



PAŃSTWOWA SZKOŁA WYŻSZA
IM. PAPIEŻA JANA PAWŁA II W BIAŁEJ PODLASKIEJ

Budżet zadaniowy jako nowoczesne narzędzie zarządzania gospodarką narodową



Pod redakcją
Agnieszki Siedleckiej

Biała Podlaska, grudzień 2011

Budżet zadaniowy jako nowoczesne narzędzie zarządzania gospodarką narodową

Pod redakcją
Agnieszki Siedleckiej

Biała Podlaska, grudzień 2011

Recenzent:
Prof. dr hab. Marian Podstawka

Wydawnictwo PSW im. Papieża Jana Pawła II w Białej Podlaskiej
Biała Podlaska 2011-12-04

©Copyright by Wydawnictwo PSW im. Papieża Jana Pawła II w Białej Podlaskiej
Biała Podlaska 2011

ISBN 978-83-61044-77-2

Państwowa Szkoła Wyższa im. Papieża Jana Pawła II w Białej Podlaskiej
ul. Sidorska 95/97, 21-500 Biała Podlaska
tel. (083) 344 99 00, fax (083) 342 65 61
<http://www.pswbp.pl/>



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA ROZWOJU



Ministerstwo
Finansów



BUDŻET ZADANIOWY

UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



Publikacja współfinansowana ze środków Unii Europejskiej
w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego

Skład i druk:
MARGRAF, mar_graf@o2.pl, tel. 504 295 795

Spis treści

WSTĘP	5
CZĘŚĆ I. Uwarunkowania i zasady wdrażania budżetu zadaniowego	
1. Elżbieta Skrzypek Nowe zarządzanie publiczne- budżet zadaniowy	9
2. Beata Rudzka Środki europejskie a budżet zadaniowy w Polsce	19
3. Małgorzata Słodowa-Hełpa Dylematy związane z wdrażaniem budżetu zadaniowego do realizacji funkcji państwa dotyczącej kształtowania rozwoju regionalnego w Polsce	37
4. Janina Sawicka, Joanna Rykowska Harmonizacja planowania strategicznego rozwoju z planowaniem budżetowym	51
5. Mieczysław Adamowicz, Małgorzata Wawrzonkiewicz Alokacja środków publicznych na rolnictwo w nowej metodzie budżetowania w latach 2009-2011	64
6. Agnieszka Smarzewska, Magdalena Hodun Finanse jednostek samorządu terytorialnego w ujęciu tradycyjnym i zadaniowym	82
7. Aneta Chrząszcz Budżet zadaniowy - nowe rozwiązania prawne	95
8. Patrycja Hołownia Wybrane akty prawne mające zasadniczy wpływ na implementację budżetu zadaniowego w Polsce	103
9. Agnieszka Kister Budżet zadaniowy sądu	111
10. Danuta Rozpędowska-Matraszek Analiza regionalna zatrudnienia w sektorze publicznym na przykładzie opieki zdrowotnej	126
11. Alina Daniłowska Dług publiczny w Polsce na tle krajów Unii Europejskiej	140
CZĘŚĆ II. Rozwój zrównoważony i równomierny w skali lokalnej, regionalnej i międzynarodowej	
1. Marta Postuła Przesłanki wykorzystania Wieloletniego Planu Finansowego Państwa w kreowaniu i realizacji polityki rozwoju regionalnego w Polsce	155
2. Józefa Famielec Spójność polityki krajowej i wspólnotowej w zakresie wspierania inwestycji	170
3. Maria Parlińska, Maryna Panchenko Doświadczenia Ukrainy w realizacji funkcji równomiernego rozwoju	184

4.	Urszula Zawadzka-Pąk Budżet zadaniowy instrumentem finansowania polityki terytorialnej we Francji	193
5.	Magdalena Zwolińska-Ligaj Dywersyfikacja gospodarki jako determinanta zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich województwa lubelskiego	204
6.	Danuta Guzał-Dec Konkurencyjność inwestycyjna gminy w kontekście kształtowania równowagi intraregionalnej na przykładzie gmin wiejskich województwa lubelskiego	217
7.	Agnieszka Smarzewska Proces zarządzania samorządem gminnym i rozwojem lokalnym	225

CZĘŚĆ III. Budżet zadaniowy w jednostkach samorządu terytorialnego

1.	Danuta Kołodziejczyk Budżetowe możliwości wspierania rozwoju gospodarczego w gminach	237
2.	Joanna Żurawska-Sawa, Agnieszka Siedlecka Budżet zadaniowy jednostek samorządu terytorialnego w kontekście zarządzania strategicznego	248
3.	Katarzyna Świerczewska-Pietras Rola budżetu zadaniowego w realizacji rewitalizacji miasta Kraków	256
4.	Agnieszka Cyburt Wydatki inwestycyjne gmin wiejskich województwa lubelskiego realizowane ze środków strukturalnych a perspektywa budżetu zadaniowego	267
5.	Ryszard Waśkiewicz Istota budżetu zadaniowego i możliwości jego zastosowania w gminie Nieporęt	277
6.	Mariusz Pyra Budżet zadaniowy a finansowanie państwowego szkolnictwa wyższego w Polsce	290

CZĘŚĆ IV. Mierniki budżetu zadaniowego

1.	Izabella Kudrycka Wykorzystanie miar podobieństwa w analizie konwergencji rozwoju regionów w Polsce	304
2.	Agnieszka Kuś Mierniki jako narzędzie badania efektywności celów i zadań formułowanych w budżecie zadaniowym	315
3.	Iwona Kowalska Przydatność opracowanych mierników budżetu zadaniowego na 2012 rok na przykładzie funkcji 3 budżetu państwa (edukacja, wychowanie i opieka)	328
4.	Marek Chrzanowski Mierniki budżetu zadaniowego dla funkcji 17 Równomierny rozwój kraju	342

Wstęp

Nowe podejście do systemu zarządzania w administracji publicznej nazywane koncepcją Nowego Publicznego Zarządzania wymusza zwiększenie efektywności wydatkowania środków publicznych. Poprawę w tym zakresie umożliwia tworzenie budżetów zadaniowych.

Definicja budżetu zadaniowego ujęta w ustawie o finansach publicznych podaje, iż budżet zadaniowy to skonsolidowany plan wydatków na rok budżetowy i dwa kolejne lata, państwowych jednostek budżetowych, państwowych funduszy celowych, agencji wykonawczych, instytucji gospodarki budżetowej oraz państwowych osób prawnych [Ustawa o finansach publicznych 2009]. Budżet zadaniowy jest niezwykle ważnym elementem systemu zarządzania finansami publicznymi Państwa. Budżet ten, w porównaniu do budżetu tradycyjnego, z założenia jest bardziej czytelny. Istotne jest również to, iż opiera się na sformułowanych jasno oraz konkretnie celach i zadaniach. Szczególnie ważne jest to, iż budżet zadaniowy uwzględnia celowość wydatkowanych pieniędzy. Ta forma budżetowania dzięki swoim założeniom teoretycznym pozwala na ustalenie zadań priorytetowych dla realizacji określonych celów oraz ukazuje za pomocą mierników, w jakim stopniu zostały one wykonane.

Publikacja oddana do rąk Czytelnika, jest owocem I Sympozjum Naukowego pt. Budżet zadaniowy w realizacji funkcji Równomierny rozwój kraju, które odbyło się w grudniu 2011 roku w Państwowej Szkole Wyższej im. Papieża Jana Pawła II w Białej Podlaskiej.

W czterech rozdziałach z których zbudowana jest książka zawarte są zagadnienia teoretyczne związane z podstawami teoretycznymi budżetu zadaniowego, analiza różnic pomiędzy budżetem w ujęciu tradycyjnym a zadaniowym, a także analiza uwarunkowań związanych z jego tworzeniem. Istotnym elementem monografii jest część poświęcona problematyce rozwoju zrównoważonego i równomiernego, a także analiza problemu w odniesieniu do doświadczeń konkretnych jednostek samorządu terytorialnego, w tym zagranicznych. Monografię kończy omówienie problematyki mierników budżetu zadaniowego.

Publikacja skierowana jest przede wszystkim do osób zainteresowanych problematyką budżetu zadaniowego oraz zagadnień z nim związanych. Adresatami monografii są również pracownicy podmiotów odpowiedzialnych za wdrażanie tego niezwykle istotnego narzędzia zarządzania finansami publicznymi.

Agnieszka Siedlecka

I.

Uwarunkowania i zasady wdrażania budżetu zadaniowego

Elżbieta Skrzypek

Nowe zarządzanie publiczne – budżet zadaniowy

Streszczenie

Celem artykułu jest wskazanie istoty nowego zarządzania publicznego oraz ukazanie jego przydatności w procesie zarządzania, pokazanie istoty budżetu zadaniowego jako ważnego narzędzia zarządzania publicznego. Dokonanie przeglądu definicji budżetu zadaniowego, wskazanie jego elementów, wad i zalet oraz wskazanie na potrzebę budżetowania zadaniowego w warunkach zmian otoczenia

Słowa kluczowe: nowe zarządzanie publiczne, budżet zadaniowy

Wstęp

Ważnym problemem dla każdego kraju jest poszukiwanie sposobów lepszego zarządzania pieniędzmi publicznymi, dlatego konieczna jest modernizacja zarządzania sektorem finansów publicznych poprzez wprowadzanie nowoczesnych metod budżetowania, które stwarzałyby szanse na bardziej efektywne gospodarowanie środkami publicznymi. Zagadnienie to urasta do rangi newralgicznego problemu z punktu widzenia wydatkowej strony budżetu, która stanowi niezmiernie istotny instrument polityki społeczno-gospodarczej kraju w warunkach Unii Europejskiej, w której określone zostały ramy wspólnej polityki fiskalnej w zakresie deficytu budżetowego, długu publicznego i podatków.

Umiejętne, sprawne i prowadzące do wzrostu efektywności zarządzanie wydatkami publicznymi przesądzać będzie o sukcesie, o który trzeba się starać w warunkach postępujących zmian otoczenia bliższego i dalszego, nasilającego się ryzyka, niepewności, a wręcz narastającego chaosu.

Jednym z narzędzi służących doskonaleniu zarządzania środkami publicznymi jest budżet zadaniowy, który znalazł się w systemach finansów publicznych w ponad 50 krajach. Wykorzystanie budżetów zadaniowych w poszczególnych krajach ma różny zasięg i charakter. W niektórych budżet ten traktowany jest jako rozwiązanie, które zastąpiło dotychczasowy model budżetu, w innych wprowadza się tylko niektóre elementy programowania zadaniowego do budżetu tradycyjnego. Wprowadzane rozwiązania w zakresie zarządzania środkami publicznymi nakierowane są na osiąganie rezultatów. Budżet zadaniowy jest ważnym elementem Nowoczesnego Zarządzania Publicznego. W artykule przedstawiono istotę budżetu zadaniowego, wskazano na znaczenie Nowego Zarządzania Publicznego w procesie doskonalenia zarządza-

nia. Przedstawiono miejsce i rolę budżetu zadaniowego w Nowym Zarządzaniu Publicznym.

Istota budżetu zadaniowego

Budżet zadaniowy to nowoczesna metoda zarządzania finansami publicznymi, która odpowiednio zastosowana może dostarczyć odpowiedzi na pytania dotyczące zadań zaplanowanych do wykonania wydatków przeznaczonych do realizacji w danym roku budżetowym, celów jakim służyć mają zadania, sposobów ich mierzenia, skutków, jakie winna przynieść realizacja celów a także wskazania czy cele te zostały osiągnięte.

S. Owsiak określa budżet zadaniowy w następujący sposób: "jest to plan finansowy podmiotu publicznego (...), w którym niezależnie od obowiązującej klasyfikacji dochodów i wydatków budżetowych, zapisane są konkretne zadania charakteryzujące się jednorodnością. Zadanie ma określony (ilościowo i jakościowo) cel, koszt, wskaźniki efektywności, wskazanie jest także osoba odpowiedzialna za jego realizację" [Owsiak 2005, s.294].

M. Postuła i P. Perczyński budżet zadaniowy określają jako „metodę zarządzania środkami publicznymi ujmowaną jako skonsolidowany plan wydatków jednostek sektora finansów publicznych sporządzony w horyzoncie dłuższym niż rok, w układzie funkcji państwa, zadań i podzadań budżetowych wraz z miernikami określającymi stopień realizacji celu” [Postuła, Perczyński 2008, s.22-23].

Według OECD należy wyróżnić trzy stadia użyteczności tego narzędzia¹:

- prezentacyjny budżet zadaniowy,
- budżet zadaniowy informujący o efektywności,
- budżet zadaniowy (efektywnościowy).

Prezentacyjny budżet zadaniowy posiada swoiste cechy. Informacje uzyskane w oparciu o wykonanie budżetu w układzie zadaniowym nie przekładają się na rozstrzygnięcia w obszarze alokacji środków na następny rok. Opracowany jest dla uzyskania większej przejrzystości prezentowanych wydatków, by umożliwić poprawę jakości dialogu pomiędzy społeczeństwem a politykami i urzędnikami, którzy tworzą projekt budżetu. W sposób bezpośredni nie przyczynia się on do poprawy efektywności wydatkowanych środków.

Budżet zadaniowy informujący o efektywności służy prezentowaniu wydatków publicznych w podziale na zadania, zawiera opis celów i wymiennych efektów, odnosi się do zakładanych wyników oraz rezultatów wykonania w przyszłości, służy pokazaniu związków informacji z ewaluacją i decyzjami alokacyjnymi. Używany jest do planowania budżetu, brak w nim mechanizmów powiązań między celami, efektami i alokacją środków.

Budżet zadaniowy efektywnościowy, to docelowe, najwyższe stadium rozwoju modelu budżetu zadaniowego. Jest on narzędziem wykorzystywanych w sposób bezpośredni w procesie alokacji środków [Postuła, Perczyński 2008, s.27].

Definicja budżetu zadaniowego wg OECD wskazuje, że budżetowanie zadaniowe (ang. performance budgeting) to metoda budżetowania, w której ma miejsce wykorzystanie informacji o wynikach realizacji zadań publicznych. Jest to metoda budżetowania, w której wydatki ujmuje się w postaci zadań, dla których formułuje się cele i mierniki. Można określić to w formie pytania: Co robimy, ale bardzo ważne jest dalsze pytanie- po co?, wówczas budżeto-

1 - Performance Budgeting In OECD Countries OECD 2007, s. 21.

wanie zadaniowe traktowane jest jako metoda planowania wydatków, która zakłada, że każdy przyrost wydatków przeznaczonych na dane zadanie winien wiązać się z przyrostem produkcji lub poprawą wyników.

T. Lubińska twierdzi, że budżet zadaniowy oznacza zarządzanie środkami publicznymi z wykorzystaniem odpowiednio skonkretyzowanych i zhierarchizowanych celów służących osiągnięciu rezultatów, mierzonych z wykorzystaniem określonego systemu mierników. Budżet zadaniowy umożliwia wskazanie zadań, które są najważniejsze dla realizacji celów, ponadto przez system mierników wskazuje stopień ich realizacji [Lubińska 2007].

Każdy budżet zadaniowy winien być oparty o następujące zasady:

- przejrzystości (transparency), oznaczający wprowadzenie przejrzystej klasyfikacji budżetowej,
- skuteczności (effectiveness),
- efektywności (efficiency), określenie celów i mierników i porównanie nakładów i efektów,
- wieloletniości (multy ear planning) wieloletnie projekcje wydatków dla zadań,
- konsolidacji (public expenditure consolidation) wydatków publicznych.

A. Wernik natomiast stwierdza, że istota budżetu zadaniowego polega na precyzyjnym określeniu zadań, które mają być finansowane ze środków budżetowych, stosowaniu odpowiednich mierników, które umożliwiłyby ocenę efektów uzyskanych w wyniku ponoszonych wydatków budżetowych [Wernik 2007, s. 174].

M. Robinson odnosi definicję budżetu zadaniowego do mechanizmów i procesów, które zachodzą w sektorze finansów publicznych-obliczanych na wzmacnianie zależności między nakładami a rezultatami poprzez kompleksowe wykorzystanie informacji o stopniu wykorzystania zadań, co ma na celu lepsze zarządzanie środkami publicznymi [Robinson 2007, s.1].

Według R. Allen i D. Tommasi budżet zadaniowy „polega na przyporządkowaniu operacji finansowych dokonywanych przez rząd (administrację) do funkcji i programów realizujących określone cele polityki społeczno-gospodarczej; określeniu mierników dla każdego z programów lub zadań oraz mierzeniu kosztów realizacji tych zadań i ich efektów” [Allen, Tommasi 2001].

Budżet zadaniowy lub jego elementy znajdują swoje miejsce w ponad 50 państwach, w tym także w Polsce. Podkreślić należy, że podejście do budżetu zadaniowego może być dwójakiego rodzaju:

- jest to kompleksowe, nowe rozwiązanie, które w całości zastępuje istniejący model biznesu,
- chodzić tu może także o implementację tylko elementów programowania zadaniowego.

Podkreślić należy, że rozwiązania te mają na celu wprowadzenie zarządzania nastawionego na rezultaty. Budżet zadaniowy to zarządzanie środkami publicznymi poprzez cele ściśle określone i zhierarchizowane, by osiągnąć określone rezultaty, które są mierzone za pomocą ustalonego systemu mierników. Budżet zadaniowy pozwala na ustalenie, które zadania są najważniejsze dla realizacji celów, natomiast za pomocą mierników wskazuje, w jakim stopniu zostały one wykonane [Skrzypek, Hofman 2010, s.91-112].

Budżet zadaniowy pozwala udzielić odpowiedzi na następujące pytania:

- jakie zadania są wykonywane (są zaplanowane do wykonania),
- jakie wydatki są przeznaczone na poszczególne zadania w danym roku budżetowym,
- jakie cele planuje się osiągnąć realizując poszczególne zadania i jak je zmierzyć,
- jakie skutki (rezultaty) ma przynieść realizacja założonych celów (jakie wartości - docelowe powinny osiągnąć zakładane mierniki),

- czy postawione cele zostały osiągnięte.

By stworzyć budżet zadaniowy potrzeba wprowadzić nową klasyfikację opartą na zadaniach oraz dla każdego zadania wskazać cele i mierniki służące monitorowaniu realizacji celów. Etapy budżetowania zadaniowego obejmują:

1. Planowanie strategiczne.
2. Mapowanie strategii.
3. Planowanie operacyjne.
4. Realizację.
5. Monitoring i audyt.
6. Ewaluację.

Planowanie strategiczne obejmuje określenie priorytetów strategicznych oraz przełożenie strategii na cele mierzalne i inicjatywy z wykorzystaniem mapy strategii, strategicznej karty wyników, Modelu Wartości Użyteczności Publicznej.

Mapowanie strategii, obejmuje pokazanie w graficznym ujęciu powiązań pomiędzy celami; strategicznymi, operacyjnymi i szczegółowymi. Umożliwia ono ukazanie związków o charakterze przyczynowo-skutkowym pomiędzy poszczególnymi rodzajami celów. BSC umożliwia pokazanie celów operacyjnych i szczegółowych w perspektywie finansowej, klientów, procesów wewnętrznych i uczenia się. Dla tych celów przedstawia się konkretne przedsięwzięcia, które pokażą jak osiągnąć poszczególne cele szczegółowe i operacyjne.

Planowanie operacyjne obejmuje opracowanie planów operacyjnych - na tym etapie opracowuje się merytoryczne plany działania, a potem są one poddane wycenieniu, co prowadzi do przygotowania planu zadaniowego. Szacowanie wydatków jest bardzo dokładne i skrupulatne. Jeżeli wydatki zarówno na działania strategiczne, jak operacyjne wykraczają poza niezbędne minimum, to konieczna jest wycena produktów lub skutków finansowych wdrożenia proponowanych usprawnień.

Do narzędzi należą rachunek kosztów działań (Activity Based Budgeting). Realizacja służy wdrożeniu w życie inicjatyw strategicznych. W tym celu konieczna jest wiedza, by zrozumieć istotę i potrzebę inicjatywy strategicznej oraz konkretne przypisanie odpowiedzialności za ich realizację.

Monitoring i audyt to kolejny etap budżetowania zadaniowego. Monitorowanie umożliwia podjęcie działań korygujących. Audyt ma za zadanie ocenę systemu kontroli zarządczej z punktu widzenia tworzenia szans służących osiągnięciu zakładanych celów.

Ewaluacja obejmuje szeroką, całościową, kompleksową ocenę skuteczności i efektywności podejmowanych działań, likwidację nieefektywnych działań, wprowadzanie korekt inicjatyw strategicznych oraz wskazanie potrzeby podejmowania nowych inicjatyw. Konieczny jest system kontroli zarządczej, bo zmniejsza on ryzyko nieprawidłowego wykonania poszczególnych etapów budżetowania.

Budżet zadaniowy ma być budżetem na miarę XXI wieku, a jednocześnie ma być kontynuacją ewolucji systemu budżetowego trwającej od ponad 240 lat. Wdrażanie budżetu zadaniowego jest procesem długim i złożonym [Postuła, Perczyński 2008, s.10]. W Polsce budżet zadaniowy sporządzany jest według przyjętego przez władze jednostki samorządu terytorialnego wewnętrznego układu zadań. Zadanie to elementarna jednostka, która charakteryzuje w miarę jednorodną działalność i jest jedyną jednostką klasyfikacji budżetowej. Analizując różne

podejścia do nowoczesnego zarządzania wydatkami należy wskazać na to, co jest wspólne dla nich [Lubińska 2007, s.22]. Należy tu wskazać na skupienie uwagi na rezultatach, jasno sformułowanych celach i miernikach oraz elastyczność organizacji i form zatrudniania.

Zarządzanie przez rezultaty stanowi sprawdzone w praktyce narzędzie planowania i kontroli, które zakłada, że konieczne jest wcześniejsze określenie celów, jakie się chce osiągnąć. Wiele badań dowodzi, że wdrożenie systemu pomiaru uzyskanych osiągnięć wspiera system komunikacji na określonym szczeblu władz publicznych, stanowi także wartość dodaną dla podejmowanych decyzji budżetowych. Można to osiągnąć w drodze przekazywania ważnych informacji o osiągniętych rezultatach oraz kosztach i działaniach [Lubińska 2007, s.22].

Budżet zadaniowy dotyczy dziesięciu makrozadań budżetowych, do których zaliczono [Gaudemet, Molinier 2000, 55, 216]:

- władze publiczne i administrację ogólną,
- edukację i kulturę,
- sferę socjalną, ochronę zdrowia, zatrudnienie,
- rolnictwo i tereny wiejskie,
- mieszkalnictwo, urbanistykę,
- transport, łączność,
- przemysł i usługi,
- stosunki z zagranicą,
- obronę.

Na uwagę ponadto zasługuje wyróżnienie przez S. Owsiaka szesnastu kategorii zadań publicznych [Owsiak 1997, s.115-116]. Należą do nich: obrona narodowa i bezpieczeństwo zewnętrzne kraju, policja i bezpieczeństwo wewnętrzne kraju, administracja centralna, sądownictwo i wymiar sprawiedliwości, działalność dyplomatyczna, kontrola gospodarowania bogactwami naturalnymi, strategiczne dziedziny gospodarcze i urządzenia z zakresu infrastruktury (energetyczna, paliwa płynne, główne szlaki komunikacyjne itp.), systemy emerytalno-rentowe, utrzymanie obiektów będących spuścizną kulturową narodu, bankowość centralna i kontrola systemu finansowego kraju, służba zdrowia, oświata, transport i drogi lokalne, usługi komunalne, ład przestrzenny.

Potrzeba budżetowania zadaniowego

Tradycyjny, współczynnikowy budżet sporządzony jest według klasyfikacji budżetowej, w której wyróżnia się części, działy, rozdziały, paragrafy. Dotychczasowa konstrukcja budżetu jest mało czytelna, bo nie uwzględnia celowości ponoszonych wydatków i ich skuteczności, trudno więc ocenić ich wpływ na rzeczywistość społeczno- gospodarczą.

W sektorze publicznym wyróżnia się następujące cechy budżetowania [Joumard, Kongrud, Nam, Price 2004, s.3]:

- współczynnikowe: input- focused cel - zdobywanie środków (zwiększanie wydatków),
- zorientowane na produkty (output – focused) cel - zapewnienie realizacji zadań,
- zorientowane na cel (outcome-focused) cel - realizacja.

Metodologia budżetowania zadaniowego, jak i rozwiązania w zakresie klasyfikacji budżetowej implementowane są na podstawie wytycznych europejskich, opartych na doświadcze-

niach państw członków UE.

Budżet zadaniowy to 3 letni skonsolidowany plan wydatków państwowych jednostek budżetowych, powstałych funduszy celowych oraz państwowych osób prawnych² sporządzonych w układzie: części, zadania, podzadania.

W warunkach GOW, nowej gospodarki, społeczeństwa wiedzy rośnie rola zasobów niematerialnych, w tym wiedzy, kapitału intelektualnego i informacji, wzrasta także rola e-Kontroli Zarządczej, która zapewnia kompleksowe podejście do realizacji standardów kontroli zarządczej w urzędach oraz w jednostkach nadzorowanych i podległych. Każdy kraj przed podjęciem decyzji o wdrożeniu budżetu zadaniowego musi odpowiedzieć sobie na następujące pytania:

- do czego wykorzystywać budżet zadaniowy,
- w jaki sposób wdrażać,
- w jakim tempie,
- jakie są zalety i wady budżetowania zadaniowego.

Doświadczenia wielu krajów związanych z budżetowaniem zadaniowym pozwalają wskazać na następujące jego zalety [Postuła, Perczyński 2008, s.29-30]:

- zapewnienie spójności między planowaniem strategicznym a podejmowaniem działalności operacyjnej,
- zapewnienie przejrzystości podejmowanych decyzji dotyczących wydatków publicznych,
- zapewnienie lepszej kontroli struktury wydatków publicznych,
- weryfikacja zbędnych przedsięwzięć i obszarów w działalności państwa,
- przeniesienie z dziedziny biznesu do sektora publicznego dobrych praktyk, które umożliwiają analizę kosztów i efektywności oraz wymuszają efektywność podejmowanych działań,
- wymierność efektów działań,
- ułatwienie kontroli efektywności i sprawności wykonywanych zadań.

Jednocześnie nowe rozwiązania posiadają pewne wady, do których zaliczono [Postuła, Perczyński 2008, s.30-31]:

- słaba przystawalność do tradycyjnych rozwiązań,
- ryzyko przeniesienia do administracji publicznej egoistycznych zachowań i motywacji,
- ryzyko eliminacji ważnych z punktu widzenia obywateli obszarów działalności państwa,
- ryzyko powrotu, przy nieumiejętnym korzystaniu z mierników do praktyk i metod „centralnego planowania”.

