

Halina Buk

Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach
e-mail: halina.buk@ue.katowice.pl

CZY BUDŻETOWANIE ZADANIOWE JEST EFEKTYWNYM INSTRUMENTEM ZARZĄDZANIA W SEKTORZE FINANSÓW PUBLICZNYCH?

IS THE PERFORMANCE BUDGET AN EFFECTIVE MANAGEMENT INSTRUMENT IN PUBLIC FINANCE SECTOR?

DOI: 10.15611/pn.2017.471.06

JEL Classification: H61

Streszczenie: W procesie reformowania polskiego sektora finansów publicznych wdrożono nowy instrument zarządzania wydatkami publicznymi w postaci budżetowania zadaniowego, a więc koncepcji powszechnie stosowanej w biznesie, bo opartej na zarządzaniu przez cele i zadania. Celem artykułu jest prezentacja idei budżetowania zadaniowego w świetle tradycyjnego budżetowania w jednostkach finansów publicznych, wskazanie zalet i wad każdego z tych instrumentów. Przeprowadzono krytyczną analizę dotychczasowej praktyki budżetowania zadaniowego, uwzględniając kryterium realnie opracowywanych budżetów zadaniowych na szczeblu rządowym. Sama idea budżetowania zadaniowego jest instrumentem wspomagającym efektywność wydatkowania środków publicznych. Najsłabszym ogniwem tego procesu jest jednak określanie konkretnych ekonomiczności w procesie budżetowania i skuteczności w osiąganiu zaplanowanych zadań. Zastosowano metodę krytycznej analizy stosownych regulacji prawnych, literatury przedmiotu oraz metodę weryfikacji celów i zadań, a zwłaszcza dobór kwantyfikowalnych mierników osiągnięcia tych celów.

Słowa kluczowe: budżet tradycyjny, budżet zadaniowy, wydatki publiczne, mierniki efektywności.

Summary: In the reforming process of public finance sector in Poland a new instrument of public tasks management in the form of performance budgeting was implemented. The aim of the article is to present an idea of performance budgeting against traditional budgeting in the public finance sector, to show the advantages and weaknesses of these instruments. The article makes a critical analysis of the existing performance budgeting taking into consideration the criterion of prepared activity-based budgets at the government level. In conclusion it was stated that defining efficiency measurements is the weak point of performance budget.

Keywords: traditional budget, performance budget, public tasks, measures of efficiency.

1. Wstęp

Proces planowania w sektorze finansów publicznych jest bardzo pracochłonny, wymaga generowania wielu szczegółowych informacji *ex ante* o charakterze jakościowym i kwantyfikowalnym. Te obciążenia dotyczą zwłaszcza jednostek i agend rządowych, które opracowują dwa rodzaje budżetów, w tym tzw. budżet tradycyjny w układzie jednorocznym oraz budżet zadaniowy w układzie trzyletnim i krocącym. Z punktu widzenia szeroko rozumianej efektywności funkcjonowania sektora finansów publicznych obydwaj rodzaje budżetów są pożądane, każdy z nich zapewnia określony rodzaj informacji i wpływa na zachowania wszystkich dysponentów środków publicznych. W ostatnich latach systematycznie doskonalili się sporządzanie zarówno budżetów tradycyjnych, jak i budżetów zadaniowych. Zważywszy na istniejący od kilku lat deficyt budżetowy, a jednocześnie rosnące potrzeby finansowania różnych celów ekonomiczno-społecznych, absolutnie konieczne jest zwiększanie efektywności wydatków publicznych. Temu właśnie może służyć dalsze doskonalenie budżetowania zadaniowego.

Celem artykułu jest prezentacja idei budżetowania zadaniowego w świetle tradycyjnego budżetowania w jednostkach finansów publicznych, wskazanie zalet i wad każdego z tych instrumentów. Przeprowadzono krytyczną analizę dotychczasowej praktyki budżetowania zadaniowego, uwzględniając kryterium ekonomiczności w procesie budżetowania i skuteczności w osiąganiu zaplanowanych zadań. Najsłabszym ogniwem tego procesu jest jednak określanie konkretnych celów i zadań, a zwłaszcza dobór kwantyfikowalnych mierników osiągnięcia tych celów. Dla osiągnięcia celów badawczych zastosowano metodę krytycznej analizy stosownych regulacji prawnych, literatury przedmiotu oraz metodę weryfikacji realnie opracowywanych budżetów zadaniowych na szczeblu rządowym.

