

Beata Guziejewska, Dagmara Hajdys***

BUDŻETOWANIE ZADANIOWE JAKO INNOWACYJNA FORMA ZARZĄDZANIA W PUBLICZNYM SYSTEMIE FINANSOWYM (NA PRZYKŁADZIE WOJEWÓDZTWA ŁÓDZKIEGO)

1. WPROWADZENIE

Skuteczne i efektywne zarządzanie w publicznym systemie finansowym jest od wielu lat przedmiotem dyskusji oraz starań zarówno teoretyków, jak i praktyków. Ze względu na istotę sektora publicznego oraz decentralizację, rozfunduszowanie i upolitycznienie finansów publicznych nie jest to łatwe. Nowoczesne, innowacyjne metody zarządzania w sektorze publicznym, wykształcone w drodze pewnej ewolucji, opierają się na różnego rodzaju rozwiązaniach (koncepcjach) zarządzania poprzez cele. Znajduje to ogólne odzwierciedlenie zarówno w podstawach legislacyjnych, jak i operacyjnych, polegające na wprowadzaniu obligatoryjnych, powszechnych narzędzi. Bardzo często narzędzia te mają też charakter „dobrych praktyk”. Jak wynika jednak z doświadczeń Polski i wielu innych krajów powinny one być poprzedzane, inicjowane, motywowane przez pewne rozwiązania prawne.

Zgodnie z art. 44 ust. 3 ustawy o finansach publicznych, wydatki publiczne powinny być dokonywane¹:

- 1) w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad:
 - uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów,
 - 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.

Racjonalizacja i efektywne gospodarowanie środkami publicznymi jest koniecznością. Konieczna jest przy tym konsekwencja i determinacja. Budżet zadaniowy nie jest bowiem szczególnie „łatwym” narzędziem innowacyjnej formy

* Dr hab., Katedra Finansów Publicznych, Uniwersytet Łódzki.

** Dr, Katedra Finansów Publicznych, Uniwersytet Łódzki.

¹ Ustawa o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 r., Dz. U., nr 157, poz. 1240.

zarządzania. Długoterminowe korzyści z implementacji budżetu zadaniowego obejmują jednak bardziej efektywne, skuteczne i przejrzyste wydatkowanie środków publicznych, co prowadzi do lepszego zaspokojenia potrzeb społecznych. Celem rozważań jest przedstawienie przedmiotu i zakresu budżetu zadaniowego województwa łódzkiego na tle istoty, znaczenia i barier budżetowania zadaniowego jako innowacyjnej formy zarządzania publicznego. Ocenie poddane zostaną wybrane mierniki zadań publicznych w budżecie województwa, ich celowość i wartość informacyjna.

2. INNOWACYJNE FORMY ZARZĄDZANIA W SEKTORZE FINANSÓW PUBLICZNYCH I PRZESŁANKI ICH WPROWADZANIA

Współczesne zarządzanie w sektorze publicznym w ciągu ostatnich lat podlega ciągłym, radykalnym zmianom. Presja do lepszego zarządzania ograniczonymi zasobami jest częściowo skutkiem presji zewnętrznych, wynikających z procesów globalizacji i regionalizacji, oraz równie silnych presji wewnętrznych, pochodzących zwłaszcza z ograniczeń budżetowych. Przed administracją publiczną stoi trudne zadanie dostarczenia usług publicznych, wynikających z przyjętej koncepcji państwa, zmagając się z ograniczeniami, jednocześnie godząc różne grupy interesów. Ocena działalności administracji publicznej dokonywana jest przez pryzmat sprawności i efektywności. Czynnikiem poprawy działania sektora publicznego jest jego modernizacja poprzez odejście od tradycyjnych narzędzi polityki, które we współczesnym świecie stają się nieskuteczne, i zastąpienie ich nowymi.

W latach 80. i 90. minionego stulecia nasiliła się presja na sektor publiczny zorientowana na osiąganie efektów ekonomicznych i społecznych przy ograniczonym nastawieniu na nakłady. Zauważono, że model biurokratyczny został w większości państw Europy Zachodniej zanegowany i zastąpiony nowym podejściem do spraw publicznych, określanym mianem nowego zarządzania publicznego (*New Public Management*).

Nowe zarządzanie publiczne (NZP) określane jest jako zbiór reguł postępowania umożliwiających zwiększenie efektywności nakładów na realizację zadań publicznych. Reformy zmierzające do wdrożenia tego modelu zarządzania wiążą się z neoliberalną polityką społeczno-gospodarczą, prowadzącą do m.in. ograniczenia roli państwa².

Menedżerowie w sektorze publicznym znajdują się obecnie pod stałym przymusem poprawy funkcjonowania jednostek sektora publicznego w obszarze zwiększenia wydajności, skuteczności i jakości usług, przy wykorzystaniu metod

² Por.: A. Zalewski (red.), *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, Oficyna Wydawnicza SGH w Warszawie, Warszawa 2007, s. 29.

i narzędzi zarządzania stosowanych przez sektor prywatny. Rdzeniem filozofii jest zmiana roli sektora publicznego z pozycji „rozkazuj i kontroluj” do zachęt, konkurencji i efektywnego (tańszego) zarządzania publicznym pieniądzem. Chodzi zwłaszcza o nastawienie sektora na osiąganie wyników, decentralizację zarządzania nimi, przyjęcie strategicznych perspektyw oraz wykorzystanie (tam, gdzie to możliwe) mechanizmów rynkowych. Celem modelu jest zapewnienie gospodarności, efektywności i skuteczności działania organizacji publicznych.

