

Budżet zadaniowy – narzędzie poprawy efektywności i tworzenia fasady legitymizacyjnej

Monika Łada, Tomasz Dziubiński*

Streszczenie: *Cel* – Przedstawienie oddziaływania korzyści i barier wprowadzania budżetu zadaniowego jako czynników determinujących profektywnościowe i symboliczne wykorzystanie tego narzędzia zarządzania finansami publicznymi.

Metodologia badania – Opracowanie przygotowano na podstawie przeglądu literatury przedmiotu oraz wyników badań ankietowych przeprowadzonych wśród osób zaangażowanych we wdrażanie budżetów zadaniowych.

Wynik – Określenie czynników determinujących symboliczne wykorzystanie budżetu zadaniowego jako narzędzia zwiększającego efektywność i tworzącego fasadę legitymizacyjną oraz percepcja ich znaczenia na etapie wprowadzania przez wykonawców.

Oryginalność/wartość – Przyjęta perspektywa teoretyczna wywodząca się z podejścia neoinstytucjonalnego pozwoliła zaprezentować oczekiwane korzyści i bariery budżetu zadaniowego z interesującej, społecznej perspektywy.

Słowa kluczowe: budżet zadaniowy, legitymizacja, rozwarstwienie symboliczne, fasada legitymizacyjna

Wprowadzenie

Głównym motywem zmian w finansach publicznych w Polsce w ostatnich kilkunastu latach jest wprowadzanie koncepcji tzw. nowego zarządzania publicznego. Jedną z kluczowych metod wpisujących się w ideę powiązania sposobu alokacji środków publicznych z pomiarem efektywności jest budżet zadaniowy (Lubińska, 2009, s. 10; Zawadzka-Pąk, 2014, s. 23). Przegląd polskiej literatury przedmiotu (m.in. Lubińska, Strąk, Lozano-Platonoff, Będzieszak, Godek, 2007, s. 17–19; Kaczurak-Kozak, 2012, s. 1; Lubińska, 2009, s. 41–42; Komorowski, 2012, s. 34) wskazuje, że akceptacja dla budżetu zadaniowego jako narzędzia zarządzania finansami publicznymi jest wśród badaczy akademickich bardzo wysoka. Propagowanie budżetu zadaniowego jest wyraźnie widoczne w tematyce opracowań – są one zorientowane przede wszystkim na prezentację potencjalnych korzyści, przedstawienie jego zasad, usprawnienie wdrożeń i wykorzystania oraz analizę dotychczasowych zastosowań.

Do tej pory uwaga badaczy akademickich z zakresu rachunkowości i finansów była skierowana głównie na efektywnościowy aspekt budżetu zadaniowego. Znacznie rzadziej

* dr hab. Monika Łada, prof. AGH, Akademia Górniczo-Hutnicza w Krakowie, Wydział Zarządzania, e-mail: mlada@zarz.agh.edu.pl; mgr inż. Tomasz Dziubiński, Akademia Górniczo-Hutnicza w Krakowie, Wydział Zarządzania, e-mail: tomasz.dziubinski.259@zarz.agh.edu.pl.

natomiast poruszano kwestie związane ze sposobem symbolicznej reakcji jednostek na presję zewnętrzną wdrożenia budżetu zadaniowego. Artykuł ma na celu zniwelowanie tej luki i przedstawienie instytucjonalnych aspektów oddziaływania korzyści i barier wprowadzania budżetu zadaniowego, tj. jako czynników determinujących nie tylko proefektywnościowe, ale również symboliczne jego zastosowanie. Opracowanie zostało przygotowane na podstawie przeglądu literatury przedmiotu. Zidentyfikowane na tej podstawie korzyści i bariery wykorzystania budżetu zadaniowego zostały skonfrontowane z modelem fasady legitymizacyjnej oraz poddane ocenie urzędników zajmujących się jego wdrażaniem w sektorze publicznym.

1. Uzasadnienie wprowadzania budżetu zadaniowego w Polsce

Głównym założeniem nowego zarządzania publicznego jest adaptacja do sektora publicznej idei, metod i technik stosowanych w sektorze prywatnym (Lubińska, 2009, s. 9). W ramach instrumentów tworzących nowe podejście realizowane są zasady sprawnego zarządzania, takie jak przejrzystość, skuteczność, wieloletniość oraz konsolidacja (Lubińska, 2007, s. 32). Cechami wspólnymi nowych metod zarządzania są: skupienie się na efektach, jasno sformułowane cele oraz mierniki, elastyczne organizacje i formy zatrudnienia (Lubińska, 2009, s. 33; Kaczmarek, 2008, s. 341–342, Zawadzka-Pąk, 2014, s. 22). Z finansowego punktu widzenia celem tak kształtowanych rozwiązań zarządczych jest przede wszystkim zwiększenie efektywności i skuteczności realizowanych zadań publicznych oraz racjonalizacja wydatków publicznych (Kaczurak-Kozak, 2012, s. 1). Jednym z podstawowych instrumentów, będącym filarem wdrażania tej koncepcji, jest budżet w układzie zadaniowym¹.

