

dr Aneta KARGOL-WASILUK

Wydział Ekonomii i Zarządzania, Uniwersytet w Białymstoku
e-mail: a.kargol@uwb.edu.pl

mgr Ewa WOJEWÓDKO

Wydział Finansów i Budżetu, Podlaski Urząd Wojewódzki
e-mail: ewojewodko@bialystok.uw.gov.pl

DOI: 10.15290/ose.2017.02.86.11

BUDŻET ZADANIOWY JAKO NARZĘDZIE POPRAWY JAKOŚCI RZĄDZENIA (NA PRZYKŁADZIE PODLASKIEGO URZĘDU WOJEWÓDZKIEGO)

Streszczenie

Artykuł został poświęcony analizie efektów funkcjonowania budżetu zadaniowego w Polsce na przykładzie urzędu wojewódzkiego. Skupiono się w nim na możliwości wykorzystania budżetu zadaniowego jako instrumentu poprawy jakości rządzenia ze względu na takie wymiary, jak: demokratyczne państwo prawne, przejrzystość, rozliczalność, efektywność i skuteczność, partycypacja oraz inkluzja społeczna. W artykule poruszono problem zalet i wad budżetu zadaniowego. Uzyskane wyniki pozwoliły na sformułowanie wniosku o wykorzystywaniu budżetu zadaniowego w Polsce jako narzędzia prezentacyjnego, a tylko w umiarkowanym stopniu jako instrumentu zwiększającego efektywność i skuteczność wydatkowania środków publicznych. Natomiast osiągnięcie lepszych efektów jego stosowania będzie możliwe, jeśli zostanie on powiązany z kontrolą zarządcą. Pod względem poprawy jakości rządzenia obecnie budżet zadaniowy spełnia kryterium demokratycznego państwa prawnego i kryterium przejrzystości. Kolejne wymiary dobrego rządzenia będą mogły być osiągnięte, gdy budżetowanie zadaniowe zostanie wprowadzone jako obligatoryjne narzędzie we wszystkich jednostkach sektora finansów publicznych, co spowoduje większą dbałość o realizację celów określonych w jego ramach.

Słowa kluczowe: jakość rządzenia, budżet zadaniowy, wymiary dobrego rządzenia, urząd wojewódzki

IMPROVING QUALITY OF PUBLIC GOVERNANCE THROUGH PERFORMANCE BUDGET: THE CASE OF PODLASKIE PROVINCE OFFICE

Summary

The paper analyses the effects of the implementation of performance budgeting in Poland, as exemplified by the province governor's office. The author focuses on the possibility of applying the performance budget as an instrument for improving public governance in terms of: democratic rule of law, transparency, accountability, efficiency and effectiveness, participation and social inclusion. The paper also discusses the advantages and disadvantages of performance budgeting. The obtained results lead to the conclusion that performance budgeting in Poland is used as a tool for presentation, and only to a small degree as an instru-

ment for increasing the efficiency and effectiveness of public spending. Greater benefits from performance budgeting will be achieved, if its implementation is associated with management control. As far as improving public governance is concerned, performance budgeting in Poland meets the criteria of the democratic rule of law and transparency. Other dimensions of good governance can be reached through performance budgeting when it is introduced as an obligatory tool in every public entity, which will result in greater attentiveness to the realisation of its objectives.

Key words: public governance, performance budget, dimensions of good governance

JEL: H6, H61, H11

1. Wstęp

Współcześnie sposób funkcjonowania sektora publicznego ma niezaprzeczalnie istotny wpływ na jakość życia obywateli. Stąd istnieje potrzeba ciągłej poprawy jakości rządzenia (ang. *public governance*), które powinno służyć całemu społeczeństwu. Rządzenie ma wiele wymiarów, a jego skuteczność i efektywność, które składają się na pożądaną jakość, zależą od wielu czynników. Obecnie prowadzi się coraz więcej badań nad jakością rządzenia, odrębnie analizując jego poszczególne wymiary. Wśród powszechnie uznanych wymiarów tzw. dobrego rządzenia (ang. *good governance*) wymienia się takie aspekty, jak: demokratyczne państwo prawne, przejrzystość, rozliczalność, skuteczność i efektywność, partycypacja oraz inkluzja społeczna. Poszczególne wymiary są ze sobą powiązane, mogą wzajemnie wzmacniać się i na siebie oddziaływać. Biorąc pod uwagę ideę dobrego rządzenia, w sferze finansów publicznych istotnego znaczenia nabiera koncepcja budżetu zadaniowego, który jako narzędzie sprawnego zarządzania środkami publicznymi może być postrzegany jako instrument poprawy jakości rządzenia. W odniesieniu do efektów ekonomicznych i społecznych budżetowanie zadaniowe stanowi metodę budżetowania wykorzystującą informację o wynikach realizacji zadań publicznych. W wąskim ujęciu budżet zadaniowy ma służyć odpowiedzi na pytanie: w jaki sposób zrealizować określone wydatki? Natomiast w szerokim ujęciu polega na planowaniu wydatków z uwzględnieniem możliwości poprawy osiąganych wyników (co i dlaczego chcemy osiągnąć?).

Celem artykułu jest zbadanie możliwości wykorzystywania budżetu zadaniowego do poprawy jakości rządzenia w jednostkach sektora finansów publicznych w Polsce na przykładzie Podlaskiego Urzędu Wojewódzkiego (w ramach wybranego działania). Zasadniczym problemem jest bowiem racjonalność wydatkowania środków publicznych, która znacząco wpływa na jakość rządzenia. Do badań empirycznych wybrano podmiot, w którym jedna z autorek pracuje na stanowisku bezpośrednio związanym m.in. z nadzorowaniem wdrażania budżetu zadaniowego. W zamyśle była leży próba skonfrontowania wiedzy teoretycznej z praktycznymi aspektami jego stosowania w badanej jednostce.

W opracowaniu wykorzystano metodę deskryptywną z elementami analizy konkretnego przykładu zastosowania budżetu zadaniowego. Wybór przedmiotowego podejścia badawczego znajduje uzasadnienie ze względu na ograniczone możliwości prezen-

tacyjne budżetu zadaniowego w całości (w ramach: wszystkich funkcji państwa, zadań, podzadań oraz celów i mierników).

2. Teoretyczne aspekty jakości rządzenia

Analizując problem jakości rządzenia, warto rozpocząć rozważania od wyjaśnienia istoty pojęcia *governance*. Termin ten jest stosunkowo mocno zakorzeniony w debacie akademickiej oraz retoryce politycznej, co nie oznacza utrzymania jego koncepcyjnej dokładności [Monteduro, Hinna, Gnan, 2013, s. 3]. Pojęcie *governance*, mimo licznych prób, nie doczekało się, jak dotychczas, ujednocionej definicji. Stosuje się także różne sposoby jego tłumaczenia. W języku polskim tę kategorię tłumaczy się jako: rządzenie, sprawowanie władzy, współrządzenie, współzarządzanie, ład, koordynacja, a nawet zarządzanie. Ogólne znaczenie terminu *governance*: (...) odnosi się do wszystkich wzorców reguł. Jest to zbiór zasad przyjętych przez organizację, taką jak: przedsiębiorstwo lub państwo, określających, jak rządzić i jakie zasady stosować w relacjach wewnętrznych i zewnętrznych między interesariuszami [Valkama, Bailey, Anttiroiko, 2011, s. 3]. *Governance* jest pojęciem z gruntu nauk ekonomicznych oraz nauk politologicznych, a nawet socjologicznych. Jak stwierdza B. Jessop, łatwo je przenosić pomiędzy granicami różnych szkół myślenia i dyscyplin naukowych oraz różnymi obszarami praktycznego zastosowania [Jessop, 2007, s. 5]. Obecnie *governance* jest dość szeroko rozpowszechnione i przedstawiane w różnych kontekstach. Można bowiem mówić o: ładzie korporacyjnym (*corporate governance*), globalnym współrządzeniu (*global governance*), współzarządzaniu miastem (*urban governance*), zarządzaniu Internetem (*Internet governance*), europejskiej koordynacji gospodarczej (*European economic governance*), współzarządzaniu środowiskiem (*environmental governance*) itp. [Hill, Lynn, 2004, s. 4].

