

# Barbara Bobińska

---

## Paradygmat budżetu zadaniowego jako warunek efektywnego zarządzania w sektorze publicznym

---

Ekonomiczne Problemy Usług nr 100, 17-29

---

2012

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

BARBARA BOBIŃSKA  
Uniwersytet Szczeciński

## PARADYGMAT BUDŻETU ZADANIOWEGO JAKO WARUNEK EFEKTYWNEGO ZARZĄDZANIA W SEKTORZE PUBLICZNYM

### Wprowadzenie

Procesy reformowania administracji publicznej wymagają zastosowania koncepcji nowego zarządzania publicznego (*New Public Management*), aby sprostać nowym wyzwaniom, świadczenia usług o coraz wyższym standardzie oraz optymalizacji zarządzania finansami publicznymi. Dla zarządzania w sferze publicznej ważne jest zrozumienie roli sektora publicznego oraz jego znaczenia dla całego życia społeczno-gospodarczego. Proces ten wymaga skuteczności działania i konsekwencji w realizacji często trudnych i niepopularnych wśród społeczeństwa decyzji.

Artykuł koncentruje się na teoretycznych rozważaniach, których celem jest przybliżenie koncepcji nowego zarządzania publicznego oraz kluczowego narzędzia umożliwiającego bardziej skuteczne i efektywne zarządzanie wydatkami publicznymi (zwiększenie czytelności i przejrzystości), jakim jest budżet w układzie zadaniowym.

### 1. Koncepcja New Public Management

Zmiany zachodzące w zarządzaniu publicznym (przechodzenie od administrowania do zarządzania publicznego) odbywają się ewolucyjnie i wymagają od administracji publicznej wdrażania i doskonalenia standardów z zakresu or-

ganizacji i zarządzania. Nowe publiczne zarządzanie (*New Public Management* – NPM) pojawiło się najpierw w Wielkiej Brytanii, Australii i Nowej Zelandii w latach osiemdziesiątych XX wieku, a od początku lat dziewięćdziesiątych zyskało swe miejsce w USA. Głównym celem koncepcji zarządzania (administracji publicznej<sup>1</sup>) jest zmniejszenie kosztów świadczenia usług publicznych, przy jednoczesnym zwiększeniu ich jakości i satysfakcji klienta.

Nowość tego modelu zarządzania polega na adaptacji metod i technik zarządzania stosowanych w sektorze prywatnym do warunków zarządzania organizacjami publicznymi. Chodzi zwłaszcza o nastawienie tych organizacji na osiąganie wyników, decentralizację zarządzania nimi, przejęcie przez nie perspektywy strategicznej oraz wykorzystanie mechanizmów rynkowych. Ten model zarządzania ma zapewnić gospodarność, efektywność i skuteczność organizacji publicznych<sup>2</sup>. Cechy charakterystyczne dla zarządzania w sektorze publicznym przedstawiono w tabeli 1.

Tabela 1

Nowe Zarządzanie w Sektorze Publicznym w odniesieniu do tradycyjnych form zarządzania

| Element wyróżniający |  | Zarządzanie tradycyjne w sektorze publicznym               | Nowe Zarządzenie w Sektorze Publicznym (NPM)                           |
|----------------------|--|--|--|
| 1                    | Struktura organizacyjna                                    | Scentralizowane  | Podzielone pomiędzy jednostki zorganizowane wokół poszczególnych usług |
| 2                    | Relacje pomiędzy jednostkami administracji i wewnątrz nich | Nieokreślone, bezterminowe                                 | Bazujące na kontraktach  |
| 3                    | Sposób działania   | Nacisk na etykę rządzenia, bez zmian organizacyjnych       | Adopcja sposobów zarządzania z sektora prywatnego                      |
| 4                    | Sposób finansowania  | Stały lub rosnący budżet                                   | Cięcia w używaniu zasobów  |
| 5                    | Styl zarządzania   | Ważna rola umiejętności politycznych i znajomość przepisów | Przejrzyste zarządzanie  |
| 6                    | Orientacja na wyniki                                       | Używanie domniemanych i niejawnych standardów              | Potrzeba jasno określonych celów                                       |

<sup>1</sup> Koncepcje zarządzania zorientowane są na obywatela: *New Public Management* (orientacja na obywatela jako klienta, który powinien otrzymać usługę najlepszej jakości) i *Good Governance* (orientacja na obywatela jako członka społeczeństwa uprawnionego do pełnego uczestnictwa w decyzjach publicznych).

