

Iwona Kowalska

Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie

PROBLEMY Z WDRAŻANIEM BUDŻETU ZADANIOWEGO NA SZCZEBLU WOJEWÓDZTW

Streszczenie: Budżetowanie zadaniowe jest metodą, w której wykorzystuje się informację o wynikach realizacji zadań publicznych. Metoda ta nabiera szczególnego znaczenia w warunkach przekroczenia przez deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych wartości referencyjnej z Maastricht i konieczności zredukowania nadmiernego deficytu w sposób wiarygodny i trwałe. Polska powinna to uczynić do 2012 r. Dlatego też umiejętności konstruowania budżetu zadaniowego staje się kluczową umiejętnością urzędników w procesie realizacji zadań publicznych (w tym na szczeblu województw). Identyfikacja problemów związanych z wdrażaniem budżetu zadaniowego jest warunkiem *sine qua non* procesu usprawnienia jego implementacji. Celem artykułu jest próba zaprezentowania tych problemów na szczeblu województw.

Słowa kluczowe: finanse, budżet zadaniowy, województwo.

1. Wstęp

Budżet zadaniowy jest metodą zarządzania finansami publicznymi stosowaną i wprowadzaną w systemach finansów publicznych wielu krajów członkowskich OECD (m.in. we Francji jako tzw. LOLF, w Wielkiej Brytanii jako system PSA, a w USA jako narzędzie PART), a także zalecaną przez Komisję Europejską. Metoda ta wpisuje się w szeroki ogólnosiwiatowy trend transformacji administracji publicznej oraz wprowadzania na szeroką skalę podejścia określanego mianem Nowego Zarządzania Publicznego (NZP). Koncepcja ta zakłada zastąpienie tradycyjnego biurokratycznego modelu zarządzania administracją przez model menedżerski, czyli zastosowanie w sektorze publicznym zasad i modeli zarządzania stosowanych w sektorze prywatnym. Konieczność wprowadzenia nowego podejścia do zarządzania sektorem publicznym wynikała z rosnących oczekiwań obywateli co do jakości usług publicznych przy jednoczesnej dużej niechęci do podnoszenia podatków, czyli dążenia do otrzymywania „coraz więcej za coraz mniej”. Administracja publiczna powinna być zorientowana w pierwszej kolejności na osiąganie wyników, a dopiero później na procesy i działania. Jednostki sektora publicznego kreują bowiem wartość dla obywateli, jeżeli są skuteczne, czyli w rezultacie swych działań wypełniają

cele ustawowe i spełniają oczekiwania swoich interesariuszy oraz są efektywne, tzn. robią to jak najtaniej. Efektywność i skuteczność są z kolei podstawowymi elementami sprawności działania. Miarą sukcesu podmiotów sektora publicznego jest sprawne zaspokajanie potrzeb podmiotów korzystających z jego usług. NZP jest odpowiedzialnością na coraz gorszą ocenę funkcjonowania administracji i sektora publicznego przez społeczeństwo.

Urzędy wojewódzkie są jednym z podmiotów zobligowanych do wdrażania budżetu zadaniowego¹. Wdrożenie budżetu zadaniowego na szczeblu województw oznacza, że wydatki publiczne powinny być dokonywane:

1) w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów;

2) w sposób umożliwiający terminową realizację zadań;

3) w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

Działania te są niezbędne, by obniżyć, według planu rządu, w latach 2011-2012 deficyt sektora finansów publicznych o 4,4 pkt proc. PKB. Konsekwencją bowiem przekroczenia przez deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych jeszcze w 2008 r. wartości referencyjnej z Maastricht (3,0%) było podjęcie przez Radę Ecofin 7 lipca 2009 r. decyzji, na podstawie art. 104.6 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (TWE), o istnieniu w Polsce nadmiernego deficytu i równocześnie wydanie rekomendacji z art. 104.7 TWE dotyczących redukcji nadmiernego deficytu. Zgodnie z rekomendacjami Polska powinna do 2012 r. zredukować nadmierny deficyt w sposób wiarygodny i trwałe. Dlatego też umiejętność konstruowania budżetu zadaniowego staje się kluczową umiejętnością urzędników w procesie realizacji zadań publicznych. Szczególna uwaga powinna być zwrócona na kompetencje urzędników – pracowników, dysponentów środków budżetowych. Do tej grupy należą pracownicy zatrudnieni w urzędzie wojewódzkim. Ich pracodawcą jest wojewoda, który zgodnie z postanowieniami Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie² jest nie tylko przedstawicielem Rady Ministrów w województwie, ale także: zwierzchnikiem zespolonej administracji rządowej³, organem nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego, organem wyższego stopnia w rozumieniu przepisów o postępowaniu administracyjnym, reprezentantem Skarbu Państwa.

