

Logika zadaniowa w planowaniu

Zadaniowe powiązania budżetu państwa z budżetem ogólnym UE

Celem opracowania jest zidentyfikowanie takich ewentualnych powiązań pomiędzy systemem budżetowym Unii Europejskiej a systemem budżetowym Polski, które miałyby wymiar pragmatyczny. Wymiar pragmatyczny jest tu rozumiany jako determinacja (przez ramy funkcjonalne UE) odnosząca się do któregośkolwiek etapu budżetowania, a więc taka relacja, w której – choćby pośrednio – elementy logiki „zadaniowej” budżetu Unii (jeżeli taka byłaby stwierdzona) wpływałyby na system planowania budżetowego Polski w ten sposób, że nabrałyby on cech „zadaniowości”, postrzeganej jako częściowe albo całkowite oparcie logiki budżetu państwa na regułach właściwych budżetowi zadaniowemu. Zakłada to istotne otwarcie systemowe na unijny system planowania budżetowego, w którym także należałoby stwierdzić elementy logiki zadaniowej.

ARTUR NOWAK-FAR

Wstęp

W takim ujęciu – z punktu widzenia teorii systemów – wpływ jednego systemu planowania budżetowego na drugi musi przybrać postać komunikacji międzysystemowej, w którym oba systemy są względnie otwarte (albo względnie zamknięte, co teoretycznie wiązałoby to opracowanie silniej z teorią systemów społecznych

Niklasa Luhmanna¹), tzn. w ogóle zdolne do dostrzeżenia istotniejszych elementów drugiego, odrębnego systemu i nawiązania z nim określonego dyskursu. W takim ujęciu, w którym mówi się o „wymiarze pragmatycznym”, a więc dotyczącym sprawczości systemowej, chodzi zwłaszcza o identyfikację takich powiązań, które są w jednym z analizowanych systemów skutkowe. Najpierw muszą być one jednak zdolne do intersemiotycznego

¹ N. Luhmann: *Social Systems*, Stanford 1995, s. 12-58; w odniesieniu do system prawnego, N. Luhmann: *Law as a Social System*, Oxford 2004, s. 76-141.

„przekodowania”² elementów (albo, inaczej, sygnałów) drugiego systemu w elementy (sygnały) właściwe dla własnego systemu (a zatem dla niego zrozumiałe). W ujęciu budżetowo-statystycznym można ten proces sprowadzić do systemowej gotowości i zdolności do przetworzenia elementów/sygnałów jednego systemu planowania budżetowego w elementy/sygnały drugiego, a więc zdolności dopasowania (rekoncyliacji).

System planowania budżetowego jest w tym opracowaniu rozumiany jako system, którego kształt determinują zasadniczo przepisy prawa, a który jest tworzony po to, aby wspierać funkcję planowania wszystkich albo większości polityk publicznych w państwie przez nadanie tej czynności zarządczej wymiaru finansowego. Skupiono tu uwagę na zasadniczych właściwościach systemu planowania budżetowego państw oraz Unii Europejskiej. Celem jest identyfikacja natury powiązań pomiędzy oboma systemami, jeżeli takie w ogóle istnieją. Już na wstępie warto zauważyć, że analizy dokonuje się z dwoma poważnymi zastrzeżeniami. Pierwszym jest to, że system planowania budżetowego państw i Unii Europejskiej jest różny, gdyż same budżety tych podmiotów odnoszą się do różnych, co do istoty, zakresów i katalogu planowanych albo możliwych do planowania polityk publicznych. Wynika to z ograniczonych kompetencji UE oraz uniwersalnego charakteru państw.

Drugim zastrzeżeniem jest to, że oba porównywane systemy budżetowe wykazują istotne różnice strukturalne. Budżet Unii cechuje jedność, natomiast budżet niektórych państw Unii, w tym zwłaszcza Polski, w obecnej chwili jest daleki od tego standardu. Ocena czegokolwiek, co dotyczy powiązania jednego budżetu z drugim, musi być zatem ograniczona do tego, co w danym państwie jest objęte zakresem budżetu państwa.

Zadaniowy system planowania budżetowego w praktyce państw UE

W państwach Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD), a zatem nie tylko UE, stosowane są różne modele tworzenia, implementacji, i kontroli wykonania budżetu zadaniowego. Nieco konwencjonalnie identyfikowane właśnie przez OECD modele są następujące³:

- czysto prezentacyjne (*presentational performance budgeting*) – w ramach których przedstawia się elementy „zadaniowe” budżetu równoległe z budżetem tradycyjnym;
- budżetowanie zadaniowe wspomagające proces decyzyjny (*performance-informed budgeting*) – w ramach którego prezentowane są usystematyzowane pozycje zadaniowe; przypisuje się im konkretne alokacje budżetowe, umożliwiające osobom podejmującym decyzje dotyczące całego cyklu planowania budżetowego (w zakresie przypisanych kompetencji) podejmowanie

² Zob. Ю. М. Лотман: *О проблеме значений во вторичных моделирующих системах*, „Труды по знаковым системам” 1965, t. 2, s. 21-37

³ Np. R. Downes, D. Moretti, S. Nicol: *Budgeting and Performance in the European Union: A Review in the Context of EU Budget Focused on Results*, „OECD Journal on Budgeting” No. 1/2017, s. 6-7.

ich w warunkach zwiększonego dostępu do informacji o funkcjonowaniu systemu, do którego budżet się odnosi;

- bezpośrednie budżetowanie zadaniowe (*direct performance budgeting, performance-based budgeting*) – w ramach którego informacje o konkretnych działaniach i ich wykonaniu są tworzone równoległe z odnoszącymi się do nich informacjami na temat kwestii budżetowych tak, że alokacje budżetowe odpowiadają (są wręcz konsekwencją) przyjętym i realizowanym zadaniom;

- zarządcze budżetowanie zadaniowe (*managerial performance budgeting*) – informacje o wykonaniu zadań są w jego ramach wykorzystywane do zarządzania obszarami polityki, za które odpowiada kierujący danym działem administracji państwa, a także do zarządzania aparatem administracyjnym obsługującym ten dział w ramach systemu zapewniającego rozliczalność samej administracji oraz poszczególnych osób w niej zatrudnionych.

