

Adam Mateusz Suchecki

Uniwersytet Łódzki, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny, Katedra Finansów Publicznych
adam.suchecki@uni.lodz.pl

METODA BUDŻETOWANIA ZADANIOWEGO W PUBLICZNYM FINANSOWANIU KULTURY W POLSCE

Streszczenie: W roku 2006 Polska rozpoczęła proces wdrażania stosowanej w wielu krajach Europy Zachodniej metody budżetowania zadaniowego, która jest zalecana m.in. przez Unię Europejską i OECD. Głównym celem artykułu jest prezentacja sposobu wdrażania budżetu zadaniowego oraz metod nowego zarządzania publicznego (NPM) w Polsce na przykładzie sektora kultury oraz ocena przyszłych efektów wprowadzonych zmian.

Słowa kluczowe: budżet państwa, budżet zadaniowy, finanse publiczne, kultura, nowe zarządzanie publiczne.

Klasyfikacja JEL: H61, Z18.

Wstęp

Kultura jest jednym z elementów sektora publicznego; podlega działaniu ogólnych praw ekonomicznych z ograniczoną rolą mechanizmów rynkowych. Wynika to z niematerialnego charakteru dóbr i usług kultury. Obecnie coraz silniej akcentowane jest znaczenie kultury w oddziaływaniu na całą gospodarkę oraz coraz częściej dostrzegalny jest jej wpływ na zachowania ludzkie, w tym również na zachowania ekonomiczne [Barker 2005].

Od drugiej połowy XX wieku kultura stała się przedmiotem badań nowych nauk, takich jak ekonomika kultury i nowe zarządzanie publiczne. Ekonomika kultury wykrystalizowała się na gruncie nauk ekonomicznych, skupiając swoje podejście badawcze na ekonomicznych aspektach kultury traktowanej jako sektor gospodarki. Nowe zarządzanie publiczne bada działania organizacji sektora publicznego, w tym również organizacji kultury.

Dobra kultury finansowane z funduszy publicznych można traktować jako dobra społecznie pożądane. Wynika to z tego, że władze publiczne, przy podejmowaniu decyzji o dostępie do tych dóbr określają, kogo reprezentować i w czyim interesie pełnić swoje funkcje oraz jakie przyjąć kryteria alokacji tego typu dóbr. Co za tym idzie, prawidłowe wytwarzanie dóbr i usług oraz ich podział wymaga sprawnego aparatu władzy, prawidłowo działającego systemu finansów publicznych oraz czytelnych metod podziału publicznych pieniędzy [Frączkiewicz-Wronka 2009].

Reformy, które zachodzą w sektorze publicznym, w tym również w kulturze, nie dotyczą tylko wprowadzania zmian w obszarze badań ekonomicznych, lecz również w obszarze zarządzania publicznego. Nowe zarządzanie publiczne charakteryzuje się kompleksowością decyzji, orientacją na przyszłość, ukierunkowaniem na wyniki, racjonalnością gospodarowania oraz uwzględnieniem otoczenia w sposobie traktowania podmiotów publicznych [Szewczuk i Zioło 2008]. Nowe podejście do zarządzania w sektorze kultury wymaga wypracowania strategii działań realizujących politykę ekonomiczną i społeczną, a także wyznaczenia polityki kulturalnej w krótkim, średnim i długim horyzoncie czasowym. Wiąże się to z planowaniem długofalowych rozwiązań systemowych wymagających współdziałania ministrów finansów oraz kultury, jednostek samorządu terytorialnego i organizacji pozarządowych. Współpraca ta powinna się odbywać w procesie planowania, wdrażania i finansowania programów rozwoju kultury i powinna być uwzględniona w odpowiednich strategiach zarządzania publicznego.

Dokumentami uwzględniającymi wpływ kultury na rozwój gospodarki są Narodowe Strategie Rozwoju Kultury opracowywane przez poszczególne państwa na kolejne okresy. Dokumenty te uwzględniają zmiany tendencji i trendów współczesnego zarządzania państwem. Obecnie uważa się, że jednym z kluczowych, nowoczesnych narzędzi umożliwiających doskonalenie systemu zarządzania państwem jest budżet zadaniowy (*performance budget*) [Szewczuk i Zioło 2008], którego istota i zasady wdrażania zostały określone jako nowe zarządzanie publiczne (*New Public Management*, NMP). Zakres dyscyplin stanowiących przedmiot nowego zarządzania publicznego wskazuje na konieczność określenia roli państwa w gospodarce. Współcześnie zakres interwencji państwa określany jest przez proces deregulacji i prywatyzacji.

Deregulacja jest procesem, który polega na ograniczeniu zaangażowania państwa w regulowanie gospodarki. Prywatyzacja natomiast ma na celu przeniesienie do sektora prywatnego działań gospodarczych prowadzonych wcześniej przez państwo [Stiglitz 2004]. Nasilenie się procesów prywatyzacyjnych w gospodarkach wymusiło adaptację do sektora publicznego idei, metod i technik stosowanych w sektorze prywatnym.