¹ Prace nad polskim budżetem zadaniowym są faktyczną realizacją zapisów znowelizowanej ustawy o finansach publicznych z 2005 r. (art.: 35 ust. 3 pkt 1, 124 pkt 9, 158 ust. 3 pkt 9), a także nowej ustawy o finansach publicznych z 2009 r. (art.: 44, 138, 174, 175, 18). Ponadto są zapisane w: Programie Konwergencji, Krajowym Programie Reform, Strategicznym Planie Rządzenia, Programie Operacyjnym Kapitał Ludzki (priorytet V – Dobre rządzenie).

² DzU 2001, nr 80, poz. 872 ze zm.

³ Pojęcie to obejmuje kierowników służb, inspekcji i straży wojewódzkich włączonych w strukturę urzędu wojewódzkiego, w stosunku do których wojewoda sprawuje zwierzchnictwo osobowe i służbowe, na zasadach określonych w statucie urzędu wojewódzkiego nadanym przez wojewodę.

Identyfikacja problemów związanych z wdrażaniem budżetu zadaniowego jest warunkiem *sine qua non* procesu usprawnienia jego implementacji. Celem artykułu jest próba zaprezentowania tych problemów na szczeblu województw⁴. Zdiagnozowane problemy dotyczą trudności z konstrukcją katalogu funkcji, zadań i podzadań, a także formułowaniem celów i ustalaniem mierników oceny realizacji zadań. Zwrócono także uwagę na potencjalny problem braku akceptacji przez urzędników wprowadzanych zmian w sposobie zarządzania finansami publicznymi.

2. Problemy z katalogiem funkcji, zadań i podzadań budżetu zadaniowego

Jedną z korzyści z wdrożenia budżetu jest wprowadzenie przejrzystej klasyfikacji budżetowej. Dzięki zastosowaniu zasady przejrzystości zarówno obywatele, jak i ich reprezentanci w parlamencie będą dysponowali precyzyjną informacją, na co wydawane są publiczne pieniądze. Aby tak się jednak stało, to urzędnicy – pracownicy dysponentów – muszą dla swych instytucji opracować strukturę budżetu zadaniowego.

Zadaniowy budżet został ułożony według 22 podstawowych funkcji państwa, które grupują wydatki wszystkich dysponentów części budżetowych według podstawowych działalności – obszarów polityki prowadzonej przez państwo. Dzięki takiemu zagregowanemu układowi wydatków istnieje możliwość uzyskania przejrzystej informacji o całościowym poziomie finansowania głównych rodzajów działalności państwa. Na szczeblu województw budżetem zadaniowym jest objętych 18 funkcji z 22 funkcji budżetu państwa⁵. Metodyka budżetu zadaniowego przewiduje w ramach funkcji następujące poziomy klasyfikacji zadaniowej:

1. Zadania, które tworzą główną jednostkę klasyfikacji zadaniowej i grupują wydatki według celów, w tym według celów szczegółowych. Przypisuje się do nich środki finansowe przeznaczone na realizację celów funkcji państwa, w ramach której zostały zdefiniowane zadania.

2. Podzadania – niższy stopień klasyfikacji zadaniowej, posiadający charakter operacyjny. Przypisane są do nich wydatki służące realizacji celów zadania, w ramach którego podzadania te zostały zdefiniowane. Na poziomie podzadań wyszczególnione jest rozróżnienie typów wydatków ze względu na ich treść ekonomiczną. Podzadanie stanowi najniższy szczebel klasyfikacji zadaniowej ujmowany w budżecie państwa.

⁴ Analiza problemów związanych z wdrażaniem budżetu zadaniowego została przeprowadzona na podstawie zorganizowanych w roku 2010 konsultacji z przedstawicielami czterech urzędów wojewódzkich zaproszonych przez Ministerstwo Finansów do współpracy z SGGW przy opracowaniu jednolitej struktury układu zadaniowego budżetu wojewodów na rok 2012. W konsultacjach uczestniczyło ponad 100 przedstawicieli reprezentujących stanowisko wojewody w zakresie wdrażania budżetu zadaniowego.