W celu wdrożenia budżetu zadaniowego w Polsce podjęto szereg przedsięwzięć. W kwietniu 2006 roku powołany został Departament Budżetu Zadaniowego (Zarządzenie nr 45 Prezesa Rady Ministrów). Zadaniem tego Departamentu było opracowanie metodyki i wdrożenia budżetu Zadaniowego. Wdrożenie budżetu zadaniowego uznane było za niezmiernie ważny cel finansów publicznych. Środki na realizację tego projektu pochodzą ze środków Unii Europejskiej. Na lata 2007-2013 zaplanowano następujące kwoty [Lubińska 2007, s.10]:

- z priorytetu V „Dobre rządzenie” Programu Operacyjnego „Kapitał Ludzki” oraz z pomocy technicznej POKL- 64,3 mln euro,
- z priorytetu VII „Budowa i rozwój społeczeństwa informacyjnego „Programu Operacyjnego „Innowacyjna Gospodarka”- 10 mln euro.

Finanse publiczne w Polsce regulują środowisko prawne ustawy o finansach publicznych.

2 - Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009r. o finansach publicznych, Dz.U. z 2009 r., Nr 157, poz. 1240.

Finanse publiczne obejmują procesy związane z gromadzeniem środków publicznych oraz ich rozdysponowaniem³. Ustawodawca w ustawie przewidział zasady jawności i przejrzystości finansów publicznych, procedury ostrożnościowe i sanacyjne dotyczące zarządzania długiem i deficytem finansów publicznych i wsparcie zarządzania finansami publicznymi przez kontrolę zarządczą i audyt wewnętrzny w jednostkach sektora finansów publicznych. Powstaje pytanie czy to relatywnie nowoczesne środowisko prawne powinno sprzyjać implementacji w Polsce anglo - amerykańskiego modelu Public Management opartego na filozofii oszczędności i racjonalnego zarządzania finansami publicznymi.

K. Piotrowska-Marczak i T. Uryszek w książce „Zarządzanie finansami publicznymi” stwierdzili, że finanse publiczne są subdyscypliną szerszej kategorii nauki o finansach. Nauka w tym zakresie obejmuje takie zagadnienia jak „...granice i efektywność wydatków publicznych, równowaga środków publicznych, szczeble zarządzania finansami publicznymi” [Piotrowska-Marczak, Urynek 2009, s. 22-23]. Nauka o finansach publicznych to „...badanie związków między gromadzeniem środków publicznych a procesami gospodarowania” [Piotrowska-Marczak, Urynek 2009, s. 27]. Zarządzenie finansami oznacza podejmowanie przez kierowników decyzji o rozmiarach, jak mi rozmieszczeniu środków pieniężnych. W krajach ustala się rozmiar strumienia pieniądza i jego postać, co ma znaczenie dla dochodów budżetu państwa, podmiotów gospodarczych [Piotrowska-Marczak, Urynek 2009, s. 23].

Zarządzanie publiczne cechują „kompleksowe decyzje, orientacja na przyszłość, ukierunkowanie na wyniki, racjonalność gospodarowania, uwzględnianie otoczenia w sposobie traktowania podmiotów” [Szewczuk, Ziolo 2008, s. 356].

W procesie zarządzania uruchamiane są procesy gromadzenia i wydatkowania środków publicznych, za pomocą których następuje przepływ siły nabywczej - finansowanie dóbr publicznych [Owsiak 1999, s.33]. Dobra publiczne skierowane są do całego społeczeństwa.

Każda organizacja balansuje między potrzebami dostosowania się do zmian otoczenia a zachowaniem tożsamości i spójności. Jest to możliwe dzięki zdolnościom do podejmowania ryzyka, innowacyjności, przedsiębiorczości w wymiarze personalnym i strukturalnym.. Zdaniem M.J. Thomasa „systemy zarządzania ewoluowały pod wpływem następujących trendów: wzrastającej nieciągłości, złożoności i nowości ze strony otoczenia organizacji oraz trudniejszego przewidywania przyszłych zmian w jego otoczeniu. Doprowadziło to do uwypuklenia roli analizy otoczenia, jako ważnego elementu planowania strategicznego oraz zapoczątkowało proces ewolucji badania środowiska zewnętrznego” [Thomas 1999, s.75].

Los organizacji rozstrzyga się w otoczeniu, które jest coraz bardziej złożone, dlatego organizacja musi być przedsiębiorcza, kreatywna, innowacyjna i stanowić podstawę dla rozwoju „gospodarki przedsiębiorczej” [Drucker 1995, s.26]. Należy pamiętać, że to, co dzieje się w otoczeniu decyduje w dużym stopniu o przetrwaniu firmy [Nizard 1998, s.11].

„Wielu ludzi znajdzie się wkrótce w pozycji w jakiś sposób „menedżerskiej”. Często pozytywce te pojawiają się, zanim jeszcze jesteśmy gotowi na ich przyjęcie. Jednak doskonalimy się, ucząc się i popełniając błędy i z czasem osiągamy pewien stopień kompetencji i wiary w siebie” podkreśla S.R. Covey.

3 - Ustawa o finansach publicznych z dnia 27 VIII 2009, Dz. U. z 2009 Nr 157, poz. 1240, 2010 r Nr 28, poz. 146, Nr 96, poz. 835, nr 152, poz. 1020.

Nowe zarządzanie publiczne

Nowe zarządzanie publiczne pojawiło się w Wielkiej Brytanii, Australii i Nowej Zelandii w latach 80.tych XX wieku [Swora 2005, s. 149] a od początku lat 90.tych rozpowszechniło się w USA. Model administracji publicznej winien być oparty na następujących założeniach [Supernat 2005]:

- administracja powinna być ukierunkowana na osiągnięcie wyników, a później dopiero na procesy i działania,
- w celu osiągania wyników administracja publiczna powinna wykorzystywać mechanizmy konkurencji rynkowej,
- administracja winna być nastawiona na potrzeby klientów,
- winna kłaść nacisk na zmniejszenie kosztów świadczenia usług i wzrost ich jakości,
- kultura organizacyjna administracji publicznej winna cechować elastyczność, innowacyjność i przedsiębiorczość.

Współczesne podejście do pojęcia Public Management w literaturze anglosaskiej wiąże się z określeniem „New Public Management”, które wskazuje na nowoczesną filozofię zarządzania w sektorze publicznym, przypadającą na początek lat osiemdziesiątych ubiegłego stulecia. Wiązało się ono z modernizacją sektora publicznego. Szersze spojrzenie na ten problem można znaleźć w pracy R. Allen i D. Tommasi, w której podkreślono, że nowe zarządzanie publiczne to proces, fala reform sektora publicznego mająca miejsce w skali całego świata, które zakłada, że działania w sektorze publicznym są coraz bardziej zorientowane na rynek [Allan, D. Tommasi 2001]. Jest to zarządzanie znajdujące zastosowanie we wszystkich obszarach działalności i działań organizacyjnych mające na celu pozyskiwanie ludzi do realizacji ustalonych celów i zadań w sferze publicznej. Nowe zarządzanie publiczne obejmuje: planowanie, organizowanie, zatrudnianie, kierowanie i kontrolowanie organizacji [Barzelay 2001].

Nowe zarządzanie obejmuje wdrożenie budżetu zadaniowego państwa wraz z rozwiązaniem szerokiego obszaru działań efektywnościowych. Ma ono na celu poprawę skuteczności, efektywności, celowości, przejrzystości wydatków publicznych oraz lepsze funkcjonowanie sektora wydatków publicznych [Skrzypek 2002]. Nowe zarządzanie jest bardziej zorientowane na wyniki i efektywność poprzez lepsze zarządzanie budżetem publicznym np. w formie budżetu zadaniowego.

Nowe zarządzanie zakłada zastąpienie tradycyjnego biurokratycznego modelu zarządzania administracją przez model menedżerski czyli zastosowanie w sektorze publicznym zasad i modeli zarządzania znanych i stosowanych w sektorze prywatnym. Do sektora publicznego zaczęto implementować nowoczesne narzędzia zarządzania w tym: systemy zarządzania jakością na bazie wymagań norm ISO 9000, planowanie strategiczne, wieloletnie planowanie finansowe, zarządzanie ryzykiem, audyt wewnętrzny, kontrola zarządcza, system pomiaru dokonań (strategiczna karta wyników), rachunek kosztów oraz budżetowanie zadaniowe, które stanowi kluczowy element nowoczesnego zarządzania publicznego.

Bardzo ważną rolę w nowym zarządzaniu publicznym pełni kontrola zarządcza. W myśl ustawy o finansach publicznych⁴, która weszła z dniem 1 stycznia 2010 roku zrezygnowano z instytucji kontroli finansowej, zastępując ją kontrolą zarządczą. Zgodnie z zapisem artykułu 68 ustawy, kontrola zarządcza w jednostkach sektora finansów publicznych stanowi ogół działań

podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy.

System kontroli zarządczej prowadzi do zmniejszenia ryzyka odnoszącego się do ewentualnej nieprawidłowości poszczególnych etapów budżetowania zadaniowego. Każdy kierownik jednostki odpowiedzialny jest za wdrożenie i monitorowanie takich elementów kontroli zarządczej, by jednostka osiągała wyznaczone cele.

Kontrola zarządcza winna zapewnić efektywność i skuteczność przepływu informacji, przestrzeganie i promowanie zasad etycznego postępowania, wiarygodność sprawozdań, skuteczność i efektywność działania a także pełną zgodność z przepisami prawa..

W 2010 roku A. Panasiuk wyraził następujący pogląd „W świecie szalejącego kryzysu gospodarczego, potęgujących się kłopotów z utrzymaniem deficytu budżetowego na właściwym poziomie...(…) kreowania kierunku myślenia obywateli przez media, niezmiernie ważna jest budowa administracji menedżerskiej opartej na prorynkowo myślących urzędnikach. Ukie-runkowanie administracji tak, by zmierzała do ograniczania zakresu usług publicznych przy coraz większym udziale sektora prywatnego w realizacji usług będących dotychczas domeną sektora publicznego. Nowoczesna administracja powinna zacząć używać nowoczesnych metod zarządzania opartych na analizie efektywności, jakości oraz konkurencyjności, w celu obniżenia kosztów jej funkcjonowania”⁵.

Podsumowanie

Zarządzanie publiczne oparte na kompleksowych decyzjach, zorientowanych na przyszłość, oparte na poszukiwaniu sposobów racjonalnego gospodarowania ukierunkowane jest na osiąganie wyników. Lepsze zarządzanie środkami publicznymi wymaga nowoczesnych metod, technik i narzędzi zarządzania, wprowadzania nowoczesnych metod budżetowania, co stwarza szanse na bardziej efektywne gospodarowanie środkami publicznymi. Maksymalizacja efektywności działania państwa podczas wykonywania jego zadań ustawowych posiada bardzo duże znaczenie dla dalszego rozwoju każdego państwa. Dlatego też sposób planowania budżetu i wydatkowania środków publicznych winien być podporządkowany nowoczesnym metodom zarządzania finansami publicznymi, w tym uwzględniać budżet zadaniowy.

Bibliografia

1. Allan R., Tommasi D. (2001), *Managing Public Expenditure – A Reference Book for Transition Countries*, OECD.
2. Gaudemet J.M., Molinie J. (2000), *Finanse publiczne*, PWE Warszawa.
3. Barzelay M. (2001), *The New Public Management – Improving Research and Policy Dialogue*, Regents by the University of California.
4. Drucker P. (1995), *Zarządzanie w czasach burzliwych*, Wyd. Profesjonalnej Szkoły Biznesu, Kraków.
5. Jourard I., Kongsrud P., Nam Y.S., Price R. (2004) *Enhancing the Effectiveness of Public Spending: Experience In OECD Countries*, OECD Economics Department Working Papers, No 380, OECD, Publishing.
6. Lubińska T. (red.).(2007)., *Budżet zadaniowy. Reorientacja z wydatkowania na zarządzanie pieniędzmi*

4 - Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009r. o finansach publicznych, Dz.U. z 2009 r., Nr 157, poz. 1240.

5 - UZP (praca zbiorowa), *Partnerstwo publiczno-prawne*, Wyd. Urzędu Zamówień Publicznych, Warszawa2010, s. 19.

- publicznymi, Difin Warszawa.
7. Nizard G.(1998) *Metamorfoza przedsiębiorstw*, PWN Warszawa.
 8. Owsiak S. (1997), *Finanse publiczne*, PWN Warszawa.
 9. Owsiak S. (1999), *Finanse publiczne*, PWN Warszawa.
 10. Owsiak S. (2005) *Finanse publiczne*, PWN Warszawa.
 11. *Performance Budgeting In OECD Countries* OECD (2007).
 12. Postuła M., Perczyński P. (red.). (2008), *Budżet zadaniowy w administracji publicznej*, Ministerstwo Finansów.
 13. Piotrowska-Marczak K., Urynek T. (2009), *Zarządzanie finansami publicznymi*, Wyd. Difin Warszawa.
 14. Robinson M. (2007), *Performance Budgeting Models and Mechanisms* w: M. Robinson (red.), *Performance Budgeting*, IMF.
 15. Swora M. (2005, 4), *Państwo kontraktujące*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny I Socjologiczny”.
 16. Szewczuk A., Ziolo M. (2008), *Zarys ekonomiki sektora publicznego*, Wyd. Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin.
 17. Supernat J. (2005), *Administracja publiczna w świetle koncepcji New Public Management*, Uniwersytet Wrocławski.
 18. Skrzypek E., Hofman M. (2010), *Zarządzanie procesami w przedsiębiorstwie. Identyfikacja, pomiar, usprawnienia*, Wyd. Wolters Kluwer Warszawa.
 19. Skrzypek E. (2002), *Jakość i efektywność*, Wyd. UMCS Lublin
 20. Thomas M.J. (1999), *Podręcznik marketingu*, PWN Warszawa.
 21. Ustawa o finansach publicznych z dnia 27 VIII 2009, Dz. U. z 2009 Nr 157, poz. 1240, 20010 r Nr 28, poz. 146, Nr 96, poz. 835, nr 152, poz. 1020.
 22. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009r. o finansach publicznych, Dz.U. z 2009 r., Nr 157, poz. 1240.
 23. UZP (praca zbiorowa) (2010), *Partnerstwo publiczno-prawne*, Wyd. Urzędu Zamówień Publicznych, Warszawa.
 24. Wernik A. (2007), *Finanse publiczne*, PWE Warszawa.

Liczba znaków ze spacjami: 28 347

Informacje o autorze:

Prof. zw. dr hab. Elżbieta Skrzypek
Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie
e-mail: elzbieta.skrzypek@poczta.umcs.lublin.pl

Beata Rudzka

Środki europejskie a budżet zadaniowy w Polsce

Streszczenie

Zagadnienie roli państwa, dobrego rządzenia jest tak stare jak cywilizacja, od wieków człowiek stara się udoskonalić metody rządzenia. Celem pracy jest analiza działań usprawniających funkcjonowanie państwa oraz związku między środkami europejskim a budżetem zadaniowym. Analizowane będą dwie koncepcje zarządzania w sektorze publicznym Dobre rządzenie i Nowe Zarządzanie Publiczne. Omówione zostaną wybrane definicje Dobrego rządzenia i budżetu zadaniowego, a także wpływ Europejskiego Funduszu Społecznego na rozwój nowej metody budżetowania zadaniowego w Polsce. Z roku na rok obserwuje się systematyczny wzrost przekazywanych Polsce kwot w związku z czym ich znaczenie w systemie finansów publicznych również wzrasta, analizie zostanie poddany sposób prezentacji środków europejskich w ustawie o finansach publicznych oraz budżecie w układzie zadaniowym. W pracy zastosowano następujące metody badawcze:

- analiza literatury przedmiotu – definiowana jako zapoznanie się z dostępnymi pozycjami książkowymi, publikacjami pozwalającymi na przedstawienie zasad Dobrego rządzenia i budżetu zadaniowego;
- analiza polskich i unijnych aktów prawnych w kontekście Dobrego rządzenia i budżetu zadaniowego;
- analiza danych o środkach europejskich w Wieloletnim Planie Finansowym Państwa i Uzasadnieniu wydatków budżetu w układzie zadaniowym do projektu ustawy budżetowej na 2011 rok;
- analiza informacji zawartych na stronach internetowych poświęconych funduszom unijnym i budżetowi zadaniowemu.

Prezentacja budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym pozwala na poprawę przejrzystości finansów publicznych, identyfikację także tych środków publicznych jako źródła finansowania zadań państwa. Budżet w układzie zadaniowym pozwala na powiązanie planowanych wydatków z celami i rezultatami, jest wprowadzeniem stosowanych od początku wobec środków europejskiej zasad do wszystkich wydatków publicznych. Mimo wieloletniego doświadczenia w zakresie definiowania celów i mierników dla działań finansowanych ze środków europejskich nadal jest to zadanie wymagające doskonalenia. Widoczny jest brak powiązania celów i mierników zdefiniowanych w programach operacyjnych z celami i miernikami prezentowanymi w układzie zadaniowym.

Słowo kluczowe: budżet zadaniowy, dobre rządzenie, finanse publiczne.

Wstęp

Zagadnienie roli państwa, Dobrego rządzenia jest tak stare jak cywilizacja. Złe rządzenie jest postrzegane jako jedna z przyczyn wszystkich problemów społecznych było i jest przyczyną rewolucji i niepokoju społecznych, możemy to obserwować na przykładzie ostatnich wydarzeń w krajach arabskich. Pomoc finansowa UE była i jest postrzegana jako szansa rozwoju kraju. Na pozytywną ocenę integracji europejskiej w społeczeństwie polskim duży wpływ mają korzyści płynące z przyznanych środków pomocowych. Polska zmienia się w wyniku wykorzystania środków europejskich, na pierwszy plan wysuwają się efekty pomocy unijnej widoczne w wielu miejscach, tablice informujące nas o finansowaniu inwestycji ze środków europejskich. Mniej mówi się o finansowaniu działań usprawniających funkcjonowanie państwa, w niniejszej pracy chciałabym wykazać związek między środkami europejskimi a budżetem zadaniowym oraz reformą finansów publicznych mającą na celu poprawę skuteczności i efektywności działań sektora publicznego w Polsce. Komisja Europejska od początku wspiera działania zmieniające obraz polskiej administracji, budowę instytucji i zdolności administracyjnych. Już Program Rozwój Instytucjonalny w ramach Phare miał pomóc w stworzeniu nowoczesnej i sprawnej administracji publicznej, zdolnej do efektywnego wdrażania *acquis communautaire*. Pomoc unijna w tym obszarze miała i ma korzystny wpływ na zmianę obrazu administracji i poprawę zdolności administracyjnych poprzez konieczność sprostania wymogom i standardom unijnym.

Pojęcie „rządzenia” oznacza proces podejmowania decyzji i sposób ich realizacji przez organy państwowe. Współcześnie w europejskim kręgu kulturowym podejmowane są próby usprawnienia funkcjonowania demokracji. Omówię dwie główne koncepcje zarządzania w sektorze publicznym Dobre rządzenie i Nowe Zarządzanie Publiczne.

W koncepcji Dobrego rządzenia, pojęcie to jest definiowane w sposób wieloznaczny. Bank Światowy określił elementy definiujące zakres pojęcia *good governance*:

- efektywność rządów: zdolność władz publicznych i administracji do efektywnego, sprawiedliwego i oszczędnego realizowania polityk publicznych;
- rozwój gospodarki: zdolność do tworzenia wysokiej jakości polityk gospodarczych, gwarantujących funkcjonowanie wolnego rynku, stabilność makroekonomiczną, zapewnienia wzrostu gospodarczego;
- demokratyzacja: przejrzystość i transparentność funkcjonowania władz publicznych i administracji, a także zdolność do włączania w prace administracyjne obywateli, w tym organizacji społecznych i pozarządowych, na zasadach odpowiedniej reprezentatywności i pluralizmu.¹

Budżet zadaniowy, budżet zorientowany na rezultaty jest jednym z podstawowych elementów Nowego Zarządzania Publicznego, koncepcji która pojawiła się w latach osiemdziesiątych XX wieku. Zakładała ona zastosowanie metod zarządzania stosowanych w sektorze prywatnym do sektora publicznego, odejście od klasycznych modeli administracji publicznej i zastąpienie ich przez model menedżerskiego zarządzania. W związku z powyższym możemy uznać budżet zadaniowy za element szerszej koncepcji Dobrego rządzenia związany z efektywnością rządów: zdolnością władz publicznych i administracji do efektywnego i oszczędnego realizowania polityk publicznych. Budżet zadaniowy jest metodą zarządzania finansami publicznymi, stoso-

1 - www.civicpedia.ngo.pl/Dobrerzadenie

waną w wielu krajach OECD (m.in.: Wielka Brytania, Francja, Holandia, Norwegia, Słowacja, Finlandia) polegającą na zdefiniowaniu zadań budżetowych w zakresie poszczególnych polityk państwa - tak, aby cele tych zadań były zgodne z wskazaniami zawartymi w dokumentach strategicznych. Przypisaniu tym zadaniom środków pieniężnych przeznaczonych na realizację celów, jak też mierników, za pomocą których można ocenić osiągnięcie wyznaczonego celu – tj. skuteczność oraz efektywność wydatkowania środków publicznych. Środki europejskie były prekursorem budżetowania zadaniowego w Polsce ze względu na specyfikę swojego planowania i sprawozdawczości, która od początku obejmowała definiowanie celów i mierników ich realizacji. Poniżej przedstawione zostaną definicje Dobrego rządzenia i budżetu zadaniowego.

Definicja „Dobre rządzenie”

Sposoby wdrażania zasad Dobrego rządzenia zostały określone między innymi w Strategii Lizbońskiej, która wyznaczyła ramy i kierunki dla prowadzenia polityki spójności oraz wdrażania zasad Dobrego rządzenia. Strategiczne Wytoczne Wspólnoty określiły kryteria Dobrego rządzenia, wprowadziły pojęcie tzw. rozsądnej administracji, która jest podstawowym warunkiem wzrostu gospodarczego. W Białej Księdze Komisji na temat dobrego rządzenia zaprezentowany został docelowy model funkcjonowania administracji publicznej w Unii Europejskiej. Równocześnie w okresie programowania 2007-2013 pojawiły się w prawie unijnym zapisy dotyczące wspierania ze środków funduszy strukturalnych wzmacniania zdolności instytucjonalnej i skuteczności administracji publicznej oraz służb publicznych na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym oraz w stosownym przypadku, partnerów społecznych i organizacji pozarządowych, w celu przeprowadzenia reform, lepszych uregulowań prawnych i dobrego zarządzania, zwłaszcza w dziedzinie gospodarki, zatrudnienia, edukacji, spraw społecznych, środowiska i sądownictwa².

Komisja Europejska określiła 5 kryteriów dobrego rządzenia:

- otwartość – instytucje administracji publicznej maksymalnie transparentne dla obywateli;
- partycypacja – szeroki udział społeczeństwa we wszystkich poziomach władz publicznych oraz na wszystkich głównych etapach realizacji polityk publicznych;
- rozliczalność – podział władzy ustawodawczej i wykonawczej, precyzyjnie ustalony zakres odpowiedzialności instytucji;
- efektywność – poprawa potencjału administracyjnego w zakresie skutecznego i sprawnego realizowania zamierzonych celów, zasada subsydiarności oraz proporcjonalności (oszczędnie i optymalnie);
- koherencja – integracja zarządzania różnymi politykami publicznymi, różnymi poziomami władz publicznych³;

Określone zostały zasady dobrego rządzenia:

- uczestnictwo – wszyscy członkowie obywatele uczestniczą w procesie rządzenia; uczestnictwo może przyjmować formę bezpośrednią lub pośrednią;
- praworządność – rządzenie odbywa się na podstawie i w granicach prawa; przestrzegane są prawa człowieka, w szczególności te odnoszące się do mniejszości; nad przestrzega-

2 - Rozporządzenie (WE) nr 1081/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady a dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1784/1999.

3 - Biała Księga „European Governance”, 2001.

- niem prawa czuwają bezstronne służby policyjne i niezależne sądy;
- przejrzystość – podejmowanie i wprowadzanie w życie decyzji odbywa się zgodnie z ustalonymi zasadami i procedurami; informacja na ich temat jest jawna, zrozumiale prezentowana oraz przekazywana osobom, których dane decyzje dotyczą;
 - odpowiadanie na potrzeby – instytucje współuczestniczące w rządzeniu biorą pod uwagę potrzeby wszystkich obywateli; potrzeby zaspokajane są w miarę możliwości na bieżąco (lub w najszybszym możliwym terminie) jak się pojawiają;
 - konsensus – ze względu na wielość aktorów, punktów widzenia oraz interesów indywidualnych i grupowych wypracowywane są szerokie konsensusy, które odpowiadają na teraźniejsze i przyszłe potrzeby społeczeństwa jako całości;
 - równość i włączanie – wszyscy członkowie społeczeństwa mają możliwość wpływania na proces rządzenia; w szczególności w proces rządzenia włączane są jednostki i grupy politycznie i ekonomicznie słabsze;
 - efektywność – efekty rządzenia odpowiadają na potrzeby społeczne, przy czym osiągane są przy najlepszej – z punktu widzenia zrównoważonego rozwoju oraz ochrony środowiska naturalnego – alokacji dostępnych zasobów;
 - odpowiedzialność – instytucje publiczne, sektor prywatny oraz organizacje społeczne odpowiadają za swoje decyzje i działania przed całym społeczeństwem, a w szczególności odpowiadają wobec tych obywateli, na których oddziałują⁴.

Definicje budżetu zadaniowego

Budżet zadaniowy jest elementem zarządzania przez rezultaty. W Polsce pierwsze próby wprowadzenia budżetowania zadaniowego zostały podjęte przez samorządy Krakowa, Szczecina, Lublina i Poznania. Budżet zadaniowy podobnie jak Dobre rządzenie ma wiele definicji. Najpełniejsza moim zdaniem w polskiej literaturze brzmi: „Istotą budżetu zadaniowego jest zarządzanie środkami publicznymi przez cele. Cele te są skonkretyzowane oraz ich realizacja następuje według określonej hierarchii. Na każdym etapie realizacji zadań w ramach określonego celu za pomocą odpowiednich mierników mierzy się ich efektywność. Zatem budżet zadaniowy pozwala ustalić, które zadania dla danego celu są najważniejsze i zmierzyć jak zostały wykonane” [Pietrzak, i in. 2008, s. 114].

Z kolei w literaturze światowej chciałabym przytoczyć definicję M. Robinsona, który określa budżet zadaniowy jako „mechanizmy finansowania sektora finansów publicznych i procesy ukierunkowane na wzmocnienie powiązań pomiędzy finansowaniem budżetowym a jego efektami (w postaci produktu i rezultatu), poprzez systematyczne (oparte na metodologii) użycie oficjalnej (publikowanej) informacji efektywnościowej, w celu poprawy jakości alokacji i operacyjnej efektywności wydatków publicznych” [Robinson 2007, s. 1].