Budżet zadaniowy jest narzędziem zarządzania środkami publicznymi w ramach realizowanych zadań publicznych, zapewniającym osiągnięcie ustalonych dla nich celów (Postuła, 2013, s. 59). Decyzja o wprowadzeniu budżetu zadaniowego w polskiej administracji publicznej była bardzo złożonym przedsięwzięciem. Skutkowało koniecznością dokonania głębokich zmian w takich zakresach, jak: legislacyjnym, zarządczym, społecznym, a przede wszystkim w świadomości samych użytkowników tej metody zarządzania. Z uwagi na brak możliwości jednorazowego wdrożenia pełnego budżetowania w układzie zadaniowym w Polsce wprowadza się go etapowo, przy jednoczesnym zachowaniu uprzednio stosowanego tradycyjnego układu budżetu. Wdrożenie budżetu zadaniowego w Polsce jest realizowane według przyjętego harmonogramu (Winiarska, 2012, s. 22–23; Postuła, Perczyński, 2010, s. 177–178). W 2006 roku opracowano pierwszy dokument metodyczny (*Budżet zadaniowy...*, 2006) oraz pilotażowy budżet zadaniowy państwa dotyczący części: Nauka oraz Szkolnictwo Wyższe. Pierwsze zapisy legislacyjne dotyczące budżetu zadaniowego regulowała ustawa z dnia 8 grudnia 2006 roku o zmianie ustawy o finansach publicznych

¹ Układ zadaniowy definiuje ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, art. 2 pkt 3. W dalszej części stosowany zamiennie z budżetem zadaniowym.

oraz niektórych innych ustaw². W 2007 roku opracowano budżet państwa na rok 2008 częściowo w układzie zadaniowym. Jednak zasadnicze regulacje prawne dotyczące budżetu zadaniowego wprowadziła ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych³. W 2012 roku sporządzono projekt pierwszego budżetu państwa na 2013 rok w układzie zadaniowym, równoległym do układu tradycyjnego.

Wprowadzenie budżetu zadaniowego w Polsce wsparto licznymi badaniami naukowymi. Argumentami na rzecz wdrożenia tego rozwiązania były potencjalne korzyści ze zmiany sposobu planowania i monitorowania wydatków publicznych. Z punktu widzenia wpływu na efektywność autorzy wymieniają następujące pozytywne aspekty budżetu zadaniowego:

1. Lepsze powiązanie celów strategicznych z oczekiwaniami społecznymi (Schick, 2004, s. 11–56; Sierak, 2011, s. 116–118).
2. Orientacja na realizację długoterminowych celów strategicznych (Lubińska, 2007, s. 26; Sierak, 2011, s. 116–118; Posmyk, 2013, s. 52–59).
3. Lepsza zbieżność strategiczna decyzji o alokacji zasobów (Kozuń-Cieślak, 2010, s. 15–16; Płoskonka, 2010, s. 138; Sierak, 2011, s. 116–118; Komorowski, 2012, s. 43; Posmyk, 2013, s. 52–59).
4. Oparcie alokacji zasobów finansowych na zobiektywizowanych kryteriach (Kozuń-Cieślak, 2010, s. 15–16; Zawadzka-Pąk, 2014, s. 23).
5. Większa elastyczność alokacji zasobów (Podstawka, 2010, s. 145; Komorowski, 2012, s. 43; Zawadzka-Pąk, 2014, s. 23).
6. Zapewnienie bardziej przejrzystego podziału kompetencji i odpowiedzialności (Lubińska, 2007, s. 26; Kozuń-Cieślak, 2010, s. 15–16; Sierak, 2011, s. 116–118; Komorowski, 2012, s. 43).
7. Możliwość porównań efektywności realizacji zadań w *różnych jednostkach* (Kozuń-Cieślak, 2010, s. 15–16; Sierak, 2011, s. 116–118).
8. Możliwość jednoczesnego planowania i monitorowania wydatków oraz stopnia realizacji celów i zadań (Lubińska, 2007, s. 26; Sierak, 2011, s. 116–118; Posmyk, 2013, s. 52–59; Zawadzka-Pąk, 2014, s. 23).
9. Lepsza podstawa do długoterminowego planowania źródeł finansowania oraz krótkoterminowego kontrolowania płynności (Posmyk, 2013, s. 52–59).
10. Wprowadzenie konkurencyjności jednostek w ubieganiu się o środki publiczne (Kozuń-Cieślak, 2010, s. 15–16; Sierak, 2011, s. 116–118).
11. Lepsza komunikacja kwestii budżetowych społeczeństwu wynikająca z większej przejrzystości (Lubińska, 2007, s. 26; Kozuń-Cieślak, 2010, s. 15–16; Sierak, 2011, s. 116–118; Zawadzka-Pąk, 2014, s. 23).
12. Większe uniezależnienie celów strategicznych od polityki i kadencyjności władz (Posmyk, 2013, s. 52–59).