2. Istota i zakres budżetowania tradycyjnego w sektorze finansów publicznych

Zakres, tryb i zasady opracowywania oraz wykonywania budżetów (zwane dalej budżetami tradycyjnymi) w jednostkach sektora finansów publicznych, w tym budżetu państwa i innych jednostek państwowych oraz budżetów jednostek samorządu terytorialnego, są od lat szczegółowo regulowane ustawą o finansach publicznych [Ustawa z 27 sierpnia 2009]. Sporządzane przez jednostki tego sektora budżety stanowią bardzo obszerne i transparentne dokumenty, które na każdym etapie procedury planowania i realizacji podlegają akceptacji społecznej i kontroli zarządczej. W Polsce zarówno budżet państwa i wszystkich jednostek nim objętych, jak i jednostek samorządu terytorialnego sporządza się dla jednego roku budżetowego (kalendarzowego). W Stanach Zjednoczonych w sektorze publicznym sporządza się budżety dwuletnie, w tym ciągle i kroczące.

W Polsce z dniem 1 stycznia 2016 r. budżety tradycyjne opracowuje się według nowej ujednoczonej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych, modyfikowanej ostatnio w styczniu 2017 r. [Rozporządzenie z 2 marca 2010]. Podziałka budżetowa jest dokonywana według trzech kryteriów: podmiotowego, przedmiotowo-funkcjonalnego oraz rodzajowego (por. objaśnienia w tab. 1). W tabeli 2 przedstawiono fragment rozwiniętego budżetu państwa na 2017 r. dla części 28. Nauka.

Tabela 1. Kryteria klasyfikacji budżetowej

Kryterium	Objaśnienia
Podmiotowe (określa dysponentów środków budżetowych w budżecie państwa)	Podział na części dochodów oraz wydatków budżetowych. Każda z części odpowiada aktualnemu podziałowi resortowemu administracji rządowej, a każda z jednostek resortowych jest dysponentem, który odpowiada za wykonanie określonej części budżetu. Od 2016 r. wyróżnia się 98 części.
Przedmiotowo-funkcjonalne	Podział dochodów według źródła ich pochodzenia, natomiast podział wydatków – według przeznaczenia tych środków. Dochody i wydatki budżetowe dzieli się na działy i rozdziały. Działy budżetu umożliwiają analizę oraz ocenę zaangażowania środków budżetowych w wykonanie funkcji publicznych, społecznych i gospodarczych państwa. Rozdziały budżetu stanowią poszerzenie klasyfikacji działowej i odpowiadają określonym zadaniom budżetowym. W budżetach jednostek samorządu terytorialnego działy stanowią najwyższy stopień klasyfikacji budżetowej.
Rodzajowe	Oznacza uzupełnienie klasyfikacji przedmiotowo-funkcjonalnej o paragrafy i pozycje, przy czym treść paragrafów określa rodzaj dochodu i wydatku.

Źródło: opracowanie własne na podstawie [Gąsiorek 2016, s. 7].

Konstrukcja tradycyjnego budżetu koncentruje się na dysponentach wydatków, na tytułach i rodzajach wydatków, nie pozwala jednak ocenić, czy w ogóle ponoszenie planowanych wydatków jest celowe z punktu widzenia realnych efektów społeczno-gospodarczych, bądź też jaka jest ich skuteczność w osiąganiu planowanych zadań. Niemniej jednak budżetowanie tradycyjne ma tę istotną zaletę, że dyscyplinuje (limituje) poziom wydatków. Ten rodzaj budżetowania stanowi pewną analogię do budżetowania kosztów w jednostkach biznesowych, w których akurat strumienie wynikowe są priorytetowe.