Do kluczowych elementów menedżeryzmu zalicza się³:

- nową filozofię planowania budżetowego – uzależnienie wielkości alokacji od planowanych produktów, czyli budżetowanie zadaniowe,
- wprowadzenie do sektora publicznego technik i narzędzi racjonalnego zarządzania w postaci wieloletniego planowania (Wieloletnie Plany Inwestycyjne, Wieloletnie Plany Finansowe),
- wprowadzenie do stabilnego, sztywnego sektora publicznego konkurencji rynkowej – rynkowe podejście do usług publicznych, zlecenie zadań na zewnątrz poprzez m.in. partnerstwo publiczno-prywatne oraz prywatyzację części zadań,
- zmianę mentalności urzędniczej w przedsiębiorczych menedżerów, petentów w urzędach w klientów, za czym w parze idzie także promocja i marketing sektora publicznego.

Przyczyn ewolucji w postrzeganiu roli sektora publicznego upatruje się w zmianach w teorii ekonomii, zmianach sektora prywatnego, globalizacji, a także szybkich zmianach technologicznych. Ponadto konieczność wprowadzenia nowego podejścia do zarządzania sektorem publicznym wynika z rosnących oczekiwań obywateli przy jednocześnie dużej niechęci do zwiększania obciążeń podatkowych oraz zbliżania się do górnych pułapów zadłużania. Stąd coraz większy nacisk kładzie się na metody zmierzające do racjonalizacji wydatków. Dodatkowym przyczynkiem racjonalizacji wydatków jest trudna sytuacja finansowa w krajach strefy euro.

Za narzędzia nowego zarządzania implementowane do sektora publicznego przyjmuje się:

- 1) systemy zarządzania jakością (np. ISO),
- 2) planowanie strategiczne,
- 3) wieloletnie planowanie finansowe,
- 4) zarządzanie ryzykiem w sektorze publicznym,
- 5) audyt wewnętrzny,
- 6) kontrolę zarządczą,
- 7) budżetowanie zadaniowe.

Kluczowym elementem NZP jest budżet zadaniowy, który integruje wymienione wyżej narzędzia w jeden, spójny system zarządzania. W polskim systemie

³ Por.: B. Pietras-Goc (red.), *Ewaluacja jako standard zarządzania w sektorze publicznym*, Wyższa Szkoła Europejska im. ks. J. Tischnera, Kraków 2008, s. 17.

finansów publicznych budżet zadaniowy traktowany jest jako jeden z głównych elementów reorganizacji systemu, mający stanowić wprowadzany stopniowo instrument zarządzania wydatkami publicznymi.

3. ISTOTA BUDŻETOWANIA ZADANIOWEGO

Budżetowanie zadaniowe oznacza odejście od wydatkowania na rzecz zarządzania środkami finansowymi. W Polsce w latach 90. pionierami w tworzeniu budżetów zadaniowych były duże miasta, natomiast na szczeblu państwa rząd przedłożył po raz pierwszy budżet w ujęciu podwójnym w 2008 r. Obok tradycyjnego budżetu, opartego na tradycyjnej klasyfikacji budżetowej, dodatkowo przedstawiono budżet zadaniowy. Wdrożenie budżetu zadaniowego w państwie przewidziano jako wieloletnie przedsięwzięcie, finansowane ze środków Unii Europejskiej. Obecnie harmonogram obejmuje lata 2008–2015, a udoskonalanie metodyki i wdrażanie budżetu zadaniowego są jednymi z głównych przedmiotów działalności Departamentu Reformy Finansów Publicznych utworzonego w Ministerstwie Finansów. Dzięki lepszej identyfikacji zadań państwa budżet zadaniowy przyczynia się do poprawy przejrzystości wydatków publicznych oraz ich większej efektywności i racjonalności. Pośrednio przyczyni się także do lepszej koordynacji celów i zwiększenia spójności prowadzonej polityki gospodarczej. Ponadto, poprzez nadanie priorytetów realizowanym celom rządu budżet zadaniowy usprawni wieloletnie planowanie wydatków państwa.

Podejmując wysiłek wprowadzenia budżetów zadaniowych w polskim systemie finansów publicznych, przywołuje się doświadczenia innych krajów zarówno w zakresie budżetowania zadaniowego, jak i budżetowania (planowania) wieloletniego. Do krajów, które najczęściej przywołuje się w tym kontekście, należą Stany Zjednoczone, Wielka Brytania, Nowa Zelandia, Francja, Norwegia, Słowacja.

Doświadczenia poszczególnych krajów w zakresie konkretnych efektów budżetowania zadaniowego są bardzo różne. Z pewnością nie istnieje jeden, uniwersalny czy najbardziej optymalny model budżetowania zadaniowego. Wynika to przede wszystkim z różnej struktury finansów publicznych oraz odmiennego prawa budżetowego w poszczególnych krajach. Wprowadzanie budżetów zadaniowych motywowane było najczęściej koniecznością reformy finansów publicznych, wprowadzaniem wieloletniego planowania budżetowego lub racjonalizacją i ograniczaniem wydatków publicznych. Wprowadzanie budżetów zadaniowych jest przedsięwzięciem wieloletnim, a rezultaty planowania zadaniowego nie występują szybko i spektakularnie.

Zwięźle i trafnie istotę budżetu zadaniowego określił zespół kierowany przez T. Lubińską, wskazując, iż istota budżetu zadaniowego polega na zarządzaniu wydatkami publicznymi poprzez odpowiednio skonkretyzowane i zhierarchizowane cele, aby osiągnąć założone rezultaty, mierzone za pomocą mierników adekwatnych

do specyficznych zadań⁴. W związku z tym, przystępując do wprowadzania budżetowania zadaniowego w naszym kraju, wskazano na trzy fundamentalne elementy, stanowiące o jego istocie: zadania, efekty i mierniki. Wymienione trzy filary budżetu zadaniowego, zgodnie z raportem *Budżet zadaniowy* z 2008 r., oznaczają:

1) realizację konkretnych zadań, co sprowadza się do traktowania budżetu nie jako abstrakcyjnego planu dochodów i wydatków, ale jako planu wydatków mających służyć finansowaniu ściśle skategoryzowanych zadań i celów publicznych, zgodnie z wyznaczonymi przez państwo priorytetami;

2) określenie konkretnego rezultatu i efektów do osiągnięcia w wyniku wydatkowania funduszy publicznych;

3) opracowanie mierników, wykorzystywanych w analizie i ocenie stopnia wykonania zadań, oraz wskazanie osób (jednostek organizacyjnych) odpowiedzialnych za ich realizację.

