

ROZDZIAŁ 7.

Racjonalizacja procesu wdrażania budżetu zadaniowego w Polsce na podstawie wybranych rozwiązań zagranicznych

Urszula K. Zawadzka-Pąk*

Wprowadzenie

Budżet zadaniowy jest instrumentem, którego celem jest racjonalizacja gospodarowania środkami publicznymi (zwiększenie skuteczności i efektywności wydatkowania). Narzędzie to jest z powodzeniem stosowane w wielu krajach, począwszy od Stanów Zjednoczonych, poprzez: Wielką Brytanię, Nową Zelandię, Francję do Słowacji. Od kilku lat jest także stosowany w Polsce. Przyjęte rozwiązania, pod wieloma względami, podobne są do sposobu wdrażania metody stosowanej w latach 60. ubiegłego stulecia we Francji, tj. racjonalizacji wyborów budżetowych (fr. *rationalisation des choix budgétaires*, RCB). Pomimo wielu nadziei związanych z tym instrumentem i początkowego entuzjazmu, stopniowo odstąpiono od jego stosowania. We Francji budżet zadaniowy wprowadzono dopiero na początku XXI wieku, w wyniku uchwalenia „Nowej Konstytucji Finansowej”, tj. ustawy organicznej z 2 sierpnia 2001 r. o ustawach finansowych, powszechnie nazywanej ustawą LOLF.

Celem niniejszego opracowania jest zasygnalizowanie zagrożeń pojawiających się w procesie wdrażania budżetu zadaniowego w Polsce oraz wskazanie, na podstawie doświadczeń zagranicznych (głównie francuskie), sposobów zwiększenia skuteczności tego narzędzia w racjonalizacji wydatków publicznych.

7.1. Rola Parlamentu, administracji i społeczeństwa we wdrażaniu budżetu zadaniowego

Francuskie doświadczenie pokazało, że warunkiem *sine qua non* sukcesu wprowadzenia nowoczesnych metod programowania budżetowego jest nabycie przekonania o słuszności reform (i poparcie procesu zmian)

* Dr Alina Walenia, Uniwersytet Rzeszowski, Wydział Ekonomii.

nie tylko przez rząd, ale przede wszystkim przez władzę ustawodawczą. Wdrażanie metody RCB było wyłącznie wewnętrzną sprawą administracji rządowej. Odejście od jej stosowania było spowodowane, w dużej mierze, brakiem zainteresowania i wsparcia ze strony francuskiego Parlamentu.

Po nieudanych próbach racjonalizacji wydatków budżetowych przy wykorzystaniu metody RCB, od pierwszych lat wdrażania ustawy LOLF, członkowie francuskiego Parlamentu włączyli się w ten proces, wskazując możliwe sposoby usprawnień. Nieocenioną rolę odegrali zwłaszcza członkowie komisji ds. finansów, którzy na bieżąco analizowali proces wdrażania budżetu zadaniowego i pojawiające się trudności. Efektem ich prac są obszernie raporty, zawierające konkretne propozycje rozwiązań, opracowane nie tylko na podstawie wdrażania budżetu zadaniowego we Francji, ale także doświadczeń innych krajów.

W Polsce budżet zadaniowy jest wdrażany w podobny sposób, jak we Francji, co świadczy o pewnym paradoksie. Budżet zadaniowy jest instrumentem, który, pod warunkiem metodologicznie poprawnego przygotowania i wdrożenia, dostarcza społeczeństwu, a w pierwszej kolejności jego przedstawicielom zgromadzonym w Parlamencie, wielu konkretnych, niedostępnych dotąd, informacji na temat wykorzystania pieniędzy publicznych, więc władzy ustawodawczej powinno zależeć na jego wprowadzeniu. Polski Parlament nie przedstawia propozycji rozwiązań, które mogłyby usprawnić ten proces. Sporadycznie pojawiają się wypowiedzi opozycji na temat konieczności jego wprowadzenia, jako instrumentu kontroli działalności władzy wykonawczej, nie są one jednak poparte propozycjami konkretnych usprawnień. Pozostawienie wdrażania budżetu zadaniowego Ministerstwu Finansów niesie ze sobą ryzyko wyeksponowania przez nie w budżecie zadaniowym pewnych informacji, ukrycia zaś innych, bardziej niewygodnych.