Tabela 2. Konstrukcja budżetu państwa na 2017 r. dla części 28. Nauka (w tys. zł)

Część	Dział	Rozdział	Treść	Poz.	Plan na 2017 r.	z tego:						
						Dotacje i subwencje	Świadczenia na rzecz osób fizycznych	Wydatki bieżące jednostek budżetowych	Wydatki majątkowe	Wydatki na obsługę długu Skarbu Państwa	Środki własne Unii Europejskiej	Współfinansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
28			NAUKA	1	6 056 681	5 065 058	39 934	649 800	167 650			134 239
	730		Nauka	2	5 800 912	4 852 271	39 874	608 972	165 643			134 152
		73005	Działalność statutowa i inwestycyjna jednostek naukowych	3	2 975 212	2 638 421	38 000	138 677	160 114			
		73906	Działalność upowszechniająca naukę	4	40 036		302	39 734				
		73007	Współpraca naukowa z zagranicą	5	461 826			424 826				37 000
		73008	Narodowe Centrum Badań i Rozwoju	6	1 113 041	1 015 322			1 998			95 721
		73009	Narodowe Centrum Nauki	7	1 192 559	1 189 028			3 531			
		73095	Pozostała działalność	8	18 238	9 500	1 572	5 735				1 431
	750		Administracja publiczna	9	42 967		60	40 813	2 007			87
		75001	Urzędy naczelných i centralnych organów administracji rządowej	10	42 967		60	40 813	2 007			87
	752		Obrona narodowa	11	204 802	204 787		15				
		75212	Pozostałe wydatki obronne	12	15			15				
		75221	Projekty badawcze i celowe w dziedzinie obronności	13	204 787							
	921		Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	14	8 000	8 000						
		92114	Pozostałe instytucje kultury	15	8 000	8 000						

Źródło: opracowanie własne na podstawie [Ustawa z 16 grudnia 2016].

3. Atrybuty budżetowania zadaniowego we wspomaganii lepszej jakości i efektywności usług publicznych

Po drugiej wojnie światowej w wielu krajach świata (zwłaszcza w Stanach Zjednoczonych Ameryki i w Wielkiej Brytanii) podjęto próbę reformowania sektora finansów publicznych, przenosząc wypracowane przez przedsiębiorstwa biznesowe pozytywne doświadczenia w stosowaniu narzędzi rachunkowości zarządczej i controllingu w celu efektywniejszego gospodarowania środkami publicznymi. Rozwinął się kierunek budżetowania zadaniowego w postaci najbardziej znanej i najpowszechniej wykorzystywanej w praktyce zarządzania, ze szczególnym wspomaganii funkcji planowania i kontrolowania celów organizacji [Buk 2006, s. 142]. Budżetowanie zadaniowe jest jednym z istotniejszych elementów koncepcji Nowoczesnego Zarządzania Publicznego promowanej przez OECD (NMP – *New Public Management*), polegającej na wdrożeniu podejścia rynkowego w sferze usług publicznych, analizie wyników w związku z wydatkowaniem środków publicznych, przyjęciu orientacji długoterminowej [Zalewski 2006, s. 66–74]. Przegląd różnych modeli nowego zarządzania publicznego oraz ich ograniczenia prezentuje E. Młodzik [2015].

W ramach reformowania polskiego sektora finansów publicznych od ok. 10 lat zaczęto wdrażać budżetowanie zadaniowe, zobowiązując prawnie administrację rządową do sporządzania planów finansowych w układzie zadaniowym na rok budżetowy i na dwa kolejne lata. Zgodnie z art. 2 ust. 3 ustawy o finansach publicznych (u.f.p.) przez układ zadaniowy rozumie się zestawienie odpowiednio wydatków budżetu państwa lub kosztów jednostki sektora finansów publicznych sporządzone według funkcji państwa, oznaczających poszczególne obszary działań państwa oraz zadań budżetowych grupujących wydatki według celów i 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 lub opisowe określenie bazowego i docelowego poziomu efektów z poniesionych nakładów. Zasadnicze elementy składające się na instytucję budżetowania zadaniowego, regulowane przez ustawę o finansach publicznych, przedstawiono w tabeli 3.