Analizując stronę dochodową i wydatkową tradycyjnego budżetu, trudno używać informacji, jakie konkretne usługi i zadania publiczne są finansowane, jaka jest ich hierarchia, okres i stopień realizacji oraz jaki podmiot odpowiada za tę realizację. Natomiast, budżet zadaniowy daje odpowiedzi na kilka podstawowych, a niezmiennie ważnych pytań⁵. Podstawowe pytanie dotyczy tego, jaki jest zakres zadań i jakie wydatki są na nie ponoszone oraz jakie cele i rezultaty mają być w ich wyniku osiągnięte. Tradycyjne procedury budżetowe charakteryzują się brakiem bezpośredniego powiązania wydatków publicznych z zadaniami, a przede wszystkim z ich efektami. Biorąc pod uwagę kryteria ekonomiczne, jest to poważna wada budżetowania tradycyjnego. Natomiast, w budżecie zadaniowym wykorzystanie mierników zadań publicznych jest niezbędne. Dla każdego dysponenta części budżetowej określa się zadania, podzadania oraz działania (w wersji wykonawczej), następnie cel założony do osiągnięcia w wyniku zadań i na koniec miernik, na który składa się nazwa miernika i jego wartość (bazowa i planowana na dany rok).

W budżetowaniu zadaniowym ważne są mierniki, które decydują o sprawności, tzn. odnoszą się do skuteczności i efektywności⁶. Mierniki skuteczności mierzą stopień osiągnięcia zamierzonych celów, natomiast mierniki efektywności mierzą zależność pomiędzy nakładami i osiągniętymi efektami, wynikami. Nacisk na skuteczność i efektywność spowodowała konieczność wypracowywania uzupełniających mierników, powiązanych bezpośrednio z daną funkcją, zadaniem i podzadaniem. Opracowanie właściwych mierników jest sprawą zarówno bardzo trudną merytorycznie, jak i pracochłonną. Sformułowanie i wybór mierników adekwatnych do specyficznych zadań, podzadań, funkcji instytucji publicznych wymaga wiedzy eksperckiej oraz pewnego doświadczenia. W sektorze

⁴ Raport Budżet Zadaniowy, Tom I, Budżet Zadaniowy na rok 2008, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 2007, s. 8–9.

⁵ *Ibidem*, s. 9.

⁶ T. Lubińska (red. nauk.), *Nowe zarządzanie publiczne – skuteczność i efektywność. Budżet zadaniowy w Polsce*, Difin, Warszawa 2009, s. 56.

publicznym wskazana jest ostrożność przy analizie i ocenie powiązania między poziomem zaangażowanych środków a stopniem osiągania celów oraz realizacji funkcji publicznych.

Wymierna ocena efektów wykonania zadań publicznych nie jest łatwa i nie można jej dokonywać, wykorzystując jeden, syntetyczny miernik⁷. Zwłaszcza w sektorze publicznym wskazane jest, aby analizować jednocześnie kilka wskaźników opisujących funkcje i efekty konkretnego zadania oraz uwzględniających jego specyfikę. O trudnościach w tym zakresie świadczył już tzw. program pilotażowy. W II połowie 2006 r. prace nad budżetem zadaniowym weszły w kolejny etap o charakterze operacyjnym. Zdecydowano podjąć pionierską próbę sporządzenia pierwszego modelu budżetu zadaniowego państwa na podstawie opracowanej wcześniej metodyki w zakresie dwóch części budżetowych – Nauka oraz Szkolnictwo Wyższe⁸. Praktykę sporządzania zadaniowego planu wydatków jako obowiązek dla wszystkich dysponentów części budżetowych utrwalono, nowelizując ustawę o finansach publicznych w grudniu 2006 r. (art. 124, pkt. 9 ustawy z 2005 r.). W tej samej nowelizacji wprowadzono zapis stanowiący o konieczności przedstawiania Sejmowi przez Radę Ministrów informacji o wykonaniu zadań, w ramach sprawozdania z wykonania budżetu państwa od 2008 r. Uznano wtedy, iż wykonanie pilotażowej informacji dla części Nauka oraz Szkolnictwo Wyższe ma duże znaczenie dla wypracowywania doświadczeń krajowych i udoskonalania metodyki budżetu zadaniowego przed obligatoryjnym sporządzeniem informacji z realizacji zadaniowego układu dla dysponentów części budżetowych w sprawozdaniu z wykonania budżetu państwa za 2008 r. Sprawozdanie, przygotowane przez Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego, było traktowane jako punkt wyjścia i wkład do dyskusji nad dalszym udoskonalaniem metodologii i usprawnianiem wdrażania budżetu zadaniowego w Polsce. Najtrudniejszym zadaniem (w ocenie samego Ministerstwa) okazało się określenie mierników, gdyż obszar pilotażu ze względu na specyfikę celów i niemierzalność efektów uważany jest za jeden z najtrudniejszych w budżetowaniu zadaniowym.

Mierzenie efektów zadań publicznych w ścisłej relacji nakładów do efektów nie jest w sektorze publicznym łatwe i napotyka również na wiele barier w samej administracji. Jak podkreślał W. Misiąg „Postulat badania relacji między ponoszonymi wydatkami publicznymi a ich efektami nie jest bynajmniej powszechnie akceptowany”⁹. Wśród wielu barier implementacji budżetów za-

⁷ Por.: T. Lubińska (red.), *Kierunki modernizacji zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego*, Difin, Warszawa 2011, s. 209.

⁸ Sprawozdanie za rok 2007 z wykonania pilotażu budżetu zadaniowego dla części budżetowych: Nauka i Szkolnictwo Wyższe, część VI, [w:] Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 01.01 do 31.12 2007 r., Omówienie, Rada Ministrów, Warszawa 2008.