² Dz.U. 2006 nr 249, poz. 1832.

³ Dz.U. 2009 nr 157, poz. 1240.

13. Zapewnienie globalnego podejścia do wydatków sektora finansów publicznych i sprzyjanie współpracy w rządzie i pozostałych instytucjach sektora publicznego (Lubińska, 2007, s. 26).

Podkreślić należy, że wszystkie wskazane argumenty na korzyść zastosowania budżetu zadaniowego są związane z jego efektywnością ekonomiczną. W wielu rozważaniach dotyczących zalet autorzy nie posługują się wprost korzyściami wynikającymi z dostosowania do oczekiwań społecznych, chociaż stwierdzenia takie są widoczne w retoryce wywodu (np. podkreślanie faktu, że budżet zadaniowy jest stosowany przez najbardziej rozwinięte kraje lub zalecany przez Unię Europejską). Również pozytywny stosunek do budżetu zadaniowego wspomnianych wyżej autorów jako autorytetów naukowych oraz taki przekaz treści w toku działalności naukowej, popularyzatorskiej i dydaktycznej jest dodatkowym źródłem nacisków o charakterze społecznym. Siła i spójność tak kształtowanego oddziaływania oraz obserwacja efektów wdrożeń decyduje o uzyskaniu przez budżet zadaniowy legitymizacji społecznej jako „właściwego” narzędzia zarządzania finansami publicznymi.

2. Bariery wdrożenia i wykorzystania budżetu zadaniowego w Polsce

Autorzy są zgodni, że zastosowanie budżetu zadaniowego jako narzędzia nowego i bardziej rozbudowanego będzie związane z dodatkowymi kosztami zwiększonej pracochłonności i możliwości popełniania błędów w pierwszych latach wykorzystania. Wskazywane w literaturze „koszty” budżetu zadaniowego zostaną przedstawione z podziałem na trzy grupy: koszty wynikające ze specyfiki metody budżetowania zadaniowego, ryzyka dysfunkcji w jej wykorzystaniu oraz bariery we wprowadzaniu w polskich jednostkach publicznych.

Do głównych charakterystyk budżetu zadaniowego powodujących zwiększenie kosztów zarządzania jednostkami publicznymi zaliczane są:

1. Wymagana integracja dokumentów strategicznych z konkretną projekcją wydatków wykraczającą poza roczny budżet (Lubińska, 2007, s. 22–33).
2. Trudności z hierarchicznym uporządkowaniem zadań (Burzyńska, 2011, s. 263–264).
3. Ograniczona rola mierników stanowiących zastępcze kryterium racjonalności do oceny wydatkowania środków publicznych (Komorowski, 2012, s. 16, 46–48).
4. Sformułowanie adekwatnych do zadań mierników wymagających wiedzy eksperckiej i długiego okresu czasu dla ich poprawnej interpretacji (Lubińska, 2007, s. 22–33).
5. Konieczność opracowania nowej klasyfikacji w układzie funkcjonalnym wymuszającej stosowanie innych niż dotychczas metod planowania wydatków (Zawadzka-Pąk, 2014, s. 23–27).
6. Pracochłonny proces zbierania danych i raportowania w sytuacji, gdy wykonawcami zadań są liczne odrębne jednostki, a zadania bardzo rozdrobnione (Burzyńska, 2011, s. 263–264).

7. Trudność uzyskania zadowalającego poziomu pomiaru rezultatów w dziedzinach o charakterze typowo władczym, w których realizowane zadania nie mają charakteru typowych usług (Zawadzka-Pąk, 2014, s. 23–27).
8. Szeroka wiedza osób zarządzających, praktyka z zakresu zarządzania i planowania w różnych okresach oraz jej sprawna aplikacja (Posmyk, 2013, s. 59).

