

Monika Kaczurak-Kozak

Wdrażanie i konstrukcja budżetu zadaniowego w Polsce

Studia Lubuskie : prace Instytutu Prawa i Administracji Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Sulechowie 9, 179-201

2013

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, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

MONIKA KACZURAK-KOZAK
Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Sulechowie

Wdrażanie i konstrukcja budżetu zadaniowego w Polsce

1. Wstęp

Zmiany zachodzące w gospodarce światowej, kryzysy gospodarcze i finansowe, stale rosnące oczekiwania społeczeństwa wymuszają poszukiwanie rozwiązań, które zwiększałyby efektywność gospodarowania środkami publicznymi. W teorii ekonomii sektora publicznego szczególnie rozpowszechniona została koncepcja Nowego Zarządzania Publicznego (*New Public Management* – NPM). Korzenie tej koncepcji sięgają Wielkiej Brytanii. Stanowi ona alternatywę tradycyjnego podejścia do spraw gospodarki finansowej jednostek sektora finansów publicznych. Wprowadza model menedżerski w miejsce klasycznego (biurokratycznego) modelu administracji publicznej.

Celem NPM jest wdrożenie w sektorze publicznym metod i rozwiązań stosowanych dotychczas w sektorze prywatnym, a więc zorientowanych na efekty. W modelu tym nacisk kładzie się na profesjonalne zarządzanie i efektywność, w tym na możliwość dokonywania oceny działalności i funkcjonowania jednostek sektora publicznego, na podstawie właściwie określonych, mierzalnych mierników ich wykonania. Konieczne jest zatem zastosowanie nowoczesnego instrumentarium zarządczego, umożliwiającego zwiększenie efektywności i skuteczności realizowanych zadań publicznych oraz racjonalizację wydatków publicznych. Wśród nich wymienia się: systemy zarządzania jakością, zarządzanie ryzykiem, audyt wewnętrzny, kontrolę zarządczą, rachunek kosztów, wieloletnie planowanie finansowe oraz budżetowanie zadaniowe.

2. Pojęcie budżetu zadaniowego

Jednym z podstawowych elementów NPM jest koncepcja budżetu zadaniowego (ang. *performance budgeting*), czyli metoda planowania oparta na zarządzaniu finansami publicznymi przez rezultaty. „Koncepcja budżetowania zadaniowego zrodziła się w latach 20. XX wieku. [...] Jego idea 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”¹.

Sposobów implementacji budżetu zadaniowego na świecie jest wiele. Nie sposób zatem jednoznacznie go zdefiniować. Literatura zawiera wiele jego charakterystyk. Przykładowe definicje zaprezentowano w tabeli 1.

Tabela 1. Definicje budżetu zadaniowego

Autor	Definicja
S. Owsiak	Plan finansowy podmiotu publicznego [...]. w którym niezależnie od obowiązującej klasyfikacji dochodów i wydatków budżetowych, zapisane są konkretne zadania charakteryzujące się niejednorodnością. Zadanie ma określony (ilościowo i jakościowo) cel, koszt, wskaźnik efektywności, wskazana jest także osoba odpowiedzialna za jego realizację.
T. Lubińska, A. Lozano-Platonoff, T. Strąk	Istotą budżetu zadaniowego jest wprowadzenie zarządzania wydatkami publicznymi poprzez cele odpowiednio skonkretyzowane i zhierarchizowane na rzecz osiągania określonych efektów, mierzonych za pomocą ustalonego systemu mierników.
A. Wernik	Istota budżetu zadaniowego polega na precyzyjnym określeniu zadań, które mają być finansowane ze środków budżetowych oraz stosowaniu odpowiednich mierników, które umożliwiłyby ocenę efektów uzyskanych w wyniku ponoszonych wydatków budżetowych.
M. Postuła, P. Perczyński	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 określającymi stopień realizacji celu.

¹ A. Jachowicz, *Budżet zadaniowy – szansa efektywnego zarządzania finansami publicznymi w świetle członkostwa w Unii Europejskiej i w drodze do strefy euro*, Zeszyty Naukowe nr 10, Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Kraków 2011, s. 46.

B. Pietrzak, Z. Polański, B. Woźniak	Istotą budżetu zadaniowego jest zarządzanie środkami publicznymi przez cele. Cele te są skonkretyzowane i ich realizacja następuje według określonej hierarchii. Na każdym etapie realizacji zadań w ramach określonego celu za pomocą odpowiednich mierników mierzy się ich efektywność. Budżet zadaniowy pozwala ustalić, które zadania są dla danego celu najważniejsze i zmierzyć jak zostały ustalone.
--	---

Źródło: Opracowanie na podstawie: S. Owsiak, *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, PWN, Warszawa 2005, s. 294; T. Lubińska (red.), *Nowe zarządzanie publiczne – skuteczność i efektywność. Budżet zadaniowy w Polsce*, DIFIN, Warszawa 2009, s. 41; A. Wernik, *Finanse publiczne. Cele. Struktury. Uwarunkowania*, PWE, Warszawa 2007, s. 174; M. Postuła, P. Perczyński (red.), *Budżet zadaniowy w administracji publicznej*, wyd. II (poprawione), Ministerstwo Finansów, Warszawa 2010, s. 26; B. Pietrzak, Z. Polański, B. Woźniak, *System finansowy w Polsce*, t. 2, PWN, Warszawa 2008, s. 114.

Podstawowa idea kryjąca się za hasłem budżet zadaniowy – jak podkreśla J. Górniak – jest następująca: należy powiązać nakłady budżetowe z pomiarem uzyskiwanych efektów. Wskazuje przy tym dobre strony tego rozwiązania wynikające głównie z wprowadzenia definicji i pomiaru efektów, w tym:

- przesunięcie uwagi z wydatków budżetowych i reguł ich wykorzystania na mierzalne efekty działań władz publicznych,
- ujęcie działań władz publicznych w struktury programów o jasno zdefiniowanych celach ujętych w kategorii rezultatów,
- wzrost skuteczności i efektywności realizowanych programów,
- alokacja zasobów na projekty charakteryzujące się większą efektywnością i wygaszanie wydatków nieprzynoszących widocznych efektów lub efektów uzasadniających poniesione koszty².

3. Etapy wdrażania budżetu zadaniowego w Polsce

Omówienie procesu wdrażania budżetowania zadaniowego w Polsce należy poprzedzić pewnym uściśleniem. Budżet zadaniowy jest stosowany w Polsce (od połowy lat 90. XX w.) na szczeblu samorządowym. Istotna była tu pomoc pozyskana z Programu Partnerstwa dla Samorządu (LGPP), sponsorowanego przez Amerykańską Agencję Rozwoju Międzynarodowego (USAID). Mimo

² J. Górniak, *Ewaluacja jako instrument współczesnej polityki gospodarczej*, [w:] *Ewaluacja wobec wyzwań stojących przed sektorem finansów publicznych*, A. Haber, M. Szałaj (red.), Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2009, s. 15.

braku w Polsce regulacji prawnych w tym obszarze, aktualnie kilkadziesiąt samorządów w Polsce stosuje budżetowanie zadaniowe. Jego zakres jest jednak zróżnicowany: obejmuje pojedyncze obszary działalności jednostki samorządu terytorialnego lub jej całość. Prekursorem w tym obszarze było miasto Kraków, w ślad zanim poszły m. in. Lublin, Poznań, Szczecin.

