

# **BUDŻETOWANIE ZADANIOWE W KONTEKŚCIE SANACJI FINANSÓW PUBLICZNYCH W KRAJACH UNII EUROPEJSKIEJ**

## **Wstęp**

Na opracowanie składa się 5 rozdziałów uzupełnionych o wprowadzenie i zakończenie.

Rozdział 1 zawiera studium na temat racjonalności w gospodarce budżetowej. Główny instrument służący jej poprawie stanowi budżet zadaniowy, którego wdrażanie nie jest procesem łatwym wobec istniejących ograniczeń w tej dziedzinie, w tym trudności w stosowaniu odpowiednich mierników. Ukazana została złożoność problematyki budżetowania, w tym czynniki zakłócające jego racjonalność, trudności w polityce ograniczającej wydatki i meandry polityki dochodowej.

W rozdziale sformułowano postulaty dla budżetu zadaniowego, w tym przemian gospodarki budżetowej w procesie reformy finansów publicznych. W rozdziale 2 analizowane są finanse publiczne w Polsce i Wielkiej Brytanii oraz w 5 krajach Unii Europejskiej należących do strefy euro, tj. w Słowacji, we Francji, w Holandii, Irlandii i Niemczech. Fakt objęcia analizą 5 krajów strefy euro, w których prowadzona jest przez Europejski Bank Centralny wspólna polityka pieniężna, nie ma związku, jak się wydaje, ze specyfiką ich budżetowania zadaniowego. Kryzys finansowy i zadłużenia ukazał jednak, jak odmienna jest sytuacja fiskalna poszczególnych państw tej strefy.

Podobieństwo doświadczeń oraz transformacyjnych gospodarek Polski i Słowacji spowodowało, że nasz południowy sąsiad znalazł się na drugim miejscu w grupie analizowanych krajów. Następnie badano dwie pary blisko położonych krajów o podobnym stopniu znacznego zaawansowania budżetowego, a w ostatniej kolejności odróżniające się od nich pod tym względem Niemcy.

W odniesieniu do każdego z badanych państw autorzy dokonali przeglądu sytuacji na podstawie głównych wskaźników makroekonomicznych, szczegółowych wskaźników fiskalnych i podstawowych miar konkurencyjności w latach 2007-2010, tj. już w trakcie kryzysu. Następnie badali wskaźniki długoterminowej stabilności finansowej, w tym w okresie kilkudziesięcioletnim. Autorzy opisali też podjęte lub awizowane programy wychodzenia z pakietów stymulacyjnych i konsolidacji finansów publicznych.

Dostępność danych rzeczywistych sprawiła, że zarówno statystyka dotycząca budżetowania zadaniowego, jak i główne wskaźniki makroekonomiczne oraz fiskalne odnoszą się do lat 2007-2010, a ewentualne komentarze na temat trendów w latach 2011-2012 oparto na aktualnych prognozach.

Do analizy wspomnianych wyżej wskaźników wykorzystana została jednolita baza statystyczna pochodząca z Eurostatu i publikacji Komisji Europejskiej, a także MFW, OECD i Banku Światowego. Należą do nich między innymi: *European Economic Forecast* z jesieni 2011 r., *Sustainability Reports* z lat 2006 i 2009, *Government Finance Statistics, Summary tables* z 2011 r. oraz oficjalne statystyki

poszczególnych krajów.

Tablice oraz rysunki w opracowaniu zostały ponumerowane w sposób ciągły, osobno dla każdego rozdziału.

W rozdziale 3 badany jest związek między budżetowaniem zadaniowym a realizacją celów polityki gospodarczej. Przedstawiony schemat procedury budżetowania zadaniowego określa kryteria, które powinna spełniać faza planowania oraz zasady opracowania na tej podstawie wieloletnich programów działań, w tym zestawów mierników wpływu (oddziaływania), rezultatu i produktu niezbędnych dla osiągnięcia zamierzonych celów i dostosowanych do nich wielkości nakładów w poszczególnych latach. Problem właściwego motywowania wykonawców do realizacji zadań wyjaśniany jest na podstawie modelu Pryncypała-Agenta. Ponadto w rozdziale znajduje się praktyczne odniesienie do budżetowania zadaniowego w Polsce, a także porównanie planowanych i bieżących dochodów oraz wydatków budżetowych. Dochody ujęte są według klasyfikacji Międzynarodowego Funduszu Walutowego, zaś wydatki, oprócz tej pierwszej, zestawione są także według funkcji ONZ-etowskiej klasyfikacji COFOG, szczególnie ważnej z punktu widzenia budżetowania zadaniowego. Pozwoliło to na ustalenie, jakie nastąpiły odchylenia wielkości planowanych w świetle Programów Konwergencji od zrealizowanych.