<sup>2</sup> A. Zalewski, *Reformy sektora publicznego w duchu nowego zarządzania publicznego*, w: *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, Wydawnictwo SGH, Warszawa 2005, s. 66.

| Element wyróżniający | Zarządzanie tradycyjne w sektorze publicznym                           | Nowe Zarządzenie w Sektorze Publicznym (NPM) |
|----------------------|--|--|
| 7 Sposób kontroli    | Kontrolowanie tylko procedur i reguł związanych z wydawaniem pieniędzy | Kontrola wyników i rezultatów                |

Źródło: J.G. Van Helden, *Is Financial Stress an Incentive for the Adoption of Business-like Planning and Control In Local Government? A Comparative Study of Eight Dutch Municipalities*, *Financial Accountability & Management*, 16 (1), February 2000, United Kingdom, s. 84, za: K. Opolski, P. Modzelewski, *Zarządzanie jakością w usługach publicznych*, Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa 2008, s. 27–29.

H. Krynicka uważa, iż „nowe zarządzanie publiczne kładzie nacisk na właściwe wyznaczenie celów i monitorowanie wyników, zarządzanie finansami (efektywność), wyznaczanie standardów usług, korzystanie z rozwiązań benchmarkingowych (możliwości dokonywania porównań na próbie sprawdzonych, dobrych rozwiązań) oraz nowoczesnego zarządzania zasobami ludzkimi”<sup>3</sup>. Zarządzanie skierowane na osiąganie wyników pobudza organizacje publiczne do wprowadzenia innowacji oraz poprawy efektywności i skuteczności ich działania, a także przyczynia się do poprawy jakości prowadzonej polityki i podejmowania decyzji<sup>4</sup>. Z uwagi na dostarczanie specyficznych usług dla społeczeństwa koniecznością dla administracji publicznej/samorządowej jest zarządzanie<sup>5</sup> oparte na odpowiedzialności (za konkretne wyniki), gwarantujące jednocześnie przestrzeganie zasad racjonalizacji i celowości wydatków publicznych. Jakość usług staje się więc priorytetem działania na wciąż zmieniające się potrzeby klientów, dlatego też coraz większa liczba jednostek sektora publicznego dąży do poprawy funkcjonowania i doskonalenia systemu organizacyjnego na podstawie międzynarodowych systemów zarządzania jakością (normy ISO, a następnie TQM). Relacje pomiędzy normą ISO 9000 a TQM przedstawiono w tabeli 2.

<sup>3</sup> H. Krynicka, *Koncepcja nowego zarządzania w sektorze publicznym (NEW PUBLIC MANAGEMENT)*, Prace Instytutu Prawa i Administracji PWSZ w Sulechowie, praca publikowana w Internecie, s. 195 (12.04.2012).

<sup>4</sup> H. de Bruijn, *Managing Performance in the Public Sector*, Routledge, London–New York 2002, s. 9–12, za: A. Zalewski, *Nowe Zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, SGH, Warszawa 2005, s. 44.

<sup>5</sup> Zarządzanie w prakseologii to działanie polegające na spowodowaniu funkcjonowania rzeczy, organizacji lub osób podległych zarządzającemu zgodnie z wytyczonym przez niego celem.