Reformę polskich finansów publicznych w kierunku wprowadzenia budżetu zadaniowego – w sektorze rządowym – podjęto w 2006 r. Podstawę prawną w tym zakresie stanowiła wówczas Ustawa z dnia 30.06.2005 r. o *finansach publicznych* (Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.). Można w niej znaleźć zapisy wskazujące na odmienne (od stosowanego) podejście do planowania zadań publicznych. Zgodnie z art. 35 ust. 3 pkt. 1 wydatki powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskania najlepszych efektów z danych nakładów.

Konkretne wskazania dotyczące budżetu zadaniowego zawarto w Programie Konwergencji z 2006 r. oraz w Dokumentcie Implementacyjnym Krajowego Programu Reform na lata 2005-2008, przyjętym przez Radę Ministrów 17.10.2006 r., stanowiącym część dokumentacji programowej opracowanej na podstawie Narodowego Planu Rozwoju 2007-2013. Konieczne było również wprowadzenie poprawek do obowiązującej ustawy o finansach publicznych. Zobowiązano dysponentów środków publicznych do opracowania zestawienia zadań, w ramach planowanych kwot wydatków wraz z opisem celów przedmiotowych zadań, mierników wykonania oraz przewidywanych wieloletnich kosztów finansowych, związanych z ich realizacją. Zestawienie to należało umieścić w treści uzasadnienia do projektu ustawy budżetowej (art. 124 pkt 9). Ponadto, w art. 158 ust. 3 tej ustawy dodano, iż sprawozdanie z wykonania ustawy budżetowej powinno zawierać m. in. informacje o wykonaniu zadań, w ramach planowanych kwot wydatków wraz z opisem celów przedmiotowych zadań, mierników wykonania oraz przewidywanych wieloletnich kosztów finansowych związanych z ich realizacją, a także o wydatkach poniesionych na ich realizację. Wprowadzone zapisy można uznać za fundament budżetu zadaniowego na szczeblu rządowym w Polsce.

Istotną rolę w ujęciu budżetu zadaniowego w odpowiednie ramy prawne stanowią rozporządzenia. Pierwsze szczegółowe rozwiązania pojawiły się w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 18.05.2007 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy

budżetowej na rok 2008 (Dz. U. Nr 94, poz. 628)³. W nocy budżetowej na 2008 r. wprowadzono nową zasadę opracowywania budżetu przez dysponentów. Zgodnie z §2 pkt 2 dysponenti opracowują projekty swoich budżetów w układzie zadaniowym na dany rok budżetowy i dwa lata kolejne w układzie wynikającym z dyspozycji art. 124 pkt 9 ustawy o finansach publicznych. W celu odzwierciedlenia wydatków w układzie zadaniowym w załączniku nr 58 do rozporządzenia dołączono instrukcję sporządzania planów rzeczowych i finansowych dotyczących planowania budżetu zadaniowego oraz wprowadzono wzory formularzy:

- BZ-1 Zestawienie głównych zadań wraz z opisem celów tych zadań, mierników wykonania, a także podmiotów odpowiedzialnych za realizację tych zadań na lata 2008-2010,
- BZ-2 – Zestawienie planowanych wydatków dla poszczególnych zadań budżetowych na następny rok budżetowy wraz z określeniem źródła pochodzenia środków oraz
- BZ-3 – Zestawienie planowanych wydatków w układzie zadaniowym na rok następny, a także planowanych wydatków na dwa lata kolejne, wraz z celami zadań, określeniem ich mierników oraz podaniem ich docelowej wartości.

Pierwsza wersja budżetu zadaniowego przedstawiona została na 2008 r. (w wersji skróconej w Uzasadnieniu do ustawy budżetowej na rok 2008, w pełnej wersji w Raporcie „Budżet zadaniowy”). Budżetem zadaniowym objęto wydatki 67 dysponentów ujęte w 82 częściach budżetowych⁴. W praktyce okazało się, iż wiele zadań dysponentów głównych jest ze sobą powiązanych. Ich realizacja wymaga więc współpracy niekiedy kilku resortów. W efekcie, kolejne rozporządzenie odnoszące się do projektu ustawy budżetowej na rok 2009⁵ wprowadziło nowy układ budżetu zadaniowego, wyodrębniając w nim: funkcje, zadania i podzadania. Modyfikacja polegała na wydzieleniu – obok zadań i po-

³ Wcześniej, w drugiej połowie 2006 r., uruchomiony został pierwszy pilotażowy projekt realizacji budżetu zadaniowego. Dotyczył on dwóch części budżetowych: 28. Nauka i 38. Szkolnictwo wyższe.

⁴ Co stanowiło 44% wydatków budżetu państwa.

⁵ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 9.05.2008 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2009 (Dz. U. Nr 87, poz. 837).

dzadań – również funkcji państwa. Mają one charakter porządkujący, stanowiąc jednocześnie najwyższy szczebel struktury zadaniowej. Znalazły się w nich zadania realizowane przez różne podmioty. Jednocześnie zobowiązano dysponentów do przypisania do każdego zadania i podzadania celów i odpowiednich dla tych celów mierników – w ustalonej liczbie. Wprowadzenie limitu na ilość celów zmierzało do podniesienia przejrzystości, zwartości oraz spójności zadaniowej prezentacji wydatków.

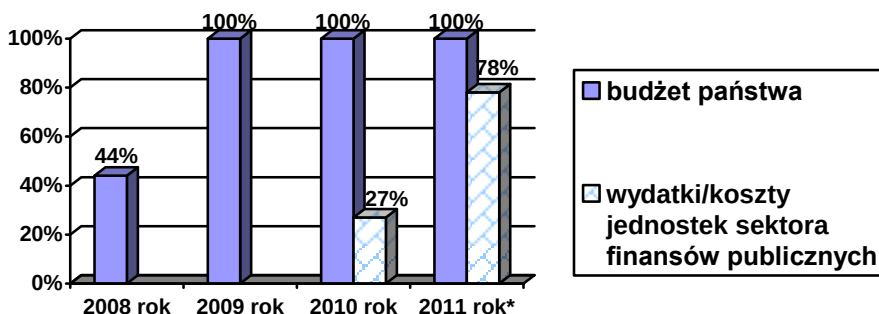
Na lata 2009-2011 został przygotowany plan wydatków w nowym ujęciu (zadaniowym) w oparciu o 22 podstawowe funkcje państwa, grupujące wydatki wszystkich dysponentów części budżetowych według podstawowych działalności (rodzajów polityki) państwa. Prace reformatorskie są prowadzone w dalszym ciągu. W celu usprawnienia i ujednolicenia prac nad budżetem zadaniowym została stworzona aplikacja komputerowa BUZA, ułatwiająca wypełnianie formularzy dotyczących planowania wydatków w układzie zadaniowym (BZ-1, BZ-2, BZ-3).

