

Budżet zadaniowy oznacza zmianę zasad działania administracji i znaczne oszczędności budżetowe. Jednak mierniki przyjęte w rządowym wieloletnim planie finansowym są samospełniające się lub zbyt ogólne- nie dają szansy na polepszenie realizacji zadań.

W niedawno ogłoszonym „Wieloletnim planie finansowym państwa. 2010-2013” po raz pierwszy zaprezentowano w sposób bardziej przystępny efekty kilkuletnich już przygotowań do wprowadzenia w Polsce budżetu zadaniowego. W załączonych do planu „Wydatkach budżetu państwa wg. funkcji na lata 2010-2013” podzielono zadania państwa na 22 funkcje oraz wyliczono przypisane im cele. Funkcje to obszary działalności państwa takie jak edukacja, obrona narodowa, sprawy zagraniczne, ochrona zdrowia itp, zgodne z przyjętą w krajach OECD klasyfikacją COFOG (*Classification of Functions of Government*). Z porównania „Wieloletniego planu...” z całością budżetu państwa w układzie zadaniowym wynika, że w planie przedstawiono jedynie niektóre cele i w związku z tym należy chyba wnioskować, że rząd uważa je za szczególnie istotne. Wątpliwości budzi nie tyle sam wybór owych priorytetów, ale raczej sposób oceny ich realizacji, czyli innymi słowy, dobór mierników dla budżetu zadaniowego.

Budżet jako narzędzie zarządzania publicznego

Należy pamiętać, że budżet zadaniowy to narzędzie długofalowego zarządzania działaniem państwa. Ostatecznym celem wdrożenia budżetowania zadaniowego nie jest bowiem zmiana kształtu budżetu, ale zmiana sposobu myślenia o funkcjonowaniu instytucji publicznych i zasadnicza rewolucja w zarządzaniu tymi instytucjami. Urzędnicy muszą nauczyć się myśleć w kategoriach realizacji zadań spełniających pewien mierzalny standard i pojmować te zadania jako świadczenie usług publicznych realizujących publiczną wartość. Wprowadzenie standardów usług publicznych oraz mierników wykonania zadań jest nieodłącznie związane z przyjęciem, jako metody zarządzania jednostką organizacyjną, zarządzania zorientowanego na rezultaty. Zarządzanie zorientowane na rezultaty wymaga wyboru celów, ekonomicznych sposobów ich realizacji oraz zdolności jednostki do wykonywania przyjętych planów.

[mc4wp_form id="84"]

Po roku 1989 rola budżetu państwa jako instrumentu zarządzania niepomniernie wzrosła. Za zmianą roli budżetu państwa nie poszły jednak dostatecznie głębokie zmiany w sposobie jego konstrukcji, czy w sposobie podejścia do gospodarowania

środkami publicznymi. Utrzymują się wciąż trzy dogmaty dotyczące roli budżetu państwa. Po pierwsze, budżet państwa postrzegany jest bardziej jako instrument finansowania działalności władz publicznych, niż jako instrument finansowania usług, które instytucje publiczne obowiązane są świadczyć na rzecz obywateli. Po drugie, powszechne jest też przekonanie, że wzrost wydatków publicznych na jakąkolwiek ze społecznie ważnych dziedzin działalności publicznej oceniać należy pozytywnie. Po trzecie, obowiązuje zasada, że dokonanie wydatku w ramach limitu, zgodnie z przeznaczeniem oraz zgodnie z obowiązującymi przepisami stanowi dostateczną podstawę do uznania jego zasadności i poprawności.

Tę sytuację miało zmienić wprowadzenie budżetu zadaniowego, pierwotnie planowane przez rząd Kazimierza Marcinkiewicza na rok 2008. Obecny rząd termin ten przesunął o 3 lata. „Wieloletni plan finansowy państwa” jest jednym z elementów tej nowej mechaniki finansów publicznych. Jest to bowiem dokument prognostyczno-deklaracyjny, wykraczający swoim horyzontem poza perspektywę jednoroczną. Prognozuje on uwarunkowania makroekonomiczne budżetu w ciągu najbliższych lat. Przedstawia on także deklaracje rządu co do wielkości wydatków w tych latach na poszczególne funkcje i przypisane im cele. „Wieloletni plan finansowy państwa” powinien zatem być dokumentem przedstawiającym również mierniki realizacji poszczególnych funkcji, które ostatecznie mają być stymulatorami zmian, czyli wspierać podwyższanie jakości życia. W budżetowaniu zadaniowym bowiem cele makroekonomiczne, podporządkowane są celowi podwyższania jakości życia i ostatecznie ocena dobrego budżetu (i planowania budżetowego) musi dokonywać się na przecięciu wskaźników makroekonomicznych, wskaźników oceny sytuacji społecznej oraz wskaźników efektywności zarządzania publicznego.