We Francji, zastąpienie budżetu tradycyjnego budżetem zadaniowym, wpłynęło pozytywnie na uprawnienia Parlamentu oraz przejrzystość i zrozumiałość dostarczanych mu informacji budżetowych. Wprowadzone zmiany umożliwiają merytoryczną dyskusję, dotyczącą finansowania konkretnych zadań oraz ich kosztów. Wynika to z dwóch powodów. Po pierwsze, budżet zadaniowy jest opracowywany na podstawie jednolitych, przedmiotowych kryteriów przeznaczenia pieniędzy publicznych. Inaczej sytuacja wygląda w budżecie tradycyjnym, który wykorzystuje niejednolite kryteria, przedmiotowo-podmiotowe. Po drugie – w budżecie zadaniowym są planowane konkretne skutki w odnie-

sieniu do społeczeństwa. Przykładowo, w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości nie chodzi tylko o to, aby planować środki budżetowe dla podmiotów odpowiedzialnych za resocjalizację byłych więźniów, ale aby wskazać, jaki jest planowany efekt, tzn. jaki procent byłych więźniów nie popełni po raz kolejny przestępstwa. Do rzeczywistego wdrożenia budżetu zadaniowego jest konieczne zebranie odpowiednich informacji, do czego niezbędne są kilkuletnie pomiary. Dlatego, w pierwszych latach funkcjonowania budżetu zadaniowego, ustala się np. miernik liczby skazanych objętych programami resocjalizacyjnymi, a dopiero na dalszym etapie planuje się zmniejszenie recydywy (takie mierniki są stosowane we francuskim budżecie zadaniowym). W wyniku stopniowego doskonalenia budżetu zadaniowego, następuje ograniczanie stosowania mierników produktu na rzecz mierników rezultatu i oddziaływania. Zamieszczanie w budżecie zadaniowym informacji dotyczących poprawy bezpieczeństwa obywateli, na skutek zmniejszenia recydywy, umożliwia merytoryczną dyskusję nad przeznaczeniem środków publicznych, a nie jedynie walkę opozycji z partią rządzącą o finansowanie priorytetów wyborczych poszczególnych ugrupowań. Wykorzystanie informacji zawartych w budżecie zadaniowym do merytorycznej dyskusji wymaga dojrzałości politycznej. Tym niemniej, budżet zadaniowy dostarcza obiektywnych danych o planowanych efektach realizacji zadań publicznych, co daje podstawę do podjęcia decyzji o zwiększeniu (zmniejszeniu) środków na określone zadania, w zależności od pożądanego efektów. W budżecie zadaniowym nie istnieje automatyczne przełożenie między poziomem alokowanych środków a uzyskanymi efektami.

Kolejną pozytywną, z punktu widzenia francuskiego Parlamentu, konsekwencją wprowadzenia budżetu zadaniowego było rozszerzenie uprawnień władzy ustawodawczej w zakresie przygotowywania budżetu i kontroli wykonania. Obecnie, Parlament na etapie prac nad budżetem może dokonać zmiany przeznaczenia wydatków ustalonych w rządowym projekcie budżetu, utworzyć nowe lub zlikwidować istniejące zadanie. Przed wprowadzaniem budżetu zadaniowego, poziom wydatków sztywnych (tzw. *services votés*) wynosił rocznie średnio 95%. Istniała możliwość modyfikacji przeznaczenia tych wydatków, jednak w praktyce zdarzało się to niezwykle rzadko. Wprowadzenie budżetu zadaniowego umożliwiło *odsztymienie* wydatków. Planowanie zadań nie odbywa się na podstawie metody historycznej, lecz dzięki wykorzystaniu metody budżetowania od podstaw (ang. *zero-based budgeting*, fr. *justification au premier euro*).

Należy zauważyć, że w budżecie tradycyjnym odpowiedzialność przed opinią publiczną za zadania wykonywane przez administrację, ponoszą wyłącznie politycy (Parlament i Rada Ministrów). Natomiast urzędnicy, którzy bezpośrednio je wykonują, są rozliczani przez przełożonych, lecz pozostają anonimowi dla obywateli. Inaczej sytuacja przedstawia się w budżecie zadaniowym, ponieważ przez wprowadzenie mechanizmów rozliczalności (ang. *accountability*) odpowiedzialność za jakość realizacji zadań publicznych ponoszą również ich bezpośredni wykonawcy, w tym koordynatorzy zadań [Zawicki 2011, s. 7-8].