Wśród ryzyka błędów i nadużyć związanych z wykorzystaniem budżetu zadaniowego wymienia się następujące:

1. Niewłaściwy dobór mierników lub interpretacja zjawisk i wspieranie procesów niepożądanych (Burzyńska, 2011, 263–264; Komorowski, 2012, s. 46–48).
2. Nieprecyzyjnie sformułowany zakres i cel zadania (Płoskonka, 2010, s. 142–144).
3. Zły dobór mierników realizacji zadań (Płoskonka, 2010, s. 142–144; Komorowski, 2012, s. 46–48; Burzyńska, 2011, 263–264).
4. Złe oszacowania kosztów realizacji zadań (Płoskonka, 2010, s. 142–144).
5. Trudność oceny budżetu w nowym układzie przez organy stanowiące (Burzyńska, 2011, 263–264).
6. Nieuzasadniony wzrost wydatków ze względu na możliwość powiększania deficytu i długu publicznego (Komorowski, 2012, s. 46–48).

W polskich uwarunkowaniach wprowadzanie budżetu zadaniowego napotyka dodatkowo na poniższe bariery:

1. Brak jasno określonych ram sektora publicznego w gospodarce (Lubińska, 2007, s. 22–33).
2. Niedostateczna znajomość ogólnej metody, brak regulacji i doświadczeń w zakresie budżetu zadaniowego i brak możliwości bezpośredniego przeniesienia wzorców zagranicznych na system budżetowy Polski (Lubińska, 2007, s. 22–33; Komorowski, 2012, s. 16).
3. Wymagania związane z czasem, który jest potrzebny do przyjęcia samej koncepcji nowego publicznego zarządzania (Zawadzka-Pąk, 2014, s.23–27).
4. Sposób myślenia i działania wymagający zmian zarówno u osób będących organami władzy publicznej, jak i urzędników pracujących w administracji (Płoskonka, 2010, s. 142–144).
5. Konieczność współdziałania administracji rządowej i samorządowej (Płoskonka, 2010, s. 142–144) i trudności z koordynacją poszczególnych resortów (Misiąg, 2013, s. 96–97).
6. Nadmierna liczba obowiązujących strategii i programów rządowych (Misiąg, 2013, s. 96–97) i niestabilność układu resortowego administracji rządowej (Płoskonka, 2010, s. 142–144).
7. Niezgodność norm prawnych określających standardy wykonywania zadań publicznych z faktycznymi strukturami, rozwiązaniami prawnymi i możliwościami jednostek (finansowymi, kadrowymi i organizacyjnymi) (Misiąg, 2013, s. 96–97).

8. Determinacja władzy we wprowadzaniu budżetu zadaniowego hamowana przez konieczność zawierania politycznych kompromisów (Komorowski, 2012, s. 16).
9. Inercja uczestników procesu budżetowania (Komorowski, 2012, s. 46–48) i niechęć poddania się dodatkowym procedurom kontrolnym (Misiąg, 2013, s. 96–97).
10. Praktyczne stosowanie budżetu zadaniowego ze względu na konieczność śledzenia dwóch dokumentów zasadniczo różniących się od siebie pod względem prezentacji wydatków (Lubińska, 2007, s. 22–33).

W literaturze, oprócz identyfikacji kosztów związanych z wdrożeniem budżetu zadaniowego, można odnaleźć daleko idące głosy krytyki. Ograniczenia, koszty i utrudnienia są wykorzystywane przez przeciwników metod zarządczych dla podważania samej idei budżetowania zadaniowego, jak również sensu efektywnościowego. W szczególności (np. Dąbska, 2015) padają zarzuty o fiasku wdrożenia idei nowego publicznego zarządzania oraz wdrożeniu imitacji budżetu zadaniowego jako „dekoracyjnego” elementu systemów zarządzania jednostkami publicznymi.

3. Rozwarstwienie symboliczne w zastosowaniach budżetu zadaniowego

Badania empiryczne prowadzone na gruncie teorii legitymizacji wskazują na istotne znaczenie czynnika społecznego przy podejmowaniu decyzji o opracowaniu i wdrożeniu nowych elementów systemu rachunkowości (Kozarkiewicz, Łada, 2013) czy zarządzania (Łada, 2016). Wnioski te można odnieść również do budżetu zadaniowego – czynnikiem warunkującym jego zastosowanie jest dążenie do uzyskania tzw. legitymizacji. Pod pojęciem tym rozumie się uogólnioną percepcję lub założenie, że „działania jednostki są pożądane, odpowiednie lub właściwe dla skonstruowanego społecznie systemu norm, wartości, pojęć i przekonań” (Suchman, 1995, s. 574). Ogólna akceptacja społeczna dla budżetu zadaniowego jako „właściwej” metody zarządzania oznacza dla jednostek publicznych pojawienie się presji społecznej na jego wprowadzenie i wykorzystanie – często niezależnie od faktycznego potencjału efektywności w danym podmiocie. W świetle wcześniejszych rozważań czynnikami powodującymi naciski społeczne są: korzystne dla budżetowania zadaniowego opinie autorytetów naukowych lub innych ważnych społecznie osób (np. dziennikarzy i polityków), przyjęte regulacje prawne, pozytywne wzorce zastosowań za granicą oraz edukacja specjalistów z zakresu finansów publicznych. Naciski te powodują tzw. lukę legitymizacyjną, którą jednostki starają się zniwelować z obawy przed negatywną oceną społeczną. Czynnikiem osłabiającymi te naciski są: publiczna krytyka nowych rozwiązań, niepewność decydentów co do zasadności zastosowań budżetu zadaniowego, znaczące przykłady nieefektywności wykorzystania lub niepowodzeń na etapie wdrożeń.