⁹ W. Misiąg, *Mierzenie zadań publicznych jako podstawa planowania budżetowego*, [w:] J. Głuchowski, A. Pomorska, J. Szołno-Koguc (red.), *Ekonomiczne i prawne problemy racjonalizacji wydatków publicznych*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2005, s. 153.

daniowych w Polsce, obok niechęci pracowników administracji, wymienia się niedostosowanie przepisów prawnych, brak systemu niezbędnych danych statystycznych, brak apolitycznych i wysoko kwalifikowanych kadr, niedostosowanie struktur administracji do wskazanego już na początku rozważań zarządzania przez cele¹⁰. Część z tych barier została usunięta w ostatnich latach. Filarami sprawnego zarządzania w budżetach zadaniowych są cztery zasady¹¹: zasada przejrzystości, skuteczności, wieloletniości oraz zasada konsolidacji wydatków publicznych.

4. BUDŻET ZADANIOWY WOJEWÓDZTWA ŁÓDZKIEGO

Przedmiot i zakres budżetu zadaniowego w województwach zdeterminowany jest specyfiką przypisanych wojewódzkiej administracji rządowej zadań publicznych.

Wojewoda jest przedstawicielem rządu, reprezentuje rząd oraz odpowiada za wykonywanie jego polityki, a w szczególności:

1) „dostosowuje do miejscowych warunków cele polityki Rady Ministrów oraz, w zakresie i na zasadach określonych w odrębnych ustawach, koordynuje i kontroluje wykonanie wynikających stąd zadań;

2) zapewnia współdziałanie wszystkich organów administracji rządowej i samorządowej działających w województwie i kieruje ich działalnością w zakresie zapobiegania zagrożeniu życia, zdrowia lub mienia oraz zagrożeniom środowiska, bezpieczeństwa państwa i utrzymania porządku publicznego, ochrony praw obywatelskich, a także zapobiegania klęskom żywiołowym i innym nadzwyczajnym zagrożeniom oraz zwalczania i usuwania ich skutków, na zasadach określonych w odrębnych ustawach;

3) dokonuje oceny stanu zabezpieczenia przeciwpowodziowego województwa, opracowuje plan operacyjny ochrony przed powodzią oraz ogłasza i odwołuje pogotowie i alarm przeciwpowodziowy;

4) wykonuje i koordynuje zadania w zakresie obronności i bezpieczeństwa państwa oraz zarządzania kryzysowego, wynikającego z odrębnych ustaw;

5) przedstawia Radzie Ministrów, za pośrednictwem ministra właściwego do spraw administracji publicznej, projekty dokumentów rządowych w sprawach dotyczących województwa;

¹⁰ W. Misiąg, *Bariera wdrażania budżetowania zadaniowego*, [w:] J. Głuchowski, A. Pomorska, J. Szolno-Koguc (red.), *Uwarunkowania i bariery w procesie naprawy finansów publicznych*, Wydawnictwo KUL, Lublin 2007, s. 384 i n.

¹¹ T. Lubińska (red.), *Budżet zadaniowy w Polsce. Reorientacja z wydatkowania na zarządzanie pieniędzmi publicznymi*, Difin, Warszawa 2007, s. 32.

6) wykonuje inne zadania określone w odrębnych ustawach oraz ustalone przez Radę Ministrów i Prezesa Rady Ministrów”¹².

Wojewoda sprawuje również kontrolę zadań wykonywanych przez samorząd terytorialny w zakresie zadań zleconych przez administrację rządową. Kontrola ta realizowana jest pod kątem legalności, gospodarności i rzetelności.

Wynikające z niektórych zadań dochody w tradycyjnej, najbardziej zagregowanej postaci stanowią część 85/10 ustawy budżetowej. Część tę przedstawia tabela 1.

Tabela 1. Plan dochodów województwa łódzkiego włączonych do ustawy budżetowej na 2011 r.

Część	Dział	Treść	Pozycja	Plan na rok 2011 w tys. zł
		Województwo łódzkie	1	158 085
	010	Rolnictwo i łowiectwo	2	35 768
	500	Handel	3	110
	600	Transport i łączność	4	6 607
	700	Gospodarka mieszkaniowa	5	49 269
	710	Działalność usługowa	6	581
85/10	750	Administracja publiczna	7	50 090
	754	Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa	8	202
	801	Oświata i wychowanie	9	15
	851	Ochrona zdrowia	10	6 978
	852	Pomoc społeczna	11	7 41
	900	Gospodarka komunalna i ochrona środowiska	12	1 049
	921	Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	13	3

Źródło: Ustawa budżetowa na 2011 r., zał. 1., www.mf.gov.pl

Zgodnie z ustawą budżetową na 2011 r. wydatki województwa łódzkiego zaplanowano w sumie na 1 443 021 tys. zł, czyli w przytłaczającej mierze pokrywane są one ze środków zewnętrznych, przede wszystkim bezpośrednio z budżetu państwa. Zostały one podzielone, zgodnie z wymogami ustawy o finansach publicznych, na:

- dotacje i subwencje,
- świadczenia na rzecz osób fizycznych,
- wydatki bieżące jednostek budżetowych,
- wydatki majątkowe,
- współfinansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej.

¹² Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, Dz. U., nr 31, poz. 206, art. 22.