Warunkiem powodzenia omawianej reformy jest zmiana sposobu myślenia całej administracji o środkach publicznych. W budżecie zadaniowym istotne staje się nie samo przeznaczenie środków na działalność określonych podmiotów, ale ich efekty. Bezdyskusyjną kwestią jest brak możliwości „przymuszenia” kogokolwiek do zmiany sposobu myślenia. Takie podejście powoduje wypaczenie idei reformy, co skutkuje najczęściej nadaniem jej iluzorycznego charakteru. Konieczne jest więc przekonanie administracji publicznej do nowej koncepcji. We Francji, w celu zapoznania pracowników administracji z nową metodą planowania i wykonywania wydatków, opracowano obszerny przewodnik wyjaśniający, nowe pojęcia i przedstawiające praktyczne aspekty stosowania budżetu zadaniowego. Dzięki prowadzonym, na szeroką skalę, kampaniom informacyjnym, francuska administracja przyjęła nowy sposób myślenia o środkach publicznych uniknięto „przymusowego” wdrażania budżetu zadaniowego, któremu nie towarzyszyłoby przekonanie o słuszności reform. W Polsce sytuacja wygląda dokładnie odwrotnie.

Potrzebne jest także przekonanie pracowników administracji publicznej do sensu mierzenia efektów ich pracy. Rozmowy prowadzone z pracownikami administracji publicznej świadczą o tym, że w Polsce stosowanie mierników jest niepotrzebnym obowiązkiem, który ma umożliwić władzom centralnym szczegółową kontrolę działalności. Skoro, zgodnie z przekonaniem, że pomiary są dokonywane w celu wyciągnięcia negatywnych konsekwencji w przypadku nieuzyskania zadowalających efektów, należy tak dobierać mierniki oraz podejmować decyzje w kwestii realizacji zadań mierzonych za ich pomocą, aby finalnie uzyskać jak najlepsze efekty. Takie działania prowadzą do zafałszowania rzeczywistości i wypaczenia idei budżetu zadaniowego oraz uniemożliwiają zwiększenie efektywności i skuteczności alokacji środków publicznych. Podobnie błędnie jest rozumiany cel przeprowadzania kontroli za-

ządczej, która powinna dostarczać kierownikowi jednostki informacji o możliwościach zwiększenia efektywności i skuteczności, ponieważ jej celem nie jest wyciąganie negatywnych konsekwencji z powodu nieosiągnięcia zadowalających efektów.

Istotnym czynnikiem powodzenia budżetu zadaniowego jest akceptacja nie tylko przez władzę wykonawczą, ustawodawczą oraz administrację publiczną, lecz również przez społeczeństwo, które powinno stać się głównym beneficjentem tych reform. Jednym z podstawowych celów budżetu zadaniowego jest zapewnienie przejrzystości (ang. *transparency*) przeznaczania środków publicznych. Przejrzystość ta nie powinna być oceniana jedynie z punktu widzenia księgowego, któremu wieloletnie doświadczenie zawodowe umożliwia biegłe posługiwanie się podziałkami każdej klasyfikacji budżetowej, ale właśnie z punktu widzenia przeciętnego człowieka. Każdy obywatel ma prawo do konkretnej, zrozumiałej informacji o przeznaczeniu jego podatków. Na przykład, dzięki budżetowi zadaniowemu, obywatel uzyskuje informację na temat odsetka wody dobrej jakości, a nie tylko danych o środkach przekazanych podmiotom, w których kompetencjach leży oczyszczanie wód.

We Francji, wzorując się na rozwiązaniach stosowanych w Wielkiej Brytanii, duży nacisk położono na działania zmierzające do zaznajomienia francuskiego społeczeństwa z tematyką budżetu zadaniowego. W związku z tym, podejmowano różnego rodzaju inicjatywy wyjaśniające cele i obrazujące skutki wdrożonych reform. Informacje te odznaczają się niskim stopniem szczegółowości i wysokim poziomem przystępności. W Polsce podobnych działań o charakterze informacyjnym nie podjęto. Co ciekawe, na potrzeby promowania wdrażania budżetu zadaniowego we Francji zaprojektowano maskotkę, którą nazwano *Lolfie* (od skrótu ustawy LOLF). W Polsce natomiast, zwłaszcza na początkowych etapach wdrażania słabo przygotowanej reformy, budżet zadaniowy był kojarzony z przerażającym „yeti”, którego właściwie nikt nie widział, lecz wszyscy się go bali.