Wyróżnione modele zadaniowych systemów planowania budżetowego można rozumieć jako projektowane lub opisywane obrazy, stanowiące swoistą miarę przyłożoną do rzeczywistości – takie, które przedstawiają sytuację w przestrzeni logicznej, wskazując na istnienie bądź nieistnienie określonych stanów⁴. W takim ujęciu obrazują one stypizowane sposoby

implementacji logiki zarządzania sferą administracji publicznej przez (różnie i w różnym stopniu realizowane) formułowanie zadań i rozliczanie z ich realizacji w określonym czasie, z użyciem różnego rodzaju mierników efektywności (a często także innych kryteriów oczekiwanego działania administracji, takich jak w szczególności sprawność). Pozwalają one na ocenę, w jakim stopniu budżetowanie w administracji publicznej jest powiązane z planowaniem, zwłaszcza strategicznym, co samo w sobie implikuje wieloletnią perspektywę⁵.

W praktyce państw OECD, budżetowanie zadaniowe przybiera najczęściej postać jednej z pierwszych dwóch form zidentyfikowanych jako modele tworzenia, implementacji i kontroli. Bezpośrednie budżetowanie zadaniowe występuje jedynie w ograniczonej liczbie państw i odnosi się nie do całego systemu, lecz jedynie do określonych, uznawanych za szczególnie nadające się do tego pozycji wydatkowych, zazwyczaj dotyczących kształcenia wyższego i nauki oraz prowadzenia szpitali w ramach opieki zdrowotnej.

Warto zauważyć, że w odniesieniu do modelu prezentacyjnego oczekuje się, że zwiększy on przejrzystość planowania i kontroli budżetowej, że poniekąd będzie wyjaśniał to, co jedynie enigmatycznie przedstawia budżet tradycyjny.

⁴ L. Wittgenstein: *Tractatus logico-philosophicus: Logisch-philosophische Abhandlung*, Frankfurt am Main 1963, tezy 1.12, 2.15, 2.13.

⁵ P. Bleyen, D. Klimovsky, G. Buckaert, Ch. Reichard: *Linking budgeting to results? Evidence about performance budgets in European municipalities based on a comparative analytical model*, [w:] M. Sicilia, I. Steccolini, *Public Budgeting in Search of Identity: State of the Art and Future Challenges*, Routledge, Abingdon 2021, s. 95-105; M. Sicilia, I. Steccolini: *Public Budgeting in Search of Identity: State of the Art and Future Challenges*, "Public Administration Review" Vol. 19, Issue 7/2017, s. 905-910.

Warunkiem powstania jakiejś wartości dodanej jest jednak zapewnienie odpowiedniego klucza rekondycyjnego pozycji budżetowych – zadaniowych i tradycyjnych. Zazwyczaj zwraca się tu uwagę, że – jakkolwiek taka formuła może wspomagać zarządzanie, a nawet zwiększyć rozliczalność systemową – to jednak w tym modelu nie ma oczekiwań, że alokacje budżetowe (w ramach planowania budżetowego) będą determinowane przede wszystkim przez kwestie zadaniowe. Innymi słowy, dominuje w tym przypadku funkcja informacyjna/eksplanacyjna budżetu zadaniowego – poniekąd służebna wobec budżetu tradycyjnego.

Warto zwrócić uwagę, że już w przedstawionym ujęciu (modelu prezentacyjnego budżetu zadaniowego) ujawnia się zasadnicza cecha dyskusji (w nauce i praktyce administracyjnej) na temat budżetowania zadaniowego, którą jest przemieszanie argumentacji deskryptywnej z preskryptywną (normatywną)⁶. Zatem pewne argumenty odnoszą się do tego co jest opisem praktyki (istniejącej lub możliwej), zaś inne wskazują jaka powinna być. Warto jednak rozdzielić te dwie sfery, na tyle, na ile to możliwe. Dodatkowo warto zauważyć – w moim przekonaniu słusznie – że zakres wprowadzenia w życie reguł budżetowania zadaniowego nie jest wynikiem refleksji czysto teoretycznej, lecz rezultatem przetargu politycznego, kierującego się mniej więcej tymi samymi regułami,

które są właściwe dla wyboru publicznego⁷. W tym kontekście dokonane wybory dotyczą zasadniczej – również w kontekście ram kontroli wykonywanej przez właściwe do tego organy państwa, takie jak np. NIK – kwestii uznania przez uczestników przetargu politycznego (w tym i wyborców) potrzeby kontrolowalności a zwłaszcza rozliczalności administracji za powierzone jej zadania. System oparty na logice budżetu zadaniowego jest bowiem dużo bardziej przejrzysty i właśnie rozliczalny niż system tradycyjny. Otwarcie systemu administracji publicznej na tę praktykę wymaga więc wynegocjowania w jej ramach mandatu dla jej akceptacji i wyposażenia instytucji kontrolnych w faktyczne kompetencje do sprawdzenia, czy system działa według zaakceptowanych reguł.

Powiązanie budżetu Unii z budżetami państw członkowskich

Z punktu widzenia państw członkowskich Unii Europejskiej zasadnicze powiązania ich systemów planowania budżetowego z odpowiadającym im systemem odnoszącym się do kreowania budżetu ogólnego UE ma charakter pasywny, w tym sensie, że nie zawiera mechanizmów, które automatycznie powodowałyby przechodzenie krajowych systemów budżetowych na jakiś model, który byłby fundamentalnie determinowany albo przez system budżetowy UE (pragmatycznie), albo przez prawo Unii (deontycznie). Głównym mechanizmem

⁶ Zob. np. Ch. Lindblom: *The Science of „Muddling Through”*, „Public Administration Review”, Vol. 12, No. 11/959, s. 79-88; także J. M. Kelly, W. C. Rivenbark: *Performance Budgeting for State and Local Government*, Armonk 2011, s. 23-49.