Zgodnie z rozporządzeniem ministra finansów wojewodowie i inni dysponenti części budżetowych opracowują plany rzeczowe zadań realizowanych ze środków budżetowych oraz projekty planów dochodów i wydatków poszczególnych części budżetowych w terminach i sposób określony jednolicie w rozporządzeniu¹³. Wprowadziło ono obowiązek sporządzenia projektu budżetu w formie tradycyjnej, opartej na klasyfikacji budżetowej, oraz w układzie zadaniowym na dany rok budżetowy i dwa kolejne lata. Katalog funkcji, zadań i podzadań wraz z celami oraz miernikami zadań dla Urzędów Wojewódzkich był sukcesywnie dopracowywany przez MF. Katalog ten na 2011 r. opiera się na następujących funkcjach¹⁴:

- Bezpieczeństwo wewnętrzne i porządek publiczny (149 085 297),
- Edukacja, wychowanie i opieka (15 969 628),
- Zarządzanie finansami państwa (1 532 514),
- Ochrona praw i interesów Skarbu Państwa (9 047 631),
- Polityka gospodarcza kraju (6 434 426),
- Gospodarka przestrzenna, budownictwo i mieszkalnictwo (17 917 092),
- Kultura fizyczna i sport (4 141),
- Kultura i dziedzictwo narodowe (5 005 676),
- Bezpieczeństwo zewnętrzne i nienaruszalność granic (2 361 539),
- Środowisko (18 213 432),
- Zabezpieczenie społeczne i wspieranie rodziny (817 528 654),
- Rynek pracy (1 184 593),
- Sprawy obywatelskie (26 562 661),
- Równomierny rozwój kraju (3 833 614),
- Infrastruktura transportowa (30 369 306),
- Zdrowie (254 561 945),
- Polityka rolna i rybacka (61 053 904),
- Planowanie strategiczne oraz obsługa administracyjna i techniczna (28 660 947).

W nawiasie podano kwoty wydatków przypisanych w budżecie zadaniowym województwa łódzkiego poszczególnym funkcjom (w tys. zł)¹⁵. Największą kwotę wydatków pochłonęły funkcje: Zabezpieczenie społeczne i wspieranie rodziny, Zdrowie, Bezpieczeństwo publiczne i porządek publiczny¹⁶.

¹³ Rozporządzenie Ministra Finansów z 20 maja 2009 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2010, Dz. U., nr 80, poz. 673.

¹⁴ Katalog funkcji, zadań i podzadań wraz z celami i miernikami na rok 2011 dla Urzędów Wojewódzkich, <http://www.mf.gov.pl/dokument.php?const=5&dzial=2743&id=207038&typ=news>, data dostępu 15.11.2011.

¹⁵ Plan wydatków na rok 2011 dla części 85/10, Biuletyn Informacji Publicznej Urzędu Województwa Łódzkiego, <http://bip.lodzkie.eu/page/1148,budzet-zadaniowy-na-rok-2011.html>, data dostępu 15.11.2011.

¹⁶ W tradycyjnym, działowym układzie wydatków najwyższe kwoty pochłonęły: pomoc społeczna – 815 819 tys. zł, ochrona zdrowia – 248 978 tys. zł, bezpieczeństwo publiczne – 147 471 tys. zł, administracja publiczna – 77 500 tys. zł oraz rolnictwo – 59 466 tys. zł, Część 85/10, Budżety wojewodów, ustawa budżetowa na 2011 r.

Każdej z funkcji przypisano określone zadania, podzielone dodatkowo na podzadania. Dla zadań i podzadań sformułowano zakładane do osiągnięcia cele oraz mierniki ich realizacji. Wybrane zadania, podzadania, cele, mierniki oraz jednostki realizujące wymienione wcześniej, najbardziej kosztochłonne funkcje w województwie łódzkim zawiera tabela 2.

Tabela 2. Wybrane zadania, cele, mierniki i jednostki gospodarujące w budżecie zadaniowym województwa łódzkiego w 2011 r.

Funkcja/zadanie/pod-zadania	Cel	Miernik (nazwa/wartość)	Jednostka realizująca
1	2	3	4
Zabezpieczenie społeczne i wspieranie rodziny/ Pomoc i integracja społeczna	Zapobieganie wykluczeniu społecznemu poprzez umożliwienie potrzebującym przezwyciężenia trudnej sytuacji życiowej	Rzeczywista liczba osób korzystających z różnych form pomocy do ogólnej liczby mieszkańców w województwie / 7,7%	Łódzki Urząd Wojewódzki w Łodzi Kuratorium Oświaty Gminy Powiaty
Aktywizacja społeczna osób niepełnosprawnych	Umożliwienie osobom niepełnosprawnym korzystania z ulg i uprawnień poprzez wydanie orzeczeń o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności	Liczba wydanych orzeczeń w stosunku do złożonych wniosków / 98,08%	Łódzki Urząd Wojewódzki w Łodzi Powiaty
Zdrowie/ Zapewnienie dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej	Zapewnienie dostępu do świadczeń zdrowotnych osobom nieobjętym obowiązkiem ubezpieczenia zdrowotnego	Liczba osób, za które opłacana jest składka na ubezpieczenie zdrowotne / 127 481	Łódzki Urząd Wojewódzki w Łodzi, Wojewódzkie Centrum Zdrowia Publicznego, Gminy, Powiaty, Samorząd Województwa Łódzkiego
Ratownictwo medyczne	Zapewnienie pomocy osobom w stanach nagłego zagrożenia	Mediana czasu dotarcia na miejsce zdarzenia w województwie / W mieście powyżej 10 tys. mieszkańców – 8 min, poza miastem powyżej 10 tys. – 15 min.	Łódzki Urząd Wojewódzki w Łodzi

Tabela 2 (cd.)

1	2	3	4
Bezpieczeństwo publiczne i porządek publiczny/			
Redukowanie przestępczości i działania na rzecz poprawy społecznego poczucia bezpieczeństwa	Poprawa bezpieczeństwa w województwie	Wskaźnik przestępczości w regionie / 264 / 10 000	Łódzki Urząd Wojewódzki w Łodzi
Ochrona przeciwpożarowa, działalność ratowniczo-gaśnicza oraz zapobiegawcza	Zapobieganie i minimalizacja skutków pożarów, zagrożeń miejscowych i klęsk żywiołowych	Odsetek ilości zdarzeń dużych i średnich w ogólnej liczbie zdarzeń z udziałem KSRG / 3%	Komenda Wojewódzka PSP, Komendy Powiatowe PSP, Łódzki Urząd Wojewódzki w Łodzi
Ochrona granicy państwowej i kontrola ruchu granicznego	Zapewnienie sprawnego przekraczania granic z zachowaniem warunków skutecznej kontroli	Średni czas oczekiwania na odprawę / 2 godz.	Łódzki Urząd Wojewódzki w Łodzi

Źródło: oprac. własne na podstawie Planu wydatków na rok 2011 dla części 85/10, Biuletyn Informacji Publicznej Urzędu Województwa Łódzkiego, <http://bip.lodzkie.eu/page/1148,budzet-zadaniowy-na-rok-2011.html>, data dostępu 15.11.2011.

