



**Biuro Informacji
i Dokumentacji
Kancelarii Senatu**

OE-52

Maj 2006

Jerzy Osiatyński

**Opinia w sprawie przejścia
do budżetowania zadaniowego**

Dział Informacji i Ekspertyz

Seria:
Opinie i Ekspertyzy

Materiał przygotowany przez Dział Informacji i Ekspertyz Biura Informacji i Dokumentacji.
Biuro zamawia opinie, analizy i ekspertyzy dotyczące poszczególnych projektów ustaw
sporządzone przez specjalistów reprezentujących różne punkty widzenia.
Wyrażone w materiale opinie odzwierciedlają jedynie poglądy autorów.

© Copyright by Kancelaria Senatu, Warszawa 2006

Biuro Informacji i Dokumentacji Kancelarii Senatu RP
Dyrektor – Andrzej Dziubecki – tel. 694–24–32, fax 694–24–28, e-mail: dziubeck@nw.senat.gov.pl
Wicedyrektor – Ewa Nawrocka tel. 694–25–20, e-mail: nawrocka@nw.senat.gov.pl
Dział Informacji i Ekspertyz tel. 694–20–59, fax 694–20–49

Opinia w sprawie przejścia do budżetowania zadaniowego

1. Budżetowanie i finansowe planowanie zadaniowe występuje w kilku krajach Unii Europejskiej, w kilku polskich jednostkach samorządu terytorialnego (miastach) i obowiązuje także w wielu procedurach budżetowych Unii Europejskiej. Jest ono próbą przeniesienia praktyk planowania i budżetowania finansowego sektora przedsiębiorstw na grunt wydatków publicznych. Pomijając ograniczenia takiego przeniesienia związane z odmiennością zadań sektora publicznego i sektora prywatnego, niewątpliwie możliwe jak najszersze wykorzystanie zadaniowego planowania i budżetowania w skali budżetu państwa i całego sektora finansów publicznych może prowadzić do lepszej efektywności wydawania środków publicznych, a przede wszystkim do większej czytelności budżetu i dokonywanych wyborów politycznych stojących za strukturą dochodów i wydatków, a przez to ich racjonalizacji.

Istotą budżetu zadaniowego na szczeblu budżetu państwa jest więc planowanie i zarządzanie środkami publicznymi poprzez ujęcie w zadania programu rządu do zrealizowania w danym roku i w perspektywie średniookresowej (powiedzmy 3 lat). Celem każdego zadania jest osiągnięcie określonego rezultatu wyrażonego jakościowo i w jednostkach pieniężnych. Zadania są realizowane przez poszczególnych dysponentów części budżetowych (co znakomicie ułatwia ocenę realizacji tych zadań *ex post*) i do tych zadań przypisane są ściśle określone środki przewidziane na ich realizację. Dzięki temu zadaniowy układ budżetu zwiększa jego przejrzystość i czytelność, a przez to jawność i przejrzystość finansów publicznych, przyczyniając się w ten sposób do zwiększenia ich racjonalności.

W porównaniu z budżetem klasycznym, sporządzanym w układzie obecnej klasyfikacji budżetowej, budżet zadaniowy m.in:

- jednoznacznie definiuje dysponentów środków budżetowych odpowiedzialnych za wykonanie poszczególnych zadań oraz zakres ich obowiązków,
- w czytelny i zrozumiały sposób przedstawia zamierzenia rządu szczegółowo rozpisane na konkretne zadania, ich spodziewane efekty oraz koszt realizacji tych zadań,
- ułatwia dzięki temu poprawę racjonalności nakładów.

Budżet zadaniowy w zasadzie powinien się składać z dwóch części – budżetu inwestycyjnego oraz budżetu operacyjnego – ze względu na różne rodzaje zadań (i różny horyzont czasu) realizowanych w ramach każdej z tych części.

2. Na czym polegają główne trudności z wprowadzeniem budżetu zadaniowego, których – jak mi się wydaje – nie docenia pani minister Teresa Lubieńska i współpracujący z nią zespół? Pierwszą z nich jest stale utrzymujący się – na poziomie centralnym, ale także powielany na poziomie co najmniej samorządowych województw – hierarchiczny system polskiej administracji państwowej, osłabiający koordynację międzyresortową (a także międzywydziałową na poziomach jednostek samorządu terytorialnego) oraz koordynację między poszczególnymi służbami państwowymi, a przez to rzeczywistą koncentrację rządu (i samorządów) na jego (ich) priorytetach. W rezultacie w budżecie państwa trudno

jest dopatrzeć się wyrazistej realizacji deklarowanych priorytetów polityki gospodarczej, z jednym wyjątkiem. Jest nim konieczność znalezienia środków na współfinansowanie i prefinansowanie programów i projektów realizowanych wspólnie z Unią Europejską, co dodatkowo wymaga nie tylko uzgodnienia i określenia priorytetów polityki społecznej i gospodarczej rządu w ramach Narodowego Planu Rozwoju (obecnie Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia), ale także powiązania ich z wydatkami preliminowanymi zarówno w rocznych budżetach państwa (i jednostek samorządu terytorialnego), jak i w średniookresowej perspektywie finansowej (która z kolei nie może naruszać zasad Paktu Stabilności i Wzrostu UE). W praktyce tą drogą wymuszane jest odchodzenie od aktualnego planowania budżetowego, zdominowanego przez inercyjny i od lat powielany układ interesów największych beneficjentów wydatków budżetowych, w kierunku planowania zadaniowego, uwzględniającego preferencje polityki społecznej i gospodarczej rządu.