Aktualną podstawę prawną w tym zakresie stanowi ustawa z dnia 29.08.2009 r. o finansach publicznych⁶. Zawiera ona wiele istotnych w procesie wdrażania budżetowania zadaniowego rozwiązań, m.in. ramy prawne realizacji kolejnych etapów implementacji budżetu zadaniowego (w tym dotyczące ewidencji oraz sporządzania sprawozdań z wykonania budżetu w układzie zadaniowym). Odnosi się do kwestii kontroli nad budżetem zadaniowym i jego elementami. Ustanowiono w niej organ ustawowy funkcjonujący w Ministerstwie Finansów (do 31.12.2012 r.) odpowiedzialny za pracę nad budżetem w układzie zadaniowym – Koordynatora Krajowego Budżetu Zadaniowego. Od 1.01.2013 r. ogólną kontrolę efektywności i skuteczności realizacji budżetu w układzie zadaniowym sprawuje Minister Finansów.

Obecnie budżetem zadaniowym objęty jest cały sektor finansów publicznych, z wyłączeniem jednostek samorządu terytorialnego oraz Narodowego Funduszu Zdrowia. Ewolucję procesu wdrażania budżetu zadaniowego w Polsce prezentuje wykres 1.

⁶ Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm., zwana dalej ustawą o finansach publicznych.

Wykres 1. Proces wdrażania budżetu zadaniowego w Polsce – skala wydatków objęta budżetem zadaniowym



* Z wyłączeniem NFZ oraz jednostek samorządu terytorialnego

Źródło: P. Perczyński, *Wprowadzenie* (prezentacja), wystąpienie na Konferencji Międzynarodowej: *Doskonalenie i rozwój systemu budżetu zadaniowego jako narzędzia wieloletniego planowania i zarządzania finansami publicznymi*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2010, www.mf.gov.pl

Ministerstwo Finansów przygotowało harmonogram prac (tzw. Kamienie Milowe) związanych z wprowadzaniem budżetu zadaniowego do polskiego systemu finansów publicznych. Odnosi się on zarówno do kwestii rozwiązań legislacyjnych, jak i informacyjno-księgowych (tab. 2).

Tabela 2. Harmonogram prac związanych z wdrażaniem budżetu zadaniowego w Polsce

Okres	Zakres prac
2008	• przeprowadzenie analizy aktów prawnych na potrzeby wdrażania budżetu zadaniowego, • opracowanie podstaw metodologicznych dla wieloletniego planowania zadaniowego, • przygotowanie założeń do projektów aktów prawnych regulujących funkcjonowanie budżetu zadaniowego, w tym wieloletniego planowania zadaniowego, • przygotowanie projektów realizowanych z udziałem środków UE, mających na celu współfinansowanie prac nad wdrożeniem budżetu zadaniowego;
2009	• sporządzenie metodyki budżetu zadaniowego, • sporządzenie wytycznych do sprawozdań z wykonania budżetu zadaniowego w układzie funkcjonalnym,

	• opracowanie założeń do projektu systemu informatycznego obsługującego budżet zadaniowy;
2010	• przygotowanie koncepcji monitoringu realizacji budżetu w nowym układzie funkcjonalnym, • zakończenie I etapu prac nad systemem sprawozdawczym w ujęciu zadaniowym, umożliwiającym monitoring wydatków publicznych;
2011	• sporządzenie bazy mierników dla wszystkich funkcji państwa, • zakończenie II etapu prac nad systemem sprawozdawczym w ujęciu zadaniowym, umożliwiającym monitoring wydatków publicznych, • przeprowadzenie pierwszego monitoringu i sprawozdawczości budżetu zadaniowego;
2012	• sporządzenie projektu pierwszego – równoległego do klasycznego – zadaniowego budżetu państwa na rok 2013, • wdrożenie metodologii efektywnego zarządzania finansami publicznymi na szczeblu centralnym przy wykorzystaniu wieloletniego planowania zadaniowego i całościowej bazy mierników;
2013	• przygotowanie założeń do systemu ewaluacji budżetu zadaniowego, • wdrożenie systemu informatycznego obsługującego budżet zadaniowy;
2014	• przygotowanie sprawozdania z wykonania budżetu państwa obejmującego realizację budżetu zadaniowego za 2013 r. umieszczonego po raz pierwszy w ustawie budżetowej, • 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;
2015	• sporządzenie raportu dotyczącego oceny wpływu funkcjonowania budżetu zadaniowego na finanse publiczne, • rozliczenie projektów realizowanych w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego.

Źródło: Harmonogram prac nad budżetem zadaniowym na lata 2008-2015, Ministerstwo Finansów, Departament Reformy Finansów Publicznych, www.mf.gov.pl.

Przedstawiony w harmonogramie okres prac wskazuje na to, że wypracowanie polskiego modelu budżetu zadaniowego nie jest proste. Początkowe lata można określić jako etap informacyjny. Obejmowały one prace legislacyjne, stanowiące bazę późniejszych działań zmierzających do kompletnego wprowadzenia budżetu zadaniowego. W latach 2009-2010 wydatki zostały w całości przygotowane w ujęciu zadaniowym według 22 funkcji państwa. Po raz pierwszy ujęto w uzasadnieniu do ustawy budżetowej na 2010 r. wydatki,

cele i mierniki budżetu państwa na trzy lata w układzie funkcji, zadań i podzadań. W 2011 r. zakończone zostały prace nad systemem sprawozdawczym w ujęciu zadaniowym oraz opracowano bazę mierników dla wyodrębnionych funkcji państwa. Od roku 2012 jednostki wykonujące budżet muszą rozliczać się z wydawanych pieniędzy publicznych równolegle w układzie zadaniowym i tradycyjnym. Od 2013 r. budżet w układzie zadaniowym jest obowiązkowy. Harmonogram kończą zadania przewidziane na rok 2015.

4. Podstawa prawna i zasady budżetu zadaniowego

Sektor finansów publicznych w Polsce, mimo wprowadzonych reform, jest mocno rozbudowany. Nie służy to sprawności jego funkcjonowania. Kondycja finansów publicznych stale ulega pogorszeniu, co w konsekwencji spowodowało, iż w ostatnich latach polska gospodarka nie spełniała kryteriów z Maastricht. W tych okolicznościach szczególny akcent pada na kwestię poprawy efektywności i skuteczności funkcjonowania sektora publicznego oraz reform ukierunkowanych na racjonalizację wydatków publicznych. Wyrazem tych działań jest wdrożenie budżetowania zadaniowego. Ponadto, Polska, przystępując do Unii Europejskiej, zobowiązała się do wprowadzenia nowoczesnych metod zarządzania środkami publicznymi. Zatem budżet zadaniowy i wynikający z niego nowy sposób zarządzania środkami publicznymi należy traktować jako narzędzie służące osiągnięciu standardów unijnych i spełnieniu kryteriów konwergencji określonych przez Unię Europejską.