⁵ Na poziomie województw w budżecie zadaniowym nie uwzględnia się następujących funkcji budżetu państwa: 1. zarządzanie państwem; 10. nauka polska; 15. polityka zagraniczna; 18. sprawowanie i wykonywanie wymiaru sprawiedliwości.

3. Działania – układ wykonawczy wydatków budżetowych – wydatki i koszty ujęte według paragrafów klasyfikacji budżetowej. Działania obejmują wszystkie najważniejsze elementy procesu osiągania celów podzadania oraz celów szczegółowych zadania. W odróżnieniu od pozostałych szczebli klasyfikacji zadaniowej działania nie są ujmowane w budżecie państwa i są określane przez poszczególnych dysponentów we własnym zakresie⁶.

Do każdego zadania budżetowego należy ponadto określić: cele, zakładane rezultaty zadania, mierniki wykonania zadania, przewidywane działania do wykonania, jednostki odpowiedzialne za realizację zadania, planowane wydatki na realizację zadania.

Na podstawie przeprowadzonych konsultacji z przedstawicielami urzędów wojewódzkich do najważniejszych problemów dotyczących katalogu funkcji, zadań i podzadań budżetu zadaniowego zaliczono:

1. Brak kryteriów określenia priorytetów na poziomie funkcji. Przyjęcie ogółem 22 funkcji w praktyce oznaczać będzie brak koncentracji wydatków na wspieraniu rzeczywistych filarów gospodarki kraju. Opis funkcji nie zawiera także czytelnego odzwierciedlenia treści strategii rozwoju i programów narodowych. Odbiorca może mieć zatem uzasadnione wątpliwości, co stanowić będzie priorytet w ramach realizowanej funkcji. Na przykład w ramach funkcji 13: Zabezpieczenie społeczne i wspieranie rodziny nie jest oczywiste, czy wydatki będą skoncentrowane na wspieraniu osób zagrożonych wykluczeniem społecznym czy też może na aktywizowaniu społecznym osób niepełnosprawnych.

2. Problematiczne może okazać się także przypisanie kwot nakładów budżetowych do poszczególnych funkcji, zwłaszcza w okresie dłuższym niż rok (mogą przecież zadziałać czynniki zmieniające dotychczasowy układ priorytetów, których istnienia nie można było przewidzieć).

3. Mało precyzyjne rozpisanie funkcji na zadania, zwłaszcza wówczas, gdy zadanie jest realizowane przez kilku dysponentów. Na przykład według obecnego stanu prawnego minister środowiska jest odpowiedzialny za realizację zadania polegającego na ocenie jakości wody dostarczanej do publicznego użytku. Oceną jakości wody zajmują się statutowo stacje sanitarno-epidemiologiczne, a zatem istnieje ryzyko dysponenta, że nie będzie mógł wykazać się realizacją zadania, które sam przed sobą postawił⁷.

4. Błędne przyporządkowywanie zadań i podzadań do dysponenta – np. w ramach funkcji 6. Polityka gospodarcza kraju podzadanie 6.12.1. Ochrona konkurencji powinno zostać wykreślone z katalogu, gdyż jest to kompetencja Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

⁶ Por. T. Lubińska (red.), *Nowe Zarządzanie Publiczne – skuteczność i efektywność. Budżet zadaniowy w Polsce*, Difin, Warszawa 2009, s. 51, 85.

⁷ Por. H. Wasilewska-Trenker, *Doświadczenie Polski w reformach fiskalnych w latach transformacji oraz najnowszych 2008-2010*, [w:] *Wdrażanie budżetu zadaniowego*, red. M. Postuła, P. Perczyński, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2009, s. 100.

5. Dublowanie się zakresu działań w ramach dwóch podzadań. Na przykład podzadanie 20.5.9. Realizacja zadań edukacyjno-informacyjnych z zakresu programów zdrowotnych państwa dotyczących uzależnień powinno być połączone z podzadaniem 20.5.1. Profilaktyka zdrowotna. Walka z uzależnieniami stanowi bowiem element profilaktyki zdrowotnej.

6. Dublowanie się zakresu zadań w ramach różnych funkcji budżetu państwa – np. podzadanie 3.3.1. Utrzymanie i rozwój systemów informatycznych z funkcji 3 powinno być włączone do działań w ramach funkcji 16.

