

Agnieszka Jachowicz

Wyższa Szkoła Biznesu w Dąbrowie Górniczej

Budżet zadaniowy – szansa efektywnego zarządzania finansami publicznymi w świetle członkostwa w Unii Europejskiej i w drodze do strefy euro

1. Wprowadzenie

W związku z rozwojem sektora publicznego, który staje się zasadniczym elementem współczesnej gospodarki, oraz włączeniem się państwa w procesy gospodarcze rośnie znaczenie finansów publicznych. Nauka o nich stanowi rozległą dziedzinę, która obejmuje nie tylko reguły odnoszące się do publicznych zasobów pieniężnych, ale także procesy związane z ich gromadzeniem i rozdyponowaniem oraz wszelkie skutki gospodarcze, społeczne i polityczne będące następstwem operacji środkami publicznymi¹. Innymi słowy jest to zarządzanie polegające na swoistym konstruowaniu rzeczywistości z dostępnych elementów, którymi w przypadku finansów publicznych są środki pieniężne, instytucje formalnoprawne, a także ludzie i relacje między nimi. Cały problem dotyczący sprawnego zarządzania sprowadza się do ciągłego tworzenia i modyfikowania, po to by podejmowane decyzje służyły rozwojowi gospodarstwu, jego stymulacji, a co za tym idzie – przekładały się na wzrost zamożności społeczeństwa.

Celem niniejszego opracowania jest wskazanie, jak ważną rolę w zarządzaniu finansami publicznymi odgrywa budżet zadaniowy, w celu określenia kierun-

¹ J. Ostaszewski, *Finanse*, wyd. 5 rozszerz., Difin, Warszawa 2010, s. 95.

ków koniecznych zmian w polityce finansowej w związku z członkostwem Polski w Unii Europejskiej i z jej dążeniem do wejścia do sfery euro.

2. Początek reform finansów publicznych

Polska stała się pełnoprawnym członkiem Unii Europejskiej na początku maja 2004 r., co wiązało się z koniecznością przeprowadzenia wielu zmian i reform, bez których akcesja nie byłaby możliwa. Przystąpienie Polski do struktur unijnych wymagało wprowadzenia ogromnej liczby przepisów, a także zaostrzonej kontroli życia społecznego i gospodarczego, w zamian za dostęp do wspólnego rynku². Te kraje, które przystąpiły do UE w 2004 r., szybko modernizują swoje gospodarki, stając się konkurencyjnymi rynkami dla inwestorów. Proces ten wymaga jednak dostosowywania się do wymogów unijnych. Zostało przyjęte, że w UE polityka pieniężna, prowadzona przez poszczególne kraje członkowskie, będzie miała charakter jednolity, natomiast polityka fiskalna pozostanie odrębna dla każdego kraju, przy czym cel, tj. osiągnięcie równowagi gospodarczej w całej strefie i uczynienie gospodarki europejskiej możliwie najbardziej konkurencyjną – pozostaje jednakowy dla wszystkich państw członkowskich. W celu określenia zasad dyscypliny fiskalnej został przyjęty Pakt stabilności i wzrostu. Zgodnie z jego zasadą wszystkie kraje członkowskie zobowiązały się do takiego prowadzenia swojej polityki fiskalnej, aby deficyt budżetowy był bliski stanowi równowagi lub wykazywał nadwyżkę w średnim okresie³. Należy przyjrzeć się zatem, jak Polska usiłuje sprostać temu wyzwaniu.

W celu polepszenia sytuacji społeczno-gospodarczej konieczna stała się reforma systemu finansów publicznych i poprawa ich zarządzania. Warto w tym miejscu wspomnieć o projektach, które zostały przyjęte przez polskie władze jeszcze przed wejściem Polski do UE i tuż po akcesji.

Średniookresowa strategia finansów publicznych została zaakceptowana przez rząd we wrześniu 2003 r. Była to jedna z pierwszych propozycji reform mających poprawić sytuację w sektorze finansów publicznych i przygotować Polskę do uczestnictwa w UE. Przesłanką do rozpoczęcia reform był wzrastający deficyt budżetowy. W strategii została podana maksymalna wielkość deficytu budżetowego w następnych latach, aby wzrost długu publicznego był umiarkowany i coraz mniejszy w relacji do PKB, przy jednoczesnym wzroście gospodarczym⁴.

² B. Samojlik, *Kierunki zmian w sektorze finansów publicznych w Polsce po wejściu do Unii Europejskiej*, SGH, Warszawa 2006, s. 99.

³ *Ibidem*, s. 100.