Zjawisko mimowolnego poddawania się presji otoczenia określa się mianem legitymizacji instytucjonalnej. Jej efektem w przypadku budżetu zadaniowego jest adaptacja nowej metody do potrzeb jednostek i wykorzystanie zgodne z oczekiwaniami zewnętrznymi. W wyniku legitymizacji instytucjonalnej organizacje stosujące budżet zadaniowy

mimowolnie przystosowują go do oczekiwań zewnętrznych (np. odgórne wytyczne) oraz sposobów jego aplikacji przez innych użytkowników podlegających tym samym wpływom (np. najlepsze praktyki). Zjawisko to określa się mianem izomorfizmu. Izomorfizm jest formą redukcji ryzyka społecznego, ale odbija się niekorzystnie na indywidualnej efektywności wykorzystania budżetu zadaniowego.

Innym sposobem reakcji jednostek na powstanie luki legitymizacyjnej jest tzw. legitymizacja strategiczna polegająca na aktywnym oddziaływaniu na oczekiwania społeczne. Jeden z jej przejawów to tzw. rozwarstwienie symboliczne (por. Łada, 2016, s. 181–183) polegające na stworzeniu pozorów dostosowania. Rozwarstwienie przejawia się rozdzielaniem działań formalnych (wprowadzenie budżetu zadaniowego) i nieformalnych ukierunkowanych na poprawę efektywności funkcjonowania organizacji (podejmowanie faktycznych decyzji w dotychczasowy sposób). Budżet zadaniowy tworzy w ten sposób fasadę legitymizacyjną stosowaną wyłącznie po to, by zyskać akceptację, nawet kosztem niższej efektywności działalności (dodatkowe koszty). Jego funkcjonowanie w organizacji nie zakłóca tym samym dotychczasowych sposobów działania i jest realizowane wyłącznie „na papierze”.

Oprócz interakcji pomiędzy obiema legitymizacjami ważna jest ich zmienność w czasie. Dynamika zjawisk społecznych powoduje możliwość okresowego powstania lub zanikania luki legitymizacyjnej w efekcie zmiany oczekiwań społecznych oraz działań organizacji. Rozwarstwienie symboliczne przy tym może przejawiać się celowym doborem, pod kątem oczekiwań społecznych, zarówno narzędzi stosowanych do ich generowania, gromadzenia czy dostarczania, jak i zakresu przetwarzanych informacji (Łada, 2016, s. 182). W rozpatrywanym kontekście odpowiada to nie tylko ogólnemu wprowadzeniu budżetu zadaniowego, ale także możliwości fasadowej manipulacji miernikami, zadaniami lub pozycjami kosztów w ramach budżetu i jego wykonania.

Dotychczasowe badania (np. Elsbach, 1994) wskazują, że rozwarstwienie symboliczne pojawia się wtedy, gdy organizacja nie umie zastosować danego rozwiązania lub nie chce tego robić na przykład ze względu na spodziewany brak efektywności. Stworzenie fasady legitymizacyjnej staje się łatwiejszą i tańszą formą dostosowania niż faktyczna implementacja zmiany. W przypadku budżetu zadaniowego czynnikami sprzyjającymi powstawaniu fasady legitymizacyjnej są: brak zasobów, w tym wiedzy o mechanizmach stosowania, dotychczasowe przyzwyczajenia kadry oraz spodziewana nieefektywność lub zasadność wykorzystania w przyszłości. Paradoksalnie, pilotażowe zastosowanie podwójnego budżetowania – tradycyjnego i zadaniowego – dodatkowo jeszcze sprzyja stosowaniu tego nowego narzędzia zarządzania wyłącznie jako fasady legitymizacyjnej.

Podsumowując, zjawiska społeczne polegające na zabieganiu organizacji publicznych i ich kadry zarządzającej o legitymizację mają istotny wpływ na potencjalny sukces lub porażkę w efektywnym wprowadzeniu budżetu zadaniowego w Polsce. Przedstawione mechanizmy powodują, że z punktu widzenia efektywności większym zagrożeniem niż nieudane wdrożenie jest pozorne wprowadzenie budżetu zadaniowego. Przyjęte aktualnie

rozwiązania w pewnym stopniu temu sprzyjają, przyczyniając się pośrednio do rozwoju hipokryzji organizacyjnej w jednostkach publicznych.