W rozdziale 4 zamieszczono przegląd systemu budżetowania zadaniowego w Polsce, Słowacji, Francji, Holandii, Irlandii, Wielkiej Brytanii i Niemczech. Zawarto w nim także krótką tabelaryczną charakterystykę budżetowania zadaniowego w ponad 20 krajach OECD, w tym przegląd sposobów wykorzystania informacji o zadaniach budżetowych.

Zaprezentowano przykładowe dane z budżetów omawianych państw, dotyczące jednego obszaru działalności państwa - ochrony zdrowia, omawianej na wybranych przypadkach. Dokonano także analizy porównawczej wydatków na ten cel w wymienionych państwach z wykorzystaniem klasyfikacji COFOG.

W rozdziale 5 przeprowadzono syntezę badań, tj. przedstawiono ocenę wpływu implementacji budżetowania opartego na wynikach na kondycję sektora finansów publicznych. Zebrane dane statystyczne pozwoliły na opracowanie modelu, za pomocą którego dokonano próby oceny korzyści i kosztów wdrażania budżetu zadaniowego przez pryzmat efektywności wydatkowania środków publicznych w wybranych krajach OECD. Pojemność modelu umożliwiła rozszerzenie próby

badawczej do ponad 20 tych krajów, co miało na celu uzyskanie wyników na podstawie możliwie dużej reprezentacji państw. Najpierw zostały określone potencjalne źródła efektywności sektora publicznego i zidentyfikowane korzyści z wdrażania budżetu zadaniowego. Następnie przedstawiona została koncepcja pomiaru efektywności (nakładów, produktu i rezultatu). Umożliwiło to dokonanie

analizy ilościowej efektywności sektora publicznego w kontekście budżetu zadaniowego za pomocą wskaźników wydajności (WSP) i efektywności (ESP) sektora publicznego. Model ten dał sposobność znalezienia odpowiedzi na pytanie badawcze, czy posługując się tymi wskaźnikami, stwierdzić można istnienie korelacji między poprawą ich wartości a zwiększeniem stopnia zaawansowania budżetu zadaniowego.

## **Spis treści**

### **Wprowadzenie - *Piotr Albiński***

Cel badań

Struktura opracowania i metoda badań

### **Rozdział 1. Budżet zadaniowy jako narzędzie racjonalizacji gospodarki budżetowej**

#### **- *Jan Komorowski***

1. Główne tendencje w gospodarce budżetowej w świetle zasady racjonalności

1.1. Zagadnienie racjonalności w gospodarce budżetowej

1.2. Przejawy nieracjonalności w gospodarce budżetowej jako przesłanki kryzysu finansów publicznych

1.3. Błędy metodologiczne w sposobie prowadzenia gospodarki budżetowej

1.4. Ramy gospodarki budżetowej w świetle racjonalizacji sektora finansów publicznych

1.5. Postulat racjonalności w strategii i polityce gospodarczej państwa

1.6. Postulat racjonalności w gospodarce budżetowej na poziomie operacyjnym

2. Budżet zadaniowy jako instrument racjonalizacji gospodarki budżetowej

2.1. Charakterystyka budżetu zadaniowego jako instrumentu racjonalnego gospodarowania

2.2. Wyzwania stojące przed systemem budżetowania zadaniowego

2.3. Przesłanki racjonalności w budżecie zadaniowym

2.4. Baza mierników jako instrument racjonalizacji budżetu zadaniowego

2.5. Przewidywane trudności stosowania mierników w systemie budżetowania zadaniowego

2.6. Postulaty wobec praktyki stosowania bazy mierników

3. Przemiany gospodarki budżetowej na tle reformy finansów publicznych

3.1. Ustawienie bazy mierników na rozwój gospodarki w perspektywie wieloletniej

3.2. Uwzględnienie wpływu czynników zewnętrznych na gospodarkę budżetową

3.3. Kierunki usprawniania systemu budżetowania zadaniowego

3.4. Rekomendacje w kierunku racjonalizacji gospodarki budżetowej

3.5. Gospodarka budżetowa a decentralizacja zadań państwa

Podsumowanie

**Rozdział 2. Finanse publiczne w Polsce, Słowacji, Francji, Holandii, Irlandii, Wielkiej Brytanii i w Niemczech w latach 2007-2010 - działania stabilizujące i perspektywy na przyszłość - *Piotr Albiński, Marek Chrzanowski, Krzysztof Marczewski***

1. Analiza podstawowych wskaźników ekonomicznych i fiskalnych Polski, Słowacji, Francji, Holandii, Irlandii, Wielkiej Brytanii i Niemiec