⁷ A. Wildavsky: *Political Implications of Budgetary Reform*, „Public Administration Review” Vol. 21, No. 4/1961, s. 183-190.

powiązania obu systemów budżetowych jest, z jednej strony, wykonanie przez państwa członkowskie obowiązku zapewnienia UE środków finansowych na jej funkcjonowanie, a z drugiej, realizacja przez Unię Europejską jej polityk dzięki działaniom samych państw członkowskich.

Podstawami prawnymi wspomnianego powiązania są przepisy traktatowe oraz prawa wtórnego UE; owego powiązania dotyczą także przepisy przyjmowane przez same państwa członkowskie w celu zapewnienia właściwej gospodarki budżetowej odnoszącej się do środków pochodzących z Unii Europejskiej. We wspomnianych aspektach dochodowo-wydatkowych, owo powiązanie jest uregulowane przepisami traktatowymi, prawa wtórnego UE, a także regulacji krajowej.

W odniesieniu do dochodów budżetu ogólnego UE, podstawą jest postanowienie art. 311 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) oraz wydana na jego podstawie (art. 322 TFUE) decyzja Rady 2020/2053/UE, Euratom z 14 grudnia 2020 r. w sprawie systemu zasobów własnych Unii Europejskiej oraz uchylająca decyzję Rady Unii Europejskiej nr 2014/335/UE, Euratom z 26 maja 2014 r. w sprawie systemu zasobów własnych Unii Europejskiej⁸, a także rozporządzenie Rady 2021/768/UE, Euratom z 30 kwietnia 2021 r., określające środki wykonawcze dotyczące systemu zasobów własnych Unii Europejskiej oraz uchylające rozporządzenie Rady 2014/608/UE,

Euratom z 26 maja 2014 r. określającego środki wykonawcze dotyczące systemu zasobów własnych UE⁹. Wydatków dotyczą zaś, przede wszystkim, postanowienia art. 312-325 TSUE. Te odnoszą się także do istotnej kwestii wykonania budżetu – w odniesieniu do którego Traktat ustala zasadę współdziałania Komisji Europejskiej z państwami członkowskimi. W akapicie pierwszym, art. 317 TFUE, przepis ten przewiduje bowiem, że: „Komisja wykonuje budżet we współpracy z Państwami Członkowskimi zgodnie z przepisami rozporządzeń wydanych na podstawie art. 322, na własną odpowiedzialność i w granicach przyznaných środków, zgodnie z zasadą należytego zarządzania finansami. Państwa Członkowskie współpracują z Komisją w celu zapewnienia, aby środki były wykorzystane zgodnie z zasadami należytego zarządzania finansami”¹⁰.

Istotnymi postanowieniami TFUE są również te, które dotyczą zwalczania nadużyć finansowych na szkodę budżetu ogólnego UE. Zwarto je w art. 325 TFUE, który również przewiduje wspólne wykonywanie kompetencji w tym zakresie przez Unię i jej państwa członkowskie. W ust. 2 przepis ten przewiduje obowiązek asymilacji, tj. podejmowania w państwach członkowskich – w odniesieniu do zwalczania nadużyć finansowych na szkodę interesów finansowych UE – takich samych środków, jakie stosują one do zwalczania nadużyć naruszających ich własne interesy finansowe.

⁸ Dz.U. z 2021 r. poz. 1251.

⁹ Dz.U. UE L z 2021 r. poz. 1651.

¹⁰ Dz.U. UE L z 2021 r. poz. 165.

Istotny wpływ prawa UE na funkcjonowanie budżetów krajowych mają również prawne ramy zarządzania gospodarczego w Unii Europejskiej, które znajdują podstawę traktatową w przepisach art. 121 TFUE (tj. w procedurze wzajemnego monitorowania polityk gospodarczych, w tym budżetowych państwa członkowskich w obszarze wyznaczanym przez Radę do Spraw Gospodarczych i Finansowych (ECOFIN) w postaci ogólnych kierunków polityk gospodarczych) oraz art. 126 TFUE (tj. w ramach procedury unikania nadmiernego deficytu), jak też w rozbudowanym zasobie aktów prawa wtórnego (obejmującego w szczególności regulacje tzw. Paktu stabilności i wzrostu, sześciopaku, dwupaku oraz Paktu fiskalnego)¹¹. Przepisy te – mimo że w istotnym zakresie wpływają na funkcjonowanie budżetu państwa i całego krajowego systemu budżetowego – nie determinują jego zasadniczej postaci, a więc również nie wpływają bezpośrednio i decydująco na metody i formy planowania budżetowego. Fundamentalnie jednak wpływają na aspiracyjność działania państwa, a przez to i cele i polityki, których finansowym zapisem jest budżet¹². Poza tym, pośrednio wszystkie wspomniane reguły zmierzają do zapewnienia przejrzystości

systemu planowania budżetowego, zwiększenia jego sterowalności, a także podwyższenia poziomu rozliczalności podmiotów, które odpowiadają za wykonanie budżetu. Przez to owe wymogi przyczyniły się m.in. do rozpowszechnienia albo ugruntowania stosowania w państwach członkowskich standardów sprawozdawczości finansowej ESA 95, a także – pośrednio – międzynarodowych standardów księgowych IPSAS¹³.

We wspomnianych regulacjach unijnych nie ma jednak mowy np. o żadnym obowiązku wprowadzenia budżetu zadaniowego (jako rozwiązania systemowego) w jakiegokolwiek postaci funkcjonalnej. Stąd, istniejące w polskiej praktyce budżetowej instytucje ustawy z 27 sierpnia 2009 o finansach publicznych¹⁴ – Wieloletni Plan Finansowy Państwa (zob. w szczególności art. 104 ufp), ustawa budżetowa (z jej składnikiem w postaci budżetu państwa, zob. art. 109 ust. 1 pkt 1 ufp) – nie muszą być ujmowane w postaci zadaniowej.