Pierwotnie kategoria *governance* była obszarem badań na gruncie sektora prywatnego (*governance structures*), choć samo *governing, to govern* zawsze było zarezerwowane dla sfery, w której działają rząd i inne podmioty sfery publicznej. Jak zauważa J. Wilkin, problematyka badawcza w tym obszarze została spopularyzowana począwszy od lat siedemdziesiątych i osiemdziesiątych XX wieku przez przedstawicieli nowej ekonomii instytucjonalnej (NEI), szczególnie przez O. E. Williamsona [Jakość rządzenia w Polsce..., 2013, s. 20]. Ten czołowy reprezentant NEI analizował *governance structures* w sferze działalności gospodarczej i podmiotów rynkowych, takich jak wielkie korporacje. Na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych XX wieku zaczęto używać pojęcia *governance* na gruncie sektora publicznego, do czego znacząco przyczynił się Bank Światowy. Zgodnie z definicją Banku Światowego, *governance* oznacza: wykorzystywanie politycznej władzy i sprawowanie kontroli w obrębie społeczeństwa, w powiązaniu z zarządzaniem jego zasobami na rzecz społecznego i gospodarczego rozwoju [Orientations on Participatory Development..., 1993, s. 7]. Ta szeroka definicja obejmuje rolę władz publicznych w ustanawianiu środowiska, w którym funkcjonują podmioty gospodarcze i określaniu sposobu podziału korzyści oraz naturę relacji między rządzącymi a rządzonymi.

Od początku lat dziewięćdziesiątych XX wieku obserwuje się zainteresowanie ideą *public governance* (jakość rządzenia, publiczne rządzenie, współzarządzanie, rządzenie

partycypacyjne, administracja partnerska) [por. *Public governance*, 2015] jako obszarem intensywnej eksploracji, ukształtowanym na fali rozczarowania skutecznością programów pomocowych kierowanych do krajów rozwijających się przez Bank Światowy i Międzynarodowy Fundusz Walutowy [Grosse, 2009, s. 113]. Jak zauważa T. Grosse, nieskuteczność tychże programów ujawniła zależność między efektywnym wykorzystywaniem pomocy a potencjałem administracji publicznej, która odpowiada za realizację programów [Grosse, 2009]. Wraz z procesami deregulacji gospodarki światowej w XX wieku (lata osiemdziesiąte i dziewięćdziesiąte) w wielu krajach pojawiły się nowe koncepcje funkcjonowania państwa i sfery publicznej (w tym organizacji sektora finansów publicznych). W takich państwach, jak: Wielka Brytania, USA, Australia, Nowa Zelandia rozpoczął się proces intensywnych reform, zmierzających do usprawnienia ich działania, a wkrótce rozprzestrzenił się na inne kraje, w tym z bloku post-socjalistycznego.

W opracowaniu OECD z 1993 roku wyróżniono trzy znaczenia *governance* w odniesieniu do sfery publicznej. O *public governance* można zatem mówić jako: 1) formie politycznego reżimu (sposób organizacji działania państwa); 2) procesie, za pośrednictwem którego sprawuje się władzę w zakresie zarządzania ekonomicznymi i społecznymi zasobami (pewien model zarządzania); 3) zdolności rządu do formułowania i wdrażania polityk i realizowania funkcji rządu (skuteczność i efektywność funkcjonowania państwa) [por. Kargol-Wasiluk, 2011]. Do charakterystycznych cech *public governance* należą:

- dominacja sieci – dominacja nieformalnych instytucji, ale amorficznego zbioru aktorów, wpływających na to, w jaki sposób oraz jakie dobra publiczne i usługi będą dostarczane;
- malejąca zdolność państwa do sprawowania bezpośredniej kontroli;
- łączenie zasobów publicznych i prywatnych;
- korzystanie z różnorodnych instrumentów [por. Kargol-Wasiluk, 2011].

W ogólnym sensie *public governance* oznacza zdolność rządu do funkcjonowania razem lub bez sektora prywatnego, w celu kierowania gospodarką i społeczeństwem na rzecz osiągnięcia wspólnych celów [Peters, 2012]. Jak zauważa B.G. Peters, *public governance* może być realizowane dzięki wykorzystaniu tradycyjnych metod o charakterze hierarchicznym, co wiąże się z tym, że fundamenty takiego współrządzenia wyrastają z koncepcji tradycyjnych rządów (scentralizowanych i autokratycznych). Współcześnie ma to miejsce w wielu krajach. Tradycyjne metody wykorzystuje się np. w sferze opodatkowania, regulacji działalności gospodarczej itp. – nawet w państwach, w których istnieją silne tendencje do rządzenia przy wykorzystaniu bardziej interaktywnych mechanizmów. Dzieje się tak, ponieważ dany model *governance* może być nieodpowiedni dla każdego systemu politycznego bądź polityki publicznej. Przywoływany autor zauważa, że termin *governance* stał się popularny częściowo dlatego, że stanowi alternatywę dla tradycyjnych, hierarchicznych form rządzenia państwem narodowym, zwłaszcza w scentralizowanych systemach. Główną logiką rządzenia bez rządu jest to, że samoorganizujące się sieci aktorów mogą zapewnić alternatywne, bardziej efektywne, demokratyczne wzorce rządzenia [Peters, 2012]. Z kolei F. Fukuyama w swoich rozważaniach wiele uwagi poświęca badaniu funkcjonowania władzy pub-

licznej, analizując cechy dobrego i złego rządu, czy też poszukując odpowiedzi na pytanie o miary i czynniki jakości rządzenia [Fukuyama, 2014]. W odniesieniu do sektora publicznego zjawisko *governance* definiuje jako zdolność do tworzenia i egzekwowania prawa oraz do dostarczania dóbr i usług publicznych, niezależnie od tego, czy rząd jest demokratyczny, czy nie [Fukuyama, 2013, s. 347 i nast.]. W swoich badaniach zauważa, że do pomiaru jakości rządzenia badacze podchodzą patrząc przez pryzmat czterech miar, takich jak: 1) miary proceduralne, tj. weberowskie kryteria biurokratycznej nowoczesności; 2) miary zdolności (pojemności), które obejmują zasoby, jak i stopień profesjonalizacji administracji publicznej i sektora publicznego; 3) miary wyników; 4) miary biurokratycznej autonomii. W zasadzie Fukuyama odrzuca miary wyników i proponuje dwuwymiarowe ramy badania – zdolność (pojemność) administracji publicznej oraz jakość egzekutywy [Fukuyama, 2013].

Na podstawie dotychczasowej analizy można stwierdzić, że *public governance* stanowi teoretyczny paradygmat instytucjonalny koordynacji działań zbiorowych (funkcjonowania państwa i sfery publicznej) [por. Jessop, 2007]. Jest to o tyle ważne, że w obszarze gospodarki finansami publicznymi kluczowe wydaje się pytanie o zdolność do racjonalizacji wydatków publicznych, co nie jest możliwe bez skutecznej koordynacji, a więc formułowania i wdrażania polityk rządu. W kontekście prowadzonych rozważań powstaje zatem pytanie o to, czym jest dobre rządzenie (*good governance*). Rotberg uważa, że *współrządzenie jest dobre*, gdy powoduje takie rozdysponowanie i zarządzanie zasobami, które odpowiada potrzebom zbiorowym, innymi słowy, gdy rząd efektywnie dostarcza dobra publiczne o odpowiedniej jakości. Stąd rządy powinny być oceniane zarówno pod kątem jakości, jak i ilości dostarczanych dóbr [Rotberg, 2004, s. 71-81]. Dostarczanie dóbr publicznych w ramach polityk publicznych opiera się na takich zasadach, jak: przestrzeganie praw człowieka, demokratyzacja i demokracja, przejrzystość, partycypacja, udział zdecentralizowanej władzy, dobra administracja publiczna, odpowiedzialność i rozliczalność, praworządność, skuteczność, równość, strategiczna wizja [Cheema, 2005, s. 4-5]. *Good governance* umożliwia ograniczenie, ewentualnie pozbycie się, korupcji. Promuje równość płci, pozytywnie wpływa na zrównoważony rozwój, pozwala obywatelom na korzystanie z wolności osobistych, dostarcza narzędzi do walki z: ubóstwem, niedostatkiem, strachem i przemocą. Organizacja Narodów Zjednoczonych postrzega *good governance* jako partycypacyjny, transparentny i rozliczalny system. Obejmuje on instytucje państwa i ich działania, a także sektor prywatny oraz organizacje społeczeństwa obywatelskiego. W praktyce takie zasady powinny przełożyć się na „wzmocnienie instytucji demokratycznych” [Cheema, 2005].