W zestawieniu programów wieloletnich w układzie zadaniowym należy ująć następujące informacje (por. art. 122 ust. 2 u.f.p.):

1. nazwę programu i podstawę prawną jego utworzenia,
2. jednostkę organizacyjną realizującą program lub koordynującą jego wykonanie,
3. cel programu,
4. zadania programu,
5. okres realizacji programu,
6. łączne nakłady, w tym z budżetu państwa, na realizację programu,
7. wysokość wydatków w roku budżetowym oraz w kolejnych latach na realizację programu,
8. mierniki określające stopień realizacji celu.

Tabela 3. Elementy procesu budżetowania zadaniowego wymagane przez regulacje prawne

Elementy		Regulacja
Dołączenie do uzasadnienia do projektu ustawy budżetowej skonsolidowanego planu wydatków na rok budżetowy i dwa kolejne lata w układzie zadań budżetowych, wraz z celami i miernikami stopnia realizacji celów.		art. 142 pkt 11 u.f.p.
Objęcie skonsolidowanym planem wydatków w układzie zadaniowym państwowych jednostek budżetowych, państwowych funduszy celowych, agencji wykonawczych, instytucji gospodarki budżetowej oraz państwowych osób prawnych.		art. 142 pkt 11 u.f.p.
Umieszczenie w załącznikach do ustawy budżetowej zestawienia programów wieloletnich (planuje się na okres 3 lat) w układzie zadaniowym*.		art. 122 ust. 1 pkt 4 u.f.p.
Zapewnienie kontroli gospodarowania środkami w układzie zadaniowym poprzez zobligowanie:		
a)	Rady Ministrów do przedłożenia Sejmowi i Najwyższej Izbie Kontroli do dnia 31 maja roku następnego informacji o wykonaniu wydatków w układzie zadaniowym.	art. 182 ust. 1 pkt 5 u.f.p.
b)	Ministra Finansów do sprawowania ogólnej kontroli m.in. nad efektywnością i skutecznością realizacji budżetu w układzie zadaniowym.	art. 174 u.f.p.
c)	Dysponentów części budżetowych do sprawowania nadzoru i kontroli m.in. nad efektywnością i skutecznością realizacji planów w układzie zadaniowym na podstawie mierników stopnia realizacji celów.	art. 175 u.f.p.

* Por. [RM 2015]

Źródło: opracowanie własne.

Ważne jest, że wszystkie te składowe planu wieloletniego podlegają formalnej sprawozdawczości budżetowej [Rozporządzenie z 28 grudnia 2011].

W jednostkach samorządu terytorialnego budżetowanie zadaniowe nie jest obligatoryjne, lecz może funkcjonować na zasadzie fakultatywnej, równoległe do budżetowania tradycyjnego. Szerzej na ten temat piszą [Franek, Będzieszak, Lubińska 2011; Skoczylas 2011; Korolewska, Marchewka-Bartkowiak 2013; Dylewski 2010].

Budżet zadaniowy stanowi nowoczesną koncepcję zarządzania środkami publicznymi, polegającą na powiązaniu wydatków z planowanymi celami i zadaniami sparametryzowanymi za pomocą konkretnych mierników w celu skutecznego i efektywnego pełnienia usług publicznych przez administrację rządową i samorządową.

Na tle tradycyjnego budżetowania w sektorze finansów publicznych budżetowanie zadaniowe charakteryzuje się następującymi zaletami [Rudowicz 2008]:

- umożliwia hierarchizację wydatków według zdefiniowanych celów i zadań,
- wspomaga efektywne zarządzanie wydatkami w powiązaniu ze skutecznością realizacji zadań,
- wymusza współpracę międzyresortową i różnych instytucji równocześnie realizujących określone funkcje państwa,
- zwiększa odpowiedzialność dysponentów środków finansowych za osiągnięcie wyznaczonych celów i zadań,

- pozwala elastyczniej wydatkować środki finansowe na realizację szczegółowych zadań i uwzględniać dłuższy horyzont czasu,
- jego konstrukcja jest przejrzysta dla obywateli.