Sformułowanie przez ekonomistów celów, jakie powinien osiągać sektor publiczny, wskazuje wyraźnie na znaczącą rolę budżetu zadaniowego w systemie zarządzania państwem. W ogólnych rozważaniach dotyczących nowych systemów zarządzania należy wskazać, że wprowadzenie przez państwo zasady budżetowania zadaniowego pozwala na ustalenie zadań, które będą najważniejsze dla osiągnięcia określonych celów, oraz wykorzystanie odpowiednich mierników dla określenia stopnia ich wykonania [Lubińska 2009].

Głównym celem tego artykułu jest przedstawienie sposobu wprowadzania przez Polskę metod nowego zarządzania publicznego w nawiązaniu do sektora kultury oraz szacunkowa ocena przyszłych efektów wprowadzonych zmian.

1. Istota budżetu zadaniowego

Zarządzanie poprzez rezultaty zostało po raz pierwszy wprowadzone w latach 50. XX wieku w Stanach Zjednoczonych. Było ono poprzedzone długotrwałym procesem konceptualizacji idei budżetu zadaniowego. Pierwsze prace związane z propozycją nowego modelu zarządzania administracją rozpoczęto już pod koniec XIX wieku. Zaowocowały one wprowadzeniem na początku XX wieku budżetu zadaniowego o strukturze działań opartych na celach [Ruśkowski i Zawadzka-Pąk 2010].

Inne kraje wysokorozwinięte wprowadzały zmiany dotyczące zarządzania sektorem publicznym w różnym tempie i zakresie. Przyczyn tego zjawiska można upatrywać w specyfice i różnorodności systemów oraz różnych uwarunkowań polityczno-ekonomicznych. Do modernizacji zarządzania sektorem publicznym najpóźniej przystąpiły kraje Europy Środkowo-Wschodniej.

Budżet zadaniowy jest jedną z metod zarządzania finansami publicznymi. Metoda ta jest wprowadzana i stosowana w systemach finansów publicznych wielu krajów członkowskich OECD. Stosowanie jej zalecane jest również przez Komisję Europejską.

Metoda budżetowania zadaniowego związana jest z wprowadzaniem na szeroką skalę podejścia określanego jako nowe zarządzanie publiczne. Powstało ono w latach osiemdziesiątych XX wieku w Wielkiej Brytanii, Australii i Nowej Zelandii, a od początku lat dziewięćdziesiątych rozpowszechniło się w Stanach Zjednoczonych. Polega na próbie zastosowania w sektorze publicznym zasad i modeli, które zostały sprawdzone w sektorze prywatnym [Postuła i Perczyński 2010].

Teoria nowego zarządzania publicznego zakłada, że model administracji publicznej powinien się opierać na następujących przesłankach:

- a) administracja publiczna powinna być zorientowana na osiągnięcie wyników,
- b) aby osiągnąć wyniki, powinna ona w procesie dostarczania produktów i świadczenia usług wykorzystywać mechanizmy konkurencji rynkowej,
- c) organy i agencje rządowe powinny postrzegać osoby i organizacje, z którymi wchodzi w kontakt, jako klientów, których potrzeby należy znać i zaspokajać,
- d) administracja publiczna powinna zmniejszać koszty świadczenia usług publicznych przy jednoczesnym zwiększaniu ich jakości,
- e) kulturę organizacyjną administracji publicznej powinna cechować elastyczność, innowacyjność, nastawienie na rozwiązywanie problemów i przedsiębiorczość [Postuła i Perczyński 2010].

Pojęcie budżetu zadaniowego (*performance-based budgeting*) może być interpretowane na wiele sposobów. W szerokim znaczeniu terminem tym może być określony

każdy budżet, który zawiera informacje na temat wykorzystania lub planów wykorzystania pieniędzy przez poszczególne ministerstwa. W tym wypadku pojęcie budżetu zadaniowego odnosi się jedynie do informacji o uzyskanych rezultatach, stanowiącej element dokumentacji lub klasyfikacji budżetowej, w której podział wydatków został dokonany z uwzględnieniem produktów (*outputs*) lub rezultatów (*outcomes*). W wąskim znaczeniu pojęciowym za istotę budżetu zadaniowego przyjmuje się taki sposób opracowywania budżetu, który uzależnia przyznanie dochodów od rezultatów mierzonych za pomocą mierników produktów lub rezultatów.

Na potrzeby artykułu przyjęta została definicja, zgodnie z którą budżet zadaniowy jest metodą zarządzania środkami publicznymi stanowiącą skonsolidowany plan wydatków jednostek sektora finansów publicznych sporządzany w dłuższym niż rok horyzoncie czasowym, w układzie funkcji państwa, zadań i podzadań budżetowych, wraz z miernikami określającymi stopień wykonania zadań [Postuła i Perczyński 2010]. Budżetowanie zadaniowe pozwala na formułowanie i hierarchizację celów dla zadań, orientację zadań i wydatków publicznych na cele, pomiar stopnia osiągnięcia celów za pomocą mierników efektów oraz powiązanie z nimi zadań i wydatków publicznych [Lubińska 2009].

Istotą budżetu zadaniowego jest zarządzanie środkami publicznymi poprzez cele. Nakłada to na ministra finansów obowiązek ich precyzyjnego określenia oraz ustalenia hierarchii ich osiągania wraz z miernikami umożliwiającymi ewaluację poszczególnych efektów. Obowiązek ten jest szczególnie istotny w przypadku części budżetu poświęconej wydatkom, ponieważ muszą one zostać przypisane do odpowiednich zadań.