W polskiej literaturze analizuje się wymiary dobrego rządzenia, ujęte jako katalog otwarty. Liczni autorzy badają jakość rządzenia przez pryzmat takich wymiarów, jak: demokratyczne państwo prawne, przejrzystość (transparentność), efektywność i skuteczność, rozliczalność, partycypacja, inkluzja społeczna. Każdy z tych wymiarów jest ważny i umożliwia dokonanie oceny procesu rządzenia, chociaż powinno się je raczej rozpatrywać jako wymiary współwystępujące i wzajemnie na siebie oddziałujące. Powołując się na Ł. Hardta i M. de Jonga, można zdefiniować te wymiary następująco: 1) demokratyczne państwo prawne – jako gwarancja adaptacyjnej efektywności pań-

stwa, dotyczy budowy instytucji demokratycznych umożliwiających obywatelom wpływ na sprawy publiczne; 2) przejrzystość – oznacza: jawne i transparentne sprawowanie władzy, dostępność do informacji publicznej, w tym przez Internet, czytelność informacji publicznej, przejrzysty proces stanowienia prawa, monitorowanie postępów; 3) rozliczalność – wiąże się z opracowaniem mechanizmów i procedur rozliczalności władz publicznych z realizacji wcześniej przyjętych założeń programów wykonawczych i obietnic składanych społeczeństwu; wiąże się z obecnością mechanizmów, które czynią urzędników odpowiedzialnymi za ich decyzje; 4) efektywność i skuteczność – istnienie jasno określonych celów i dążenie do ich realizacji w sposób oszczędny; lepsze zarządzanie jednostkami sektora publicznego; zapewnienie adekwatności osiągniętych efektów polityki publicznej do identyfikowanych potrzeb społecznych, właściwe wyznaczanie celów oraz dobór metod i narzędzi ich osiągnięcia; ekonomiczność wyrażająca się w relacjach jakości do ceny oferowanych usług publicznych czy racjonalna gospodarka finansowa; 5) partycypacja – obywatele biorą udział w procesie podejmowania decyzji; 6) społeczna inkluzja – jednostki, grupy bądź poszczególne kategorie społeczne są włączane w funkcjonowanie społeczeństwa [por. Hardt, de Jong, 2011, s. 10]. Wyodrębnione wymiary dobrego rządzenia mogą stanowić odpowiedni punkt odniesienia do analizy procesu wdrażania budżetu zadaniowego.

3. Istota budżetu zadaniowego

Korzenie budżetowania zadaniowego sięgają tradycji anglosaskiej. Mianem budżetu zadaniowego często określa się nowy model zarządzania finansami publicznymi. Budżetowanie zadaniowe, według koncepcji przyjętej przez OECD, jest takim modelem budżetowania, który polega na łączeniu wydatków z wymiernymi rezultatami. W ogólnym ujęciu przez budżetowanie rozumie się proces przekształcania informacji w decyzję [Schick, 2007, s. 110]. Jak zauważa uznany autorytet w zakresie budżetowania zadaniowego, A. Schick, historia budżetowania jest w istocie historią reform sektora publicznego, sięgającą końca lat czterdziestych XX wieku. Pojawiła się wówczas jako kluczowa siła napędowa budżetowej innowacji w USA. Przywoływany autor uważa, że łatwo wyjaśnić, na czym polega budżetowanie zadaniowe, ale trudno je wdrożyć [Schick, 2007, s. 122]. Podstawowym założeniem jest to, że rządy powinny preliminarować (budżetować) rzeczywiste lub oczekiwane rezultaty, zamiast skupiać się na danych wyjściowych. Kiedy budżet jest opracowywany, rząd powinien być informowany o usługach, które będą dostarczane przez jednostki sektora publicznego oraz o oczekiwanych korzyściach i warunkach społecznych, które będą wynikać z wydatkowania środków publicznych. Jest to jednak niezwykle trudne, chociaż w sensie idei bardzo pożądane. Obecnie nie ma żadnej zunifikowanej definicji budżetu zadaniowego (budżetowania zadaniowego). Na określenie analizowanego zjawiska stosuje się różnorodne nazwy, takie jak: budżet zadaniowy, budżet wyników i np. *performance funding*. Generalną zasadą jest ujęcie w procesie budżetowym oczekiwanych rezultatów [*Performance Budgeting in OECD Countries*, 2007, s. 20-22]. W ramach OECD wyróżnia się różne kategorie budżetu zadaniowego oparte na proponowanym zastosowaniu formalnej

informacji o wynikach powstałych w procesie budżetowym. Pierwszą kategorią jest budżet o charakterze prezentacyjnym, w którym wystarczy, aby informacje o wynikach zostały przedstawione w dokumentach budżetowych lub innych dokumentach rządowych. W ramach tej kategorii informacje o wynikach są dołączane jako tło informacyjne dla celów odpowiedzialności i dialogu między ustawodawcą a obywatelem w sprawach publicznych oraz kierunku polityki rządowej. Nie występuje tutaj związek między informacją o wynikach a finansowaniem. Informacje te nie odgrywają roli w podejmowaniu decyzji o alokacji zasobów i nie jest to w tym przypadku celem. Budżet informacyjny, jako druga kategoria, polega na tym, że źródła finansowania są powiązane zarówno z przyszłymi, jak i osiągniętymi rezultatami w pośredni sposób. Formalne informacje o wynikach wykorzystuje się w celu podania do wiadomości decyzji budżetowych wraz z innymi informacjami związanymi np. z ograniczeniami w skali makro, w zakresie polityki fiskalnej oraz priorytetów polityki publicznej i interesów politycznych. Jednocześnie nie ma automatycznych i mechanicznych powiązań między celami bądź wynikami a źródłami finansowania. Informacje o wynikach są istotne, ale nie bezwzględnie, jak również nie odgrywają predefiniowanej roli w podejmowaniu decyzji. Ostatecznie zależy to od szczególnego kontekstu politycznego. Budżet decyzyjny, jako trzecia kategoria, oznacza bezpośrednie budżetowanie zadaniowe. Występujące powiązania dotyczą bezpośredniej i wyraźnej alokacji zasobów do jednostek wydatkujących środki publiczne, czyli dotyczą wyników. Stosuje się przy tym specyficzne wskaźniki oceny wydajności. Finansowanie bezpośrednio jest oparte na osiągniętych wynikach. Tę formę budżetowania wykorzystuje się tylko w specyficznych sektorach (np. w edukacji wyższej) i tylko w pewnej grupie krajów. W ramach bezpośredniego budżetowania stosuje się system nagród i kar na podstawie oceny osiągniętych rezultatów [*Performance Budgeting...*, 2007].

W Polsce wdrażanie budżetu zadaniowego rozpoczęto w 2006 roku [por. Postuła, Perczyński, 2008, s. 184]. Podjęto wówczas decyzję wiążącą się z rozpoczęciem prac nad reformą finansów publicznych. W Kancelarii Prezesa Rady Ministrów opracowano pierwszy dokument wprowadzający nowe metody budżetowania i zarządzania budżetem państwa. Określenie nowego sposobu budżetowania zadaniowego znalazło się w dokumentach programowych i strategicznych rządu, takich jak Krajowy Program Reform i Strategia Rozwoju Kraju. W tym samym roku podjęto również działania operacyjne, wprowadzając pierwszy model budżetu zadaniowego państwa w zakresie dwóch części budżetowych: Nauka oraz Szkolnictwo Wyższe. Natomiast przepisy o zadaniowym planie wydatków znalazły się w *Ustawie o finansach publicznych w grudniu 2006 roku* oraz w *Uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej na 2007 rok* [*Ustawa budżetowa na rok 2007. Uzasadnienie...*].

Definicję układu zadaniowego zawarto w *Ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych* (tekst jednolity: Dz. U. z 2013, poz. 885 z późn. zm.). Zgodnie z art. 2 ust. 3 przedmiotowej ustawy, układ zadaniowy jest zestawieniem odpowiednio: wydatków budżetu państwa lub kosztów jednostki sektora finansów publicznych, sporządzonym 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 albo opisowe określenie bazowego i docelowego poziomu efektów z poniesionych nakładów [*Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 roku...*, 2013].

W strukturze układu zadaniowego wyróżnia się zatem cztery poziomy. Są to:

- **funkcje państwa** – stanowią najwyższy szczebel układu zadaniowego. Funkcje o numerach od 1.-21. odnoszą się do poszczególnych obszarów działań państwa. Funkcja 22. – *Koordynacja działalności oraz obsługa administracyjna i techniczna* – ma charakter techniczny;
- **zadania** – tworzą drugi szczebel klasyfikacji zadaniowej. Przypisuje się do nich środki finansowe przeznaczone na realizację celów funkcji państwa, w ramach której zostały zdefiniowane zadania;
- **podzadania** – dotyczą trzeciego szczebla klasyfikacji zadaniowej o charakterze operacyjnym. Przypisuje się do nich wydatki służące realizacji celów zadania, w ramach których zostały wyodrębnione;
- **działania** – tworzą najniższy szczebel klasyfikacji zadaniowej. Obejmują wszystkie najważniejsze elementy procesu osiągania celów podzadania oraz celów szczegółowych zadania [*Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 roku...*, 2013].