⁴ Średniookresowa strategia finansów publicznych, <http://www.mf.gov.pl>.

Rada Ministrów przyjęła również projekt nowelizacji ustawy o finansach publicznych, w którym „wprowadzono możliwość prefinansowania wydatków realizowanych z udziałem lub ze środków pochodzących z budżetu UE. Oznaczało to możliwość przejściowego finansowania zadań za pieniądze pożyczone z budżetu państwa”⁵.

W styczniu 2004 r. został przyjęty program uporządkowania i ograniczenia wydatków publicznych, który miał umożliwić Polsce spełnienie kryteriów fiskalnych, a co za tym idzie – przystąpienie do strefy euro. Głównym celem programu było trwałe ograniczenie deficytu budżetowego i długu publicznego oraz ograniczenie wydatków publicznych przy jednoczesnym zwiększeniu dochodów. Oczekiwany efekt miał zostać osiągnięty przez rozszerzenie bazy podatkowej oraz poprawę efektywności działania aparatu skarbowego. W celu zmniejszenia wydatków planowane było m.in. obniżenie kosztów działania administracji (zmniejszenie liczby zatrudnionych, zlikwidowanie niektórych jednostek w sektorze publicznym), a także reforma socjalna.

Kolejnym ważnym przyjętym dokumentem był Krajowy program reform na lata 2005–2008 przygotowany przez Ministerstwo Gospodarki i Pracy. Program ten stanowi część dokumentacji programowej opracowanej na podstawie „Narodowego planu rozwoju 2007–2013”. Zakładał on przeprowadzenie reform koniecznych ze względu na realizację strategii lizbońskiej (odpowiedniego wzrostu gospodarczego i wzrostu zatrudnienia). Najważniejsze z nich w kontekście omawianych tu problemów to:

- wdrażanie systemu wieloletniego planowania budżetowego, który byłby zgodny z systemem obowiązującym w Unii Europejskiej. Istniejący system w dużym stopniu powoduje utrudnienia w podejmowaniu długoterminowych działań rozwojowych, przez co w znacznej mierze zmniejsza możliwości otrzymywania i efektywnego wykorzystania środków zarówno krajowych, jak i unijnych. Zakończenie realizacji planu wdrożenia nowego systemu przewidziane było na 2007 r.,

- przejście na memoriałowy system ujęcia wydatków i dochodów budżetowych ze względu na dostosowanie przepisów do wymogów UE, gdyż wtedy możliwe stałoby się wieloletnie planowanie budżetowe. Realizacja projektu przewidziana była na 2006 r.,

- informatyzacja finansów publicznych zmierzałaby do poprawy efektywności oraz obniżenia kosztów, a także poprawy jakości przepływu informacji. Realizacja projektu przewidziana została na lata 2006–2007 i miała się odbyć przez integrację w zakresie współdziałania jednostek sektora finansów publicznych różnego szczebla,

⁵ *Ibidem*.

– wprowadzenie obowiązkowego wewnętrznego audytu wydatków bieżących instytucji publicznych, czego skutkiem ma być usprawnienie i poprawa efektywności wydatków jednostek sektora finansów publicznych, pełniejsza ocena ich funkcjonowania oraz lepsza kontrola wydatkowania środków publicznych.

Przedstawione wyżej reformy miały na celu usprawnić polski system finansów publicznych, należało jednak zreformować cały system społeczny, by w polskiej gospodarce nastąpił przyspieszony wzrost gospodarczy. Niestety, jak pokazała praktyka, nie wykorzystano szansy wynikającej z dobrego okresu po wstąpieniu do Unii Europejskiej, kiedy to wzrost PKB oscylował w granicach 3%, by wprowadzić i zakończyć proponowane reformy. Pojawił się kolejny kryzys – tym razem gospodarczy, który dał dowód temu, że w wyjątkowych sytuacjach władze gospodarcze mogą użyć polityki dyskrecjonalnej do łagodzenia skutków recesji. W przypadku tego rodzaju działań, jak też by efektywnie funkcjonowały automatyczne stabilizatory koniunktury, powinna jednak istnieć odpowiednia przestrzeń wygospodarowana w „dobrych czasach”, dzięki czemu pogorszenie nominalnego salda sektora w okresie dekoniunktury nie zagroziłoby stabilności finansów publicznych. Takiej przestrzeni w latach 2005–2008, niestety, nie stworzono. W 2008 r. deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych wzrósł do 3,6% PKB z 1,9% PKB w 2007 r. Spowodowane to było spadkiem dochodów w relacji do PKB (m.in. w wyniku obniżenia składki rentowej oraz słabnącej dynamiki PKB, głównie pod koniec roku) przy jednoczesnym wzroście wydatków w relacji do PKB, w szczególności inwestycji. Największy wzrost deficytu miał miejsce w podsektorze centralnym, a deficyt budżetu państwa w ujęciu kasowym wzrósł z 16,0 mld zł do 24,3 mld zł. Chociaż ograniczono wzrost nierównowagi fiskalnej, najnowsze szacunki wskazują, że w 2009 r. deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych wyniósł ok. 7,2% PKB, tj. powyżej poziomu prognozowanego w ostatniej aktualizacji z grudnia 2008 r. Pełniąc określone funkcje publiczne i społeczne, władze nie mogą dopuścić do zakłócenia funkcjonowania gospodarki. Oznacza to konieczność bilansowania korzyści z realizacji przez państwo określonych zadań ze stratami, które generują podatki (przy danym zadłużeniu) pobierane w celu finansowania tych zadań. Zbyt wysoki udział wydatków w PKB może – przez konieczność utrzymywania wysokich podatków – niekorzystnie wpływać na konkurencyjność gospodarki.