7.2. Dobór odpowiednich mierników

W Polsce budżetowi zadaniowemu zarzuca się niejednokrotnie, iż jego wprowadzenie wymaga „mierzenia tego, co niemierzalne”. Wszystko zależy jednak od doboru właściwych mierników, czasem należy posłużyć się miernikami produktu i zastosować takie kryteria, jak terminowość lub ilość, bowiem nie zawsze jest możliwe stosowanie miernika rezultatu lub oddzia-

tywania. Dzięki corocznie zdobywanemu doświadczeniu oraz uzyskiwanym informacjom o efektach wydatkowania środków publicznych, naturalnym kierunkiem ewolucji jest stopniowe odchodzenie od mierników produktu na rzecz mierników rezultatu i oddziaływania. W polskim budżecie zadaniowym dominują mierniki produktu, we Francji więcej jest już mierników rezultatu i oddziaływania. W Polsce dla jednego z celów funkcji *Sprawiedliwość* (tj. sprawna resocjalizacja wobec osób skazanych na karę pozbawienia wolności), za miernik przyjęto liczbę skazanych, objętych systemem programowego oddziaływania. We Francji natomiast dla podobnego celu, z tym, że dotyczącego młodocianych przestępców, ustalono miernik rezultatu (odsetek osób poniżej 17. roku życia, które w ciągu roku od zakończenia postępowania karnego nie popełniły ponownie przestępstwa).

Mimo że we Francji od wielu lat trwają prace nad doskonaleniem systemu stosowanych mierników, to nadal w stosunku do niektórych z nich istnieją zastrzeżenia, ponieważ idealny system mierzenia uzyskiwanych efektów nie istnieje. Naturalną cechą budżetu zadaniowego, a w pewnym zakresie również budżetu tradycyjnego, jest jego doskonalenie i dostosowywanie do zmieniającej się rzeczywistości.

7.3. Całościowa analiza polityk (wydatków) państwa

Mimo że wprowadzenie, w niektórych krajach, budżetu zadaniowego skutkuje zwiększeniem efektywności i skuteczności wydatkowania pieniędzy publicznych, nie powinno się przeceniać jego roli, ponieważ jest on jedynie narzędziem służącym poprawie stanu finansów publicznych oraz reformowaniu państwa. Warunkiem pełnego wykorzystania jego możliwości jest identyfikacja obszarów, w których jest konieczne dokonanie zmian. W tym celu, w Wielkiej Brytanii od 1997 r. co kilka lat przeprowadza się tzw. *Całościowe Przeglądy Wydatków*. Stały się one wzorem, dla dokonanego we Francji w latach 2008-2010 *Całościowego Przeglądu Polityk Publicznych*, który polegał na przeanalizowaniu przez zespoły audytorów (reprezentujące zarówno sektor publiczny, jak i prywatny) rozwiązań prawnych i zadań finansowych ze środków publicznych. Na podstawie wyników tych prac, specjalnie powołana w tym celu, Rada Unowocześniania Polityk Publicznych podjęła kilkaset decyzji o kierunkach reform, których stopniowa realizacja ma usprawnić funkcjonowanie państwa [Ruśkowski, Zawadzka-Pąk 2010, s. 67-73]. Reformy przyjęte do realizacji koncentrują się na sześciu celach (w nawiasach zostały podane przykłady wdrożonych reform):

1. Dostosowanie zadań państwa do wyzwań XXI w. (dostosowanie zadań policji do nowych form przestępczości, zmiany w polityce gospodarki mieszkaniowej, utworzenie Ministerstwa Zrównoważonego Rozwoju);
2. Poprawa jakości usług świadczonych obywatelom i przedsiębiorstwom (usprawnienie osobistego i telefonicznego kontaktu z administracją publiczną, utworzenie jednego okienka podatkowego i upowszechnienie składania deklaracji podatkowych i uiszczania podatków przez Internet);
3. Unowocześnienie i usprawnienie organizacji państwa i obowiązujących procedur (uproszczenie struktur administracji centralnej, utworzenie jednej instytucji wypłacającej dodatki dla rolników, zacieśnienie współpracy między policją a żandarmerią);
4. Podniesienie jakości pracy i zwiększenie możliwości awansu zawodowego pracowników administracji publicznej (zmiany dotyczące konkursów na stanowiska w administracji publicznej);
5. Rozszerzanie koncepcji rezultatu (finansowanie uczelni publicznych przy wykorzystaniu umów określających planowane rezultaty);
6. Przywrócenie równowagi finansów publicznych i efektywne wykorzystanie każdego euro (zatrudnianie nowej osoby jedynie na miejsce co drugiego pracownika administracji publicznej odchodzącego na emeryturę, reforma wieku emerytalnego), [La RGPP..., s. 5].