Budżet zadaniowy do ustawy o finansach publicznych wprowadzono poprzez cztery zasadnicze elementy:⁷

- umieszczenie w uzasadnieniu do ustawy budżetowej wydatków w układzie zadaniowym, zgodnie z umieszczoną w ustawie o finansach publicznych metodologią,
- zadaniowy sposób prezentacji w ustawie budżetowej programów wieloletnich i inwestycji,
- wprowadzenie jednolitych zasad dotyczących systemu sprawozdawczego w zakresie budżetu zadaniowego,

⁷ Uzasadnienie do projektu ustawy o finansach publicznych;
http://finansepubliczne.pl/materialy/MF_projekt_ustawy_o_finansach_publicznych_u.pdf.

- obowiązek planowania zadaniowego przez agencje wykonawcze, fundusze celowe i państwowe osoby prawne.

Ustawodawca posługuje się pojęciem „układ zadaniowy”, przez który rozumie (art. 2 pkt 3) 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 z poniesionych nakładów.

Do planowania w układzie zadaniowym zobowiązano: państwowe jednostki budżetowe, agencje wykonawcze, instytucje gospodarki budżetowej, dysponentów państwowych funduszy celowych oraz państwowe osoby prawne utworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych (z wyłączeniem przedsiębiorstw, jednostek badawczo-rozwojowych, banków i spółek prawa handlowego). Wynika to z art. 142 pkt 11⁸, w którym wskazuje się: do projektu ustawy budżetowej dołącza się uzasadnienie zawierające 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, o których mowa w art. 9 pkt 14, sporządzany w układzie zadaniowym⁹.

Zgodnie z art. 50 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych przedstawiane Radzie Ministrów projekty ustaw oraz akty prawne, których skutkiem finansowym może być zwiększenie wydatków lub zmniejszenie dochodów jednostek sektora finansów publicznych w stosunku do wielkości wynikających

⁸ Art. 142 pkt 11 ustawy o finansach publicznych wszedł w życie z dniem 1.01.2012 r.

⁹ Uzasadnienie do projektu ustawy budżetowej na rok 2013 zawiera układ zadaniowy wydatków państwa (budżet zadaniowy). Wskazuje się w nim, iż dokument ten symbolicznie kończy pierwszy etap procesu przygotowania do wdrożenia budżetu zadaniowego do polskiego systemu finansów publicznych, którego celem było stworzenie podstaw prawnych i metodologicznych planowania budżetowego w ujęciu zadaniowym (definiowanego przez OECD jako tzw. budżet zadaniowy prezentacyjny); w: *Planowanie w układzie zadaniowym na rok 2013. Omówienie*, Rada Ministrów, Warszawa 2012, s. 5.

z obowiązujących przepisów, zawierają w uzasadnieniu – obok określenia wysokości tych skutków oraz wskazania źródeł ich sfinansowania – opis celów nowych zadań i mierników określających stopień realizacji celów. Zapis ten powoduje, iż już w trakcie prac nad nowymi regulacjami prawnymi należy mieć na uwadze cel państwa, który zostanie zrealizowany wraz z wprowadzeniem nowych rozwiązań.

Koncepcja budżetu zadaniowego w Polsce została oparta na czterech zasadach zarządzania:¹⁰

- 1) Przejrzystości (*transparency*), czyli wprowadzenia przejrzystej klasyfikacji budżetowej o charakterze zadaniowo-podmiotowym.
- 2) Wieloletniości (*multiyear planning*), czyli wieloletniej projekcji wydatków dla zadań. Wynikiem procesu planowania wieloletniego jest trzyletnia zadaniowa projekcja wydatków dla wszystkich dysponentów, która obejmuje zadania budżetowe (wraz z celami, miernikami oraz wydatkami)¹¹. W uzasadnionych przypadkach niektóre zadania budżetowe mogą mieć dłuższy niż trzyletni okres obowiązywania, np. programy operacyjne współfinansowane ze środków pochodzących z budżetu UE.
- 3) Skuteczności (*effectiveness*) i efektywności (*efficiency*), czyli określenia celów i mierników oraz porównania efektów z wydatkowanymi środkami publicznymi. Zasady te są ze sobą ściśle powiązane i decydują o sprawności działania. Istotne są w tym obszarze mierniki odnoszące się do skuteczności i efektywności. Mierniki skuteczności mierzą stopień osiągnięcia zamierzonych celów, a mierniki efektywności – zależność między nakładami i osiągniętymi efektami (wynikami)¹².
- 4) Konsolidacji (*public expenditure consolidation*), sprowadzającej się do wieloletniej konsolidacji wydatków budżetu państwa z wydatkami (kosztami) wybranych funduszy publicznych i jednostek podsektora rządowego.

¹⁰ Nowe zarządzanie publiczne – skuteczność i efektywność. Budżet zadaniowy w Polsce, T. Lubińska (red.), Warszawa 2009, s. 48.

¹¹ *Ibidem*, s. 62.

¹² *Ibidem*, s. 59.

5. Struktura budżetu zadaniowego w Polsce

Budżet w tradycyjnym (klasycznym) ujęciu jest planem opartym na tzw. podziałkach klasyfikacji budżetowej. Stanowią one podstawowy element układu budżetu całego sektora finansów publicznych w Polsce. Struktura klasyfikacji budżetowej w Polsce wynika z odpowiednich rozporządzeń Ministra Finansów w tej sprawie¹³. Podstawą wyodrębnienia poszczególnych podziałek jest pogrupowanie dochodów i wydatków według kryteriów: podmiotowego (według podmiotów odpowiedzialnych za realizację planu), przedmiotowego (według dziedzin działalności) oraz rodzajowego. Zgodnie z nimi budżet podzielony jest na: części (tylko w budżecie państwa), działy, rozdziały i paragrafy (tab. 3). Klasyfikacja ta stanowi podstawę sporządzania rocznego budżetu, a następnie jego realizacji.

**Tabela 3. Układ budżetu tradycyjnego (fragment)
– przykładowy plan wydatków**

Część	Dział	Rozdział	Paragraf	Nazwa	Wydatki (roczna kwota)
	921			Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	
		92109		Domy i ośrodki kultury, świetlice i kluby	
			4210	Zakup materiałów i wyposażenia	
			4260	Zakup energii	
			6059	Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych	
		92116		Biblioteki	
			2480	Dotacja podmiotowa z budżetu dla samorządowej instytucji kultury	
	926			Kultura fizyczna i sport	
		92601		Obiekty sportowe	
			4170	Wynagrodzenia bezosobowe	

Źródło: Opracowanie własne.

