

# WYMIANA DOŚWIADCZEŃ

Grażyna Urbaniak, Artur Strumnik

## **Budżet zadaniowy zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich jako instrument racjonalizacji wydatków tych jednostek**

Teza, że Polska musi poprawić kondycję finansów publicznych i zrationalizować wydatki publiczne – w sytuacji globalnego kryzysu gospodarczego – nie wymaga udowodnienia i nie budzi to już żadnych wątpliwości. Podobnie zresztą jak przekonanie, że problem zagrożenia finansów publicznych, który jest znakiem obecnego czasu, nie da się, zdaniem wielu ekonomistów, rozwiązać w ciągu najbliższych kilku lat bez ponoszenia określonych kosztów społecznych.

W tej sytuacji szczególnej wagi nabiera kwestia poprawy efektywności i skuteczności działania sektora publicznego oraz reform służących racjonalizacji wydatków publicznych, w tym nowoczesnej metody planowania budżetowego (budżet zadaniowy), opartej na zarządzaniu finansami publicznymi przez rezultaty.

Sama idea budżetu zadaniowego nie jest nowa. Jest ona jednym z podstawowych elementów koncepcji Nowego Zarządzania Publicznego (*New Public Management*) rozpowszechnionej na świecie szczególnie w latach osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych XX wieku. To nowe podejście do kwestii zarządzania publicznego charakteryzowało się odejściem od klasycznych modeli administracji publicznej i zastąpieniem ich przez model menedżerski. Ujęcie menedżerskie opiera się na udowodnionym podobieństwie pewnych organizacyjnych cech administracji publicznej i sektora prywatnego (*profit seeking organizations*), a także sektora pozarządowego (*non-governmental organizations i not for-profit organizations*) i eksponuje znaczenie profesjonalnego zarządzania i efektywności. Zakłada się, że ad-

ministracja publiczna powinna większą uwagę zwracać na zadania, a ocena jej działalności (i funkcjonowania organizacji publicznych) powinna wynikać z osiągniętych wyników i być dokonywana na podstawie jednoznacznych, mierzalnych mierników (wskaźników, standardów) ich wykonania. Wyniki sprowadza się przy tym nie tylko do jakości usług świadczonych przez szeroko pojętą administrację publiczną (*outputs*), ale także do faktycznych zmian w życiu ludzi (społeczeństwa), jakie są następstwem działania administracji (*outcomes*).

Wymaga wyraźnego podkreślenia, że nowe zarządzanie publiczne ma cały czas w tle społeczne oczekiwanie, iż administracja publiczna zwróci większą uwagę na sposób, w jaki czyni użytek ze swoich ludzkich, rzeczowych i finansowych zasobów. Duży nacisk kładzie ono także na zmniejszenie kosztów świadczenia usług publicznych, a jednocześnie na zwiększenie ich jakości. Jednym słowem chodzi o osiągnięcie więcej mniejszym nakładem (*doing more with less*)<sup>1</sup>.

Wiele państw – obecnie jest ich około 50 – dążąc właśnie do zwiększenia efektywności i skuteczności działania sektora publicznego i poprawy racjonalności wydatkowania środków publicznych, zdecydowało się na radykalną zmianę systemu planowania budżetowego, przechodząc z metody tradycyjnej na metodę zadaniową. Najbardziej znane przykłady to: Stany Zjednoczone, Nowa Zelandia, Wielka Brytania, Francja, Holandia, Japonia. Wśród państw, które są nowymi członkami UE, prace nad wdrożeniem budżetu zadaniowego – obok Polski – podjęły m.in. także inne państwa, jak np. Słowacja i Węgry.

W tym miejscu należy zaznaczyć, że w Polsce metodę zadaniową do planowania swojego budżetu zaczęły wprowadzać jako pierwsze – i to znacznie wcześniej niż sektor rządowy – niektóre jednostki samorządu terytorialnego (np. Kraków, Poznań, Szczecin, Gdańsk).

Budżetowanie zadaniowe stosują także organizacje ponadnarodowe, np. Unia Europejska w części wydatków Komisji Europejskiej dotyczących polityk UE. Stosowanie metody zadaniowej, jako instrumentu poprawy jakości i efektywności finansów publicznych, zalecane jest również przez takie organizacje, jak: KE, IMF, Bank Światowy, OECD i ONZ.