Sytuacja finansów publicznych według stanu na koniec 2009 r. charakteryzuje się wysoką nierównowagą, której utrzymanie zagraża stabilności. Oznacza to, że głównym zadaniem władz publicznych w najbliższym okresie powinno być zmniejszenie strukturalnego deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych. Należy równocześnie podkreślić, że ograniczenie nominalnego salda tego sektora tylko do wysokości 3% PKB może okazać się niewystarczające. Rada

Ecofin zaleciła, aby redukcja tego deficytu nastąpiła przez poprawę salda strukturalnego średniorocznie o przynajmniej o 11% PKB począwszy od 2010 r.

Aktualizacja wieloletniego planu finansowego w 2009 r., podobnie jak w latach ubiegłych, ukierunkowana została na realizację celu określonego w „Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2010–2012”, tj. na minimalizację kosztu obsługi długu w długim okresie przy przyjętych ograniczeniach dotyczących ryzyka. Zarządzanie długiem będzie odbywało się w warunkach znaczącego deficytu sektora finansów publicznych, ograniczanego stopniowo w kolejnych latach, oraz stosunkowo dużej niepewności na rynkach finansowych w czasie wychodzenia gospodarki światowej z recesji. Na rynku krajowym działania związane z ograniczaniem deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych poniżej 3% do 2012 r. powinny mieć istotny wpływ na poziom i kształt krzywej dochodowości, a więc i kosztów obsługi długu sektora publicznego. Realizacja wskazanych przez rząd priorytetów ma doprowadzić do sprawniejszego funkcjonowania państwa oraz zmniejszenia nierównowagi, a następnie stabilizacji finansów publicznych na bezpiecznym poziomie, przy jednoczesnym uelastycznieniu zasobów pracy i efektywniejszym wykorzystaniu środków przeznaczonych na inwestycje. Prognozę wskaźników makroekonomicznych warunkujących stabilizację finansów publicznych przedstawia tabela 1.

Tabela 1. Prognoza podstawowych wskaźników makroekonomicznych w latach 2010–2013

| Kategoria | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|--|-------|-------|-------|-------|
| PKB w ujęciu realnym, dynamika | 103,0 | 103,5 | 104,8 | 104,1 |
| Stopa bezrobocia rejestrowanego na koniec roku w % | 12,3 | 9,9 | 8,6 | 7,3 |
| PKB w strefie euro, dynamika | 100,9 | 101,5 | 102,0 | 102,0 |

Źródło: Wieloletni plan finansowy państwa 2010–2013, Rada Ministrów, Warszawa, sierpień 2010, s. 16.

Zakłada się ponowne wejście na ścieżkę wzrostu gospodarczego, większego niż w UE, przy jednoczesnym spadku bezrobocia rejestrowanego. Wzrost ten powinien przełożyć się na wzrost dochodów budżetowych i tym samym redukcji deficytu budżetowego, którego szacunkowe wielkości zostały podane w tabeli 2.

Tabela 2. Deficyt sektora finansów publicznych w 2009 r. i prognoza na lata 2010–2013

| Rok | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|------------------|------|------|------|------|------|
| Deficyt w mld zł | 51,1 | 52,0 | 75,8 | 47,8 | 23,4 |

Źródło: Wieloletni plan finansowy państwa 2010–2013, Rada Ministrów, Warszawa, sierpień 2010, s. 19.