4. Dobór mierników do oceny pomiaru skuteczności osiągnięcia planowanych celów publicznych – najważniejsze ogniwo efektywności budżetowania zadaniowego

Na strukturę budżetu zadaniowego państwa składają się:

1. Funkcje państwa – stanowiące najwyższy poziom klasyfikacji zadaniowej (budżetowej), które grupują wydatki według tego samego głównego obszaru działalności państwa. W przyjętej w Polsce klasyfikacji zadaniowej na 2017 r. wydzielono 22 funkcje państwa;

2. Zadania budżetowe – tworzące drugi szczebel klasyfikacji zadaniowej, które grupują jednorodne zadania przedmiotowe z przypisaniem im środków finansowych (planowanie wydatków), uwzględniając opisane skwantyfikowane lub jakościowo określone cele w obrębie danej funkcji państwa;

3. Podzadania budżetowe – są to wyodrębnione ze złożonych zadań budżetowych działania, których realizacja umożliwia osiągnięcie celów określonych w ramach każdego jednorodnego zadania budżetowego;

4. Działania – stanowią najniższy szczebel klasyfikacji zadaniowej, obejmują wszystkie najważniejsze elementy procesu osiągania celów podzadania oraz celów szczegółowych zadania wraz z miernikami i wartością końcową.

W procesie budżetowania, jako narzędziu efektywnego zarządzania, kluczową rolę odgrywają sformułowane cele i zadane mierniki ich realizacji. Odnosząc się do budżetowania zadaniowego, za cel przyjmuje się świadomie określony stan przyszły, który uważany jest za pożądany, do którego zmierza się w działaniu, drogą realizacji sprecyzowanych zadań i podzadań. Cele powinny określać co, gdzie i kiedy ma być zrealizowane. Mierniki zaś są częścią systemu pomiaru wykonywania celów, zadań i podzadań.

Zdefiniowanie celów oraz mierników ich realizacji jest zadaniem trudnym, zwłaszcza gdy ma się uzyskać większą efektywność wydatków publicznych. Wyniki kompleksowej kontroli NIK przeprowadzonej w 2011 r., a więc po pięciu latach doświadczeń we wdrażaniu budżetu zadaniowego w 48 rządowych jednostkach wskazały, że budżet zadaniowy stanowi dodatkową klasyfikację wydatków państwa, niewnoszącą żadnej wartości dodanej, zwłaszcza w aspekcie zarządczym [NIK 2012, s. 15–35]. W tamtym okresie wielu autorów proponowało przesadną mnogość zadań i różnego rodzaju mierników, które odzwierciedlały efekty normalnych pełnionych funkcji danej jednostki. W kolejnych latach proces budżetowania zadaniowego był i jest nadal systematycznie doskonalony.

W budżecie zadaniowym państwa na rok 2017 stwierdzono, że wydatki publiczne dla realizacji funkcji 10. Nauka polska, planowane w wysokości 7,62 mld zł, będą

koncentrować się na działaniach prorozwojowych i innowacyjnych, których celem jest podniesienie poziomu i efektywności nauki w Polsce, wzmocnienie powiązań nauki z gospodarką oraz wzrost konkurencyjności międzynarodowej nauki polskiej. W ramach tej funkcji rządowej realizowana jest polityka naukowa, naukowo-techniczna oraz innowacyjna państwa [RM 2016, s. 54–56]. Wskazany powyżej główny cel będzie dodatkowo wspierany poprzez wdrażanie do polskiego prawa instrumentów wsparcia działalności badawczo-rozwojowej, takich jak tzw. ulga w podatku dochodowym na działalność B+R, która daje podatnikom możliwość odliczenia od podstawy opodatkowania kosztów uzyskania przychodów poniesionych na działalność badawczo-rozwojową, wpływając tym samym na pomniejszenie dochodów sektora finansów publicznych szacowane na poziomie 0,2 mld zł.