Trzeba jednak zaznaczyć, że podejście do budżetowania zadaniowego będzie różne, w zależności od specyficznych uwarunkowań kraju, w którym została przyjęta i wdrożona ta metoda. Nie istnieje bowiem, jak zauważa OECD<sup>2</sup>, jeden uniwersalny model budżetu zadaniowego. Każdy kraj, podejmując suwerenną decyzję o wprowadzeniu tego instrumentu do swojego systemu prawnego, musi pójść swoją własną drogą, uwzględniając wszystkie możliwe uwarunkowania społeczno-gospodarcze i polityczne, w jakich

---

<sup>1</sup> C. C. Hood, *Contemporary Public Management. A New Global Paradigm, Public Policy and Administration* 1995, nr 2, s. 104 i n.

<sup>2</sup> "There is no single model of performance budgeting" – OECD 2007.

przyjdzie mu tę kluczową dla całego systemu finansów publicznych reformę realizować. Te uwarunkowania w każdym z tych obszarów są dla każdego kraju różne. Przyczyn zróżnicowania jest wiele, należą do nich między innymi poziom rozwoju gospodarczego i społecznego, wola i siła polityczna organów sprawujących władzę, przygotowanie kadry naukowej i wreszcie otwartość administracji na zmianę.

Mimo tych różnic można jednak wszędzie wyodrębnić pewne wspólne elementy, charakterystyczne dla tego typu planowania wydatków publicznych, należą do nich m.in.: skupienie uwagi na rezultatach, jasno sformułowane cele oraz mierniki ich realizacji, wprowadzenie szeregu mechanizmów charakterystycznych dla gospodarki rynkowej.

Ideą budżetowania zadaniowego jest kwantyfikacja zjawisk zachodzących w procesach budżetowych<sup>3</sup> na rzecz osiągnięcia określonych wyników. Budżet zadaniowy prezentuje najważniejsze cele i zadania stawiane rządzącym oraz stopień wykonania tych zadań. Natomiast budżet sporządzony w układzie klasycznym (tzn. według podziałek klasyfikacji budżetowej) nie uwzględnia celowości ponoszonych wydatków i efektywności wykorzystania środków publicznych, nie dostarcza także pełnej, wiarygodnej i przejrzystej informacji o efektach oddziaływania tych wydatków na kształtowanie się rzeczywistości społecznej. Nie daje zatem wskazówek ani narzędzi, które następnie mogłyby służyć lepszemu ukierunkowaniu zasilania budżetowego w przyszłości. Nie sposób bowiem, na podstawie budżetu w postaci tradycyjnej, ustalić ani planowanych, ani faktycznie poniesionych wydatków na realizowane działania, ani też udzielić odpowiedzi na pytanie, czy dane działanie jest efektywne, lub czy możliwe jest zmniejszenie wydatków na to działanie bez szkody dla zamierzonych rezultatów<sup>4</sup>.

Na świecie funkcjonuje już wiele definicji budżetu zadaniowego, jednak dla potrzeb tego opracowania zostaną przedstawione te spośród nich, które w ocenie autorów mają już ugruntowaną pozycję w literaturze przedmiotu oraz w sposób syntetyczny i najbardziej precyzyjny oddają całą istotę zagadnienia. I tak, zgodnie z definicją sformułowaną przez OECD, budżetowanie zadaniowe jest taką metodą budżetowania, w której w procesie budżetowania oraz przy decyzjach o alokacji zasobów wykorzystuje się informację o wynikach<sup>5</sup>.

---

<sup>3</sup> S. Owsiak, *Finanse publiczne, teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005, s. 261.

<sup>4</sup> K. Peter-Bombik, *Budżet zadaniowy narzędziem efektywnego zarządzania w sektorze samorządowym*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 437, seria „Ekonomiczne i organizacyjne instrumenty wspierania rozwoju lokalnego i regionalnego”, Szczecin 2006, s. 476.

<sup>5</sup> *Performance Budgeting in OECD Countries*, pod red. T. Curristine, OECD 2007, s. 20.

Zdaniem A. Schicka, budżetowanie zadaniowe można definiować w szerokim i wąskim ujęciu. W szerokim ujęciu budżetowanie zadaniowe to metoda budżetowania, w której wydatki ujmuje się w zadania (programy), dla których formułuje się cele i mierniki. W wąskim ujęciu jest ono metodą planowania wydatków, w której każdy przyrost zaplanowanych wydatków na dane zadanie musi się wiązać z przyrostem produkcji lub poprawą wyników<sup>6</sup>.