Przyjęta w części zadaniowej struktura wydatków umożliwia zarządzanie nimi na wszystkich etapach budżetowania, ponieważ dysponent otrzymuje wstępny limit środków, opracowuje szczegółowe plany zadań, do których następnie przydziela środki po dokonanej analizie oraz ocenie planów i ich przewidywanych skutków. Dzięki takiej procedurze każde zadanie może być rozliczone jako oddzielny projekt.

W zakres pojęciowy budżetu zadaniowego może wchodzić wiele modeli i koncepcji. Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) wyróżniła jego trzy główne typy. Są to: budżet zadaniowy prezentacyjny (*presentational budget*), budżet zadaniowy informujący o efektywności (*performance-informed budget*) oraz efektywnościowy budżet zadaniowy (*direct/formula performance budgeting*).

W przypadku prezentacyjnego budżetu zadaniowego informacje o planowanych lub osiągniętych rezultatach zamieszczane są w dokumentach budżetowych lub innych dokumentach o oficjalnym charakterze. Informacje te mają służyć zwiększeniu odpowiedzialności za dysponowanie publicznymi pieniędzmi oraz ułatwieniu dialogu pomiędzy rządem, ustawodawcą a społeczeństwem na temat kierunków planowanych działań. Zawarte w tym budżecie informacje nie mają wpływu na decyzje dotyczące alokacji środków publicznych. Oznacza to, że nie zwiększają one w sposób bezpośredni efektywności wydatkowania tych środków.

Tabela 1. Modele budżetu zadaniowego według OECD

Model	Związek między informacją o rezultatach a decyzją o finansowaniu	Planowane lub osiągnięte rezultaty	Podstawowy cel procedury budżetowej
Budżet zadaniowy prezentacyjny	brak związku	rezultaty planowane i/lub osiągnięte	zwiększenie odpowiedzialności
Budżet zadaniowy informujący o efektywności	związek pośredni	rezultaty planowane i/lub osiągnięte	planowanie i zwiększenie odpowiedzialności
Budżet zadaniowy efektywnościowy	związek bezpośredni	rezultaty osiągnięte	podział dochodów i zwiększenie odpowiedzialności

Źródło: Opracowano na podstawie: [OECD 2007].

W drugim z wymienionych modeli budżetu zadaniowego alokacja środków odbywa się w sposób pośredni, w zależności od planowanych i już osiągniętych rezultatów. Oznacza to, że decyzje budżetowe opierają się zarówno na informacjach o rezultatach, jak i na innych danych. Informacje o rezultatach, pomimo że są ważnym czynnikiem przy dokonywaniu wyborów budżetowych, nie determinują jednak wysokości kwot przeznaczanych na określony program. Ze względu na brak automatycznego powiązania zadań i efektów ich wykonania a decyzją o finansowaniu, stopień wykorzystania informacji zależy głównie od polityki kraju wykorzystującego metodę budżetu zadaniowego informującego o efektywności.

Bezpośrednie przełożenie między decyzjami o alokacji środków publicznych a uzyskanymi rezultatami występuje w modelu efektywnościowego budżetu zadaniowego. Model ten znajduje zastosowanie jedynie w niektórych sektorach i w ograniczonej liczbie krajów OECD. Jako przykład wykorzystania tego modelu budżetowania zadaniowego może posłużyć sektor szkolnictwa wyższego, gdzie liczba studentów uzyskujących tytuł magistra ma wpływ na kwotę przyznaną danej uczelni w kolejnym roku. Syntezę cech charakterystycznych dla wymienionych wyżej modeli budżetu zadaniowego przedstawia tabela 1.

2. Wdrażanie budżetu zadaniowego w Polsce

W 2006 roku polski rząd zdecydował o rozpoczęciu prac nad reformą finansów publicznych w celu wprowadzenia nowoczesnej, zorientowanej na cele i rezultaty, opartej na planowaniu wieloletnim metody budżetowania i zarządzania budżetem, zwanej budżetem zadaniowym. Prace nad tą reformą podjęto w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, gdzie opracowano pierwszy dokument o charakterze metodycznym.

W drugiej połowie 2006 roku zdecydowano o podjęciu próby sporządzenia pierwszego modelu budżetu zadaniowego w zakresie dwóch części budżetowych, którymi były nauka i szkolnictwo wyższe. Prace nad projektem tych części budżetowych zakończono we wrześniu 2006 roku. Dzięki temu wynik prac można było umieścić w postaci Uzasadnienia do projektu ustawy budżetowej na rok 2007.

Nowelizacja ustawy o finansach publicznych z grudnia 2006 roku wprowadziła dla wszystkich dysponentów obowiązek umieszczania wydatków w układzie zadaniowym. Zgodnie z wprowadzonymi zmianami, dysponenci części budżetowych sporządzili w 2007 roku zadaniowy układ wydatków na rok 2008. Układ ten został podzielony na części budżetowe, w ramach których wyodrębnione zostały zadania i podzadania.