Do każdego z wymienionych poziomów w strukturze układu zadaniowego określa się cele i mierniki. Na poziomie funkcji, cele i mierniki są definiowane przez ministrów wiodących w ich realizacji. Na poziomie zadań, cele i mierniki są definiowane przez ministrów, organy bądź dysponentów właściwych dla poszczególnych zadań. Na poziomach podzadań i działań, cele i mierniki są ustalane przez dysponentów (np. wojewodów). Dla każdego realizowanego przez siebie podzadania lub działania dysponent definiuje nie więcej niż po trzy cele i trzy mierniki. Formułowania i doboru celów i mierników realizacji podzadań i działań w budżecie zadaniowym wojewody dokonują dyrektorzy wydziałów i kierownicy jednostek. Cele i mierniki służą rzetelnemu pomiarowi i obiektywnej ocenie efektywności lub skuteczności realizacji planów w układzie zadaniowym [*Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 roku...*, 2013]. Cel odzwierciedla stan, który państwo zamierza osiągnąć, wydając środki publiczne. Cele powinny być:

- **istotne**, tj. obejmować najważniejsze obszary działalności, wyrażać istotne potrzeby społeczno-ekonomiczne kraju, postrzegane jako ważne z punktu widzenia społeczeństwa i jednostek je realizujących. Powinny w sposób istotny (skala, zakres czasowy oraz przedmiotowy rezultatu) przyczynić się do zaspokojenia potrzeb społecznych w zakresie danej polityki państwa;
- **precyzyjne i konkretne**, tj. odnosić się bezpośrednio do podstawowego, zamierzonego wyniku realizacji zadań i podzadań, sformułowane w sposób jasny i zapewniający ich jednoznaczną interpretację. Należy unikać zbyt szczegółowych, obszernych definicji, technicznych skrótów bez ich objaśnienia. Celem nie powinno być samo działanie realizowane przy użyciu wydatków, lecz efekt interwencji państwa wykonywanej przy użyciu tych środków. Cele powinny zawierać opis przedmiotu lub stanu rzeczy, które mają być wynikiem realizacji zadania lub podzadania;

- **spójne**, tj. zapewniające wzajemną zgodność celów w ramach hierarchii struktury budżetu zadaniowego, w poszczególnych zadaniach i podzadaniach nie powinny powielać się nazwą, treścią oraz kierunkiem interwencji;
- **mierzalne**, tj. sformułowane tak, aby stopień ich osiągnięcia był możliwy do zmierzenia za pomocą mierników, dla których dane są dostępne na etapie planowania i realizacji budżetu;
- **określone w czasie**, tj. uwzględniające okres, w którym mają być realizowane. Winny odnosić się do przyszłości w kontekście stanu istniejącego w chwili obecnej, tj. opisywane przez wartość bazową mierników dobranych do tych celów;
- **realistyczne**, tj. sformułowane tak, aby już w założeniu brać pod uwagę ocenę ryzyka ich realizacji, jednakże winny oscylować wokół spodziewanych, pozytywnych wyników wykonania zadania, a nie minimum gwarantującego pewność osiągnięcia celu. Cele powinny zakładać poprawę wyników w obszarze danej polityki, a nie utrwalać jedynie stan obecny w tym zakresie. Postęp nie jest konieczny jedynie w przypadkach, gdy wyniki danej działalności kształtują się na poziomie optymalnym dla możliwości państwa [*Rozporządzenie Ministra Finansów...*, 2014].

Mierniki natomiast powinny:

- a) umożliwiać określenie stopnia realizacji celów, tj. mierzyć skuteczność i efektywność realizacji: zadań, podzadań i działań, zgodnie z art. 175 ust. 1 pkt 4 *Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych*;
- b) być adekwatne do stopnia realizacji postawionych celów oraz skutecznie i efektywnie oddawać rzeczywisty obraz mierzonego obszaru;
- c) być spójne z miernikami określonymi na innych poziomach klasyfikacji budżetowej w układzie zadaniowym;
- d) być zdefiniowane w sposób umożliwiający ciągłość ich pomiaru w wieloletniej perspektywie;
- e) mierzyć tylko to, na co wykonawca podzadania lub działania ma wpływ;
- f) posiadać wiarygodne i szybko dostępne źródło danych [*Rozporządzenie Ministra Finansów...*, 2014].

Dla każdego miernika ustala się wartość docelową i wartość bazową. Przez wartość bazową miernika rozumie się ostatnią, dostępną wartość miernika (N-2). Za wartość docelową miernika uznaje się wartość, którą zamierza się osiągnąć w danym roku budżetowym (bez uwzględnienia rezerw celowych), na który sporządza się projekt ustawy budżetowej (rok N). W przypadku mierników odnoszących się do nowych zadań publicznych nie określa się wartości bazowej. Nie jest możliwe ustalenie mierników o wartościach opisowych, logicznych oraz ukazujących poziom finansowania lub jego dynamikę.

Istotą budżetu zadaniowego jest wyraźne określenie zadań, które są finansowane ze środków budżetowych. Z kolei, dzięki zastosowaniu mierników istnieje możliwość oceny stopnia realizacji celów, a także efektów uzyskanych w wyniku ponoszonych wydatków budżetowych. Budżet zadaniowy jest planem wydatków budżetowych, sporządzanym w układzie: funkcji, zadań, podzadań i działań wraz ze wskazaniem celów,

które planuje osiągnąć się za sprawą realizacji zadań oraz mierników określających stopień realizacji celów. W Polsce układ zadaniowy funkcjonuje równolegle z tradycyjnym układem wydatków. Jednostki sektora finansów publicznych są zobowiązane do prowadzenia ewidencji wydatków budżetowych w układzie tradycyjnym, tj. według klasyfikacji budżetowej, jak również ewidencjonowania tych samych wydatków w układzie zadaniowym. Budżet zadaniowy, przygotowany zgodnie z obowiązującymi zasadami, może być wykorzystany jako narzędzie poprawy efektywności i skuteczności zarządzania jednostką.

4. Funkcjonowanie budżetu zadaniowego w Podlaskim Urzędzie Wojewódzkim

Przedmiotem badań empirycznych jest mechanizm funkcjonowania budżetu zadaniowego w Podlaskim Urzędzie Wojewódzkim w odniesieniu do działania: „Pomoc państwa w zakresie dożywiania oraz pomoc żywnościowa dla najuboższych” (13.1.2.6.). Decyzję o wyborze tylko jednego działania do analizy podjęto z uwagi na fakt, że skupienie się na węższym obszarze badań umożliwi bardziej przejrzystą prezentację danych liczbowych, przy czym, według najlepszej wiedzy autorek, podobne wnioski można sformułować na podstawie analizy pozostałych działań realizowanych w urzędzie¹. Pierwsze prace nad wprowadzeniem budżetu zadaniowego w badanej jednostce rozpoczęto w 2006 roku, jednakże dopiero 2016 rok pozwolił na ukazanie dojrzałej wersji mechanizmu jego funkcjonowania, ze względu na wcześniejszy brak stabilności w układzie zadaniowym wydatków. W ramach tego działania monitoruje się środki przekazywane z budżetu państwa (za pośrednictwem budżetu wojewodów) jednostkom samorządu terytorialnego na realizowanie zadań w ramach programu podjętego *Uchwałą nr 221 Rady Ministrów z dnia 10 grudnia 2013 roku w sprawie ustanowienia wieloletniego programu wspierania finansowego gmin w zakresie dożywiania „Pomoc państwa w zakresie dożywiania” na lata 2014-2020 [Uchwała nr 221 Rady Ministrów..., 2015]*.