¹³ Rozporządzenie z dnia 2.03.2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz. U. Nr 38, poz. 207 ze zm.); rozporządzenie z dnia 4.12.2009 r. w sprawie klasyfikacji części budżetowych oraz określenia ich dysponentów (Dz. U. Nr 211, poz. 1633 ze zm.); rozporządzenie z dnia 10.03.2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji wydatków strukturalnych (Dz. U. Nr 44, poz. 255).

Części są podstawową kategorią stosowaną w budżecie państwa, stanowiącą tzw. klasyfikację resortową. Wyodrębnione są według kryterium podmiotowego, np. 01. Kancelaria Prezydenta RP, 04. Sąd Najwyższy, 14. Rzecznik Praw Dziecka, 19. Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe, 28. Nauka.

Według kryterium przedmiotowego dochody i wydatki grupuje się w podziale na:

- działy¹⁴, odpowiadające podstawowym branżom gospodarki narodowej, np. 010 rolnictwo i łowiectwo, 750 administracja publiczna, 755 wymiar sprawiedliwości, 801 oświata i wychowanie, 803 szkolnictwo wyższe,
- rozdziały, odpowiadające jednostkom lub rodzajom działalności wyodrębnionym jako branże (szczegółowy podział działów), np. 80 101 szkoły podstawowe, 80 110 gimnazja, 55 001 schroniska turystyczne, 40 003 dostarczanie energii elektrycznej, 75 414 obrona cywilna.

Najniższą i jednocześnie podstawową jednostkę klasyfikacji budżetowej stanowi paragraf. W sposób szczegółowy ujmuje on wszystkie źródła dochodów (np. podatki, cła, opłaty, dotacje) i rodzaje wydatków budżetowych (świadczenia społeczne, przekazywane dotacje, subwencje, wynagrodzenia, zakup energii).

Roczny budżet ujęty według klasyfikacji zadaniowej stanowi plan wydatków grupowanych stosownie do zadań i podzadań poszczególnych dysponentów. Modułem transformacji wydatków z budżetu tradycyjnego na budżet zadaniowy jest zadanie budżetowe. Powiązanie budżetu zadaniowego i tradycyjnego odbywa się poprzez rozdziały klasyfikacji budżetowej. W jednym zadaniu budżetowym zgrupowane są zwykle wydatki ujęte w kilku rozdziałach. Z drugiej strony, jeden rozdział klasyfikacji budżetowej wpisuje się w kilka zadań budżetowych¹⁵.

Budżet zadaniowy w Polsce odnosi się do strony wydatkowej. Wydatki, z przedstawieniem ich rocznego limitu, dzieli się między funkcje, zadania, podzadania i działania, dla których określa się cel¹⁶, miernik¹⁷ i wartość końcową.

¹⁴ Działy są najwyższym stopniem podziału klasyfikacyjnej w budżetach jednostek samorządu terytorialnego. Podstawą ich tworzenia jest Polska Klasyfikacja Działalności (rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24.12.2007 r. w sprawie *Polskiej Klasyfikacji Działalności* (PKD), Dz. U. Nr 88, poz. 439 ze zm.).

¹⁵ *Nowe zarządzanie publiczne...*, T. Lubińska (red.), *op. cit.*, s. 75.

¹⁶ Wynikający z analizy potrzeb społecznych stan rzeczy, który zamierza osiągnąć dysponent środków publicznych, zgodny z celami określonymi w strategiach rozwoju i programach rozwoju.

W przypadku ujęcia zadania w wieloletnim planie finansowym należy również określić wartość pośrednią miernika, powiązaną z tym planem.

Funkcje stanowią pierwszy (najwyższy) poziom klasyfikacji budżetowej. Wyodrębnione są według głównych obszarów polityki państwa, zgodnie z układem: 1 funkcja – 1 cel działalności państwa. Grupują wydatki z tego samego obszaru działalności państwa. W przyjętej w Polsce klasyfikacji zadaniowej wydzielono 22 funkcje państwa (tab. 4):

Tabela 4. Funkcje państwa

Funkcja 1	Zarządzanie państwem
Funkcja 2	Bezpieczeństwo wewnętrzne i porządek publiczny
Funkcja 3	Edukacja, wychowanie i opieka
Funkcja 4	Zarządzanie finansami państwa
Funkcja 5	Ochrona praw i interesów Skarbu Państwa
Funkcja 6	Polityka gospodarcza kraju
Funkcja 7	Gospodarka przestrzenna, budownictwo i mieszkalnictwo
Funkcja 8	Kultura fizyczna
Funkcja 9	Kultura i dziedzictwo narodowe
Funkcja 10	Nauka polska
Funkcja 11	Bezpieczeństwo zewnętrzne i nienaruszalność granic
Funkcja 12	Środowisko
Funkcja 13	Zabezpieczenie społeczne i wspieranie rodziny
Funkcja 14	Rynek pracy
Funkcja 15	Polityka zagraniczna
Funkcja 16	Sprawy obywatelskie
Funkcja 17	Kształtowanie rozwoju regionalnego kraju
Funkcja 18	Sprawiedliwość
Funkcja 19	Infrastruktura transportowa
Funkcja 20	Zdrowie
Funkcja 21	Polityka rolna i rybacka
Funkcja 22	Planowanie strategiczne oraz obsługa administracyjna i techniczna

Źródło: Opracowanie własne na podstawie rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 31.05.2012 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2013 (Dz. U. Nr 0, poz. 628); załącznik nr 63.

¹⁷ Stopień realizacji celu działalności państwa, oznaczający wartościowe (ilościowe), lub opisowe określenie bazowego i docelowego poziomu efektów z poniesionych nakładów.

Zestawienie funkcji zawiera coroczna nota budżetowa¹⁸. W każdej z nich mieszczą się wydatki kilku lub więcej dysponentów środków publicznych. Ostatnia funkcja (22) ma strukturę zamkniętą i obejmuje działania mające charakter wspólny (ogólny) dla zadań realizowanych w ramach całej części budżetowej lub całej jednostki realizującej poszczególne zadania, których nie udaje się przypisać do żadnego z zadań wyodrębnionych w ramach pozostałych 21 funkcji. Zalicza się tu przede wszystkim działalność związaną z zarządzaniem, koordynacją merytoryczną działalności oraz planowaniem strategicznym i operacyjnym, jak również działania mające na celu zapewnienie odpowiedniej obsługi administracyjnej i technicznej dysponenta. Zamknięty wykaz działań wyodrębnionych w ramach funkcji 22 zamieszczany jest w załączniku do rozporządzenia w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na dany rok. Na wszystkich poziomach klasyfikacji zadaniowej w zakresie funkcji 22 nie wykazuje się celów i mierników.