Jak wspomniano, reguły wiążące system budżetowy UE i państw członkowskich znajdują się także w systemach prawnych samych tych państw. W Polsce, zasadnicze formuły powiązania zostały ustalone w ustawie o finansach publicznych

¹¹ Zob. ich omówienie (na różnych etapach rozwoju regulacji) np. [w:] G. Majone: *Rethinking the Union of Europe Post-Crisis. Has Integration gone Too Far?*, Cambridge 2014, s. 88-117; J. Kaarlejärvi: *Fiscal Policy without a State in EMU? Germany, the Stability and Growth Pact and Policy Consolidation*, Basingstoke 2007, s. 2152; A. Nowak-Far: *Pakt Stabilności i Wzrostu. Funkcje, działanie i przyszłość*, Warszawa 2007; A. Nowak-Far: *Finanse Unii Europejskiej. Aspekty instytucjonalne i prawne*, Warszawa 2012, s. 117-133.

¹² A. Schick: *Performance Budgeting and Accrual Budgeting: Decision Rules or Analytical Tools?*, "OECD Journal on Budgeting" Vol. 7, No. 2/2007, s. 117-118.

¹³ S. Bellanca, J. Vanderhooft: *International Public Sector Accounting Standards (IPSAS) Implementation in the European Union (EU) Member States*, "Journal of Modern Accounting and Auditing" Vol. 10, No. 3/2014, s. 257-269.

¹⁴ Dz.U. z 2021 r. poz. 305 tj., dalej także „ufp”.

– konkretnie w jej dziale IV (art. 202-210), choć należy również zauważyć, że nie tylko tam, ale w całej tej regulacji. W ramach przepisów ustawowych, środki pochodzące z budżetu UE są klasyfikowane (dość nie-spójnie) jako „środki europejskie” oraz właśnie jako „środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej”. Zgodnie z przepisami ufp (art. 5 ust. 3 pkt 1, 2, 4, 5a-5c), należą do nich środki pochodzące z funduszy strukturalnych UE oraz wskazanych w niej innych funduszy działających na podstawie prawa unijnego (w tym funduszy wspólnej polityki rolnej, funduszy inicjatywy na rzecz zatrudnienia ludzi młodych, instrumentu „Łącząc Europę”); przytoczone tu przepisy do „środków europejskich” zaliczają również te pochodzące z wkładów państw Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu (EFTA) – nie stanowią one jednak składników budżetu ogólnego UE.

Istotną cechą środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej jest ich „zadaniowy” charakter i odniesienie do określonych przez prawo UE ram programowania. Przez programowanie należy tu rozumieć rodzaj planowania, nakierowanego na zmianę określonego systemu społecznego, w którym wskazuje się nie tylko cele ogólne i szczegółowe, ale również trajektorię zmiany i narzędzia służące do jej zachowania, jak również identyfikuje zmienne, stanowiące miary osiągniętego postępu realizacji zmiany oraz wskaźniki, za pomocą których można je mierzyć w określonym czasie przed zakończeniem programu, w momencie jego zamknięcia,

a także – jeżeli jest to z jakichś powodów pożądane – po zakończeniu.

Zapewnienie relacji pomiędzy środkami pochodzącymi z budżetu Unii Europejskiej a programami, w ramach których mają być wydatkowane, odpowiada osiągnięciu pożądanej także w budżecie zadaniowym konkretyzacji (i kontrolowalności) relacji pomiędzy finansowym rozliczeniem realizacji określonych celów administracji państwowej (w ramach jej kompetencji) a obszarem ich sprawczego oddziaływania. Ta pragmatycznej natury relacja zachodzi zatem pomiędzy instrumentem (środkami, których wykorzystaniu nadano odpowiednio zdeterminowaną poza krajowym systemem prawnym, skoordynowaną strukturę), a celem ich użycia (obszarem oddziaływania z zakresu polityki publicznej, którym także nadano strukturę skoordynowaną, mającą jednak wobec narzędzia pozycję nadrzędną, koordynującą). Przypomnijmy, że przez koordynację, przynajmniej w administracji publicznej, można rozumieć ułożenie istotnych dla osiągnięcia określonych celów danego systemu społecznego procesów, w logicznym (w ujęciu pragmatycznym) z punktu widzenia jakiegoś racjonalnego modelu rzeczywistości porządku wobec siebie lub wobec systemu, którego owo „cokolwiek” jest częścią. Dodatkowo, należy zauważyć, że koordynację osiąga się przez standaryzację (ważniejszych dla celów danego systemu) działań, nadanie im formy planowej oraz zapewnienie w ramach tego systemu właściwej wymiany informacji¹⁵. Logiczność pragmatyczną

¹⁵ Zob. w szczególności J. D. Thompson: *Organizations in Action*, New York 1967, s. 55-56.

systemu osiąga się zaś przez takie ułożenie działań podejmowanych w ramach danego systemu, które najbardziej efektywnie i sprawnie pozwalają na osiągnięcie celu, co implikuje, że prawidłowo uwzględniają one także istniejące uwarunkowania dynamiczne (odnoszą się do fizycznego wymiaru funkcjonowania rzeczywistości) oraz deontyczne (dotyczą zasadniczych prawideł funkcjonowania ludzi w określonych strukturach społecznych).

Wpływ reguł odnoszących się do wykorzystania środków pochodzących z budżetu UE może być jednak skupiony na budżetach tych jednostek, które realizują programy europejskie przy relatywnie niskim poziomie ich wykorzystania w ramach struktur programowania przyjętych w danym państwie (tj. na relatywnie niskim poziomie agregacji systemu budżetowania sektora publicznego). W odniesieniu do nich mają bowiem zastosowanie umowne warunki dofinansowania projektów, o których mowa w art. 206 ufp, odnoszącej się w tym miejscu także do ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju¹⁶ oraz szeregu ustaw sektorowych¹⁷, które przecież zgodnie z art. 206 ust. 2 ufp muszą zawierać „opis projektów lub zadań, w tym cel, na jaki przyznano środki, i termin ich realizacji” (ale z zastrzeżeniem ust. 6 znacząco ograniczającego zastosowanie tej reguły). Możliwość zadaniowego ujęcia działań finansowanych w tych ramach jest tym większa, że wspomniana już regulacja dotycząca zasad prowadzenia

polityki rozwoju wręcz wymaga ich logicznego, systemowego powiązania ze strategiami rozwoju kraju przyjmowanymi na długi i średni okres, a także z innymi działaniami planistycznymi w administracji publicznej.