Z kolei M. Robinson definiuje budżetowanie zadaniowe jako metodę budżetowania wydatków, w której mechanizmy i procesy planowania oraz zarządzania wydatkami są tak zaprojektowane, aby wzmocnić relację między wydatkami a efektami przez systematyczne wykorzystywanie w procesie budżetowania informacji o wynikach, w celu lepszej alokacji i efektywności wydatków publicznych<sup>7</sup>. Natomiast A. Shah i C. Shen uznają, że budżetowanie zadaniowe jest systemem planowania wydatków, w którym wiąże się wydatki z celami i działaniami zaplanowanymi dla osiągnięcia tych celów oraz produktami otrzymywanymi w wyniku realizacji każdego z programów<sup>8</sup>.

Jak więc widać, istotą metody zadaniowej planowania budżetowego jest wprowadzenie zarządzania wydatkami publicznymi przez cele odpowiednio skonkretyzowane i zhierarchizowane, na rzecz osiągania określonych efektów, mierzonych za pomocą ustalonego systemu mierników<sup>9</sup>. Charakterystyczne cechy tej metody to: skupienie się na wynikach, elastyczność, odpowiedzialność oraz długoterminowa perspektywa<sup>10</sup>.

W Polsce prace koncepcyjne nad wdrożeniem budżetu zadaniowego do budżetu państwa rozpoczęte zostały w roku 2006, kiedy to w grudniu pojawiły się pierwsze regulacje prawne w ustawie o finansach publicznych. Został również zaprezentowany po raz pierwszy przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów materiał „Budżet Zadaniowy: Racjonalność – Przejrzystość – Skuteczność – Metodyka”. Jego podstawę stanowiły zapisy przyjętego przez rząd Programu Konwergencji i konieczność wypełnienia zawartego w nim postulatu zintegrowania planowania wieloletniego (strategicznego) na poziomie strategii rozwoju kraju z planowaniem operacyjnym (trzyletnie programy rządu) i rocznym budżetem państwa.

---

<sup>6</sup> A. Schick, *The Performing State: Reflection on an Idea Whose Time Has Come but Whose Implementation Has Not*, OECD Journal on Budgeting 2003, vol. 3, no. 2, s. 101.

<sup>7</sup> Performance Budgeting. Linking Funding and Results, pod red. M. Robinsona, International Monetary Fund, New York 2007, s. 1.

<sup>8</sup> Budgeting and Budgetary Institutions, pod red. A. Shah, The World Bank, Washington 2007, s. 143.

<sup>9</sup> Budżet zadaniowy w Polsce. Reorientacja z wydatkowania na zarządzanie pieniędzmi publicznymi, pod red. T. Lubińskiej, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2007, s. 26.

<sup>10</sup> Results Oriented Government. A Guide to Strategic Planning and Performance Measurement in the Alberta Government, Module 5: Performance Budgeting. Performance Measurement, Alberta Finance, Alberta 1998, s. 1.

Zgodnie z treścią tego dokumentu przyjęto, że jednocześnie sporządzane będą roczne budżety państwa i trzyletni program rządu, przy równoczesnym przejściu od tradycyjnego układu sporządzania budżetu (podział na części, działy, rozdziały i paragrafy) do struktury układu zadaniowego (dzielącego się na funkcje, programy i zadania) i ewaluacji programów budżetowych przy zastosowaniu mierników skuteczności i efektywności.

Założono także, że budżet państwa, w tym również budżet resortu sprawiedliwości, zostanie sporządzony w układzie zadaniowym po raz pierwszy w roku 2009. Ze względu na złożoność problemu przejścia z dotychczasowej metodyki budżetowania na budżet zadaniowy przewidywano równocześnie, że w latach 2009–2010 budżet sporządzany będzie zarówno w układzie tradycyjnym, jak i zadaniowym. Dopiero budżet państwa na rok 2011 ma być sporządzony już wyłącznie w układzie zadaniowym i obejmować wszystkie jednostki, których dochody i wydatki są obecnie ujmowane w budżecie państwa.

Dodatkowo przyjęto, że ze względu na stopień skomplikowania i czasochłonność procesu przejścia z dotychczasowej klasyfikacji na klasyfikację zadaniową w latach 2009–2011 stosowana będzie dotychczasowa klasyfikacja, z uwzględnieniem zmian w zakresie przedmiotowym niektórych działów i rozdziałów klasyfikacji budżetowej. Całkowite zastąpienie aktualnej klasyfikacji budżetowej klasyfikacją zadaniową przewidziano natomiast na kolejny okres programowania (2012–2014).