Na podstawie tych danych można stwierdzić, że w 2011 r., według prognoz, nastąpi największa kumulacja deficytu budżetowego. Będzie to wymagało od władz opracowania planu ratowania finansów publicznych, a jednym z narzędzi wykorzystanych do tego powinien być budżet zadaniowy.

3. Budżet zadaniowy

Struktura wydatków publicznych jest pochodną polityki społeczno-gospodarczej danego państwa. Wykaz zadań publicznych oraz rozmiary środków publicznych przeznaczonych na wybrane zadania społeczne uzależnione są od aprobowanego modelu polityki społecznej, zamożności społeczeństwa, procesów integracyjnych z UE⁶.

Od dawna podejmowano próby wydłużenia horyzontu czasowego w planowaniu budżetowym i racjonalizacji wydatków publicznych. Jest to wyrazem świadomości tego, jak ważny instrument w polityce społeczno-gospodarczej stanowią wydatki publiczne. Aby budżet państwa lepiej spełniał swoje zadania, podjęto próbę zbliżenia jego budowania i funkcjonowania do budżetu przedsiębiorstwa.

Koncepcja budżetowania zadaniowego zrodziła się w latach 20. XX w. Prekursorem jego powstania była Komisja Hoovera, która obradowała w 1949 r.⁷ Idea budżetu zadaniowego polega na wykorzystaniu w procedurze budżetowej informacji o efektach osiągniętych w związku z poniesionymi wydatkami publicznymi. 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. Nie jest to zadanie łatwe, tym bardziej że brakuje ogólnych norm definiujących budżetowanie zadaniowe oraz wzorcowych modeli jego implementacji⁸.

Komisja Europejska, jak również OECD, Bank Światowy oraz Międzynarodowy Fundusz Walutowy zalecają zmiany w podejściu do budżetu państwa, mające na celu wydłużenie okresu planowania, zapewnienie większej przejrzystości budżetu i łatwiejsze monitorowanie skuteczności i efektywności wydatków. Według M. Postuły budżet zadaniowy traktowany jest jako metoda zarządzania środkami publicznymi ujmowana 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

⁶ T. Lubińska, *Budżet zadaniowy – ekonomizacja sektora publicznego*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, nr 451, Szczecin 2007, s. 145.

⁷ J. Ostaszewski, *op. cit.*, s. 151.

⁸ M. Korolewska, *Budżet zadaniowy narzędziem realizacji polityki budżetowej*, BAS 2010, nr 3, s. 205.

określającymi stopień realizacji celu⁹. Z kolei zgodnie z prostą definicją przyjętą przez OECD, budżetowanie zadaniowe jest takim modelem budżetowania, który łączy przeznaczane środki z wymiernymi rezultatami. Warunkiem oceny efektów ponoszonych przez państwo wydatków jest przede wszystkim wyznaczenie listy zadań, które to państwo realizuje. Następnie do zadań należy przypisać cele, jakie mają zostać osiągnięte, oraz mierniki, które będą charakteryzować realizację tych zadań¹⁰.

Z kolei zdaniem S. Owsiaka 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 siebie¹¹.

Po określeniu zadań, które mają realizować instytucje publiczne, następuje wyznaczenie odpowiadających im celów. Jak podkreśla J. Płoskonka, proces wyznaczania celów dla poszczególnych poziomów struktury zadaniowej także nie jest łatwy i wymaga ustaleń zewnętrznych, np. w postaci regulacji prawnych czy dostępnych zasobów, tj. możliwości finansowych, organizacyjnych, kadrowych i technicznych podmiotu realizującego cele¹².

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. Co więcej, powinny one być: precyzyjne, konkretne (proste, przejrzyste), mierzalne, osiągalne, istotne, spójne, realistyczne i określone w czasie.

W ocenie stopnia realizacji celów stosuje się wspomniane wcześniej mierniki. Zdaniem W.M. Orłowskiego bez poprawnie skonstruowanych mierników nie ma możliwości prawidłowej realizacji celów, a tym samym realizacja budżetu zadaniowego w znacznej mierze traci sens. Stąd tak istotne dla dobrego funkcjonowania budżetu zadaniowego jest odpowiednie zaprojektowanie mierników, następnie właściwe ich wdrożenie oraz rzetelne kontrolowanie¹³. W kontekście formułowania mierników można zgłosić również wiele zaleceń¹⁴:

⁹ M. Postuła, P. Perczyński, *Budżet zadaniowy – wprowadzenie, znaczenie wieloletniego planowania strategicznego w procesie budżetowania* [w:] *Budżet zadaniowy w administracji publicznej*, red. M. Postuła, P. Perczyński, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2008, s. 26.

