

Budżet zadaniowy w krajach Unii Europejskiej

© by Antoni Jeżowski, 2013



Uwagi wstępne

Budżet zadaniowy jest metodą pozwalającą pełniej osiągnąć cele, coraz powszechniej wykorzystywaną przez kraje, gdzie planowanie zadaniowe jest wykorzystywane w opracowywaniu i monitorowaniu budżetu państwa.

W Unii Europejskiej **budżet zadaniowy** wprowadzony został w niektórych krajach, część państw jest na etapie przygotowywania się do przyjęcia nowych zasad opracowywania budżetu, część natomiast pozostaje przy tradycyjnej metodzie.



Uwagi wstępne

Państwa, w których:

nie wdrożono budżetu zadaniowego: Austria, Belgia, Niemcy

wdrożono częściowo budżet zadaniowy: Dania, Portugalia,
Grecja

wdrożono budżet zadaniowy, ale nie objęto nim parlamentu:
Francja, Hiszpania, Łotwa, Wielka Brytania, Włochy, Finlandia,
Estonia

wdrożono w pełni budżet zadaniowy: Słowacja, Słowenia,
Czechy, Litwa, Holandia



Francja

Budżet zadaniowy został wprowadzony we Francji ustawą o finansach publicznych z 1 sierpnia 2001 roku, obowiązującą od 1 stycznia 2006 roku.

Wprowadziła ona zasadniczą reformę sposobu przygotowywania budżetu przez administrację publiczną, opierając go na zasadzie „zarządzania przez wyniki” (*management par performance*).

Zgodnie z tą zasadą integralną częścią budżetu jest „Roczny plan wyników” (*Projet annuel de performance – PAP*).



Francja

Wyłączony z tej zasady jest rozdział zatytułowany „**Władze publiczne**” (*Pouvoirs publics*), który obejmuje budżet pięciu instytucji:

- ➔ Prezydenta Republiki
- ➔ Senatu
- ➔ Zgromadzenia Narodowego
- ➔ Rady Konstytucyjnej
- ➔ Trybunału Sprawiedliwości Republiki.

Instytucje te są finansowane poprzez **dotacje** (*dotations*), ich przyznanie nie wymaga przedstawienia *PAP*, a tym samym nie podlegają one ocenie w „Rocznym raporcie wyników” (*Rapport annuel de performance*). Wydatki tych instytucji mogą jednak zostać ocenione z punktu widzenia jakości wydatkowania środków publicznych.



Francja

Wyłączenie tej grupy z obowiązku przedstawiania „Rocznego planu wyników” (*PAP*) i objęcie jej finansowaniem poprzez dotacje potwierdza orzeczenie Rady Konstytucyjnej nr 2001-448 DC z 25 lipca 2001 r. stwierdzające, że pozwala to zachować **autonomię finansową tych instytucji**, co z kolei wynika z zasady podziału władzy (*ce dispositif assure la sauvegarde du principe d'autonomie financière des pouvoirs publics concerne, lequel relève du respect de la séparation des pouvoirs*).



Hiszpania

Zgodnie z art. 29 ustawy Ley 47/2003 z 26 listo-pada 2003 r. **wieloletnie programy budżetowe** muszą zawierać:

- ➔ Wieloletnie cele wyrażone w jasny, obiektywny i mierzalny sposób;
- ➔ Działania, jakie mają służyć realizacji tych celów;
- ➔ Potrzebne środki finansowe, materialne i osobowe, z uwzględnieniem planowanych kredytów;
- ➔ Inwestycje rzeczowe i finansowe;
- ➔ Wskaźniki wykonania celów, pozwalające na mierzalną weryfikację osiągniętych wyników.