W odniesieniu do budżetów jednostek wyższych poziomów organizacji terytorialnej państwa tzn. budżetów, których dysponentami są centralne organy administracji publicznej (a co za tym idzie, na wyższym poziomie agregacji systemu planowania budżetowego sektora publicznego), a w szczególności w odniesieniu do budżetu państwa, nie ma już mowy o jakimś bezpośrednim, a przy tym równie silnym, jak ma to miejsce wobec budżetów pozostałych jednostek, wpływie logiki działania tych środków na formy czy metody jego funkcjonowania.

Warto zauważyć, że nawet samo uwzględnienie środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej, albo takich, na które wystarczająco silnie oddziałuje unijna zasada programowania, w budżetach wyższego poziomu organizacji państwa wzbudza kontrowersje przede wszystkim dlatego, że z punktu widzenia unijnej regulacji (znajdującej pragmatyczne odzwierciedlenie w przepisach art. 207 ufp dotyczących zwrotu środków) są one przekazywane do państw członkowskich właściwie jedynie warunkowo. W odniesieniu do budżetu państwa art. 111 ufp przewiduje, że zalicza się te środki do jego dochodów), ale pod warunkiem przekazania

¹⁶ Dz.U. z 2021 poz. 1057 tj.

¹⁷ Odnoszących się do poszczególnych programów, instrumentów i inicjatyw finansowanych z środków budżetu Unii Europejskiej, wymienionych w art. 206 ust. 1 ufp.

ich na rachunek dochodów budżetu państwa. Jak się jednak zauważa, z przepisów ufp nie można jednoznacznie wywnioskować, na jakich kontaktach środki te powinny być ewidencjonowane, wedle jakich zasad gromadzone; nie jest również jasne, jak te środki monitorować i w jaki sposób dawać sprawozdanie z ich realizacji¹⁸. Nie oznacza to wcale, że tych koniecznych wskazówek prawo krajowe nie zawiera; są jednak systemowo rozproszone. W odniesieniu do większości środków przekazywanych do budżetu państwa, stosuje się przepisy rozdziału 4 rozporządzenia Ministra Finansów z 15 stycznia 2014 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa¹⁹.

Zainicjowane w Polsce praktyki dotyczące tworzenia i funkcjonowania budżetu zadaniowego wynikały z głębokiej analizy praktyki innych państw. Brały również pod uwagę realia funkcjonowania budżetu Unii Europejskiej oraz wymogi zapewnienia środkom pochodzącym z jej budżetu adekwatnej obsługi administracyjnej, której nie dałoby się zrealizować bez wprowadzenia elementów budżetowania zadaniowego. Ze wskazanych jednak powodów, owa zasadnicza motywacja mogła jedynie w bardzo ograniczonym stopniu odnosić się do budżetu państwa. Projekty wprowadzenia budżetu zadaniowego nie wyszły jednak poza ramy prezentacyjne, co nie oznacza, że nie ma

to żadnej wartości. Nowe praktyki wprowadziły bowiem nową jakość do systemu planowania budżetowego. Należą do nich w szczególności wypracowanie określonej logiki organizacji systemu budżetowania i tworzenia budżetu państwa w układzie zadaniowych, stworzenie siatki definicyjnej systemu budżetowania zadaniowego, a także wprowadzenie do systemu logiki formułowania mierników.

Nie oznacza to jednak, że praktyki te pozwoliły na osiągnięcie zadowalającego efektu w postaci oparcia funkcjonowania państwa na budżecie zadaniowym, przy pomocniczym uwzględnieniu budżetu tradycyjnego (a nie odwrotnie). Nie wydaje się również, żeby wspomniane praktyki ugruntowały się w polskiej praktyce administracyjnej na tyle silnie, aby administracja nie mogła już od nich odejść (np. z uwagi na zjawisko wytworzenia „zależności od ścieżki” (*path dependence*), które polega na powstaniu takiej sytuacji, w której koszt rezygnacji z przyjętych rozwiązań jest zbyt wysoki. Jak już to wskazano, także prawo unijne nie jest wystarczająco silną determinantą w tym zakresie.

Ważnym, racjonalnym motywem ostrożnego podchodzenia do budżetowania zadaniowego w odniesieniu do budżetu państwa jest ten odnoszący się do zjawiska malejących korzyści krańcowych, objawiającego się w warunkach zwiększenia ilości informacji²⁰. Implikuje to, że zbytnie

¹⁸ Zob. M. Humel-Maciewiczak, A. Nowak-Far: *Komentarz do art. 202 UFP*, [w:] W. Misiąg (red.): *Ustawa o finansach publicznych. Ustawa o odpowiedzialności za naruszenie finansów publicznych, Komentarz*, Warszawa 2019, s. 681-682

¹⁹ Dz.U. z 2021 r. poz. 259 tj.

²⁰ Przegląd problemów z tym związanych w: Ch. Sowyer: *Judgment and Decision Making: Extrapolations and Applications*, [w:] R. Gowda, J. C. Fox (eds.): *Judgments, Decisions, and Public Policy*, Cambridge 2002, s. 9-45

uszczegółowienie budżetu (także zadaniowego) może nie być korzystne z uwagi na zwiększające się koszty korzystania z niego jako narzędzia zarządzania w sferze publicznej. Koszty te mogą być jednak zmniejszone, gdy w systemie planowania korzysta się nie z dwóch równoległych systemów budżetowych (tradycyjnego i zadaniowego), lecz tylko z jednego, bardziej użytecznego.