¹⁰ W.M. Orłowski, *Cele formułowane w budżecie zadaniowym jako niezbędny element zarządzania środkami publicznymi* [w:] *Budżet zadaniowy w administracji publicznej...*, s. 43.

¹¹ S. Owsiak, K. Stabryła-Chudzio, *Budżet zadaniowy jako narzędzie poprawy alokacji środków publicznych* [w:] *Budżet zadaniowy w administracji publicznej...*, s. 45.

¹² 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.

¹³ W.M. Orłowski, *op. cit.*

¹⁴ *Ibidem.*

- 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 przez wiele lat,
- powinny mierzyć tylko to, na co wykonawca ma wpływ.

Każdy kraj, decydując się na wdrożenie budżetu zadaniowego, musi oprzeć jego funkcjonowanie właśnie na odpowiednim sformułowaniu zadań, celów i mierników.

Zasadnicze różnice między budżetem klasycznym – tradycyjnym i budżetem zadaniowym przedstawia zestawienie zamieszczone w tabeli 3.

Tabela 3. Budżet zadaniowy i tradycyjny – porównanie

| Budżet tradycyjny – narzędzie wydatkowania | Budżet zadaniowy – narzędzie zarządzania |
|--|---|
| Utrudnione powiązanie z celami rządu i kontrolą skuteczności realizacji zadań | Sprzyja sprecyzowaniu celów działania rządu i monitorowania skuteczności ich realizacji |
| Statyczne ujęcie – rok budżetowy | Długofalowe podejście – roczny budżet wynikający z wieloletniego planowania budżetowego |
| Klasyfikacja budżetowa wymaga specjalistycznej wiedzy | Czytelna informacja o wydatkach budżetowych |
| Resortowe podejście | Sprzyja współpracy w rządzie i pozostałych instytucjach sektora publicznego |
| Ukierunkowuje dyskusję w Sejmie na pojedyncze pozycje wydatkowe | Umożliwia merytoryczną dyskusję w Sejmie o priorytetowych zadaniach rządu |
| Wydatki budżetu niezintegrowane z pozostałymi wydatkami sektora publicznego | Globalne podejście do wydatków sektora publicznego |
| Utrudniona hierarchizacja wydatków | Hierarchia wydatków i instrumentów istotnych dla rozwoju społeczno-gospodarczego |
| Brak wiedzy o skuteczności i efektywności poniesionych wydatków – istotne jest to, czy środki zostały wydane | Ocena skuteczności finansowych działań oraz efektywności w ramach systemu ewaluacji |
| Dysponent administruje środkami | Dysponent zarządza środkami – jest odpowiedzialny za realizację zadania |

Źródło: *Budżet zadaniowy: racjonalność – przejrzystość – skuteczność – metodyka*, Departament Budżetu Zadaniowego, KPRM, Warszawa, grudzień 2006.

Budżet w ujęciu tradycyjnym koncentruje się głównie wokół podziału środków w szerokim tego słowa znaczeniu, tzn. na alokacji nie tylko 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. Budżet zadaniowy natomiast służy jako narzędzie pozwalające zwrócić uwagę na efekty wydatkowania środków publicznych oraz dostarcza więcej i jakościowo lepszych informacji o celach i priorytetach wydatków publicznych, a także o tym, jaki jest udział poszczególnych programów w osiągnięciu celów. 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, a także analiza efektywności wydatków¹⁵.

Budżet zadaniowy daje również możliwość racjonalnego redystrybuowania środków publicznych dla uzyskania lepszych efektów, w tym prorozwojowych, stwarzając szansę na kontrolę gospodarowania środkami publicznymi pod kątem ich efektów¹⁶.

Budżetowanie zadaniowe powinno przyczynić się także 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 właśnie planowanie wieloletnie. Stałe uaktualnianie wieloletnich szacunków jest o tyle istotne, że wraz z prognozami z lat poprzednich oraz nowymi inicjatywami stanowią one podstawę do formułowania wieloletnich ram budżetowych.

W perspektywie ustanowienia nowej struktury budżetu nastawionej na rezultaty należy pamiętać, że wprowadzenie klasyfikacji opartej na zasadach budżetowania zadaniowego stanowi dopiero jeden z warunków powodzenia wdrażania nowego modelu. Istotna jest tutaj kultura zarządzania środkami publicznymi oraz to, żeby oczekiwania w stosunku do reform dotyczących budżetowania nie umniejszyły ich wymiaru.

