

Sławomira Kańduła

Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu, Wydział Ekonomii, Katedra Finansów Publicznych
s.kandula@ue.poznan.pl

DOTACJE WYNIKOWE DLA JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO – WARTOŚĆ DODANA BUDŻETU ZADANIOWEGO

Streszczenie: Dotacje celowe, jako źródło dochodów jednostek samorządu terytorialnego (jst), są oceniane krytycznie. Zarzuca im się między innymi to, że: ograniczają samodzielność finansową jst oraz nie stwarzają odpowiednich bodźców do zwiększenia przez nie wysiłku dochodowego, poprawy efektywności gospodarowania środkami publicznymi i wzrostu odpowiedzialności za podejmowane decyzje. Remedium na niedostatki tych dotacji jest zmiana podejścia do konstrukcji dotacji. W literaturze postuluje się dofinansowywanie działalności jst w formie dotacji zorientowanych na sprawność/rezultaty, czyli dotacji wynikowych. Ich istota polega na uzależnieniu otrzymania dotacji i jej wysokości od osiągnięcia przez jst określonych wyników, przy jednoczesnym pozostawieniu beneficjentowi pełnej swobody w definiowaniu sposobu wykonania zadania i uzyskania tych wyników. Rozliczanie jst za uzyskane wyniki, a nie za wydatkowanie środków, przywołuje na myśl koncepcję budżetu zadaniowego. Zbieżność pomiędzy tym budżetem a wymienionymi dotacjami jest podstawą do postawienia tezy, zgodnie z którą upowszechnienie budżetowania zadaniowego w sektorze finansów publicznych w Polsce będzie bodźcem do racjonalizacji systemu dotacji budżetowych dla jst. Jeżeli tak się stanie, wprowadzenie dotacji wynikowych będzie wartością dodaną budżetu zadaniowego.

Słowa kluczowe: budżet zadaniowy, dotacje celowe dla jednostek samorządu terytorialnego, dotacje wynikowe.

Klasyfikacja JEL: H50, H61, H71.

Wstęp

Jednym ze źródeł finansowania działalności jednostek samorządu terytorialnego (jst) w Polsce są transfery z budżetu państwa. Zalicza się do nich udziały w podatkach państwowych (formalnie przyporządkowane do dochodów własnych tych jednostek)

oraz dotacje ogólne (w Polsce występujące pod nazwą subwencji ogólnej) i celowe. Dwie ostatnie grupy określane są mianem dochodów wyrównawczych, obcych lub uzupełniających. Dochody te są ważnym źródłem finansowania działalności jst¹. Duże znaczenie fiskalne tych dochodów sprawia, że ich system musi być właściwie skonstruowany po to, aby zapewnić pełne urzeczywistnienie procesu decentralizacji. Tymczasem system ten jest oceniany krytycznie (nie tylko w Polsce). W tym miejscu, spośród wielu jego dysfunkcji zidentyfikowanych w literaturze [Guziejewska 2008, s. 210–212], pragnę zwrócić uwagę na to, że ograniczają one samodzielność finansową jst oraz nie stwarzają im odpowiednich bodźców do: zwiększenia wysiłku dochodowego, poprawy efektywności gospodarowania środkami publicznymi i wzrostu odpowiedzialności za podejmowane decyzje. W związku z tym, od kilku lat na świecie dyskutuje się na temat udzielania jst takich dotacji, w których konstrukcji zawarte byłyby wymienione bodźce. Można je określić mianem dotacji zorientowanych na sprawność/rezultaty albo krócej – dotacji wynikowych.

Celem artykułu jest przedstawienie, mało znanej w Polsce, koncepcji dotacji wynikowych oraz wskazanie, że upowszechnienie budżetu zadaniowego w sektorze finansów publicznych może być bodźcem do zracjonalizowania systemu transferów dla jst w Polsce i poprawy efektywności wydatkowania środków publicznych zarówno przez administrację rządową, jak i przez administrację samorządową. Do postawienia tej tezy skłoniły mnie podobieństwa pomiędzy budżetem zadaniowym a dotacjami wynikowymi.

Artykuł jest skonstruowany następująco. Po wprowadzeniu omawiam koncepcję dotacji wynikowych, następnie porównuję je z tradycyjnymi dotacjami celowymi oraz wskazuję podobieństwa i różnice pomiędzy tymi dotacjami i budżetem zadaniowym. Rozważania podsumowuję w zakończeniu.

1. Koncepcja dotacji wynikowych

W literaturze przedmiotu dotyczącej finansowych relacji pomiędzy państwem a samorządem terytorialnym wskazuje się, że transfery budżetowe nie powinny tworzyć negatywnych bodźców, tzn. na przykład nie osłabiać aktywności jst ukierunkowanej na zwiększenie własnego wysiłku dochodowego, nie finansować deficytu budżetowego tych jednostek. Autorzy prac na ten temat wyrażają też ogólny pogląd, że transfery powinny zawierać różnorodne zachęty, i na tym tle rekomendują stosowanie dotacji ogólnych (subwencji) i blokowych w miejsce dotacji celowych. Tylko nieliczni z nich idą krok naprzód i proponują konkretne rozwiązania zachęcające jst do zachowa-

¹ W 2011 roku stanowiły one ponad 36% dochodów miast na prawach powiatu, ponad 55% dochodów gmin i województw oraz około 72% dochodów powiatów. W tym samym roku ze źródeł tych sfinansowano 52% wydatków gmin, ponad 70% wydatków powiatów, prawie 14% wydatków miast na prawach powiatu i ponad 51% wydatków budżetowych samorządowych województw [Rada Ministrów 2012].

nia się zgodnie z intencją organów państwa (lub jst wyższego rzędu, jeżeli to one udzielają dotacji). Takim instrumentem są dotacje wynikowe (dotacje zorientowane na sprawność/rezultaty). W piśmiennictwie anglojęzycznym dotacje te nazywa się *performance-oriented grants (transfers)*, czego synonimem są *output-based grants (transfers)* [Shah 2008, s. 51] lub *activity-based grants*.

W tabeli 1 przedstawiono definicje dotacji wynikowych spotykane w literaturze przedmiotu. Obie definicje nie są sprzeczne, akcentują jedynie różne cele, do osiągnięcia których można wykorzystywać dotacje wynikowe. Pomijając cele tych dotacji, ich istotę (i definicję) można sformułować następująco. *Dotacje wynikowe* są transferami uzależniającymi otrzymanie dofinansowania i jego wysokość od osiągnięcia przez ich beneficjenta z góry określonych przez dotującego (lub przez niego zaakceptowanych) wyników, przy jednoczesnym pozostawieniu beneficjentowi swobody sposobu wydatkowania środków. Innymi słowy, istotą dotacji wynikowych jest uzależnienie dystrybucji środków od zapewnienia przez jst pożądaných przez dotującego standardów wykonania zadania (świadczenia danej usługi), ale pozostawienie mu swobody w wykonaniu zadania, w tym w zatrudnianiu i zwalnianiu pracowników i określaniu innych elementów niezbędnych do wykonania zadania. Beneficjent jest skrupulatnie rozliczany z osiągniętych wyników.