Ewentualne przeprowadzenie podobnego przeglądu w Polsce nie będzie prowadzić do ustalenia analogicznych kierunków reform, gdyż każde państwo ma specyficzne potrzeby i problemy. Zazwyczaj nie jest możliwe bezpośrednie przenoszenie gotowych rozwiązań z zagranicy. Polska administracja nie jest na tyle rozbudowana, by celowe było zatrudnienie nowej osoby na miejsce jedynie co drugiego pracownika odchodzącego na emeryturę. Warto jednak czerpać doświadczenie w zakresie metod racjonalizowania wydatków publicznych, które sprawdziły się w innych krajach. Metodą, która powinna towarzyszyć wdrażaniu budżetu zadaniowego, jest szczegółowa analiza zadań państwa i kosztów ich realizacji.

7.4. Horyzont czasowy budżetu zadaniowego

Nowe zarządzanie finansami publicznymi, którego głównym narzędziem jest budżet zadaniowy, w naturalny sposób wpisuje się w planowanie strategiczne, przekraczające okres jednego roku. Instrumentem wydłużenia horyzontu planowania we Francji stał się trzyletni plan wydatków, zamieszczany w ustawie o programowaniu finansów publicz-

nych. Mimo że plan wydatków w układzie funkcji zawiera jedynie stronę wydatkową, w doktrynie francuskiej przyjęło się nazywać go budżetem trzyletnim bądź wieloletnim.

W Polsce wydatki na szczeblu centralnym w układzie funkcji są planowane w okresie czteroletnim w Wieloletnim Planie Finansowym Państwa (WFPF). W planowaniu wieloletnim powinny zostać zachowane minimalne wymogi stabilności, czemu nie służy coroczna aktualizacja WFPF, polegająca na doprowadzeniu danych do zgodności z ustawą budżetową na dany rok (art. 107, ust. 2 obowiązującej ustawy o finansach publicznej, dalej powoływanej jako u.f.p.). Dokonywanie aktualizacji świadczy o tym: *jak dalece nie potrafimy planować na okresy wieloletnie i jak mocno obawiamy się takiego planowania, ujawniając tym samym, że nie mamy zrozumienia dla funkcji planowania wieloletniego* [Kosikowski 2011, s. 300]. Nie budzi zastrzeżeń możliwość aktualizacji WFPF w sytuacji, gdy zmianie ulegają kierunki polityki społeczno-gospodarczej i średniookresowej strategii rozwoju kraju.

We Francji coroczna aktualizacja wydatków nie jest możliwa. Limity środków, przewidziane dla funkcji na okres pierwszych dwóch lat, nie powinny zostać przekroczone, możliwa jest natomiast aktualizacja wydatków poszczególnych funkcji na trzeci rok planowania, przy zachowaniu ogólnego limitu trzyletniego.

7.5. Autonomia i odpowiedzialność zarządcza

Do osiągnięcia efektywności i skuteczności w wydatkowaniu środków publicznych nie wystarczy wprowadzenie zadaniowego układu wydatków, poprawne skonstruowanie mierników, prowadzenie księgowości i sprawozdawczości zadaniowej. Istotnym elementem jest również zwiększenie autonomii menedżerów publicznych, która zapewni elastyczność w podejmowaniu decyzji oraz odpowiedzialności za osiągnięte rezultaty.

We Francji autonomia w zarządzaniu której celem jest wykorzystanie umiejętności i kreatywności pracowników sektora, jest realizowana m.in. przez tzw. zasadę przenoszalności asymetrycznej. Pozwala ona koordynatorom zadań na swobodne przenoszenie środków między poszczególnymi tytułami danego zadania. Asymetryczny charakter tej zasady polega na tym, że przeniesienia nie skutkują zwiększeniem limitów wydatków na wynagrodzenia.