7. Brak spójności stanowisk co do nazw zadań i podzadań oraz ich liczby w obrębie danej funkcji.

8. Brak spójności stanowisk co do zakwalifikowania tego samego typu działania do tego samego zadania/podzadania – np. w ramach funkcji 3 wyprawka szkolna jest klasyfikowana albo do podzadania 3.1.8 (wsparcie działalności edukacyjno-wychowawczej), albo do 3.1.7 (wspieranie dostępu do podręczników).

Konsekwencją braku rozwiązania powyższych problemów może być brak zgody urzędnika na ponoszenie odpowiedzialności za realizację przyjętej struktury budżetu zadaniowego, której nie akceptuje w pełni lub częściowo. Przy takim zagrożeniu dla implementacji budżetu zadaniowego trudno będzie docenić atuty jego struktury polegające na zwiększeniu efektywności wydatkowania środków publicznych przez:

- eliminację dublujących się celów poszczególnych resortów,
- zwiększenie przejrzystości budżetu państwa i budżetów JST,
- ułatwienie kontroli wydatkowania środków oraz osiąganych efektów,
- umożliwienie finansowania zadań w okresie wieloletnim,
- wybór rangi celów, które najlepiej służą wzrostowi gospodarczemu,
- zapewnienie spójności między planowaniem strategicznym a podejmowanymi działaniami operacyjnymi,
- globalne, a nie resortowe podejście do zadań i środków publicznych.

3. Problemy z konstrukcją celów klasyfikacji zadaniowej

Cel to w ramach budżetu zadaniowego świadomie określony stan przyszły, który uważany jest za pożądany, do którego zmierza się w działaniu, drogą realizacji sprecyzowanych zadań i podzadań. Cele muszą definiować: co, gdzie i kiedy ma być zrealizowane. Konstrukcja celów musi być zgodna z metodyką SMART. Standardy definiowania celów zostały zawarte w załączniku do Komunikatu Ministra Finansów nr 6 z dnia 12 kwietnia 2010 r. (poz. 22) w sprawie standardów definiowania celów dla jednostek sektora finansów publicznych w zadaniowym planie wydatków na rok 2011.

Cele powinny być:

1) istotne – tzn. obejmować najważniejsze obszary działalności dysponenta; przyczyniać się w sposób istotny (skala oraz zakres czasowy oraz przedmiotowy rezultatu) do zaspokojenia potrzeb społecznych w zakresie danej polityki państwa;

2) precyzyjne i konkretne – tzn. odnosić się bezpośrednio do podstawowego, zamierzonego wyniku realizacji zadań i podzadań;

3) spójne – tzn. zapewniać wzajemną zgodność celów w ramach hierarchii struktury budżetu zadaniowego;

4) mierzalne – tzn. sformułowane tak, aby stopień ich osiągnięcia był możliwy do zmierzenia za pomocą mierników odpowiednich dla danego poziomu struktury zadaniowego planu wydatków, dla których dostępne są dane zarówno na etapie planowania, jak i w momencie realizacji budżetu;

5) określone w czasie – tzn. cel powinien uwzględniać okres, w którym ma być realizowany. Powinien odnosić się do przyszłości w kontekście stanu istniejącego w chwili obecnej, tj. opisywanego przez wartość bazową dobranego do tego celu miernika;

6) realistyczne – tzn. cele powinny być sformułowane w taki sposób, aby już w założeniu brać pod uwagę ocenę ryzyka ich realizacji.

Na podstawie przeprowadzonych konsultacji z przedstawicielami urzędów wojewódzkich do najważniejszych problemów dotyczących konstrukcji celów zapisanych w BUZA można zaliczyć:

1. Nieumiejętność sformułowania celu zadania/podzadania.

2. Powtarzanie treści celu na poziomie zadania i podzadania.

3. Brak spełnienia standardu:

– cel nie jest istotny – nie odpowiada zakresowi działań przypisanych urzędowi wojewódzkim (np. 3.1.1. Podniesienie jakości pracy szkół i placówek oświatowych, 16.3. Zapewnienie poprawnych stosunków między Państwem a kościołem i związkami wyznaniowymi);

– cel nie jest konkretny – konieczność doprecyzowania zapisów (np. uczniowie szczególnie uzdolnieni również zaliczają się do uczniów o specjalnych potrzebach edukacyjnych.);

– cel nie jest określony w czasie – brak zapisów dotyczących horyzontu czasowego (praktycznie wszystkie cele nie spełniają tego standardu).