Budżet zadaniowy oznacza reorientację z wydatkowania na zarządzanie pieniędzmi publicznymi, jest metodą zarządzania wydatkami w sektorze publicznym opierającą się na zasadach:

- przejrzystości – budżet sprzyja transparencji wydatkowania środków publicznych,
- skuteczności – określenie celów i mierników i efektywności – najlepsze efekty z nakładów,
- wieloletniości – kilkuletnia projekcja budżetu zadaniowego,

4 - www.unescap.org/whatisgoodgovernance

- konsolidacji wydatków publicznych [Lubińska 2009, s.48].

Europejski Fundusz Społeczny a budżet zadaniowy w Polsce

W Polsce pierwsze próby wprowadzenia budżetowania zadaniowego w sektorze rządowym rozpoczęły się w I kwartale 2006 r. Środki europejskie mają od początku bardzo duże znaczenie dla wdrożenia nowej metody zarządzania środkami publicznymi. Europejski Fundusz Społeczny stał się źródłem współfinansującym wdrożenie reformy⁵. W latach 2007-2013 zaplanowano współfinansowanie z Europejskiego Funduszu Społecznego na podstawie zacytowanego powyżej Rozporządzenia (WE) nr 1081/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady a dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1784/1999 działań mających poprawić jakość rządzenia w Polsce. W Programie Operacyjnym Kapitał Ludzki zdefiniowano Priorytet V Dobre rządzenie, na który zaplanowano łącznie 610 854 094 EUR w tym EFS 519 225 980 EUR, środki krajowe 91 628 114 EUR. W ramach Priorytetu V określono cztery kluczowe cele szczegółowe:

1. Poprawa zdolności regulacyjnych administracji publicznej przez jednostki samorządu terytorialnego.
2. Poprawa jakości usług oraz polityk związanych z rejestracją działalności gospodarczej i funkcjonowaniem przedsiębiorstw.
3. Modernizacja procesów zarządzania w administracji publicznej i wymiarze sprawiedliwości.
4. Budowa potencjału partnerów społecznych i organizacji pozarządowych ukierunkowana na wzmocnienie ich aktywnego uczestnictwa w procesie realizacji Strategii Lizbońskiej.

W ramach Celu 3 Modernizacja procesów zarządzania w administracji publicznej i wymiarze sprawiedliwości jednym z oczekiwanych efektów jest modernizacja zarządzania finansowego poprzez wdrożenie systemu wieloletniego planowania budżetowego w ujęciu zadaniowym u wszystkich dysponentów środków budżetowych. Cel jest realizowany między innymi poprzez doskonalenie metodologii i umiejętności w zakresie przygotowywania wieloletniego planowania budżetowego oraz planowania strategicznego; wdrożenie systemu planowania wieloletniego w obszarze zarządzania finansowego i zarządzania przez cele; opracowanie i wdrożenie systemu ewaluacji zadań publicznych opartego na wskaźnikach. W ramach Działania 5.1 Wzmocnienie potencjału administracji rządowej realizowane są projekty systemowe przyczyniające się do wypracowania rozwiązań metodologicznych i prawnych w zakresie wdrażania budżetu zadaniowego w Polsce. Pierwszy projekt systemowy Przygotowanie administracji rządowej do sporządzenia zadaniowego planu wydatków na rok 2008 był realizowany w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów w okresie od czerwca 2007 r. do lipca 2008 r. W ramach projektu realizowano szkolenia z zakresu metodologii zadaniowego zestawienia wydatków oraz krajowych i zagranicznych doświadczeń w procesie implementacji budżetu zadaniowego⁶.

Po przejściu w 2008 roku zadania wdrażania budżetu zadaniowego przez Ministerstwo Finansów realizowane są dwa projekty systemowe: „Wdrożenie budżetu zadaniowego u wszystkich dysponentów środków budżetowych w latach 2008-2012” oraz „Wsparcie przygotowania

5 - Program Operacyjny Kapitał Ludzki, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, str. 182-183.

6 - www.efsf.gov.pl/Sprawozdanie_roczne_z_wdrazania_Programu_Operacyjnego_Kapita_Ludzki_2007-2013_Rok_sprawozdawczy: 2007, str. 59.

i wdrożenia budżetu zadaniowego na poziomie centralnym w latach 2008-2012”⁷. Pierwszy projekt „Wsparcie przygotowania i wdrożenia budżetu zadaniowego na poziomie centralnym w latach 2008-2012” ma na celu wsparcie Ministerstwa Finansów w pracach metodologicznych nad wdrożeniem budżetu zadaniowego w ujęciu rocznym i wieloletnim w sektorze rządowym. Wsparciem objęto Ministerstwo Finansów i jego pracowników odpowiedzialnych za prace koncepcyjne i wdrożeniowe nad budżetem w układzie zadaniowym. W ramach projektu wspierane jest opracowanie i doskonalenie metodologii budżetowania zadaniowego w Polsce, przygotowywanie i wdrożenie budżetu zadaniowego w ujęciu rocznym i wieloletnim oraz planowania strategicznego; promocja i popularyzacja wiedzy na temat efektywnego i skutecznego zarządzania finansami publicznymi. W ramach projektu poza zapewnieniem kompetentnej obsługi zadań przez Ministerstwo Finansów, realizowane jest przede wszystkim doskonalenie zawodowe, doradztwo i szkolenia z zakresu finansów publicznych, krajowych i zagranicznych doświadczeń w procesie implementacji budżetu zadaniowego. Drugi projekt „Wdrożenie budżetu zadaniowego u wszystkich dysponentów środków budżetowych w latach 2008-2012” ma na celu przygotowanie i wdrożenie budżetu w układzie zadaniowym u wszystkich dysponentów w ujęciu rocznym i wieloletnim. W ramach projektu realizowane są szkolenia i doradztwo z zakresu metodologii budżetu zadaniowego, w szczególności definiowania celów i mierników, krajowych i zagranicznych doświadczeń w procesie implementacji budżetu zadaniowego oraz monitoringu i ewaluacji wydatków budżetowych.

Z roku na rok obserwuje się systematyczny wzrost przekazywanych Polsce kwot zarówno w ujęciu bezwzględnym, jak i w relacji do wydatków sektora finansów publicznych czy PKB, w związku z czym ich znaczenie w systemie finansów publicznych również wzrasta, istotny jest sposób ich prezentacji w ustawie o finansach publicznych, budżecie w układzie tradycyjnym i zadaniowym.

Budżet zadaniowy i budżet środków europejskich w ustawie o finansach publicznych

Ustawa o finansach publicznych regulująca zasady finansów publicznych ulega częstym zmianom. Kluczowe znaczenie dla regulacji w zakresie zarówno budżetu zadaniowego jak i budżetu środków europejskich miała Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych, która określiła ich ramy prawne⁸.

Polskie regulacje prawne dotyczące statusu środków pochodzących z budżetu UE w systemie finansów publicznych ulegały zmianom w kolejnych nowelizacjach ustawy o finansach publicznych. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych wprowadziła podział budżetu państwa na budżet środków krajowych i budżet środków europejskich. Budżet środków europejskich jest rocznym planem dochodów i podlegających refundacji wydatków przeznaczonych na realizację programów finansowanych z udziałem środków europejskich, z wyłączeniem środków przeznaczonych na realizację projektów pomocy technicznej. W budżecie środków europejskich ujmuje się dochody z tytułu realizacji programów finansowanych z udziałem środków europejskich oraz wydatki na realizację programów finansowanych z udziałem

7 - www.cfs.gov.pl; Sprawozdanie roczne z wdrażania Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007-2013 za 2008 rok, str. 109.

8 - Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.).

łem środków europejskich w części podlegającej refundacji.

Ustawa stanowi, że różnica pomiędzy dochodami a wydatkami budżetu środków europejskich stanowi odpowiednio nadwyżkę budżetu środków europejskich albo deficyt budżetu środków europejskich. Deficyt budżetu środków europejskich albo nadwyżka środków europejskich nie są wliczane do odpowiednio, deficytu albo nadwyżki budżetu państwa. Deficyt budżetu środków europejskich jest finansowany w ramach potrzeb pożyczkowych budżetu państwa. Nadwyżka budżetu środków europejskich jest źródłem spłaty zobowiązań budżetu państwa zaciągniętych na pokrycie deficytu budżetu środków europejskich. Dochody budżetu środków europejskich ujmuje się w ustawie budżetowej według: części klasyfikacji budżetowej oraz programów finansowanych z udziałem środków europejskich. Wydatki budżetu środków europejskich ujmuje się w ustawie budżetowej w podziale na: części i działy klasyfikacji wydatków oraz programy finansowane z udziałem środków europejskich w ramach części i działów klasyfikacji wydatków. W budżecie środków europejskich ujmuje się rezerwę celową na wydatki związane z realizacją programów finansowanych z udziałem środków europejskich w zakresie, w jakim wydatki te podlegają refundacji. Programy finansowane z udziałem środków europejskich są ujmowane w załączniku do ustawy budżetowej. Dla każdego programu w załączniku określa się: instytucję zarządzającą; środki na realizację programu, w tym: środki europejskie, środki pochodzące z budżetu państwa, środki pochodzące z budżetów jednostek samorządu terytorialnego, inne publiczne środki krajowe, inne środki; kategorie interwencji funduszy strukturalnych; planowane w roku budżetowym i kolejnych dwóch latach dochody budżetu państwa z tytułu wpływu środków europejskich; planowane w roku budżetowym i kolejnych dwóch latach wydatki na realizację programu, plan wydatków budżetu państwa w roku budżetowym na finansowanie programu. Zgodnie z zapisami ustawowymi obsługę bankową budżetu środków europejskich prowadzi Bank Gospodarstwa Krajowego. Przekazuje on środki finansowe na rzecz beneficjentów z rachunków otwartych w tym banku przez Ministra Finansów, z wyjątkiem wydatków dokonywanych w ramach projektów pomocy technicznej.

W zakresie budżetu zadaniowego w Ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych wprowadzono definicję układu zadaniowego, przez który rozumie się zestawienie odpowiednio wydatków budżetu państwa lub kosztów jednostki sektora finansów publicznych sporządzone według funkcji państwa, zadań i podzadań budżetowych grupujących działania umożliwiające realizację celów zadania. W ramach zadania wyodrębniane są podzadania wraz z opisem celów tych zadań i podzadań, a także z bazowymi i docelowymi miernikami stopnia realizacji celów działalności państwa, oznaczającymi wartościowe, ilościowe lub opisowe określenie bazowego i docelowego poziomu efektów z poniesionych nakładów. Ustawa stanowi, że do projektu ustawy budżetowej dołącza się Uzasadnienie zawierające m.in. sporządzany w układzie zadaniowym skonsolidowany plan wydatków na rok budżetowy i dwa kolejne lata państwowych jednostek budżetowych, państwowych funduszy celowych, agencji wykonawczych, instytucji gospodarki budżetowej oraz państwowych osób prawnych. Równocześnie określone zostały zasady nadzoru i kontroli efektywności i skuteczności realizacji planów w układzie zadaniowym na podstawie mierników stopnia realizacji celów. Ponadto w Ustawie w ramach planowania średniookresowego w układzie zadaniowym wprowadzono nowy instrument Wieloletni Plan Finansowy Państwa – plan dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów budżetu państwa sporządzany na cztery lata budżetowe, w układzie obejmującym

funkcje państwa wraz z celami i miernikami stopnia wykonania danej funkcji. Wieloletni Plan Finansowy Państwa prezentuje cele średniookresowe państwa w układzie funkcjonalnym, poziom wydatków w ujęciu 4-letnim, w tym budżetu środków europejskich.

Środki europejskie w budżecie zadaniowym

W zakresie sektora rządowego prace nad budżetem w układzie zadaniowym rozpoczęły się w I kwartale 2006 r. w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Podstawy prawne reformy zostały określone w nowelizacji ustawy o finansach publicznych z grudnia 2006 r.⁹ – wprowadzono obowiązek corocznego sporządzania zadaniowego planu wydatków w ramach Uzasadnienia do ustawy budżetowej, a także sporządzania Informacji z wykonania zadaniowych planów wydatków, jako części sprawozdania z wykonania budżetu państwa.

Przeniesienie do Ministerstwa Finansów zadań związanych z wdrażaniem budżetu zadaniowego wiązało się z modyfikacjami o charakterze metodologicznym, w podejściu do koncepcji budżetowania zadaniowego. Wprowadzono nową klasyfikację zadaniową, układ wydatków opierający się na 22. funkcjach państwa odzwierciedlających główne obszary – polityki państwa¹⁰. Jednym z wyodrębnionych obszarów w układzie zadaniowym jest Funkcja 17. Zapewnienie równomiernego rozwoju kraju, która obejmuje swym zakresem obszar państwa odpowiedzialny za sprawy programowania i koordynacji polityki rozwoju, opracowywania dokumentów programowych z zakresu społeczno-gospodarczego rozwoju kraju, wykonywania zadań państwa członkowskiego określonych w przepisach Unii Europejskiej dotyczących funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności, zarządzania programami współfinansowanymi z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności.

W ramach Funkcji 17. Kształtowanie rozwoju regionalnego kraju wyodrębniono realizację 4 zadań:

- zadania 17.1. Wsparcie rozwoju regionalnego kraju;
- zadania 17.2. Zamykanie programów Narodowego Planu Rozwoju 2004-2006;
- zadania 17.3. Koordynacja realizacji NSRO 2007-2013 oraz **zarządzanie i wdrażanie programów operacyjnych**;
- zadania 17.4. **Zarządzanie realizacją i wdrażanie projektów w ramach programów finansowanych z udziałem niepodlegających zwrotowi środków pomocowych.**

Realizacja zadań jest związana z działalnością dysponentów w zakresie: wspierania inwestycji w poszczególnych regionach kraju, zamykania realizacji Narodowego Planu Rozwoju 2004-2006, koordynacji realizacji Narodowej Strategii Spójności 2007-2013 oraz zarządzania programami operacyjnymi obejmującymi także **monitoring, ocenę i kontrolę informację i promocję, obsługę płatności i merytoryczno-prawną oraz certyfikację prawidłowości poniesienia wydatków, nadzoru nad realizacją Strategii Rozwoju Kraju, zarządzania wykorzystaniem oraz wdrażaniem Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy, Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego oraz Norweskiego Mechanizmu Finansowego, których celem jest realizacja przedsięwzięć prorozwojowych przyczyniających się do zmniejszania różnic ekonomicznych i społecznych w obrębie Europejskiego Obszaru Gospodarczego, przy-**

9 - Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2005 r., nr 249, poz. 2104 z póź. zm.).

10 - Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 17 maja 2008 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2009 (Dz. U. z 2008 r., nr 87, poz. 537).

gotowywania i nadzoru nad realizacją Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju, a także zapewnienia spójności pomiędzy polityką kraju a polityką wspólnotową. Działania te w zdecydowanej większości finansowane są z budżetu środków europejskich, na przykład łączna kwota wydatków planowanych na 2011 r. wynosiła 15 303,3 mln zł, w tym wydatki z budżetu środków europejskich 12 822,0 mln zł.

Budżet środków europejskich w Wieloletnim Planie Finansowym Państwa

Pierwszy Wieloletni Plan Finansowy Państwa został przyjęty uchwałą Nr 119 Rady Ministrów z dnia 3 sierpnia 2010 r. w sprawie Wieloletniego Planu Finansowego Państwa 2010-2013¹¹. Plan ten został sporządzony w układzie 22 funkcji państwa wraz z ich celami i miernikami. W dokumencie przedstawiono sytuację makroekonomiczną Polski oraz prognozy podstawowych wskaźników makroekonomicznych w latach 2010-2013.

W Wieloletnim Planie Finansowym Państwa zaprezentowane zostały także prognozy dochodów i wydatków budżetu środków europejskich oraz prognoza wyniku budżetu środków europejskich. Łącznie na lata 2010-2013 zaplanowano dochody budżetu środków europejskich w kwocie 253,4 mld zł. Dochody będą uzyskane w ramach Narodowej Strategii Spójności 2007-2013, Programu Operacyjnego Zrównoważony Rozwój Sektora Rybołówstwa i Nadbrzeżnych Obszarów Rybackich 2007-2013, Norweskiego Mechanizmu Finansowego (NMF) 2009-2014, Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego (MF EOG) 2009-2014, Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy (SPPW) oraz Wspólnej Polityki Rolnej. Jednocześnie na lata 2010-2013 zaplanowano łączne wydatki budżetu środków europejskich w kwocie 272,5 mld zł, tj. 17,5 średniorocznego nominalnego PKB, z czego przeważająca część będzie wydatkowana na cele rozwojowe. Wynik budżetu środków europejskich w latach 2010-2013, na koniec okresu, oszacowano na: -19,1 mld zł¹².

Tabela 1. Mierniki zastosowane w WFPF w latach 2009-2014.

Miernik*	2009	2010	2011	2012	2013	2014
1. Wartość środków certyfikowanych w ramach programów do wartości alokacji wkładu pomocy zagranicznej na program (w %)	12,1	16,6	31,5	50,4	70,6	86,9
2. Wartość środków zakontraktowanych w ramach programów do wartości alokacji wkładu pomocy zagranicznej na program (w %)	42,0	56,4	80,5	92,8	101,9	105,1
3. Wzrost PKB w porównaniu do roku poprzedniego (rok poprzedni = 100; w cenach stałych; w %)	1,8	3,8	4,0	4,0	3,7	3,9
4. PKB per capita (w PPS) w porównaniu do średniej UE-27 (w %)	61,0	61,0	63,3	64,7	65,9	67,3

*Miernik na poziomie funkcji z WFPF.

11 - www.mf.gov.pl/bip/ Wieloletni Plan Finansowy Państwa, Rada Ministrów, Warszawa, lipiec 2010.

12 - www.mf.gov.pl/bip/ Wieloletni Plan Finansowy Państwa, Rada Ministrów, Warszawa, lipiec 2010.

W uchwalonym przez Radę Ministrów w kwietniu 2011 roku Wieloletnim Planie Finansowym Państwa na lata 2011-2014 zaplanowane zostały dochody budżetu środków europejskich w wysokości 268,8 mld zł. Jednocześnie na lata 2011-2014 zaplanowano łącznie wydatki budżetu środków europejskich w wysokości 268,9 mld zł. Wynik budżetu środków europejskich odpowiednio w latach 2011-2014, na koniec okresu, oszacowano łącznie na: - 0,1 mld zł.¹³ W tabeli 1 zaprezentowane zostały mierniki zastosowane w WFPF, oraz ich wartości w latach 2009 – 2014.

Budżet środków europejskich w układzie zadaniowym w Uzasadnieniu do ustawy budżetowej na rok 2011¹⁴

W Uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej na rok 2011 po raz pierwszy zaprezentowano budżet środków europejskich w układzie zadaniowym. W Uzasadnieniu do ustawy budżetowej na rok 2011, Tom II Omówienie Wydatki Państwa w układzie zadaniowym pojawił się rozdział IV poświęcony budżetowi środków europejskich¹⁵. W Uzasadnieniu do ustawy budżetowej na rok 2011, Tom III Część tabelaryczna Wydatki Państwa w układzie zadaniowym zaprezentowano planowane wydatki z budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym oraz planowane ogółem wydatki z budżetu państwa i budżetu środków europejskich na odpowiednie funkcje, zadania i podzadania¹⁶.

W Uzasadnieniu wydatki na realizację projektów, finansowanych ze środków europejskich dysponenci przypisali do właściwych funkcji, zadań i podzadań państwa zgodnie z ich funkcjonalnym przeznaczeniem. Wydatki związane z zarządzaniem i wdrażaniem projektów zostały zaprezentowane w ramach Funkcji 17. Równomierny rozwój kraju. Rezerwy celowe przeznaczone na realizację projektów z udziałem środków Unii Europejskiej i EFTA wykazane zostały w Funkcji 4. Zarządzanie finansami państwa.

Do budżetu środków europejskich zaliczono wydatki realizowane w ramach: Narodowej Strategii Spójności 2007-2013, Wspólnej Polityki Rolnej, Europejskiego Funduszu Rybackiego, pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu; Norweskiego Mechanizmu Finansowego 2009-2014, Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego 2009-2014, Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy. Narodowa Strategia Spójności (NSS), określa strategiczne priorytety i obszary wykorzystania funduszy unijnych oraz systemy wdrażania Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR), Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS) i Funduszu Spójności, w ramach budżetu Wspólnoty na lata 2007-2013. W Uzasadnieniu do ustawy budżetowej na rok 2011 Tom II, i Tom III Wydatki Państwa w układzie zadaniowym zaprezentowano planowane wydatki na następujące Programy Operacyjne:

1) Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko – zgodnie z zadaniową klasyfikacją

13 - www.mf.gov.pl/bip/ Wieloletni Plan Finansowy Państwa, Rada Ministrów, Warszawa, kwiecień 2011.

14 - www.mf.gov.pl/finansepubliczne/budzetzadaniowy/aktyprawne/Uzasadnienie do projektu ustawy budżetowej na rok 2011 w układzie zadaniowym tom II i III. Rada Ministrów, Warszawa, wrzesień 2010.

15 - www.mf.gov.pl/finansepubliczne/budzetzadaniowy/aktyprawne/Uzasadnienie do projektu ustawy budżetowej na rok 2011 w układzie zadaniowym, tom II. Omówienie Wydatki Państwa w układzie zadaniowym, Rada Ministrów, Warszawa, wrzesień 2010, str. 298.

16 - www.mf.gov.pl/finansepubliczne/budzetzadaniowy/aktyprawne/Uzasadnienie do projektu ustawy budżetowej na rok 2011 w układzie zadaniowym, Tom III, Część tabelaryczna Wydatki Państwa w układzie zadaniowym.

budżetową, wydatki w ramach Programu realizowane są przede wszystkim w funkcjach: 19. Infrastruktura transportowa, 12. Środowisko, 17. Równomierny rozwój kraju.

- 2) 16 Regionalnych Programów Operacyjnych – zgodnie z zadaniową klasyfikacją budżetową, wydatki w ramach Programów realizowane są przede wszystkim w funkcji 17. Równomierny rozwój kraju.
- 3) Program Operacyjny Kapitał Ludzki – zgodnie z zadaniową klasyfikacją budżetową, wydatki w ramach Programu realizowane są przede wszystkim w funkcjach: 17. Równomierny rozwój kraju, 13. Zabezpieczenie społeczne i wspieranie rodziny, 3. Edukacja, wychowanie i opieka.
- 4) Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka – zgodnie z zadaniową klasyfikacją budżetową, wydatki w ramach Programu realizowane są przede wszystkim w funkcjach: 6. Polityka gospodarcza kraju oraz 10. Nauka polska.
- 5) Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej – zgodnie z zadaniową klasyfikacją budżetową, wydatki w ramach Programu realizowane są przede wszystkim w funkcjach: 17. Równomierny rozwój kraju oraz 19. Infrastruktura transportowa.

Ponadto w Uzasadnieniu do ustawy budżetowej na rok 2011 Tom II, i Tom III Wydatki Państwa w układzie zadaniowym zaprezentowano w układzie zadaniowym planowane w 2011 roku wydatki na Wspólną Politykę Rolną, która obejmuje płatności w ramach systemów wsparcia bezpośredniego, organizacji rynku owoców i warzyw, Program Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007-2013, a także działania interwencyjne na wspólnotowych rynkach rolnych – zgodnie z zadaniową klasyfikacją budżetową, wydatki w ramach Programu realizowane są w funkcji 21. Polityka rolna i rybacka.

Zaprezentowano w układzie zadaniowym także planowane w ramach Europejskiego Funduszu Rybackiego wydatki na działania Programu Operacyjnego Zrównoważony Rozwój Sektora Rybołówstwa i Nadbrzeżnych Obszarów Rybackich 2007-2013 – zgodnie z zadaniową klasyfikacją budżetową, wydatki w ramach Programu realizowane są w funkcji 21. Polityka rolna i rybacka.

W ramach niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) zaprezentowano w układzie zadaniowym wydatki planowane na realizację projektów z Norweskiego Mechanizmu Finansowego (NMF 2009-2014) oraz Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego (MF-EOG 2009-2014) – zgodnie z zadaniową klasyfikacją budżetową, wydatki w ramach powyższych instrumentów realizowane są w różnych funkcjach w tym np. w funkcji 3. Edukacja, wychowanie i opieka oraz funkcji 16. Sprawy obywatelskie.

Ujęto również w układzie zadaniowym planowane wydatki z Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy, które zgodnie z zadaniową klasyfikacją budżetową realizowane są w różnych funkcjach w tym np. w funkcji 17 Równomierny rozwój kraju, funkcji 12. Środowisko, funkcji 14. Rynek pracy i funkcji 16. Sprawy obywatelskie.

Zaprezentowano w układzie zadaniowym planowany podział wydatków budżetu środków europejskich w wysokości 84.004.046 tys. zł , przez dysponentów – 47.300.052 tys. zł, a w rezerwach celowych – 36.703.994 tys. zł. Największe wydatki z budżetu środków europejskich zostały zaplanowane w ramach funkcji 21, 17, 19, 4.

Dysponenci w ramach Funkcji 21 Polityka rolna i rybacka zaplanowali wydatki z budżetu środków europejskich w wysokości 18 939,6 mln zł, łączna kwota wydatków planowanych na 2011 r. w tej funkcji, która wynosi 24 532,9 mln zł.

W kluczowej dla wdrażania funduszy strukturalnych Funkcji 17 Równomierny rozwój kraju, która obejmuje swym zakresem obszar państwa odpowiedzialny za sprawy programowania i koordynacji polityki rozwoju. Dysponenci zaplanowali wydatki z budżetu środków europejskich w wysokości 12 822,0 mln zł, łączna kwota wydatków planowanych na 2011 r. w tej funkcji wyniosła 15 303,3 mln zł.

W Uzasadnieniu do ustawy budżetowej na rok 2011, Tom II i Tom III Wydatki Państwa w układzie zadaniowym w ramach funkcji 17 zaplanowano realizację poniżej przedstawionych zadań wraz z celami i miernikami¹⁷.