Przeszkodą, dla tak rozumianej autonomii, w zarządzaniu środkami publicznymi są szczególnie formy kontroli. W związku z tym, wraz z wdrożeniem budżetu zadaniowego, dokonano zmian dotyczących wszystkich rodzajów kontroli finansowych. Akcent został przesunięty z tradycyjnego aspektu kontroli prawidłowości w kierunku kontroli zarządzania i osiągniętych rezultatów. W tym celu, wprowadzono nowe formy kontroli, np. kontrolę zarządczą.

W Polsce zmiany zachodzą w odwrotnym kierunku. Z jednej strony, podkreśla się, co prawda, potrzebę stosowania budżetu zadaniowego i wspierających go instrumentów, z drugiej, dokonuje się zaostżenia przepisów ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych przez wprowadzenie kolejnych czynów naruszających dyscyplinę finansów publicznych oraz rozszerzenie kręgu osób odpowiedzialnych. Tak rozbudowany system odpowiedzialności dyscyplinarnej w sektorze publicznym (rozwiązania przyjęte w Polsce tworzą jeden z najbardziej rozbudowanych systemów na świecie) kłóci się z ideą budżetu zadaniowego, którego celem jest zwiększanie efektywności i skuteczności wydatkowania środków publicznych przez umożliwienie podejmowania właściwych decyzji.

Kolejnym warunkiem prawidłowego funkcjonowania budżetu zadaniowego jest wyznaczenie osób odpowiedzialnych za realizację. Na tę kwestię zwraca uwagę S. Owsiak, stwierdzając, że: *idea budżetu zadaniowego opiera się, o czym nie zawsze się pamięta, na kategorycznym określeniu jednego podmiotu odpowiedzialnego za realizację zadania* [Budżet zadaniowy...2012, s. 31]. W związku z tym, we Francji powołano koordynatorów zadań, którymi najczęściej są dyrektorzy departamentów wchodzących w skład ministerstw.

W Polsce są zamieszczane jedynie informacje o dysponencie realizującym dane zadanie, natomiast brak jest wskazania konkretnej osoby. Podobnie sytuacja przedstawia się w samorządach, gdzie wskazuje się jedynie wydział w strukturach urzędu, odpowiedzialny za realizację danego zadania, pomijając wyznaczenie koordynatorów zadań. Unikanie imiennego wyznaczenia koordynatora wynika z obawy przed ewentualnym pociągnięciem do odpowiedzialności (w sensie karnym czy dyscyplinarnym), co wynika z niezrozumienia idei odpowiedzialności zarządczej. Na tę odpowiedzialność (fr. *responsabilité manégeriale*) składa się, po pierwsze, obowiązek uzyskania określonych rezultatów, a po drugie, obowiązek przedstawienia rzetelnego sprawozdania z uzyskanych wy-

ników [Balirari 2005, s. 696]. Zarówno wyznaczenie podmiotu odpowiedzialnego, jak i wprowadzenie części sprawnościowej budżetu, a także obowiązek złożenia sprawozdania z uzyskanych rezultatów mają służyć usprawnieniu zarządzania środkami publicznymi. Natomiast wprowadzenie budżetu zadaniowego nie jest związane z sankcjami karnymi za nieosiągnięcie zaplanowanych wartości.

Aby jednak odpowiedzialność zarządcza miała rzeczywisty charakter, w krajach, w których wdrożono budżet zadaniowy, stosuje się różnego rodzaju systemy motywacyjne [Barilari 2008, s. 321]. Takie rozwiązania przyjęto m.in. w: Australii, Niemczech, Kanadzie, Danii, Stanach Zjednoczonych, Włoszech, Finlandii, Wielkiej Brytanii, Szwajcarii [Moderniser... 2005, s.197]. Koncepcja wynagradzania menedżerów za osiągnięte rezultaty została zaczerpnięta z sektora prywatnego, gdzie dyrektorzy są nagradzani za osiągnięte przez przedsiębiorstwo zyski. We Francji system motywacyjny, obejmujący kierowników urzędów administracji centralnej, wprowadzono w 2006 r. Wysokość takiej premii za wyniki jest uzależniona od stopnia realizacji celów i nie może przekroczyć 20% rocznego wynagrodzenia brutto. Celem takiego rozwiązania jest zwiększenie motywacji zawodowej menedżerów publicznych do osiągnięcia zaplanowanych rezultatów. Celem było również zmniejszenie różnic w zarobkach menedżerów sektora publicznego i prywatnego, chociaż akurat ten cel, przy tak ustalonym limicie, nie został osiągnięty. Świadczy to jednak o przenoszeniu do sektora publicznego mechanizmów stosowanych w sektorze prywatnym, skąd wywodzi się także sama instytucja budżetu zadaniowego [Lerique 2007, s. 683].