Łotwa

Podstawowe zasady przygotowania budżetu reguluje Rozporządzenie RM nr 1127 z 3 października 2009 r. Zgodnie z nim, przy opracowywaniu budżetu poszczególni ministrowie sektorowi określają główne **cele resortu**, a dla każdego programu i podprogramu ujętego w budżecie muszą być zdefiniowane **cele**, planowane **działania** i **rezultaty** (poprawieniu sposobu definiowania planowanych rezultatów ma służyć Rozporządzenie RM nr 979 z 1 września 2009 r.).



Wielka Brytania

Podstawą kształtowania budżetu jest **dwu- lub trzyletni całościowy przegląd wydatków** (*Comprehensive Spending Review – CSR*), który definiuje limity wydatków dla poszczególnych resortów.

Jego integralną częścią jest tzw. Umowa o Świadczenia Publiczne (*Public Service Agreement – PSA*), która wskazuje rezultaty, jakie mają być osiągnięte w wyniku zaplanowanych wydatków.



Wielka Brytania

Procedura sporządzenia projektów porozumień jest w koordynowana przez Ministerstwo Finansów (*HM Treasury*), które pomaga w ustalaniu wymagań efektywnościowych oraz sprawnościowych (**priorytety, cele strategiczne oraz operacyjne**) dla poszczególnych resortów.

Do PSA dołączony jest tzw. *measurement annex*, zawierający szczegółowe objaśnienia resortu o sposobie monitorowania oraz ewaluacji **mierników**. Każdy PSA ma około 3-5 mierników, nie powinno ich być nigdy więcej niż **109**.



Wielka Brytania

Pierwszy przegląd wydatków sporządzony w 1998 roku wyznaczał ok. **600** szczegółowych **celów** dla całego rządu. W trakcie doskonalenia systemu liczba celów szczegółowych stopniowo się zmniejszała: w 2000 było to już **160**, w 2002 – **130**, w 2004 – **110**.

Najnowszy program wprowadził nową formułę **zarządzania wydajnością**, znacznie redukując liczbę założonych celów i zamykając je w pakiecie **30 PSA**, łącznie odzwierciedlających kompleksowe priorytety rządu w latach 2008-2011.



Wielka Brytania

Możliwe jest bardziej elastyczne i innowacyjne podejście do ich realizacji; przyznano większą rolę **wspólnotom lokalnym** oraz zwiększono znaczenie bezpośredniej interakcji między służbami publicznymi a użytkownikami usług.

Ograniczono **obowiązek dostarczania danych** przez jednostki bezpośrednio odpowiadające za realizację zadań na szczebel centralny – rząd podjął zobowiązanie, że do końca 2010 roku liczba wymaganych danych zostanie zmniejszona o 30%.



Włochy

Przyjęto ustawę wprowadzającą **funkcjonalne** podejście do budżetu państwa i powiązanie wydatków z założonymi **celami**: budżet państwa klasyfikowany jest według „**misji**” (celów polityki państwa) i „**programów**” (spójny zespół działań administracji publicznej w obrębie jednej jednostki zarządzającej).

Budżet poddawany ocenie parlamentu. Nowe zasady przygotowania budżetu nakładają również obowiązek opracowania załączników oceniających **skuteczność** działań finansowanych ze środków publicznych oraz bieżącego monitorowania **wskaźników** w ciągu roku finansowego.



Włochy

Budżet parlamentu (**roczny i wieloletni**) obejmuje koszty klasyfikowane według: **tytułu, kategorii i rachunku**.
Uzupełnieniem klasyfikacji jest raport definiujący wydatki parlamentu w podziale na **rodzaje** działalności:

- ➔ Właściwa działalność parlamentu;
- ➔ Działalność międzynarodowa i funkcje reprezentacyjne;
- ➔ Usługi odnoszące się bezpośrednio do społeczeństwa;
- ➔ Zarządzanie majątkiem.

Dokumenty te **nie wykorzystują** jednak modelu **budżetu zadaniowego**.



Finlandia

Obowiązujące zasady **budżetowania zadaniowego** stosowane są od 2005 roku, po zmianach Dekretu nr 1243/1992 dokonanych w 2004 r.