Druga trudność bierze się z olbrzymiej „sztywności” wydatków budżetu państwa, których podstawą są zapisy ustawowe lub zobowiązania związane z obsługą długu publicznego. Według szacunków Ministerstwa Finansów sztywność ta wynosi ok. 70%, co nie obejmuje transferów dla OFE finansowanych emisją obligacji Skarbu Państwa (których koszty obsługi zwiększają wszakże udział wydatków sztywnych). Pomijając to, że wydatki na obsługę długu już od kilku lat są realizowane w trybie bardzo zbliżonym do budżetowania zadaniowego (z bardzo dobrymi wynikami), powstaje pytanie co do zasadności przebudowy całego systemu budżetowania państwa, jeżeli swoboda decyzji dotyczy w praktyce pewnie ok. 20% wydatków (część wydatków formalnie nie klasyfikowanych jako „sztywne” w praktyce – jeżeli nie zostanie poniesiona – odłoży się tylko w przeterminowanych należnościach). Mimo to przebudowę taką uważam za zasadną, jeżeli tylko obejmie ona wydatki całego sektora finansów publicznych, a więc także wydatki samorządów oraz funduszy celowych, bowiem to, co dla budżetu państwa jest wydatkiem obligatoryjnym, często przestaje nim być na poziomie jednostek samorządu terytorialnego i funduszy celowych. Jednak objęcie taką reformą całego sektora finansów publicznych na pewno będzie procesem długotrwałym.

3. Pani minister Lubińska jako ważny powód przebudowy planowania budżetowego w kierunku budżetu zadaniowego podaje konieczność zwiększenia wydatków na badania i rozwój, gdyż obecna struktura wydatków jest „za mało rozwojowa”, zaś zwiększone wydatki na te cele powinny się znaleźć już w budżecie na 2007 r. Pani Minister ma rację, wydatki na badania i rozwój są w Polsce na pewno zbyt małe w stosunku do potrzeb, a może także w stosunku do możliwości. Ale to nie ma nic do rzeczy. Planowanie i budżetowanie ma być „zadaniowe” zamiast dzisiejszego „inercyjnego” nie dlatego, żeby na jedne sektory zwiększyć wydatki (a na inne nie), ale dlatego, żeby lepiej powiązać nakłady finansowe z ich efektami oraz zadania z przedwyborczymi obietnicami. To, na co rząd ma ostatecznie wydawać środki publiczne i w jakich proporcjach, jest i pozostanie w naturalny sposób przedmiotem arbitrażu politycznego, obejmującego tak rząd, jak i parlament, ale decyzje te na pewno nie powinny zależeć od tego, czy Ministerstwo Finansów przedstawia rządowi, a rząd parlamentowi, do decyzji budżet przygotowany w jego obecnej postaci, czy w postaci budżetu zadaniowego.

Wskazana jest także większa ostrożność w szukaniu rozwiązania niedostatku środków przez ustawowe określanie procentowych udziałów poszczególnych grup wydatków – w tym także na badania i rozwój, o co zabiega pani minister Lubińska – w relacji do PKB lub do całości wydatków. Procedura ta jest niczym innym jak nieco bardziej subtelnym naruszeniem jednej z podstawowych zasad budżetowania, tj. zasady jedności materialnej.

Występuje ono już obecnie w postaci wskaźnikowego wiązania wydatków poszczególnych działów – np. nauki, edukacji czy obrony narodowej – jako ustawowo określonych relacji do dochodu narodowego (lub do całości wydatków budżetu państwa)¹. Jest to powiązanie dochodów z wydatkami poprzez wielkości względne, a nie absolutne. Gdyby jednak postąpić tak samo w stosunku do wszystkich części budżetu a następnie dodać takie procentowe zapotrzebowania na środki finansowe, to albo znajdziemy się o krok od odkrycie nowego prawa algebry, mianowicie, że całość to wcale nie 100 procent, ale więcej, albo też będziemy musieli wrócić do politycznych rozstrzygnięć o ostatecznej strukturze wydatków – wszystko jedno, czy wyrażonych w jednostkach nominalnych, czy w procentach, ale rozstrzyganych zawsze całościowo i w procesie politycznego arbitrażu.

4. Od lat w uzasadnieniach projektów rocznych ustaw budżetowych i w sprawozdaniach z wykonania budżetu państwa można znaleźć analizę wydatków budżetu państwa w układzie zadaniowym. Można by sądzić, że ten układ stanie się naturalnym punktem wyjścia do dezagregacji zadań i budowy na tej podstawie szkieletu zadaniowej struktury wydatków budżetu państwa. Niestety z roku na rok zawartość tej części uzasadnienia jest coraz skromniejsza, coraz więcej informacji przestaje się podawać, co – wbrew zapowiedziom, że chodzi o zwiększenie jawności i przejrzystości finansów publicznych – każe sądzić, że jest akurat odwrotnie (albo, że mało kto o to dziś dba tak w rządzie, jak i w parlamencie, który wszak może się domagać bardziej szczegółowej informacji, tak jak ją podawano jeszcze kilka lat temu).

Jerzy Osiatyński

Komorów, 15 kwietnia 2006 r.

¹ Na przykład art. 7 ustawy z dnia 25 maja 2001 r. o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. nr 76, poz. 804 z późn. zm.) wymaga, aby co najmniej 1,95% PKB przeznaczać na obronę narodową, a art. 3 ustawy z dnia 22 czerwca 2001 r. o ustanowieniu programu wieloletniego "Wyposażenie Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w samoloty wielozadaniowe" i zapewnieniu warunków jego realizacji (Dz. U. nr 89, poz. 972 z późn. zm.) gwarantuje na ten cel wydatki w wielkości nie większej niż 0,05% PKB.