W 2008 roku zadania związane z wdrażaniem budżetu zadaniowego zostały przeniesione z Kancelarii Prezesa Rady Ministrów do Ministerstwa Finansów. W Ministerstwie Finansów zostały zainicjowane nowe działania natury metodologicznej i operacyjnej, do których można zaliczyć:

- sporządzenie harmonogramu prac nad budżetem zadaniowym na lata 2008–2015; zawierał on zestawienie planowanych prac, które mają na celu wdrożenie budżetu zadaniowego oraz wieloletniego planowania w budżecie państwa,
- opracowanie nowej metodologii, która została oparta na funkcjonalnym i zadaniowym układzie budżetu,
- przygotowanie podstaw prawnych dla dalszych prac nad budżetem zadaniowym w postaci projektu ustawy o finansach publicznych,
- zaprezentowanie w ustawie budżetowej wieloletnich programów w układzie zadaniowym [Postuła i Perczyński 2010].

Nowa ustawa o finansach publicznych, w celu umożliwienia zreformowania budżetu państwa, zawiera regulacje dotyczące między innymi: wieloletniego planowania wydatków w układzie zadaniowym, opracowania metody klasyfikacji zadaniowej wydatków w układzie funkcjonalnym, ustalania zasad wykonywania rachunkowości zadaniowej, kontroli efektywności i skuteczności wykonania budżetu zadaniowego i zasad sprawozdawczości zadaniowej [Postuła i Perczyński 2010].

Najistotniejszą zmianą w znowelizowanej ustawie o finansach publicznych jest wprowadzenie wieloletniego planu finansowego państwa. Stanowi on plan dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów budżetu państwa, a sporządzany jest na cztery lata budżetowe. Jego układ obejmuje funkcje państwa wraz z celami i miernikami stopnia wykonania danej funkcji. Uwzględnia on cele średniookresowe strategii rozwoju kraju oraz kierunki polityki społeczno-gospodarczej Rady Ministrów [Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r.].

W podziale na poszczególne lata budżetowe, wieloletni plan finansowy państwa określa podstawowe wielkości makroekonomiczne, kierunki polityki fiskalnej, prognozy dochodów oraz wydatków budżetu państwa, kwotę deficytu i potrzeb pożyczkowych budżetu państwa oraz źródła ich sfinansowania, prognozy dochodów i wydatków budżetu środków europejskich, wyniki budżetu środków europejskich, skonsolidowaną prognozę bilansu sektora finansów publicznych oraz kwotę pań-

stwowego długu publicznego. Plan ten stanowi podstawę przygotowywania ustawy budżetowej na kolejny rok budżetowy, która składa się z budżetu państwa, załączników i postanowień.

Nowa metoda budżetowania była wprowadzona w 2007 roku na zasadzie pilotażu i dotyczyła sporządzenia pierwszego modelu budżetu zadaniowego dla dwóch części budżetowych: nauka (część 28) i szkolnictwo (część 38) obejmujących 5% wszystkich wydatków budżetu państwa [Rada Ministrów 2008]. W roku następnym układem zadaniowym zostało objętych 67 dysponentów (82 części budżetowe), którzy łącznie zrealizowali 44% wydatków budżetu państwa [Rada Ministrów 2009]. Strukturę budżetu zadaniowego za rok 2008 tworzyły zadania zdefiniowane przez dysponentów środków publicznych. W ramach każdego zadania zostały wydzielone odpowiednie podzadania. Ostatecznym efektem podjętych działań było wyznaczenie celów i mierników określających stopień ich osiągnięcia.

Wykorzystując dwuletnie doświadczenie we wdrażaniu budżetu zadaniowego w Polsce w Uzasadnieniu do ustawy budżetowej na rok 2009 skoncentrowano się na określeniu struktury funkcjonalnej, która umożliwiłaby grupowanie wydatków. Struktura ta ma za zadanie odzwierciedlać stopień ważności wydatków budżetu państwa oraz wielkość działań przeprowadzonych przez państwo według spójnego układu celów. Stopień realizacji poszczególnych działań mierzony jest natomiast za pomocą mierników. Przyjęty sposób funkcjonalnej prezentacji zadaniowego planu wydatków powinien umożliwić wskazanie wielkości wydatków przeznaczanych na poszczególne instytucje państwa oraz oceny, w jakim stopniu poniesione wydatki przyczynią się do osiągnięcia wspólnych celów strategicznych i programowych rządu.

W proponowanym układzie zadaniowym wyodrębniono 22 podstawowe funkcje państwa stanowiące główną jednostkę klasyfikacji zadaniowej i grupujące wydatki wszystkich dysponentów części budżetowych według prowadzonej przez państwo polityki zdefiniowanej jako jego podstawowe działalności. Są to:

- 1) zarządzanie państwem,
- 2) działalność na rzecz zapewnienia i poprawy bezpieczeństwa wewnętrznego oraz porządku publicznego,
- 3) działalność edukacyjna, wychowawcza i opiekuńcza,
- 4) zarządzanie finansami państwa,
- 5) ochrona praw i interesów Skarbu Państwa,
- 6) koordynacja polityki gospodarczej kraju,
- 7) gospodarka przestrzenna, wspieranie rozwoju budownictwa i mieszkalnictwa,
- 8) wspieranie kultury fizycznej i sportu,
- 9) kultura i ochrona dziedzictwa narodowego,
- 10) wspieranie rozwoju polskiej nauki,
- 11) działalność na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa zewnętrznego i nienaruszalności granic,
- 12) ochrona i poprawa stanu środowiska,
- 13) zabezpieczenie społeczne i wspieranie rodziny,