Tabela 1. Pojęcie dotacji wynikowych

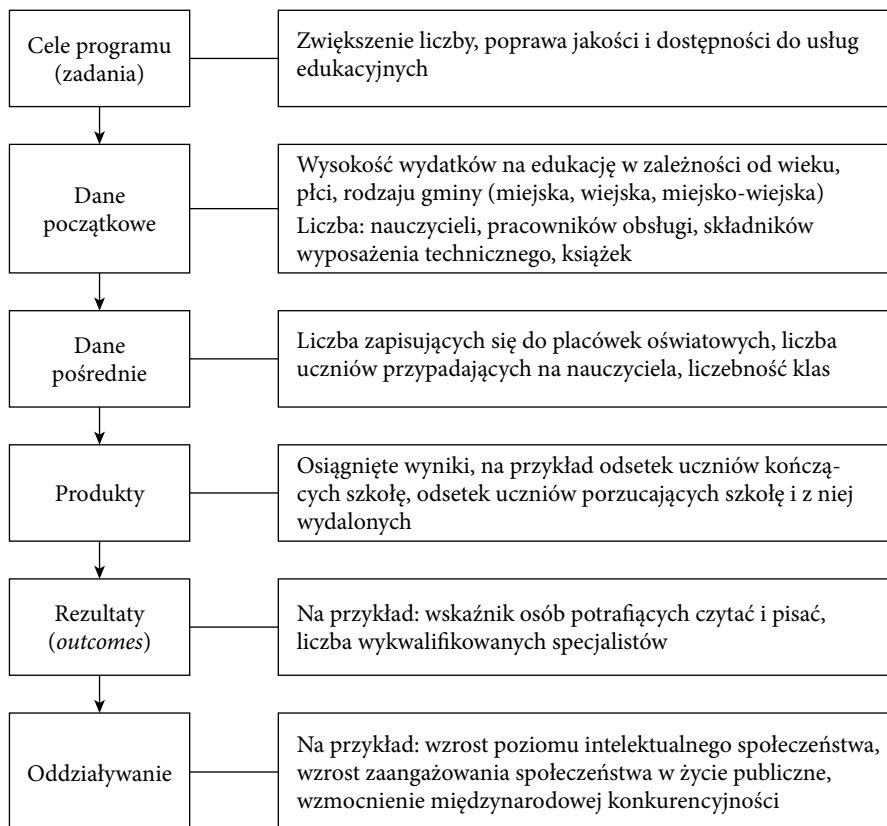
Źródło definicji	Treść definicji
R. Broadway i A. Shah [2009, s. 314–316]	Węższe ujęcie <i>Dotacje wynikowe</i> są to transfery uzależniające zarówno otrzymanie środków finansowych, jak i ich wysokość od efektywności (wydajności) procesu świadczenia usług publicznych. W pewnym sensie dotacje te można nazwać warunkowymi [S.K.], ponieważ ich otrzymanie jest uzależnione od osiągnięcia zakładanych rezultatów (wyników), z tym że ich beneficjent ma swobodę w projektowaniu zadania, w tym sposobów osiągnięcia określonych rezultatów.
UNCDF [2010, s. 4]	Szersze ujęcie <i>Dotacje wynikowe</i> są to transfery ukierunkowane na wspieranie pozytywnych zmian polegających na wzroście efektywności gospodarowania środkami publicznymi przez jst [oraz państwo – S.K.]. Zmiany te mają nastąpić w ustalonych przez państwo dziedzinach, a odnosić się zarówno do dostępu do usług, jak i do ich finansowania. Są to też dotacje wykorzystywane w celu poprawy zdolności organizacyjnej (instytucjonalnej) jst, zmniejszenia luki dochodowej jst, do finansowania ich potrzeb wydatkowych, wspierania zarządzania finansami jst oraz w celu sprawowania nadzoru nad ich gospodarką.

W założeniach dotacje wynikowe mają łączyć ze sobą finansowanie działalności jst ze stwarzaniem zachęt do podnoszenia wydajności (efektywności wydatkowania środków publicznych) i ponoszenia odpowiedzialności za sposób wykonania zadania. Przyznanie dotacji i jej wysokość są uzależnione od osiągnięcia zakładanych

wyników. Problematyczne może być określenie, jaki wynik należy osiągnąć, kto ma go określić i w jaki sposób ma on być zmierzony. Z jednej strony uprawnionym do określania wyników powinien być odbiorca dotacji, ponieważ ma najlepszą wiedzę na temat zaplanowanego zadania, ale istnieje obawa, że na etapie planowania zaniży on wartość mierników świadczących o wykonaniu zadania po to, aby mieć pewność ich osiągnięcia nawet stosunkowo niewielkim nakładem pracy. Mając to na uwadze, należy przyjąć, że efekty (wyniki) i sposoby ich pomiaru powinien określać podmiot udzielający dotacji. W praktyce oznaczać to może określanie przez dotującego minimalnych standardów koniecznych do osiągnięcia w procesie świadczenia usług, a to jest łatwiejsze w odniesieniu do zadań z zakresu infrastruktury społecznej. Do tych standardów jst powinny dostosować zakładane przez siebie wyniki, a te powinny być zaakceptowane przez udzielającego dotacji.

Finansowej zachęcie w postaci otrzymania dotacji towarzyszy finansowa kara wyrażająca się w możliwości utraty dotacji lub zmniejszenia jej kwoty. Tak ukształtowany system bodźców, jak podkreśla A. Shah [2010, s. 79], pozwala beneficjentowi dotacji na skupienie się na „łańcuchu wyników” i poszukiwaniu najbardziej efektywnego sposobu wykonywania usług publicznych, który umożliwi osiągnięcie zakładanych rezultatów. Na rysunku 1 zobrazowano przykładowy łańcuch wyników osiąganych podczas świadczenia usług z zakresu szkolnictwa gminnego.

Analiza tego łańcucha pozwala na wskazanie następnych dylematów związanych z koncepcją dotacji wynikowych. Pierwszym z nich jest problem zdefiniowania zadań i celów towarzyszących ich wykonywaniu oraz ich przyporządkowania (rozdzielenia) jednostkom samorządowym różnych szczebli odpowiedzialnym za zaspokojenie określonych potrzeb publicznych i podmiotom bezpośrednio zaangażowanym w proces świadczenia usług, z których tylko niektóre są jednostkami organizacyjnymi jst lub samorządowymi osobami prawnymi, a inne są od nich organizacyjnie – i częściowo też finansowo – niezależne. Poza tym osiągnięcie niektórych z wymienionych wyników należy przypisać państwu, które prowadzi określoną politykę społeczną, w tym oświatową. Zadania i cele państwa oraz gmin, powiatów i samorządowych województw (jako odpowiedzialnych za organizację i finansowanie procesu usługowego), a także podmiotów bezpośrednio świadczących usługi (np. z zakresu przywołanej oświaty), nie są tożsame. W związku z tym zarówno organy państwa, jst, jak i bezpośrednich usługodawców można rozliczać z osiągnięcia innych wyników. Nie można więc uzależniać dotacji wynikowych dla jst na zadania oświatowe na przykład od liczby uczniów kończących szkołę, bo miernik ten mierzy efekty pracy placówek usługowych i mogłoby to doprowadzić do wywierania presji na usługodawców i obniżania jakości nauczania. Co więcej, na niektóre z wymienionych mierników (np. ujętych w grupach rezultaty i oddziaływanie) ani jst, ani usługodawcy nie mają realnego wpływu. Innym pojawiającym się tu dylematem – o czym już wspomniano – jest problem pomiaru wyników osiąganych przez różne podmioty uczestniczące w procesie usługowym. Uwagi te można odnieść także do innych zadań własnych wykonywanych przez jst poszczególnych szczebli.