Założenia, które legły u podstaw koncepcji opracowania i wdrożenia w sektorze finansów publicznych budżetu zadaniowego, przedstawione przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów, tj. w szczególności urzeczywistnienie podstawowej zasady finansów publicznych stanowiącej, że wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz hierarchizacja zadań służących realizacji wytyczonych celów, wymuszająca na jednostkach sektora finansów publicznych za pomocą mierników koncentrację na rezultatach ich działań, a nie tylko na samej realizacji wydatków, od początku prac nad tym projektem zostały przyjęte z widoczną aprobatą przez przedstawicieli świata polskiej nauki.

Przykładowo: w ocenie Profesora Cezarego Kosikowskiego „przygotowanie wdrożenia budżetu zadaniowego należy traktować jako element reformy finansów publicznych (...). Niezależnie od tego, jaką koncepcję ekonomiczną i polityczną wybierze się dla zrealizowania reformy finansów publicznych w Polsce, wprowadzenie do polskiego systemu finansowego i do prawa polskiego instytucji budżetu zadaniowego pozostaje poza dyskusją”. Również Profesor Witold Orłowski jest przekonany, „że wprowadzenie budżetu zadaniowego jest korzystne dla polskich finansów publicznych, instytucji państwa polskiego i polskiej gospodarki”. Podobne stanowisko prezentuje

Profesor Elżbieta Chojna-Duch, wskazując, „iż zasadność instytucji budżetu zadaniowego jest niewątpliwa. Podkreślają to liczne opracowania naukowe i doświadczenia praktyczne krajów ją stosujących”.

Natomiast zdaniem Profesora Andrzeja Wernika, który uznaje efektywność metody, ale jednocześnie wskazuje na pewne jej ograniczenia, „budżet zadaniowy powinien przyczynić się do zwiększenia efektywności wydatkowania środków publicznych dzięki ustaleniu mierników pozwalających na pomiar uzyskiwanych efektów. Jednak dla planowania wieloletniego ograniczeniem jest zmienność warunków ekonomicznych. Trzeba także brać pod uwagę, że nie wszystkie finansowane zadania dadzą się skwantyfikować, w innych ocena efektów nie może być ujmowana w okresach rocznych. W ocenie Profesora pominięcie tych ograniczeń może spowodować, że budżet zadaniowy zamiast pożytecznego – w ograniczonych ramach – instrumentu gospodarowania środkami publicznymi stanie się przedmiotem gry pozorów”.

W prace nad polskim budżetem zadaniowym – już od pierwszych dni gdy podjęte zostały decyzje o wprowadzeniu tego instrumentu do polskiego systemu finansów publicznych – aktywnie włączyło się Ministerstwo Sprawiedliwości. W rezultacie, równoległe do trwających w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów prac nad opracowaniem i wdrożeniem budżetu zadaniowego w sektorze finansów publicznych, w Ministerstwie Sprawiedliwości zostały podjęte działania zmierzające do opracowania projektu budżetu zadaniowego w częściach, których dysponentem jest Minister Sprawiedliwości.

Podkreślenia wymaga, że mimo założeń pierwotnej koncepcji wdrożenia budżetu zadaniowego w administracji publicznej, przewidujących, że budżet państwa w układzie zadaniowym zostanie przygotowany po raz pierwszy w roku 2009, elementy budżetowania zadaniowego, obejmujące m.in. opracowanie budżetu w rozbiciu na poszczególne zadania, zostały wprowadzone w szerokim zakresie już przy tworzeniu budżetu na rok 2008.

Obowiązek sporządzenia budżetu zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich w układzie zadaniowym, podobnie jak dla pozostałych jednostek organizacyjnych resortu sprawiedliwości wynika z treści art. 124 pkt 9 ustawy z dnia 30 czerwca 2008 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.), zgodnie z którym do projektu ustawy budżetowej dołącza się uzasadnienie zawierające m.in. zestawienie zadań, w ramach planowanych kwot wydatków, wraz z opisem celów tych zadań, mierników wykonania oraz przewidywanych wieloletnich kosztów finansowych związanych z ich realizacją. W odniesieniu do zadaniowego układu wydatków na rok 2008 należy przy tym nadmienić, że prace nad jego opracowaniem miały charakter pilotażu, rozumianego jako próba oddolnego zdefiniowania przez poszczególnych dysponentów realizowanych przez nich zadań i celów oraz

przypisania do nich adekwatnych mierników, w ramach wydatków ujętych w tzw. budżecie tradycyjnym.