Zdolność systemu budżetowego Unii do wypełniania roli modelu

Ramy regulacyjne UE odnoszące się do tworzenia, wykonania i kontrolowania unijnego budżetu nie zawierają wymogu nadania temu systemowi postaci zadaniowej. Takiego wymogu nie da się wywieść z art. 310 TFUE dotyczącego organizacji budżetu UE; nie może on wynikać również z ram prawnych wieloletniego planowania finansowego UE (art. 312 TFUE), czy rocznego planowania budżetowego (art. 313-315 TFUE); nie istnieją takie wymogi również w przepisach traktatowych, odnoszących się do wykonania budżetu (przede wszystkim zawartych w części 6, Tytule II, rozdziale 4 TFUE). Warto jednak zauważyć, że we wspomnianych przepisach, zwłaszcza zaś tych odnoszących się do wykonania budżetu oraz jej kontroli, zawarte są załączki logiki zadaniowej. To na niej oparto zamysł nasycenia elementami zadaniowymi budżetu unijnego w 2015 r., za przewodnictwa Jeana-Claude'a Junckera (*EU Budget Focused on Results Initiative*).

Zgodnie np. z przepisem art. 317 TFUE, za wykonanie budżetu odpowiedzialne są wspólnie Komisja Europejska i państwa członkowskie. Zakres owej odpowiedzialności ma być określony w rozporządzeniach

budżetowych oraz w granicach środków przyznaných każdemu z tych podmiotów. Na podstawie wspomnianego przepisu, wykonanie budżetu odbywa się zgodnie z zasadą należytego zarządzania finansami, co w szczególności oznacza zapewnienie przestrzegania prawa w tym zakresie, jak również prawidłowości ściągania dochodów budżetowych i dokonywania z budżetu UE wydatków – tak, aby zarządzanie unijnymi środkami budżetowym było gospodarne (tj. środki zostały zapewnione we właściwym czasie i w odpowiedniej wysokości), efektywne i skuteczne.

Wykonanie budżetu przez KE przebiega w trzech różnych schematach organizacyjnych:

- w schemacie scentralizowanym, w ramach którego budżet wykonują departamenty samej Komisji lub jej agencje wykonawcze lub inne ciała utworzone przez Wspólnotę;
- w schemacie zdecentralizowanym albo „dzielonym”, w ramach którego zadania finansowane z budżetu ogólnego Wspólnoty są wykonywane przez państwa członkowskie (wtedy właśnie mówimy o schemacie „dzielonym”) lub przez kraje nieczłonkowskie (wtedy mamy do czynienia ze schematem „zdecentralizowanym”); w ramach takich schematów KE dokonuje kontroli rachunków wykonania zadań;
- w schemacie zarządzania zadaniami wspólnie z innymi organizacjami międzynarodowymi.

Rozliczenie budżetu UE jest kontrolowane przez Europejski Trybunał Obrachunkowy (tj. organ, którego działanie jest uregulowane w art. 285-287 TFUE). Ma badać rachunki Unii, jak również dochody i wydatki wszystkich organów lub jednostek

utworzonych przez Unię (chyba że akty założycielskie tych podmiotów wykluczałyby taką kontrolę). Kryterium kontroli ETO miały być legalność i prawidłowość dochodów i wydatków. Trybunał Obrachunkowy ma również „upewnić się co do należytego zarządzania finansami” podlegających jego kontroli instytucji, organów i innych jednostek. ETO wspiera przechodzenie instytucji kontrolowanych do standardów budżetu zadaniowego. Jest to podejście naturalne, gdyż – zwłaszcza w kontekście wymagań programowania – elementy zadaniowe planowania budżetów jednostek korzystających z środków budżetowych UE w jakiegokolwiek przypisanych w owym programowaniu funkcji jest wręcz wymuszone. Po drugie, w odniesieniu do innych budżetów – ułatwia ich analizę i ocenę.

W praktyce Unia Europejska działa więc także na podstawie wielu instrumentów planistycznych, które opisują jej działania (a jeśli chodzi o wykonywanie budżetu w schemacie zdecentralizowanym także działania państw członkowskich) wedle logiki zadaniowej. Wiele z nich zostało już wspomnianych. Warto jednak dodać, że przykładami tego rodzaju planowania są długofalowe programy rozwojowe UE (ujęte np. w formie priorytetów i programów Komisji Europejskiej), strategie rozwojowe Rady Europejskiej. W odniesieniu do procesu budżetowania, istotnym wzorcem postępowania jest przyjmowanie dokumentu identyfikującego cele strategiczne UE „*Statement of Goals for the*

EU Budget”, który w istotnym zakresie jest uwzględniany w samej strukturze budżetu unijnego.

Także system sprawozdawczy wykonania budżetu jest obecnie oparty w większym stopniu na logice zadaniowej. Unijne roczne sprawozdania z zarządzania i z wykonania (*Annual Management and Performance Report* – AMPR, będące głównym dokumentem sprawozdawczym w większym stopniu niż jego poprzednicy (tj. tzw. sprawozdań podsumowujących i sprawozdań dotyczących artykułu 318 (*Synthesis Reports* i *Article 318 Reports*)) odzwierciedla logikę zadaniową. Elementy zadaniowe w odniesieniu do budżetu ogólnego UE stara się również upowszechnić Trybunał Obrachunkowy UE. Ten zwraca jednak uwagę na pewne dysfunkcje w tym zakresie, zwłaszcza na trudności utrzymania przez Komisję Europejską (odpowiedzialną za tworzenie i wykonanie budżetu ogólnego) pełnej kontroli procesu budżetowego, a także właściwej jakości rezultatów jej działań. W szczególności identyfikuje problemy dotyczące odpowiedniego zrównoważenia wskaźników (tj. nadania im właściwych wzajemnych proporcji odzwierciedlających wagę zjawisk, do których się odnoszą względem realizowanych polityk publicznych), atrybucji (tj. adekwatności przypisania wskaźników do zjawisk), specyficzności (tj. wykazania wystarczająco istotnego związku z programami) oraz aktualności²¹.