Rysunek 1. Łańcuch wyników w procesie świadczenia usług z zakresu szkolnictwa

Źródło: Opracowano na podstawie: [Shah 2010, s. 80]

Najogólniej, celem dotacji wynikowych jest poprawa efektywności działania jst. Dotacje te mogą być skonstruowane w różny sposób po to, aby osiągnąć szczegółowe cele państwa, jednak zawsze są one uzależnione od wzrostu efektywności działania jst. Do szczegółowych celów rozpatrywanych dotacji można zaliczyć: zapewnienie wymaganego przez państwo dostępu do lokalnych usług publicznych, poprawę jakości lokalnych usług publicznych poprzez osiągnięcie zakładanego standardu, rozszerzenie oferty usługowej, obniżenie kosztów dostarczania lokalnych usług publicznych, zwiększenie przejrzystości gospodarki finansowej jst, aktywizację innych niż samorządowe podmiotów mogących świadczyć lokalne usługi publiczne, wzrost organizacyjnej (instytucjonalnej) sprawności jst oraz, rzadziej, sprawowanie nadzoru nad jst [UNCDF 2010, s. 5; Timofeev 2011].

Można wyróżnić kilka rodzajów dotacji wynikowych. W zależności od zasięgu ich oddziaływania wyróżnia się dotacje szerokie (wielodziałzinowe, wielosektorowe; *multi-sectoral grants*) i wycinkowe (dziedzinowe, sektorowe; *sector focus grants*). Celem dotacji szerokich jest zmotywowanie jst do poprawy ich sprawności instytucjonalnej, na przykład do poprawy jakości (rzetelności i przejrzystości) przedstawianych sprawozdań i raportów, do zapewnienia pełnego dostępu mieszkańców do prac nad budżetem i innymi dokumentami, do terminowego sporządzania i przysyłania właściwym podmiotom dokumentów planistycznych, do wzrostu wysiłku dochodowego itp. Z kolei kryteria przyznawania dotacji wycinkowych będą tak dobrane, aby zachęcać jst do wzrostu efektywności świadczenia usług poprzez konieczność osiągnięcia określonych przez dotującego standardów odnoszących się na przykład do liczebności oddziałów szkolnych, wysokości wydatków na mieszkańca itp. Wyboru rodzaju dotacji wynikowej oferowanej jst dokonuje oczywiście podmiot dotujący. Tym samym koncentruje się on bardziej na rozwoju sprawności instytucjonalnej jst lub na poprawie procesu świadczenia usług [Steffensen i Larsen 2005, s. 7]. Z kolei biorąc pod uwagę rodzaj finansowanych wydatków, wyróżnia się dotacje bieżące i inwestycyjne, przy czym zdecydowanie więcej środków przeznaczanych jest na te drugie. W praktyce stosowane są przede wszystkim dotacje inwestycyjne szerokie, które są instrumentami wspierającymi inwestycje w infrastrukturę i dostarczanie lokalnych usług publicznych [UNCDF 2010, s. 14].

Z doświadczeń międzynarodowych wynika, że dotacje wynikowe są wykorzystywane przede wszystkim do finansowania (lub dofinansowania) zadań własnych jst z zakresu infrastruktury społecznej (edukacji, ochrony zdrowia). W mniejszym stopniu znalazły one zastosowanie w finansowaniu zadań dotyczących infrastruktury technicznej (utrzymania dróg, dostarczania wody). Nie ma jednak przeszkód, aby elementy „orientacji na wyniki” uwzględniać w konstrukcji innych transferów przekazywanych jst, w tym o charakterze ogólnym, i tym samym rozszerzyć zakres zadań, w których jst będą się starały osiągnąć założone wcześniej rezultaty. Zwolennikiem tego jest na przykład A. Shah [2008, s. 36], który twierdzi, że dotacje wynikowe mogą być alternatywą dla transferów wyrównujących zróżnicowane potrzeby wydatkowe jst.

2. Dotacje wynikowe *versus* tradycyjne dotacje celowe

Zarówno dotacje wynikowe, jak i dotacje celowe są jedną z form finansowania działalności podmiotów sektora finansów publicznych, w szczególności jst. Mogą być one udzielane ze środków budżetu państwa, jak i z budżetów samorządowych. Można jednak wskazać cechy odróżniające obie formy dotacji (tabela 2). Dotacje celowe udzielane są na finansowanie zadań bieżących oraz na finansowanie lub dofinansowywanie własnych zadań bieżących i inwestycyjnych jst. Dotacje te są też przekazywane

Tabela 2. Porównanie tradycyjnych dotacji celowych na finansowanie i dofinansowanie zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego z dotacjami wynikowymi

Kryterium porównania	Tradycyjne dotacje celowe	Nowoczesne dotacje wynikowe
Rodzaj finansowanych lub dofinansowywanych zadań	zadania własne, zlecone i powierzone	raczej zadania własne
Rodzaj finansowanych wydatków	wydatki bieżące i inwestycyjne	wydatki bieżące i inwestycyjne, z tym że preferowane są te drugie
Cele dotacji	wydatkowanie przyznanych środków i wykonanie zadania	najogólniej: – poprawa zdolności organizacyjnej (instytucjonalnej) jest, – wzrost odpowiedzialności jest za podejmowane decyzje oraz zachęcanie do zarządzania finansami; możliwe są inne, szczegółowe cele [Timofeev 2011, s. 4]
Warunek otrzymania	wydatkowanie środków na wskazane zadanie	osiągnięcie określonych wyników
Kwota dotacji	średnia i wysoka	niższa od tradycyjnych dotacji na dofinansowanie wydatków inwestycyjnych [Steffensen i Larsen 2005, s. 5], w wysokości 1–2 USD na mieszkańca [UNCDF 2010, s. 106]
Konstrukcja dotacji	złożona	prosta i przejrzysta
Kryteria przydziału	zaaprobowany wniosek z wyszczególnieniem wydatków	dane demograficzne dotyczące potencjalnych odbiorców usług [Boadway i Shah 2009, s. 319]
Elastyczność zarządzania środkami	niewielka lub żadna; ryzyko nie jest uwzględniane, ale jednocześnie nie ma odpowiedzialności osobistej za niepowodzenie w wykonaniu zadania	pełna; beneficjent jest wynagradzany za podjęcie ryzyka (jeżeli ono nie wystąpi), ale karany za ciągle niepowodzenia
Weryfikacja wykorzystania	nadzór hierarchiczny sprawowany przez organy państwa i powołane przez nie instytucje lub jest wyższego szczebla (jeżeli to ona przekazała dotację); kontrola dotyczy m.in. zaangażowania środków własnych, prawidłowego wydatkowania i rozliczenia dotacji, pomija się ocenę osiągniętych rezultatów	kontrolę wyników przeprowadza udzielający dotacji oraz mieszkańcy – klienci; polega ona na porównaniu wyjściowych i końcowych wskaźników dotyczących dostępu do usług i ich jakości; podstawą do oceny osiągniętych rezultatów są też reakcje klientów oraz informacje uzyskane podczas badania ich satysfakcji

cd. tabeli 2

Kryterium porównania	Tradycyjne dotacje celowe	Nowoczesne dotacje wynikowe
Odpowiedzialność	jednostka samorządu terytorialnego odpowiada przed organami podmiotu udzielającego wsparcia za wykonanie zadania i wykorzystanie dotacji; nie ma personalnej odpowiedzialności za niewykonanie zadania i niewykorzystanie lub błędne rozliczenie dotacji	za niewykonanie zadania (nieuzykanie zakładanych efektów) jest odpowiedzialny przed udzielającym dotacji oraz mieszkańcami – klientami
Kary za nieprawidłowe wydatkowanie środków	uwagi sformułowane w trakcie kontroli zarządczej oraz audytu; uwagi sformułowane przez organy nadzoru; konieczność zwrotu (wraz z odsetkami jak dla zaległości podatkowych) tej części dotacji, która została: nienależnie udzielona, pobrana w nadmiernej wysokości lub wykorzystana niezgodnie z przeznaczeniem, [Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r., art. 69, 252]	dezaprobatą społeczeństwa, presją ze strony konkurencji (np. innych jst przyciągających mieszkańców i podmioty gospodarcze), zmniejszenie lub zwrot dotacji
Ukierunkowanie, koncentracja uwagi (<i>focus</i>)	wewnętrzne – wykonawcy koncentrują się na wydatkowaniu środków zgodnie z ich przeznaczeniem	zewnętrzne – wykonawcy koncentrują się na osiągnięciu zakładanych wyników i satysfakcji konsumenta; skupiają się na wprowadzaniu innowacji do procesu usługowego, poszukują wzorów do naśladowania, dbają o swoją konkurencyjność
Przejrzystość	niewielka	pełna
Samodzielność jst, elastyczność planowania i wydatkowania	niewielka ^{a)}	pełna

a) W latach 2001–2003 jst mogły zmienić przeznaczenie dotacji celowych otrzymanych z budżetu państwa na wykonanie zadań własnych. Zmiana ta nie mogła przekroczyć 15% planowanej kwoty dotacji [Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r., art. 61a].