Tabela 2

Relacje pomiędzy standardami zapewnienia jakości ISO 9000  
a zarządzaniem przez jakość

| ISO 9000   | TQM  |
|--|--|
| – Nie jest konieczne skoncentrowanie na kliencie             | – Definitywnie skoncentrowanie na kliencie   |
| – Niezintegrowane z ogólną strategią                         | – Zintegrowane ze strategią przedsiębiorstwa                                       |
| – Skoncentrowanie (systemu technicznego) na procedurach      | – Skoncentrowanie się na koncepcjach, pomysłach, narzędziach, technikach           |
| – Niekonieczne zaangażowanie zatrudnionych                   | – Konieczne zaangażowanie pracowników  |
| – Brak koncentracji na ciągłym ulepszaniu ISO 9000 jako celu | – Ciągłe ulepszanie – TQM jest „niekończącą się podróżą”                           |
| – Może być skoncentrowane w działach                         | – Skoncentrowane w całej organizacji – obejmuje wszystkie działy, funkcje, poziomy |
| – Odpowiedzialność za jakość – dział jakości                 | – Odpowiedzialność za jakość – każdy pracownik                                     |

Źródło: J. Pike, R. Barnes, *TQM in Action*, London 1996, s. 27, za: R. Karaszewski: *Total Quality Management. Zarządzanie przez jakość. Wybrane zagadnienia*, Wydawnictwo TNOiK „Dom Organizatora”, Toruń 1999, s. 170–171.

Cechą sektora publicznego jest duża koncentracja na bieżącej obsłudze, dlatego też „w sektorze administracji publicznej należy umieć identyfikować potrzeby różnych klientów, skoncentrować się na percepcji i doświadczeniach, aby dążyć do ich zadowolenia”<sup>6</sup>. Restrukturyzacja usług publicznych odbywa się obecnie przy wykorzystaniu szeregu metod i narzędzi zapożyczonych z sektora prywatnego, takich jak np. systemy zarządzania jakością (model EFQM, normy ISO, model TQM), zintegrowane systemy zarządzania, nowoczesne techniki zarządzania kadrami, Zbilansowana Karta Wyników<sup>7</sup>. Na uwagę zasługuje stwierdzenie, że „bez aktywnego uczestnictwa i pozytywnego zaangażowania kadr administracji żadna reforma nie ma szans sukcesu, dlatego musimy budować, własny, oryginalny, oparty na naszej tradycji, naszych uwarunkowaniach i doświadczeniach – system sprawnej administracji i sprawnego zarządzania jej zasobami ludzkimi, uruchamiając dotychczas słabo wykorzystany ka-

<sup>6</sup> D. Konkolewska, *Badanie satysfakcji klientów w administracji publicznej*, Poradnik „ISO w praktyce”, Wydawnictwo Wiedza i Praktyka, czerwiec 2009, s. B02/02.

<sup>7</sup> J. Kleer, *Samorząd lokalny – dobro publiczne*, CeDeWu, Warszawa 2005, s. 173.

pitał społeczny”<sup>8</sup>. W usługach publicznych na całym świecie nie bez powodu są wdrażane metody zarządzania oparte na jakości. Okazuje się bowiem, że przy tych samych środkach (czyli w ramach budżetu danej instytucji publicznej) można odnieść znacznie wyższe korzyści społeczne z dostarczanych usług<sup>9</sup>.

## 2. Budżet zadaniowy

Budżet to plan dochodów i wydatków publicznych zatwierdzony przez odpowiednie władze ustawodawcze lub uchwałodawcze. S. Owsiak uważa, że „budżet może być wykorzystywany nie tylko jako akt normatywny, ale także jako narzędzie efektywnego zarządzania zasobami jednostek samorządu terytorialnego. Możliwe jest to tylko wtedy, gdy zostanie on przygotowany na podstawie procedur, które umożliwiają wiązanie celów i środków finansowych, oraz gdy istnieją obiektywne metody oceny pracy za wykonane rezultaty. Ma to służyć przede wszystkim racjonalizacji oraz podniesieniu efektywności wydatków publicznych”<sup>10</sup>. Budżet zadaniowy natomiast, zdaniem T. Lubińskiej, „wpisuje się w nurt prac badawczych i wdrożeniowych określanych w literaturze światowej jako nowe zarządzanie publiczne”<sup>11</sup>. Ustawa o finansach publicznych daje możliwość ewidencjonowania wydatków budżetu państwa lub kosztów jednostki sektora finansów publicznych poprzez układ zadaniowy, który jest udoskonaleniem sposobu gospodarowania środkami publicznymi oraz podwyższeniem sprawności organizacji i efektywności finansów publicznych.