4. Budżet zadaniowy w opinii pracowników administracji

Ważnym czynnikiem decydującym do rozwarstwienia jest percepcja budżetu zadaniowego przez kadrę jednostek publicznych. W celu weryfikacji percepcji znaczenia określonych korzyści i kosztów dla powodzenia wdrożenia budżetu zadaniowego przeprowadzono badania empiryczne. Badaniami ankietowymi objęto 252 urzędników administracji rządowej – pracowników państwowych jednostek budżetowych, agencji wykonawczych, instytucji gospodarki budżetowej i państwowych osób prawnych, którzy uczestniczyli w realizacji zadań związanych z budżetem zadaniowym. Dobór uczestników badania był tożsamy z doborem uczestników szkolenia nt. „Budżet zadaniowy jako narzędzie wspierające proces zarządzania w sektorze publicznym”. Badania przeprowadzono od 27 kwietnia do 13 maja 2015 roku na 13 grupach szkoleniowych w miastach: Wrocław, Rzeszów, Warszawa, Lublin. Zastosowano bezpośrednie, anonimowe badanie przy wykorzystaniu kwestionariusza ankietowego m.in. z pytaniami zamkniętymi dotyczącymi: korzyści płynących z zastosowania budżetu zadaniowego, kosztów płynących z zastosowania budżetu zadaniowego oraz trudności we wdrożeniu budżetu zadaniowego w Polsce. Otrzymane zagregowane wyniki zaprezentowane jako odsetek wskazań danej odpowiedzi przedstawiono na rysunkach 1 i 2.

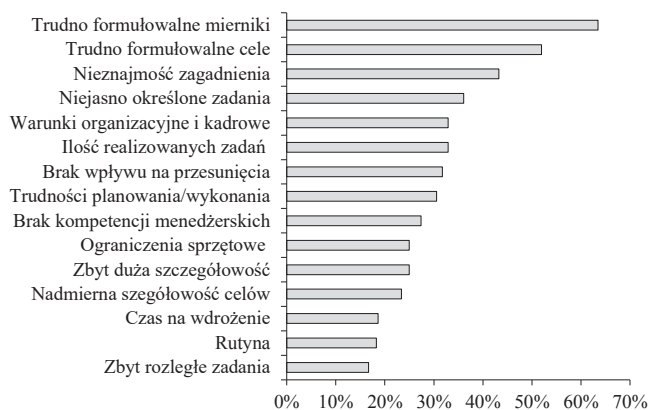


Rysunek 1. Korzyści i ich odsetek wynikające z wdrożenia budżetu zadaniowego w Polsce

Źródło: opracowanie własne.

Z listy potencjalnych korzyści z zastosowania budżetu zadaniowego (por. rys. 1) ankietowani najczęściej wskazywali na czynniki związane z większą przydatnością zarządczą budżetu: poprawę monitorowania procesów i zadań poprzez zastosowanie mierzalnych wskaźników (64%), większą użyteczność budżetu zadaniowego do celów zarządczych

(56%) i czytelny podział zadań na jednostki (50%). Nieco mniejsze znaczenie przypisywano kwestiom związanym z alokacją zasobów, takim jak: poprawa planowania wydatków (46%), lepsze wykorzystanie posiadanych zasobów (41%) i zwiększenie poczucia odpowiedzialności osób zarządzających zadaniami publicznymi za realizację zadań (35%). Poniżej 30% wskazań dotyczyło pozostałych korzyści wylistowanych w formularzu ankietowym.



Rysunek 2. Trudności oraz koszty i ich odsetek związane z wdrożeniem budżetu zadaniowego w Polsce

Źródło: opracowanie własne.

Z listy kosztów i zagrożeń uczestnicy badań najczęściej wskazywali trudności merytoryczne: z formułowaniem mierników (63%), ze sformułowaniem celów (52%) oraz ogólny brak wiedzy o metodzie i wykorzystaniu budżetu zadaniowego (43%). Następnie uplasowały się ograniczenia organizacyjne związane z możliwością efektywnego wprowadzenia budżetu: niejasno określone zadania (36%), ich liczba (33%) oraz warunki organizacyjne i kadrowe (33%). Powyżej 30% wskazań dotyczyło również takich czynników, jak: brak wpływu na przesunięcia środków między zadaniami czy paragrafami (32%) i trudność w planowaniu i wykonaniu budżetu (31%).