1.1. Polska

1.2. Słowacja

1.3. Francja

1.4. Holandia

1.5. Irlandia

1.6. Wielka Brytania

1.7. Niemcy

2. Wskaźniki długoterminowej stabilności finansowej w Polsce, Słowacji, Francji, Holandii, Irlandii, Wielkiej Brytanii i Niemczech

2.1. Wskaźnik *S1*

2.2. Wskaźnik *S2*

2.3. Polska

2.4. Słowacja

2.5. Francja

2.6. Holandia

2.7. Irlandia

2.8. Wielka Brytania

## 2.9. Niemcy

Podsumowanie

### **Rozdział 3. Budżet zadaniowy a cele polityki gospodarczej w Polsce - *Krzysztof Marczewski***

1. Aspekty teoretyczne

2. Dochody i wydatki budżetowe w układzie zadaniowym w świetle polskich

Programów Konwergencji

Podsumowanie

### **Rozdział 4. Miejsce budżetowania zadaniowego w finansach publicznych w Polsce, Słowacji, Francji, Holandii, Irlandii, Wielkiej Brytanii i Niemczech - *Ewa Kosycarz***

Wprowadzenie

1. Struktura budżetu państwa w kontekście dokumentów strategicznych

1.1. Polska

1.2. Słowacja

1.3. Francja

1.4. Holandia

1.5. Irlandia

1.6. Wielka Brytania

1.7. Niemcy

2. Cele, mierniki i programy na przykładzie obszaru/funkcji Zdrowie

2.1. Polska

2.2. Słowacja

2.3. Francja

2.4. Holandia

2.5. Irlandia

2.6. Wielka Brytania

### 3. Wydatki na funkcję Ochrona zdrowia zgodnie z klasyfikacją COFOG

#### Podsumowanie

### **Rozdział 5. Próba oceny korzyści i kosztów wdrażania budżetu zadaniowego przez pryzmat efektywności wydatkowania środków publicznych w wybranych krajach OECD - Marek Chrzanowski**

#### 1. Efektywność sektora publicznego w kontekście budżetu zadaniowego

##### 1.1. Poprawa wydajności sektora publicznego

##### 1.2. Potencjalne źródła efektywności sektora publicznego

##### 1.3. Zidentyfikowane korzyści z wdrażania budżetu zadaniowego

##### 1.4. Wyzwania związane z wdrażaniem budżetu zadaniowego

#### 2. Koncepcja pomiaru efektywności

##### 2.1. Pomiar nakładów

##### 2.2. Pomiar produktu

##### 2.3. Pomiar rezultatu

##### 2.4. Pomiar efektywności

#### 3. Analiza ilościowa efektywności sektora publicznego w kontekście budżetu zadaniowego

##### 3.1. Wskaźnik wydajności sektora publicznego (ang. *Public Sector Performance*, PSP)

##### 3.2. Wskaźnik efektywności sektora publicznego (ang. *Public Sector Efficiency*, PSE)

##### 3.3. Interpretacja otrzymanych wyników

#### Podsumowanie

### **Zakończenie - Piotr Albiński**

### **Bibliografia**

### **Aneks**

#### 1. Załącznik do rozdziału 4

#### 2. Załącznik do rozdziału 5

### **Recenzja**

Trwająca od pewnego czasu dyskusja na temat budżetowania zadaniowego, jego skali oraz możliwości zastosowania w odniesieniu do rozmaitych obszarów finansowania zadań polityki gospodarczej sprawia, że podjęty temat należy uznać za ważny i potrzebny, a ponadto przydatny dla praktyki gospodarczej.

Znaczenie podjętej tematyki wynika przede wszystkim z potrzeby wypracowania dobrych narzędzi oceny efektywności dokonywanych wydatków.

Autorzy przedstawiają ideę budżetowania zadaniowego na tle analizy sytuacji fiskalnej, koncentrując się na najważniejszych wskaźnikach gospodarczych.

Dla porównań między poszczególnymi krajami ważne jest to, że zastosowano takie same wskaźniki, obliczane według tej samej metodologii. Pozwoliło to na bardziej precyzyjne porównania, choć oczywiście trzeba mieć na uwadze podkreślany przez zespół badawczy trudny do ustalenia wpływ kryzysu finansów publicznych na podejmowanie decyzji dotyczących budżetowania.

Przedstawioną do recenzji pracę uważam za spełniającą wymogi stawiane przed publikacją naukową. Zawarte w niej wyniki są dobrze udokumentowane, przedstawione wnioski i oceny są trafnie uzasadnione, a całość materiału jest przygotowana w sposób świadczący o znajomości tematu przez członków zespołu badawczego.

*na podstawie recenzji dr. hab. Piotra Błędowskiego, prof. nadzw. SGH*