Analizę budżetu zadaniowego w Podlaskim Urzędzie Wojewódzkim (w ramach wybranego działania) warto rozpocząć od przedstawienia korzyści związanych z jego stosowaniem. W wyniku budżetowania zadaniowego, ustalany w ramach corocznych prac nad projektem budżetu, podział środków finansowych jest bardziej przejrzysty i zrozumiały, ponieważ środki przypisuje się jasnym celom i konkretnym zadaniom, które będą realizowane w danym roku budżetowym. W budżecie zadaniowym wieloletniemu programowi wspierania gmin w zakresie dożywiania „Pomoc państwa w zakresie dożywiania” zostało zadedykowane konkretne działanie: 13.1.2.6. „Pomoc państwa w zakresie dożywiania oraz pomoc żywnościowa dla najuboższych”. Oprócz kwoty przeznaczonej dla gmin na realizację tego programu, w działaniu tym również ujęto wynagrodzenia pracowników urzędu wojewódzkiego zajmujących się obsługą tego programu. W układzie zadaniowym wyraźnie została określona kwota na realizację

¹ Warto zwrócić uwagę na dużą liczbę działań realizowanych w badanej jednostce. Przykładowo, budżet wojewody podlaskiego w układzie zadaniowym, według ustawy budżetowej na 2016 rok, został sklasyfikowany w: 18 funkcjach, 42 zadaniach, 75 podzadaniach i 129 działaniach.

całego zadania, a na każdym szczeblu klasyfikacji zadaniowej jasno sprecyzowany cel i miernik służący jego realizacji (tabela 1.).

W przypadku podziału środków, w układzie tradycyjnej klasyfikacji budżetowej nie ukazuje się faktycznych kosztów realizacji zadania. W układzie tradycyjnym środki na realizację wieloletniego programu wspierania gmin w zakresie dożywiania „Pomoc państwa w zakresie dożywiania” są sklasyfikowane w dziale 852 – „Pomoc społeczna”, rozdział 85295 – „Pozostała działalność” (tabela 2.). W ustawie budżetowej na 2016 rok w klasyfikacji tej były także ujęte środki na realizację Programu „Rodzina 500 Plus” oraz dotacje przeznaczone na finansowe wspieranie programów w obszarze pomocy społecznej, realizowanych przez uprawnione podmioty. Ze względu na to, że w budżecie tradycyjnym środki finansowe, uwzględnione w tej klasyfikacji, są prezentowane w jednej kwocie, z danych przedstawianych w ustawie budżetowej czy sprawozdawczości budżetowej nie można pozyskać informacji dotyczących powyższych zadań. W związku z powyższym, budżet tradycyjny jest mniej zrozumiały i przejrzysty [*Ustawa budżetowa na rok 2016...*, 2016].

Kolejną z możliwości, jaką daje budżet zadaniowy, jest lepsza ocena efektywności wydatkowanych środków. Można wyliczyć efekty i porównać je z kosztami, co jest podstawą do podejmowania racjonalnych decyzji na temat sposobu dalszej realizacji zadań. W budżecie zadaniowym określa się mierniki, które służą pomiarowi stopnia realizacji celu. Miernikiem dla działania 13.2.1.6. jest liczba osób korzystających z dożywiania w ramach programu. Dzięki temu, ogólnie dostępna jest informacja, że na przykład docelowo z tej formy pomocy w województwie podlaskim w 2016 roku skorzystało 68 411 osób (tabela 1.). Na podstawie miernika można określić, czy został zrealizowany cel (*zapewnienie pomocy w zakresie dożywiania osobom i rodzinom znajdującym się w trudnej sytuacji życiowej*), na który były przeznaczone środki z budżetu państwa. Ponadto, istnieje możliwość porównania kosztu jednostkowego, zarówno w poszczególnych województwach, jak i w kolejnych latach. Co więcej, budżet zadaniowy daje możliwość elastycznego dostosowania trybu i terminów pomiaru miernika w zależności od dostępności danych (pomiar może być: miesięczny, kwartalny, półroczny, roczny, inny). Jednocześnie zawsze jest wskazana komórka organizacyjna (jednostka, wydział, biuro, zespół) odpowiedzialna za realizację danego miernika. Wzrasta więc świadomość urzędników w zakresie ich odpowiedzialności za wydatkowanie środków publicznych na realizację zadań.

W Podlaskim Urzędzie Wojewódzkim stopień realizacji celu, jakim jest *zapewnienie pomocy w zakresie dożywiania osobom i rodzinom znajdującym się w trudnej sytuacji życiowej* jest mierzony kwartalnie. Dane do pomiaru pochodzą ze sprawozdań kwartalnych, jakie gminy są zobowiązane składać do wojewody. W budżecie zadaniowym wykorzystuje się dostępne dane, nie ma konieczności dodatkowego zbierania informacji, by monitorować osiągnięcie miernika. Urząd został zobligowany do realizacji konkretnych zadań, na które otrzymał konkretne środki i dzięki budżetowi zadaniowemu może być rozliczany z wyników. Jeśli dany cel został sformułowany wraz z miernikami jego realizacji, to wówczas istnieje możliwość oceny stopnia jego realizacji.

TABELA 1.

Zestawienie wydatków wojewody podlaskiego przeznaczanych na pomoc państwa w zakresie dożywiania oraz pomoc żywnościowa dla najuboższych w układzie zadaniowym do ustawy budżetowej na 2016 rok

Kod klasyfikacji zadaniowej	Minister wiodący dla	Nazwa /zadania/ działania/ działość	Cel/-e	Miernik		Wydatki budżetowe na 2016 rok (w tys. zł)						
				Wartość		Ogółem (9+14)	Budżet państwa (10+11)	Z tego:		W tym :		Wydatki budżetu środków euro-pejskich
				Nazwa	Bazowa			Docełowa	Wydatki majątkowe	Pozostałe wydatki	Finansowanie projektów z udziałem środków UE	
13.1.	Minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego	„Pomoc i integracja społeczna”.				16 556	16 556	0	16 556	0	0	0
13.1.2.	PUW** Wydział Polityki Społecznej	„Wspieranie osób zagrożonych wykluczeniem społecznym”.	Przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu poprzez realizację działań z zakresu pomocy społecznej	Liczba osób objętych pomocą społeczną	(2014) 119 598	110 000	16 556	0	16 556	0	0	0
13.1.2.6.	PUW Wydział Polityki Społecznej	„Pomoc państwa w zakresie dożywiania oraz pomoc żywnościowa dla najuboższych”.	Zapewnienie pomocy w zakresie dożywiania osobom i rodzinom znajdującym się w trudnej sytuacji życiowej	Liczba osób korzystających z dożywiania w ramach programu	(2014) 69 856	68 411	16 556	0	16 556	0	0	0

* *Ustawa o finansach publicznych*

** Podlaski Urząd Wojewódzki

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [Uchwała nr 49 Rady Ministrów..., 2016].

TABELA 2.

Zestawienie wydatków wojewody podlaskiego na pomoc w zakresie dożywiania, w układzie tradycyjnym, według ustawy budżetowej na 2016 rok

Dział	Rozdział	Wydatki (w tys. zł)	
		Kwota łącznie	W tym:
			Pomoc państwa w zak- resie dożywiania
852 – „Pomoc społeczna”	<p>85295 – „Pozostała działalność”</p> <p>W Ustawie budżetowej na 2016 rok, w rozdziale 85295 – „Pozostała działalność” ujęto poniższe zadania.</p> <p>1) Dotacja przeznaczona na realizację zadania własnego gmin w ramach programu „Pomoc państwa w zakresie dożywiania” – dotacje przekazywane przez wojewodę podlaskiego jednostkom samorządu terytorialnego.</p> <p>2) Program „Rodzina 500+” – dotacje przekazywane przez wojewodę podlaskiego jednostkom samorządu terytorialnego.</p> <p>3) Dotacja przeznaczona na finansowe wspieranie programów w obszarze pomocy społecznej, realizowanych przez uprawnione podmioty – dotacje przekazywane przez wojewodę podlaskiego innym jednostkom, np. stowarzyszeniom.</p>	507 956	16 513*
750 – „Administracja publiczna”	75011 – urzędy wojewódzkie, par. 4020 – wynagrodzenia osobowe członków korpusu służby cywilnej (wynagrodzenia pracowników Podlaskiego Urzędu Wojewódzkiego).	19 123	43*

* Informacja dostępna na podstawie ewidencji wydatków w układzie zadaniowym.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [Ustawa budżetowa na rok 2016..., 2016].

5. Ograniczenia w zakresie możliwości wykorzystania budżetu zadaniowego w Podlaskim Urzędzie Wojewódzkim

Obok korzyści płynących ze stosowania budżetu zadaniowego, dysponenci środków budżetowych muszą jednocześnie zmierzyć się z pojawiającymi się trudnościami w tym zakresie. Do istotnych problemów należy brak stabilizacji struktury układu zadaniowego – przez co nie ma możliwości porównywania danych finansowych oraz wartości mierników w perspektywie dłuższej niż rok, także brakuje możliwości porównywania sposobów alokacji środków. Nie dotyczy to tylko przyjmowania różnych kluczy podziału wydatków pośrednich, ale również sposobu przypisywania wydatków bezpośrednich. Wobec tego, budżet zadaniowy traci jedną ze swoich podstawowych funkcjonalności – charakter prezentacyjny jakości i skuteczności działania urzędu. Minister Finansów, widząc potrzebę ujednoczenia budżetu zadaniowego, na 2016 rok skatalogował cele i mierniki do siedmiu funkcji. W pozostałych jedenastu funkcjach dysponenci środków mają możliwość dowolnego stosowania celów i mierników.