- 14) rynek pracy,
- 15) prowadzenie polityki zagranicznej,
- 16) sprawy obywatelskie,
- 17) zapewnienie równomiernego rozwoju kraju,
- 18) działalność państwa na rzecz zapewnienia sprawiedliwości,
- 19) budowa, rozbudowa i utrzymanie infrastruktury transportowej,
- 20) organizacja opieki zdrowotnej i polityka zdrowotna,
- 21) prowadzenie polityki rolnej oraz rybackiej,
- 22) prowadzenie i koordynacja polityki.

Poszczególne funkcje zostały podporządkowane czterem filarom:

- budowa dobrobytu – czynniki wzrostu a zamożność obywateli,
- dynamiczny rozwój – zrównoważone warunki rozwoju,
- człowiek, rodzina, kraj,
- zaufanie i duma – kapitał społeczny.

Drugi szczebel klasyfikacji budżetu stanowią wyodrębnione zadania, które mogą być wykonywane przez wielu dysponentów. Szczebel trzeci to podzadania. Zaproponowane przez dysponentów zadania priorytetowe zostały wpisane w funkcje, a następnie dopasowane do właściwych filarów Strategicznego planu rządzenia.

3. Budżet zadaniowy w kulturze

W Uzasadnieniu do ustawy budżetowej na rok 2009 przyjęto nową zasadę grupowania wydatków budżetowych oraz wprowadzono funkcje państwa jako jednostkę klasyfikacyjną w układzie zadaniowym, która przyczyni się do spójności układu celów. Według tej koncepcji zostały wyodrębnione 22 funkcje państwa, grupujące wydatki dysponentów części budżetowych według podstawowych działalności [Rada Ministrów 2009]. W tym ujęciu funkcjonalnym działalności te odpowiadają szczegółowym kierunkom polityki prowadzonej przez państwo.

Polityka kulturalna jest określona przez cele, zadania i podzadania przypisane do funkcji 9 – „Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego”, która informuje w sposób systematyczny o przedmiocie i zasadniczym celu działań podejmowanych przez państwo w sferze kultury. W ramach tej funkcji możliwe jest przypisanie wydatków każdej instytucji publicznej realizującej określone w niej działania. W tej funkcji Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego sformułowało cele z uwzględnieniem Strategii rozwoju kraju oraz innych dokumentów strategicznych.

Dla funkcji 9 zdefiniowane zostały dwa zasadnicze cele: upowszechnianie kultury polskiej oraz ochrona dziedzictwa kulturowego. Natomiast w planie zadaniowym wydatków budżetowych na rok 2010, zgodnie ze szczegółowymi zapisami zamieszczonymi w rozporządzeniu według wskazania art. 124 pkt. 9 Ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych oraz w Uzasadnieniu do ustawy budżetowej na rok 2010 dysponentci środków publicznych zostali zobowiązani do przypisania nie

więcej niż dwóch celów do każdego zadania i tyleż samo do podzadania oraz maksymalnie trzech mierników do zadania i jednego miernika do podzadania [Rada Ministrów 2009]. Wdrożenie zalecanej struktury układu zadaniowego ma na celu zagwarantowanie przejrzystości zawartości oraz spójności prezentacji wydatków budżetu państwa. Pomiar wykonania przypisanych zadań będzie monitorowany przez Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego przy wykorzystaniu odpowiednio sformułowanych w tym celu mierników.

Zadania, dysponenti, cele oraz ich mierniki zostały zaprezentowane w tabeli 2. Wśród dysponentów środków budżetowych przypisanych do funkcji 9 budżetu zadaniowego za rok 2011 znalazły się również Fundusz Promocji Kultury, Polski Instytut Sztuki Filmowej, Fundusz Promocji Twórczości oraz Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, ponieważ wykonywały one również zadania w zakresie tej funkcji, które zostały ujęte w ich planach finansowych. Instytucje te nie zostały jednak ujęte w ogólnym zestawieniu wydatków budżetowych na wykonanie zadań przypisanych do funkcji 9 budżetu państwa, ponieważ ich dysponentami są odpowiednie ministerstwa (Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego dla FPK, FPT i PISF oraz Ministerstwo Spraw Zagranicznych dla PISF) [Rada Ministrów 2012].