Wydatki (w tys. zł)

Część	Dysponent	2011 budżet państwa plan	2011 budżet środków europejskich plan
24	MKiDN	2 628	0
31	MPIPS	661	9 296
34	MRR	933 053	11 465 567
42	MSWiA	0	0
85	Wojewodowie	41 711	59 421

Cele i mierniki

Cel	Dysponent	Miernik	2011 plan
Poprawa konkurencyjności regionów oraz spójności społeczno-gospodarczej i przestrzennej	MKiDN	Liczba podpisanych umów o dofinansowanie projektów	11
Poprawa konkurencyjności regionów oraz spójności społeczno-gospodarczej i przestrzennej	MRR	Liczba zakończonych projektów na poziomie regionów	19 067
		Wartości wydatków kwalifikowalnych w części odpowiadającej środkom UE, ujętych w składanych przez beneficjentów wnioskach o płatność	39 620 033
Przyspieszanie tempa rozwoju społeczno-gospodarczego województw Polski Wschodniej	MSWiA	Ilość wybudowanych obiektów	2
Zapewnienie efektywnego wykorzystania przyznanych środków z budżetu państwa i pomocy bezzwrotnej przedakcesyjnej	Wojewodowie	Stopień wykorzystania przyznanych dla województwa środków	-

Zadanie 17.1. Wsparcie rozwoju regionalnego kraju

17 - [www.mf.gov.pl/finanspubliczne/budzetzadaniowy/aktyprawne/Uzasadnienie do projektu ustawy budżetowej na rok 2011 w układzie zadaniowym, tom II. Omówienie Wydatki Państwa w układzie zadaniowym, Rada Ministrów, Warszawa, wrzesień 2010, str. 182-189.](http://www.mf.gov.pl/finanspubliczne/budzetzadaniowy/aktyprawne/Uzasadnienie%20do%20projektu%20ustawy%20budżetowej%20na%20rok%202011%20w%20układzie%20zadaniowym,%20tom%20II.%20Omówienie%20Wydatki%20Państwa%20w%20układzie%20zadaniowym,%20Rada%20Ministrów,%20Warszawa,%20wrzesień%202010,%20str.%20182-189.)

Wydatki (w tys. zł)

Część	Dysponent	2011 plan
19	Minister Finansów	598
34	Minister Rozwoju Regionalnego	252
39	Minister Infrastruktury	800
85	Wojewodowie	65 136

Cele i mierniki

Cel	Dysponent	Miernik	2011 Plan
Zamknięcie pomocy w ramach programów i inicjatyw wspólnotowych realizowanych w ramach NPR 2004-2006	MF	Średni czas procedowania z wnioskiem o refundację	12 dni roboczych
	MRR	Wartość środków certyfikowanych do KE do wartości alokacji w ramach SPOT i ZPORR	108%
	MI	Liczba zawartych kontraktów w szt.	12
Zapewnienie prawidłowego zamknięcia programów i inicjatyw wspólnotowych	Wojewodowie	Liczba ostatecznie rozliczonych projektów w stosunku do projektów zrealizowanych	95%

Zadanie 17.2. Zamykanie programów Narodowego Planu Rozwoju 2004-2006**Zadanie 17.3. Koordynacja realizacji NSRO 2007-2013 oraz zarządzanie i wdrażanie**

Wydatki (w tys. zł)

Część	Dysponent	2011 budżet państwa plan	2011 budżet europejskich plan	środków
16	KPRM	5 832	0	
19	MF	6 854	0	
21	MI	455	0	
24	MKiDN	76 829	400 000	
27	MSWiA	44 310	214 956	
30	MEN	12 205	0	
31	MPiPS	112 211	541 001	
34	MRR	510 673	0	
39	MI	186 090	0	
41	MŚ	43 730	0	
42	MSWiA	22 986	0	
43	MSWiA	1 017	9 180	
46	MZ	12 516	0	
85	Wojewodowie	284 933	31 208	

Cele i mierniki

Cel	Dysponent	Miernik	2011 plan
Efektywne i sprawne wykorzystanie środków pochodzących z UE w ramach NSRO 2007-2015	KPRM	Ocena pracy IP II przez podmioty na rzecz których działa, na podstawie ankiety	>=4,6
	MF	Liczba przeszkolonych pracowników	100

MI (cz.21)	Wielkość środków certyfikowanych do Komisji Europejskiej w ramach priorytetów VI-VIII PO liŚ (w tys. zł)	-	
MKiDN	% zakontraktowania alokacji środków EFRR dostępnych dla XI priorytetu PO liŚ	96	
MSWiA	Liczba rozliczonych projektów	40	
	Liczba nadzorowanych (w trakcie realizacji) projektów	150	
MŚ	Liczba podpisanych umów o dofinansowanie	148	
MSWiA	Liczba nadzorowanych (w trakcie realizacji) projektów	233	
MSWiA	Liczba wydanych certyfikatów	760	
MEN	Liczba osób objętych wsparciem w stosunku do zapotrzebowania (%)	87%	
MRR	Wartość środków certyfikowanych do KE do wartości alokacji w programach krajowych	28,38%	
	Wartość środków zakontraktowanych do wartości alokacji w programach krajowych	77,01%	
MI(cz. 39)	Wartość zakontraktowanych środków UE w ramach priorytetów VI-VIII PO liŚ w tys. zł.	41 406 750	
MZ	Stopień wykorzystania środków PO PT	100%	
Zapewnienie prawidłowego wykorzystania środków w ramach realizacji NSRO 2007-2015	Wojewodowie	Procentowy udział wydatków zatwierdzonych w certyfikatach w stosunku do wydatków kwalifikowanych ujętych w umowach o dofinansowanie projektów	100%

nie programów operacyjnych

Zadanie 17.4. Zarządzanie realizacją pozostałych programów finansowanych z

Wydatki (w tys. zł)

Część	Dysponent	2011 budżet państwa plan	2011 budżet europejskich plan	środków
19	MF	1 932	4 682	
24	MKiDN	53 406	0	
34	MRR	6 427	58 063	
41	MŚ	556	0	
42	MSWiA	16 573	28 668	
45	MSZ	35 343	0	
46	MZ	1 086	0	
70	KNF	470	0	

Cele i mierniki

Cel	Dysponent	Miernik	2011 plan
Sprawną realizacją i rozliczenie programów finansowanych z udziałem niepodlegających zwrotowi środków pomocowych MF EOG i NMF	MKiDN	% zakontraktowania alokacji środków MF EOG i NMF	100,00
Sprawną realizacją i rozliczenie programów finansowanych z udziałem niepodlegających zwrotowi środków pomocowych państw EFTA	MF	Średni czas procedowania z wnioskiem	12 dni roboczych

MRR	Wartość środków certyfikowanych do wartości alokacji w ramach Mechanizmów Finansowych	94,17%
MŚ	Wartość środków certyfikowanych do wartości alokacji w ramach SPPW % realizacji projektu FPT MF EOG i NMF w kolejnym roku realizacji	21,46%
MSWiA	Liczba nadzorowanych (w trakcie realizacji) projektów	100
MSZ	Stopień wykonania Indykatywnego Planu Wydatków na lata 2006-2011	293
MZ	Stopień realizacji Wniosków o Płatność	94%
	Stopień wykorzystania środków z FPT EOG NMF na wdrożenie programu	100%
Wzmocnienie administracyjnych i instytucjonalnych zdolności Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego w celu wsparcia nadzoru i polepszenia bezpieczeństwa oraz stabilności na rynku finansowym	KNF Liczba pracowników UKNF, którzy nabyli nową wiedzę i umiejętności nadzorczo-legislacyjne w obszarze prawodawstwa unijnego w zakresie rynku finansowego	282

udziałem niepodlegających zwrotowi środków pomocowych

Inne znaczące funkcje dla budżetu środków europejskich to przedstawione poniżej funkcje 19 i 4. Dysponenci w ramach Funkcji 19 Infrastruktura transportowa zaplanowali wydatki z budżetu środków europejskich 7 719,5 mln zł, łączna kwota wydatków planowanych na 2011 r. w tej funkcji wynosi 14 654,4 mln zł.

W ramach Funkcji 4. Zarządzanie finansami państwa wydatki budżetu środków europejskich zaplanowane zostały przede wszystkim w rezerwach celowych w wysokości – 36.703.994 tys. zł. Środki z tej funkcji będą uruchamiane w trakcie trwania roku budżetowego na realizację zadań w innych funkcjach.

Planowane wydatki w 2011 objęły ogółem 397.504.708 tys. zł w tym budżet państwa 313.500.662 tys. zł, budżet środków europejskich 84.004.046 tys. zł. Budżet środków europejskich stanowi 20% wydatków ogółem na realizację zadań i podzadań we wszystkich obszarach działalności państwa. Poniżej zaprezentuję tabele ilustrujące wykonanie w 2010 roku oraz planowane wydatki z budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym w kluczowej dla procesu wdrażania środków europejskich w Polsce Funkcji 17. Równomierny rozwój kraju, gdzie ujęto przede wszystkim środki dla regionów Zadanie 17.1. oraz koszty obsługi funduszy w pozostałych zadaniach

Zadanie	2010 r.		
	Wykonanie		
	OGÓŁEM	BP*	BSE**
1	8	9	10
	21 626 841	2 400 658	19 226 183
17.1. Wsparcie rozwoju regionalnego kraju	19 207 338	1 360 891	17 846 447
17.2. Zamykanie programów Narodowego Planu Rozwoju 2004-2006	22 567	22 567	0

17.3. Koordynacja realizacji NSRO 2007-2013 oraz zarządzanie i wdrażanie programów operacyjnych	2 076 566	769 432	1 307 134
17.4. Zarządzanie realizacją i wdrażanie projektów w ramach programów finansowanych z udziałem niepodlegających zwrotowi środków pomocowych	320 370	247 768	72 602

*BP - Budżet Państwa

**BSE - Budżet Środków Europejskich

w tys. zł

Zadanie	2011 r.			2012 r.		
	Ustawa budżetowa			Projekt ustawy budżetowej		
	OGÓŁEM	BP*	BSE**	OGÓŁEM	BP*	BSE**
1	8	9	10	8	9	10
	24 105 315	11 283 273	12 822 042	16 304 918	2 584 872	13 720 046
17.1. Wsparcie rozwoju regionalnego kraju	21 314 337	9 780 053	11 534 284	13 598 524	1 402 195	12 196 329
17.2. Zamykanie programów Narodowego Planu Rozwoju 2004-2006	66 786	66 786	0	13 073	13 073	0
17.3. Koordynacja realizacji NSRO 2007-2013 oraz zarządzanie i wdrażanie programów operacyjnych	2 516 986	1 320 641	1 196 345	2 485 185	1 123 373	1 361 812
17.4. Zarządzanie realizacją i wdrażanie projektów w ramach programów finansowanych z udziałem niepodlegających zwrotowi środków pomocowych	207 206	115 793	91 413	208 136	46 231	161 905

*BP - Budżet Państwa

**BSE - Budżet Środków Europejskich

Podsumowanie

Budżet w układzie zadaniowym pozwala na powiązanie planowanych wydatków z celami i rezultatami, jest wprowadzeniem stosowanych od początku wobec środków europejskiej zasad. Mimo wieloletniego doświadczenia w zakresie definiowania celów i mierników dla działań finansowanych ze środków europejskich nadal jest to zadanie wymagające doskonalenia na co wskazuje prezentowany w Uzasadnieniu do ustawy budżetowej na rok 2011, Tom II i Tom III Wydatki Państwa w układzie zadaniowym układ zadań, cele i mierniki. Widoczny jest brak powiązania celów i mierników zdefiniowanych w programach operacyjnych z celami i miernikami prezentowanymi w układzie zadaniowym. Równocześnie należy zwrócić uwagę, że prezentacja budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym pozwala na poprawę przejrzystości finansów publicznych, identyfikację także tych środków publicznych jako źródła

finansowania zadań państwa.

Ze względu na trudności związane z definiowaniem wskaźników mierzących stopień realizacji celu Ministerstwo Finansów przygotowało dla kolejnych funkcji państwa bazy mierników wspierające dysponentów. Dostępna na stronach Ministerstwa Finansów baza mierników dla Funkcji 17 obejmuje recenzje stosowanych mierników, ze szczególnym uwzględnieniem przypisanego celu. Model Bazy Mierników zawiera propozycje mierników do wyboru: na poziomie funkcji/zadania/pod zadania, Karty Opisu Mierników, uwzględniające podstawowe charakterystyki, sposób obliczania, źródła danych, zalety i wady. Ponadto prezentowana jest lista mierników w obszarze funkcji 17 stosowanych dotychczas w budżetach Irlandii, Czech, Słowacji, Słowenii, Litwy, Łotwy w podziale na poszczególne typy mierników oraz określenie przydatności mierników z perspektywy polskiego budżetu zadaniowego¹⁸. Dalszej analizy i doskonalenia wymagają mierniki zaprezentowane przez dysponentów, koncentrują się one przede wszystkim na aspektach technicznych takich jak na przykład: liczba zawartych kontraktów w szt.; liczba zakończonych projektów na poziomie regionów, wartości wydatków kwalifikowalnych w części odpowiadającej środkom UE, ujętych w składanych przez beneficjentów wnioskach o płatność. Takie mierniki wydają się nie w pełni odzwierciedlać cele realizowane ze środków europejskich, uzasadnione na poziomie pod zadania czy działania nie oddają celów priorytetów realizowanych w poszczególnych programach operacyjnych.

Bibliografia

1. Biała Księga „European Governance”, 2001
2. Lubińska T. red. (2009), Nowe zarządzanie publiczne – skuteczność i efektywność, Difin, Warszawa
3. Malinowska-Misiąg E., Misiąg, W. (2007), Finanse publiczne w Polsce, „Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis”, Warszawa
4. Owsiak S. red. (2011), Nowe zarządzanie finansami publicznymi w warunkach kryzysu, „Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne”, Warszawa
5. Pietrzak B., Polański Z., Woźniak B. (2008), System finansowy w Polsce, „PWN”, Warszawa
6. Postuła M., Perczyński P. red. (2008), Budżet zadaniowy w administracji publicznej, Ministerstwo Finansów, EIPA, Warszawa
7. Postuła M., Perczyński P. red. (2009), Wdrażanie budżetu zadaniowego, Ministerstwo Finansów, EIPA, Warszawa
8. Robinson M. (2007), Performance budgeting, Linking Funding and Results, „Palgrave MacMillan”, International Monetary Fund, Washington
9. Ruśkowski E., Zawadzka-Pąk U. (2010), Prawne problemy konstrukcji funkcjonowania budżetu zadaniowego we Francji. Wnioski dla Polski, „Temida”, Białystok
10. [www.unescap.org/What is good governance](http://www.unescap.org/What%20is%20good%20governance)
11. [www.civicpedia.ngo.pl/Dobre rządzenie](http://www.civicpedia.ngo.pl/Dobre%20r%C5%82%C4%85dzenie)
12. www.info.worldbank.org/Governancematters2009,WorldwideGovernanceIndicators1996-2009
13. Rozporządzenie (WE) nr 1081/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady a dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1784/1999
14. Program Operacyjny Kapitał Ludzki, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa
15. Sprawozdanie roczne z wdrażania Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007-2013 Rok sprawozdawczy: 2007
16. Sprawozdanie roczne z wdrażania Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007-2013 za 2008 rok
17. Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2005 r., nr 249, poz. 2104 z późn. zm.).
18. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.).

19. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 17 maja 2008 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2009 (Dz. U. z 2008 r., nr 87, poz. 537)
20. Wieloletni Plan Finansowy Państwa 2010-2013, Rada Ministrów, Warszawa, lipiec 2010
21. Wieloletni Plan Finansowy Państwa 2011-2014, Rada Ministrów, Warszawa, kwiecień 2011
22. Informacja o przebiegu wykonania Wieloletniego Planu Finansowego Państwa 2010-2013, Rada Ministrów, Warszawa, maj 2011
23. Informacja o wykonaniu wydatków w układzie zadaniowym w 2010 r., Rada Ministrów, Warszawa, maj 2011
24. Uzasadnienie do projektu ustawy budżetowej na rok 2011w układzie zadaniowym tom II i III. Rada Ministrów, Warszawa, wrzesień 2010
25. www.mf.gov.pl/finansepubliczne/budzetzadaniowy/bazamiernikow

Liczba znaków ze spacjami: 46 429

Informacje o autorze:

Mgr Beata Rudzka

Ministerstwo Finansów

Koordynator Krajowy Budżetu Zadaniowego

e-mail: beata.rudzka@mofnet.gov.pl

Małgorzata Słodowa-Helpa

Dylematy związane z wdrażaniem budżetu zadaniowego do realizacji funkcji państwa dotyczącej kształtowania rozwoju regionalnego w Polsce

Streszczenie

Celem opracowania jest prezentacja dylematów związanych z wdrażaniem budżetu zadaniowego w obrębie jednej spośród 22 funkcji Państwa, dotyczącej rozwoju regionalnego (17) i nazwanej wcześniej Równomierny rozwój kraju, a w najnowszym projekcie budżetu na 2012 r. określonej jako Kształtowanie rozwoju regionalnego kraju.

Na tle miejsca systemu budżetowania zadaniowego w obowiązujących dokumentach strategicznych i w najnowszych projektach części z nich, jego powiązań z planowaniem strategicznym na poziomie centralnym oraz regionalnym, przedstawione zostały wybrane problemy, jakie wyłaniają się już obecnie w procesie wdrażania kolejnych instrumentów wieloletniego planowania finansowego, rocznego budżetu zadaniowego Państwa oraz kontroli zarządczej, umożliwiającej integrację **budżetu opartego na zarządzaniu przez cele z zarządzaniem operacyjnym**. Związane są one z: nazwą analizowanej funkcji, jej zadaniami, dwoma nakreślonymi celami oraz z proponowanymi miernikami ich realizacji.

Wobec licznych publikacji i obfitych materiałów umieszczanych w witrynach internetowych, dotyczących procedur i technik identyfikacji zadań, formułowania celów, wyznaczenia mierników, zasadne wydawało się przede wszystkim zasygnalizowanie tych dylematów, rekomendacji i postulatów, które powinny zainspirować do usuwania obecnych niedostatków, wprowadzania niezbędnych korekt oraz dalszej pogłębionej dyskusji nad budowaniem zintegrowanego systemu budżetowania zadaniowego, obejmującego w niedalekiej perspektywie również jednostki samorządu terytorialnego.

Opracowanie ma charakter przeglądowy i nie zawiera wyników samodzielnych badań empirycznych. Jego podstawę stanowiły najnowsze akty prawne, wybrane dokumenty strategiczne uwzględniające wdrażanie budżetowania zadaniowego, przede wszystkim Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego oraz projekty: Długookresowej Strategii Rozwoju Kraju. Polska 2030, Średniookresowej Strategii Rozwoju Kraju do 2020 roku, **stanowiącej bazę dla 9 strategii zintegrowanych**, a wśród nich przede wszystkim Strategii Sprawne Państwo.

Wykorzystane też zostały opublikowane prace zwarte, artykuły z czasopism oraz opracowania w wersji elektronicznej.

Słowa kluczowe: rozwój regionalny, polityka i instrumenty rozwoju regionalnego, planowanie strategiczne, zarządzaniu przez cele, budżet zadaniowy, efektywność wydatków publicznych, sprawne państwo, Średniookresowa Strategia Rozwoju Kraju do roku 2020, Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego, Polska 2030. Trzecia Fala Nowoczesności

Wstęp

Problematyka niniejszej debaty, dotyczącej wdrażania budżetu zadaniowego w obrębie jednej spośród 22 funkcji państwa, wpisuje się w ogólniejszy kontekst wprowadzenia do polskiego systemu finansów publicznych szeroko zakrojonych reform mających na celu oszczędniejsze, bardziej racjonalne i ukierunkowane prorozwojowo gospodarowanie ograniczonymi zasobami środków publicznych, zwiększenie ich stabilności i przejrzystości a w konsekwencji efektywności wydatkowania.

Nie trzeba szeroko uzasadniać, że przewidziane na lata 2008-2015 sukcesywne wdrażanie budżetowania zadaniowego stanowi niezwykle ważny segment w tym procesie, mający docelowo sprawić, że wydatki z kasy państwa staną się bardziej transparentne, zarówno dla samej administracji, poprzez usprawnianie wewnętrznych procesów zarządzania operacyjnego na poziomie poszczególnych jednostek sektora finansów publicznych oraz prowadzenia polityki opartej na dowodach (evidence-based policy), jak i dla obywateli, odbiorców usług publicznych, umożliwiając im szersze włączenie się w dialog dotyczący głównych kierunków i priorytetów wydatkowania środków publicznych. Systemowy i systematyczny pomiar stopnia realizacji celów zadań publicznych powinien pozwolić także na adekwatną ocenę władz i administracji publicznej, bazującą na osiągniętych rezultatach. Bezsporne jest także to, że aby jednak realizowane zmiany przyniosły pożądane rezultaty, ten system trzeba usprawniać. Jakkolwiek bowiem prace nad wdrożeniem zasad budżetowania zadaniowego trwają już od sześciu lat i niewątpliwie poczyniony został wyraźny postęp na tym polu, zgodzić się jednak trzeba, że jest o czym dyskutować. Wprawdzie minione miesiące obfitowały przecież w wiele znaczących zmian na tym polu, wiele pozostało jeszcze do zrealizowania i przed nami bodaj najtrudniejszy okres.

Z perspektywy całego procesu tych reform, czyli z jednej strony zrealizowanych już przedsięwzięć a z drugiej niezbędnych dalszych kroków, uznać więc można, że sympozjum odbywa się w wyjątkowym, z kilku względów przełomowym okresie. Redakcja tekstu zbiegła się bowiem w czasie z większą niż wcześniej możliwością wiązania wieloletniego planowania finansowego z celami i priorytetami rozwojowymi kraju ze względu na:

- opublikowanie projektów najnowszych dokumentów strategicznych, przede wszystkim Długookresowej Strategii Rozwoju Kraju Polska 2030. Trzecia Fala Nowoczesności oraz Średniookresowej Strategii Rozwoju Kraju 2020, powiązanej w 10-letnim horyzoncie czasowym z dokumentem „Europa 2020”, oraz z 9 zintegrowanymi strategiami,

- zakończenie, zapoczątkowanego w 2009 r. i trwającego ponad dwa lata, procesu tworzenia Bazy Mierników dla wszystkich 22 funkcji państwa¹.

Z drugiej strony ciągle jest dopiero przed nami:

- potrzeba, już niebawem, poczynawszy od 2012 roku, rozliczania się przez wykonawców budżetu państwa z wydanych środków równolegle w układzie tradycyjnym i zadaniowym,

1 - Baza Mierników - zakończenie prac. Informacja Ministerstwa Finansów z dn. 25.11. 2011, <http://www.mf.gov.pl/>

- czyli określenia jak zrealizowane zostały konkretne zadania i działania, przypisane do określonej funkcji, przy czym ich priorytetem nie powinno przecież być pełne wydanie środków, lecz osiągnięcie określonych celów (Lipszyc 2011),
- przejście od „administracji procedur do administracji rezultatów” (Misiąg 2010), czyli od tzw. prezentacyjnego budżetu zadaniowego, gdzie informacje uzyskane na podstawie wykonania budżetu w układzie zadaniowym nie przekładają się jeszcze na rozstrzygnięcia dotyczące alokacji środków na rok następny, a niewątpliwa poprawa przejrzystości prezentacji nie zwiększa jednak jeszcze efektywności wydatkowania środków publicznych (Postuła i Perczyński 2009),
 - wdrażanie budżetu zadaniowego w jednostkach samorządu terytorialnego² zapoczątkowane Wieloletnią Prognozą Finansową

Jakkolwiek wyeksponowanie w tytule niniejszego opracowania funkcji państwa związanej z realizacją polityki rozwoju regionalnego (17), nazwanej wcześniej, w Ustawie Budżetowej na 2010 r. Zapewnienie równomiernego rozwoju, z kolei w Wieloletnim Planie Finansowym 2011-2014 określonej jako Równomierny rozwój kraju, a w najnowszej ustawie budżetowej i projekcie budżetu zadaniowego na 2012 r. Kształtowanie rozwoju regionalnego kraju, obliuguje przede wszystkim do koncentracji na problemach związanych z tą funkcją, to jednak nie da się ich podejmować bez szerszego kontekstu i z pominięciem innych ważnych wzajemnie powiązanych kwestii. Wybrane dylematy związane w kolejności z: nazwą analizowanej funkcji, jej zadaniami, dwoma nakreślonymi celami oraz z proponowanymi miernikami ich realizacji przedstawione więc zostaną na tle:

- miejsca systemu budżetowania zadaniowego (BZ) w obowiązujących dokumentach strategicznych i w najnowszych projektach części z nich,
- doświadczeń wpływających z dotychczas stopniowo wypracowywanych i wprowadzanych kolejnych instrumentów wieloletniego planowania finansowego, czyli Wieloletniego Planu Finansowego Państwa (WPFPP), rocznego budżetu zadaniowego (układ zadaniowy budżetu) oraz kontroli zarządczej, umożliwiającej integrację BZ opartego na zarządzaniu przez cele z zarządzaniem operacyjnym,
- wielu bezspornych powiązań merytorycznych z realizowaną polityką rozwoju regionalnego oraz analogii metodycznych z doskonalonymi zasadami planowania strategicznego na poziomie centralnym i regionalnym (państwa i samorządu terytorialnego).

Podstawę redakcji niniejszego tekstu stanowiły liczne akty prawne, ich uzasadnienia oraz wybrane najnowsze dokumenty strategiczne. Wykorzystane też zostały opublikowane prace zwarte i artykuły dotyczące w/w problematyki.

Wobec bogatego plonu wydawniczego i obfitych materiałów edukacyjnych dostępnych w wersji elektronicznej, dotyczących w większości procedur i technik identyfikacji zadań, formułowania celów, wyznaczenia mierników realizacji, nie ma potrzeby podejmowania zagadnień wcześniej już eksponowanych w literaturze. Dlatego zasadne wydawało się przede wszystkim zaprezentowanie dylematów i pytań, jakie wyłaniają się już obecnie, a mogą ujawnić się jeszcze wyraźniej w przyszłości, w kolejnych etapach wdrażania systemu budżetowania zadaniowego

2 - Wprawdzie już przed laty część samorządów lokalnych zdobyła pewne doświadczenia w zakresie budżetowania zadaniowego w ramach realizowanych wówczas projektów, zwłaszcza LDPP (Pakoński 2000, Pakoński 2001). Są też samorządy, które obecnie, mimo braku obowiązku ustawowego, wdrażają budżetowanie. Dla większości gmin i powiatów jest to jednak nowe wyzwanie, traktowane nierzadko jako kolejna „droga przez mękę”.

w jednostkach samorządu terytorialnego. Taki jest cel niniejszego opracowania.

Wprawdzie część z prezentowanych niżej pytań była stawiana już wcześniej, jednak nowe realia, wymagają ponownego ich uwzględnienia a nierzadko i innych odpowiedzi. W warunkach zmieniającej się rzeczywistości i sposobu myślenia o przyszłości niezbędne jest też formułowanie nowych pytań.

Wobec niezwykle krótkiego dystansu czasowego, dzielącego redakcję tego opracowania od opublikowania wiodących dokumentów strategicznych i finansowych a przy tym wyartykułowanych niżej wątpliwości dotyczących aktualnej nazwy funkcji stanowiącej przedmiot niniejszej debaty i związanych z nią zadań, celów oraz mierników, nie było możliwe dopracowanie bardziej wnikliwego stanowiska i sformułowanie na tej podstawie konstruktywnych postulatów. Dlatego w tekście znajduje się więcej pytań niż odpowiedzi. Ich zadaniem jest zainspirowanie do dalszej dyskusji nad wątpliwymi lub niejasnymi kwestiami w celu doskonalenia wdrażanego systemu, aby docelowo – ujmując to metaforycznie za J. Staniłko – nie okazał się on nowym makijażem na starej twarzy [Staniłko 2010].