Brak stabilizacji struktury układu zadaniowego jest widoczny przy porównaniu zestawienia wydatków na realizację programu „Pomoc państwa w zakresie dożywiania” w roku 2015 i 2016. Nie ma w tym zakresie trwałości zarówno numeracji pozycji klasyfikacyjnych, jak i nazewnictwa. W 2015 roku było to podzadanie 13.1.1. i działanie 13.1.1.8., natomiast w 2016 roku było to podzadanie 13.1.2. i działanie 13.1.2.6. Mając inną klasyfikację zadaniową, trudno jest dokonać analizy porównawczej wyników realizacji zadania w kolejnych latach. Jednocześnie nazwa działania z roku na rok zmienia się. W 2015 roku analizowane wydatki były ujęte w działaniu: Program wieloletni „Pomoc państwa w zakresie dożywiania”, zaś w 2016 roku: „Pomoc państwa w zakresie dożywiania oraz pomoc żywnościowa dla najuboższych” (por. tabele: 1., 3. i 4.).

Kolejną przeszkodą we wdrażaniu budżetu zadaniowego jest brak jednolitych wytycznych, przepisów nakazujących stosowanie takich samych mierników i sposobów alokacji środków. Precyzyjne uregulowania w tym obszarze umożliwiłyby ujednoczenie sposobu przyporządkowywania przez jednostki w różnych województwach czynności i spraw oraz związanych z nimi wydatków do poszczególnych działań układu zadaniowego, a co za tym idzie, zarazem porównywanie kosztów realizacji zadań w poszczególnych województwach. W praktyce nie ma współpracy właściwych ministerstw odpowiedzialnych za realizację danego zadania z wojewodami (na których jest nałożony obowiązek stosowania budżetu zadaniowego). Poza tym, jednostki samorządu terytorialnego nie mają obowiązku stosowania budżetu zadaniowego, a to one najczęściej mają bezpośredni wpływ na wykonanie miernika. W trakcie realizacji budżetu informacje w zakresie budżetu zadaniowego są gromadzone w urzędzie wojewódzkim i w służbach zespolonych, podległych wojewodzie. Jedynie na etapie planowania budżetu oraz w zakresie sprawozdawczości (półrocznej) informacje są przekazywane do Ministerstwa Finansów. Budżet tradycyjny obejmuje swoim zasięgiem wszystkie jednostki, w tym samorządy, tym samym zamyka krąg podmiotów korzystających ze środków publicznych, a budżet zadaniowy jest stosowany jedynie w urzędzie wojewódzkim, więc nie obejmuje wszystkich podmiotów zainteresowanych (tabela 5.).

TABELA 3.

Zestawienie wydatków w układzie zadaniowym – do ustawy budżetowej na rok 2015 dla zadania: 13.1. „Pomoc i integracja społeczna”, Podzadanie 13.1.1. „Wspieranie osób zagrożonych wykluczeniem społecznym”, Działanie 13.1.1.8. „Pomoc państwa w zakresie dożywiania oraz pomoc żywnościowa dla najuboższych”

Kod klasyfikacji zadaniowej F/Z/P/D	Jednostka realizująca	Nazwa/zadania/podziałania/działania	Cel/-e	Miernik		Wydatki budżetowe na 2015 rok w tysiącach złotych								
				Nazwa	Bazowa	Wartość		Ogółem (9+14)	Budżet państwa (10+11)	Z tego:			Wydatki budżetu środków europejskich	
						Docelowa	2015 rok			Wydatki majątkowe	Pozostałe wydatki	W tym:		
												Finansowanie projektów z udziałem środków UE		Dotacje przekazane do JSFP, o których mowa w art. 9 pkt. 5-7 i 14 uofp
13.1.	PUW Wydział Polityki Społecznej	„Pomoc i integracja społeczna”					16 545	0	16 545	0	0	0		
13.1.1.	PUW Wydział Polityki Społecznej	„Wspieranie osób zagrożonych wykluczeniem społecznym”	Przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu poprzez realizację działań z zakresu pomocy społecznej	Liczba osób objętych pomocą społeczną	(2013) 126 174	119 000	16 545	0	16 545	0	0	0		
13.1.1.8.	PUW Wydział Polityki Społecznej	Program wieloletni „Pomoc państwa w zakresie dożywiania”	Zapewnienie pomocy w zakresie dożywiania osobom i rodzinom znajdującym się w trudnej sytuacji życiowej	Liczba osób korzystających z dożywiania w ramach programu	(2013) 75 483	69 856	16 545	0	16 545	0	0	0		

* JSFP – jednostki sektora finansów publicznych

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [Uchwała nr 57 Rady Ministrów..., 2015].

TABELA 4.

Zestawienie wydatków wojewody podlaskiego na pomoc w zakresie dożywiania, w układzie tradycyjnym, według ustawy budżetowej na 2015 rok

Dział	Rozdział	Wydatki (w tys. zł)	
		Ogółem	W tym: Dożywianie
852 – „Pomoc społeczna”	85295 – „Pozostała działalność” Obejmuje poniższe zadania. 1) Dotacja przeznaczona na realizację zadania własnego gmin w ramach programu „Pomoc państwa w zakresie dożywiania” – dotacje przekazywane przez wojewodę podlaskiego JST*. 2) Dotacja przeznaczona na finansowe wspieranie programów w obszarze pomocy społecznej, realizowanych przez uprawnione podmioty – dotacje przekazywane przez wojewodę podlaskiego innym jednostkom, np. stowarzyszeniom.	16 613	16 513**
750 – „Administracja publiczna”	75011 – urzędy wojewódzkie, par. 4020 – wynagrodzenia osobowe członków korpusu służby cywilnej (wynagrodzenia pracowników Podlaskiego Urzędu Wojewódzkiego).	17 841	32*

* Są to jednostki samorządu terytorialnego.

** Informacja dostępna na podstawie ewidencji wydatków w układzie zadaniowym.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [Ustawa budżetowa na rok 2016 z dnia 15 stycznia 2015 roku, Dz. U. 2015, poz. 153].

Do istotnych mankamentów należy także opracowywanie budżetu zadaniowego na podstawie kwot wynikających z budżetu tradycyjnego, przez co umniejsza on swoje znaczenie na etapie tworzenia (planowania) budżetu. Oparcie polityki finansowej wyłącznie na budżecie zadaniowym prowadziłoby do bardziej racjonalnego podziału środków finansowych. W tradycyjnym budżecie podział środków ustala się co roku, głównie na podstawie struktury z lat ubiegłych (tzw. planowanie wskaźnikowe). Potrzebne jest planowanie wieloletnie, z rozpisaniem realizacji zadań na poszczególne lata, przy zapewnieniu odpowiednich środków finansowych, z możliwością śledzenia postępów realizacji celu.

TABELA 5.

Występowanie o środki budżetu państwa pochodzące z rezerw celowych na zadanie realizowane przez JST w zakresie dożywiania, w trakcie roku budżetowego

Jednostka	Wyszczególnienie	Występowanie klasyfikacji	
		W układzie tradycyjnym: 852, 85295, 2030	W układzie zadaniowym 13.1.2.6.
Ministerstwo Rodziny Pracy i Polityki Społecznej (MRPiPS)	Pismo z MRPiPS informujące o środkach z <i>Rezerwy celowej</i> na program „Dożywianie na rok budżetowy”		
Podlaski Urząd Wojewódzki	Wniosek Wydziału Polityki Społecznej (WPS) do Wydziału Finansów Budżetu o wystąpienie do Ministra Finansów o środki	x	x
Podlaski Urząd Wojewódzki	Wystąpienie wojewody podlaskiego do Ministerstwa Finansów o środki	x	
Ministerstwo Finansów	Decyzja Ministerstwa Finansów zwiększająca plan wydatków	x	
Podlaski Urząd Wojewódzki	Decyzja wojewody podlaskiego sporządzona przez Wydział Finansów i Budżetu na podstawie decyzji Ministerstwa Finansów, zwiększająca środki dla WPS	x	x
Podlaski Urząd Wojewódzki	Podział środków na poszczególne JST zaakceptowany przez wojewodę podlaskiego, sporządzony przez WPS	x	
Podlaski Urząd Wojewódzki	Wydział Polityki Społecznej przekazuje zaakceptowany podział do Wydziału Finansów i Budżetu	x	
Podlaski Urząd Wojewódzki	Decyzja zwiększająca dotację gminom – na podstawie zaakceptowanego podziału sporządza Wydział Finansów i Budżetu – do wiadomości przekazuje WPS	x	
Podlaski Urząd Wojewódzki	Dyspozycja o uruchomienie środków dla JST – WPS przekazuje do Wydziału Finansów i Budżetu	x	x
Podlaski Urząd Wojewódzki	Wydział Finansów i Budżetu przekazuje środki JST	x	x*

x* – Przy przekazywaniu środków dla JST, klasyfikacja zadaniowa jest podawana wyłącznie na potrzeby sprawozdawcze PUW.