Budżetowanie zadaniowe z samej definicji i istoty budżetu zadaniowego wiąże zadania i wydatki publiczne z odpowiedzialnością za sprawność ich realizacji przez odpowiednie podmioty (tzw. ośrodki odpowiedzialności). Każda z pozostałych zasad paradygmatu budżetowania zadaniowego jest konsekwentnie w swoim zasadniczym wymiarze realizowana podmiotowo<sup>12</sup>. Reformę bu-

---

<sup>8</sup> Por. W. Mikułowski, A. Jezierska, *Wyzwania rozwoju zasobów ludzkich administracji publicznej w dobie kryzysu ekonomicznego – jak działać lepiej mając mniej?*, KSAP, Warszawa 2011, s. 12 i 29.

<sup>9</sup> K. Opolski, P. Modzelewski, *Zarządzanie jakością w usługach publicznych*, CeDeWu, Warszawa 2008, s. 10–11.

<sup>10</sup> S. Owsiak, *Budżet władz lokalnych*, PWE, Warszawa 2002, s. 25, za: L. Jędrzejewski: *Gospodarka finansowa samorządu terytorialnego w Polsce. Wybrane zagadnienia*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz 2007, s. 64.

<sup>11</sup> T. Lubińska, *Nowe zarządzanie publiczne – skuteczność i efektywność. Budżet zadaniowy w Polsce*, Difin, Warszawa 2009, s. 9.

<sup>12</sup> T. Lubińska, *Budżet a finanse publiczne*, Difin, Warszawa 2010, s. 131–132.

dżetu zadaniowego oparto na czterech zasadach, stanowiących tzw. **paradygmat** budżetowania zadaniowego<sup>13</sup>:

1. Zasada **przejrzystości** (*transparency*) – wprowadzenie nowej klasyfikacji zadaniowej o charakterze zadaniowo-podmiotowym.
2. Zasada **wieloletniości** (*multiyear planning*) – wieloletnia projekcja wydatków dla zadań.
3. Zasada **skuteczności** (*effectiveness*) i efektywności (*efficiency*) – określenie celów i mierników oraz porównanie efektów z wydatkowanymi środkami publicznymi.
4. Zasada **konsolidacji** (*public expenditure consolidation*) – wieloletnia konsolidacja wydatków budżetu państwa z wydatkami (kosztami) wybranych funduszy publicznych i jednostek podsektora rządowego.

Budżet zadaniowy winien zapewniać dokonywanie wydatków publicznych:

- a) w sposób celowy i oszczędny,
- b) z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów,
- c) w sposób umożliwiający terminową realizację zadań,
- d) w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

Głównym celem wdrożenia budżetu zadaniowego jest zapewnienie przejrzystości procedur zarządzania środkami publicznymi oraz wprowadzanie działań, które w przyszłości przyniosą efekty w zakresie dokonywanych wydatków z wyraźnie sprecyzowanymi celami. Budżet zadaniowy (nie tylko zadania, ale głównie mierniki stopnia realizacji celów) wymaga nie tylko większej dyscypliny, ale jednocześnie stanowi ograniczenie swobody dysponowania środkami publicznymi (konieczność przeznaczania dochodów z określonych tytułów na określone wydatki), dlatego też powinien przyczynić się do stabilizacji majątku publicznego (reinvestowanie środków uzyskanych ze sprzedaży i prywatyzacji). Ponadto jest traktowany jako element efektywnego zarządzania w nowoczesnej administracji, który poprzez odpowiednią motywację pozwala na wdrażanie innowacyjnych rozwiązań i doskonalenie organizacji. Ideą budżetu zadaniowego jest efektywne zarządzanie, które poprzez układ zadaniowy (struktura) wydatków jest odzwierciedleniem realizacji konkretnych zadań i działań, przy-