Budżetowanie zadaniowe w systemie zarządzania rozwojem oraz w najnowszych polskich dokumentach strategicznych

Propozycja rozwiązań mających na celu zwiększenie skuteczności programowania i wdrażania polityki rozwoju oraz podniesienie jakości funkcjonowania instytucji publicznych przedstawiona została w *Założeniach systemu zarządzania rozwojem Polski*, opracowanych przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego we współpracy z Kancelarią Prezesa Rady Ministrów oraz z Zespołem Doradców Strategicznych i przyjętym przez Radę Ministrów w dniu 27 kwietnia 2009 r. Wymieniony dokument stanowił **podstawę dalszych działań reformujących**, prowadzących do poprawy efektów realizowanej polityki rozwoju, na miarę wyzwań, przed jakimi stoi Polska oraz oczekiwań stawianych przez społeczeństwo. Założono w nim respektowanie trzech fundamentalnych zasad determinujących zakres, rolę i cele polityki rozwoju związanych z koniecznością:

- terytorializacji polityki, czyli integracji wymiaru społeczno-gospodarczego z terytorialnym,
- współpracy administracji rządowej i samorządowej, oddziałujących na wszystkie struktury publiczne i niepubliczne,
- dostosowania zakresu realizowanych polityk sektorowych przez państwo i przesunięcia pewnych działań na poziom regionu [Założenia systemu 2009, s. 22-24].

Jednym z pierwszych etapów prac związanych ze stworzeniem nowego systemu na szczeblu centralnym było przyjęcie w dniu 27 listopada 2009 roku przez Radę Ministrów Planu uporządkowania strategii rozwoju zawierającego koncepcję systemowego uporządkowania oraz ograniczenia liczby obowiązujących dotychczas, a częściowo zdezaktualizowanych, dokumentów o charakterze strategicznym, z 42 do 9 nowych, zintegrowanych strategii rozwoju, realizujących średnio- i długookresową strategię rozwoju kraju [Plan uporządkowania 2009].

Układ i filozofia tworzenia zintegrowanych strategii zakłada, że wdrażanie każdej z nich wiąże się ze **wspólnymi bądź skoordynowanymi działaniami wielu podmiotów, w tym poszczególnych resortów oraz władz samorządowych**. Oznacza to z kolei między innymi konieczność ścisłego powiązania strategicznych instrumentów planistycznych przygotowywanych na pozio-

mie krajowym i regionalnym dla realizacji celów rozwojowych wyznaczonych w odniesieniu do terytorium, w tym także zatwierdzenia Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 (KPZK), jako dokumentu o istotnym znaczeniu terytorialnym, porządkującym zakres polityki przestrzennej oraz Planu Zagospodarowania Przestrzennego Kraju (PZPK).

Potrzeba zmian w systemie finansowania polityk publicznych, przede wszystkim skoncentrowania wydatków na wybranych, najbardziej istotnych sferach rozwoju oraz ich powiązania z rezultatami, została wyraźnie wyeksponowana w obecnie konsultowanym projekcie Średniookresowej Strategii Rozwoju Kraju do 2020 r. (ŚSRK 2020, 2011), powiązanej ze wspomnianymi już 9 zintegrowanymi strategiami oraz z założeniami długookresowej strategii rozwoju kraju Polska 2030. Trzecia Fala Nowoczesności, której projekt w przededagowanej wersji został opublikowany 17 listopada 2011 r.³

Dwa spośród pięciu dylematów rozwojowych Polski wymienionych w projekcie długookresowej strategii wiążą się bezpośrednio z realizowaną tu problematyką [Polska 2030, s.12]. Wyrażone są one w następujących pytaniach:

- jak podjąć długoterminowy wysiłek w celu wyrównywania szans i równoważenia rozwoju w wymiarze terytorialnym?
- jak harmonizować perspektywę rozwoju (niezbędne nakłady) i perspektywę stabilności finansowej?

Strategia długookresowa, podobnie jak dokumenty średniookresowe, wpisuje się w 3 filary rozwojowe, uznane za podstawę programowania wszelkich działań strategicznych, lecz rekonstruuje częściowo ich strukturę. Za filary sprzyjające realizacji w długiej perspektywie głównego celu, jakim jest podniesienie jakości życia Polaków, uznane zostały:

- innowacyjność (modernizacja),
- terytorialne równoważenie rozwoju (dyfuzja),
- efektywność.

W ramach filaru innowacyjności najważniejsze znaczenie ma tworzenie nowych przewag konkurencyjnych w oparciu o wzmacnianie kapitału ludzkiego, społecznego, podstaw szybkiego wzrostu po etapie konsolidacji finansów publicznych, ograniczenia deficytu budżetowego oraz zmniejszenie długu publicznego. Zakłada się uruchomienie silnego potencjału innowacyjnego, dzięki któremu zbudowana zostanie większa konkurencyjność nie tylko w gospodarce, ale także w innych obszarach życia społecznego, oparta na indywidualnej oraz zbiorowej kreatywności i rozwoju innowacyjnej, nowoczesnej przedsiębiorczości.

Filar dyfuzyjny, związany z budzącym dotychczas sporo kontrowersji modelem polaryzacyjno-dyfuzyjnym zapowiedzianym w KSRR oraz raporcie Polska 2030⁵, został w długookresowej strategii rozwoju Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności zrekonstruowany i oparty na zasadach solidarności pokoleniowej, terytorialnej oraz innowacyjnej a także na znaczącej

3 - Robocza wersja tego dokumentu została zaprezentowana na posiedzeniu Komitetu Koordynacyjnego ds. Polityki Rozwoju w dniu 12 maja 2011 r., a następnie przekazana do konsultacji resortowych i społecznych.

4 - Biorąc pod uwagę sugestie zgłaszane podczas dyskusji nad raportem „Polska 2030”, w długookresowej strategii uwzględniona została potrzeba zmian i redefinicji modelu rozwoju. Założono, że długoterminowa perspektywa rozwoju Polski musi uwzględniać dodatkowe aspekty m.in. ze względu na dysproporcje w rozwoju terytorialnym, priorytetowy model równoważenia rozwoju, czyli solidarności między regionami. (*Polska 2030* 2011, cz. I, s. 14).

5 - Jednym z najistotniejszych problemów jest zmiana modelu funkcjonowania obszarów wiejskich, z nowymi czynnikami ustanawiającymi wiejski model gospodarki, pracy i życia co uzupełni ważne akcenty – do rolnictwa dodane zostaną dziedziny uzupełniające (*Polska 2030* 2011, cz. I, s. 43).

współzależności między tymi rodzajami solidarności. Z tej perspektywy ważne są działania opisane w rozdziale poświęconym regionalnemu wymiarowi polityki rozwoju, ze szczególnym wskazaniem celu, jakim jest wyrównywanie szans w ramach polityki spójności, w tym także spójności społecznej, poprzez poprawę poziomu cywilizacyjnego życia codziennego. Wiąże się to z łatwą dostępnością usług dóbr publicznych z każdego miejsca w kraju³.

Uzasadnienie dla trzeciego filaru, efektywności, wzmacniającego potencjał konkurencyjności stanowi argument, że bez sprawnego państwa nie jest możliwa synergia w stosowaniu narzędzi innowacyjności i dyfuzji dla osiągania celu strategicznego, jakim jest poprawa jakości życia. Właśnie w poprawie zarządzania sektorem publicznym upatrywana jest możliwość obniżenia w znacznie większej niż obecnie skali kosztów i obciążeń budżetu.

Dla podjętej w niniejszym opracowaniu problematyki, zwłaszcza w najbliższych 2 – 3 latach, uznanych za horyzont krótkookresowy, oraz w perspektywie średniookresowej, niezwykle ważna jest zaprezentowana w strategii lista 25 kluczowych dla Polski decyzji, związanych z nimi 100 projektów rozwojowych a także zestaw mierników przypisanych do każdej decyzji, mających pozwolić na właściwą identyfikację planowanych do osiągnięcia rezultatów [Polska 2030 2011, cz. II]. Warto też wziąć pod uwagę zidentyfikowanych i zaprezentowanych przez M. Boniego siedem dźwigni rozwojowych [Boni 2011].

W obu strategiach uwzględnione zostały podstawowe elementy nowej, nakreślonej w Założeniach systemu zarządzania, koncepcji polityki regionalnej, zakładającej efektywny system kierowania rozwojem, w celu optymalnego wykorzystania potencjału endogenicznego terytoriów dla osiągania rozwoju kraju.

Zgodnie z ustawą o finansach publicznych podstawowym dokumentem określającym środki na realizację polityki rozwoju i ważnym narzędziem skutecznego planowania średniookresowego powinien być **Wieloletni Plan Finansowy Państwa, zawierający wieloletnią prognozę środków na realizację działań rozwojowych finansowanych z budżetu państwa**, w tym działań według priorytetów i głównych kierunków interwencji wskazanych w średniookresowej strategii rozwoju kraju, również odnoszących się do zagadnień regionalnych objętych kontraktami wojewódzkimi, z uwzględnieniem podziału na źródła finansowania, na każdy rok realizacji średniookresowej strategii rozwoju kraju. W ustawie przewidziane zostało opracowanie czteroletniego, „kroczącego” **planu finansowego. Docelowo okres jego obowiązywania powinien być równy okresowi realizacji średniookresowej strategii rozwoju kraju** a przy tym wieloletni plan finansowy powinien obejmować nie tylko wydatki budżetu państwa, ale wszystkie środki publiczne i określać limity środków na rozwój w całym sektorze finansów publicznych, wynikające z sumy **środków, które rząd przeznaczy na działalność rozwojową pochodzącą ze źródeł budżetu państwa, funduszy celowych i źródeł zagranicznych stanowiących dochód budżetu państwa w perspektywie wieloletniej.**

Warto dodać, że we wspomnianej już ŚSRK podkreśla się, że działania zostały w niej tak zaplanowane, aby w perspektywie 4-letniej wpisywały się w prognozę środków przeznaczanych z budżetu państwa na realizację strategicznych celów rozwojowych w Wieloletnim Planie Finansowym Państwa (WFPF 2011-2014). Dla obszaru **strategicznego Rozwój regionalny** wyznaczone w nim zostały następujące 3 priorytety rozwojowe:

- wspomaganie wzrostu konkurencyjności regionów, m.in. poprzez wzmacnianie potencjału rozwojowego metropolii i ośrodków regionalnych,

- poprawa mechanizmów partycypacji społecznej i wpływu obywateli na życie publiczne,
- rozwój i efektywne wykorzystanie potencjału kulturowego i kreatywnego, przy jednoczesnym usprawnieniu procesów komunikacji społecznej.

Temu obszarowi przyporządkowanych zostało 5 zadań rozwojowych, z tego 4 związane z realizacją funkcji 17 państwa Kształtowanie rozwoju regionalnego kraju oraz po 1 zadaniu z funkcji 9 Kultura i dziedzictwo narodowe oraz 16 Sprawy obywatelskie.

Spośród 9 zintegrowanych horyzontalnych strategii średniookresowych z analizowaną tutaj funkcją 17 państwa najsilniej związana jest, rzecz jasna, Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020: Regiony, Miasta, Obszary Wiejskie (KSRR) przyjęta jako pierwsza przez Radę Ministrów już przed ponad rokiem (13 lipca 2010 r.). Dlatego podkreśla się, że właśnie ten dokument, w powiązaniu z planem działań niezbędnych do podjęcia przez RM i inne podmioty publiczne w trakcie wdrażania przyjętej KSRR [Plan działań KSRR 2010], otworzył drogę do wdrożenia zmian systemowych oraz przekształceń instytucjonalnych mających na celu zwiększenie efektywności i skuteczności polityki regionalnej oraz innych polityk publicznych wpływających na procesy rozwojowe w układach terytorialnych. Nakreślił bowiem uwarunkowania, cele i kierunki rozwoju regionalnego, politykę państwa wobec regionów, ich grup lub obszarów problemowych, zasady i mechanizmy współpracy oraz koordynacji działań podejmowanych przez Radę Ministrów na poziomie krajowym z działaniami podejmowanymi przez samorząd terytorialny na poziomie regionów, zatem działania wielu aktorów w ramach szeroko rozumianej polityki rozwoju.

Godzi się podkreślić, że zgodnie z Krajową Strategią Rozwoju Regionalnego 2010-2020, przedmiotem polityki regionalnej stają się potencjały rozwojowe, a podmiotami – każde terytorium wraz z władzą publiczną, podejmującą decyzje rozwojowe na tym obszarze. System realizacji polityki regionalnej stanowi zatem element szerszego systemu zarządzania rozwojem przez włączenie procesów programowania i koordynacji rozwoju regionalnego w ogólny nurt realizacji działań prorozwojowych w Polsce. Oznacza to w szczególności **oparcie mechanizmów realizacyjnych tej polityki na wspólnych standardach oraz integrację rozproszonych dotychczas działań rozwojowych i ich koncentrację na osiąganiu celów wyznaczonych w odniesieniu do terytoriów** [Noworól 2011, s.48].

Ważnym zintegrowanym średniookresowym dokumentem strategicznym, związanym z kolei najsilniej z analizowanymi tu zmianami w systemie finansowania, jest strategia Sprawne Państwo 2011 – 2020 (SP), przede wszystkim jej cel operacyjny 2 Skuteczne zarządzanie i koordynacja, a w jego obrębie kierunek interwencji 2.1. Poprawa skuteczności planowania strategicznego i zarządzania finansowego. Wyeksponowana w nim została potrzeba zintensyfikowania działań w kierunku stworzenia wewnętrznie spójnego systemu finansów publicznych oraz Zapewnienia zgodności procesu planowania strategicznego z planowaniem budżetowym i budżetem zadaniowym (punkt 2.1.1.).

W strategii SP podkreśla się, że układ zadaniowy budżetu państwa, opisując funkcjonalnie całokształt aktywności władz publicznych i organów administracji publicznej w formie funkcji, zadań i podzadań, którym przyporządkowane zostały cele i mierniki, stanowi nie tylko narzędzie racjonalizacji i podniesienia efektywności dokonywanych wydatków publicznych. Poprzez efekt synergii i koncentrację ograniczonych środków na zadaniach priorytetowych sprzyja także współpracy oraz koordynacji w zakresie osiągania założonych celów, wspierając

tym samym realizację kierunku interwencji 2.3. Efektywne zarządzanie instytucjami publicznymi oraz celu 1 tej strategii Funkcjonalne struktury organizacyjne państwa. Z kolei cele oraz wskaźniki efektywnościowe generowane z wykorzystaniem systemu mierników budżetu zadaniowego stanowić będą niezbędne uzupełnienie dla systemu celów i mierników określonych na poziomie strategicznym, wpisując się także w kierunek interwencji 2.2. Skuteczny system zarządzania rozwojem kraju (w szczególności kierunek 2.2.4.). Co więcej, wskazuje się, że w związku z możliwościami mierzenia efektywności usług i kontroli kosztów realizacji zadań publicznych przez jednostki je realizujące system mierników budżetu zadaniowego będzie mógł być wykorzystywany także w ramach kierunku interwencji 4.5. Wysoka jakość i dostępność usług publicznych.

W zaktualizowanym na podstawie stanu prac nad dokumentami strategicznymi Wieloletnim Planie Finansowym Państwa 2011-2014 **wskazanych zostało 10 najważniejszych obszarów rozwojowych**, w ramach których określone zostały priorytety łączące cele strategiczne z poszczególnymi funkcjami państwa. **Obszarem rozwojowym przyporządkowano także 9 zintegrowanych strategii rozwoju⁶**. Co charakterystyczne, z ponadsektorowego podejścia przyjętego w ramach polityki rozwoju, wynika niezależny charakter obszarów strategicznych oraz priorytetów rozwojowych (mogą dotyczyć więcej niż 1 obszaru). **W WFPF zaproponowano także wyodrębnienie 16 tzw. rozwojowych funkcji państwa**, czyli przyporządkowanych do priorytetów rozwojowych oraz 6 stałych, przy czym podział ten nie ma charakteru rozłącznego, ponieważ w obu typach funkcji mogą być realizowane cele i zadania o odmiennym charakterze.

Wieloletni Plan Finansowy Państwa wymaga jednak dalszych zmian w kierunku rozszerzenia jego zakresu podmiotowego tak, aby obejmował dochody i wydatki wszystkich instytucji podsektora rządowego sektora finansów publicznych (w tym budżetu środków europejskich) oraz z wprowadzanej obecnie metody budżetowania zadaniowego.

Jakkolwiek na tej podstawie widać coraz silniejsze więzi budżetowania zadaniowego z planowaniem strategicznym, a przez wprowadzenie audytu skuteczności wydatków publicznych, rzeczywistych wydatków z ich efektami, to jednak nadal rysuje się potrzebę konfrontacji planistycznych dokumentów strategicznych z budżetowymi.

Dalsze powiązanie planistycznych dokumentów budżetowych przygotowywanych zarówno na poziomie krajowym (Wieloletni Plan Finansowy Państwa, budżet zadaniowy państwa), jak i jednostek samorządu terytorialnego (wieloletnia prognoza finansowa jednostek samorządu terytorialnego, budżet zadaniowy jednostek samorządu terytorialnego) z dokumentami strategicznymi niewątpliwie przyczyni się z jednej strony do uspoźnienia procesów wdrażania różnego rodzaju dokumentów, z drugiej strony do sprawnego przekładania celów i priorytetów rozwojowych na zadania wskazane w dokumentach budżetowych.

Nie miejsce tu na szczegółową analizę i ocenę wymienionych wcześniej dokumentów. Z perspektywy problematyki niniejszego opracowania godzi się jednak zasygnalizować przynajmniej cztery dylematy wyrażone w następujących pytaniach:

- Czy wobec faktu, że finalizowane są obecnie prace nad zasadniczymi długo- i średnio- okresowymi dokumentami strategicznymi nie jest konieczne zapewnienie większej korelacji między celami i priorytetami rozwojowymi kraju wskazanymi w tych dokumentach

6 - Obszar 10 – *Polska cyfrowa* ma charakter przekrojowy i realizowany będzie w ramach wszystkich strategii.

- a funkcjami, celami i zadaniami państwa wskazanymi w dokumentach budżetowych?
- Czy, niezależnie od niekwestionowanej roli sprawnego i efektywnego państwa, zasadne jest podniesienie jej w **ŚSRK do rangi jednego z trzech obszarów strategicznych** rozpiętego na trzy następujące cele: Przejście od administrowania do zarządzania rozwojem, Zapewnienie środków na działania rozwojowe oraz Wzmocnienie warunków sprzyjających realizacji interesów i aktywności obywatela?
 - Czy, wobec przedstawionej kolejności opracowywania dokumentów strategicznych, nie wymagają doprecyzowania relacje między polityką regionalną nakreśloną w KSRR ze strategią długookresową oraz z politykami sektorowymi w zakresie działań o wyraźnym terytorialnym ukierunkowaniu?
 - Czy z perspektywy nowych wersji długo- i średniookresowej strategii rozwoju kraju nie należałoby jednak ponownie skonfrontować z nimi struktury WPPF 2011-2014 przewidzianej na najbliższe lata?

W nawiązaniu do pierwszego dylematu godzi się podkreślić, że skoro zadaniowy plan wydatków jednostek sektora finansów publicznych powinien opierać się na dokumentach o wymiarze strategicznym i oznaczać zintegrowanie strategii o horyzoncie średniookresowym ze strukturą budżetu związanego z ich wdrażaniem [Postuła, Perczyński 2010, s. 40], to obecnie jest najbardziej odpowiednia pora do konfrontacji funkcji państwa, jego zadań i celów z tymi dokumentami oraz redefiniowania części z nich, a wraz z tym również mierników. Oczywiście w tych przedsięwzięciach przydatny będzie jeszcze w dużej mierze Plan działań ŚSRK oraz analogiczne Plany działań innych strategii.

Ustosunkowując się do drugiej kwestii warto zasygnalizować, że jakkolwiek nie budzi wątpliwości ranga strategii Sprawne Państwo 2011-2020 i wyeksponowane w niej cele, przede wszystkim potrzeba sprawnego, przyjaznego, pomocniczego i partycypacyjnego państwa oraz przejrzystości procedur i zachodzących w nim procesów, to jednak jest ono zasadniczym warunkiem a nie celem funkcjonowania i rozwoju gospodarki oraz społeczeństwa. Skoro podstawowym motywem ingerencji państwa w życie gospodarcze jest zapewnienie społeczeństwu satysfakcjonującej konsumpcji dóbr publicznych a w Nowym Zarządzaniu Publicznym za miarę sukcesu podmiotów sektora publicznego przyjmuje się sprawne zaspokajanie potrzeb podmiotów korzystających z jego usług, to w tym kontekście „poprawa rządzenia” nie powinna być podnoszona do rangi celu strategicznego, lecz raczej niezbędnych uwarunkowań, koniecznych do skutecznego zrealizowania strategii. Przedstawienie instrumentów realizujących strategiczne zadania państwa oraz sprecyzowanie kierunków działania jest zadaniem zintegrowanych strategii. Średniookresowa Strategia Rozwoju, traktowana jako „strategia matka”, baza dla 9 strategii zintegrowanych, które powinny przyczyniać się do realizacji założonych w niej celów, nie powinna więc eksponować tych elementów na poziomie celów. Wątpliwości nie budzą dwa pozostałe obszary strategiczne, czyli Konkurencyjna gospodarka oraz Spójność społeczna i terytorialna, choć i w ich obrębie znalazły się dyskusyjne kwestie.

Takie stanowisko nie jest ani pionierskie, ani odosobnione, choć funkcjonują i odmienne poglądy, że cel Sprawne Państwo jest nawet nadrzędny w stosunku do pozostałych, gdyż bez zasadniczej poprawy sprawności i efektywności instytucji państwa nie jest możliwa skuteczna realizacja ŚSRK [Ewaluacja ex-ante 2011, s. 39-40].

Podobnej natury rozterki, jak w przypadku ŚSRK, budzi cel KSRR Tworzenie warunków

dla skutecznej, efektywnej i partnerskiej realizacji działań **rozwojowych ukierunkowanych terytorialnie** (sprawność). **Warto dodać, że pewne wątpliwości wiążą się też z faktycznym miejscem KSRR w systemie dokumentów strategicznych, których nie rozwiewają ani Założenia systemu zarządzania rozwojem Polski, ani zapisy samej Strategii.** W efekcie, nie jest do końca jasne, jakie relacje wiążą sankcjonowaną przez KSRR politykę regionalną z politykami sektorowymi w zakresie działań o wyraźnym terytorialnym ukierunkowaniu. Podzielam w tym względzie stanowisko A Noworola, zaprezentowane w ekspertyzie przygotowanej na zlecenie MRR, podobnie jak sformułowane tam zastrzeżenia w stosunku do stopnia „regionalizacji” KSRR [Noworol 2011] związane z potrzebą określenia endogenicznych potencjałów **poszczególnych województw i identyfikacji regionalnych specjalizacji.**

Wobec ukazanych już powiązań WPFP z omawianymi tu i pozostałymi zintegrowanymi strategiami a także możliwości wykorzystania w nich systemu mierników budżetu zadaniowego sugerowana konfrontacja tych dokumentów nie wydaje się bezzasadna.

Funkcyjne i miernikowe dylematy

Mimo, że od zapoczątkowania w 2006 roku prac nad budżetem zadaniowym w Kancelarii Premiera, a od 2008 roku ich realizacji w resorcie finansów upłynęło już sporo czasu, a przy tym rozpoczęły się one właśnie od określenia 22 funkcji państwa, nadal ich aktualny zestaw rodzi pewne wątpliwości. Wyrazić je można w następujących pytaniach:

- czy nie jest tych funkcji zbyt wiele?
- czy przy nadawaniu nazw zastosowane została jednolite kryteria i zasady?
- czy brzmienie niektórych funkcji jest poprawne?
- jak ostatecznie powinna poprawnie brzmieć interesująca nas funkcja 17?

Nawiązując do pierwszego pytania warto podkreślić, iż w projekcie długookresowej strategii Polska 2030 zakłada się, że państwo polskie dla zapewnienia stabilnego postępu w XXI wieku musi pełnić kilka krytycznych funkcji⁷. Dotychczasowy układ 22 celów wart byłby chyba redukcji, zwłaszcza że przecież rozpisane są one na 151 zadań i 6500 działań.

Gdy chodzi o nazwy funkcji warto zasygnalizować choćby jeden przykład niekonsekwencji na tym polu. Nie wiadomo dlaczego funkcja 10 opatrzona została nazwą Nauka polska, skoro przecież nazwy innych, sąsiadujące z nią funkcje, odnoszące się również do krajowych warunków słusznie takiego określenia nie mają? Nazbyt ogólna i tym samym niejasna wydaje się również nazwa funkcji 18 Sprawiedliwość, zwłaszcza że przecież takie określenie może być różnie interpretowane.

Zaskakiwał fakt, że funkcja 17, obejmująca działalność różnych dysponentów w zakresie równoważenia wzrostu społeczno-gospodarczego kraju i wyrównywania szans rozwojowych jego poszczególnych części, wpisująca się w obszar strategicznego zarządzania polityką rozwoju, którego celem jest efektywne wykorzystanie specyficznych regionalnych i innych terytorialnych potencjałów rozwojowych dla osiągania celów rozwoju kraju – wzrostu, zatrudnienia i spójności w horyzoncie długookresowym określona została jako Równomierny rozwój kraju.

7 - Są nimi: odpowiedzialne zarządzanie finansami publicznymi, tworzenie optymalnych warunków dla rozwoju, sprawnie funkcjonująca administracja publiczna, efektywne dostarczenie wysokiej jakości, pożądaných usług publicznych, zapewnienie spójnego prawa dobrej jakości, bez nadregulacji, sprawnie funkcjonującego wymiaru sprawiedliwości; zapewnić obywatelowi stabilność prawną i bezpieczeństwa, prowadzenie nowoczesnej komunikacji z obywatelem oraz wewnątrz administracji.

Jeśli zatem odstąpiono od takiej nazwy, to słusznie, zwłaszcza że takie określenie ma prawo kojarzyć się pejoratywnie, m.in. z realizowaną w nieodległej przeszłości polityką równomiernego rozwoju lub równomiernej industrializacji, o co rzecz jasna w tej funkcji nie chodzi. Nadal jednak nie udało się odnaleźć informacji o zmianie dotychczasowej nazwy i jej aktualnym brzmieniu. Warto dodać, że nawet w omówieniu ustawy budżetowej na 2012 w spisie treści i charakterystyce funkcji [s. 164-168] i zestawieniu zadań priorytetowych figuruje nazwa Kształtowanie rozwoju regionalnego, lecz dalej pojawia się także nazwa Kształtowanie równomiernego rozwoju kraju [s.267-272].

W odniesieniu do tej funkcji wyróżnione zostały dwa cele, cztery zadania, a w ich obrębie odpowiednio od kilku do kilkunastu podzadań.