4. Wprowadzanie budżetu zadaniowego w Polsce

Działania ukierunkowane na wprowadzenie budżetowania zadaniowego w Polsce sięgają 2006 r. W tym czasie, w ramach prac nad reformą finansów publicznych, rząd podjął decyzję o rozpoczęciu prac nad wdrożeniem nowocze-

¹⁵ K. Piotrowska-Marczak, T. Uryszek, *Zarządzanie finansami publicznymi*, Difin, Warszawa 2009, s. 56.

¹⁶ *Ibidem*, s. 133.

snej metody budżetowania i zarządzania budżetem państwa nastawionej na cele i rezultaty oraz opartej na planowaniu wieloletnim¹⁷.

Intencją nowego sposobu budżetowania, o czym wspomniano wyżej, jest zarządzanie środkami publicznymi przez realizację celów zorientowanych na osiągnięcie rezultatów. Cele te muszą pokrywać się ze strategią rządu oraz dokumentami strategicznymi poszczególnych resortów.

Wskazania do implementacji nowego systemu budżetowania w Polsce, opartej na zarządzaniu środkami publicznymi przez realizację celów, zostały zamieszczone w Ustawie o finansach publicznych z dnia 30 czerwca 2005 r. (Dz.U. nr 249 poz. 2104, z późn. zm.), według której „wydatki powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskania najlepszych efektów z danych nakładów”.

Konkretne zapisy o wdrożeniu budżetowania zadaniowego w Polsce pojawiły się w Programie konwergencji oraz w Dokumencie implementacyjnym Krajowego programu reform na lata 2005–2008¹⁸.

Przejsie na budżetowanie zadaniowe wymaga zmiany klasyfikacji budżetowej. W budżecie tradycyjnym istnieje podział: podmiotowy – na części (wskazują dysponenta środków publicznych); przedmiotowy (działy i rozdziały) oraz podział na paragrafy, określający rodzaj dochodu lub wydatku. Wprowadzenie budżetu zadaniowego wiąże się z wprowadzeniem nowej klasyfikacji budżetowej. Dodatkowo powstaje podział na części oraz podział na paragrafy umożliwiające pokazanie wydatków z uwzględnieniem ich rodzaju.

Przyjęta systematyzacja budżetu zadaniowego w Polsce obejmuje¹⁹:

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

W polskim budżecie zadaniowym występuje podział na funkcje, zadania i podzadania. Funkcje grupują działania różnych dysponentów według głównych obszarów polityki prowadzonej przez państwo. Każda funkcja przypisana jest innemu celowi w działalności państwa. Jedną z 22 funkcji jest zarządzanie finansami państwa. Według niej państwo powinno realizować bezpieczną, stabilną i zrównoważoną politykę, przy założeniu jak najefektywniejszego zaspokajania potrzeb w zakresie finansowania wszystkich obszarów polityki państwa. W ramach tej funkcji wyróżnia się dwa obszary: finanse publiczne oraz instytucje finansowe. W zakresie finansów publicznych funkcja obejmuje realizację

¹⁷ M. Korolewska, *op. cit.*, s. 216.

¹⁸ Dokument Implementacyjny Krajowego Programu reform na lata 2005–2008, przyjęty przez Radę Ministrów 17 października 2006, Warszawa 2006, s. 11.

¹⁹ J. Posłonka, *op. cit.*, s. 118.

dochodów i wydatków budżetu państwa (w szczególności podatki bezpośrednie, pośrednie itp.), koordynowanie współpracy finansowej, kredytowej i płatniczej z zagranicą, współdziałanie w opracowywaniu związanych z tym spraw, współpracy z międzynarodowymi organizacjami finansowymi, opracowywanie bilansu finansów sektora publicznego i prognozowanie bilansu płatniczego, obsługę długu publicznego, finansowanie jednostek realizujących zadania objęte budżetami publicznymi, dochodzenie należności Skarbu Państwa, kontrolę skarbową oraz nadzór nad organami kontroli skarbowej, cen, gier losowych. Ważnym zadaniem jest też opracowywanie systemu finansowania jednostek samorządu terytorialnego i sfery budżetowej. Ponadto w ramach tej funkcji, w trybie współpracy Ministra Finansów z innymi organami, wykonywane są inne, ważne dla sytuacji gospodarczej działania, np. przygotowywanie założeń polityki pieniężnej państwa, zasad i warunków udzielania kredytów, ustalania kursów walutowych, opracowywanie założeń polityki finansowej państwa, założeń polityki inwestycyjnej oraz realizacji polityki dewizowej i celnej. W funkcji tej zostały ujęte: subwencja ogólna dla jednostek samorządu terytorialnego, rezerwy celowe i rezerwa ogólna oraz składka do budżetu Unii Europejskiej.