Podstawą przygotowania budżetu rocznego dla rządu centralnego jest **wieloletni plan operacyjno-finansowy**, zawierający najważniejsze **cele** wieloletnie poparte odpowiednimi **wskaźnikami**.

Budżet roczny dla poszczególnych resortów zawiera-
ją wskaźniki w podziale na **grupy** odpowiadające konkret-
nym zakresom efektywności (np. efektywność operacyj-na,
skuteczność zarządzania, ocena jakości, efektywność
finansowa, itp.)



Estonia

Podstawą budowania budżetu jest **wieloletni strategiczny plan rozwoju**, definiujący **kierunki** rozwoju, **cele** i **działania** oraz **środki** konieczne do ich realizacji. Plan jest punktem wyjścia dla opracowania przez poszczególne resorty rocznego **projektu budżetu**. Projekt musi być uzupełniony o **plan działania**, uszczegółowiający **plan rozwoju** w obszarze odpowiedzialności danego resortu w danym roku, w nawiązaniu do środków przewidzianych w budżecie.



Słowacja

W 2002 roku Słowacja wprowadziła **wieloletnie programowanie budżetowe**. Rozbudowany został Budżetowy System Informacyjny pozwalający na modelowanie finansów publicznych w **układzie programowym** jako podstawy dla **budżetu zadaniowego**. We wrześniu 2004 r. przyjęto ustawę o zasadach budżetowania, zgodnie z którą coroczny budżet przygotowywany jest z perspektywą 3-letnią i musi uwzględniać cele i założenia programów rządowych w poszczególnych **obszarach**, jak również w ujęciu międzyresortowym.



Słowacja

Zależnie od charakteru zadań formułowane są dwa typy programów:

- ➔ programy **czasowo określone** – posiadają **termin** rozpoczęcia i zakończenia ich realizacji oraz **mierniki**, pozwalające na systematyczną ocenę wykonania zdefiniowanych dla nich celów;
- ➔ programy **nieokreślone w czasie** dotyczą przede wszystkim instytucji, których zadania wynikają z zobowiązań ustawowych, a więc celem tych programów jest zapewnienie ciągłości wykonywanych czynności i trudno jest zdefiniować dla nich mierzalne kryteria oceny; posługują się one tzw. **miernikami** logicznymi (tak/nie).



Słowenia

Sposób opracowania budżetu został wprowadzo-ny w 2009 roku.

Za podstawę dla zaplanowania wydatków publicznych przyjęto założenia **polityki rozwoju** oraz odpowiadające jej **programy** i **podprogramy** rozwoju.

Nastąpiło przeniesienie akcentów z planowania wydatków według indywidualnych pozycji budżetowych na dostosowanie wydatków do **programów pracy** wynikających z **programów rozwoju**.



Czechy

Zasady przygotowywania planu wydatków według mop-delu zorientowanego na **realizację celów** obowiązują od 1 stycznia 2009 roku.

Budżet zadaniowy dotyczy wszystkich podmiotów, także autonomicznych, takich jak: Kancelaria Prezydenta, Trybunał Konstytucyjny, Rzecznik Praw Obywatelskich, jak również obie izby parlamentu.

Wydatki według nowej struktury podzielone są na **pakie-ty**, a następnie na **grupy wydatków**. Podmiot formułujący projekt budżetu może wprowadzić jeszcze niższy poziom dodatkowego uszczegółowienia wydatków.



Litwa

Budżet Sejmu wymaga zdefiniowania **celów, zadań i mierników** ich wykonania, zgodnie ze Wspólnym Systemem Kodyfikacyjnym opracowanym przez rząd dla wszystkich agencji publicznych. W 2006 roku budżet litewskiego Sejmu składał się z 5 programów:

- ➔ Zapewnienie działania Sejmu i Kancelarii Sejmu,
- ➔ Inne usługi o charakterze ogólnym,
- ➔ Działalność Sejmu związana z członkostwem w UE,
- ➔ Wdrażanie programu na rzecz Ustawy o statusie sygnatariuszy aktu niepodległości Litwy,
- ➔ Program funduszy specjalnych na sfinansowanie odpłatnych usług.