4. Dostosowywanie treści celu do wcześniej określonego miernika (odwrócona kolejność konstruowania budżetu zadaniowego).

5. Brak spójności w zakresie nazewnictwa i treści celu.

6. Świadome formułowanie celu na poziomie zaniżonym do faktycznych możliwości realizacyjnych z obawy przed ryzykiem odpowiedzialności braku osiągnięcia bardziej „ambitnych” wskaźników realizacji zadania⁸.

⁸ W dbałości o interes dysponenta do rozważenia jest także sugestia, aby przy określaniu poziomu wykonania zadania ustalać skalę dopuszczalnych odchyień oraz przyczyn, jakie te odchylenia mogą powodować.

4. Problemy z konstrukcją mierników oceny realizacji zadania

Proces mierzenia realizacji zadań publicznych dotyczy oceny istotności, efektywności, skuteczności, użyteczności i trwałości realizacji zadania. Dlatego też w układzie zadaniowym uwzględnia się bazowe i docelowe mierniki stopnia realizacji celów działalności państwa, oznaczające wartościowe, ilościowe lub opisowe określenie bazowego i docelowego poziomu efektów z poniesionych nakładów. W budżecie zadaniowym stosuje się mierniki: oddziaływania⁹ (poziom funkcji), rezultatu¹⁰ (poziom funkcji i zadań), produktu¹¹ (poziom zadań i podzadań). W trakcie prac konsultacyjnych z przedstawicielami wojewodów ujawniły się następujące problemy przy konstrukcji mierników:

1. Cechy mierników zaproponowane przez urzędników nie spełniały wymaganych norm międzynarodowych, tzn. nie były: adekwatne (nie odzwierciedlały podstawowego celu, któremu realizacja zadania będzie służyć); akceptowane przez jednostki realizujące dane zadanie (np. administrację zespoloną); wiarygodne i łatwe do zrozumienia dla osób niemających szczegółowej znajomości tematu; łatwe do monitorowania (nie były proste w konstrukcji oraz możliwe do policzenia).

2. Brak zgody dysponentów na wybór jednej koncepcji definiowania miernika. W literaturze przedstawiono bowiem kilkunaście koncepcji opracowywania mierników – m.in.: klasyfikację opartą na: „zasadzie 3E”, strategicznej karcie wyników, OECD (mierniki: nakładów, wyników, skutków)¹².

3. Zróżnicowane formy stosowanych opisów mierników uniemożliwiający analizy porównawcze pomiędzy urzędami wojewódzkimi.

4. Powtarzanie tego samego miernika na poziomie zadania i podzadania.

5. Brak spójności poglądów co do wyboru miernika na poziomie podzadania.

6. Proponowanie miernika, którego wartość interpretacyjna jest nieadekwatna do celu zadania.

7. Preferowanie przy wyborze tych mierników, których osiągnięcie oznacza najmniejsze nakłady pracy przy realizacji zadania.

Prace nad konstrukcją mierników były najtrudniejszym elementem procedury ustalenia jednolitej struktury budżetu zadaniowego dla województw.

⁹ Mierniki oddziaływania mierzą długofalowe konsekwencje realizacji zadania.

¹⁰ Mierniki rezultatu mierzą efekty uzyskane w wyniku działań objętych zadaniem lub podzadaniem.

¹¹ Mierniki produktu odzwierciedlają wykonanie danego zadania w krótkim okresie i pokazują konkretne dobra i usługi wyprodukowane przez sektor publiczny.

¹² Por. R. Allen, D. Tommasi, *Managing Public Expenditure. A Reference Book for Transition Countries*, OECD 2001.

5. Problemy z zaangażowaniem się urzędników w proces wdrażania budżetu zadaniowego

Prace związane z wdrażaniem budżetu zadaniowego stanowią znaczne obciążenie dla kierownictwa oraz pracowników dysponentów ze względu na fakt, iż materiały planistyczne do zadaniowych planów wydatków są sporządzane (od 2007 r.) w tym samym okresie roku co materiały sporządzane w układzie tradycyjnym. Większe nakłady pracy pochłania także sprawozdawczość zadaniowa wymagająca skrupulatnej oraz obiektywnej oceny pracy własnych instytucji, a także umiejętności interpretacji zasad tworzenia dokumentów (przy uwzględnieniu faktu, że metodologia mierzenia zadań publicznych zmienia się i nadal wymaga doskonalenia). Długi okres procesu przejścia na budżet zadaniowy niesie ryzyko osłabienia motywacji osób zaangażowanych w ten proces. To osłabienie zaangażowania oznaczać może pogorszenie się jakości opracowywanych dokumentów czy wręcz stanowić może zagrożenie dla powodzenia całości reformy¹³.