Źródło: Opracowano na podstawie pomysłu R. Boadwaya i A. Shaha [2009, s. 319].

na finansowanie zadań zleconych przez administrację rządową oraz zadań wykonywanych przez jst na podstawie porozumienia zawartego z organami tej administracji (zadań powierzonych)². Charakter bieżący i inwestycyjny mogą także mieć dotacje wynikowe, z tym że dotujący preferują drugie z wymienionych. Dotacje wynikowe kojarzą się przy tym z zadaniami własnymi, z tym że nie można wykluczyć ich udzielenia na finansowanie zadań zleconych i powierzonych.

W tym miejscu trzeba wskazać na kolejny dylemat związany z praktycznym zastosowaniem dotacji wynikowych w systemie finansowania jst. Znaczna część dotacji celowych otrzymywanych przez jst jest przekazywana na finansowanie zadań zleconych, głównie o charakterze bieżącym³. W odniesieniu do niektórych z tych zadań trudno jest się doszukiwać celowości ich wykonywania przez jst, a co za tym idzie oczekiwać ich racjonalnego wykonywania. Część zadań zleconych jst polega na wypłacie świadczeń z zakresu pomocy społecznej oraz na prowadzeniu spraw o charakterze administracyjnym (głównie w gminach⁴). Jakże przyjąć mierniki tych zadań i jak obliczyć ich pożądaną wartość? Nawet jeśli możliwe będzie określenie miernika akceptowalnego przez obie strony (państwo i jst), pamiętać należy, że osiągnięte efekty są uzależnione od wysokości i terminowości otrzymania dotacji. Tymczasem, jak powszechnie wiadomo, często kwoty tych dotacji są zaniżone [Swianiewicz 2011, s. 126; Surówka 2013, s. 70]. Na tle poczynionych uwag można stwierdzić, że koncepcja dotacji wynikowych mogłaby znaleźć zastosowanie tylko w odniesieniu do finansowania zadań zleconych inwestycyjnych. Jednak z istoty zadań zleconych wynika, że wyniki będące następstwem ich wykonania musiałyby zostać określone jednostronnie przez dotującego. Można tu postawić pytanie, czy nie byłyby one zbyt wygórowane i zawyżone w taki sposób, aby sankcją za ich niepełne wykonanie był zwrot dotacji i tym samym przeniesienie ciężaru finansowania tych zadań na jst.

Cechą wspólną omawianych form dotacji jest to, że mają umożliwić wykonanie zadania, ale odmienne są ich cele szczegółowe. Szczegółowe cele tradycyjnych dotacji celowych nie są określane *explicite* w momencie ich przyznawania, ale z literatury wynika, że stosuje się je między innymi w celu: przekazania pomocy jst znajdującym się w trudnej sytuacji finansowej, stabilizacji dochodów jst w okresie kryzysu gospodarczego czy kontroli tych jednostek [Kańduła 2012, s. 85]. Tymczasem przyznając dotację wynikową, dotujący dąży (najogólniej) do: wzrostu odpowiedzialności jst za

² W tym artykule pominięto specyfikę dotacji celowych na zadania zlecone i powierzone. Ograniczono się jedynie do wskazania dylematów związanych z zastosowaniem formuły dotacji wynikowych do finansowania zadań zleconych.

³ W 2011 roku dotacje celowe na zadania z zakresu administracji rządowej i inne zadania zlecone ustawami stanowiły: w gminach 67,1%, w powiatach 45,8%, w miastach na prawach powiatu 68,9%, a w samorządowych województwach 72,0% łącznej kwoty dotacji celowych. Były to głównie dotacje na zadania zlecone bieżące [Rada Ministrów 2012].

⁴ Mam tu na myśli: ewidencję ludności, wydawanie dowodów osobistych i zadania należące do kompetencji kierownika urzędu stanu cywilnego.

podejmowane decyzje, poprawy zdolności organizacyjnej (instytucjonalnej) jst oraz zachęca do zarządzania jej finansami⁵.

Warunkiem otrzymania obu rozpatrywanych form dotacji jest złożenie wniosku, z tym że ubiegając się o dotacje wynikowe, trzeba określić efekty wykonania zadania przyczyniające się do osiągnięcia celów zakładanych przez dotującego. Efekty te mogą być wyrażane w miernikach ilościowych i jakościowych. Wskazanie efektów nie powinno nastroczać trudności tym jst, które planują swój budżet zadaniowo i mają duże doświadczenie w wykorzystywaniu środków europejskich.

Dotacja wynikowa powinna być na tyle wysoka, aby stanowić realną finansową zachętę dla jst. W praktyce, przynajmniej na razie, dotacje wynikowe udzielane są w niższych kwotach niż tradycyjne dotacje celowe. Dotacje wynikowe są stosunkowo nowym instrumentem, można więc przyjąć, że w okresie „testowania” ich przydatności udzielane są w niższych kwotach. Można to potraktować też jako formę zabezpieczenia jst przed koniecznością zwrotu wysokiej kwoty w przypadku nieosiągnięcia zakładanych rezultatów.

W literaturze wskazuje się, że konstrukcja dotacji wynikowych jest prosta i przejrzysta, podczas gdy dotacji celowych – skomplikowana. Cechą odróżniającą obie grupy dotacji jest też elastyczność ich wykorzystania. W przypadku dotacji celowych organy państwa często określają dodatkowe warunki, które muszą być spełnione w trakcie wykonywania zadania, na przykład zatrudnienie określonej liczby osób bezrobotnych. Tymczasem beneficjent dotacji wynikowej ma swobodę wyboru sposobu wykonania zadania i osiągnięcia zadeklarowanych wyników.

W obu wypadkach wydatkowanie środków finansowych podlega kontroli. Wykorzystanie dotacji celowych jest kontrolowane głównie przez organy państwa i sprowadza się do sprawdzenia ich wydatkowania zgodnie z przeznaczeniem, w określonych terminach i pod określonymi warunkami. Tymczasem wydatkowanie dotacji wynikowych podlega – zgodnie z duchem nowego zarządzania publicznego – kontroli ze strony mieszkańców. Niezbędna jest też oczywiście kontrola sprawowana przez udzielającego dotacji, a polega ona na zbadaniu osiągniętych rezultatów.

Niezgodne z założeniami wykorzystanie obu instrumentów pociąga za sobą określone konsekwencje. W obu wypadkach polegają one – najogólniej – na konieczności zwrotu dotacji. Poza tym nieprawidłowe wydatkowanie środków z dotacji wynikowej naraża jst na dezaprobatę społeczeństwa i presję ze strony innych podmiotów (konkurencji) starających się udowodnić, że osiągnęłyby planowane efekty.