---

<sup>13</sup> K. Pakoński, M. Piszczek, *Budżet zadaniowy*, PWE, Warszawa 2002, s. 32, za: T. Lubińska, *Budżet a finanse...*, s. 131.

pisanych do określonych funkcji. Budżet zadaniowy jest funkcjonującym i umocowanym prawnie narzędziem zarządzania, które w precyzyjny i czytelny sposób:

- prezentuje zadania w powiązaniu z kosztami ich realizacji,
- stanowi element ograniczający swobodę dysponowania środkami publicznymi,
- określa standardy, zgodnie z którymi cele powinny być istotne, precyzyjne i konkretne, spójne, mierzalne, określone w czasie oraz realistyczne.

W okresie nierównowagi finansów publicznych wydatki stają się szczególnie silnym instrumentem polityki społeczno-gospodarczej, zaś budżet zadaniowy wpisuje się w nurt działań efektywnościowych w sektorze publicznym. Według autorów wyjściowej koncepcji budżetu zadaniowego przedstawionej w Raporcie Prezesa Rady Ministrów istotą budżetu zadaniowego jest wprowadzenie zarządzania środkami publicznymi poprzez cele odpowiednio skonkretyzowane i zhierarchizowane na rzecz osiągania określonych rezultatów realizacji zadań mierzonych za pomocą ustalonego systemu mierników<sup>14</sup>. Przepisy Ustawy o finansach publicznych z dnia 29 sierpnia 2009 roku<sup>15</sup> definiują:

- a) budżet zadaniowy jako skonsolidowany plan wydatków na rok budżetowy i dwa kolejne lata państwowych jednostek budżetowych, państwowych funduszy celowych, agencji wykonawczych, instytucji gospodarki budżetowej oraz państwowych osób prawnych, sporządzany w układzie zadaniowym (zgodnie z art. 142 pkt 11), który obowiązuje od dnia 1 stycznia 2012 roku;
- b) układ zadaniowy jako zestawienie odpowiednio wydatków budżetu państwa lub kosztów jednostki sektora finansów publicznych sporządzone według funkcji państwa, oznaczających poszczególne obszary działań państwa, oraz:
  - zadań budżetowych grupujących wydatki według celów,
  - 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

---

<sup>14</sup> *Budżet zadaniowy* – Raport KPRM, za: A. Alińska, *Sektor finansów publicznych w warunkach światowego kryzysu finansowego*, SGH, CeDeWu, Warszawa 2011, s. 181.

<sup>15</sup> Dz.U. nr 157, poz. 1240 z późniejszymi zm.



działalności państwa, oznaczającymi wartościowe, ilościowe lub opisowe określenie bazowego i docelowego poziomu efektów z poniesionych nakładów.

Budżet zadaniowy odmiennie od tradycyjnego jest planem trzyletnim, który określa główne kierunki działań i celów polityki państwa oraz mierników służących realizacji tych celów. Istotą budżetu zadaniowego jest określenie zadań (podzadań) koniecznych do realizacji określonego celu, mierników kontrolujących jego efekty, wartości bazowe i zrealizowane. Wyznacza jednocześnie hierarchię zadań w zakresie realizacji celów poprzez odpowiednio dobrane mierniki i jest alternatywnym rozwiązaniem dla budżetu tradycyjnego. Różnice między budżetem w ujęciu klasycznym i ujęciu zadaniowym wskazano w tabeli 3.