Przed nauką polską postawiono dwa główne zadania w 2017 r.¹:

- Zadanie 10.1. Prowadzenia badań naukowych oraz upowszechnianie promocji i popularyzacji nauki. Zadanie to obejmuje finansowanie i współfinansowanie badań naukowych oraz prac rozwojowych, a także projektów badawczych obejmujących badania naukowe. Celem jest wspieranie współpracy naukowej z zagranicą, rozwój kadry naukowej, wzrost innowacyjności i poziomu technologicznego polskiej gospodarki;
- Zadanie 10.2. Badania naukowe służące praktycznym zastosowaniom. Zadanie to ma służyć wspieraniu ze środków publicznych badań stosowanych, prac rozwojowych oraz komercjalizacji wyników B+R. Celem jest rozwój, wzrost innowacyjności i konkurencyjności polskiej nauki.

W Wieloletnim Planie Finansowym Państwa na lata 2015–2018, dla funkcji 10. Nauka polska, za kluczowy miernik pomiaru pozycji i jakości badań nauki polskiej przyjęto liczbę publikacji z Polski w czasopismach objętych bazą SCOPUS, szacując, że nastąpi wzrost tej liczby z 33,2 tys. w 2014 r. do 41,5 tys. w 2018 r. [RM 2015, s.74]. W tabeli 4 przedstawiono zdefiniowane mierniki w budżecie zadaniowym państwa na 2017 r. dotyczące nauki. Dla realizacji zadania 10.1 za miernik docelowy przyjęto udział publikacji z Polski w czasopismach zawartych w bazie danych Scopus na poziomie 1,240%. Miernik ten mierzy bardzo ograniczony zakres stopnia realizacji głównego celu, aczkolwiek jest obiektywny i trudny do manipulacji. Dyskusyjny jest związek poziomu finansowania z wartością przyjętego miernika. Wydaje się, że jest dość luźny związek pomiędzy liczbą publikacji a poziomem naukowym publikacji, i to niezależnie od branej pod uwagę bazy publikacji indeksowanych. Można postawić tezę, że w większym stopniu wspiera się liczbę publikacji aniżeli jakość produktów naukowych. Ponadto należy zważyć, że na wartość tego miernika ma wpływ wzrost aktywności publikacyjnej autorów spoza Polski, na które to zagrożenie zwraca się też uwagę w oficjalnym dokumencie rządowym.

Jeżeli chodzi o przyjęty miernik dla realizacji zadania 10.2. w postaci liczby patentów uzyskanych w różnych światowych urzędach, to jest on jak najbardziej

¹ W budżetach zadaniowych do 2015 r. dla funkcji rządowej „Nauka” wyróżniano 5 zadań.

Tabela 4. Wybrane zadania, cele i mierniki w budżecie zadaniowym na 2017 r. dla realizacji państwa w obszarze nauki

Funkcja 10. Nauka polska	Planowane wydatki	Cel główny	nazwa	Miernik			
				wielkość bazowa	docelowa wartość miernika 2017 r.	2018 r.	2019 r.
Zadanie 10.1. Prowadzenia badań naukowych oraz upowszechnianie promocji i popularyzacji nauki	4,75 mld zł	Podniesienie poziomu wyników badań naukowych	Udział publikacji z Polski w czasopiśmie zawartych w bazie danych Scopus (w %)	1,207	1,240	1,241	1,243
Zadanie 10.2. Badania naukowe służące praktycznym zastosowaniom	2,87 mld zł	Zwiększenie poziomu praktycznego zastosowania prac B+R	Liczba patentów międzynarodowych udzielonych w Europejskim Urzędzie Patentowym (EPO), urzędzie patentowym Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej (USPTO), liczba patentów krajowych uzyskanych przez polskich rezydentów w Urzędzie Patentowym RP (w szt.)	150 EPO, 200 USPTO, 2404 UPRP	170 EPO, 230 USPTO, 2500 UPRP	200 EPO, 260 USPTO, 2600 UPRP	250 EPO, 300 USPTO, 2650 UPRP
			Udział wydatków na B+R poniesionych przez sektor przedsiębiorstw w stosunku do całkowitych wydatków na B+R w Polsce (w %)	46,6	56,1	60,6	63,6

Źródło: opracowanie własne na podstawie [RM 2016, s. 24–56].

właściwy. Miernik ten mierzy stopień realizacji celu, często stosowany w porównaniach międzynarodowych, trudny do manipulacji. Odzwierciedla ostateczne efekty prowadzonych badań, ale z opóźnieniem czasowym w stosunku do realizowanych projektów. Drugi zadany miernik realizacji zadania 10.2., w postaci udziału wydatków na B+R poniesionych przez sektor przedsiębiorstw w stosunku do całkowitych wydatków na B+R w Polsce, adekwatnie odzwierciedla stopień zainteresowania sektora przedsiębiorstw ponoszeniem wydatków na badania i rozwój.