Tabela 2. Zadania, dysponenti, cele, sposoby osiągnięcia celu – funkcja 9 budżetu zadaniowego (rok 2011)

Dysponent	Cel	Miernik	2011 plan	2011 wykonanie
Zadanie 9.1. Podtrzymywanie i rozpowszechnianie tradycji narodowej i państwowej				
MKiDN	kształtowanie patriotyzmu i świadomości narodowej	liczba dofinansowanych przedsięwzięć upamiętniających wydarzenia historyczne w danym roku	27	41
Wojewódowie	utrzymanie we właściwym stanie miejsc pamięci narodowej na terenie województwa	odsetek obiektów wpisanych do rejestru zabytków w danym roku w liczbie obiektów zakwalifikowanych do wpisu	54	–
Zadanie 9.2. Ochrona dziedzictwa narodowego				
KPRP	ochrona, poprawa i upowszechnianie stanu zachowania dziedzictwa narodowego	racjonalne wykorzystanie środków budżetowych	100	100
MKiDN		liczba zabezpieczonych obiektów dziedzictwa narodowego: zabytków, muzealiów, archiwów (w tym filmowych), księgozbiorów itp.	43 937 736	35 071 581

cd. tabeli 2

Dysponent	Cel	Miernik	2011 plan	2011 wykonanie
MON		liczba: – osób zwiedzających muzea, – imprez i ekspozycji zorganizowanych przez muzea, – zgromadzonych muzealiów	350 000 150 4	506 865 94 4
MRiRW		liczba zakupionych publikacji	382 500	297 457
MZ		liczba wypożyczeń woluminów i udostępnień jednostek bibliograficznych w Główniej Bibliotece Lekarskiej	517 268	292 416
Wojewodowie	ochrona i poprawa stanu zachowania dziedzictwa narodowego	liczba obiektów podlegających odrestaurowaniu w stosunku do rozpoznanych potrzeb	61	56,88
FPK	ochrona, poprawa i upowszechnianie stanu zachowania dziedzictwa narodowego	liczba przedsięwzięć z zakresu ochrony dziedzictwa narodowego zorganizowanych z udziałem MKiDN / rok poprzedni (w %)	103,4	78,9
PISM	zapewnienie publicznego dostępu do specjalistycznego księgozbioru z zakresu spraw międzynarodowych	liczba: – nabytych książek – prenumerat czasopism – wizyt czytelników	2000 200 8000	726 154 8400
Zadanie 9.3. Działalność artystyczna i promocja kultury				
FPK	zwiększenie dostępności do uczestnictwa w kulturze	liczba dofinansowanych przedsięwzięć kulturalnych w kraju i za granicą w danym roku / rok poprzedni (w %)	48,6	35,2
FPT	ukazywanie pozytywnego wizerunku Polski w kraju i za granicą	liczba dofinansowanych działań	39	40
PISF	wsparcie kinematografii	liczba dofinansowanych przedsięwzięć w zakresie kinematografii / rok poprzedni (w %)	100	94
Zadanie 9.4. Budowa i modernizacja infrastruktury kultury				
MKiDN	zapewnienie odpowiednich warunków dla przechowywania dóbr kultury oraz rozwój infrastruktury do prowadzenia działalności kulturalnej	liczba modernizowanych i wyposażanych obiektów w instytucjach podległych MKiDN powierzchnia budowanego obiektu (w m2)	126 0	102 0

cd. tabeli 2

Dysponent	Cel	Miernik	2011 plan	2011 wykonanie
MON	zapewnienie odpowiednich warunków dla przechowywania dóbr kultury oraz rozwój infrastruktury do prowadzenia działalności kulturalnej	wskaźnik procentowy realizacji inwestycji dotyczący budowy Muzeum Wojska Polskiego	8	3,7
		wskaźnik procentowy realizacji inwestycji dotyczący budowy Muzeum Marynarki Wojennej	100	90,3
		wskaźnik procentowy realizacji inwestycji dotyczący adaptacji kaponiery na potrzeby Oddziału Muzeum Wojska Polskiego – Muzeum Katyńskie	83	8,3
FPK	rozwój oraz poprawa stanu infrastruktury kultury	liczba zmodernizowanych i wyposażonych obiektów w danym roku / rok poprzedni (w %)	40,0	62,6
PISF	zapewnienie odpowiednich warunków dla przechowywania dóbr kultury oraz rozwój infrastruktury do prowadzenia działalności kulturalnej	liczba modernizowanych i wyposażonych obiektów w instytucjach podległych MKiDN	1	1

Objaśnienia: FPK – Fundusz Promocji Kultury, FPT – Fundusz Promocji Twórczości, KPRP – Kancelaria Prezydenta RP, MKiDN – Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego, MON – Ministerstwo Obrony Narodowej, MRiRW – Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, MZ – Ministerstwo Zdrowia, PISM – Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, PISF – Polski Instytut Sztuki Filmowej.

Źródło: [Rada Ministrów 2012].

Tabela 3. Wydatki, kwota i udział dysponentów dla funkcji 9 budżetu państwa w latach 2009–2011

Dysponent	2009		2010		2011	
	kwota wydatków (w tys. zł)	udział w wydatkach ogółem (w %)	kwota wydatków (w tys. zł)	udział w wydatkach ogółem (w %)	kwota wydatków (w tys. zł)	udział w wydatkach ogółem (w %)
MKiDN	1409,22	91,86	1155,16	85,72	1065,54	85,10
MON	15,19	0,99	24,80	1,84	45,08	3,60
Wojewodowie	101,56	6,62	106,46	7,90	90,15	7,20
Pozostali	8,13	0,53	61,18	4,54	51,34	4,10
Razem	1534,10	100,00	1347,60	100,00	1252,10	100,00

Objaśnienia – patrz tabela 2.

Źródło: [Rada Ministrów 2012, s. 112–121].