Wybór formy udzielanej dotacji oddziałuje na zachowanie jej beneficjenta. Otrzymanie dotacji celowej powoduje skupienie uwagi na terminowym wykonaniu zadania, prawidłowym wydaniu i rozliczeniu środków. Mniejszą uwagę (o ile w ogóle) poświęca się racjonalności wydatkowania środków i maksymalizacji ich

⁵ Niektóre cele szczegółowe dotacji celowych i wynikowych są jednak tożsame. Na przykład obie formy mogą być udzielane w celu zapewnienia minimalnego standardu lokalnych usług publicznych.

efektywności. Tymczasem beneficjenci dotacji wynikowych koncentrują się na osiągnięciu zakładanych i „zakontraktowanych” wyników oraz uzyskaniu zadowolenia konsumenta. Skupiają się oni na wprowadzaniu innowacji do procesu usługowego, poszukują wzorów do naśladowania (*benchmarking*), dbają o swoją konkurencyjność. Ocenia się przy tym, że proces udzielania, wykorzystania i rozliczania dotacji wynikowych jest przejrzysty, podczas gdy przejrzystości tej brakuje w przypadku dotacji celowych.

W przeciwieństwie do tradycyjnych form dotacji, w tym o charakterze ogólnym, dotacje wynikowe mają zachęcać do wzrostu wydajności w wykonywaniu zadań publicznych, ponieważ uzależniają dostęp do środków oraz ich wysokość od osiągnięcia określonych rezultatów. Dotacje te nie powinny być postrzegane jako instrumenty ograniczające samodzielność finansową jst zarówno w odniesieniu do pozyskiwania dochodów, jak i ich wydatkowania. Wynika to z tego, że ubieganie się o te dotacje jest formą decydowania przez organy samorządowe o wysokości i źródłach dochodów oraz o sposobach i kierunkach ich wydatkowania⁶. Tymczasem tradycyjne dotacje celowe traktowane są jako instrumenty nadzoru nad gospodarką jst, ograniczające ich samodzielność finansową.

Zarówno państwo jako dawca środków, jak i jst jako ich biorca przyzwyczaili się do tradycyjnych dotacji celowych. W nielicznych państwach europejskich prowadzone są prace nad upowszechnieniem dotacji wynikowych. Przedstawiciele administracji rządowej odbierają próby wprowadzenia takiej reformy jako zmniejszenie swoich kompetencji kontrolnych, a jst obawiają się, że – bardziej wymagające w wydatkowaniu – dotacje wynikowe w krótkim czasie zastąpią prostsze instrumenty tradycyjne [Shah 2010, s. 74]. Do tak szybkiej zmiany samorządowcy nie są jeszcze przygotowani. Także w Polsce nie przeprowadzono jeszcze dyskusji na temat dotacji wynikowych. Coraz większe zaawansowanie prac nad budżetem zadaniowym powinno być katalizatorem tej dyskusji. Jeżeli równoległe z budżetowaniem zadaniowym uda się zaproponować jst dotacje wynikowe, będzie to jego wartość dodana.

Pomimo wspomnianych zalet, formuła dotacji wynikowych nie może zastąpić wszystkich rodzajów dotacji budżetowych dla jst i prawdopodobnie może mieć tylko niewielkie znaczenie. Dotacje budżetowe, szczególnie celowe, są bowiem przekazywane w celu – najogólniej – zapewnienia finansowania określonych dóbr publicznych zaspokajających potrzeby społeczne. Intencją dotującego nie może więc być tylko nagradzanie (poprzez udzielenie dotacji) tych jst, które zaspokajają te potrzeby najlepiej, ale dofinansowywanie wszystkich lub wielu z nich. Ponadto, jak już wskazano, dyskusyjne jest zastosowanie tej formuły do finansowania zadań zleconych.

⁶ Chyba że ubieganie się o dotację nie jest podyktowane rzeczywistą potrzebą wykonania określonego zadania, a wynika z tego, że organy państwa udostępniają środki finansowe na finansowanie lub dofinansowanie określonej dziedziny działalności jst.

3. Związki między dotacjami wynikowymi a budżetem zadaniowym

Koncepcja budżetowania zadaniowego na szczeblu państwa i samorządu terytorialnego jest szeroko omówiona w literaturze przedmiotu [Owsiak 2002; Lubińska 2007; 2009; Postuła i Perczyński 2010; Marchewka-Bartkowiak i Szpringer 2013], ograniczę się więc do wskazania podobieństw (i różnic) między budżetem zadaniowym a dotacjami wynikowymi (tabela 3). Podobieństwa te, moim zdaniem, uzasadniają postawienie tezy, że upowszechnienie budżetu zadaniowego w sektorze finansów publicznych będzie bodźcem do udoskonalenia systemu dotacji dla jst w Polsce, a tym samym do wzrostu efektywności wydatkowania środków publicznych.

Pierwsze podobieństwo widoczne jest już w anglojęzycznej nazwie obu instrumentów. Ekonomiczne uzasadnienie stosowania budżetu zadaniowego i dotacji wynikowych można znaleźć w nowej ekonomii instytucjonalnej i w założeniach *new public management*⁷. Ta stosunkowo nowa filozofia gospodarowania przez podmioty sektora finansów publicznych kładzie nacisk na zarządzanie (a nie administrowanie) środkami publicznymi, na efektywne i skuteczne wykonywanie zadań (m.in. poprzez dopuszczenie podmiotów prywatnych do świadczenia usług publicznych), które mają doprowadzić do obniżenia kosztów świadczenia usług publicznych, co byłoby wyrazem *good governance* [Shah 2006, s. 11]. Postuluje się w niej też zwiększenie odpowiedzialności za uzyskiwane wyniki poprzez zadaniowe planowanie wydatkowania środków publicznych, określenie sposobów pomiaru wyników oraz wskazanie osób odpowiedzialnych za wykonanie zadania. Ważnym aspektem koncepcji nowego zarządzania publicznego jest również pomiar jakości pracy i zadowolenia konsumenta. Oba instrumenty wywodzą się więc z tego samego podłoża teoretycznego.

Budżet zadaniowy jest to plan finansowy jednostki sektora finansów publicznych, który umożliwia zarządzanie środkami publicznymi przez cele⁸. Wydatki publiczne przypisane są do zadań tych jednostek. Wykonywaniu tych zadań przyświecają określone cele. Cele te są skonkretyzowane i zhierarchizowane (cel główny, cele szczegółowe i operacyjne) oraz możliwe do zmierzenia za pomocą ilościowych i jakościowych mierników ich wykonania. Stosowanie mierników umożliwia ocenę efektów uzyskanych w wyniku poniesionych wydatków budżetowych [Wernik 2007, s. 174]. Istotę budżetu zadaniowego można więc zawrzeć w trzech słowach: zadanie, cel, miernik, a gdyby trzeba było wyrazić ją jednym wyrazem, byłoby to zadanie, bowiem zadanie, które jest podstawowym elementem zadaniowej struktury budżetowej [Owsiak

⁷ Koncepcja *new public management* jest dość szeroko omówiona w literaturze przedmiotu [Zalewski 2007; Filipiak 2011].

⁸ Do końca maja 2013 roku w polskim prawodawstwie nie określono legalnej definicji budżetu zadaniowego. Przez analogię do definicji budżetu w ogóle można stwierdzić, że budżet ten może być rozumiany jako: plan finansowy i rzeczowy jst, fundusz redystrybucyjny oraz akt prawa miejscowego.