Z punktu widzenia konstruktorów budżetu oznacza to przejście na wyższy poziom wymagań. O ile w tradycyjnych procedurach budżetowych do zbilansowania budżetu konieczne jest tylko dostosowanie rozmiarów wydatków do rozmiarów dostępnych środków i sprawdzenie, czy w tak określonym planie wydatków uwzględniono wszystkie wydatki obligatoryjne, to w budżecie zadaniowym konieczne jest również zachowanie zgodności między planowanymi wydatkami i zakładanymi wartościami mierników wykonania zadań. Budżet zadaniowy uważać można za zbilansowany dopiero wtedy, gdy spełnione są dwa warunki. Po pierwsze, zachowane są ograniczenia makroekonomiczne, a więc planowana ogólna kwota wydatków odpowiada wielkości dostępnych środków. Po drugie, kwoty przeznaczone na finansowanie poszczególnych zadań umożliwiają osiągnięcie zakładanych wartości mierników wykonania zadań.

Jak mierzyć podwyższanie jakości życia?

Przyjmując za kryterium relację miernika do stopnia realizacji celu, którego osiągnięciu służy mierzone zadanie, przyjęto się wyróżniać następujące mierniki.[ref]Za: Wojciech Misiąg, Janusz Zaleski, „Wzorowy urząd, czyli jak usprawnić administrację samorządową, jak mierzyć jej zadania i wyniki”, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Warszawa 2005[/ref]

Po pierwsze, są to wskaźniki nakładów (*input*), które odnoszą się do zasobów zaangażowanych w trakcie wdrażania danego zadania (działania, priorytetu). Chociaż najczęściej nakłady odnoszą się do środków finansowych, obejmuje on również zasoby ludzkie, materialne czy też organizacyjne, zaangażowane na kolejnych etapach wdrażania procesu. Większość z tych wskaźników można skwantyfikować. W odniesieniu do strony finansowej są to wskaźniki wykorzystywane do finansowego monitorowania postępu.

Po drugie, wskaźniki produktu/wyniku (*output*), które odnoszą się do konkretnych przedsięwzięć przeprowadzanych w ramach danego zadania. Innymi słowy, opisują one wszystkie produkty materialne i usługi, które otrzymuje beneficjent w trakcie realizacji zadania ze środków finansowych przeznaczonych na dane zadanie. Mierzone są w jednostkach fizycznych lub finansowych (np. długość zbudowanej drogi, liczba przedsiębiorców, którzy uzyskali pomoc doradczą). Oznacza to, że wskaźniki produktu odnoszą się do działań oraz do dóbr i usług, uzyskanych jako bezpośrednia konsekwencja ich realizacji.

Po trzecie, wskaźniki rezultatu (*outcome*), które są związane z bezpośrednimi i natychmiastowymi efektami zadania. Dostarczają informacji o zmianach, jakie nastąpiły w wyniku wdrożenia zadania u bezpośrednich beneficjentów. Wskaźniki rezultatu określają cel danej polityki, osiągnięty poprzez dostarczanie produktów/wyników (np. zwiększenie dostępności w obszarach wcześniej mało dostępnych, redukcja liczby patologii itp.) Wskaźniki rezultatu dobrze opisują skuteczność działań. Takie wskaźniki mogą przybierać formę wskaźników fizycznych (np. skrócenie czasu podróży, zmniejszenie zanieczyszczeń przedostających się do środowiska, liczba nowych stanowisk pracy) lub finansowych (wielkość zainwestowanego kapitału prywatnego, zmniejszenie kosztów transportu, obniżenie cen połączeń telefonicznych, itp.) Przedstawiają więc efekty bezpośrednie i natychmiastowe spowodowane przez program. Ukazują informację na temat rezultatów – zmian, dotyczących zachowania beneficjentów bezpośrednich. Często mierzą jakość albo zysk, osiągnięte dzięki realizacji danego zadania.