Na realizację zadań w ramach tej funkcji, wraz z zawartymi w niej rezerwami celowymi i ogólną składką do budżetu UE, subwencją dla jednostek samorządu terytorialnego oraz kosztami obsługi długu planuje się przeznaczyć łącznie w latach 2010–2013 kwotę 525,42 mld zł.

W jej ramach ujęta jest cała kategoria wydatków na obsługę długu publicznego (art. 104 ust. 3 pkt 2 ustawy o finansach publicznych). Przewidywane wydatki na koszty obsługi długu publicznego w 2010 r. wynoszą 34,9 mld zł. Szacuje się, że w latach 2011–2013 koszty te wyniosą łącznie 138,4 mld zł. Wielkości te są wynikiem założonych:

- poziomów i struktury długu w efekcie bieżącego finansowania potrzeb pożyczkowych budżetu państwa,
- rentowności (oprocentowania) długu,
- kursów walutowych i rezerwy na ryzyko ich zmian,
- operacji związanych z zarządzaniem długiem i zarządzaniem płynnością budżetu państwa,
- wypłat z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji.

Kolejną kategorią są środki własne Unii Europejskiej (art. 104 ust. 3 pkt 3 ustawy o finansach publicznych).

Jednym z priorytetów średniookresowej strategii rządu pozostaje wejście do strefy euro, co ma być możliwe dzięki obniżeniu deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych do 2,9% w 2012 r. oraz utrzymaniu długu publicznego poniżej 60% w relacji do PKB²⁰.

²⁰ Wieloletni plan finansowy państwa 2010–2013, Rada Ministrów, Warszawa, sierpień 2010, s. 30–31.

Proces definiowania zadań, celów i mierników jest bardzo ważnym etapem w konstruowaniu budżetu zadaniowego. W dużej mierze od trafności doboru zadań, celów i mierników będą zależeć efekty nowego sposobu budżetowania. Czytelne i jak najlepiej odzwierciedlające potrzeby sformułowanie zadań i celów oraz poprawny dobór mierników zdecyduje o sukcesie (lub porażce) budżetu zadaniowego w Polsce.

Niestety, w ostatnich latach polska gospodarka nie spełniała kryteriów z Maastricht, a kondycja polskich finansów stale się pogarsza. Najprawdopodobniej jest to skutkiem braku konsekwencji w reformowaniu sektora publicznego. Pozostaje mieć nadzieję, że opracowana strategia sukcesywnego obniżania deficytu i długu publicznego nie pozostanie tylko w sferze życzeń, a dochodzenie do zamierzonych kryteriów nie będzie miało niekorzystnych konsekwencji dla sytuacji społeczno-gospodarczej, jeżeli zmiany będą dokonywane nie na skutek ciężych wydatków budżetowych, a w wyniku ich racjonalizacji.

Ponadto istotny element strategii wdrażania budżetu zadaniowego stanowi okres procesu zmian. Polska zdecydowała się na wdrożenie zmian w sytuacji kryzysowej, rozłożenie jednak w czasie zmian pozwala na lepsze 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 nie tylko bezpośrednie zaangażowanie ze strony kierownictwa politycznego resortu finansów, ale także przekonanie do reformy 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. Jeżeli urzędnicy, zarówno państwowi, jak i samorządowi, nie będą przekonani do celów reformy, to jedynie dostosują się do nowych reguł postępowania, co może przyczynić się do braku rzeczywistej poprawy rezultatów ich działań.

Przechodzenie przez kolejne etapy wdrażania budżetu zadaniowego będzie wymagało modyfikacji aktów prawnych i doskonalenia metodologii, w tym zbudowania odpowiadającej nowym potrzebom klasyfikacji budżetowej. Doświadczenia innych państw pokazują, że początkowa koncepcja może ulegać zmianom, ze względu na rodzące się w trakcie implementacji problemy lub spostrzeżenia, jak udoskonalić system zarządzania finansami publicznymi.

5. Zakończenie

Przez ostatnie trzy dekady wiele państw OECD zasadniczo reformowało swoje systemy budżetowe, odchodząc od tradycyjnych metod budżetowania na rzecz modelu nastawionego na rezultaty. Głównym motywem tych inicjatyw była

zazwyczaj konieczność poprawy wydajności i sprawności sektora publicznego oraz zamiar zwiększenia poziomu przejrzystości finansów publicznych. Budżet zadaniowy poprawia przejrzystość wydatków publicznych, dostarczając większej ilości informacji o efektach działań władzy publicznej²¹.

W Polsce model budżetowania zadaniowego znajduje się na etapie wdrażania. 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 budżetu państwa i jego konsekwentna realizacja.