Tabela 3. Podobieństwa i różnice pomiędzy dotacjami wynikowymi i budżetem zadaniowym w gospodarce jednostek samorządu terytorialnego

Cecha charakterystyczna	Dotacje wynikowe (<i>performance-oriented grants</i>)	Budżet zadaniowy w jst (<i>performance-based budget</i>)
Podłoże teoretyczne	nowa ekonomia instytucjonalna, nowe zarządzanie publiczne	
Status prawny	forma wydatków publicznych, rodzaj transferu budżetowego	akt prawa miejscowego będący upoważnieniem do gromadzenia środków publicznych i ich wydatkowania
Istota	określanie zadań, celów, do których się dąży, oraz mierników ich osiągnięcia; od osiągnięcia założonych celów zależy wysokość dotacji i jej ewentualny zwrot	określanie zadań, celów, do których się dąży, oraz mierników ich osiągnięcia
Cel zastosowania	poprawa efektywności działania jst, w tym wydatkowania środków publicznych	wzrost efektywności wydatkowania środków publicznych
Mierniki pomiaru efektów	mierniki ilościowe i jakościowe; mierniki: produktu (wyniku), rezultatu, oddziaływania (skutku)	
Charakter zadań i rodzaj wydatków	zadania własne i powierzone stosowane głównie do finansowania wydatków majątkowych (w tym inwestycyjnych)	zadania własne, zlecone i powierzone; w układzie zadaniowym ujmuje się wydatki bieżące i majątkowe (w tym inwestycyjne)
Rodzaj zadań	predestynowane do finansowania zadań z zakresu infrastruktury społecznej, w szczególności tych, w odniesieniu do których organy administracji rządowej określiły minimalne standardy	obejmuje wszystkie zadania finansowane z budżetu; zadania budżetowe powinny dotyczyć zarówno wydatkowej, jak i dochodowej strony budżetu
Sankcje za niewykonanie planu	zwrot lub zmniejszenie kwoty dotacji; odpowiedzialność personalna	odpowiedzialność personalna
Przygotowanie jst do wprowadzenia	duże (ze względu na doświadczenie z budżetowaniem zadaniowym oraz w wykorzystywaniu środków europejskich)	średnie
Samodzielność finansowa jst	dość duża	
Związek z wyrównywaniem dysproporcji fiskalnych	niewielki	
Oddziaływanie	mogą się przyczynić do pozytywnego postrzegania administracji publicznej przez społeczeństwo	

i Stabryła-Chudzio 2010, s. 62], ma określone (ilościowo i jakościowo) cele, koszty, wskaźniki efektywności; wskazana jest też osoba odpowiedzialna za jego wykonanie [Owsiak 2005, s. 294]. Określanie zadań, celów, do których się dąży, oraz mierników działań prowadzących do ich osiągnięcia jest też niezbędnym elementem wniosku składanego przez ubiegającego się o dotację wykonawcę.

Cechą wspólną obu instrumentów jest to, że mogą być traktowane jako narzędzia zarządzania finansami publicznymi, ponieważ celem ich wprowadzenia do sektora finansów publicznych jest wzrost efektywności działania jst⁹, w tym wydatkowania środków publicznych. Do poprawy tej efektywności ma doprowadzić konieczność osiągnięcia zakładanych wyników, które w odniesieniu do obu instrumentów mają być mierzone za pomocą mierników pozwalających określić stopień realizacji zamierzeń w sposób ilościowy i jakościowy. W obu wypadkach wykorzystuje się mierniki: produktu (wyniku), rezultatu, oddziaływania (skutku) (szerzej na temat mierników piszą: A. Pogoda, M. Chrzanowski i K. Marczewski [2010, s. 115–172] oraz B. Filipiak [2011, s. 230–231]). Mierniki te muszą być na bieżąco monitorowane. Podobnie jak w odniesieniu do budżetu zadaniowego, dyskusyjną kwestią jest to, kto ma określać efekty, które powinny być osiągnięte. Z jednej strony o przyznaniu środków decydują organy państwa, więc naturalne jest, że to one określają te efekty. Z drugiej strony jest pomysłodawcą zadania, zna potrzeby swoich mieszkańców, specyfikę wspólnoty, więc łatwiej jest jej wskazać zakładane efekty. Pozostawienie w tym względzie swobody jst mogłoby jednak stwarzać pokusę manipulacji danymi. Dlatego – jak sądzę – organy państwa powinny określać pożądane przez siebie standardy usług, jst dostosować do nich zakładane przez siebie wyniki, a te powinny być zaakceptowane przez udzielającego dotacji. Jak zauważono wcześniej, problematyczne jest to, że zadania i cele jst (jako związku publicznoprawnego) nie są tożsame z zadaniami i celami podmiotów bezpośrednio świadczących usługi, na przykład placówek usługowych, które musiałyby osiągać wspomniane standardy. Kwestią otwartą pozostaje to na przykład, w jaki sposób gmina ma wymóc na szkole ich osiągnięcie, przy jednoczesnym zapewnieniu stabilności finansowania zadań szkoły.

Dotacje wynikowe są formą transferu budżetowego. W literaturze rozpatrywane są one między innymi w kontekście wyrównywania różnic fiskalnych występujących pomiędzy jst danego szczebla, a wyrażających się na przykład odmienną wysokością wydatków ponoszonych na zadania własne w przeliczeniu na mieszkańca. Wprawdzie niektórzy autorzy [Steffensen i Larsen 2005, s. 27; Shah 2008] łączą te dotacje z potrzebami wydatkowymi jst oraz wskaźnikiem jej zdolności dochodowej, ale ich związek z mechanizmem wyrównywania wspomnianych różnic oceniam jako niewielki. Celem tych dotacji jest raczej zapewnienie porównywalnego (minimalnego) standardu usług, wspieranie dostarczania dóbr społecznych i osiąganie państwowych priorytetów odnoszących się do wzrostu efektywności działania w sektorze finansów publicznych. Nie można jednak wykluczyć zaadaptowania rozpatrywanej koncepcji do

⁹ Cele, które mogą być osiągnięte przy zastosowaniu dotacji wynikowych, są, o czym była mowa w punkcie pierwszym, szersze niż cele stawiane przed budżetem zadaniowym.

osiągania innych celów. Również związek budżetu zadaniowego jst z mechanizmem wyrównawczym jest niewielki. Transfery wyrównawcze zapisane będą po stronie dochodowej, ale ich otrzymanie nie będzie zadaniem jst¹⁰.

W odniesieniu do obu instrumentów można mówić o dość szerokim zakresie samodzielności finansowej związanej z ich wykorzystywaniem. Wprawdzie wysoki odsetek dotacji w dochodach jst jest traktowany jako ograniczenie jej samodzielności [np. Patrzalek 2010, s. 223–224], jednak dotacje wynikowe nie mogą być oceniane negatywnie z punktu widzenia tej samodzielności. Wynika to przynajmniej z dwóch przesłanek. Inicjatywa ubiegania się o te dotacje wychodzi ze strony jst, a więc to ona decyduje częściowo o strukturze swoich dochodów. Poza tym, z istoty tych dotacji wynika, że jst ma pełną samodzielność w odniesieniu do sposobu wykonania finansowanego lub dofinansowywanego zadania, organy państwa kontrolują tylko osiągnięte rezultaty. Także z budżetem zadaniowym wiąże się stosunkowo duża samodzielność, bowiem to jst określa zadania finansowane z budżetu, ustala ich cele, wybiera sposoby ich pomiaru, określa początkową i docelową wartość mierników, wyznacza termin wykonania zadań, wskazuje jednostkę odpowiedzialną za ich wykonanie oraz określa niezbędne nakłady finansowe. Organy administracji rządowej nakładają na jst obowiązek sporządzania budżetu w określonej formie, w wyznaczonych terminach, z uwzględnieniem zasad gospodarki budżetowej¹¹. Tego typu ograniczenia dotyczą jednak także tradycyjnej procedury budżetowej.