Po czwarte wreszcie, wskaźniki wpływu, nazywane też miernikami oddziaływania. Wskaźniki oddziaływania (*impact*) odnoszą się do konsekwencji danego zadania, wykraczających poza natychmiastowe efekty dla bezpośrednich beneficjentów. Pomiar tego typu oddziaływania jest dość skomplikowany, a jasne relacje przyczynowe są często trudne do ustalenia. Pomiar oddziaływania odbywa się na dwóch poziomach: bezpośrednich beneficjentów oraz osób i organizacji pozostających poza bezpośrednim oddziaływaniem zadania. W pierwszym przypadku dokonuje się pomiarów oddziaływania zadania w miejscu jego realizacji, po upływie jakiegoś czasu od jego zakończenia. Przykładami wskaźników mogą być np. wielkość natężenia ruchu w rok po oddaniu drogi do użytku, liczba nowych miejsc pracy stworzonych 12 miesięcy po zakończeniu programu wsparcia przedsiębiorcy, itp. Wskaźniki oddziaływania informują o konsekwencjach programu, wychodzących poza bezpośredni wpływ na beneficjentów oraz umożliwiają zmierzenie tego, co zrealizowane działania i uzyskane rezultaty pozwoliły osiągnąć. Mierzą, czy osiągnięte cele szczegółowe pomogły w osiągnięciu ustanowionych celów ogólnych.

Od poprawnie skonstruowanych mierników wykonania zadań wymaga się, by były:

- adekwatne do celów, jakie jednostka chce osiągnąć,
- ściśle określone, o klarownej, niedwuznacznej definicji,
- aktualne, generujące dane regularnie i szybko,
- rzetelne, czyli wystarczająco dokładne i reagujące na zmiany,
- porównywalne z przeszłymi okresami i z podobnymi miernikami (np. z analogicznymi miernikami dla innych państw),
- dające się zweryfikować, co jest szczególnie ważne wtedy, gdy wskaźniki są wyliczane z danych gromadzonych przez ocenianą instytucję,
- unikające stwarzania negatywnych bodźców.

Z punktu widzenia logiki zadaniowego podejścia do planowania budżetowego, największe znaczenie mają mierniki wpływu. Są one jednak użyteczne przede wszystkim w planowaniu wieloletnim. Dla potrzeb planowania rocznego konieczne jest posługiwanie się również miernikami produktu i efektu, znacznie ściślej związanym z nakładami na realizację zadań.

Należy też pamiętać, że o ile mierniki oddziaływania (wpływu) są właściwym instrumentem oceny pracy poszczególnych resortów czy też rządu jako całości, to pracę jednostek wykonawczych powinniśmy mierzyć raczej wskaźnikami produktu i wskaźnikami wydatków na jednostkę produktu – odpowiedzialność za pośrednie

efekty działania musi wziąć na siebie jednostka nadrzędna. Obowiązuje więc zasada: Im dłuższy okres i im wyższy szczebel struktury zarządzania oceniamy, tym większe znaczenie mieć powinny wskaźniki oddziaływania.

Czy rząd chce osiągnąć to, co deklaruje?

Z analizy załącznika do „Wieloletniego planu finansowego państwa” wynika kilka niepokojących wniosków.

Po pierwsze, rząd nie tyle nie przedstawił odpowiednich wskaźników oddziaływania i rezultatu dla poszczególnych funkcji, co po prostu nie przyjął żadnych wskaźników. Oznacza to, że rząd nie chce de facto ująć swojej działalności w wymierne kategorie ocenne, a także wydaje się nie rozumieć sensu procesu przechodzenia na budżetowanie zadaniowe. Wciąż pozostajemy w archaicznym paradygmacie księgowania wydatków publicznych, a nie myślimy o istocie podstawowych celów działania państwa. W konsekwencji nie może dokonać się kluczowy krok na drodze do naprawy finansów publicznych, tj. rewizja sensowności wydatków i objęcie ich procesami efektywnościowymi. W konsekwencji ten rodzaj mierników, który powinien być przedstawiony na samym początku i w konsekwencji wymuszać poprawę jakości zarządzania publicznego zostanie zaprezentowany – jeśli w ogóle – na końcu i będzie sankcjonował status quo.