Źródło: opracowanie własne na podstawie faktycznego obiegu dokumentów.

Kolejnym problemem jest brak wypracowanej metodyki oraz narzędzi umożliwiających realizację przepisów art. 175 *Ustawy o finansach publicznych*, dotyczących sprawowania części budżetowych nadzoru i kontroli przez dysponentów, m.in. w zakresie efektywności i skuteczności realizacji planu w układzie zadaniowym na podstawie mierników stopnia realizacji celów. Dodatkowo, istnieje opór pracowników merytorycznie zaangażowanych w realizację budżetu w układzie zadaniowym (często są to osoby,

które nie mają styczności z budżetem tradycyjnym) w związku z dużym obciążeniem pracą, przy jednoczesnym braku widocznych efektów stosowania budżetu zadaniowego.

TABELA 6.

Porównanie klasyfikacji bieżących wydatków pozapłacowych Podlaskiego Urzędu Wojewódzkiego w ujęciu tradycyjnym i zadaniowym

Budżet tradycyjny – dział 750, rozdział 75011, paragraf	Budżet zadaniowy – działanie
Paragraf 302 „Wydatki osobowe niezaliczone do wynagrodzeń”	22.1.1.1. „Koordynacja działalności oraz obsługa administracyjna i techniczna”
Paragraf 400 „Grupa wydatków bieżących jednostki”	
Paragraf 427 „Zakup usług remontowych”	
Paragraf 441 „Podróże służbowe krajowe”	
Paragraf 442 „Podróże służbowe zagraniczne”	
Paragraf 443 „Różne opłaty i składki”	
Paragraf 448 „Podatek od nieruchomości”	
Paragraf 452 „Opłaty na rzecz budżetów jednostek samorządu terytorialnego”	
Paragraf 455 „Szkolenia członków korpusu służby cywilnej”	
Paragraf 470 „Szkolenia pracowników niebędących członkami korpusu służby cywilnej”	

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [Plan finansowy Podlaskiego Urzędu Wojewódzkiego na 2016 rok, 2016].

Ponadto, w urzędach wojewódzkich większość wydatków, związanych z bieżącym utrzymaniem urzędu, jest ujmowanych w jednej funkcji – 22., zadaniu – 22.1., podzadaniu – 22.1.1., działaniu – 22.1.1.1. „Koordynacja działalności oraz obsługa administracyjna i techniczna”. Stanowi to bardzo poważne ograniczenie przy zastosowaniu budżetu zadaniowego jako narzędzia wspomagającego efektywne zarządzanie. Kadra zarządzająca faktycznie ma wpływ na wydatkowanie środków na wynagrodzenia oraz pozapłacowe wydatki rzeczowe. W związku z tym, że większość wydatków pozapłacowych jest ujmowanych w funkcji 22., traci się możliwość wykorzystania narzędzi, jakie daje budżet zadaniowy, tj. celów i mierników do efektywnego zarządzania jednostką. W tym przypadku podział środków w układzie tradycyjnym daje większą możliwość prezentacji rodzaju wydatków niż układ zadaniowy (tabela 6.).

6. Ocena wykorzystania budżetu zadaniowego jako narzędzia poprawy jakości rządzenia

Powołując się na koncepcję identyfikującą sześć wymiarów dobrego rządzenia, można dokonać analizy i oceny obszarów poprawy jakości rządzenia przy wykorzystaniu budżetu zadaniowego. Biorąc pod uwagę zarówno zalety, jak i wady funkcjonowania budżetu zadaniowego w Podlaskim Urzędzie Wojewódzkim, można sformułować ogólny wniosek związany z możliwościami efektywniejszego zarządzania jednostką [por. Postuła, 2015]. Podstawowym argumentem przemawiającym za tym jest fakt, że całokształt działalności urzędu został ujęty w katalogu funkcji/zadań/podzadań/działań. Daje to możliwość przejrzystego przedstawienia zadań realizowanych w urzędzie oraz poniesionych na nie wydatków. W ten sposób realizuje się zasadę przejrzystości – prezentowanie budżetu i realizowanych zadań w układzie budżetu zadaniowego pozwala na pełną dostępność do informacji publicznej. Oprócz kosztów realizacji zadania, również powszechnie jest dostępna informacja dotycząca celów zaplanowanych do osiągnięcia i mierników oceny. Dzięki budżetowi zadaniowemu, istnieje łatwy sposób badania efektywności i skuteczności osiągniętych celów. Budżet zadaniowy umożliwia porównanie kosztów jednostkowych realizacji zadania (między województwami, jednostkami samorządu terytorialnego czy jednostkami budżetowymi), zarazem pozwala na ocenę racjonalności prowadzonej gospodarki finansowej. Niestety, z uwagi na brak ogólnie dostępnych informacji w zakresie rzeczowych efektów realizowanych zadań, nie można stwierdzić, że budżet zadaniowy spełnia funkcję decyzyjną.

Odnosząc się do partycypacji i społecznej inkluzji, można uznać, że ten wymiar jakości rządzenia jest także brany pod uwagę przez umożliwienie realizacji zadań publicznych jednostkom niższego szczebla. Mimo to budżet państwa jest wciąż określany jako „wskaźnikowy”, więc wpływ ten jest bardzo niewielki. Gdyby budżet zadaniowy był podstawą do przyznania środków budżetowych poszczególnym dysponentom, bez ograniczeń wynikających obecnie np. z *Ustawy o finansach publicznych*, chociażby dotyczących przeniesień wydatków między podziałkami klasyfikacji budżetowej, mieliby oni większy wpływ na realizowane zadania. Jednocześnie budżet zadaniowy stałby się podstawą do stworzenia mechanizmów rozliczania tych dysponentów z wcześniej przyjętych założeń i podjętych decyzji. Jest to jednak warunek do spełnienia w przyszłości. Obecnie zasadniczym narzędziem rozliczalności jest prawidłowe wydatkowanie środków publicznych.

Równocześnie poprawę jakości rządzenia można rozpatrywać przez pryzmat ujęcia pewnych elementów z zakresu budżetu zadaniowego w takich obszarach, jak kontrola zarządcza. W Podlaskim Urzędzie Wojewódzkim podjęto próbę połączenia tych aspektów dzięki wprowadzeniu procesu zarządzania ryzykiem opartego na celach i zadaniach wyszczególnionych w budżecie zadaniowym. Docelowo zarządzanie ryzykiem i budżet zadaniowy mają tworzyć system spójnych narzędzi kontroli zarządczej. Aktualnie w urzędzie to rozwiązanie jest testowane. Opracowano mechanizm pozwalający na analizę ryzyka w budżecie zadaniowym. Dyrektorzy komórek organizacyjnych przedkładają informację o zagrożeniach realizacji celów w budżecie, w układzie zadani-

wym. Dokonują identyfikacji i analizy ryzyka, w szczególności: analizują zidentyfikowane ryzyko w celu określenia prawdopodobieństwa wystąpienia tego ryzyka oraz jego skutków, proponują sposób postępowania w odniesieniu do poszczególnych ryzyk, przedstawiają działania zaradcze podjęte wobec zidentyfikowanych ryzyk w zakresie posiadanych kompetencji. Koordynator do spraw budżetu zadaniowego weryfikuje przedłożone materiały i sporządza informację zbiorczą, wskazując na ryzyka, które w sposób istotny zagrażają realizacji celów w jednostce. Opracowaną informację przekazuje się do dyrektora generalnego oraz do komórki organizacyjnej zajmującej się kontrolą zarządczą, aby porównać ją z wynikami kwartalnych raportów z ryzyka (por. tabela 7.).

TABELA 7.