Ponadto, zgodnie z ideą nowego zarządzania publicznego, oba instrumenty mają się przyczynić do pozytywnego postrzegania administracji publicznej przez społeczeństwo. Administracja ta przestaje wydawać pieniądze, a zaczyna wykonywać zadania i osiągać efekty, za które jest rozliczana przez dawców środków finansowych oraz społeczeństwo.

Można też wskazać kilka cech rozróżniających omawiane instrumenty, z tym że nie zawsze jest to rozróżnienie ostre. Budżet zadaniowy jest narzędziem zarządzania finansami publicznymi przybierającym postać aktu prawa miejscowego. Z kolei dotacje wynikowe są formą wydatkowania środków publicznych. Jak już wspomniano, istotą budżetu zadaniowego jest zarządzanie finansami jst poprzez zadania i cele. Dotyczy to zarówno zadań własnych obowiązkowych, obowiązków zleconych przez administrację rządową, jak i innych wynikających z woli wspólnoty samorządowej. W układzie zadaniowym ujmuje się zarówno wydatki bieżące, jak i majątkowe. Tymczasem z dotychczasowych doświadczeń wynika, że dotacje wynikowe są stosowane przede wszystkim do finansowania lub dofinansowania zadań własnych inwestycyjnych. Jednak biorąc pod uwagę cele, które mogą być osiągnięte przy ich wykorzystaniu, nie można wykluczyć powiązania tych dotacji z wydatkami bieżącymi, na co przykłady znajdujemy w piśmiennictwie [UNCDF 2010, s. 106].

¹⁰ Wyrównywanie (zmniejszanie) różnic fiskalnych będzie jednak elementem zadania budżetowego ujętego w budżecie państwa.

¹¹ O ile sporządzanie przez jst budżetu w układzie zadaniowym jest obowiązkiem wynikającym z przepisów prawa finansowego, a nie inicjatywą własną.

W budżecie zadaniowym należy zapisać wszystkie zadania finansowane z budżetu jst, niezależnie od ich: charakteru (własne, zlecone, powierzone), rodzaju (bieżące, inwestycyjne), dziedziny (infrastruktura społeczna, infrastruktura techniczna, ochrona i bezpieczeństwo publiczne, ład przestrzenny i ekologiczny, pozostałe zadania). Poza tym zadania budżetowe powinny dotyczyć i wydatkowej, i dochodowej strony budżetu jst; zadaniem może być zarówno prowadzenie szkoły podstawowej, jak i pobór podatku rolnego [Kańduła i Kijek 2008]. Tymczasem dotacje wynikowe predestynowane są do finansowania i dofinansowania zadań z zakresu infrastruktury społecznej, w szczególności tych, w odniesieniu do których państwo określiło (lub ustali w przyszłości) minimalne standardy. Nie można jednak wykluczyć ich stosowania do finansowania innych zadań, na przykład z zakresu infrastruktury technicznej (jak dostarczanie wody, budowa i utrzymanie dróg) czy rolnictwa [UNCDF 2010, s. 106]. Mało prawdopodobne jest jednak zastosowanie koncepcji dotacji wynikowych do finansowania zadań zleconych jednostkom samorządowym. Na dyskusyjne kwestie z tym związane wskazywano wcześniej.

Jednostki samorządowe są przygotowane do formułowania wniosków zawierających opis zadania, cele, kosztorys i efekty. Niektóre z nich mają doświadczenia z budżetowaniem zadaniowym, a wszystkie opracowywały wieloletnie plany inwestycyjne i ubiegały się o dofinansowanie swoich zadań ze środków europejskich oraz sporządziły wieloletnią prognozę finansową. Stopień przygotowania jst do wprowadzenia budżetu zadaniowego i dotacji jest różny – przygotowanie budżetu w tej formie jest trudniejsze niż opracowanie zadania przewidzianego do dofinansowania w formie dotacji wynikowej. Trudność sprawia już samo przejście od myślenia w kategorii podziałek budżetowych do zadań, a zdefiniowanie zadań jest jednym z najtrudniejszych etapów planowania zadaniowego. Czasu i praktyki wymaga też określanie celów, przypisanie im mierników oraz określanie wyjściowej i docelowej ich wartości.

Barierą we wprowadzaniu budżetu zadaniowego może być opór pracowników administracji rządowej i samorządowej, którzy obawiają się personalnej odpowiedzialności za efekty wydatkowania środków publicznych. W dostępnych publikacjach na temat dotacji wynikowych nie eksponuje się wprawdzie tej odpowiedzialności, ale, jak sądzę, „rozliczenie” osób odpowiedzialnych za wydatkowanie środków będzie musiało nastąpić. Niewłaściwe wydatkowanie, tzn. nieosiągnięcie założonych efektów, pociągnie bowiem za sobą cofnięcie dofinansowania lub konieczność zwrotu otrzymanej dotacji.

Podsumowanie

Istnieje coraz więcej dowodów na to, że wzrost znaczenia dotacji w budżetach jst, bez uwzględniania w ich konstrukcji wystarczająco silnych bodźców zachęcających lub zniechęcających do określonego zachowania, może spowodować trudności

w funkcjonowaniu jst, w ich działaniu proefektywnościowym, a tym samym może zagrozić ich stabilności w dłuższym okresie. Zarządzanie ograniczonymi środkami publicznymi nie może więc polegać tylko na finansowaniu lub dofinansowaniu przez organy administracji rządowej określonych zadań jst. Organy te powinny uzyskać pewność, że jst potrafi nie tylko wydać otrzymane środki, ale także zrobi to skutecznie i efektywnie [UNCDF 2010, s. 3]. Instrumentem, w którego konstrukcji można zawrzeć finansowe zachęty do poprawy przez jst efektywności gospodarowania środkami publicznymi oraz ogólnej instytucjonalnej sprawności funkcjonowania, są dotacje wynikowe. W Polsce koncepcja tych dotacji nie jest rozpowszechniona¹².

Dotacje wynikowe, podobnie jak budżet zadaniowy, są nowoczesnym instrumentem zarządzania finansami publicznymi. Za ich wdrożeniem do systemu transferów dla jst przemawia to, że jest to rozwiązanie nowatorskie tworzące powiązanie między otrzymaniem dotacji i jej wysokością a wynikami osiągniętymi w procesie wykonywania zadań jst. Dotacje te mają promować wydajność w wykonywaniu zadań przez jst, które je otrzymały lub o nie się ubiegają. Z dotacjami wynikowymi wiąże się jednak wiele pytań i kontrowersji, dotyczących między innymi sposobu zdefiniowania zadań i towarzyszących im celów oraz przyporządkowania ich jst i podmiotom bezpośrednio zaangażowanym w proces usługowy, wyboru mierników wykonania tych zadań i osiągnięcia celów, podmiotu określającego ilościowe i jakościowe efekty wykonania dotowanego zadania, możliwości zastosowania ich do finansowania zadań zleconych.

Niemniej uważam, że upowszechnienie budżetowania zadaniowego na szczeblu administracji rządowej i samorządowej, ze względu na podobieństwa pomiędzy wymienionymi instrumentami, powinno przyspieszyć zmianę podejścia do konstruowania dotacji dla jst. Jeżeli tak się stanie, unowocześnienie systemu transferów budżetowych dla jst będzie wartością dodaną budżetu zadaniowego.