Pod drugie, w całym budżecie w układzie zadaniowym i jego istotnych elementach zaprezentowanych w „Wieloletnim planie finansowym państwa” widać niechęć do mierzenia realizacji celów za pomocą wskaźników wkładu i oddziaływania. Dojrzały system pomiaru wydatków publicznych musi zakładać stosowanie łączonych/mieszanych wskaźników, tak aby z jednej strony naciskały one na wzrost efektywności realizacji poszczególnych zadań, a z drugiej, by te zadania realizowane były w coraz lepszy sposób. Dla przykładu cała funkcja czwarta, tj. zarządzanie finansami państwa pozbawiona jest podstawowej kategorii mierników nakładu, która umożliwiłaby oszacowanie wzrostu efektywności działań instytucji publicznych, a w konsekwencji obniżenie kosztu ich funkcjonowania.

W strategicznym dokumencie wieloletnim prezentuje się nam wskaźniki właściwe dla sprawozdawczości rocznej i to niższego szczebla. Wynika to zapewne ze złego podejścia rządu do całej reformy. Brak zainteresowania premiera całym procesem oraz zła organizacja reformy będzie skutkować tym, że to urzędnicy sami dobiorą sobie wygodne mierniki do oceny własnej pracy. Proces reformy budżetowania musi być koordynowany albo z samego centrum rządu (kancelarii premiera, tak jak było

za PiS) albo z ministerstwa finansów, które jednak musiałyby posiadać wyraźnie bardziej dominującą pozycję, niż ma to miejsce obecnie.

Po trzecie, istnieje cały szereg wskaźników błędnie skonstruowanych. Przede wszystkim są to wskaźniki stwarzające negatywne bodźce, takie jak np. ten zakładający wzrost ilości absolwentów szkół ponadgimnazjalnych, którzy zdali egzaminy końcowe – wystarczy jednak obniżyć poziom egzaminów, by się udało zanotować postęp. Podobnie jest ze wskaźnikiem mierzącym ilość zatrudnionych w gospodarce pracowników z wykształceniem wyższym – właściwie zrealizuje się on sam z przyczyn demograficznych. Jeszcze innym przykładem źle skonstruowanego wskaźnika jest mierzenie pracy polskiej dyplomacji poziomem satysfakcji obywateli z działalności dyplomatycznej. Doprowadzi to do tego, że MSZ będzie prowadził krypto-promocyjne działania na terenie kraju lub ulegać będzie opinii publicznej w działaniach o charakterze racji stanu, zamiast twardo reprezentować interesy polskie, co często w Polsce często kończy się niezadowoleniem ze złej opinii o Polsce zagranicą.

Po czwarte, nawet te wskaźniki, które w sposób zasadny mają charakter produktowy są zwyczajnie mało ambitne. Po prostu skandaliczne jest pogodzenie ministerstwa kultury ze spadkiem ilości widzów i słuchaczy w teatrach i instytucjach muzycznych na 1000 osób, z 42,5 w 2010 do 40,23 w 2013. Za równie absurdałne uznać można założenie spadku zaskarżanych do sądów decyzji administracyjnych w ciągu 4 lat o 0,3%, czyli kilkadziesiąt decyzji rocznie!

Po piąte wreszcie, część wskaźników wyliczona w „Wieloletnim planie finansowym państwa”, a zatem wyróżniona priorytetowością jest nieistotna (lub po prostu nieadekwatna z punktu widzenia celów, której mają realizować). Szczególnie bulwersujące wydaje się mierzenie funkcji 17. tj. równomiernego rozwoju kraju za pomocą wartości środków certyfikowanych w ramach programów operacyjnych podczas gdy obok w dokumencie stwierdza się rosnącą przepaść między województwami najbogatszymi i najbiedniejszymi, czyli obszarami wiejskimi i miejskimi oraz różnicę między nakładami inwestycyjnymi na tych obszarach. Przyjęty miernik jest po prostu z tej perspektywy akcydentalny. Podobny charakter ma mierzenie zwiększania bezpieczeństwa zdrowotnego społeczeństwa za pomocą liczby przeprowadzonych postępowań rejestracyjnych leków. Wydaje się, że wynika to ze wzmiankowanej w punkcie pierwszym rezygnacji z identyfikacji właściwego celu poszczególnych funkcji państwa, czyli istoty tego, do czego polskie państwo ma służyć Polakom.