W ramach budżetu zadaniowego na rok 2008 w ramach części 37 „Sprawiedliwość” wyodrębnionych zostało 10 zadań obejmujących zadania realizowane przez Prokuraturę, Więziennictwo, Ministerstwo Sprawiedliwości, Instytut Ekspertyz Sądowych, Instytut Wymiaru Sprawiedliwości, Krajowe Centrum Szkolenia Kadr Sądów Powszechnych i Prokuratury oraz zakłady poprawcze i schroniska dla nieletnich.

Zarówno ze względu na społeczną wagę realizowanych przez zakłady poprawcze i schroniska dla nieletnich zadań, jak również ich specyficzny i odmienny charakter w stosunku do funkcji wypełnianych przez pozostałe jednostki resortu sprawiedliwości, działalność ich ujęto w odrębnym zadaniu pt. „Przeciwdziałanie demoralizacji i przestępczości wśród nieletnich i stworzenie warunków do powrotu nieletnich do normalnego życia”.

Nazwę zadania przyjęto w oparciu o zapisy wstępu do ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich<sup>11</sup>, określającego w sposób szeroki, ale jednocześnie precyzyjny, przesłanki i cele ustawodawcy w sferze polityki państwa wobec nieletnich wchodzących w konflikt z prawem bądź zasadami współżycia społecznego, w zakresie realizowanym przez zakłady poprawcze i schroniska dla nieletnich.

Zgodnie z metodologicznymi założeniami budżetu zadaniowego jako instrumentu zarządzania, kładącego nacisk na celowość i efektywność gospodarowania środkami finansowymi, realizacja każdego z zadań ma służyć osiągnięciu sprecyzowanego celu lub grupy celów. W przypadku zadania realizowanego przez zakłady poprawcze i schroniska dla nieletnich, cel został określony jako skuteczna resocjalizacja nieletnich wychowanków zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich. Działania umożliwiające realizację tak sformułowanego celu obejmują w szczególności zapewnienie warunków niezbędnych do funkcjonowania oraz profesjonalnej kadry, obejmującej zarówno kadrę pedagogiczną, jak również pracowników niepedagogicznych, a także nadzór nad działalnością tych placówek.

Odnosząc się do sposobu sformułowania celu, należy podkreślić, że określa on w sposób precyzyjny obszar zakładanych i pożądaných efektów działań realizowanych przez zakłady i schroniska, jak również spełnia standardy metodologiczne w zakresie definiowania celów. Zaznaczenia przy tym wymaga, że standardy te w odniesieniu do budżetu zadaniowego na rok 2008 nie wynikały z określonych uregulowań przyjętych w ramach prac nad wdrożeniem zadaniowego planu wydatków w Polsce, ale z ogólnych norm w sferze zarządzania. Wytyczne w sprawie standardów definiowania celów

---

<sup>11</sup> Ustawa z dnia 26 października 1982 r. o postępowaniu w sprawach nieletnich (tekst jedn. Dz. U. z 2002 r., Nr 11, poz. 109 ze zm.).

dla jednostek sektora finansów publicznych w zadaniowym planie wydatków Minister Finansów wydał bowiem – w formie komunikatu – dopiero w odniesieniu do projektu budżetu na 2010 rok<sup>12</sup>. Standardy te oparte są o powszechnie stosowaną w zarządzaniu metodykę SMART, zgodnie z którą cele w budżecie zadaniowym powinny być ścisłe, precyzyjne i konkretne, proste i przejrzyste (*Simple*), mierzalne (*Measurable*), osiągalne (*Achievable*), istotne (*Relevant*), realistyczne oraz określone w czasie (*Timely defined*).