**Analiza ryzyka w budżecie zadaniowym w zakresie działania 13.1.2.6.
(wraz z monitoringiem)**

Wydział realizujący działanie	Kod klasyfikacji zadaniowej, nazwa działania	Cel	Miernik	Ocena osiągnięcia miernika (TAK/NIE)	Opis ryzyka
1	2	3	4	5	6
WPS Odział Planowania i Analiz	13.1.2.6. „Pomoc państwa w zakresie dożywiania oraz pomoc żywnościowa dla najuboższych”.	Zapewnienie pomocy w zakresie dożywiania osobom i rodzinom znajdującym się w trudnej sytuacji życiowej.	Liczba osób korzystających z dożywiania w ramach programu.	TAK	Ryzyko zewnętrzne związane ze zmianą sytuacji gospodarczej, w tym zwłaszcza na rynku pracy może mieć wpływ na zmianę liczby osób korzystających z programu. Zmiany w przepisach. Brak zainteresowania, rezygnacja uprawnionych osób z korzystania z różnych form pomocy. Nasilenie czynności proceduralnych, co może wiązać się z wycofywaniem się osób.

Ocena wpływu ryzyka na działanie	Prawdopodobieństwo wystąpienia ryzyka	Poziom istotności ryzyka	Metody przeciwdziałania ryzyku	Efekt zastosowanych metod (I kwartał)	Efekt zastosowanych metod (II kwartał)
7	8	9	10	11	13
Niskie (1)	Niskie(1)	Nieznaczone (1)	1) Bieżąca analiza wydatkowanych środków i analiza sprawozdań. 2) Kwartalne monitorowanie wydatkowanych środków. 3) Monitorowanie sytuacji na rynku pracy. 4) Analiza kwartalnych sprawozdań „Pomoc państwa w zakresie dożywiania”.	Ryzyko nie wystąpiło.	Ryzyko nie wystąpiło.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [Analiza ryzyka w budżecie zadaniowym Podlaskiego Urzędu Wojewódzkiego na 2016 rok].

Dzięki takiemu rozwiązaniu, pracownicy komórek merytorycznych dostrzegli spójność budżetu zadaniowego z kontrolą zarządczą, w tym z zarządzaniem ryzykiem. Podjęte działania przede wszystkim doprowadziły do wyeliminowania różnic w określaniu ryzyka oraz definiowaniu mierników. Docelowo dokumenty, które dotyczą budżetu zadaniowego i zarządzania ryzykiem, mają stanowić jeden spójny zbiór.

7. Podsumowanie

Wyniki przeprowadzonych badań skłaniają do kilku refleksji. Po pierwsze, budżet zadaniowy, funkcjonujący w obecnej formule w Polsce na poziomie władzy rządowej, w województwie ma wyłącznie charakter prezentacyjny. Wbrew ciągłym pracom nad jego udoskonalaniem, nadal nie odgrywa on swojej głównej roli, tj. narzędzia służącego do racjonalnego wydatkowania środków publicznych. Stanowi on jedynie uzupełnienie budżetu tradycyjnego. Pomimo wielu niedoskonałości, dostarcza obywatelom czytelną informację o rozdysponowywaniu środków z budżetu państwa. Można go również wykorzystać jako narzędzie wspomagające efektywne zarządzanie. Stąd, w sensie poprawy jakości rządzenia, spełnia on kryterium demokratycznego państwa prawnego i kryterium przejrzystości. Kolejne wymiary dobrego rządzenia, takie jak: rozliczalność, skuteczność i efektywność oraz partycypacja społeczna i inkluzja, będą mogły być realizowane dzięki budżetowi zadaniowemu wtedy, gdy zostanie on wprowadzony jako obligatoryjne narzędzie we wszystkich jednostkach sektora publicznego, to natomiast spowoduje większą dbałość o realizację określonych w nim celów.

Współudział autorów w powstaniu artykułów

dr Aneta Kargol-Wasiluk – opracowanie koncepcji badań oraz części teoretycznej, współudział w przeprowadzeniu badań i opracowaniu wyników – 50%

mgr Ewa Wojewódko – zebranie danych, analiza podstaw prawnych, współudział w przeprowadzeniu badań i opracowaniu wyników – 50%

Literatura

Analiza ryzyka w budżecie zadaniowym Podlaskiego Urzędu Wojewódzkiego na 2016 rok, dokument wewnętrzny Podlaskiego Urzędu Wojewódzkiego.

Cheema G.S., 2005, *Building democratic institutions: governance reform in developing countries*, Kumarian Press Inc., New York.

Conceptualizing and Researching Governance in Public and Non-profit Organizations, 2013, F. Monteduro, A. Hinna, L. Gnan (eds.), *Studies in Public and Non-Profit Governance*, vol. 1, Emerald Group Publishing Limited United Kingdom – North America – Japan – India – Malaysia – China.

- Fukuyama F., 2013, *What is governance*, "Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions", vol. 26, no. 3.
- Fukuyama F., 2014, *Good Government, Bad Government*, "Political Development", vol. 10, no. 2.
- Grosse T. G., 2009, *Dylematy dobrego rządzenia (good governance). Wnioski dla Polski*, „Studia Polityczne”, nr 23.
- Hardt L., de Jong M., 2011, *Budżet zadaniowy jako narzędzie poprawy jakości rządzenia w Polsce*, Ernst&Young, Warszawa.
- Hill C. J., Lynn L. E. Jr, 2004, *Governance and Public Management, an Introduction*, "Journal of Public Analysis and Management", vol. 23, no. 1.
- Innovations in public governance*, 2011, P. Valkama, S.J. Bailey, A. V. Anttiroiko (eds.), IOS Press, Amsterdam.
- Jakość rządzenia w Polsce. Jak ją badać, monitorować i poprawiać?*, 2013, J. Wilkin (red.) Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Jessop B., 2007, *Promowanie „dobrego rządzenia” i ukrywanie jego słabości: refleksja nad politycznymi paradygmatami i politycznymi narracjami w sferze rządzenia*, „Zarządzanie Publiczne”, nr 2.
- Kargol-Wasiluk A., 2011, *Public governance jako wyzwanie dla współczesnego państwa*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu. Polityka Ekonomiczna”, nr 166.
- Orientations on Participatory Development and Good Governance*, 1993, OECD, DAC, Paris.
- Performance Budgeting in OECD Countries*, 2007, OECD.
- Peteres B.G., 2012, *Is Governance for Evrybody? The Use and Abuse of Governance*, [in:] *Governance: Is It for Everyone?*, A.M. Bissessar (ed.), Nova Science Publishers Inc., New York.
- Plan finansowy Podlaskiego Urzędu Wojewódzkiego na 2016 rok*, 2016, Podlaski Urząd Wojewódzki.
- Postuła M., 2015, *Instrumenty zarządzania finansami publicznymi*, Wydawnictwo Naukowe Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa.
- Postuła M., Perczyński P., 2008, *Budżet zadaniowy w administracji publicznej*, Ministerstwo Finansów, Warszawa.
- Public governance*, 2015, S. Mazur (ed.), Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Rotberg R. I., 2004, *Strengthening Governance: Ranking Countries Would Help*, "The Washington Quarterly", vol. 28, no. 1.
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 17 czerwca 2014 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na 2015 r.*, Dz. U. 2014, Nr 0, poz. 825.
- Schick A., 2007, *Performance Budgeting and Accrual Budgeting: Decision Rules or Analytic Tools?*, "OECD Journal on Budgeting", vol. 7, no. 2.
- Uchwała nr 221 Rady Ministrów z dnia 10 grudnia 2013 roku w sprawie ustanowienia wieloletniego programu wspierania finansowego gmin w zakresie dożywiania „Pomoc państwa w zakresie dożywiania” na lata 2014-2020*, t.j., M.P. 2015, poz. 821.
- Uchwała nr 49 Rady Ministrów z dnia 26 kwietnia 2016 roku w sprawie Wieloletniego Planu Finansowego Państwa na lata 2016-2019*, M. P. 2016, poz. 454.

Uchwała nr 57 Rady Ministrów z dnia 28 kwietnia 2015 roku w sprawie Wieloletniego Planu Finansowego Państwa na lata 2015-2018, M. P. 2015, poz. 389.

Ustawa budżetowa na rok 2007. Uzasadnienie, <http://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/budzet-panstwa/ustawy-budzetowe/archiwum> (data wejścia: 20.02.2017).

Ustawa budżetowa na rok 2016 z dnia 15 stycznia 2015 roku, Dz. U. 2015, poz. 153.

Ustawa budżetowa na rok 2016 z dnia 25 lutego 2016 roku, Dz. U. 2016, poz. 278.

Ustawa z dnia 27 sierpnia o finansach publicznych, tekst jednolity, Dz. U. 2013, poz. 885 z późn. zm.