Tabela 1. Cele oraz proponowane mierniki realizacji funkcji 17 Państwa.

Cel 1: Efektywne wykorzystanie przez Polskę środków bezzwrotnej pomocy zagranicznej, w ramach programów zarządzanych lub koordynowanych przez Ministra Rozwoju Regionalnego			
Miernik	2011	2012 i 2013	2014
1. Wartość środków certyfikowanych w ramach programów do wartości alokacji wkładu pomocy zagranicznej na program	31,5%	wzrost	86,9%
2. Wartość środków zakontraktowanych w ramach programów do wartości alokacji wkładu pomocy zagranicznej na program	80,5%	wzrost	105,1%
Cel 2: Efektywne wykorzystanie specyficznych regionalnych i innych terytorialnych potencjałów rozwojowych dla osiągania celów rozwoju kraju – wzrostu, zatrudnienia i spójności w horyzoncie długookresowym			
Miernik	2011	2012 i 2013	2014
1. Wzrost PKB w porównaniu do roku poprzedniego (rok poprzedni = 100; w cenach stałych; w %)	4,0%*	spadek	3,9%*
2. PKB per capita wg PPS w porównaniu do średniej UE-27 (w%)	63,3%*	wzrost	67,3%*

Źródło: Wieloletni Plan Finansowy 2011-2014, Ustawa budżetowa 2012, Ministerstwa Finansów, Warszawa 2011.

Przyznać trzeba, że niezależnie od ostatecznej nazwy tej funkcji wątpliwości budzą także cele, zwłaszcza pierwszy i mierzenie jej realizacji za pomocą wartości środków certyfikowanych w ramach programów operacyjnych, zwłaszcza w sytuacji, gdy celem jest efektywne wykorzystanie przez Polskę środków bezzwrotnej pomocy.

Na marginesie warto dodać, że pojęcie efektywność, powszechnie stosowane w wielu dyscyplinach, niestety jest ciągle nadużywane, co szczególnie jednak razi na „podwórku” ekonomicznym. Tego efektywnościowego „nawyku” nie ustrzegli się niestety także twórcy mierników funkcji stanowiącej przedmiot niniejszej debaty. Operowanie bowiem tym

nazbyt zobowiązującym pojęciem, wydaje się dość ryzykowne w stosunku do proponowanych miar. Znacznie bezpieczniej byłoby zatem pisać o skuteczności, albo o efektach lub rezultatach.

Podsumowanie

Nie budzi wątpliwości sens wprowadzania budżetowania zadaniowego. Usankcjonowały go aktualnie opracowane dokumenty strategiczne, w których wyraźnie potwierdzona została taka potrzeba.

Dotychczasowe działania, skoncentrowane w dużej mierze na stronie metodycznej budżetowania zadaniowego, niewątpliwie pogłębiły wiedzę wielu dysponentów oraz ich umiejętności z tego zakresu. Sprzyjały temu możliwości realizacji bezpłatnych szkoleń w ramach zrealizowanego bardzo dużego projektu systemowego współfinansowanego z Europejskiego Funduszu Społecznego pt. Wdrożenie budżetu zadaniowego u wszystkich dysponentów środków budżetowych w latach 2008-2012⁶.

Ze względu na liczne powiązania budżetowania zadaniowego z planowaniem strategicznym oraz wspólne konstrukcje metodyczne kumulują się, potęgują i ujawniają błędy popełniane na poziomie planowania strategicznego.

Obecnie prace powinny wejść w kolejny etap pogłębionych debat merytorycznych.

Wraz z opracowaniem 9 strategii zintegrowanych realizujących średniookresową strategię rozwoju kraju możliwe jest poszerzenie zakresu informacji prezentowanych w WPPF i lepsze wykorzystanie tego dokumentu przy konstruowaniu ram finansowych służących wykonaniu dokumentów strategicznych.

Bibliografia

1. Baza Mierników - zakończenie prac. Informacja Ministerstwa Finansów z dnia 2011.11.25. <http://www.mf.gov.pl/dokument.php>.
2. Boni M. (2011), Dźwignie rozwoju Polski, Ossa.
3. Budżet zadaniowy w administracji publicznej (2010), Wydanie II (poprawione), M. Postuła i P. Perczyński (red.), Ministerstwo Finansów, Warszawa.
4. Ewaluacja ex-ante Strategii Rozwoju Kraju 2020 (2011), Zachodniopomorska Grupa Doradcza Sp. z o.o. Szczecin, październik.
5. Górniak J. (2008), Warunki i zakres wprowadzenia audytu efektywnościowego (ewaluacji) w polskiej administracji, Centrum Ewaluacji i Analiz Polityk Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego; materiał wewnętrzny wykonany na zlecenie Ministerstwa Finansów.
6. Hawesworth I., L. von Trapp, D. F. Nielsen (2011), Performance Budgeting in Poland: An OECD Review, OECD Journal on Budgeting, Vol. 11/1.
7. Informacja o stanie realizacji dokumentu Plan działań. Informacja w sprawie działań niezbędnych do podjęcia przez RM i inne podmioty publiczne zapewniających wdrożenie przyjętej przez RM w dniu 13 lipca 2010 r. Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2010-2020: regiony, miasta, obszary wiejskie (sierpień 2011), Ministerstwo Rozwoju Regionalnego (MRR) Warszawa.
8. Karty oceny mierników. Funkcja 17 Równomierny rozwój kraju, (2011) Warszawa.
9. Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020: Regiony, Miasta, Obszary Wiejskie, przyjęta przez Radę Ministrów 13 lipca 2010 r., MRR Warszawa.

6 - Wystarczy przytoczyć, że na realizację tego projektu przewidzianych zostało aż 49 196 000,00 zł, w tym 41 816 600,00 zł z Europejskiego Funduszu Społecznego. Wdrożenie budżetu zadaniowego u wszystkich dysponentów środków budżetowych w latach 2008-2012, http://www.efs.kprm.gov.pl/mf_wdrozenie.html

10. Lipszyc J. B. (2011), Prawdziwy budżet zadaniowy obnaży nieefektywność administracji. <http://www.obserwatorfinansowy.pl/2011/01/27/>.
11. Lubińska T. (2009) Budżet zadaniowy – jako kolejny milowy krok w etapach rozwoju sektora finansów publicznych. red. W. Mikułowski i A. Jezierska, Główne kierunki modernizacji państwa – budżet zadaniowy i decentralizacja. Krajowa Szkoła Administracji Publicznej, Warszawa.
12. Lubińska T. (red.) (2009), Nowe Zarządzanie Publiczne - skuteczność i efektywność. Budżet zadaniowy w Polsce. Wyd. DIFIN, Warszawa.
13. Misiąg W. (2009), Ewaluacja wobec wyzwań stojących przed sektorem finansów publicznych. W: Ewaluacja wobec wyzwań stojących przed sektorem finansów publicznych, (red.) A. Haber, M. Szałaj, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa
14. Misiąg W., Tomalak M. (2010), Koncepcja nowego systemu finansowego samorządu terytorialnego, ekspertyza zlecona przez MSWiA w ramach projektu systemowego Zdiagnozowanie samorządu terytorialnego w wybranych aspektach jego funkcjonowania oraz wsparcie reformy decentralizacji administracji publicznej n(Działanie 5.2 Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki), IBnGR, Warszawa 2010.
15. Misiąg W., Tomalak M. (2010), Analiza algorytmów podziału środków publicznych z punktu widzenia polityki regionalnej, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Warszawa.
16. Noworol A. (2011), Kierunki i zmiany niezbędne do stworzenia docelowego systemu zarządzania polityką rozwoju na poziomie regionalnym (uwzględniające dotychczasowe dokumenty strategiczne). Ekspertyza wykonana na zlecenie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, Instytut Spraw Publicznych, Uniwersytet Jagielloński.
17. Pakoński K. (red.) (2000), Budżet jako narzędzie zarządzania w administracji samorządowej, czyli jak osiągnąć cele przy ekonomicznym wykorzystaniu zasobów. MUNICYPIUM, Warszawa.
18. Plan działań. Informacja w sprawie działań niezbędnych do podjęcia przez RM i inne podmioty publiczne zapewniających wdrożenie przyjętej przez RM w dniu 13 lipca 2010 r. Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2010-2020: regiony, miasta, obszary wiejskie (2010), Warszawa.
19. Plan uporządkowania strategii rozwoju (sierpień 2009), MRR, Warszawa.
20. Pogoda A., Chrzanowski M., Marczewski K. (2010), Fundamentalne znaczenie miernika jako elementu ściśle skorelowanego z celami w ramach budżetu zadaniowego, W: **Budżet zadaniowy w administracji publicznej** (2010), Wydanie II (poprawione).
21. Polska 2030. Trzecia Fala Nowoczesności. Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju. Projekt (17 listopada 2011), red. M. Boni. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, <http://zds.kprm.gov.pl/dlugookresowa-strategia-rozwoju-kraju> Warszawa.
22. Postuła M., Perczyński P. (2010), Budżet zadaniowy – wprowadzenie; znaczenie wieloletniego planowania strategicznego w procesie budżetowania, W: **Budżet zadaniowy w administracji publicznej** (2010), Wydanie II (poprawione), Warszawa.
23. Postuła M. (2009), Rola ewaluacji w budżetowaniu zadaniowym, W: Ewaluacja wobec wyzwań stojących przed sektorem finansów publicznych, red. A. Haber, M. Szałaj, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości Warszawa.
24. Przegląd budżetowania zadaniowego w Polsce – prezentacja raportu OECD podczas spotkania Grupy Roboczej Dyrektorów Budżetowych OECD. <http://www.mf.gov.pl/dokument.php>.
25. Rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 9 marca 2011 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2012. Dziennik Ustaw 2011, nr 56 z dnia 15 marca 2011 r., pozycja 290.
26. Sprawne Państwo 2011-2020, Strategia, Projekt przeznaczony do uzgodnień międzyresortowych (2011), Rada Ministrów, Warszawa, 10 października.
27. Stańko J. (2010), Nowy makijaż na starej twarzy. Ocena mierników realizacji funkcji państwa przedstawionych w „Wieloletnim Planie Finansowym Państwa”. Komentarz Instytutu Sobieskiego nr 65, <http://www.sobieski.org.pl/news.php?id=649>.
28. Strategia Rozwoju Kraju 2020. Projekt (2011). MRR Warszawa.
29. Ustawa budżetowa na rok 2010. Uzasadnienie, tom II, część tabelaryczna, Budżet Państwa w układzie zadaniowym, Rada Ministrów, Warszawa, wrzesień 2010.
30. Ustawa budżetowa na rok 2012, Uzasadnienie, Tom II, Omówienie, Wydatki Państwa w układzie zadaniowym (2011), Warszawa, wrzesień.
31. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz. U. Nr 157, poz. 1240.
32. Wasilewska-Trenkner H. (2010), Równoważenie finansów publicznych w długim okresie. W: Długo-

- falowe równoważenie finansów publicznych, red. A. Wiktorow B. Wyżnikiewicz, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową i AXA Powszechnego Towarzystwa Emerytalnego S.A.
33. Wdrażanie budżetu zadaniowego, M. Postuła, P. Perczyński (red.) (2009). Ministerstwo Finansów, Warszawa.
 34. Wieloletni Plan Finansowy Państwa 2011 – 2014, (2011).
 35. Założenia systemu zarządzania rozwojem Polski (2009). Rada Ministrów, Warszawa 27 kwietnia r., dokument przygotowany w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego.
 36. Zarządzanie strategiczne rozwojem – poprawa jakości rządzenia w Polsce, Projekt finansowany ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego, w ramach V priorytetu Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego 2010-2012.
 37. Zintegrowane zarządzanie finansami zorientowane na cele (2001), K. Pakoński (red.), MUNICYPIUM, Warszawa.

Liczba znaków ze spacjami: 42 494

Informacje o autorze:

Dr hab., prof. UEP Małgorzata Słodowa-Helpa
Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu
e-mail: m.slodowa-helpa@ue.poznan.pl

Janina Sawicka
Joanna Rykowska

Harmonizacja planowania strategicznego rozwoju z planowaniem budżetowym

Streszczenie

Celem badań zawartych w artykule jest przedstawienie tematyki programowania strategicznego i zarządzania rozwojem oraz prognozowania i planowania finansów państwa. Omówiono obszary wymagające harmonizacji zarówno na etapie planowania jak i realizacji. Pokazano dylematy, niedoskonałości i ograniczenia publicznego systemu zarządzania z perspektywy polskiej gospodarki. Postawiono pytania i problemy wymagające rozwiązania w procesie dalszych reform nad finansami publicznymi i systemem zarządzania rozwojem państwa.

Obecny układ zadaniowy budżetu obejmuje jedynie wybrane jednostki sektora finansów publicznych, nie daje więc pełnego obrazu przepływów finansowych. Nie odzwierciedla celów rozwojowych przyjętych w podstawowych dokumentach strategicznych takich jak: ŚSRK oraz dziewięć zintegrowanych strategii rozwoju. Konieczne są dalsze prace nad inkorporacją idei terytorialności do dokumentów budżetowych. Najnowsze dokumenty planistyczne, takie jak ŚSRK i zintegrowane z nią strategie rozwoju, powinny również zawierać opis metod przywracania równowagi w sektorze finansów publicznych oraz szacunki efektów działań oszczędnościowych.

W pracy zastosowano metodę analizy dokumentów źródłowych takich jak: dokumenty planistyczne typu strategie rozwoju, budżet zadaniowy, wieloletni plan finansowy państwa, dokumenty wewnętrzne urzędów centralnych tj. Ministerstwa Rozwoju Regionalnego i Ministerstwa Finansów, raporty i ekspertyzy zawarte na stronach internetowych wymienionych resortów. Dokonano przeglądu teoretycznej literatury z zakresu prezentowanej tematyki.

Słowa kluczowe: planowanie strategiczne rozwoju, finanse publiczne, wieloletni plan finansowy państwa, budżet zadaniowy

Wstęp

Doskonalenie systemu zarządzania rozwojem ma na celu większą skuteczność i efektywność programowania i wdrażania polityki rozwoju kraju a przede wszystkim poprawę jakości funkcjonowania instytucji publicznych (good governance). Finansowanie polityki rozwoju jest kluczowym elementem reform. Dotychczasowe planowanie budżetowe nie było wystarczająco

powiązane z celami strategicznymi polityki rozwoju, co skutkuje rozpraszaniem środków finansowych, bądź też dublowanie ich czy też przeznaczanie na działania i inwestycje często nie wpisujące się w logiczną, spójną całość. Unijna polityka spójności (regionalna), której Polska jako biedniejszy kraj członkowski jest beneficjentem, nakłada na nas obowiązek stosowania się do kilku zasad tej polityki, wśród których są też takie, które zobowiązują do wieloletniego planowania finansowego, obejmującego krajowe a przede wszystkim, unijne środki publiczne. Brak wieloletniej perspektywy w planowaniu finansów utrudnia także wydłużenie horyzontu planowania strategicznego. Dlatego tak istotne stało się jak najszybsze wprowadzenie wieloletniego planowania finansów publicznych w powiązaniu z celami strategicznymi rozwoju kraju oraz budżetu zadaniowego.

Podstawowe zmiany w funkcjonowaniu systemu finansów publicznych, które już wprowadzono w polskim prawodawstwie obejmują wieloletnie planowanie finansowe w postaci planu finansowego dochodów i wydatków budżetu państwa, sporządzanego na cztery lata budżetowe, umożliwiającego koncentrację środków na wybranych sferach, w powiązaniu z celami i priorytetami ogólnorozwojowymi kraju. W wydatkowaniu środków publicznych ważną zasadą jest ewaluacja i ocena ich efektywności, stąd wyznaczenie i przyjęcie mierników skuteczności i efektywności realizacji poszczególnych celów i priorytetów wyznaczonych w budżecie. Monitoring i ewaluacja wykorzystania środków publicznych na rzecz osiągania tych celów jest także istotnym obszarem good governance [Założenia 2009].

Funkcjonujące już dokumenty finansowe tj. Wieloletni Plan Finansowy Państwa (WFPF) oraz budżet zadaniowy (BZ) powinny odzwierciedlać działania wskazane w podstawowych dokumentach strategicznych kraju tak aby możliwa była unifikacja i harmonizacja zasad programowania i rozliczania wydatków oraz koncentracja środków na obszarach określonych jako najistotniejsze z punktu widzenia perspektyw rozwoju Polski w dłuższym horyzoncie czasowym. Konieczna jest zatem dalsza harmonizacja planowania strategicznego z planowaniem budżetowym, w celu wypracowania większej zależności między przygotowywanymi strategiami a dokumentami budżetowymi już na etapie ich przygotowywania, a następnie realizacji, monitoringu i ewaluacji rozwoju.

Powiązanie planowania budżetowego z celami rozwojowymi kraju

Jak już zaznaczono we wstępie, istotnym problemem jest zapewnienie skutecznego sposobu finansowania polityki rozwoju. Tak więc planowanie finansowe w perspektywie kilku lat, w tym idea budżetu zadaniowego [Ustawa o finansach publicznych 2009] służy koncepcji good governance w celu koordynacji działań zbiorowych i tym samym poprawy ich efektywności. Reformy systemu finansów publicznych są bardzo ważne i z tego względu, że mają na celu również zapewnienie bardziej efektywnej realizacji celów rozwojowych państwa. W ramach celu głównego można wyróżnić kilka następujących celów szczegółowych:

- powiązanie wieloletniego planowania finansowego z priorytetami rozwojowymi kraju zawartymi m.in. w Średniookresowej Strategii Rozwoju Kraju;
- wprowadzenie wieloletniego planowania finansowego (Wieloletni Plan Finansowy Państwa wg znowelizowanej ustawy o finansach publicznych z 2009r.);
- określenie wskaźników skuteczności i efektywności dla poszczególnych celów i prioryte-

tów wyszczególnionych w budżecie;

- umocnienie roli programów wieloletnich zarówno w obszarze planowania strategicznego jak i finansowego.

W ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju [Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju 2006] zdefiniowano: politykę rozwoju, system strategii i programów rozwoju, powołano Komitet Koordynacyjny ds. Polityki Rozwoju, założono integrację rozwoju regionalnego i przestrzennego z rozwojem społeczno-gospodarczym.

W polskim modelu zarządzania rozwojem, wzorowanym na regulacjach UE, można wyróżnić trzy podsystemy [Jahns 2009] programowania tj. opracowywanie dokumentów strategicznych, instytucjonalny - obejmujący podmioty polityki rozwoju oraz podsystem wdrażania, w tym monitorowania i ewaluacji. Polityka rozwoju, tak jak każda polityka będąca obszarem działalności państwa, obejmuje więc: cele rozwojowe, podmiot, przedmiot oraz narzędzia i instrumenty wdrażania.

Bardzo ważną a wręcz decydującą, rolę pełnią finansowe instrumenty polityki rozwoju, od nich bowiem zależy realizacja celów rozwojowych w praktyce. Stąd koncepcja planowania finansów państwa w okresach wieloletnich oraz rola budżetu zadaniowego, mającego na celu zapewnienie środków finansowych na realizację strategicznych celów rozwojowych.

Definiując politykę regionalną UE podkreśla się jej tematyczne uporządkowanie, wytyczanie przez ośrodki decyzyjne, cele i działania przy pomocy zespołu instrumentów prawnych i finansowych, mających na względzie usunięcie dysproporcji w rozwoju gospodarczym i społecznym regionów UE oraz zapewnienie zrównoważonego rozwoju wszystkich jej obszarów z zachowaniem jej wewnętrznej spójności ekonomicznej i społecznej. Dla krajów takich jak Polska (gdzie średni wskaźnik PKB w przeliczeniu na jednego mieszkańca jest ciągle niższy niż 75% w odniesieniu do średniego poziomu unijnego) polityka regionalna jest przejawem solidarności bogatszych krajów członkowskich (m.in. ich regionów) z krajami (regionami) stosunkowo uboższymi. Ta unijna polityka solidarnościowa kieruje się kilkunastoma zasadami z których co najmniej kilka odnosi się do konieczności planowania rozwoju i finansów państwa w pełnej harmonizacji. Już w rozporządzeniu dotyczącym Funduszu Rozwoju Regionalnego (1975) zawarto dwie podstawowe zasady, które miały być ściśle przestrzegane przez państwa członkowskie. Pierwsza z nich to zasada dodatkowości, która polega na tym, że środki wspólnotowe nie mogą zastępować istniejących już publicznych lub prywatnych środków przeznaczonych na cele regionalne. Druga zasada odnosi się do wymogu globalnej koordynacji krajowych, wspólnotowych i lokalnych działań w planowaniu rozwoju. Nieodłączną zasadą wydatkowania środków publicznych jest programowanie, które polega na wydatkowaniu środków wyłącznie na podstawie wieloletnich, długookresowych koncepcji i strategii rozwoju podejmowanych przez planowanie społeczne [Sawicka 2009].

Plan rozwoju jest zatem strategicznym dokumentem planistycznym, łączącym rozwiązania horyzontalne, sektorowe i regionalne na poziomie krajowym. Wskazuje również kierunki rozwoju gospodarczego państwa. Plan rozwoju służy, jako podstawa do negocjacji z Komisją Europejską dokumentów określających wielkość przyznanej pomocy dla danego państwa z funduszy strukturalnych na realizację zawartych tam celów oraz rozmiary środków krajowych przeznaczonych na współfinansowanie akcji strukturalnych. W szerszym ujęciu plan rozwoju obejmować powinien wszystkie aspekty rozwoju kraju (również te, które nie mogą być współfinansowane z funduszy

europejskich lub, których współfinansowanie pochodzi z innych źródeł). Kolejną grupę zasad europejskiej polityki regionalnej tworzą: zasada koncentracji; zasada dodawalności; zasada komplementarności. Do ostatniej, bardzo ważnej grupy zasad w sensie praktycznym, należą zasady oceny i realizacji programów. Na tę grupę zasad składają się: monitorowanie; ocena; kontrola finansowa.

W Polsce unijne zasady programowania, wdrażania, monitoringu i ewaluacji krajowych i unijnych środków publicznych zostały inkorporowane do ustawodawstwa w wielu jego punktach. Przykładowo podsystem wdrażania polega na przygotowywaniu przez rząd corocznej informacji dla Sejmu i Senatu o stanie realizacji średniookresowej strategii rozwoju kraju (Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju 2006), czy przygotowanie co trzy lata raportu o rozwoju społeczno-gospodarczym, regionalnym oraz przestrzennym.

Zasady finansowania działań rozwojowych w dłuższym horyzoncie czasowym

Wieloletni Plan Finansowy Państwa teoretycznie powinien zawierać precyzyjnie zaplanowane środki finansowe na działania rozwojowe wskazane w średniookresowej strategii rozwoju kraju w perspektywie czterech lat. Prognoza wydatków budżetu państwa natomiast, w odróżnieniu od Planu ujmuje zarówno wydatki rozwojowe w podziale na środki przewidziane na realizację działań rozwojowych kraju oraz środki przeznaczone na realizację zadań współfinansowanych z udziałem środków europejskich w dłuższym horyzoncie czasowym.

Plan finansowy oraz budżet zadaniowy zatem, w odróżnieniu od budżetu tradycyjnego, powinny być narzędziami umożliwiającymi powiązanie celów rozwojowych określonych w średniookresowych strategiach rozwoju kraju z wydatkami planowanymi na ich realizację na poziomie operacyjnym, stąd potrzeba synchronizacji tego typu dokumentów już na etapie ich programowania.

W dniu 24 listopada 2009 r. Rada Ministrów przyjęła „Plan uporządkowania strategii rozwoju”, w którym przesądzono potrzebę opracowania tzw. docelowych strategii rozwoju realizujących cele rozwojowe kraju wskazane w średniookresowej strategii rozwoju kraju. Są to: Strategia innowacyjności i efektywności gospodarki; Strategia rozwoju zasobów ludzkich; Strategia rozwoju transportu; Bezpieczeństwo energetyczne i środowisko; Sprawne państwo; Strategia rozwoju kapitału społecznego; Krajowa strategia rozwoju regionalnego – Regiony, miasta, obszary wiejskie; Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej; Strategia zrównoważonego rozwoju wsi i rolnictwa.

Strategie te podlegać muszą oczywiście ocenie zgodności ze Średniookresową Strategią Rozwoju Kraju oraz spełniania warunków dotyczących struktury i podstawowych elementów, jakie powinny zawierać tego rodzaju dokumenty, zgodnie z ustawą o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Wydaje się naturalne i logiczne, iż Wieloletni Plan Finansowy Państwa w części dotyczącej celów rozwojowych powinien być odzwierciedleniem priorytetów ŚSRK oraz realizujących je strategii rozwoju (ustawa o finansach publicznych). Tym samym wyszczególnione w budżecie zadaniowym funkcje powinny być zsynchronizowane z poszczególnymi celami rozwojowymi zawartymi w dokumentach strategicznych.

Metodyka budżetu zadaniowego

Teoretycznie budżet zadaniowy powinien być instrumentem, którego celem jest poprawa jakości zarządzania publicznymi środkami finansowymi. Temu ma służyć eliminacja powtarzających się celów opracowywanych w różnych resortach, zwiększenie przejrzystości budżetu, uproszczenie kontroli wydawanych pieniędzy oraz określanie hierarchii poszczególnych celów.

Konstrukcja budżetu zadaniowego składa się z czterech części: funkcji, zadań, podzadań, działań. Funkcje są pierwszym poziomem klasyfikacji budżetowej, tutaj następuje grupowanie wydatków w jeden obszar. Funkcja dzieli się na zadania główne te zaś podzielone są na podzadania. Drugi szczebel tworzą zadania i w tym miejscu następuje pogrupowanie wydatków odpowiednio do celów. Na tym szczeblu dokonuje się przypisania środków pieniężnych. Do zadań przypisywane są działania, które realizowane są przez instytucje ze środków publicznych. Dysponent środków publicznych w ramach wykonywanych zadań określa: od jednego do dwóch celów; do czterech mierników charakteryzujących stan realizacji celów; źródło pozyskania środków finansowych; jednostki, które będą realizowały zadania.

Cele muszą dawać odpowiedź na pytania: co, gdzie, kiedy ma zostać realizowane. Zgodnie z zasadą SMART wszystkie postawione cele powinny być:

- konkretne (Specific) – czyli precyzyjnie sformułowane, gdyż dobrze skonstruowany cel pozwala jednoznacznie sformułować wniosek,
- mierzalne (Measurable) pozwalają dobrać mierniki, które w sposób jednoznaczny określają czy postawiony cel został zrealizowany,
- akceptowalne (Accepted) przez wszystkie jednostki, które są odpowiedzialne za jego osiągnięcie,
- realistyczne (Realistic), tzn. możliwe do osiągnięcia,
- określone w czasie (Time dependent) – czyli muszą posiadać konkretne terminy rozpoczęcia i zakończenia ich realizacji.