Cały plan wydatków województwa łódzkiego na rok 2011 w układzie zadaniowym jest dość obszernym zestawieniem. Obok wcześniej wymienionych funkcji, zadań i podzadań określono bazową i docelową wartość mierników zadań, a wydatki przypisane zadaniom i podzadaniom podzielono na: bieżące, majątkowe, dotacje i subwencje, świadczenia dla osób fizycznych. Mierniki zadań mają zróżnicowany charakter (liczbowy, procentowy, kosztowy, stopnia zadowolenia w wyniku przeprowadzonych ankiet) w zależności od rodzaju i specyfiki zadania publicznego.

W toku wdrażania budżetu zadaniowego zwraca się uwagę na specyfikę przedmiotu i struktury budżetów województw¹⁷. Niespełna 30% wydatków tych budżetów pokrywana jest z rezerw celowych, przy czym przytłaczająca część wydatków ogółem pokrywana jest z budżetu państwa. W takich uwarunkowaniach utrudnione jest planowanie celów oraz pomiar skuteczności realizacji przekazywanych zadań. Jednocześnie budżet wojewody ma duży charakter redystrybucyjny, gdyż ponad 80% wydatków ogółem stanowią dotacje celowe dla jednostek

¹⁷ M. Postuła, P. Perczyński (red.), *Wdrażanie budżetu zadaniowego*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2009, s. 48–50.

samorządu terytorialnego. Opracowanie systemu mierników zadań publicznych jest ogromnym wyzwaniem również dlatego, iż wojewoda z jednej strony ma sporą swobodę w kształtowaniu struktury wydatków w ramach przyznanego limitu, jednak z drugiej strony, w procesie tym uczestniczy wiele instytucji zewnętrznych, które mogą mieć odmienne funkcje i priorytety.

Szczególnie istotna jest bezpośrednia obsługa administracyjna obywatela, ale mierzenie jej efektywności i skuteczności jest tyleż czasochłonne, co i kosztochłonne. Do funkcji rządowej administracji wojewódzkiej, określonej jako sprawy obywatelskie, zaliczono takie zadania, jak: obsługę administracyjną obywatela, podtrzymywanie tożsamości kulturowej mniejszości narodowych i etnicznych, utrzymywanie stosunków między państwem a kościołem, obsługę cudzoziemców, sprawowanie funkcji organu wyższego stopnia w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej, należących do jednostek samorządu terytorialnego, budowę społeczeństwa obywatelskiego oraz informatyzację działalności i budowę społeczeństwa informacyjnego. Szczegółowe podzadania, cele i mierniki w tej funkcji zawiera tabela 3. Zawarte w niej mierniki zadań i podzadań świadczą o podkreślanych wielokrotnie trudnościach i kosztach mierzenia zadań publicznych.

Tabela 3. Funkcja 16. Sprawy obywatelskie

Zadanie/podzadanie	Cel	Miernik
1	2	3
16.1. Obsługa administracyjna obywatela	Realizacja potrzeb mieszkańców województwa w zakresie spraw obywatelskich	1. Liczba uzasadnionych skarg do ogółu skarg załatwionych w urzędzie/wydziale 2. Ankieta – ocena zadowolenia obywateli z obsługi (skala 1–5)
16.1.1. Ewidencja ludności i dowody osobiste, rejestracja stanu cywilnego oraz zmiana imion i nazwisk	Zapewnienie zgodnej z prawem i efektywnej realizacji zadań z zakresu administracji rządowej dotyczących ewidencji ludności, dowodów osobistych, rejestracji stanu cywilnego, zmiany imion i nazwisk	Ankieta – ocena zadowolenia obywateli z obsługi (skala 1–5)
16.1.2. Wydawanie dokumentów paszportowych	Zapewnienie zgodnej z prawem realizacji zadań z zakresu administracji rządowej dotyczących dokumentów paszportowych.	Koszt realizacji 1 sprawy (koszt jednostkowy usługi)

Tabela 3 (cd.)

1	2	3
16.1.5. Prowadzenie spraw związanych z przyjmowaniem oraz rozpatrywaniem skarg i wniosków	Zapewnienie prawidłowego (miejscowo, rzeczowo) i terminowego wszczynania i prowadzenia postępowania skargowego	Ilość rozpatrzonych skarg i wniosków
16.1.6. Prowadzenie spraw dotyczących obywatelstwa polskiego	Zapewnienie zgodnej z prawem realizacji wniosków dotyczących obywatelstwa polskiego	Liczba uchylonych decyzji przez organ II instancji w stosunku do liczby złożonych odwołań
16.1.8. Kontrola działalności tłumaczy przysięgłych	Zapewnienie prawidłowego prowadzenia repertoriów i pobierania opłat	Liczba przeprowadzonych kontroli tłumaczy przysięgłych / liczba tłumaczy
16.2. Podtrzymywanie tożsamości kulturowej mniejszości narodowych i etnicznych	Ochrona praw i interesów mniejszości narodowych i etnicznych w Polsce	1. Liczba realizowanych projektów w stosunku do złożonych wniosków na realizację Programu 2. Liczba załatwionych spraw do liczby złożonych wniosków (%)
16.2.1. Działania wobec mniejszości narodowych i etnicznych	Zapewnienie zachowania i rozwoju tożsamości kulturowej mniejszości narodowych i etnicznych oraz zapewnienie respektowania praw	Liczba inicjatyw na rzecz mniejszości
16.2.3. Działania na rzecz społeczności romskiej w Polsce	Doprowadzenie do pełnego uczestnictwa Romów w życiu społeczeństwa obywatelskiego i zniwelowania różnic dzielących tę grupę od reszty społeczeństwa	Liczba dzieci romskich, realizujących obowiązek szkolny do liczby dzieci podlegających temu obowiązkowi
16.3. Utrzymywanie stosunków między Państwem a kościołem i związkami wyznaniowymi	Zapewnienie poprawnych stosunków między Państwem a kościołem i związkami wyznaniowymi	Liczba uzasadnionych skarg na działanie rządu w tym zakresie do ogółu spraw
16.3.1. Wydawanie zaświadczeń o osobowości prawnej jednostek kościelnych	Zapewnienie bezpieczeństwa obrotu prawnego	Stosunek w terminie wydanych zaświadczeń do ilości złożonych wniosków
16.3.2. Realizacja zadań z zakresu stosunków pomiędzy Państwem a Kościołem	Przyjmowanie zgłoszeń o zmianach kościołów oraz osób na stanowiskach kościelnych	Terminowość przekazywania informacji do MSWiA
16.5. Obsługa cudzoziemców i ruchy migracyjne	Realizacja potrzeb i egzekwowanie obowiązków cudzoziemców przebywających na terenie RP	Liczba uzasadnionych skarg na działania urzędu w tym zakresie do ogółu spraw