Wdrożenie budżetu zadaniowego oznacza także konieczność opracowania innej organizacji pracy urzędników. W systemie zarządzania zasobami ludzkimi konieczne stanie się przygotowanie pracowników do pracy zespołowej, często międzyresortowej, w miejsce dotychczasowego podejścia resortowego w zakresie ustalania zakresu obowiązków zawodowych. Zmiana nawyków zawodowych u niektórych pracowników może być jednak rozciągnięta w czasie, co utrudni koordynację pracy zespołowej. **Niezbędne jest także przeanalizowanie dotychczasowych zasad współpracy administracji rządowej i samorządowej** – szczególnie chodzi o sytuację, gdy wykonawcą są jednostki samorządu terytorialnego (JST), które nie podlegają obowiązkowi opracowywania budżetu zadaniowego.

Problemem może być również niechęć urzędników do zapoznania się z nowymi podstawami prawnymi w ramach np. obowiązkowych szkoleń i konsultacji z Ministerstwem Finansów (MF). W istocie zapisy dotyczące budżetu zadaniowego są zawarte w wielu dokumentach. Do samej ustawy o finansach publicznych z 2009 r.¹⁴ będzie przygotowanych kilka aktów wykonawczych – rozporządzeń MF regulujących następujące kwestie:

- ewidencję wykonania budżetu zadaniowego (art. 40 ust. 3 pkt. 2 ustawy o finansach publicznych),
- klasyfikację zadaniową (art. 41 ust. 3 ustawy),
- szczegółowy sposób i terminy sporządzania przez dysponentów materiałów do informacji o wykonaniu ustawy budżetowej (art. 41 ust. 3 ustawy),
- sprawozdawczość z wykonania budżetu zadaniowego (art. 41 ust. 4 ustawy).

Każdy z tych obszarów merytorycznych budżetu zadaniowego stanowi obszerną i szczegółową materię prawną, którą trzeba będzie na co dzień stosować w pracy.

¹³ Por. M. Postuła, P. Perczyński (red.), wyd. cyt., s. 149-150.

¹⁴ DzU nr 157, poz. 1240 ze zm.

Szkolenia są więc konieczną formą edukacji ustawicznej, ale są nierzadko organizowane w czasie wolnym od pracy, co części pracowników trudno zaakceptować. Innymi powodami braku frekwencji na szkoleniach/konsultacjach są w odczuciu uczestników: zbyt duża odległość od miejsca zamieszkania, brak możliwości zwrotu kosztów noclegu przez pracodawcę przy utrudnieniach w dojeździe, np. do ośrodka szkoleniowego, brak wysokich kwalifikacji kadry szkolącej, bardziej teoretyczny niż praktyczny charakter zgłoszonej oferty (np. urzędnicy oczekują możliwości doskonalenia umiejętności obsługi aplikacji BUZA: wskazanie roli komórek merytorycznych i finansowo-księgowych w zakresie definiowania celów i doboru mierników, opisywanie zasad kalkulacji i rozliczania wydatków na zadanie oraz rozliczenie wydatków osobowych, bieżących i majątkowych na zadania), czas trwania szkoleń (np. duża komasacja materiału w krótkim przedziale czasowym). Nie można też pominąć dość istotnego, choć marginalnie występującego zjawiska – braku przekonania urzędników o zasadności wprowadzania w ogóle budżetu zadaniowego w Polsce.

Urzędnicy mają świadomość, że proces implementacji budżetu zadaniowego jest bardzo rozciągnięty w czasie (tab. 1, 2).

Tabela 1. Terminarz prac nad budżetem zadaniowym – zrealizowany

Rok	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.

Źródło: Harmonogram prac nad budżetem zadaniowym na lata 2008-2015. Serwis informacyjny Ministerstwa Finansów.