Kolejnym stopniem klasyfikacji są podzadania. W podzadaniach następuje wyróżnienie typów wydatków odnośnie ich treści ekonomicznej. Ostatnim szczeblem klasyfikacji są działania. Cechą charakterystyczną działań jest to, że powinny zostać sprecyzowane we własnym zakresie i nie są umieszczone w budżecie państwa.

Ważnym elementem budżetu zadaniowego są mierniki, które pozwolą określić stopień osiągnięcia założonych celów. Mierniki powinny być: adekwatne, wiarygodne, akceptowalne przez inne jednostki oraz dobrane w sposób oszczędny. Wyróżnia się kilka typów mierników [Będzieszak 2009].

W Ministerstwie Rozwoju Regionalnego i w Ministerstwie Finansów prowadzone są wspólne prace i nierzadko spory, nad przyporządkowaniem funkcji budżetu zadaniowego poszczególnym obszarom strategicznym. Zdaniem MRR, niektóre ze zdefiniowanych już funkcji wpisują się w więcej niż jeden obszar strategiczny, dlatego też proponuje się przykładowo przededefiniowanie lub też rozdzielenie poszczególnych funkcji w układzie zadań, czy też nawet podzadań, a następnie przypisanie ich do obszarów strategicznych.

MRR w procesie uzgodnień międzyresortowych proponuje następujący podział funkcji budżetu i przypisanie ich wybranym celom strategicznym rozwoju:

I. Cel strategiczny: Innowacyjność i efektywność gospodarki realizują następujące funkcje

- budżetu: Funkcja 4 Zarządzanie finansami państwa; Funkcja 5 Ochrona praw i interesów Skarbu Państwa; Funkcja 6 Koordynacja polityki gospodarczej kraju (z wył. bezpieczeństwa energetycznego, bhp oraz ochrony środowiska); Funkcja 7 Gospodarka przestrzenna, wspieranie rozwoju budownictwa i mieszkalnictwa (budownictwo); Funkcja 10 Nauka polska (z wył. bhp).
- II. Cel strategiczny: Rozwój zasobów ludzkich realizują funkcje: Funkcja 3 Działalność edukacyjna, wychowawcza i opiekuńcza państwa; Funkcja 6 Koordynacja polityki gospodarczej kraju (bhp); Funkcja 7 Gospodarka przestrzenna, wspieranie rozwoju budownictwa i mieszkalnictwa (mieszkalnictwo); Funkcja 8 Kultura fizyczna i sport; Funkcja 10 Nauka polska (bhp); Funkcja 13 Zabezpieczenie społeczne i wspieranie rodziny (z wył. społeczeństwa obywatelskiego); Funkcja 14 Rynek pracy; Funkcja 16 Sprawy obywatelskie (Polonia i Polacy za granicą); Funkcja 20 Organizacja opieki zdrowotnej i polityka zdrowotna.
- III. Cel strategiczny: Rozwój transportu - Funkcja 19 Budowa, rozbudowa i utrzymanie infrastruktury transportowej.
- IV. Cel strategiczny: Bezpieczeństwo energetyczne i środowisko – funkcje: Funkcja 6 Koordynacja polityki gospodarczej kraju (bezpieczeństwo energetyczne i ochrona środowiska) oraz Funkcja 12 Ochrona i poprawa stanu środowiska.
- V. Cel strategiczny: Sprawne państwo – funkcje: Funkcje 2 Bezpieczeństwo wewnętrzne i porządek publiczny; Funkcja 15 Polityka zagraniczna; Funkcja 16 Sprawy obywatelskie; Funkcja 18 Sprawowanie i wykonywanie wymiaru sprawiedliwości; Funkcja 22 Planowanie strategiczne oraz obsługa administracyjna i techniczna.
- VI. Cel strategiczny: Rozwój kapitału społecznego – funkcje: Funkcja 9 Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego; Funkcja 13 Zabezpieczenie społeczne i wspieranie rodziny (społeczeństwo obywatelskie).
- VII. Cel strategiczny: Rozwój regionalny – funkcje: Funkcja 7 Gospodarka przestrzenna, wspieranie rozwoju budownictwa i mieszkalnictwa (zagospodarowanie przestrzenne oraz informacja przestrzenna); Funkcja 17 Zapewnienie równomiernego rozwoju kraju (w tej części powinny znaleźć się jedynie działania wprost skierowane na regiony, jeśli przyjmimy, że równomierny rozwój kraju rozumiany jest w układzie regionalnym; ok. 75% wydatków w ramach NSRO jest ukierunkowanych regionalnie; należałoby wyłączyć część wydatków z krajowych PO).
- VIII. Cel strategiczny: Bezpieczeństwo narodowe – Funkcja 11 Bezpieczeństwo zewnętrzne i nienaruszalność granic.
- IX. Cel strategiczny: Zrównoważony rozwój wsi i rolnictwa - Funkcja 21 Prowadzenie polityki rolnej i rybackiej.

Według MRR dotychczasowy układ budżetu zadaniowego, a co za tym idzie i WFPF nie odzwierciedla celów rozwojowych przyjętych w podstawowych dokumentach strategicznych, tj. ŚSRK oraz w projektach dziewięciu zintegrowanych strategii rozwoju. Jeśli więc mają zacząć funkcjonować przygotowywane dokumenty strategiczne nowego typu, konieczne jest przededefiniowanie funkcji, zadań i podzadań budżetowych. Niezbędne są więc dalsze wspólne prace nad ustaleniem funkcji, zadań i podzadań budżetu zadaniowego zarówno przez przedstawicieli koordynatorów zintegrowanych strategii, przedstawicieli MF jak i ekspertów.

Potrzeba synchronizacji dokumentów strategicznych rozwoju z dokumentami finansowymi

Inne, nadal nierozwiązane i ciągle dyskutowane problemy dotyczą lepszej synchronizacji dokumentów strategicznych i wskazanych w nich działań dotyczących społeczno-gospodarczego rozwoju z dokumentami finansowymi, tj. Wieloletnim Planem Finansowym Państwa (WFPF) oraz budżetem zadaniowym (BZ). W dyskusjach międzyresortowych podnosi się takie zastrzeżenie względem budżetu zadaniowego, iż nie daje on pełnego obrazu przepływów finansowych dlatego, że obejmuje jedynie wybrane jednostki sektora finansów publicznych. Sprawozdawczość w układzie zadaniowym obejmująca wszystkie jednostki tego sektora jest bardzo ważna w kontekście prowadzonych przez KPRM, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego (MRR) i inne resorty prac nad ramami finansowymi Długookresowej Strategii Rozwoju Kraju (DSRK), Średniookresowej Strategii Rozwoju Kraju (ŚSRK) oraz 9 strategii zintegrowanych.

Zdaniem MRR budżet zadaniowy, jak i sprawozdania z jego realizacji, powinny zawierać rozdziały przypisujące wydatki do poszczególnych priorytetów ŚSRK, stosownie do wymogów struktury wydatków określonych w ustawie o finansach publicznych dla Wieloletniego Planu Finansowego Państwa. MRR przygotowuje corocznie sprawozdanie z realizacji ŚSRK, opracowując tablice finansowe w oparciu o sprawozdanie MF (art. 12a ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju). Ministerstwo Finansów natomiast, sprawozdania z wykonania budżetu przygotowuje w ujęciu zadaniowym. Z punktu widzenia MRR przygotowywanie sprawozdawczości z budżetu zadaniowego w układzie ŚSRK pozwoliłoby na unikanie powielania zadań w resortach. Już ten fakt dotyczący powielania sprawozdawczości świadczy o braku synchronizacji ważnych dokumentów planistycznych. Jak wykażemy w dalszej części artykułu nie jest to wynik złej woli MF ale przykładowo, między innymi, trudności w oszacowaniu i wyrażeniu pieniężnym wielu zbyt ogólnie formułowanych, a zawartych w dokumentach o charakterze strategicznym, celach rozwoju kraju i regionów.

Dotychczasowy układ budżetu zadaniowego oraz sprawozdawczości nie pozwala również na określenie jakiego rodzaju środki finansowe realizują Krajową Strategię Rozwoju Regionalnego. Ostatnie sprawozdania z budżetu zadaniowego wskazują, że obok środków MRR (w tym UE) działań na rzecz rozwoju regionalnego nie realizują żadne inne podmioty (resorty). Z całą pewnością nie obrazuje to całokształtu sytuacji w zakresie polityki regionalnej na realizację której uruchamiane są również środki będące w dyspozycji chociażby MSWiA, MI, MRWiR. Również bez informacji o terytorialnym rozkładzie środków budżetowych, co najmniej na poziomie województw, nie jest możliwe właściwe prowadzenie polityki rozwoju.

Konieczne jest zatem stworzenie możliwości odzwierciedlenia w dokumentach budżetowych wskazanej w KSRR idei „terytorializacji”, tak by możliwe było otrzymywanie informacji jakie środki finansowe w jakich obszarach będą (lub były) przekazywane na poszczególne województwa (a w dalszej perspektywie powiaty i gminy). Ułatwiłoby to również określanie kryteriów podziału środków na poszczególne województwa w przypadku zarówno już istniejących, jak i nowych instrumentów.

Makroekonomiczne determinanty planowania strategicznego rozwoju i finansów państwa

Trudności z synchronizacją celów rozwojowych zawartych w dokumentach planistycznych i finansowych są po części następstwem obiektywnej niemożności oszacowania i wyrażenia w pieniądzu wielu zbyt ogólnie formułowanych a zawartych w dokumentach o charakterze strategicznym, celach rozwoju kraju i regionów. Na fakt ten wskazują również Wojciech Misiąg i Marcin Tomalak w wykonanej dla MRR ekspertyzie pt. „Możliwości finansowania przedsięwzięć ujętych w Średniookresowej Strategii Rozwoju Kraju” Warszawa 2011. Autorzy piszą we wstępie, iż możliwe jest jedynie bardzo przybliżone oszacowanie faktycznych rozmiarów puli środków publicznych, jakie będzie można w najbliższym dziesięcioleciu przeznaczyć na przedsięwzięcia rozwojowe, w tym na finansowanie celów rozwoju przyjętych zarówno w ŚSRK jak i w dziewięciu strategiach zintegrowanych.

Trudności w precyzyjnym oszacowaniu planu finansów państwa zarówno po stronie wpływów jak i wydatków budżetowych w dłuższym horyzoncie czasowym wynikają z niemożności precyzyjnego określenia *ex ante* wielu parametrów rozwojowych kraju. Wskazuje to na potrzebę podejścia wielowariantowego, także w przygotowywaniu wieloletniego planu finansów państwa. Potrzebne są szczególnie tzw. prognozy ostrzegawcze, w myśl zasady, że „najlepsza jest taka prognoza, która się nie sprawdzi”. Gdyby udało się przenieść i zastosować zasady przyjęte w prognozowaniu rozwoju przy konstrukcji wieloletnich planów finansów państwa mniej by wymagały one w przyszłości, poprawek i urealnienia.

Makroekonomiczne parametry rozwoju gospodarczego będące punktem wyjścia i podstawą prognoz rozwoju i finansów nie poddają się precyzyjnym szacunkom z następujących względów: bardzo niestabilna jest sytuacja gospodarcza tak w Polsce, jak i na świecie. Prognozy makroekonomiczne na okres więcej niż dziesięć lat muszą więc być obciążone dużym prawdopodobieństwem błędu, a to oznacza, że i prognozy odnoszące się do rozmiarów finansów publicznych są ryzykowne. Z tych samych względów jednowariantowe założenia dotyczące np. dynamiki rozwoju, rozmiarów bezrobocia, długu publicznego nie wystarczają, podobnie jak mało przewidywalne jest kształtowanie się kursu złotego do euro w dłuższej perspektywie, co w znacznej mierze określi rozmiary środków przekazywanych Polsce z budżetu Unii Europejskiej czy wielkość zagranicznego zadłużenia. Należy dodać, że rozmiary unijnych środków finansowych zaplanowane dla polskiej gospodarki w kolejnej perspektywie finansowej w latach 2014–2020 również nie są jeszcze znane.

W planowaniu wieloletnim należałoby również uwzględnić reformy, które zamierza podjąć rząd (kolejne rządy) w celu ograniczenia skali nierównowagi finansów publicznych, uwzględniając w prognozach potencjalne skutki działań oszczędnościowych. Odpowiedzi na pytanie o planowane metody przywracania równowagi w sektorze finansów publicznych nie zawierają również dokumenty planistyczne typu ŚSRK [Misiąg, Tomalak 2011].

Kluczowym parametrem w prognozowaniu w horyzoncie długookresowym, zarówno celów rozwojowych jak i finansów państwa będą rozmiary środków finansowych przewidziane dla Polski w budżecie Unii Europejskiej w jego siedmioletniej perspektywie finansowej. Wielkość tych środków będzie mieć zasadnicze znaczenie dla realizacji celów zawartych w ŚSRK oraz w strategiach zintegrowanych, a w szczególności istotne jest jaka część zawartych tam

założeń może być sfinansowana środkami unijnymi. Wstępne obliczenia wskazują, że w latach 2014–2020 podstawowym problemem będzie finansowanie zadań, które nie mogą korzystać ze wsparcia z funduszy europejskich. Konieczne jest zatem szybkie sprecyzowanie i wdrożenie programu działań, których efektem będzie zmniejszenie wydatków publicznych. Jest to warunek konieczny nie tylko wdrożenia celów ŚSRK, ale i utrzymania normalnego funkcjonowania całego sektora finansów publicznych. [por. Misiąg 2011].

Jako bardziej przewidywalne parametry w prognozowaniu można przyjąć m.in. dopuszczalne rozmiary deficytu sektora finansów publicznych oraz konstytucyjne limity wielkości państwowego długu publicznego czy deklarowane przez rząd tempo redukcji deficytu finansów publicznych oraz zalecenia Komisji Europejskiej poddające Polskę procedurze likwidacji nadmiernego deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych.

Po stronie wydatków publicznych z dużym prawdopodobieństwem zaplanować można rozmiary wydatków na takie stałe pozycje jak:

- obsługa długu publicznego,
- obowiązkowa składka do budżetu Unii Europejskiej,
- renty i emerytury dla obywateli, składki do funduszy emerytalnych,
- usługi medyczne z Narodowego Funduszu Zdrowia,
- wydatki na administrację publiczną, obronę narodową, bezpieczeństwo publiczne, wymiar sprawiedliwości),
- oświata i wychowanie, etc.

W kryzysowych uwarunkowaniach makroekonomicznych w kraju i na świecie z którymi obecnie mamy do czynienia, nie można przyjąć innego założenia niż racjonalizacja i ograniczanie wydatków. Dotyczy to wszystkich celów strategicznych państwa na różnych poziomach zarządzania.

Budżet zadaniowy a budżet tradycyjny

Budżet zadaniowy to plan finansowy jednostki sektora finansów publicznych, opracowany w postaci zbioru zadań budżetowych z przeznaczeniem do realizacji w danym okresie czasu [Podstawka 2010]. Według ustawy o finansach publicznych budżet zadaniowy to skonsolidowany plan wydatków na rok budżetowy i dwa kolejne lata, państwowych jednostek budżetowych, państwowych funduszy celowych, agencji wykonawczych, instytucji gospodarki budżetowej oraz państwowych osób prawnych [Ustawa o finansach publicznych 2009]. Budżet zadaniowy opiera się na sformułowaniu jasnych oraz konkretnych celów i zadań, które mają przyczynić się do ich osiągnięcia. Działanie to jest początkiem reformy systemu budżetowego i opiera się na zastąpieniu tradycyjnego budżetu. Zamiana budżetów jest istotna z punktu widzenia polityki finansów publicznych. W tym celu utworzono Departament Budżetu Zadaniowego w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

W przeciwieństwie do budżetu tradycyjnego już z założenia budżet zadaniowy jest bardziej czytelny oraz bierze pod uwagę celowość wydatkowanych pieniędzy. Dlatego powinien dostarczać decydentom jasnych, przejrzystych, a także obiektywnych informacji, które pozwalają ocenić sprawność wydatkowania oraz lepiej ukierunkować strumień finansowy na następne lata budżetowe w planowaniu strategicznych celów rozwojowych państwa.

Tradycyjny budżet nie pozwala odpowiedzieć na pytania:

- w jakim stopniu cele zostaną osiągnięte poprzez wspólne działania i środki różnych osób zarządzających nimi,
- jakie będą konkretne rezultaty ze środków, które społeczeństwo powierzy państwu w wyniku obowiązku podatkowego.

Odpowiedź na te pytania pozwala uzyskać budżet zadaniowy, który posiada kilka zalet. Po pierwsze zwiększa przejrzystość oraz czytelność w podziale środków finansowych. Po drugie pozwala na lepszą ocenę efektywności wydawanych pieniędzy poprzez określenie celów i mierników co umożliwia wyliczenie efektów i porównanie ich z kosztami co jest niezbędne przy podejmowaniu racjonalnych decyzji odnoszących się do realizowanych działań oraz sposobu funkcjonowania podmiotów publicznych. Trzecią zaletą budżetu zadaniowego jest większa uniwersalność wydatkowanych środków pieniężnych co daje podstawę do zastosowania pewnych rozwiązań, które stosują przedsiębiorstwa prywatne. Kolejnym walorem jest wydłużenie okresu planowania, ponieważ w budżet zadaniowy charakteryzuje się wieloletnim planowaniem z wyznaczonym rocznym limitem z możliwością monitorowania efektów w adaptacji celów w trakcie ich realizacji jak i po zakończeniu.

Lata 2008-2009 można określić jako etap informacyjny wdrażania budżetu zadaniowego. Po raz pierwszy wydatki państwa w ujęciu zadaniowym zostały zaplanowane w 2008r. Wydatki na lata 2009-2011 już w całości zostały przygotowane w ujęciu zadaniowym według 22 funkcji państwa. Oznacza to, że wydatki grupowane są według kluczowych działalności, a więc polityk sektorowych i horyzontalnych jakie prowadzi państwo. Pozwala to na przejrzyste uzyskanie informacji. Ponadto przyjęto, że funkcja państwa oraz zadania mogą być realizowane przez wielu dysponentów.

Wszystkie uregulowania ujęte w ustawie o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009r. miały na celu uzyskanie większej przejrzystości oraz efektywności finansów publicznych. Najważniejszą zmianą jest określenie struktury planowania zadaniowego. Od 1 stycznia 2010r. pojęcie układ zadaniowy oznacza wszystkie wydatki budżetu państwa lub koszty jednostek sektora finansów publicznych opracowanych według funkcji państwa oraz zadań i podzadań budżetowych wraz z ich opisem [Ustawa o finansach publicznych 2009]. Ustawa poszerzyła zakres podmiotów, którzy zostali objęci budżetem zadaniowym. Dokument przewiduje też wprowadzenie jednakowych zasad odnośnie sprawozdawczości w zakresie budżetu zadaniowego. Zgodnie z art. 142 pkt. 11 ustawy budżet zadaniowy wchodzi w życie 1 stycznia 2012r.

Geneza i zasady tworzenia budżetu zadaniowego w samorządzie terytorialnym

Samorząd terytorialny to forma organizacji społeczności lokalnej (gmina, powiat) lub regionalnej (województwo), będący jednocześnie częścią administracji publicznej [Piasecki 2009]. Finanse każdej jednostki samorządu terytorialnego tworzy, m.in. budżet. Budżet jest zestawieniem dochodów i wydatków jednostki samorządu terytorialnego w postaci planu finansowego realizowanego w okresie jednego roku [Dylewski i in. 2006]. Równowaga budżetowa występuje kiedy wszystkie wydatki publiczne znajdują pokrycie w dochodach publicznych, a więc gdy nie ma deficytu [Wernik 2011].

Początki wprowadzenia budżetu zadaniowego w Polsce datują się na rok 1994 kiedy to w

Krakowie rozpoczęło reformę metod planowania wydatków miejskiego samorządu. Kolejnymi miastami były: Lublin, Poznań i Szczecin.

W 2009r. budżet zadaniowy został wprowadzony przez sześć powiatów oraz jedenastę gmin w województwie zachodniopomorskim w ramach projektu finansowanego z Priorytetu V, Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki ze środków pochodzących z Europejskiego Funduszu Społecznego. Tego typu projekty oraz usługi firm konsultingowych, które oferują liczne szkolenia w zakresie wdrażania budżetu zadaniowego pozwalają przypuszczać, że wiele polskich samorządów planuje swoje wydatki budżetowe w układzie zadaniowym. Zastosowanie budżetu zadaniowego przez jednostkę samorządu terytorialnego oznacza poprawę efektywności wydatkowania publicznych środków finansowych. Budżet zadaniowy sporządzany jest poprzez pogrupowanie wydatków budżetowych w zadania. Ponadto dla zwiększenia przejrzystości budżetu zadania grupowane są w funkcje działalności, np. edukacja, finanse, itp. Wycena poszczególnych zadań powinna być wynikiem kalkulacji ich kosztów w skład których wchodzi koszty bezpośrednie i pośrednie. Jeżeli chodzi o kwestie odnoszące się do rachunkowości to ewidencjonowanie kosztów dla potrzeb budżetu zadaniowego może odbywać się na kilka sposobów [Kaczmarek 2009].

Także cele odnoszące się do poszczególnych zadań powinny spełniać ściśle określone wymogi. W pierwszej kolejności powinny być one realne oraz mierzalne. W taki sposób przygotowany budżet jest narzędziem, którym wspiera i ułatwia pracę organów wykonawczych danej jednostki samorządu terytorialnego. Z przeprowadzonych badań wynika, że jednostki samorządu terytorialnego w Polsce stosują budżet zadaniowy w celu bardziej precyzyjnego nakierowania wydatków budżetowych, tj. 28,3% badanych zaś prawie 24% ankietowanych wprowadza taki budżet po to aby zwiększyć jego przejrzystość [Będzieszak 2009].

Jednostki samorządowe zobligowane są również do opracowywania Wieloletniej Prognozy Finansów na swoim terytorium. Wieloletnia Prognoza Finansowa to plan dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów budżetu danej jednostki samorządu terytorialnego, sporządzana jest ona na cztery lata budżetowe (Ustawa o finansach publicznych 2009). Prognoza wyznacza podstawę do przygotowania projektu ustawy budżetowej na następny rok budżetowy. Wartości zawarte w wieloletniej prognozie finansowej oraz budżecie jednostki, powinny zgadzać się co do wyniku budżetowego, przychodów i rozchodów a także jej długu. Naturalnym procesem powinna być synchronizacja celów rozwojowych zawartych w dokumentach planowania strategicznego w kierunku ich urealnienia w świetle prognoz finansowych. Nie ma w Polsce samorządowej jednostki terytorialnej, która nie posiadałaby strategii rozwoju, znany też jest fakt, że często zaprogramowane tam cele mają jedynie charakter życzeniowy, które weryfikuje rzeczywistość tj. możliwości ich sfinansowania.

Podsumowanie

Budżet zadaniowy powinien być instrumentem, który pozwala powiązać cele rozwojowe zawarte w średniookresowych strategiach rozwoju kraju z nakładami finansowymi przeznaczonymi na ich realizację już na etapie programowania. Wykorzystanie budżetu zadaniowego powinno przyczynić się zatem do poprawy efektywności zarządzania publicznymi środkami finansowymi. Obecny układ zadaniowy budżetu obejmuje jedynie wybrane jednostki sektora

finansów publicznych, nie daje więc pełnego obrazu przepływów finansowych.

Dotychczasowy układ budżetu zadaniowego i Wieloletniego Planu Finansów Państwa nie odzwierciedla celów rozwojowych przyjętych w podstawowych dokumentach strategicznych takich jak: ŚSRK oraz dziewięć zintegrowanych strategii rozwoju. W celu synchronizacji dokumentów strategicznych powinny być prowadzone dalsze prace ekspertów i przedstawicieli resortów nad ustaleniem konstrukcji budżetu wg funkcji, zadań i podzadań z uwzględnieniem celów i instrumentów zawartych w innych dokumentach strategicznych państwa.

W dokumentach strategicznych zarówno wspólnotowych jak i krajowych zawarta jest idea „terytorializacji” [por: Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020]. Konieczne są więc dalsze prace nad inkorporacją tej idei do **dokumentów budżetowych, które powinny dostarczać informacji także o tym jakie środki finansowe i w jakich obszarach są kierowane do poszczególnych województw (powiatów i gmin).**

Nie należy zapominać o ograniczeniach wynikających z samej istoty prognozowania. Szacunki makroekonomicznych parametrów rozwoju gospodarczego będące punktem wyjścia i podstawą prognoz w dokumentach strategicznych i prognoz co kształtowania się finansów publicznych nie mogą być precyzyjne z powodu niestabilnej sytuacji gospodarczej tak w Polsce, jak i na świecie. Trudne do przewidzenia jest kształtowanie się kursu złotego do euro w dłuższej perspektywie. Należy również dodać, że rozmiary unijnych środków finansowych zaplanowane dla polskiej gospodarki w kolejnej perspektywie finansowej w latach 2014–2020 także nie są jeszcze znane.

Sytuacja kryzysowa wymusza również aby w planowaniu wieloletnim uwzględnić podejmowane reformy w celu ograniczenia skali nierównowagi finansów publicznych. Najnowsze dokumenty planistyczne, takie jak ŚSRK i **zintegrowane z nią strategię rozwoju, powinny zawierać opis metod przywracania równowagi w sektorze finansów publicznych oraz szacunki efektów działań oszczędnościowych.**

Bibliografia

1. Będzieszak M. (2009), Model budżetu zadaniowego samorządów w świetle badań, *Finanse 2009-Teoria i praktyka, Finanse publiczne II, Zeszyty Naukowe US*, nr 547-Ekonomiczne Problemy Usług nr 37, Szczecin
2. Dylewski M., Filipiak B., Gorzałczyńska-Koczkodaj M. (2006), *Finanse samorządowe*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa
3. Jahns H. (2009), Rola budżetu zadaniowego w systemie zarządzania rozwojem Polski, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa
4. Kaczmarek M. (2009), Koncepcja wyceny i ewidencji księgowej wydatków w budżetowaniu zadaniowym, *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego* nr 547, Szczecin
5. Misiąg W., Tomalak M. (2011) *Możliwości finansowania przedsięwzięć ujętych w Średniookresowej Strategii Rozwoju Kraju*, Warszawa – ekspertyza dla MRR
6. Piasecki A.K. (2009), *Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa, s. 30
7. Podstawka M (red.). (2010), *Finanse*. Wyd. Naukowe PWN, Warszawa
8. Sawicka J. (2009), w: *Unia Europejska – organizacja – funkcjonowanie – korzyści*, Almamater, Warszawa s. 156
9. Wernik A.(2011), *Finanse publiczne, cele, struktury, uwarunkowania*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa
10. Założenia systemu zarządzania rozwojem Polski (2009), Ministerstwo Rozwoju Regionalnego we

współpracy z Kancelarią Prezesa Rady Ministrów i Zespołem Doradców Strategicznych Prezesa Rady Ministrów, Warszawa

Akty prawne:

Ustawa o finansach publicznych z dn. 27.08.2009r. Dz. U. z 2009 r. nr 157, poz. 1240

Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju z dn. 6.12.2006r. DZ.U. z 2006 r. nr 227 poz. 1658

Liczba znaków ze spacjami: 38 515

Informacje o autorach:

Prof. zw. dr hab. Janina Sawicka

Mgr Joanna Rykowska

Wydział Nauk Ekonomicznych

Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie

e-mail: janina_sawicka@sggw.pl

Mieczysław Adamowicz
Małgorzata Wawrzonkiewicz

Alokacja środków publicznych na rolnictwo w nowej metodzie budżetowania w latach 2009-2011

Streszczenie

Celem artykułu jest przedstawienie zasad alokacji środków publicznych w nowej metodzie budżetowania, jaką jest budżet zadaniowy oraz omówienie struktury wydatków planowanych na rolnictwo, rozwój wsi, rynki rolne i rybołówstwo w układzie zadaniowym w latach 2009-2011.