Uwagi końcowe

Przeprowadzone badania literaturowe oraz empiryczne wskazują jednoznacznie, że w procesie wprowadzania budżetu zadaniowego uwaga, zarówno teoretyków, jak i praktyków, jest skierowana przede wszystkim na czynniki powodujące poprawę relacji ekonomicznych korzyści i kosztów. Lepsze zarządzanie środkami publicznymi ma zostać osiągnięte dzięki bardziej pracochłonnym i skomplikowanym procedurom planowania i kontroli, w większym stopniu zorientowanym na długoterminową realizację celów strategicznych. Znacznie mniej uwagi natomiast poświęca się czynnikom społecznym, *de facto* warunkującym

legitymizację dla budżetu zadaniowego i siłę oddziaływania społecznej presji na kadre zarządzającą jednostkami publicznymi. W literaturze przedmiotu czynniki o charakterze społecznym są wskazywane głównie jako bariery wprowadzania budżetu zadaniowego związane z niechęcią i inercją kadry jednostek publicznych. Uwagę zwraca fakt, że naturalne procesy społeczne związane z dążeniem do utrzymania legitymizacji przez jednostki wprowadzające budżet zadaniowy i ich kadre, w tym poprzez wykorzystanie rozwarstwienia symbolicznego, są w literaturze piętnowane jako patologia i argument przeciwko zastosowaniu nowego podejścia. W odczuciu praktyków natomiast nie są postrzegane jako ważny czynnik determinujący efektywność wykorzystania nowej metody budżetowania. Powyższe wnioski prowadzą do konkluzji o potrzebie włączenia do badań ekonomicznych, w większym niż obecnie zakresie, aspektów społecznych zastosowań budżetu zadaniowego. Odbiór społeczny i ocena efektywności ekonomicznej bowiem wzajemnie się przenikają i warunkują. Lepsze zrozumienie naturalnych społecznych mechanizmów wykorzystania tej relatywnie nowej metody w specyficznym układzie wartości, norm i przekonań podzielanym w Polsce będzie miało nie tylko walory teoriopoznawcze, ale odniesione do praktyki niewątpliwie sprzyjać będzie poprawie efektywności wykorzystania budżetu zadaniowego.

Literatura

- Budżet zadaniowy: Racjonalność – Przejrzystość – Skuteczność. Metodyka* (2006). Materiały Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Warszawa: Departament Budżetu Zadaniowego.
- Burzyńska, D. (2011). Budżet zadaniowy narzędziem zarządzania finansami jednostek samorządu terytorialnego. *Studia Prawno-Ekonomiczne*, 84 (8), 251–266.
- Dąbska, A. (2015). Imitacja budżetu zadaniowego. *Liberté! O naprawie Rzeczypospolitej, XX*. Pobrane z: <http://liberte.pl/imitacja-budzetu-zadaniowego>.
- Elsbach, K.D. (1994). Managing Organizational Legitimacy in the California Cattle Industry. *The Construction and Effectiveness of Verbal Accounts, Administrative Science Quarterly*, 39 (1), 57–88.
- Głuchowski, J. (2001). *Budżet i procedura budżetowa*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Guziejewska, B. (2010). *Finanse publiczne wobec wyzwań globalizacji*. Warszawa: Poltext.
- Kaczmarek, M. (2008). Budżet zadaniowy jako sprawne narzędzie zarządzania finansami publicznymi. *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, 14. Finanse, Rynki finansowe, Ubezpieczenia*, 341–355.
- Kaczurak-Kozak, M. (2012). Teoretyczne zagadnienia budżetu zadaniowego. W: K. Winiarska (red.), *Budżet zadaniowy w teorii i praktyce* (s. 1–24). Warszawa: C.H. Beck.
- Komorowski, J. (2012). Budżet zadaniowy jako narzędzie racjonalizacji gospodarki budżetowej. W: P. Albiński (red.), *Budżetowanie zadaniowe w kontekście sanacji finansów publicznych w krajach Unii Europejskiej* (s. 15–55). Warszawa: Oficyna Wydawnicza SGH.
- Korzuch B. (2010). Innowacyjność w zarządzaniu publicznym. W: A. Bosiacki, H. Izdebski, A. Nelicki, I. Zachariasz (red.), *Nowe zarządzanie publiczne i public governance w Polsce i w Europie* (s. 31–45). Warszawa: Liber.
- Kozarkiewicz, A., Łada, M. (2013). Teoria legitymizacji w badaniach z zakresu rachunkowości. *Zeszyty Teoretyczne Rachunkowości*, 71, 161–175.
- Kozuń-Cieślak, G. (2010). Budżetowanie w jednostkach samorządu terytorialnego – reorientacja z administrowania na zarządzanie. *Finanse Komunalne*, 9.
- Łada, M. (2015). Zasoby czy osiągnięcia organizacji – wpływ procesów legitymizacyjnych na zmianę kategorii pomiaru. *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach*, 244, 110–119.
- Łada, M. (2016). Rozwarstwienie w systemie rachunkowości zarządczej – studium przypadku. *Studia Oeconomica Posnaniensia*, 4 (11), 177–188.
- Łada, M. (2016). Teoria legitymizacji w badaniach nad zarządzaniem uczelniami wyższymi. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, 420, 207–215.