Gospodarka polska musi zostać dostosowana do spełnienia kryteriów monetarnych i fiskalnych, tak by mogła stać się pełnowartościowym i liczącym się członkiem Unii Europejskiej i przyjąć wspólną walutę. Sektor finansów publicznych, mimo wprowadzonych reform, od dwudziestu lat nadal jest nadmiernie rozbudowany, co uniemożliwia efektywne i sprawne działanie. Odpowiednie kierowanie polityką fiskalną pozwala państwu na kontrolę oraz wpływa na sytuację ekonomiczną i odpowiedni wzrost gospodarczy. W Polsce potrzebne są tak dopracowane reformy, dzięki którym spełnione zostaną wszystkie kryteria konwergencji, zarówno fiskalne, jak i monetarne, podyktowane przez UE. Budżet zadaniowy i wprowadzone przez niego zarządzanie finansami publicznymi stanowią skuteczne narzędzie pozwalające osiągnąć standardy unijne, a tym samym przyczyniają się do zapewnienia ładu, kontroli, efektywności i płynności finansów publicznych na miarę nowoczesnego państwa.

Literatura

- Dokument Implementacyjny Krajowego Programu reform na lata 2005–2008, przyjęty przez Radę Ministrów 17 października 2006, Warszawa 2006.
- Korolewska M., *Budżet zadaniowy narzędziem realizacji polityki budżetowej*, BAS 2010, nr 3.
- Koźmiński A., Piotrowski W., *Zarządzanie. Teoria i praktyka*, PWN, Warszawa 2002.
- Lubińska T., *Budżet zadaniowy – ekonomizacja sektora publicznego*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, nr 451, Szczecin 2007.
- Orłowski W.M., *Cele sformułowane w budżecie zadaniowym jako niezbędny element zarządzania środkami publicznymi* [w:] *Budżet zadaniowy w administracji publicznej*, red. M. Postuła, P. Perczyński, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2010.
- Ostaszewski J., *Finanse*, wyd. 5 rozszerz., Difin, Warszawa 2010.
- Owsiak S., Stabryła-Chudzio K., *Budżet zadaniowy jako narzędzie poprawy alokacji środków publicznych* [w:] *Budżet zadaniowy w administracji publicznej*, red. M. Postuła, P. Perczyński, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2010.

²¹ M. Korolewska, *op. cit.*, s. 222.

- Postłonka J., *Założenia modelowe dla systemu budżetowania zadaniowego w Polsce* [w:] *Wdrażanie budżetu zadaniowego*, red. M. Postuła, P. Perczyński, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2009.
- Postuła M., Perczyński P., *Budżet zadaniowy – wprowadzenie, znaczenie wieloletniego planowania strategicznego w procesie budżetowania* [w:] *Budżet zadaniowy w administracji publicznej*, red. M. Postuła, P. Perczyński, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2010.
- Program Konwergencji Aktualizacja 2009, Warszawa, luty 2010.
- Samojlik B., *Kierunki zmian w sektorze finansów publicznych w Polsce po wejściu do Unii Europejskiej*, SGH, Warszawa 2006.
- Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2011–2014, Ministerstwo Finansów, Warszawa, wrzesień 2010.
- Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, Dz.U. nr 249, poz. 2104 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. nr 157, poz. 1240.
- Wieloletni plan finansowy państwa 2010–2013, Rada Ministrów, Warszawa, sierpień 2010.

Task Budget – A Chance for Public Finance Effective Management in the Context of Poland’s Membership in the EU and on Its Way to the Eurozone

The development of the public sector, a major component of the contemporary economy, and the state’s engagement in economic issues are coupled with the increasing significance of public finance. The paper stresses the importance of the task budget in public finance management, recommending necessary changes to the financial policies in the context of Poland’s membership in the EU and its efforts to join the Eurozone. The author presents a complex process of public finance management and the necessity of continuous improvements aimed to stimulate economic growth through taking appropriate decisions, ultimately leading to higher living standards of society at large. The significance of the discussed issue is presented in the context of the developed strategies and action plans aimed to achieve the adopted objectives on the one hand, and from the perspective of the inability to take advantage of favourable economic conditions on the other hand, which undermines the confidence in public finance improvements and discourages long-term restructuring efforts.

Agnieszka Jachowicz – doktor, Wyższa Szkoła Biznesu w Dąbrowie Górniczej, Wydział Zarządzania, Informatyki i Nauk Społecznych, Katedra Ekonomii i Finansów.

Zainteresowania naukowo-badawcze:

e-mail: jahowicza@poczta.onet.pl