Podobne rozwiązania przyjęto w maju 2012 r. w stosunku do pracowników administracji samorządowej. W tym przypadku, ustalono kwotowy limit premii motywacyjnej, który wynosi 300 euro rocznie. Przez odpowiednio skonstruowany system motywacyjny można zachęcać do podejmowania decyzji, które będą skutkowały realizacją planowych rezultatów.

Potrzeba powiązania realizacji zadań, określonych w budżecie zadaniowym z systemem motywowania, istnieje również w Polsce. Jak uważa S. Owsiak konieczna jest przebudowa systemu wynagradzania pracowników sektora finansów publicznych, w kierunku zwiększenia udziału części wynagrodzeń uzależnionych od realizowanych, trafnie dobranych mierników” [*Budżet zadaniowy...2012*, s. 39].

Do tej pory próby wprowadzenia systemu motywacyjnego do polskiego sektora publicznego kończą się kompromitacją, m.in. z powodu braku jasnych i obiektywnych kryteriów. Premie są przyznawane zarówno za rezultaty, jak i ich brak, jak miało to miejsce w przypadku pracowników Generalnej Inspekcji Krajowych Dróg i Autostrad wynagradzanych za niewybudowanie autostrad na czas, tj. przed rozpoczęciem Mistrzostw Euro 2012. Z drugiej strony, polskie społeczeństwo negatywnie ocenia metody wynagradzania za uzyskane rezultaty. Falę wzburzenia wywołało przyznanie premii prezesowi Narodowego Centrum Sportu za wybudowanie Stadionu Narodowego w Warszawie.

7.6. Możliwość pozostawienia niektórych kategorii wydatków w układzie tradycyjnym

W strukturze francuskiego budżetu zadaniowego przewidziano istnienie subwencji, które obejmują wydatki niewłączone w ramy zadań z tego względu, że trudno jest przyporządkować im konkretne rezultaty i mierniki. Celem wprowadzenia subwencji było zakazanie tworzenia „fałszywych” zadań [La réforme... 2004, s. 53]. Środki na subwencje są przyznawane na podstawie kryterium rodzaju wydatków, a nie celu, do osiągnięcia którego miałyby się przyczynić. Ich wydatkowanie nie podlega ocenie z punktu widzenia osiągniętych rezultatów [Lauany 1998, s. 32].

Forma subwencji została przewidziana dla dwóch kategorii wydatków. Po pierwsze, planowaniem zadaniowym nie objęto środków przeznaczonych na finansowanie organów władzy publicznej. Odrębne subwencje przewiduje się dla: Zgromadzenia Narodowego, Senatu, Prezydenta, Telewizji parlamentarnej, Rady Konstytucyjnej oraz Trybunału Sprawiedliwości. Wysokość środków poszczególnych subwencji jest proponowana przez same zainteresowane organy i nie może zostać zmniejszona w trakcie procedury budżetowej. W orzecznictwie Rady Konstytucyjnej podkreślano, że możliwość określania wysokości własnych kosztów funkcjonowania przez konstytucyjne organy władzy publicznej zapewnia im autonomię finansową, dzięki której jest możliwe poszanowanie zasady podziału władz [Décision no 2001-448 DC]. Przyjęcie analogicznego rozwiązania w Polsce pozwoliłoby na uniknięcie kontrowersji związanych z ustalaniem celów. Jest to o tyle uzasadnione, że w polskim porządku najważniejsze, wymienione organy władzy publicznej posiadają szczególne uprawnienia w zakresie kształtowania dochodów i wydatków.

Po drugiej, na podobnej zasadzie utworzono we Francji funkcję obejmującą dwie subwencje: subwencję na wydatki niezaplanowane, przeznaczone na usuwanie skutków klęsk żywiołowych oraz wydatki niemożliwe do przewidzenia, a także subwencję o charakterze ogólnym, przeznaczoną na wynagrodzenia, których wysokości nie można dokładnie ustalić w momencie uchwalania limitów. Dla tych wydatków nie jest możliwe zdefiniowanie celów, ponieważ dopiero będą one przypisane do konkretnych zadań [La réforme... 2004, s. 54].