Litwa

Np, dla **programu** 3 (Działalność Sejmu związana z członkostwem w UE) wyszczególnionych jest 6 **zadań**:

- ➔ *Skuteczna realizacja planu pracy Komisji ds. Europejskich,*
- ➔ *Skuteczne wykonanie zadań Europejskiego Centrum Informacji oraz podnoszenie wiedzy społeczeństwa i członków Sejmu,*
- ➔ *Zdolność sekretariatów komisji sejmowych do organizowania debat na tematy europejskie,*
- ➔ *Systematyczne przekazywanie informacji dostarczanej przez przedstawiciela Sejmu w UE w koordynacji z pracami Komisji ds. Europejskich oraz z debatami na tematy europejskie w wyspecjalizowanych komisjach sejmowych,*
- ➔ *Podnoszenie wydajności administracji w odniesieniu do spraw europejskich,*
- ➔ *Organizacja wypłat wynagrodzeń dla 13 członków Parlamentu Europejskiego wybranych na Litwie.*



Holandia

Prace nad budżetowaniem zadaniowym rozpoczęto w roku 1999; powstał akt prawny określający zasady reformy – VBTB (Van Beleids-begroting tot Beleisverantwoor-ding).

Zgodnie ze strukturą budżetu poszczególne obszary polityki państwa przyporządkowane są **celom strategicznym**, a nakłady na ich realizację powiązane są z **oczekiwanymi wynikami**.

Trwają prace nad udoskonaleniem systemu **mierników**, nad ich wiarygodnością i aktualnością; problemem są ograniczone możliwości jednoznacznej oceny wpływu poszczególnych **programów** rządowych na stopień realizacji danych **celów** strategicznych.



Holandia

Budżet parlamentu stanowi jeden z rozdziałów budżetu państwa; musi być podporządkowany zasadom ustawy o finansach publicznych. Cały budżet, podlega kontroli niezależnego **audytora** wewnętrznego (jednostka audytu departamentalnego w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych oraz Holenderski Trybunał Audytu). Jednym z istotnych zadań Trybunału jest audyt efektywnościowy, który w nowym systemie **budżetowania zadaniowego** pochłania większą część jego czasu niż tradycyjny audyt finansowy.



Uwagi końcowe

Dostosowanie rygorów **budżetu zadaniowego** do tak specyficznego podmiotu, jakim jest władza prawodawcza, jest trudne.

Oczekuje się bowiem, że:

- ➔ **cele** i **zadania** będą zdefiniowane w sposób jednoznaczny i precyzyjny, możliwy do ewaluacji przy użyciu kwantyfikowalnych **mierników**.
- ➔ oczekiwanie to zderza się z tak trudno definiowalną rolą, jaką jest skuteczne tworzenie prawa i swoboda funkcjonowania demokratycznej reprezentacji społeczeństwa.



Uwagi końcowe

Zasadniczym problemem jest klarowne powiązanie wydatków z **celami** i **miernikami** oraz takie sformułowanie mierników, aby dawały informację o efektywności poniesionych wydatków. Czasem, pomimo wykorzystania w pełni środków budżetowych, zamierzone **cele** nie zostały osiągnięte, lub były nierealne do osiągnięcia. Metodologia **budżetowania zadaniowego** nadal podlega dynamicznym zmianom w dążeniu do znalezienia coraz doskonalszych sposobów precyzyjnego zdefiniowania zasad **efektywnego** wykorzystania środków publicznych, a także odpowiedniego zweryfikowania uzyskanych **rezultatów**.



Dziękuję za uwagę
Antoni Jeżowski