Osoby o zadaniowym podejściu do obowiązków zawodowych będą zorientowane na identyfikację efektów swych działań w nieodległej perspektywie czasu. W przypadku budżetu zadaniowego należy liczyć się z zakończeniem prac po 8 latach. Może to rodzić u urzędników poczucie „braku końca zmian”. Rozwiązaniem tego typu problemów mogłoby być przygotowanie dla pracowników dysponentów modułu szkoleń bądź oddzielnego szkolenia przedstawiającego proces wdrażania budżetu zadaniowego w innych krajach UE ze szczególnym uwzględnieniem charakterystyki podejścia pracowników do wdrażanych zmian. Tematyka

Tabela 2. Terminarz prac nad budżetem zadaniowym – planowany

Rok	Zakres prac
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 rok umieszczonego po raz pierwszy w ustawie budżetowej; opracowanie dokumentu ewaluacyjnego o charakterze ex post 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. Serwis informacyjny Ministerstwa Finansów.

szkoleń i konsultacji dla tej grupy odbiorców¹⁵ jest skoncentrowana wyłącznie na problematyce krajowej – stąd brak informacji na temat harmonogramu prac obowiązujących w innych krajach.

6. Podsumowanie

Zdiagnozowane problemy z wdrażaniem budżetu zadaniowego na szczeblu województw można próbować rozwiązać:

Organizując większą liczbę szkoleń dla urzędników. Szkoleniami powinni być objęci wszyscy pracownicy urzędu, którzy będą zaangażowani w implementację budżetu zadaniowego. Oferowanie szkoleń głównie dla koordynatorów budżetów zadaniowych lub pracowników departamentów finansowych może skutecznie opóźnić proces np. planowania budżetowego, gdyż pracownicy z departamentów merytorycznych nie będą dysponowali odpowiednim przygotowaniem metodologicznym do konstrukcji tych planów. Szkolenia te powinny być dostosowywane do możliwości czasowych odbiorców. W ofercie powinny być zatem zaproponowane zajęcia

¹⁵ W wyjazdach studyjnych do krajów UE wdrażających budżety zadaniowe uczestniczyli głównie przedstawiciele Ministerstwa Finansów (np. w 2009 r. został zorganizowany wyjazd do Wielkiej Brytanii zrealizowany jako szkolenie: Wzorce budżetów zadaniowych, rozwiązania zagraniczne na przykładzie Wielkiej Brytanii).

w układzie zarówno stacjonarnym, jak i e-learningowym. Przy wyborze formuły e-learningowej powinna być jednak zagwarantowana możliwość odbycia konsultacji bezpośrednich z ekspertem. Wskazane byłoby także, aby przy wyborze kadry szkolącej uwzględnić weryfikację znajomości przez szkoleniowca specyfiki pracy urzędu wojewódzkiego oraz administracji zespolonej. Nie ma wówczas ryzyka po stronie odbiorcy, iż zdobyta wiedza i umiejętności nie będą miały przełożenia w realizacji obowiązków zawodowych na konkretnym stanowisku pracy.

Organizując większą liczbę spotkań pomiędzy urzędami wojewódzkimi w ramach danej funkcji budżetu zadaniowego. Takie spotkania pozwalają na zweryfikowanie rozbieżności pomiędzy urzędami w zakresie konstrukcji zadań i podzadań, a także działań. Są także pomocne przy wymianie poglądów na temat konstrukcji celów i mierników. Warto w tym miejscu wspomnieć, że ukończone szkolenia nie zawsze oznaczają nabycie praktycznych umiejętności konstrukcji poszczególnych elementów składowych budżetu, więc wysłuchanie propozycji innych pracowników może stanowić dość skuteczną lekcję poglądową. Ten rodzaj doświadczeń jest niesłychanie ważny, gdyż struktura budżetu zadaniowego dla województw ma być jednolita w układzie całego kraju. Dlatego dla osiągnięcia sukcesów przy implementacji budżetu zadaniowego musi być zgoda wszystkich dysponentów z danego szczebla na przyjęcie konstrukcji budżetu zadaniowego. W ramach przeprowadzonych konsultacji taką postawę reprezentowali m.in. urzędnicy odpowiedzialni za funkcję 20: organizacja opieki zdrowotnej i polityka zdrowotna. Bardzo to usprawniło m.in. proces konstrukcji mierników i uzyskania zgody w zakresie sposobów oceny ich wykonania.