W ramach każdej funkcji państwa wyróżnia się zadania wyznaczające podstawowe kierunki działania w obrębie funkcji. Stanowią one drugi poziom klasyfikacji zadaniowej – przypisuje się do nich środki finansowe przeznaczone na realizację celów zadań. Składa się na nie zespół podzadań, których realizacja przez jedną lub kilka instytucji, finansowanych z budżetu państwa lub innych źródeł publicznych, wpływa na osiągnięcie celów (ilościowych lub jakościowych) określonych na szczeblu zadania.

Zadania mogą mieć charakter ogólny. Ze względu na zachowanie przejrzystości budżetu, wyodrębnia się więc podzadania i działania.

Podzadania tworzą niższy, wobec zadań, szczebel klasyfikacji zadaniowej o charakterze wykonawczym. Przypisuje się do nich wydatki/koszty, służące realizacji celów zadania, w ramach którego zostały one wyodrębnione. Podzadanie stanowi zespół działań (ujętych w grupy o podobnym zakresie przedmiotowym), których realizacja wpływa na osiągnięcie celów określonych na szczeblu podzadania. Ponadto, podzadanie powinno być utworzone w taki sposób, aby przepływy środków publicznych wykazywane były w tych samych po-

¹⁸ Aktualnie rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 31.05.2012 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2013 (Dz. U. z 2012 r., poz. 628); załącznik nr 63: formularz BZ-Z – Zestawienie zadań budżetowych w układzie zadaniowym.

dzadaniach przez jednostki przekazujące środki w ramach sektora i jednostki wydatkujące te środki.

Najniższym szczeblem klasyfikacji zadaniowej są działania. Obejmują wszystkie najważniejsze elementy procesu służącego osiągnięciu celu szczegółowego podzadania oraz wpływającego na osiągnięcie celu zadania. Dotyczą dostarczenia określonych produktów lub osiągnięcia założonych efektów. Na poziomie działań wyszczególnione zostanie rozróżnienie rodzaju wydatków według ich przynależności do określonej kategorii wydatków.

Tworząc działania, dysponent grupuje czynności o podobnym zakresie przedmiotowym, wpisujące się w zakres realizowanego podzadania, w sposób syntetyczny, umożliwiającą innym dysponentom – realizującym taki sam zakres czynności – przypisanie wydatków. Wydatki przypisane do działań powinny być ujęte według paragrafów klasyfikacji budżetowej.

Na schemacie 1., na przykładzie ujęcia w budżecie zadaniowym kwestii związanych z rynkiem pracy przedstawiono ogólną strukturę budżetu zadaniowego. Zaprezentowano wszystkie zadania realizowane w ramach funkcji 14. Rynek pracy oraz podzadania zawarte w poszczególnych zadaniach.

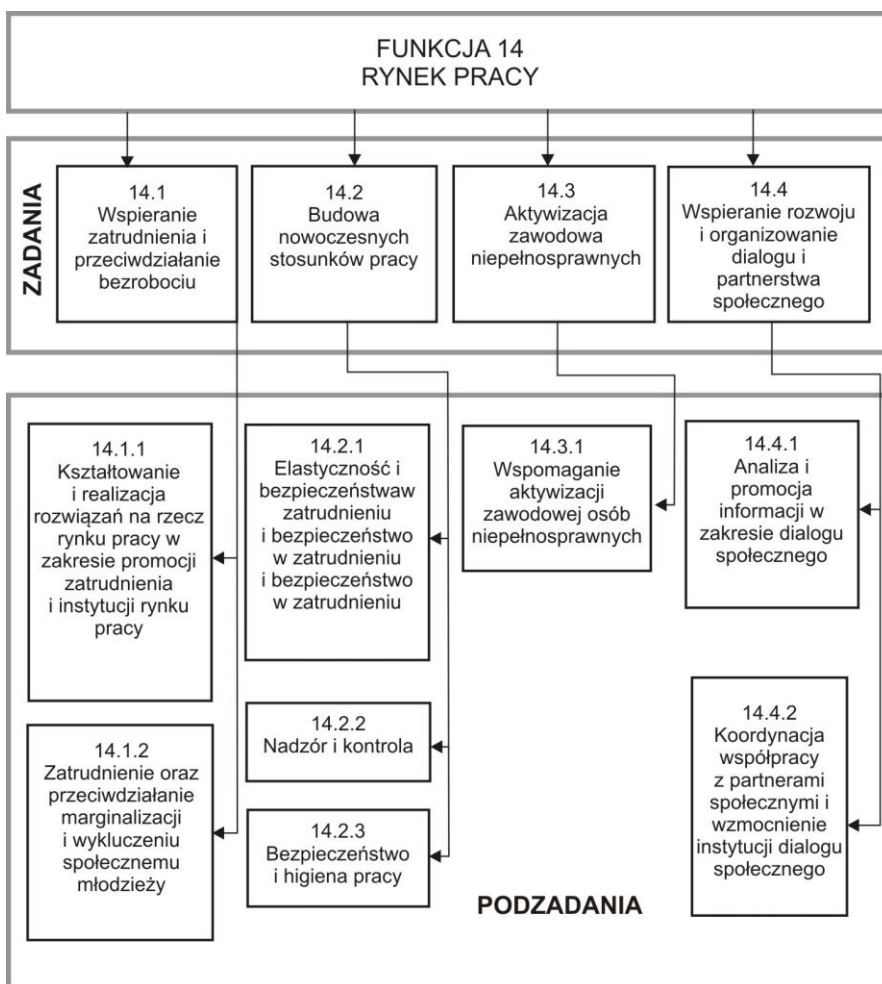
Zgodnie z wytycznymi Ministra Finansów zamieszczanymi corocznie w rozporządzeniu w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na dany rok, konstruując strukturę planów w układzie zadaniowym dysponent części budżetowej wykazuje zadania, które będą finansowane ze środków ujętych w danej części budżetowej, środków publicznych ujętych w planach finansowych państwowych funduszy celowych, których jest dysponentem oraz planach finansowych nadzorowanych przez dysponenta jednostek sektora finansów publicznych, o których mowa w art. 9 pkt 5-7 i 14 ustawy o finansach publicznych. Dla każdego zadania określa się nie więcej niż dwa cele, które planuje się osiągnąć w wyniku realizacji zadania, a ponadto nie więcej niż po jednym mierniku¹⁹ określonym przez każdego dysponenta realizującego dane zadanie. Natomiast dla każdego podzadania określa się nie więcej niż jeden cel oraz nie więcej niż jeden miernik²⁰. Ponadto, dla każdego realizowanego podzadania oraz działania określa się:

¹⁹ Ministerstwo Finansów opracowało i dalej rozbudowuje katalog mierników dla poszczególnych zadań i podzadań w ramach funkcji, którego celem jest podniesienie ich jakości. Nie są one obligatoryjne, ale zastosowanie się do nich czyni mierzenie efektów realizacji poszczególnych zadań i podzadań rzetelnym i sprawnym.

²⁰ Na podstawie wytycznych do projektu ustawy budżetowej na rok 2013.