Analizując omawiany cel pod tym kątem, należy wskazać, że czyni on zadość wyżej wymienionym wymaganiom i kryteriom ustanawiania celów. Istotność celu określonego jako skuteczna resocjalizacja nieletnich wychowanków zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich nie budzi żadnych wątpliwości, z uwagi na fakt, że obejmuje ważny obszar działalności resortu sprawiedliwości oraz odzwierciedla istotne potrzeby społeczno-ekonomiczne, zarówno z punktu widzenia społeczeństwa, jak i państwa. Cel został przy tym sformułowany w sposób prosty i precyzyjny, pozbawiony szczegółowych i obszernych definicji, co zapewnia jednoznaczną interpretację. Cel zawiera również w sobie opis stanu rzeczy, który ma być wynikiem realizacji zadania, a nie fakt samej jego realizacji. Nacisk położony jest bowiem nie na samo funkcjonowanie zakładów dla nieletnich, ale na efekt ich działalności w postaci resocjalizacji wychowanków.

Nie budzą wątpliwości również kryteria realistyczności oraz osiągalności tak sformułowanego celu, wyjaśnienia natomiast może wymagać jego określoność w czasie, która jakkolwiek nie wynika wprost z opisu celu, determinowana jest jednak przez zasadę roczności budżetu państwa i wydatkowania środków. Dodatkowej informacji w zakresie perspektywy czasowej celu dostarczają ponadto mierniki przyjęte do monitorowania stopnia osiągnięcia celu, związane nierozdzielnie z aspektem mierzalności celów w budżecie zadaniowym.

W tym miejscu konieczne jest podkreślenie, że zgodnie z założeniami metodologicznymi mierniki w budżecie zadaniowym powinny spełniać kryteria adekwatności i wykonalności, co oznacza, że powinny być z jednej strony precyzyjne, a ich wartości powinny odzwierciedlać założone cele i umożliwiać podejmowanie decyzji zarządczych, z drugiej natomiast strony wybrane miary muszą być możliwe do policzenia, proste w konstrukcji i – co istotne – ich pomiar nie powinien generować zbyt wysokich dodatkowych kosztów.

Innymi słowy, dobór mierników i wskaźników do budżetu zadaniowego miał następować według zasady, zgodnie z którą mierniki powinny z jednej strony jak najbardziej skutecznie wskazywać stopień realizacji zadań i osiągnięcia celów, z drugiej natomiast strony ich gromadzenie i przetwarzanie

---

<sup>12</sup> Komunikat nr 9 Ministra Finansów z dnia 17 czerwca 2009 r. w sprawie standardów definiowania celów dla jednostek sektora finansów publicznych w zadaniowym planie wydatków na rok 2010.



nie powinno być kosztochłonne i wiązać się z dodatkowymi nakładami finansowymi na rozbudowę systemów gromadzenia informacji statystycznych. Realizacja powyższego zalecenia narzucała konieczność wyważenia wartości informacyjnej dobieranych mierników w relacji do nakładów związanych z ich gromadzeniem i przetwarzaniem, co w praktyce prac nad konstruowaniem projektu budżetu na 2008 rok w układzie zadaniowym oznaczało wybór wskaźników spośród dostępnych w ramach statystyk ogólnopolskich oraz w szczególności resortowych oraz odrzucenie wskaźników, które oznaczałyby konieczność istotnej i kosztownej rozbudowy istniejącej bazy statystycznej.

Uwarunkowania powyższe znalazły odzwierciedlenie w pracach nad budżetem zadaniowym zakładów dla nieletnich i miały wpływ na ostatecznie przyjęte rozwiązania.

Na początkowym etapie prac za miernik służący do monitorowania stopnia osiągnięcia celu skuteczną resocjalizacją nieletnich wychowanków zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich, przyjęto udział byłych wychowanków zakładów poprawczych w populacji skazanych w grupie wiekowej do 30. roku życia. Przedmiotowy miernik w sposób bardzo precyzyjny oddawałby stopień skuteczności działań w zakresie resocjalizacji wychowanków zakładów poprawczych przez weryfikację odsetka osób przebywających niegdyś w tych placówkach, które po ich opuszczeniu weszły ponownie w konflikt z prawem i zostały skazane na karę pozbawienia wolności jako osoby dorosłe, przy czym, co oczywiste, im mniejszy byłby ten odsetek, tym wyższy oznaczałby stopień skuteczności realizacji celu, tj. resocjalizacji nieletnich.

Wskazany miernik pod względem metodologicznym należy do szczególnie pożądaney w ramach budżetu zadaniowego grupy mierników oddziaływania, obrazujących, jak bieżące projekty i działania wpływają na sytuację, w tym również sytuację społeczno-ekonomiczną w długim okresie. Przedmiotowy miernik dostarczałby bowiem informacji, jak zadania realizowane przez zakłady dla nieletnich przekładają się na zachowania wychowanków i ich postawę wobec prawa w dłuższej perspektywie czasowej. W ten sposób monitorowane byłoby nie tylko zachowanie nieletnich w trakcie przebywania w zakładach, ale rzeczywisty wpływ oddziaływania środków poprawczych i wychowawczych stosowanych w zakładach na kształtowanie późniejszych postaw nieletnich.