5. Podsumowanie

Wdrożenie od 2009 r. przez polskie finanse publiczne budżetowania zadaniowego należy ocenić bardzo pozytywnie, zważywszy zwłaszcza na oczekiwane efektywniejsze gospodarowanie środkami publicznymi, w tym kierowanie się celowością ponoszenia wydatków. Te kilkuletnie dopiero doświadczenia w stosowaniu tego narzędzia zarządzania pozwoliły już na udoskonalenie procesu budżetowania, lepsze formułowanie oczekiwanych celów, ograniczanie liczby szczegółowych zadań i działań. Jedną z najistotniejszych kwestii w budżetowaniu zadaniowym, podobnie zresztą jak w biznesie, jest określanie kluczowych kwantyfikowalnych mierników osiągnięcia zaplanowanych zadań. Na przykładzie jednej z funkcji rządowych, jaką jest nauka polska, zaprezentowano dyskusyjność przyjętych niektórych mierników, a także słaby związek wydatków z przyjętymi miernikami.

Literatura

- Buk H., 2006, *Nowoczesne zarządzanie finansami. Planowanie i kontrola*, C.H. Beck, Warszawa.
- Dylewski M., 2010, *Budżet zadaniowy w jednostkach samorządu terytorialnego – narzędzie zarządcze czy obiektywna konieczność?*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, nr 620. Ekonomiczne Problemy Usług, nr 61, s. 53–63.
- Gąsiorek K., 2016, *Klasyfikacja budżetowa 2016*, Infor, Warszawa.
- Franek S., Będzieszak M., Lubińska T., 2011, *Budżet efektów samorządu terytorialnego (BEST) – koncepcja i uwarunkowania*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, nr 682. Ekonomiczne Problemy Usług, „Wyzwania dla samorządów w nowej perspektywie europejskiej, VII Forum Samorządowe”, nr 76, s. 83–95.
- Korolewska M., Marchewka-Bartkowiak K., 2013, *Budżet zadaniowy w samorządach terytorialnych – analiza wyników badania ankietowego oraz studium przypadków na przykładzie miast na prawach powiatu*, Studia BAS, nr 1(33), s. 161–18.
- Młodzik E., 2015, *Założenia koncepcji New Public Management*, Zeszyty Naukowe nr 858, Współczesne Problemy Ekonomiczne, nr 11, s. 185–193.
- NIK, 2012, *Wdrażanie budżetu państwa w układzie zadaniowym – Ocena procesów: planowania, monitorowania i sprawozdawczości*, NIK, Warszawa.
- RM, 2015, *Wieloletni Plan Finansowy Państwa na lata 2015–2018*, Rada Ministrów, Warszawa.
- RM, 2016, *Planowanie w układzie zadaniowym na 2017 rok*, Rada Ministrów, Warszawa.
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych, Dz.U. z 2010 r., nr 38, poz. 207 z późn. zm.

Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym, Dz.U. z 2011 r., nr 298, poz. 1766.

Rudowicz E., 2008, *Budżet zadaniowy – reorientacja z wydatkowania na zarządzanie finansami publicznymi*, SGGW, Warszawa.

Skoczylas W., 2011, *Mierniki monitorowania celów i zadań jednostki samorządu terytorialnego*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, nr 669, Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia, nr 42, s. 173–184.

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 1870.

Ustawa budżetowa na rok 2017 z dnia 16 grudnia 2016 r., Dz.U. z 2017 r., poz. 108.

Zalewski A., 2006, *Teoria i praktyka nowego zarządzania publicznego*, [w:] *W stronę teorii i praktyki finansów*, red. M. Ostaszewski, M. Zaleska, Wydawnictwo Szkoły Głównej Handlowej, Warszawa.