Tabela 3

Podstawowe różnice między budżetem w ujęciu klasycznym i ujęciu zadaniowym

| Tradycyjny  | Zadaniowy   |
|---|---|
| – Utrudnia powiązanie wydatków z celami i zadaniami rządu   | – Umożliwia powiązanie wydatków z celami i zadaniami, co pozwala na funkcjonalne uporządkowanie wydatków wg zadań |
| – Resortowe podejście   | – Sprzyja współpracy w rządzie i innych instytucjach sektora publicznego  |
| – Brak wieloletniej projekcji wydatków na zadania   | – Długofalowe podejście – trzyletnia projekcja wydatków dla zadań   |
| – Brak powiązania wydatków z kategoriami skuteczności i efektywności  | – Zarządzanie wydatkami w kierunku zwiększania skuteczności i efektywności polityki rządu                         |
| – Brak integracji wydatków  | – Globalne podejście do wydatków sektora finansów publicznych   |
| – Brak czytelnej informacji o wydatkach – klasyfikacja budżetowa wymaga specjalistycznej wiedzy – budżet „po chińsku” | – Czytelna informacja dla parlamentu o wydatkach w klasyfikacji zadaniowej – co otrzymujemy za konkretne wyniki   |
| – Planowanie zadań po zatwierdzeniu środków   | – Przydział środków następuje po analizie oraz ocenie planów i przewidywanych skutków                             |
| – Ukierunkowuje dyskusję w Sejmie na pojedyncze pozycje wydatkowe   | – Umożliwia merytoryczną dyskusję w Sejmie o priorytetowych zadaniach rządu                                       |

Źródło: M. Podstawka, J. Dynowska, P. Góralski, E. Rudowicz, *Przygotowanie administracji rządowej do sporządzenia zadaniowego planu wydatków na rok 2008*, Materiały szkoleniowe, Kancelaria PRM, Warszawa, s. 23, za: E. Rudowicz:

*Budżet zadaniowy – reorientacja z wydatkowania na zarządzanie finansami publicznymi*, SGGW, Warszawa 2008, s. 135.

Wdrożenie budżetu zadaniowego jest procesem, w którym samo rzetelne i skrupulatne przygotowanie celów i mierników trwa parę miesięcy i ulega pewnym modyfikacjom. Budżet zadaniowy jako narzędzie zarządcze nie może być zbudowany tylko pod względem marketingowym, populistycznym, opartym na wygodnych miernikach, którymi zawsze, bez względu na to, co się zrobi, będzie można się pochwalić. W takiej sytuacji będzie to fikcja w nowoczesnym zarządzaniu jednostką i w dłuższej perspektywie przyczyni się do dużych nieporozumień i trudności natury organizacyjnej, politycznej, jak również finansowej<sup>16</sup>. Bardzo istotną i zasadniczą kwestią przy opracowaniu budżetu zadaniowego jest właściwe określenie celów i mierników ich realizacji. Od tego bowiem w znacznej mierze zależy powodzenie tegoż budżetu. Źle postawione cele mogą spowodować, iż dysponenci budżetowi skupią się na ich realizacji, ale tylko w wymiarze administrowania, który nadal nie spowoduje podejścia zarządczego ani nie przyczyni się do przeprowadzenia pełnowartościowej analizy. Niezmiernie istotne jest więc wskazanie takich celów, jakie mają zostać zrealizowane po wykonaniu określonych zadań. Cele muszą być konkretne, realistyczne i określone w czasie<sup>17</sup>.

Największą barierą w zastosowaniu metody zadaniowego budżetowania wydatków są problemy z precyzyjnym określeniem zadań i ich miar wykonywania dla wszystkich rodzajów działalności publicznej<sup>18</sup>. Jakkolwiek nowe ustawowe uregulowania prawie nic nie mówią o budżecie zadaniowym w JST, to jednak należy zwrócić uwagę na kilka elementów, które w sposób jednoznaczny wprowadzają fundamentalne zmiany w procesie zarządzania środkami publicznymi. Najważniejsze z nich to<sup>19</sup>:

#### 1. Obowiązek konstrukcji budżetu państwa w układzie zadaniowym.

<sup>16</sup> T. Lubińska, *Nowe zarządzanie publiczne-skuteczność i efektywność. Budżet zadaniowy w Polsce*, Difin, Warszawa 2009, za: M. Dylewski, B. Filipiak, M. Gorzałczyńska-Koczkodaj, *Metody analityczne w działalności jednostek podsektora samorządowego*, Difin, Warszawa 2010, s. 180.

<sup>17</sup> M. Dylewski, B. Filipiak, M. Gorzałczyńska-Koczkodaj, *Metody analityczne...*, s. 175.