¹² Nieznaczące nawiązanie do dotacji wynikowych można odnaleźć w konstrukcji niektórych transferów dla jst. Na przykład, komisja oceniająca wniosek jst o udzielenie dotacji na przebudowę, budowę lub remonty dróg powiatowych i gminnych bierze pod uwagę w szczególności wpływ realizacji zadania na poprawę bezpieczeństwa ruchu drogowego, spójność drogi objętej wnioskiem z siecią dróg na obszarze województwa oraz współpracę jst przy wykonywaniu tego zadania. Kryteria te są uznaniowe i trudne do zweryfikowania, nie określono bowiem, na przykład, o ile procent ma się zmniejszyć liczba wypadków drogowych. Sposób i terminowość wykonania zadania kontroluje wojewoda, który ma zbadać m.in.: wykonanie zadania, udział środków własnych jst, termin wykorzystania dotacji, terminowość i sposób rozliczenia dotacji. Wojewoda nie bada wskaźników świadczących o osiągnięciu zaplanowanych efektów (bo nie trzeba ich wskazywać i mierzyć) [Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 marca z 2009 r.].

Bibliografia

- Boadway, R., Shah, A., 2009, *Fiscal Federalism. Principles and Practice of Multiorder Governance*, Cambridge University Press.
- Filipiak, B., 2011, *Efektywność w zarządzaniu finansami samorządowymi. Skutek kryzysu czy obiektywna konieczność?*, Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Zeszyty Naukowe nr 10, Kraków, s. 223–236.
- Guziejewska, B., 2008, *Zewnętrzne źródła finansowania samorządu terytorialnego. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- Kańduła, S., 2012, *Dotacje dla jednostek samorządu terytorialnego w świetle teorii federalizmu fiskalnego*, w: Hybka, M.M., Juja, T. (red.) *Studia z zakresu finansów i polityki podatkowej*, Zeszyty Naukowe, nr 232, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań, s. 74–97.
- Kańduła, S., Kijek, I., 2008, *Budżet zadaniowy w gospodarce jednostek samorządu terytorialnego*, w: Filipiak, B. (red.), *Ekonomiczne i organizacyjne instrumenty wspierania rozwoju lokalnego i regionalnego. Przedsiębiorczość, instytucje wsparcia i gospodarka finansowa*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 500, Ekonomiczne problemy usług nr 21, Szczecin, s. 329–338.
- Lubińska, T. (red.), 2007, *Budżet zadaniowy w Polsce. Reorientacja z wydatkowania na zarządzanie pieniędzmi publicznymi*, Difin, Warszawa.
- Lubińska, T. (red.), 2009, *Nowe zarządzanie publiczne – skuteczność i efektywność. Budżet zadaniowy w Polsce*, Difin, Warszawa.
- Marchewka-Bartkowiak, K., Szpringer, Z. (red.), 2013, *Budżet zadaniowy*, Biuro Analiz Sejmowych, Studia BAS nr 1(33), Wydawnictwo Kancelarii Sejmu, Warszawa.
- Owsiak, S. (red.), 2002, *Budżet władz lokalnych*, PWE, Warszawa.
- Owsiak, S., 2005, *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Owsiak, S., Stabryła-Chudzio, K., 2010, *Budżet zadaniowy jako narzędzie poprawy alokacji środków publicznych*, w: Postuła, M., Perczyński, P. (red.), *Budżet zadaniowy w administracji publicznej*, wyd. 2 popr., Ministerstwo Finansów, Warszawa, s. 45–80.
- Patrzalek, L., 2010, *Finanse samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław.
- Pogoda, A., Chrzanowski, M., Marczewski, K., 2010, *Fundamentalne znaczenie miernika jako elementu ściśle skorelowanego z celami w ramach budżetu zadaniowego*, w: Postuła, M., Perczyński, P. (red.), *Budżet zadaniowy w administracji publicznej*, wyd. 2 popr., Ministerstwo Finansów, Warszawa, s. 115–172.
- Postuła, M., Perczyński, P. (red.), *Budżet zadaniowy w administracji publicznej*, wyd. 2 popr., Ministerstwo Finansów, Warszawa.
- Rada Ministrów, 2012, *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2011 r. Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 marca 2009 r. w sprawie udzielania dotacji celowych dla jednostek samorządu terytorialnego na przebudowę, budowę lub remonty dróg powiatowych i gminnych, Dz.U. nr 53, poz. 435.
- Shah, A., 2006, *A Practitioner's Guide to Intergovernmental Fiscal Transfers*, Policy Research Working Paper, World Bank, <http://elibrary.worldbank.org/docserver/download/4039.pdf?expires=1359105645&id=id&accname=guest&checksum=BD60729A8F10A9A586DD8D851897A1C4> [dostęp: 15.11.2012].
- Shah, A., 2008, *Fiscal Need Equalization: Is it Worth Doing? Lessons from International Practices*, w: Kim, J., Lotz, J. (eds.) *Measuring Local Government Expenditure Needs*, The Korea Institute of Public Finance and The Danish Ministry of Social Welfare, s. 35–60.

- Shah, A., 2010, *Autonomy with Accountability: The Case for Performance-oriented Grants*, w: Kim, J., Lotz, J., Mau, N.J. (eds.) *General Grants versus Earmarked Grants. Theory and Practice*, The Korea Institute of Public Finance and The Danish Ministry of Social Welfare, s. 74–106.
- Steffensen, J., Larsen, H.F., 2005, *Conceptual Basis for Performance Based Grant Systems and Selected International Experiences*, National Stakeholder Workshop in Nepal, Kathmandu, 31 May 2005, Background Paper, http://www.polypixel.de/testsite/inwent_lg/download_05/AssessmentsInformingGrantBasedSystemsUNCDF.pdf [dostęp: 20.01.2013].
- Surówka, K., 2013, *Samodzielność finansowa samorządu terytorialnego w Polsce*, PWE, Warszawa.
- Swianiewicz, P., 2011, *Finanse samorządowe. Koncepcje, realizacja, polityki lokalne*, Municipium, Warszawa.
- Timofeev, A., 2011, *The Design of a Performance-Oriented Fiscal Transfer in West Bengal*, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University, International Studies Program, Working Paper no. 11–17.
- UNCDF, 2010, *Performance-based Grant Systems. Concept and International Experience*, United Nations Capital Development Fund, New York, <http://www.uncdf.org/sites/default/files/Download/pgbs.pdf> [dostęp: 15.11.2012].
- Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999–2003, Dz.U. nr 150, poz. 983, ze zm.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. nr 157, poz. 1240 ze zm.
- Wernik, A., 2007, *Finanse publiczne (cele, struktury, uwarunkowania)*, PWE, Warszawa.
- Zalewski, A. (red.), 2007, *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie*, Oficyna Wydawnicza SGH w Warszawie, Warszawa.

PERFORMANCE-ORIENTED GRANTS FOR LOCAL SELF-GOVERNMENT UNITS – THE ADDED VALUE OF PERFORMANCE-BASED BUDGET

Abstract: The award of grants as a source of revenue for local and regional self-government units are criticized because they limit their financial autonomy, and do not create adequate incentives to either increase their fiscal effort, improve the efficiency of public expenditure or increase accountability. The literature proposes the co-financing of the activities of local government units in the form of grants focused on performance/results. These types of grant are called performance-oriented grants. A local government unit will receive these grants if it achieves specific results. In contrast to traditionally awarded grants, the local and regional self-government unit has the freedom to define how to perform the task and get the required results. Local government units being evaluated on results, not on total spending, is reminiscent of the concept of performance-based budgeting. The coincidence between this budget and such grants is the basis for the thesis that the dissemination of performance-based budgeting in the public finance sector in Poland will be an incentive to the rationalization of grants for local and regional self-government units. If this happens, the implementation of performance-oriented grants will provide added value to performance-based budgeting.

Keywords: performance-based budget, grants for local governments units, performance-oriented grants.