System budżetowania UE nie może być jednak traktowany jako idealny wzorzec

²¹ Zob. zwłaszcza: European Court of Auditors, *Report of the European Court of Auditors on the performance of the EU budget – status at the end of 2019*, Luxembourg 2020, s. 9-43.

dla państw członkowskich z tego powodu, że sam nie jest w pełni rozwiniętym systemem budżetowania zadaniowego. Bierze się to z wielu powodów. Najważniejszym jest jego strukturalna sztywność wynikająca stąd, że jest on przymusowo zrównoważony i ma charakter – w dominującym stopniu – inwestycyjny (przy czym określenie to należy tu rozumieć bardzo szeroko). Dodatkowo, w ramach zarządzania zdecentralizowanego, jest to budżet, który w istotnym stopniu ma charakter uzupełniający w stosunku do tego, co budżetują same państwa członkowskie i nie dotyczy tych aspektów ich funkcjonowania, które odnoszą się do kwestii znajdujących się poza zakresem kompetencji powierzonych UE lub objętych finansowaniem ze środków unijnych.

Ze wspomnianych deficytów systemowych budżetowania unijnego wynika jednak poniekąd zaskakujący wniosek, że także same praktyki państw członkowskich muszą być, choćby uprzedzająco, odzwierciedlane w praktyce budżetowej Unii Europejskiej. Implikuje to, że system budżetowy UE opierałby się w większym stopniu na logice zadaniowej, gdyby same państwa szerzej stosowały tę logikę w swoich systemach.

Z tego powodu przytoczony już w tym opracowaniu raport OECD²² wskazuje nadal aktualną potrzebę zwiększenia „zadaniowej” zawartości budżetu UE. Proponuje się szersze zastosowanie procedur przeglądu wydatków w trakcie wykonywania budżetu, oparcie go na

standaryzowanych kryteriach nawiązujących do priorytetów politycznych UE, zwiększenie zgodności (w aspekcie planowania i wykonywania, a także kontroli) zasadniczych formuł planowania budżetowego w UE, co sprowadza się do zapewnienia spójności (także w odniesieniu do perspektywy czasowej) pomiędzy różnymi dokumentami planistycznymi UE, a także inicjatywami pozabudżetowymi, ale o doniosłości budżetowej (takimi jak np. *EU Better Regulation*), szersze stosowanie wymogów i narzędzi monitorowania realizacji programów wydatkowych UE, w tym wbudowania w system narzędzi monitorowania strategicznego. Proponuje się także zwiększenie powiązań pomiędzy unijnym systemem budżetowym a jego krajowymi odpowiednikami – co ciekawe – przez zapewnienie udziału w tym procesie parlamentów narodowych (a to ze względu na ich konstytucyjne zadania kontroli władzy wykonawczej nie jest propozycją nieuzasadnioną).

Należy jednak podkreślić, że sformułowane tu wnioski i postulaty są relewantne na tyle, na ile budżet krajowy, do którego mogą się odnosić spełnia zasadnicze wymogi jednolitości, tj. ujmuje, w miarę pełnym zakresie, wszystkie zadania i polityki państwa. Nie mogą być one zatem uznane za mające w pełni zastosowanie wtedy, gdy owe zadania i polityki państwa są rozproszone i umieszczone poza budżetem, a w niektórych przypadkach nawet poza budżetami jednostek finansów publicznych.

²² R. Downes, D. Moretti, S. Nicol, op.cit., s. 32-36.

Wnioski

Z punktu widzenia państw członkowskich Unii Europejskiej zasadnicze powiązania ich systemów budżetowych z systemem budżetu ogólnego UE mają postać pasywną, w tym sensie, że nie opierają się one na mechanizmach, które automatycznie powodowałyby przechodzenie krajowych systemów budżetowych na jakiś model, będący fundamentalnie determinowany przez system budżetowy Unii lub przez prawo UE – a więc poniekąd w ramach powiązania pragmatycznego (wymuszonego logiką związku budżetu krajowego z budżetem unijnym) albo deontycznego (wymuszonego regułą prawa unijnego).

Najbardziej efektywnym kanałem, dzięki któremu logika zadaniowa przechodzi z przestrzeni unijnej regulacji budżetowej do przestrzeni krajowej jest korzystanie przez państwo członkowskie ze środków pochodzących z budżetu UE oraz – w tym kontekście – realizacja przez państwa obowiązku zapewnienia właściwej gospodarki budżetowej w tym zakresie (co wymusza jednocześnie zastosowanie właściwej logiki programowania), w tym w szczególności obowiązku zwalczania nadużyć finansowych na szkodę budżetu ogólnego UE, zgodnie z zasadą asymilacji.

Istotny wpływ na funkcjonowanie budżetów krajowych mają również prawne ramy zarządzania gospodarczego w Unii Europejskiej. Przepisy te – mimo że w istotnym zakresie wpływają na funkcjonowanie budżetu państwa i szerzej, całego krajowego systemu budżetowego – nie determinują jego postaci, a więc również nie wpływają bezpośrednio i decydująco na metody i formy planowania budżetowego. Pośrednio jednak wszystkie wspomniane reguły zmierzają

do zapewnienia przejrzystości systemu budżetowego, zwiększenia jego sterowalności, a także podwyższenia poziomu rozliczalności podmiotów, które odpowiadają za wykonanie budżetu. Wpłynęły także na upowszechnienie zastosowania jednolitych standardów międzynarodowych rachunkowości budżetowej, a w przyszłości mogą stać się czynnikiem sprzyjającym spopularyzowaniu metod budżetowania zadaniowego.

Wpływ reguł odnoszących się do wykorzystania środków pochodzących z budżetu UE może być jednak skupiony na budżetach tych jednostek, które realizują programy europejskie na relatywnie niskim poziomie organizacji (a zatem i agregacji budżetowej) wykorzystania tych środków w ramach struktur programowania przyjętych w danym państwie. W odniesieniu do budżetów jednostek wyższych tj. tych, których dysponentami są centralne organy administracji publicznej, a w szczególności budżetu państwa, nie ma już mowy o jakimś bezpośrednim, a przy tym równie silnym jak ma to miejsce wobec budżetów innych jednostek wpływie logiki działania tych środków na formy czy metody jego funkcjonowania. Pewne elementy logiki zadaniowej znajdziemy jednak np. w Semestrze Europejskim, w którym istotne znaczenie ma planowanie średniookresowe i budżetowe odzwierciedlenie zdarzeń o logice zadaniowej, takich jak np. reformy emerytalne.