<sup>18</sup> M. Dylewski, B. Filipiak, P. Szczypała, *Budżetowanie w przedsiębiorstwie. Aspekty rachunkowe, finansowe i zarządcze*, CeDeWu, Warszawa 2007, s. 18.

<sup>19</sup> M. Dylewski, *Budżet zadaniowy w jednostkach samorządu terytorialnego – narzędzie zarządcze, czy obiektywna konieczność?*, Zeszyty Naukowe nr 620, Znaczenie samorządu terytorialnego dla rozwoju regionalnego w Polsce, Niemczech i Ukrainie, VI Forum Samorządowe, Szczecin 2010, s. 59.

2. Wprowadzone elementy kontroli zarządczej w sektorze publicznym.
3. Obowiązek sporządzenia wieloletniej prognozy.

Wdrażany w samorządach budżet zadaniowy stanowi uzupełnienie budżetu tradycyjnego, dlatego też często natrafia na naturalne trudności z jego akceptacją i praktycznym zastosowaniem. Studiowanie i ocena dwóch budżetów wymaga szczegółowego opisu powiązań pomiędzy wydatkami zawartymi w klasyfikacji budżetowej a wydatkami przypisanymi do zadań. Dodatkowym problemem często pojawiającym się w większości jednostek samorządu terytorialnego, które wprowadziły budżet zadaniowy, jest kwestia doboru mierników realizacji zadań ujętych w budżecie<sup>20</sup>. Budżetowanie zadaniowe, skupiając się na określeniu szczegółowym zadania, które ma być realizowane, opiera się przede wszystkim na miarach, które umożliwiają skwantyfikowanie efektów, jakie ma przynieść realizacja danego zadania<sup>21</sup>. Informuje o tym, jakim celom służą wydatki publiczne i jakie efekty uzyskuje się z poniesionych nakładów.

Budżet zadaniowy jako nowy instrument finansowy szybciej reaguje na zmieniające się czynniki ekonomiczno-gospodarcze oraz alarmuje o nieefektywnych działaniach przed zakończeniem ich finansowania. Realna wycena poszczególnych zadań państwa powoduje lepszą alokację zasobów i wspomaga proces wyboru optymalnego finansowania oraz realizacji inwestycji<sup>22</sup>. Budżet zadaniowy pozwala odpowiedzieć na następujące pytania<sup>23</sup>:

1. Jakie zadania są wykonywane (zaplanowane do wykonania)?
2. Jakie wydatki są przeznaczone na poszczególne zadania w danym roku budżetowym?
3. Jakie cele planuje się osiągnąć, realizując poszczególne zadania i jak je mierzyć?
4. Jakie skutki (rezultaty) ma przynieść realizacja założonych celów?
5. Jakie wartości docelowe powinny osiągać zakładane mierniki?
6. Czy postawione cele zostały osiągnięte?

Proces wdrażania budżetu zadaniowego jest procesem wieloletnim, nie należy więc oczekiwać na efekty w pierwszym roku jego wdrożenia. Należy jednakże pamiętać, iż prawidłowe zbudowanie i wdrożenie budżetu zadaniowego

---

<sup>20</sup> Por. K. Pakoński, *Budżet – zintegrowane zarządzanie finansami*, Municipium, Warszawa 2000, s. 127–189.

<sup>21</sup> M. Dylewski, B. Filipiak, P. Szczypała, *Budżetowanie w przedsiębiorstwie...*

<sup>22</sup> E. Rudowicz, *Budżet zadaniowy...*, s. 142.

<sup>23</sup> *Budżet zadaniowy*, e-szkolenia dla grupy strategicznej, publikacja w Internecie (12.04.2012).

sprzyja sprecyzowaniu celów działania i monitorowania skuteczności ich realizacji, umożliwia globalne podejście do wydatków publicznych<sup>24</sup>. Ponadto budżet zadaniowy<sup>25</sup>:

1. Daje możliwość racjonalnego redystrybuowania środków publicznych dla uzyskania lepszych efektów, w tym prorozwojowych.
2. Stwarza możliwość wglądu w gospodarkę środkami publicznymi, na co pozwala konstrukcja budżetów charakteryzująca się transparentnością (przejrzystością).
3. Oznacza podwyższenie rangi naszego kraju w układzie międzynarodowym.
4. Wprowadza zarządzanie środkami publicznymi.
5. Pozwala na przejście od roli dysponenta do roli wykonawcy zadań (z biernej pozycji przechodzi się do czynnej-aktywnej).
6. Pozwala na przeprowadzenie analiz porównawczych i ocenę gospodarowania środkami publicznymi w całym sektorze publicznym.