Tabela 3 (cd.)

1	2	3
16.5.1. Obsługa cudzoziemców	Zapewnienie cudzoziemcom legalnego pobytu na terytorium RP	Liczba odwołań w stosunku do liczby wydanych orzeczeń
16.5.3. Sprawy repatriacji	Zapewnienie wsparcia repatriantom i członkom ich rodzin	Liczba repatriantów, którym udzielano pomocy w stosunku do przybyłych repatriantów
16.7. Sprawowanie funkcji organu wyższego stopnia w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej należących do właściwości jednostek samorządu terytorialnego	Zapewnienie zgodnego z prawem wydawania decyzji II instancji	Liczba uchylonych orzeczeń przez MSWiA w stosunku do liczby zaskarżonych orzeczeń
16.7.1. Rozpatrywanie odwołań, zażaleń, żądań wznowienia postępowania, żądań stwierdzenia nieważności decyzji oraz wszczynanie z urzędu postępowań w trybach nadzwyczajnych	Zaspokajanie potrzeb mieszkańców województwa łódzkiego w zakresie spraw obywatelskich	Ilość przeprowadzonych kontroli do liczby JST objętych nadzorem
16.8. Budowa społeczeństwa obywatelskiego	Poprawa obsługi administracyjnej obywatela	Odsetek skarg zasadnych w stosunku do ogólnej ich liczby
16.8.5. Koordynacja współpracy z partnerami społecznymi i wzmocnienie dialogu społecznego	Rozwiązywanie konfliktów społecznych, realizacja inicjatyw społeczno-gospodarczych	Ilość inicjatyw społeczno-gospodarczych koordynowanych przez wojewodów
16.8.6. Nadzór nad fundacjami i stowarzyszeniami	Zapewnienie zgodnego z prawem działania fundacji i stowarzyszeń JST	Liczba kontroli wykonanych w stosunku do nadzorowanych jednostek
16.9. Informatyzacja działalności i budowa społeczeństwa informacyjnego	Zapewnienie funkcjonalności baz systemowych	Stosunek ilości zapytań do właściwych organów w stosunku do złożonych wniosków
16.9.2. Centralne systemy ewidencji państwowych	Zapewnienie terminowej aktualizacji baz danych systemów	Czas od daty wpływu do terminu wprowadzenia

Źródło: Katalog funkcji, zadań i podzadań wraz z celami i miernikami na rok 2011 dla Urzędów Wojewódzkich, <http://www.mf.gov.pl/dokument.php?const=5&dzial=2743&id=207038&typ=news>, data dostępu 15.11.2011.

Wydatki na zadanie Obsługa administracyjna obywatela stanowiły ok. 92% wydatków w funkcji Sprawy obywatelskie w budżecie województwa łódzkiego w 2011 r. Dwie kolejne pozycje to informatyzacja oraz zadanie 16.7. związane ze sprawowaniem funkcji organu wyższego stopnia. W zadaniowym planie

wydatków wskazano mierniki zadań w odniesieniu do wszystkich zadań oraz wybranych podzadań. Należy podkreślić, że ujęcie wydatków w budżecie zadaniowym, w podziale na wcześniej wymienione funkcje, daje zupełnie inne spojrzenie i wartość poznawczą niż tradycyjne ujęcie wydatków w układzie działów i rozdziałów w ustawie budżetowej. Szczególnie mierniki zadań, jakkolwiek niedoskonałe, dają jednak inne spojrzenie na rolę i skalę wydatków w zaspokajaniu konkretnych, bardzo zróżnicowanych zadań publicznych. Jak wynika z zestawienia zawartego w tabeli 3. mierzenie zadań za pomocą mierników może być jednak procesem czasochłonnym i pracochłonnym, a ze względu na specyfikę sektora publicznego również kosztochłonnym. Mierzenie zadań jest tym bardziej utrudnione, że mogą one być przedmiotem zainteresowania władz publicznych na różnych szczeblach i w różnych jednostkach organizacyjnych. Koszty wdrożenia budżetowania zadaniowego podwyższać może niechęć administracji wynikająca z konieczności poniesienia dodatkowego wysiłku i pracy lub przekonania dla celowości i sensu wykorzystania mierników.

5. KONKLUZJE

Racjonalizacja wydatków wydaje się trudniejsza im wyższy jest ich bezwzględny poziom oraz stopień agregacji. Przy ocenie perspektyw budżetowania zadaniowego nie napawa optymizmem brak jej szerszego wykorzystania i spektakularnych sukcesów na szczeblu samorządu. Ze względu na skalę wydatków, funkcje makroekonomiczne i perturbacje polityczne budżetowanie zadaniowe na szczeblu państwa wydaje się trudniejsze.