Z danych zawartych w tabeli 3 wynika, że największe wydatki budżetu państwa na realizację funkcji 9 – „Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego” w latach 2009–2011 poniosło Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego, przy czym wydatki tego dysponenta oraz ich procentowy udział w wydatkach ogółem systematycznie malały z kwoty 1409,22 tys. zł w roku 2009, co stanowiło 91,86% wydatków ogółem poniesionych na tę funkcję, do 1065,54 tys. zł (85,1% wydatków ogółem). Drugim dysponentem pod względem wielkości wydatków budżetowych na funkcję 9 są wojewodowie, których wydatki w badanym okresie także zmalały. W 2009 roku wydatki te wyniosły 101,56 tys. zł, a zmalały w roku 2011 do kwoty 90,15 tys. zł. Wydatki wojewodów osiągnęły najwyższy poziom – 106,46 tys. zł – w roku 2010. Nominalny spadek wydatków wojewodów na realizację omawianej funkcji budżetu państwa nie przełożył się na spadek procentowego udziału tych wydatków w wydatkach ogółem. Udział ten w poszczególnych latach wzrastał, osiągając najwyższą wartość 7,9% w roku 2010.

Tabela 4 przedstawia wydatki na poszczególne zadania przypisane do funkcji 9 budżetu państwa w milionach złotych oraz ich procentowy udział w wydatkach budżetowych poniesionych na tę funkcję w latach 2009–2011. W analizowanym okresie największe wydatki zostały poniesione na zadanie 9.2 – „Ochrona dziedzictwa narodowego”. Wydatki te wzrastały nominalnie z roku na rok z 662,9 miliona zł w roku 2009 do 770,7 miliona zł w roku 2011. Również ich udział w wydatkach ogółem na funkcję 9 budżetu państwa wzrastał rokrocznie z 43% w roku 2009 do 61% w roku 2011.

Drugim co do wysokości poniesionych wydatków było w badanym okresie zadanie 9.3 – „Działalność artystyczna i promocja kultury”. Wielkość tych wydatków była w poszczególnych latach zróżnicowana i wynosiła średnio 416 milionów złotych. Procentowy udział tych wydatków w wydatkach budżetu państwa poniesionych ogółem na realizację funkcji 9 wzrastał z roku na rok z około 26% w roku 2009 do około 34% w roku 2011.

Tabela 4. Wydatki na poszczególne zadania przypisane do funkcji 9 budżetu państwa w milionach złotych oraz ich procentowy udział w wydatkach budżetowych na funkcję 9

Zadanie	MKiDN	MON	Woje- wodo- wie	Pozo- stali	Razem
Kwota wydatków (w mln zł)					
2009					
9.1 Podtrzymywanie i rozpowszechnianie tradycji narodowej i państwowej	33,6	0	0,88	0	34,48
9.2 Ochrona dziedzictwa narodowego	542,8	14,0	100,7	5,4	662,9
9.3 Działalność artystyczna i promocja kultury	406,7	0	0	0	406,7
9.4 Rozbudowa infrastruktury kultury	424,5	1,1	0	2,8	428,4

cd. tabeli 4

Zadanie	MKiDN	MON	Woje- wodo- wie	Pozo- stali	Razem
Kwota wydatków (w mln zł)					
2010					
9.1 Podtrzymywanie i rozpowszechnianie tradycji narodowej i państwowej	33,4	0	8,1	0	41,5
9.2 Ochrona dziedzictwa narodowego	575,8	14,7	90,8	56,9	738,2
9.3 Działalność artystyczna i promocja kultury	391,0	0	0	0	391
9.4 Rozbudowa infrastruktury kultury	73,1	8,4	0	0	81,5
2011					
9.1 Podtrzymywanie i rozpowszechnianie tradycji narodowej i państwowej	24,9	16,0	0	0	40,9
9.2 Ochrona dziedzictwa narodowego	608,6	23,7	82,3	56,1	770,7
9.3 Działalność artystyczna i promocja kultury	430,7	0	0	0	430,7
9.4 Budowa i modernizacja infrastruktury kultury	94,2	25,2	0	0	119,4
Procentowy udział w wydatkach budżetowych na funkcję 9					
2009					
9.1 Podtrzymywanie i rozpowszechnianie tradycji narodowej i państwowej	2,19	0	0,06	0	2,25
9.2 Ochrona dziedzictwa narodowego	35,38	0,91	6,56	0,35	43,21
9.3 Działalność artystyczna i promocja kultury	26,51	0	0	0	26,51
9.4 Rozbudowa infrastruktury kultury	27,67	0,07	0	0,18	27,93
2010					
9.1 Podtrzymywanie i rozpowszechnianie tradycji narodowej i państwowej	2,48	0	0,60	0	3,08
9.2 Ochrona dziedzictwa narodowego	42,73	1,09	6,74	4,22	54,78
9.3 Działalność artystyczna i promocja kultury	29,01	0	0	0	29,01
9.4 Rozbudowa infrastruktury kultury	5,42	0,62	0	0	6,05
2011					
9.1 Podtrzymywanie i rozpowszechnianie tradycji narodowej i państwowej	1,99	1,28	0	0	3,27
9.2 Ochrona dziedzictwa narodowego	48,61	1,89	6,57	4,48	61,55
9.3 Działalność artystyczna i promocja kultury	34,40	0	0	0	34,40
9.4 Budowa i modernizacja infrastruktury kultury	7,52	2,01	0	0	9,54