W Polsce, w kontekście wdrażania budżetu zadaniowego, wielokrotnie pojawiają się wątpliwości, czy należy nim obejmować wszystkie dziedziny funkcjonowania państwa, czy w stosunku do pewnych obszarów nie powinno stosować się metody zarządzania przez rezultaty. Problem zauważa Z. Szpringer, zdaniem której niektóre zadania nie nadają się do oceniania za pomocą mierników ilościowych (np.: wydatki na utrzymanie władz państwowych, na przeprowadzenie wyborów, na administrację). Niekiedy przyjęcie takiego rozwiązania mogłoby prowadzić do niepożądanych skutków, np. gdyby w zadaniowy sposób ustalać, w ujęciu *ex ante*, wydatki na administrację podatkową [Budżet zadaniowy...2012, s.53]. Podobny pogląd wyraża A. Wernik. W jego opinii, nadanie całemu budżetowi państwa formy zadaniowej nie jest możliwe, gdyż jest wiele wydatków, które nie mają charakteru finansowania określonych zadań (obsługa długu publicznego, płatności do budżetu UE czy subwencje dla JST), [Wernik 2011, s. 181].

Mając powyższe na uwadze, za rozsądne należy uznać przyjęcie francuskiej koncepcji subwencji dla dziedzin, w których nie jest racjonalne ustanawianie celów i mierników. Kwestią otwartą pozostaje wybór tych dziedzin. We Francji zastosowano rozwiązanie kompromisowe, tj. zastosowano formę subwencji jako formę finansowania charakterystyczną dla budżetu tradycyjnego, zarezerwowano ją jednak dla bardzo wąskiej grupy wydatków.

Podsumowanie

Budżet zadaniowy jest instrumentem ogólnoświatowego nurtu zmiany podejścia do funkcjonowania administracji publicznej, którego celem jest unowocześnienie państwa, jego odbiurokratyzowanie i dostosowanie do zmieniającej się rzeczywistości. Polska nie jest jedynym krajem, który staje przed możliwościami, ale także trudnościami związanymi z jego wprowadzeniem. Do wdrożenia tego instrumentu jest nie-

zbędne przyjęcie nowej postawy intelektualnej, która jest właściwa dla tzw. państwa inteligentnego XXI wieku [Bouvier 2008, s. 8]. Konieczna staje się zmiana sposobu myślenia o środkach publicznych, którą, jak pokazuje polskie doświadczenie, jedynie częściowo można narzucić przez akty prawne. Kluczem do sukcesu reformy jest akceptacja nowego narzędzia przez administrację publiczną. Dzięki temu, nastąpi odejście od biernego administrowania na rzecz nowoczesnego zarządzania środkami publicznymi. Konieczne jest także wsparcie procesu reform przez władzę ustawodawczą, która odnajdzie w budżecie źródło informacji o polityce rządu i zadaniach publicznych.

Budżet zadaniowy jest narzędziem racjonalizacji wydatków publicznych, sam w sobie nie stanowi reformy finansów publicznych. Nie jest również remedium na wadliwe przepisy prawne, które ograniczają racjonalne wydatkowanie pieniędzy publicznych w poszczególnych obszarach funkcjonowania państwa i samorządu terytorialnego, jak i w przepisach wspólnych wszystkim dziedzinom. Wprowadzenie budżetu zadaniowego nie przyczyni się do uzdrowienia finansów publicznych. Aby sprawnie nim posługiwać się, konieczna jest identyfikacja obszarów, w których należy dokonać zmian w przepisach prawnych tak, by możliwe stało się efektywne i skuteczne wydatkowanie środków publicznych.

Abstract

Rationalisation of the Implementation of Performance Budget basing on Selected Foreign Solutions

The implementation of performance budget is the long-term process that requires continuous improvement of methodology, modification of methods of public spending and adjusting of the relevant regulations. The purpose of this paper is to identify difficulties and risks in the process of the implementation of performance budget and – basing on the experience of foreign counties (mainly French ones) – to indicate ways of making this instrument of rationalisation of public spending more rational. The proposed improvements concern involvement of Parliament and public administration into this process, undertaking actions aiming at greater acceptance of performance budget by public opinion, the introduction of managerial autonomy and accountability as also the possibility of leaving some areas of public spending in traditional mode of budgeting.

Keywords: performance budget, difficulties, Poland, France