Specyfika urzędów wojewódzkich stwarza dodatkowe bariery dla optymalnego opracowania mierników zadań publicznych. Wojewoda z jednej strony realizuje bowiem politykę strategiczną rządu, z drugiej strony musi uwzględniać charakter i specyfikę gospodarczo-społeczną regionu oraz współdziałać z samorządem województwa. Utrudnieniem w opracowaniu optymalnego systemu zadań i mierników na szczeblu regionalnym jest więc dualny charakter administracji publicznej na szczeblu województwa.

Racjonalizacja wydatków dokonywana poprzez budżet zadaniowy odbywać się będzie w znacznej mierze poprzez prawidłową konstrukcję mierników, która w ocenie ekspertów stanowi najtrudniejsze ogniwo procedury budżetowania zadaniowego. Na konstruktorach mierników spoczywa trudne zadanie prawidłowej agregacji, która przyczyni się do właściwej oceny celów i efektów realizowanego zadania. Trudności skoncentrowane są na dwóch płaszczyznach: ilości mierników i ich wartości. Te dwa elementy będą przesądzać o praktyczności miernika i możliwości jego rzeczywistego wykorzystania.

Wykorzystanie budżetu zadaniowego wymaga poniesienia dodatkowych kosztów, jest to proces bardzo pracochłonny szczególnie na etapie opracowania

i interpretacji mierników zadań oraz kontroli realizacji celów i osiągniętych efektów. Jest to metoda pracochłonna, a więc również czasochłonna, wymagająca wieloletnich doświadczeń. Implementacja budżetu zadaniowego wymaga determinacji i akceptacji, że efekty jej zastosowania będą widoczne i odczuwalne finansowo dopiero w dłuższej perspektywie. Skuteczne wdrażanie budżetu zadaniowego będzie także wymagało zmiany w mentalności służb administracji rządowej i samorządowej.

LITERATURA

- Katalog funkcji, zadań i podzadań wraz z celami i miernikami na rok 2011 dla Urzędów Wojewódzkich, <http://www.mf.gov.pl/dokument.php?const=5&dzial=2743&id=207038&ty-p=news>, data dostępu 15.11.2011.
- Lubińska T. (red.), *Budżet zadaniowy w Polsce. Reorientacja z wydatkowania na zarządzanie pieniędzmi publicznymi*, Difin, Warszawa 2007.
- Lubińska T. (red.), *Nowe zarządzanie publiczne – skuteczność i efektywność. Budżet zadaniowy w Polsce*, Difin, Warszawa 2009.
- Lubińska T. (red.), *Kierunki modernizacji zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego*, Difin, Warszawa 2011.
- Misiąg W., *Mierzenie zadań publicznych jako podstawa planowania budżetowego*, [w:] J. Głuchowski, A. Pomorska, J. Szolno-Koguc (red.), *Ekonomiczne i prawne problemy racjonalizacji wydatków publicznych*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2005.
- Misiąg W., *Bariery wdrażania budżetowania zadaniowego*, [w:] J. Głuchowski, A. Pomorska, J. Szolno-Koguc (red.), *Uwarunkowania i bariery w procesie naprawy finansów publicznych*, Wydawnictwo KUL, Lublin 2007.
- Plan wydatków na rok 2011 dla części 85/10, Biuletyn Informacji Publicznej Urzędu Województwa Łódzkiego, <http://bip.lodzkie.eu/page/1148,budzet-zadaniowy-na-rok-2011.html>, data dostępu 15.11.2011.
- Pietras-Goc B. (red.), *Ewaluacja jako standard zarządzania w sektorze publicznym*, Wyższa Szkoła Europejska im. ks. J. Tischnera, Kraków 2008.
- Postuła M., Perczyński P. (red.), *Wdrażanie budżetu zadaniowego*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2009.
- Raport Budżet Zadaniowy, Tom I, Budżet Zadaniowy na rok 2008, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 2007.
- Rozporządzenie Ministra Finansów z 20 maja 2009 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2010, Dz. U., nr 80, poz. 673.
- Sprawozdanie za rok 2007 z wykonania pilotażu budżetu zadaniowego dla części budżetowych: Nauka i Szkolnictwo Wyższe, część VI, [w:] Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 01.01 do 31.12 2007 r., Omówienie, Rada Ministrów, Warszawa 2008.
- Ustawa o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 r., Dz. U., nr 157, poz. 1240.
- Ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w województwie z dnia 23 stycznia 2009 r., Dz. U., nr 31, poz. 206, art. 22.
- Zalewski A. (red.), *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, Oficyna Wydawnicza SGH w Warszawie, Warszawa 2007.

Beata Guziejewska, Dagmara Hajdys

**PERFORMANCE-BASED BUDGETING AS AN INNOVATIVE FORM
OF MANAGEMENT IN THE PUBLIC FINANCE SYSTEM (ON THE EXAMPLE
OF THE ŁÓDŹ VOIVODESHIP)**

The aim of this discussion is to present the object and scope of the performance budget of the Łódź Voivodeship against the background of the nature, significance and limitations of performance-based budgeting as an innovative form of public management. The performance indicators for public tasks in the voivodeship budget, their functionality and informative value were evaluated. The performance budget of the governmental voivodeship administration in Poland is based on a set of several functions among which the following ones consume the largest amounts of expenditure: social security and support for the family, health service, public security and public order. Each function was attributed specific tasks which, in turn were divided into subtasks. The objectives of the tasks and subtasks and their performance indicators were formulated. The specific character of the Voivodeship Offices creates additional barriers for the optimal formulation of the public task performance indicators. On the one hand, the Voivodes implement the strategic policy of the government. On the other hand, they have to take into account the character and economic and social characteristics of the region. They also have to cooperate with the voivodeship self-government. The dual character of the public administration at the voivodeship level poses an obstacle to the formulation of an optimal system of tasks and indicators at the regional level.