Interesujący jest udział w badanym okresie Ministerstwa Obrony Narodowej w wykonaniu dwóch zadań przypisanych do funkcji 9 budżetu państwa, którymi są zadania: 9.2 – „Ochrona dziedzictwa narodowego” i 9.4 – „Rozbudowa infrastruktury kultury”. W przypadku zadania 9.2 wydatki MON wzrosły z 14 milionów zł w roku 2009 do prawie 24 milionów w roku 2011. Dla wydatków poniesionych przez to ministerstwo na zadanie 9.4 wzrost ten jest jeszcze większy. W badanym okresie wyniósł on aż 24,1 milionów zł (z 1,1 miliona w roku 2009 do 25,2 milionów w roku 2011). Miało to również odzwierciedlenie w udziale tych wydatków w wydatkach ogółem na funkcję 9. Udział ten wzrósł z poziomu 0,9% w pierwszym roku stosowania metody budżetu zadaniowego do aż 2% w ostatnim roku badanego okresu.

Podsumowanie

Wprowadzenie metody budżetu zadaniowego jest jednym z istotnych etapów reformy polskich finansów publicznych i wiąże się z zaleceniami stawianymi przez Unię Europejską wobec państw członkowskich. Przykłady państw Unii Europejskiej, które wprowadziły już budżet zadaniowy jako obowiązującą metodę budżetowania, wskazują na wysoką efektywność i skuteczność tego narzędzia.

Zastosowanie budżetowania zadaniowego w publicznym finansowaniu kultury sprzyja lepszemu wykorzystaniu środków publicznych oraz zwiększa odpowiedzialność podmiotów realizujących politykę kulturalną, przyczyniając się do eliminacji zjawiska pokrywających się kompetencji. Niewątpliwie podział wydatków na zadania i podzadania oraz przypisanie im odpowiednich dysponentów i mierników w przypadku kultury, której efekty są w większości niemierzalne, jest kwestią trudną i dyskusyjną, ponieważ od prawidłowego przeprowadzenia tego procesu zależy sprawne funkcjonowanie budżetu zadaniowego. W drodze wprowadzania metody budżetowania zadaniowego w Polsce proces ten został dokonany trafnie i ułatwia orientację i ocenę realizacji polityki kulturalnej oraz zmniejsza ryzyko rozplywania się odpowiedzialności poszczególnych dysponentów oraz daje możliwość oceny stopnia osiągnięcia celów polityki kulturalnej Polski. Podsumowując, wdrożenie metody budżetowania zadaniowego w Polsce, jeżeli będzie uzupełnione o wdrażanie innych rozwiązań, takich jak ustalenie minimalnej wysokości wydatków budżetu państwa na kulturę do 1% wydatków ogółem, przyczyni się do zwiększenia efektywności publicznych wydatków na ten sektor i zapobiegnie jego marginalizacji w planowanych wydatkach budżetowych.

Bibliografia

- Barker, Ch., 2005, *Studia kulturowe. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków.
- Frączkiewicz-Wronka, A., 2009, *Zarządzanie publiczne – elementy teorii i praktyki*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice.
- Lubińska, T., 2009, *Nowe zarządzanie publiczne – skuteczność i efektywność*, Difin, Warszawa.
- OECD, 2007, *La budgétisation axée sur la performance dans les pays de l'OCDE*, Paris.
- Postuła, M., Perczyński, P., 2010, *Budżet zadaniowy w administracji publicznej*, Ministerstwo Finansów, Warszawa.
- Rada Ministrów, 2008, Uzasadnienie do projektu ustawy budżetowej na rok 2007, Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za rok 2007, Warszawa.
- Rada Ministrów, 2009, Informacja z realizacji wydatków w układzie zadaniowym. Budżet zadaniowy, Warszawa.
- Rada Ministrów, 2012, Informacja o wykonaniu wydatków w układzie zadaniowym w 2011 roku. Omówienie, Warszawa.
- Ruśkowski, E., Zawadzka-Pąk, U.K., 2010, *Prawne problemy konstrukcji i funkcjonowania budżetu zadaniowego we Francji. Wnioski dla Polski*, Wydawnictwo Temida 2, Białystok.
- Stiglitz, J.F., 2004, *Ekonomia sektora publicznego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Szewczuk, A., Zioło, M., 2008, *Zarys ekonomiki sektora publicznego*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin.
- Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, Dz.U. nr 249, poz. 2104.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. nr 157, poz. 1240 ze zm.

PERFORMANCE-BASED BUDGETING IN THE PUBLIC FINANCING OF THE CULTURE SECTOR IN POLAND

Abstract: In 2006 the process of implementing performance-based budgeting and NPM methods, which is used in many countries of Western Europe and recommended by, for example, the European Union and OECD, has begun in Poland. The main aim of this article is the presentation of these process in Poland in the culture sector and an evaluation of the future effects of implementing changes.

Keywords: culture, new public management, government budget, performance budgeting, public finances.