Wadą przedmiotowego miernika, która ostatecznie przesądziła o rezygnacji z jego implementacji na potrzeby budżetu zadaniowego, okazała się kosztochłonność jego monitorowania. W celu pozyskania danych do obliczenia wartości miernika konieczne byłoby bowiem monitorowanie wszystkich osób skazanych odbywających karę pozbawienia wolności poniżej 30. roku życia pod kątem ich ewentualnego uprzedniego pobytu w zakładach dla nieletnich. W ramach obecnie dostępnych rozwiązań, w praktyce

oznaczałoby to konieczność cyklicznego, regularnego wysyłania indywidualnych zapytań do Krajowego Rejestru Karnego o każdego byłego wychowanka zakładów poprawczych, aż do ukończenia przez niego 30. roku życia. Na podstawie informacji z KRK o karalności (niekaralności) danej osoby byłoby możliwe stwierdzenie liczby osób skazanych. Następnie konieczne byłoby pozyskanie informacji z Centralnego Zarządu Służby Więziennej, czy dana osoba skazana na karę pozbawienia wolności w danym okresie odbywała tę karę w jednostce penitencjarnej, co umożliwiłoby w efekcie obliczenie udziału byłych wychowanków zakładów poprawczych w populacji skazanych w grupie wiekowej do 30. roku życia.

Pracochłonność omówionej powyżej procedury oraz znaczący stopień zaangażowania licznych służb resortu sprawiedliwości oraz wynikające z powyższego wysokie koszty pozyskiwania danych do obliczenia wartości miernika zdecydowały o rezygnacji z jego umieszczenia w budżecie zadaniowym.

W rezultacie konieczne było pozyskanie innego, mniej kosztownego, wskaźnika do weryfikacji stopnia realizacji celu określonego jako skuteczna resocjalizacja nieletnich wychowanków zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich. W drodze uzgodnień z Departamentem Wykonania Orzeczeń i Probacji ustalono, że do monitorowania realizacji zadania będzie używany miernik w postaci liczby zdarzeń nadzwyczajnych z udziałem wychowanków w stosunku do liczby wychowanków przebywających w zakładach dla nieletnich. Za zdarzenia nadzwyczajne z udziałem wychowanków uważa się: ucieczki z zakładów, przypadki agresji i pobić w stosunku do wychowawców oraz innych wychowanków, próby samobójcze itp. Założeniem leżącym u podstaw wyboru przedmiotowego miernika był fakt, że informuje on w sposób dostateczny o ogólnej sytuacji w zakładach dla nieletnich w kontekście zachowań i postaw wychowanków, „wychytując” i obrazując w sposób wymierny zachowania negatywne, co daje podstawę do ogólnej oceny skuteczności działań resocjalizacyjnych podejmowanych przez zakłady dla nieletnich.

Bez wątplenia przedmiotowy miernik odzwierciedla skuteczność resocjalizacji w krótkim okresie, uwzględniając jedynie czas pobytu wychowanków w zakładach, nie informuje natomiast o faktycznym oddziaływaniu w dłuższej perspektywie. Niemniej jednak miernik ten, będąc łatwym i tanim w pozyskaniu, jest jednocześnie spójny z mierzonym celem i dostarcza wartościowej informacji o skuteczności oddziaływań resocjalizacyjnych na podstawie bieżących zachowań wychowanków zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich.

Przyjęte w budżecie na rok 2008 rozwiązania w zakresie budżetu zadaniowego zakładów dla nieletnich znalazły dokładne odzwierciedlenie w zadaniowym planie wydatków na rok 2009. Zmiany w zakresie przyjętych na

rok 2009 rozwiązań wynikały przede wszystkim z odmiennej metodologii konstruowania budżetu w układzie zadaniowym przyjętej przez Ministerstwo Finansów, po przeniesieniu z Kancelarii Prezesa Rady Ministrów do Ministerstwa Finansów prac nad wdrożeniem budżetu zadaniowego w Polsce. Jako zasadniczą różnicę należy wskazać, że w ramach prac nad budżetem w układzie zadaniowym na rok 2009 dysponenti główni zostali pozbawieni możliwości kształtowania w pełni zadań i podzadań realizowanych przez poszczególne jednostki organizacyjne. Ministerstwo Finansów przyjęło bowiem rozwiązanie, zgodnie z którym ogólnie opracowane zostało zestawienie 22 funkcji realizowanych przez państwo, w ramach których określone zostały zadania. Dysponentom głównym części budżetowych pozostawiono możliwość rozszerzenia wskazanych zadań o realizowane w ich ramach podzadania.