System budżetowania UE nie może być jednak traktowany jako idealny wzorzec dla systemu budżetowania zadaniowego państw członkowskich z tego powodu, że sam nie jest w pełni rozwiniętym systemem. Bierze się to z wielu czynników, w tym w szczególności stąd, że budżet UE funkcjonuje według szczególnych,

właściwych sobie zasad (takich jak np. zasada równowagi), a znaczna jego część ma charakter uzupełniający w stosunku do budżetów państw członkowskich. Jest to ponadto budżet, który nie dotyczy tych aspektów ich funkcjonowania, które odnoszą się do kwestii znajdujących się poza zakresem kompetencji powierzonych UE lub objętych finansowaniem budżetowym ze środków unijnych.

Jednocześnie należy podkreślić, że jakkolwiek sensowny wniosek o systemie budżetowania funkcji państwa, a zatem

i powiązaniu tego systemu z systemem unijnym, może być formułowany jedynie wtedy, gdy budżet państwa spełnia wymogi jego (niekoniecznie rozumianej absolutnie) jednolitości. Jak wiadomo, wymóg ten nie został w Polsce spełniony.

prof. dr hab. ARTUR NOWAK-FAR
Kolegium Ekonomiczno-Społeczne,
Szkoła Główna Handlowa w Warszawie
ORCID: 0000-0001-9321-4611

Słowa kluczowe: budżet państwa, budżet UE, logika zadaniowa, system planowania budżetowego

Bibliografia

1. S. Bellanca, J. Vanderhooft: *International Public Sector Accounting Standards (IPSAS) Implementation in the European Union (EU) Member States*, "Journal of Modern Accounting and Auditing" 2014, Vol. 10, No. 3, s. 257-269.
2. P. Bleyen, D. Klimovsky, G. Buckaert, Ch. Reichard: *Linking budgeting to results? Evidence about performance budgets in European municipalities based on a comparative analytical model*, [w:] M. Sicilia, I. Steccolini, *Public Budgeting in Search of Identity: State of the Art and Future Challenges*, Routledge, Abingdon 2021.
3. R. Downes, D. Moretti, S. Nicol: *Budgeting and Performance in the European Union: A Review in the Context of EU Budget Focused on Results*, "OECD Journal on Budgeting" 2017, No. 1.
4. European Court of Auditors, *Report of the European Court of Auditors on the performance of the EU budget – status at the end of 2019*, Luxembourg 2020.
5. M. Humel-Maciewiczak, A. Nowak-Far: *Komentarz do art. 202 UFP*, [w:] W. Misiąg (red.): *Ustawa o finansach publicznych. Ustawa o odpowiedzialności za naruszenie finansów publicznych, Komentarz*, Warszawa 2019.
6. J. Kaarlejärvi: *Fiscal Policy without a State in EMU? Germany, the Stability and Growth Pact and Policy Consolidation*, Basingstoke 2007.
7. J. M. Kelly, W. C. Rivenbark: *Performance Budgeting for State and Local Government*, Armonk 2011.
8. Ch. Lindblom: *The Science of „Muddling Through”*, „Public Administration Review" Vol. 12, No. 1/1959, s. 79-88.
9. N. Luhmann: *Law as a Social System*, Oxford 2004.
10. N. Luhmann: *Social Systems*, Stanford 1995.

11. Ю. М. Лотман: *О проблеме значений во вторичных моделирующих системах*, “Труды по знаковым системам” 1965, т. 2, s. 21-37.
12. G. Majone: *Rethinking the Union of Europe Post-Crisis. Has Integration gone Too Far?*, Cambridge 2014.
13. A. Nowak-Far: *Finanse Unii Europejskiej. Aspekty instytucjonalne i prawne*, Warszawa 2012.
14. A. Nowak-Far: *Pakt Stabilności i Wzrostu. Funkcje, działanie i przyszłość*, Warszawa 2007.
15. A. Schick: *Performance Budgeting and Accrual Budgeting: Decision Rules or Analytical Tools?*, “OECD Journal on Budgeting” Vol. 7, No. 2/2007, s. 109-138.
16. M. Sicilia, I. Steccolini: *Public Budgeting in Search of Identity: State of the Art and Future Challenges*, “Public Administration Review” Vol. 19, Issue 7/2016, s. 905-910.
17. Ch. Sowyer: *Judgment and Decision Making: Extrapolations and Applications*, [w:] R. Gowda, J. C. Fox (eds.), *Judgments, Decisions, and Public Policy*, Cambridge 2002.
18. J. D. Thompson: *Organizations in Action*, New York 1967.
19. A. Wildavsky: *Political Implications of Budgetary Reform*, „Public Administration Review” 1961, Vol. 21, No. 4, s. 183-190.
20. L. Wittgenstein: *Tractatus logico-philosophicus: Logisch-philosophische Abhandlung*, Frankfurt am Main 1963.

ABSTRACT

Performance-Relevant Relations Between the State Budget and the European Union's General Budget – Performance Logic in Planning

The article is intended to identify potential relations between the budget system of the European Union and the budget system of Poland that would have a pragmatic dimension. The budget planning system is here understood as determined basically by the legal regulations, and established in order to support the planning function of all public policies, or the majority of them, by entrusting this managerial function with a financial dimension. The article focuses on the fundamental features of the budget planning system of the state and the European Union. The analysis has been made with two serious reservations. The first one is the difference between the budget planning system of the states and that of the Union – since their very budgets are related to different – as for the nature, scope and portfolio – planned or potentially planned public policies. This is due to the limited competence of the EU and the universal nature of the states. The other reservation is that the two budget systems compared have significant structural differences. The Union's budget is unified, while the budgets of some EU states, especially that of Poland, are currently far from this standard. Therefore the assessment of anything referring to the relation of one of the budgets with the other must be limited to the elements that the scope of the state budget covers in the given state.

Prof. Artur Nowak-Far, PhD, Economic and Social College, Warsaw School of Economics

Key words: state budget, EU budget, performance logic, budget planning system