- Lubińska, T. (red.) (2007). *Budżet zadaniowy w Polsce. Reorientacja z wydatkowania na zarządzanie pieniędzmi publicznymi*. Warszawa: Difin.
- Lubińska, T. (2009). Nowe zarządzania wydatkami publicznymi. W: T. Lubińska (red.), *Nowe zarządzanie publiczne – skuteczność i efektywność. Budżet zadaniowy w Polsce* (s. 17–38). Warszawa: Difin.
- Misiąg, W. (2007). Bariery wdrażania budżetowania zadaniowego. W: A. Pomorska, A. Szolno-Koguc, J. Głuchowski (red.), *Uwarunkowania i bariery w procesie naprawy finansów publicznych*. Lublin: Wydawnictwo KUL.
- Misiąg, W. (2013). Siedem lat wdrażania budżetu zadaniowego- refleksje i prognozy. W: K. Marchewka-Bartkowiak, Z. Szpringer (red.), *Budżet zadaniowy* (s. 85–102). Warszawa: Biuro Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu.
- Philip, L. (red.) (1991). *Dictionnaire encyclopédique de finances publiques*. Paryż: SFFP.
- Płoskonka, J. (2010). Wdrożenie koncepcji budżetu zadaniowego w Polsce – pierwsze doświadczenia. W: A. Bosiacki, H. Izdebski, A. Nelicki, I. Zachariasz (red.), *Nowe zarządzanie publiczne i public governance w Polsce i w Europie* (s. 131–144). Warszawa: Liber.
- Podstawka, M. (red.) (2010). *Finanse*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Posmyk, E. (2013). Budżet zadaniowy jako skuteczne narzędzie zarządzania finansami JST, ze szczególnym uwzględnieniem funduszy unii europejskiej. *Studia Oeconomica Posnaniensia*, 1 (4) (253), 48–61.
- Postuła, M. (2013). Budżet zadaniowy w Polsce – osiągnięcia i wyzwania. W: K. Marchewka-Bartkowiak, Z. Szpringer (red.), *Budżet zadaniowy* (s. 59–84). Warszawa: Biuro Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu.
- Postuła, M., Perczyński P. (red.) (2010). *Budżet zadaniowy w administracji publicznej*. Warszawa: Ministerstwo Finansów.
- Schick, A. (2004). Państwo sprawne – rozmyślenia nad koncepcją, która nie doczekała się jeszcze realizacji, choć jej czas już nadszedł. *Służba Cywilna*, 8, 11–56.
- Sierak, J. (2011). Budżet zadaniowy jako narzędzie wzrostu efektywności gospodarowania finansami w jednostkach samorządu terytorialnego. *Studia i Prace Kolegium Zarządzania Finansów*, 107.
- Suchman, M.C. (1995). Managing Legitimacy: Strategy and Institutional Approaches. *Academy of Management Review*, 20 (3), 571–610.
- Winiarska, K. (red.) (2012). *Budżet zadaniowy w teorii i praktyce*. Warszawa: C.H. Beck.
- Zawadzka-Pąk, U.K. (2014). *Konstrukcja prawna, wdrażanie i realizacja budżetu zadaniowego we Francji i w Polsce*. Kraków-Legionowo: edu-Libri.

PERFORMANCE BUDGET AS A TOOL OF EFFECTIVENESS IMPROVEMENT AND CREATION OF LEGITIMACY FAÇADE

Abstract: *Purpose* – To present the institutional aspects of the benefits and barriers in the implementation of performance budget as the factors that determine the pro-effective and symbolic usage of this tool in public financial management.

Design/methodology/approach – The research is based on the literature review and the results of survey carried out among the civil servants responsible for implementing performance budgets.

Findings – The identification of the most important factors determining the symbolic usage of a performance budget as a legitimacy façade and the presentation of the perception of its meaning for civil servants responsible for implementation.

Originality/value – The theoretical perspective adopted derives from the neo-institutional approach and allows to present the expected benefits and barriers of a performance budget from an interesting social perspective.

Keywords: performance budget, legitimacy, symbolic decoupling, façade legitimacy

Cytowanie

Lada, M., Dziubiński, T. (2017). Budżet zadaniowy – narzędzie poprawy efektywności i tworzenia fasady legitymizacyjnej. *Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia*, 1 (85), 93–103. DOI: 10.18276/frfu.2017.1.85-08.