- planowane wydatki/koszty na dany rok budżetowy i kolejne lata,
- źródła finansowania planowanych wydatków,
- jednostki realizujące.

**Schemat 1. Struktura budżetu zadaniowego na przykładzie funkcji 14.
Rynek pracy**



Źródło: Opracowanie własne na podstawie ustawy budżetowej na rok 2012

Przykład sposobu sformułowania celów i mierników dla zadania 14.1. i wyodrębnionych w nim podzadań, ujętych w ramach przedstawionej na schemacie 1 funkcji państwa, zawiera tabela 5.

Tabela 5. Cele realizowane w ramach zadania 14.1 oraz przypisane do nich mierniki

Zadanie / Podzadanie	Cel / Dysponent	Miernik
14.1. Wspieranie zatrudnienia i przeciwdziałanie bezrobociu	Rozwój aktywizacji zawodowej / Ministerstwo Obrony Narodowej ²¹	Liczba osób, które skorzystały z pomocy aktywizacji do liczby osób ubiegających się o pomoc
	Zmniejszanie bezrobocia / Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej	Stopa bezrobocia rejestrowanego
	Zapewnienie prawidłowości działania publicznych służb zatrudnienia / Wojewodowie ²²	Procent terminowo wydanych zezwoleń na pracę w stosunku do ogólnej liczby wydanych zezwoleń
14.1.1. Kształtowanie i realizacja rozwiązań na rzecz rynku pracy w zakresie promocji zatrudnienia i instytucji rynku pracy	Aktywizacja zawodowa osób niepełnoprawnych/Ministerstwo Obrony Narodowej	Liczba osób, które skorzystały z pomocy aktywizacyjnej do liczby osób ubiegających się o pomoc
	Usprawnianie funkcjonowania Publicznych Służb Zatrudnienia i instytucji rynku pracy / Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej	Wskaźnik wzrostu liczby osób zaktywizowanych w stosunku do roku poprzedniego

²¹ Minister Obrony Narodowej w ramach swojej działalności w omawianym zadaniu wykonuje działania w zakresie aktywizacji żołnierzy zwalnianych oraz zwolnionych z zawodowej służby wojskowej, jak również dla członków rodzin tych żołnierzy, z uwzględnieniem bieżących wymogów rynku pracy. W ramach tego zadania MON świadczy również pomoc w zakresie doradztwa zawodowego, pośrednictwa pracy oraz przekwalifikowania, podejmując przy tym współpracę z jednostkami wojskowymi, władzami samorządowymi oraz instytucjami rynku pracy.

²² Działania Wojewodów w ramach danego zadania polegają na terminowym wydawaniu zezwoleń na wykonywanie pracy cudzoziemcom, wykonywanie zadań organu wyższego stopnia w sprawach zatrudnienia i bezrobocia, wydawanie licencji zawodowych pośrednikom i doradcom zawodowym, jak również poprzez szkolenia pracowników publicznych służb zatrudnienia jak również przeprowadzone kontrole w zakresie standardu wykonywania usług.

14.1.2. Zatrudnienie oraz przeciwdziałanie marginalizacji i wykluczeniu społecznemu młodzieży	Zwiększanie dostępu młodzieży do usług rynku pracy / Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej	Liczba beneficjentów korzystających z usług rynku pracy oferowanych przez Ochotnicze Hufce Pracy
---	---	--

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ustawy budżetowej na rok 2012

6. Wykonanie wydatków w układzie zadaniowym²³

Zgodnie z obowiązkiem wynikającym z art. 182 ust. 2 pkt 5 ustawy o finansach publicznych, Rada Ministrów przedkłada – wraz ze sprawozdaniem z wykonania ustawy budżetowej – Sejmowi oraz Najwyższej Izbie Kontroli informację o wykonaniu wydatków w układzie zadaniowym.

Informacja ta ma szczególne znaczenie dla działań na rzecz wzmocnienia zasady sprawnego państwa, zarządzanego w sposób racjonalny, rzetelny i gospodarny, w oparciu o zasady dobrego rządzenia, przy założeniu pełnej odpowiedzialności i rozliczalności administracji publicznej (dysponentów środków publicznych) nie tylko z samego faktu wydatkowania środków publicznych (tj. wydatków/kosztów poniesionych na realizację zadań/celów publicznych), ale także z osiągniętych wyników tego wydatkowania (tj. efektów rzeczowych, rezultatów lub skutków oddziaływania na sytuację społeczno-gospodarczą kraju). Jest ona sporządzana od 2009 r. Zadaniowy plan wydatków na 2011 r. był trzecim z rzędu planem, w którym zawarto wydatki wszystkich dysponentów części budżetowych, a ponadto pierwszym, w którym ujęto plany finansowe w układzie zadaniowym wszystkich jednostek sektora finansów publicznych, które w związku z art. 32 ustawy o finansach publicznych były zobowiązane do ich sporządzenia.

Ponadto, w sprawozdaniu uwzględniono również wydatki środków europejskich, w związku z faktem, iż w 2011 r. po raz pierwszy w ramach budżetu zadaniowego na etapie planowania wyodrębniono budżet środków europejskich – jako roczny plan podlegających refundacji wydatków przeznaczonych na realizację programów finansowanych z udziałem środków europejskich (z wyłączeniem środków przeznaczonych na realizację projektów pomocy technicznej).

²³ Punkt opracowano na podstawie Informacji o wykonaniu wydatków w układzie zadaniowym w 2011 r., Rada Ministrów, Warszawa, maj 2012, www.mf.gov.pl.

Prezentację informacji o wykonaniu wydatków budżetowych w układzie zadaniowym (na przykładzie funkcji 14) zawiera tabela 6.

Tabela 6. Wydatki z budżetu państwa i budżetu środków europejskich (BŚE) w 2011 r. realizowane w ramach funkcji 14. Rynek pracy (w mln zł)

Zadanie	Plan		Wykonanie		% realizacji planu	Rozkład wydatków na zadania
	ogółem	w tym BŚE	ogółem	w tym BŚE		
14.1. Wspieranie zatrudnienia i przeciwdziałanie bezrobociu	415,5	345,0	1 126,7	1 057,1	1619,4%	54,4%
14.2. Budowa nowoczesnych stosunków pracy	198,5	0,0	193,9	0,0	97,7%	9,4%
14.3. Aktywizacja zawodowa osób niepełnosprawnych	784,7	31,8	749,1	27,1	95,5%	36,1%
14.4. Informatyzacja działalności i budowa społeczeństwa informacyjnego ²⁴	8,0	0,0	3,0	0,0	37,0%	0,1%
Razem	1406,7	376,8	2072,7	1084,2	1619,4%	54,4%

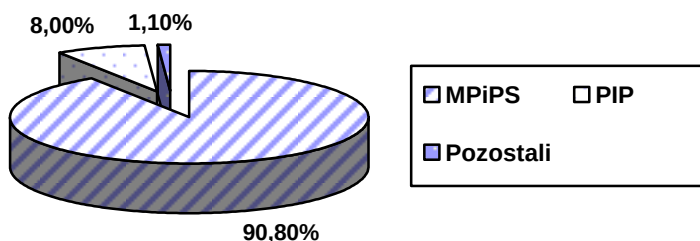
W ramach wydatków z budżetu państwa ujęto wydatki na współfinansowanie projektów z udziałem środków europejskich.