W przypadku zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich nie wpłynęło to jednak na zmianę samego zakresu zadań, celów i mierników związanych z funkcjonowaniem tych jednostek przyjętych uprzednio w budżecie zadaniowym na rok 2008. Wydatki zakładów dla nieletnich zostały umiejscowione w funkcji 18: „Działalność państwa na rzecz zapewnienia zasady sprawiedliwości” w ramach zadania 18.3: „Przeciwdziałanie demoralizacji i przestępczości wśród nieletnich i stworzenie warunków do powrotu nieletnich do normalnego życia”.

Ministerstwo Finansów przyjęło zatem na rok 2009 nazwę zadania określoną uprzednio przez dysponenta głównego w budżecie na rok 2008. Podobnie powtórzony został cel zadania i zastosowany miernik. Różnica w porównaniu do roku 2008 wynika z faktu, że w roku 2008 – zgodnie z założeniami metodologicznymi KPRM – dysponenti mogli wyszczególniać w ramach poszczególnych zadań tzw. podzadania priorytetowe. W ramach zadania „Przeciwdziałanie demoralizacji i przestępczości wśród nieletnich i stworzenie warunków do powrotu nieletnich do normalnego życia” takie podzadania nie były wyszczególniane. Omawiane zadanie obejmowało zatem całość wydatków zakładów dla nieletnich.

W ramach budżetu na rok 2009 Ministerstwo Finansów, określając ogólnie zadania, zobowiązało dysponentów do ustalenia w ich ramach podzadań. W zadaniu 18.3: „Przeciwdziałanie demoralizacji i przestępczości wśród nieletnich i stworzenie warunków do powrotu nieletnich do normalnego życia” określone zostało zatem tylko jedno podzadanie – 18.3.1: „Działalność zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich”, a więc wydatki ujmowane w podzadaniu stanowiły całość wydatków w zadaniu.

Przedstawione opracowanie jest kolejną, podjętą przez nas próbą przybliżenia jak najszerszemu gremium bezpośrednio zainteresowanych, koncepcji Nowego Zarządzania Publicznego w Polsce i na świecie. Wychodzimy bowiem z założenia, że podstawą sukcesu we wprowadzaniu każdej zmiany,

a zmiany o tak strategicznym charakterze w szczególności, jest jak najszersze i w miarę pełne informowanie wszystkich objętych zmianą, zarówno o korzyściach, jakie może ona przynieść, jak i o ewentualnych zagrożeniach. Wskazane jest jako istotne, aby przekonani własną postawą i odpowiednimi argumentami motywowali innych, nie do końca przekonanych w taki sposób, by zaczęli oni zmieniać dotychczasowe nawyki i włączyli się aktywnie do zainicjowanego procesu reform.

Jednym z fundamentalnych elementów reformy finansów publicznych jest budżetowanie zadaniowe i temu zagadnieniu poświęciliśmy najwięcej uwagi. Wprowadzenie tego nowoczesnego instrumentu zarządzania finansami do polskiego systemu prawnego i systemu finansów publicznych przedstawione zostało – z konieczności w dużym skrócie – na przykładzie konstruowania tą metodą budżetu zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich na lata 2008 i 2009.

Ważne jest to, że tworzyliśmy ten budżet razem z komórkami merytorycznymi odpowiedzialnymi za realizację zadań stawianych ustawami przed zakładami poprawczymi i schroniskami dla nieletnich i mamy nadzieję na dalszą konstruktywną i ścisłą współpracę w tym zakresie, co pozwoli coraz lepiej dobierać mierniki i dzięki nim odpowiednio prezentować osiągnięcia resortu zarówno społeczeństwu, jak i właściwym organom władzy wykonawczej i ustawodawczej. Mamy również nadzieję, że w przyszłości informacja o osiągniętych wynikach będzie jednym z ważnych argumentów w dyskusjach dotyczących alokacji środków publicznych.