Metoda budżetowania zadaniowego jest w zasadzie zarządzaniem zorientowanym na pomiar efektów i ich maksymalizację przy określonych dostępnych środkach do ich realizacji<sup>26</sup>. Mierniki efektów (wyników) zgodnie z powszechnie używaną metodologią w OECD i w UE usystematyzowano w metodyce budżetu zadaniowego na trzy stopnie, w zależności od poziomu ogólności celów, jakim służą<sup>27</sup>:

- oddziaływania,
- rezultatu,
- produktu.

Baza mierników dla wszystkich 22 funkcji państwa ma na celu wsparcie dysponentów w trudnym procesie doboru mierników, określających stopień realizacji celów w ramach prac nad budżetem zadaniowym, jak również podniesienie jakości prezentowanych mierników, gwarantując rzetelne i sprawne mierzenie efektów wydatkowanych środków publicznych<sup>28</sup>. Niezbędnym elementem wspomagającym budżet zadaniowy jest również identyfikacja istoty kontroli zarządczej jako narzędzia wspomagającego budżet zadaniowy w realizacji

<sup>24</sup> M. Dylewski, B. Filipiak, M. Gorzałczyńska-Koczkodaj, *Metody analityczne...*, s. 174.

<sup>25</sup> K. Piotrowska-Marczak, T. Uryszek, *Zarządzanie finansami publicznymi*, Difin, Warszawa 2009, s. 133.

<sup>26</sup> M. Dylewski, *Planowanie budżetowe w podsektorze samorządowym. Uwarunkowania, procedury, modele*, Difin, Warszawa 2007, s. 173.

<sup>27</sup> T. Lubińska, *Nowe zarządzanie publiczne...*, s. 59.

<sup>28</sup> Baza mierników – zakończenie prac, [www.mf.gov.pl](http://www.mf.gov.pl) (2.05.2012).

sprecyzowanych celów poprzez monitorowanie mierników efektywności i skuteczności działania.

## **Podsumowanie**

Kluczowym aspektem paradygmatu układu zadaniowego jest:

- potrzeba modernizacji finansów publicznych,
- identyfikacja skuteczności i sprawności systemów zarządzania, szczególnie zarządzania przez jakość,
- zwiększenie efektywności wydatkowania środków (powiązanie środków finansowych z mierzalnymi efektami) i stabilizacja finansów publicznych.

Należy stwierdzić, że budżet w ujęciu zadaniowym w sposób znaczący może przyczynić się do efektywnego zaspokajania potrzeb w zakresie finansowania wszystkich funkcji państwa, bowiem stanowi:

- a) niezbędny element procesu budżetowego oraz instrument wspomagający zarządzanie publiczne,
- b) narzędzie skutecznego i efektywnego zarządzania,
- c) element zwiększenia odpowiedzialności w wydatkowaniu środków publicznych,
- d) oraz większa przejrzystość finansów publicznych.

## **THE PARADIGM OF A TASK-BASED BUDGET AS A PRECONDITION FOR EFFICIENT MANAGEMENT IN THE PUBLIC SECTOR**

### **Summary**

The reform based on implementation of a task-based budget is a key element to the budget process and an indispensable instrument supporting public management, whose main objective is providing transparency of public fund management processes with clearly set out objectives. The paradigm of a task-based scheme on the one hand underscores the need for a reform (modernization) of public finances, and on the other, allows for identification of efficiency and efficacy of systems of management (in partic-

ular management through quality), and thus the increase of efficiency of distribution of public funds and their stabilization.

*Translated by Marcin Michalczak*