Źródło: Opracowanie na podstawie Informacji o wykonaniu wydatków w układzie zadaniowym w 2011 r., Rada Ministrów, Warszawa 2012, s. 174.

²⁴ Różnica w stosunku do zadania 14.4. na schemacie 1 wynika z faktu, iż od 2012 r. zmianie uległ sposób prezentowania wydatków na informatyzację działalności oraz budowę społeczeństwa informacyjnego. Zrezygnowano z wyodrębniania stosownych zadań w ramach każdej funkcji, a wydatki ponoszone na te cele są przypisane bądź do właściwych zadań merytorycznych, bądź wykazywane w funkcji 16, w zadaniu 16.8. Informatyzacja działalności i budowa społeczeństwa informacyjnego.

Budżet zadaniowy odpowiada również na pytanie: czy i w jakim stopniu cele realizowane są wspólnymi działaniami i środkami różnych dysponentów. Przykładowo, z Informacji o wykonaniu wydatków w układzie zadaniowym w 2011 r. wynika, iż w ramach realizacji 14 funkcji państwa najwięcej (1.882,4 mln zł, w tym z budżetu środków europejskich 1.084.2 mln zł), wydatkował Minister Pracy i Polityki Społecznej, co stanowi 90,8% ogółu środków budżetowych wydatkowanych w ramach funkcji. Zestawienie zbiorcze dotyczące udziału wydatków poszczególnych dysponentów w wydatkach na 14. funkcję państwa ogółem przedstawia wykres 2.

Wykres 2. Wydatki z budżetu państwa i budżetu środków europejskich w podziale na dysponentów (w%)



W kategorii „Pozostali” wykazano wydatki MON i wojewodów.

Źródło: Opracowanie na podstawie Informacji o wykonaniu wydatków w układzie zadaniowym w 2011 r., Rada Ministrów, Warszawa 2012, s. 175.

7. Zakończenie

Ogólnie można wskazać, iż budżet tradycyjny jest traktowany jako narzędzie wydatkowania środków publicznych, natomiast budżet w ujęciu zadaniowym czyni z niego narzędzie zarządzania.

Jedną z podstawowych zalet budżetu zadaniowego jest możliwość opisywania i ustalania standardów poziomu wykonania zadań publicznych – jednocześnie mierzone jest wiele tych aspektów działalności instytucji państwowych,

które wcześniej nie były objęte takim szczegółowym sposobem pomiaru, lub nawet w ogóle nie były mierzone. W wielu przypadkach, nowy sposób prezentacji wydatków budżetowych unaoczniał instytucjom publicznym realny wymiar ich możliwości w osiąganiu efektów realizowanych przez nich zadań. W efekcie pozwala to na optymalizację procesu określania poziomów (standardów) dla planowanych wyników tych działań.

Przedstawiając korzyści wynikające z wprowadzenia budżetu zadaniowego w Polsce należy również wspomnieć o jego słabych stronach. Należą do nich głównie czynniki społeczne, takie jak:²⁵

- przekonanie pracowników jednostek sektora finansów publicznych o sensowności nowej metody budżetowania,
- pojawienie się potrzeby znajomości nowoczesnych metod zarządczych w strukturach finansów publicznych powodujące osłabienie jakości współpracy ze służbami budżetowymi,
- skupianie się na mechanicznym osiąganiu wartości mierników.

Zagrożeniem dla budżetu zadaniowego są: niestabilność polityczna w strukturach rządowych oraz długi horyzont czasowy wdrażania budżetu zadaniowego. Narzędziem do przełamania barier psychologicznych i społecznych mogą być cykliczne szkolenia dla pracowników. Jednak należy mieć na uwadze fakt, iż skuteczne wprowadzenie w życie poznawanych technik wymaga czasu.

Implementation and construction of task budget

Summary

Implementation of task budget is one of the key issues in the reform of public finances undertaken in Poland. First initiatives of its implementation were undertaken in 2006 and since then much progress has been made as an increasing number of bodies from the sector of public finances has been planning their expenditure in the task-oriented form. However, at present only the government sector bodies are obliged to implement it, while the bodies of local government are exempt from this obligation. Poland has adopted the principle of gradual

²⁵Skrypt: Zarządzanie finansami publicznymi – narzędzia zarządzania finansami publicznymi oraz efektywne sposoby wydatkowania środków publicznych, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, s. 14-15.

implementation of task budget, allowing for an interim period when the traditional budget is in effect, while the task budget is mentioned in the justification of the budgetary act. The structure of the task budget in Poland is made up by: 22 functions (the main unit of the task classification), tasks, subtasks and activities. The implemented solution is convergent with the practices observed in most countries implementing task budgets, thus meeting the requirement of its transparency and clarity. This is supported by the adoption of uniform standards for correct formulation and selection of objectives as well as the assessment measures elaborated by the Ministry of Finance.

Die Einführung und die Konstruktion des aufgabenbezogenen Budgets in Polen

Zusammenfassung

Die Einführung des aufgabenbezogenen Budgets gehört zu den Schlüsselunternehmen der in Polen vorgenommenen Reform der öffentlichen Finanzen. Die ersten Einführungsinitiativen stammen aus dem Jahr 2006. Seit dieser Zeit ist ein wesentlicher Fortschritt zu verzeichnen. Immer mehr Einheiten der Sektors der öffentlichen Finanzen präsentieren ihre Ausgaben in der Aufgabenerfassung. Bisher bezieht sich die Umsetzung des aufgabenbezogenen Budgets ausschließlich auf den Regierungssektor. Die Einheiten der territorialen Selbstverwaltung sind nicht verpflichtet, ihr Budget aufgabenbezogen zu gestalten. In Polen wurde die stufenweise Einführung des aufgabenbezogenen Budgets angenommen. Es gilt dabei die Übergangszeit für das traditionelle Budget und das Budget, das auf Aufgaben basiert, wird in die Begründung des Budgetgesetzes eingebaut. Die Struktur des polnischen aufgabenbezogenen Budgets besteht aus: 22 Funktionen (die Haupteinheit der Aufgabenklassifizierung), Aufgaben, Unteraufgaben und Handlungen/Maßnahmen. Die gewählte Lösung stimmt mit den überein, die in mehreren Ländern praktisch angewandt wird, die das aufgabenbezogene Budget einführen. Auf diese Weise wird das Verlangen der Transparenz und Verständlichkeit erfüllt. Das begünstigen auch die einheitlichen Standards der korrekten Formulierung und der Wahl der Ziele sowie die durch das Finanzministerium vorbereitete Kriterienbasis.