Wzbogacając ofertę dydaktyczną na studiach o zagadnienia związane z konstrukcją budżetu zadaniowego po to, by absolwenci zatrudniani np. w urzędach wojewódzkich mogli swoim pracodawcom „na wejściu” zaprezentować umiejętności analityczne. Jedną z form takiej inicjatywy akademickiej, która na bieżąco odpowiada na zapotrzebowanie rynkowe, jest oferowanie studentom nowych specjalizacji, jak np. specjalizacja ekonomika sektora publicznego¹⁶. W jej ramach poza dydaktyką przedmiotów tematycznie zbieżnych z zakresem prac wykonywanych w różnych komórkach urzędów administracji publicznej studenci mają także możliwość konfrontacji swych zainteresowań z przedstawicielami administracji goszczącymi z wykładami na uczelni (w maju 2010 r. zaproszenie do wygłoszenia wykładu na temat budżetu zadaniowego przyjął dr Piotr Perczyński – ówczesny krajowy koordynator ds. budżetu zadaniowego z Ministerstwa Finansów). Inną propozycją mogą być studia podyplomowe z zakresu: administracji i finansów publicznych¹⁷. W ofercie tych studiów jest uwzględniony blok zajęć poświęcony konstrukcji budżetu zadaniowego. Tego typu inicjatywy akademickie powinny być rekomendowane w środowisku branżowym przez koordynatorów ds. budżetu zadaniowego. Rozszerzenie oferty dydaktycznej

¹⁶ Specjalizacja jest realizowana na Wydziale Nauk Ekonomicznych SGGW w Warszawie z inicjatywy Katedry Ekonomiki Edukacji, Komunikowania i Doradztwa.

¹⁷ Studia podyplomowe z tego zakresu zostały uruchomione od 1 października 2010 r. na Wydziale Nauk Ekonomicznych SGGW w Warszawie.

o problematykę budżetu zadaniowego jest dobrym przykładem na wzmocnienie pozycji uczelni wyższych na rynku usług z zakresu podwyższania kwalifikacji zawodowych. Tym bardziej, że unijne programy dotyczące wdrażania programów rozwojowych uczelni preferują także oferowanie usług dla społeczności pozaakademickiej – np. konkursy w ramach poddziałania 4.1.1. priorytetu IV POKL).

Literatura

- Allen R., Tommasi D., *Managing Public Expenditure. A Reference Book for Transition Countries*, OECD, 2001.
- Czaputowicz J. (red.), *Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008.
- Kleer J., Karpiński A., Owsiak S. (red.), *Spór o przyszłość sektora publicznego*, Komitet Prognoz „Polska 2000 Plus” PAN, Warszawa 2005.
- Lubińska T. (red.), *Nowe Zarządzanie Publiczne – skuteczność i efektywność. Budżet zadaniowy w Polsce*, Difin, Warszawa 2009.
- Owsiak S. (red.), *Planowanie budżetowe a alokacja zasobów*, PWE, Warszawa 2008.
- Performance Budgeting in OECD Countries*, OECD 2007.
- Robinson M. (red.), *Performance Budgeting. Linking Funding and Results*, Palgrave Macmillan, Międzynarodowy Fundusz Walutowy, New York 2007.
- Postuła M., Perczyński P. (red.), *Wdrażanie budżetu zadaniowego*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2009.
- Postuła M., Perczyński P. (red.), *Performance Budget in Poland*, Ministry of Finance, Warsaw 2010.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, DzU 2009, nr 157, poz. 1240 ze zm.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej, t.j. DzU 2001, nr 80, poz. 872 ze zm.
- Wasilewska-Trenker H., *Doświadczenie Polski w reformach fiskalnych w latach transformacji oraz najnowszych 2008-2010*, [w:] *Wdrażanie budżetu zadaniowego*, red. M. Postuła, P. Perczyński, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2009.

PROBLEMS IN THE PROCESS OF IMPLEMENTATION OF PERFORMANCE BUDGETING AT THE LEVEL OF VOIVODESHIPS

Summary: Performance budgeting is a method that uses the information concerning public tasks performance. This method becomes increasingly important when the deficit of public and local governments' budget expands over the reference value indicated by the Treaty of Maastricht, and when thus the excessive deficit needs to be reduced in a reliable and sustainable way. Poland should do it before 2012. Therefore the capability of performance budgeting becomes a key ability of public administrators in their performance of public tasks (including those working at the level of voivodeships). The identification of problems that its implementation usually encounters is a sine qua non condition of the process of improving performance budgeting implementation. The aim of the article is to make an attempt at identifying such problems at the level of voivodeships.