Budżet zadaniowy jest to plan wydatków sporządzony w układzie funkcji państwa, zadań i podzadań budżetowych wraz z miernikami określającymi stopień realizacji celu.

Wydatki na rolnictwo w omawianym okresie badawczym planowane są w ramach 9 funkcji państwa. Podstawową funkcją państwa obejmującą obszar działalności związany z realizacją zadań wynikających ze Wspólnej Polityki Rolnej i Rybackiej oraz innych zadań z zakresu rolnictwa jest funkcja 21 „Polityka rolna i rybacka”, w której ujmowane jest ponad 50% wydatków zaplanowanych na rolnictwo, rozwój wsi, rynki rolne i rybołówstwo. W ramach tej funkcji realizowane jest 8 zadań. Najważniejszym zadaniem jest „Realizacja Wspólnej Polityki Rolnej oraz pomocy krajowej”, na którego realizację przeznaczają się ok. 90% wydatków realizowanych w ramach funkcji 21. Cel powyższego zadania jest osiągany poprzez realizację podzadań m. in. takich jak: realizacja płatności bezpośrednich, Program Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007-2013, WPR finansowane z EFGR, wspieranie realizacji zadań WPR Unii Europejskiej oraz pomoc krajowa.

Słowa kluczowe: alokacja wydatków, rolnictwo, budżet zadaniowy, funkcje państwa

Wstęp

Rolnictwo jest najstarszą dziedziną działalności gospodarczej człowieka, dającą dotychczas miejsca pracy i źródło utrzymania większej liczbie osób niż jakikolwiek inny dział gospodarki narodowej. Ponadto jest źródłem dostarczania najważniejszego produktu ludzkości, jakim jest żywność, do produkcji której rolnik dostarcza produktów rolnych. A zatem jest zbyt ważnym działem gospodarki i społeczeństwa, aby pozostawić go mechanizmowi konkurencji. W związku z powyższym w ramach gospodarki rynkowej niezbędna jest interwencja państwa, bez której rolnictwo nie ma szans sprostać konkurencji innych działów gospodarki i upada. Rząd podejmując decyzje o kształcie polityki rolnej stawia sobie cele, patrząc na możliwości

ich realizacji przez pryzmat istniejących uwarunkowań techniczno-produkcyjnych, społeczno-politycznych oraz ograniczonych środków finansowych, jakie może na te cele skierować.

Celem artykułu jest przedstawienie zasad alokacji środków publicznych w nowej metodzie budżetowania oraz omówienie struktury wydatków planowanych na rolnictwo, rozwój wsi, rynki rolne i rybołówstwo w układzie zadaniowym w latach 2009-2011 w oparciu o uzasadnienie do projektu ustawy budżetowej oraz informację Ministerstwa Finansów z wykonania budżetu w układzie zadaniowym. Wydatki budżetu państwa w 2009 r. i 2010 r. prezentowane są według ustawy budżetowej na dany rok budżetowy, zaś w 2011 r. pokazane są wielkości wydatków ujętych w uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej na rok 2011.

Istota budżetu zadaniowego

Nowoczesny sposób budżetowania, zwany budżetem zadaniowym (ang. performance budgeting, outcome budget, programming budget, result-oriented budget), zorientowany na osiąganie rezultatów w związku z ponoszonymi wydatkami publicznymi, wykorzystywany w procedurach budżetowych nie ma jednej szczegółowej definicji. Różnorodność terminologiczna ma odzwierciedlenie w pojmowaniu budżetu zadaniowego przez kraje, które taki system wprowadziło. W Polsce pojawiło się kilka prób zdefiniowania budżetu zadaniowego. Według T. Lubińskiej, A. Lozano Platonoff i T. Strąka „istotą budżetu zadaniowego jest wprowadzenie zarządzania wydatkami publicznymi poprzez cele odpowiednio skonkretyzowane i zhierarchizowane, na rzecz osiągania określonych efektów, mierzonych za pomocą określonego systemu mierników” [Lubińska 2009, s. 41]. Z kolei M. Postuła i P. Perczyński definiują budżet zadaniowy jako „metoda zarządzania środkami publicznymi ujmowana jako skonsolidowany plan wydatków jednostek sektora finansów publicznych sporządzony w horyzoncie dłuższym niż rok, w układzie funkcji państwa, zadań i podzadań budżetowych wraz z miernikami określającymi stopień realizacji celu” [Postuła, Perczyński 2008, s. 22 i 23]. Zdaniem S. Owsiańska budżet zadaniowy jest planem finansowym podmiotu publicznego, w którym niezależnie od obowiązującej klasyfikacji budżetowej, zapisane są konkretne zadania charakteryzujące się jednorodnością i mające określony (ilościowo i jakościowo) cel, koszt, wskaźnik efektywności, wskazana jest także osoba odpowiedzialna za jego realizację.

W ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych [Dz. U. Nr 157, poz. 1240 z późn. zm] układ zadaniowy definiowany jest jako zestawienie odpowiednio wydatków budżetu państwa lub kosztów jednostki sektora finansów publicznych sporządzone według funkcji państwa, oznaczających poszczególne obszary działań państwa, oraz zadań budżetowych grupujących wydatki według celów i podzadań budżetowych grupujących działania umożliwiające realizację celów zadania, w ramach którego podzadania te zostały wyodrębnione – wraz z opisem celów tych zadań i podzadań, a także z bazowymi i docelowymi miernikami stopnia realizacji celów działalności państwa, oznaczającymi wartościowe, ilościowe lub opisowe określenie bazowego i docelowego poziomu efektów z poniesionych nakładów.

Zatem budżet zadaniowy jest skonsolidowanym planem wydatków składającym się z funkcji, zadań, podzadań oraz działań, które nie są ujmowane w budżecie państwa, zawierającym mierniki określające stopień realizacji celów ustalonych dla zadań i podzadań.

Zasady alokacji wydatków na zadania i podzadania

Budżet państwa jest podstawowym funduszem publicznym, dlatego też ważna jest właściwa alokacja środków. Istotą funkcji alokacyjnej wydatków publicznych jest oddziaływanie tych wydatków na optymalną alokację zasobów i powinna odnosić się tylko do dóbr i usług, w których zawodzi rynek.

W nowej metodzie budżetowania są alokowane na zadania wydatki związane z zaangażowaniem zasobów (ludzkich i materialnych) niezbędnych do realizacji tego zadania.

Zasady alokacji wydatków budżetowych na zadania w latach 2009 -2011 zostały określone w wydawanym corocznie rozporządzeniu Ministra Finansów w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej. Zgodnie z powyższym rozporządzeniem do poszczególnych zadań podstawowego obszaru działalności danej instytucji, dysponent powinien uwzględnić wydatki ponoszone w bezpośrednim związku z realizacją tych zadań. Dotyczy to w szczególności następujących rodzajów wydatków: na wynagrodzenia wraz z pochodnymi (paragrafy 401, 402, 403, 410, 411, 412, 413, 414, 417 z odpowiednią czwartą cyfrą), pozostałych wydatków bieżących (paragrafy 421, 430, 441, 442 z odpowiednią czwartą cyfrą) oraz wydatków majątkowych (paragrafy 605, 606 z odpowiednią czwartą cyfrą) – ponoszonych przez komórki zajmujące się realizacją zadań. Tę część wydatków działu 750, których nie można zmierzyć oraz przypisać do poszczególnych zadań, jak również jeżeli nie jest to na tyle istotne, żeby było ekonomicznie uzasadnione, należy włączyć do funkcji: „Planowanie strategiczne oraz obsługa administracyjna i techniczna”¹. Nota budżetowa mówi, że do zadań i podzadań należy przypisywać wydatki ponoszone na ich realizację, które ze względu na wysokość lub rodzaj uznaje się za istotne oraz, że zaplanowane kwoty wydatków na zadania są efektem transformacji wydatków z budżetu klasycznego.

Wydatki na rolnictwo w układzie zadaniowym

Funkcje państwa, w których planowane są wydatki na rolnictwo

Funkcja państwa jest najwyższym szczeblem klasyfikacji zadaniowej grupującym wydatki jednego obszaru działalności państwa.

Wydatki na rolnictwo w omawianym okresie badawczym planowane są w ramach następujących funkcji:

- Funkcja 3. Edukacja, wychowanie i opieka.
- Funkcja 6. Polityka gospodarcza kraju.
- Funkcja 9. Kultura i dziedzictwo narodowe.
- Funkcja 12. Środowisko.
- Funkcja 13. Zabezpieczenie społeczne i wspieranie rodziny.
- Funkcja 15. Polityka zagraniczna.
- Funkcja 20. Zdrowie.
- Funkcja 21. Polityka rolna i rybacka.
- Funkcja 22. Planowanie strategiczne oraz obsługa administracyjna i techniczna.

1 - Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 12 marca 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2011 (Dz. U. Nr 42, poz. 245).

Tabela 1. Wydatki na rolnictwo w ramach poszczególnych funkcji w latach 2009-2011 (w tys. zł).

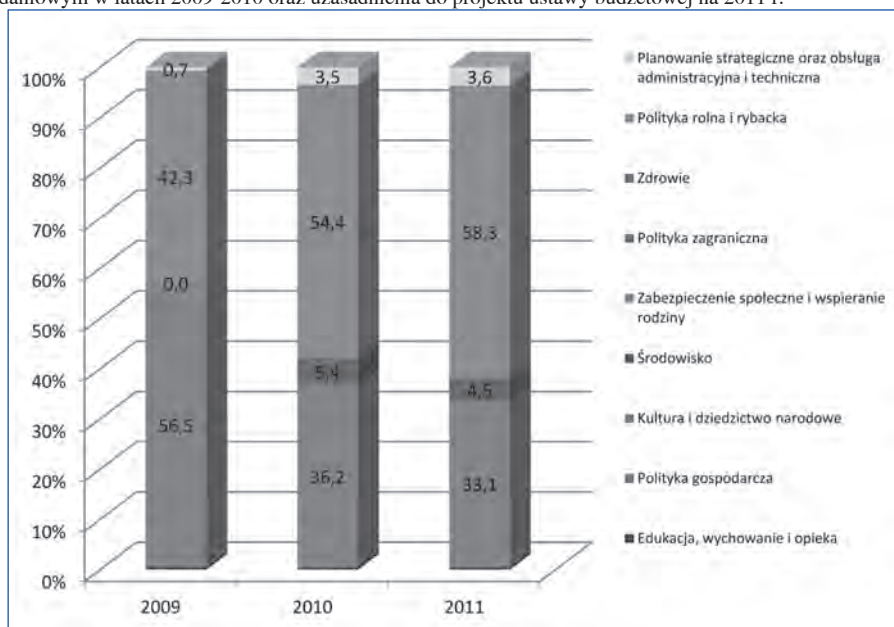
Nazwa funkcji	2009			2010			2011		
	Wydatki ogółem	z tego:		Wydatki ogółem	z tego:		Wydatki ogółem	z tego:	
		Budżet państwa	Budżet środków europejskich		Budżet państwa	Budżet środków europejskich		Budżet państwa	Budżet środków europejskich
1	2	3	6	4	5	6	7	8	9
Edukacja, wychowanie i opieka	118 658	118 658	0	143 357	143 357	0	178 305	161 452	16 853
Polityka gospodarcza kraju	0	0	0	0	0	0	17 160	17 160	0
Kultura i dziedzictwo narodowe	5 373	5 373	0	5 220	5 220	0	5 393	5 393	0
Środowisko	42 531	42 531	0	43 163	43 163	0	4 500	4 500	0
Zabezpieczenie społeczne i wspieranie rodziny	16 558 010	16 558 010	0	14 098 724	14 098 724	0	13 927 545	13 927 545	0
Polityka zagraniczna	0	0	0	2 464	2 464	0	4 782	4 782	0
Zdrowie	0	0	0	2 089 106	2 089 106	0	1 884 115	1 884 115	0
Polityka rolna i rybacka	12 381 752	12 381 752	0	21 185 470	5 192 055	15 993 415	24 532 926	5 593 364	18 939 562
Planowanie strategiczne oraz obsługa administracyjna i techniczna	191 258	191 258	0	1 355 846	1 355 846	0	1 520 653	1 520 653	0
Ogółem wydatki na rolnictwo	29 297 582	29 297 582	38 923 350	22 929 935	15 993 415	42 075 379	23 118 964	18 956 415	

Źródło: Opracowanie własne na podstawie informacji Ministerstwa Finansów z wykonania wydatków budżetowych w układzie zadaniowym w latach 2009-2010 oraz uzasadnienia do projektu ustawy budżetowej na 2011 rok.

Wielkość planowanych wydatków na rolnictwo w latach 2009- 2011 przedstawia tabela 1, zaś strukturę wykres 1.

Wykres 1. Struktura wydatków na rolnictwo na poszczególne funkcje państwa w latach 2009-2011.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie informacji Ministerstwa Finansów z wykonania wydatków w układzie zadaniowym w latach 2009-2010 oraz uzasadnienia do projektu ustawy budżetowej na 2011 r.



Podstawową funkcją, w której planowane są wydatki na rolnictwo, rozwój wsi, rynki rolne i rybołówstwo jest funkcja 21 „Polityka rolna i rybacka” obejmująca działalność państwa w zakresie tworzenia odpowiednich warunków dla poprawy konkurencyjności **polskiego sektora** rolnego oraz zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich, a także w zakresie wspierania rynku produktów rybołówstwa. Podmioty realizujące zadania w ramach tej funkcji to dysponentenci części budżetowych takich jak: 32 - Rolnictwo, 33 -Rozwój wsi, 35 - Rynki rolne, 62 - Rybołówstwo, 85 - Budżety wojewodów. Wydatki planowane w ramach tej funkcji stanowią w latach 2010-2011 ponad 50% wydatków na rolnictwo. Kwota zaplanowanych wydatków w funkcji 21 „Polityka rolna i rybacka” w 2011 r. wynosiła 24.532.926 tys. zł i zwiększyła się prawie 2 krotnie w stosunku do 2009 r., natomiast w stosunku do 2010 r. zwiększyła się o 3.347.456 tys. zł. Wzrost ten spowodowany był głównie planowaniem od 2010 rok wydatków budżetu środków europejskich, w związku z wejściem w życie ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

Funkcja 13 „Zabezpieczenie społeczne i wspieranie rodziny” jest drugą funkcją co do wielkości planowanych wydatków na rolnictwo. Na realizację zadań w ramach tej funkcji zaplanowano wydatki w kwocie ok. 14 mld zł, z wyłączeniem roku 2009 w którym zaplanowano wydatki w kwocie 16.558.010 tys. zł (**56,5% planowanych wydatków na rolnictwo**), co stanowi ponad 33% wydatków planowanych na rolnictwo. Spadek planowanych wydatków w tej funkcji wynika z dokonania alokacji części środków publicznych w latach

2010-2011 w funkcji 20 „Zdrowie” przez dysponenta części budżetowej 72 - Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego. Pomiotem realizującym zadania jest Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego.

Kolejną funkcją pod względem wielkości planowanych środków jest funkcja 20 „Zdrowie”, w której zostały zaplanowane przez Kasę Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego wydatki w 2010 r. w kwocie 2.089.106 tys. zł oraz w 2011 r. w kwocie 1.884.115 tys. zł z przeznaczeniem na składki na ubezpieczenie zdrowotne.

Następnym obszarem działalności państwa jest funkcja 22 „Planowanie strategiczne oraz obsługa administracyjna i techniczna”. W funkcji tej planowane są m. in. wydatki, których nie można jednoznacznie przypisać do realizowanych zadań w ramach pozostałych funkcji, a więc wydatki związane z zarządzaniem, koordynacją merytoryczną działalności oraz planowaniem strategicznym i operacyjnym, a także obsługą techniczną i administracyjną. Wielkość planowanych wydatków na rolnictwo w funkcji 22 kształtowała się w przedziale od kwoty 191.258 tys. zł w 2009 r. do kwoty 1.520.653 tys. zł. Rozpiętość ta spowodowana została zmianą metody prezentowania wydatków przeznaczonych na obsługę administracyjną przez poszczególnych dysponentów środków.

W funkcji 3 „Edukacja, wychowanie i opieka” zaplanowane wydatki w 2009 r. w kwocie 118.658 tys. zł zwiększyły się na przestrzeni dwóch lat do kwoty 178.305 tys. zł i przeznaczone są głównie na zadania z zakresu edukacji realizowane przez szkoły rolnicze nadzorowane przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

Wydatki na rolnictwo zaplanowane w funkcji 6 „Polityka gospodarcza kraju” w 2011 r. w kwocie 17.160 tys. zł są wynikiem przeniesienia podzadania „Koordynacja i nadzór nad działalnością IJHARS w szczególności w zakresie jakości handlowej artykułów rolno - spożywczych” z funkcji 21 „Polityka rolna i rybacka” z jednoczesną modyfikacją jego nazwy.

Spadek wydatków zaplanowanych na realizowane zadania w ramach funkcji 12 „Środowisko” z kwoty 42.531 tys. zł w 2009 r. do kwoty 4.500 tys. zł w 2011 r. wiąże się głównie z przeniesieniem podzadania „Agrochemiczna obsługa państwa w Polsce” do funkcji 21.

Kolejną funkcją państwa w ramach której realizowane są zadania znajdujące swoje odzwierciedlenie w budżecie klasycznym w części 32 - Rolnictwo, dział 921 - Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego jest funkcja 9 „Kultura i dziedzictwo narodowe”. Wydatki budżetu państwa w omawianym okresie planowane były na poziomie ok. 5,3 mln zł.

W funkcji 15 „Polityka zagraniczna” zostały zaplanowane wydatki w 2010 r. w kwocie 2.464 tys. zł oraz w 2011 r. w kwocie 4.782 tys. zł z przeznaczeniem na realizację programu wieloletniego pn. „Przygotowanie, obsługa i sprawowanie Przewodnictwa Polski w Radzie Unii Europejskiej w II połowie 2011 r.”.

Zadania i podzadania realizowane w ramach funkcji 21. Polityka rolna i rybacka

Zadania są drugim szczeblem klasyfikacji zadaniowej wyznaczającym podstawowe kierunki działania w obrębie funkcji państwa, natomiast podzadania są trzecim stopniem klasyfikacji zadaniowej o charakterze operacyjnym.

W ramach funkcji 21 „Polityka rolna i rybacka” w każdym roku budżetowym omawianego okresu zaplanowano do realizacji 8 zadań obejmujących działalność dysponentów z za-

Tabela 2. Wydatki budżetowe na zadania i podzadania w ramach funkcji 21. Polityka rolna i rybacka w latach 2009-2011 (w tys. zł).

Lp.	Nazwa zadania/podzadania	część	2009			2010			2011		
			Wydatki ogółem	z tego:		Wydatki ogółem	z tego:		Wydatki ogółem	z tego:	
				Budżet państwa	Budżet europejskich		Budżet państwa	Budżet europejskich		Budżet państwa	Budżet europejskich
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	
1.	Wspieranie rozwoju produkcji roślinnej i ochrona roślin uprawnych.	32	74 709	74 709	85 275	85 275		93 961	93 961		
		85	111 313	111 313	107 683	107 683		109 018	109 018		
1.1	Wspieranie postępu biologicznego w produkcji roślinnej	32	18 000	18 000	18 000	18 000		24 981	24 981		
		85	0		0			0			
1.2	Badania, rejestracja, rekomendacja i ochrona prawna odmian roślin uprawnych	32	28 717	28 717	27 430	27 430		28 119	28 119		
1.3	Realizacja programów wieloletnich z zakresu hodowli i uprawy roślin rolniczych i sadowniczych oraz ochrony roślin	32	14 500	14 500	0	0		0			
1.4	Nadzór nad zdrowiem roślin, obrotem i stosowaniem środków ochrony roślin oraz wytwarzaniem, oceną i obrotem materiałem siewnym	32	10 889	10 889	11 100	11 100		10 254	10 254		
		85	0	0	102 755	102 755		108 985	108 985		
1.5	Ochrona roślin	32	2 603	2 603	2 440	2 440		2 521	2 521		
		85	0		4 928	4 928		33	33		
1.6	Program wieloletni "Ochrona roślin uprawnych z uwzględnieniem bezpieczeństwa żywności oraz ograniczenia strat w plonach i zagrożen dla zdrowia ludzi, zwierząt domowych i środowiska"	32	0		6 195	6 195		6 970	6 970		
1.7	Program wieloletni "Ulepszanie Roślin Ziarnowatych AgroEkosystemów, Wysokiej Jakości Żywności i Produkcji Roślinnej na Cele Nieżywnościowe"	32	0		10 528	10 528		11 067	11 067		
1.8	Program wieloletni "Rozwój zrównoważonych metod produkcji ogrodniczej w celu zapewnienia wysokiej jakości biologicznej i odzwyczaj produktów ogrodniczych oraz zachowania bioróżnorodności środowiska i ochrony jego zasobów"	32	0		9 582	9 582		10 049	10 049		
2.	Wspieranie rozwoju produkcji zwierzęcej i hodowli zwierząt	32	118 161	118 161	112 774	112 774		119 258	119 258		
2.1	Wspieranie postępu biologicznego w produkcji zwierzęcej	32	103 825	103 825	99 750	99 750		108 098	108 098		
2.2	Wspieranie działalności kontrolnej	32	5 229	5 229	4 916	4 916		10 105	10 105		
2.3	Program wieloletni "Biologiczne, środowiskowe i technologiczne uwarunkowania rozwoju produkcji zwierzęcej"	32	9 107	9 107	8 108	8 108		1 055	1 055		
3.	Ochrona zdrowia i dobrostanu zwierząt oraz zdrowia publicznego w zakresie weterynarii	32	26 235	26 235	35 281	35 281		47 514	47 514		
		85	313 335	313 335	228 908	228 908		368 293	368 293		

I. - Uwarunkowania i zasady wdrażania budżetu zadaniowego

Lp.	Nazwa zadania/pod zadania	część	2009		2010			2011		
			Wydatki ogółem	z tego: Budżet państwa	Wydatki ogółem	z tego: Budżet państwa	Budżet środków europejskich	Wydatki ogółem	z tego: Budżet państwa	Budżet środków europejskich
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
3.1	Ochrona zdrowia i dobrostanu zwierząt	32	0	0	0			9 997	9 997	
		85						218 701	218 701	
3.2	Realizacja zadań Głównego Inspektoratu Weterynarii	32	6 587	6 587	5 175	5 175		0	0	
		85	0		228 899	228 899		0	0	
3.3	Realizacja zadań Granicznych Inspektoratów Weterynarii	32	3 934	3 934	3 063	3 063		0	0	
		85	0		9	9		0	0	
3.4	Nadzór nad zdrowotną jakością środków spożywczych pochodzenia zwierzęcego i pasz w miejscach ich pozyskiwania, wytwarzania, przetwarzania i składowania	32	0	0	0			9 895	9 895	
		85	0		0			149 592	149 592	
3.5	Realizacja zadań laboratoriów referencyjnych i innych zadań zleconych	32	15 714	15 714	14 050	14 050		14 520	14 520	
3.6	Program wieloletni "Ochrona zdrowia zwierząt i zdrowia publicznego"	32	0	0	12 993	12 993		13 102	13 102	
4	Kształtowanie ustroju rolnego państwa oraz relatyw- ekologiczne i żywność regionalna, tradycyjna i systemy jakości żywności	32	11 604	11 604	8 416	8 416		58 894	58 894	
		33	0		500	500		500	500	
		35	0		0			270	270	
		85	3 574	3 574	267	267		37	37	
4.1	Kształtowanie ustroju rolnego państwa	85	0		62	62		37	37	
		32	0		6 416	6 416		5 920	5 920	
4.2	Rolnictwo ekologiczne	33	0		500	500		480	480	
		85	0		205	205		0	0	
4.3	Żywność regionalna, tradycyjna i systemy jakości żywności	33	0		0			20	20	
		35	0		0			270	270	
4.4	Agrochemiczna obsługa rolnictwa w Polsce	32	0		0			36 734	36 734	
4.5	Program wieloletni "Kształtowanie środowiska rolniczego Polski oraz zrównoważony rozwój produkcji rolnej"	32	0		0			6 740	6 740	
4.6	Program wieloletni "Ekonomiczne i społeczne uwarunkowania rozwoju gospodarki żywnościowej po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej"	32	0		2 000	2 000		9 500	9 500	
5	Wspieranie infrastruktury wsi	33	10 076	10 076	0			0	0	
		85	604 915	604 915	177 059	177 059		13 879	13 879	

Lp.	Nazwa zadania/pod zadania	część	2009			2010			2011		
			Wydatki ogółem	z tego:		Wydatki ogółem	z tego:		Wydatki ogółem	z tego:	
				Budżet państwa	Budżet środków europejskich		Budżet państwa	Budżet środków europejskich		Budżet państwa	Budżet środków europejskich
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	
5.1	Rozwój doradztwa rolniczego	33	10 076	10 076	0			0	0		
5.2	Nadzór nad wykorzystaniem środków z budżetu przez jst w zakresie usuwania skutków klęsk żywiołowych	85	0		1 807	1 807		1 829	1 829		
5.3	Prace geodezyjno-urządzeniowe na potrzeby rolnictwa, w tym scalanie i wymiana gruntów oraz zagospodarowanie posesioliwie	85	0		12 776	12 776		12 050	12 050		
5.4	Budowa i utrzymanie melioracji wodnych podstawowych i szczegółowych	85	0		162 476	162 476		0			
6	Wsparanie rybactwa śródlądowego i rybactwa morskiego	62	14 895	14 895	219 377	71 255	148 122	506 027	149 525	356 502	
		85	3 611	3 611	26 839	26 839		51 456	51 456		
6.1	Wsparanie rybactwa śródlądowego	62	0		5 500	5 500		4 864	4 864		
		85	0		19 672	19 672		19 644	19 644		
6.2	Wsparanie rybactwa morskiego	62	0		12 855	12 855		12 976	12 976		
6.3	PO Zrównoważony rozwój sektora rybactwa i nadbrzeżnych obszarów rybackich 2007-2013	62	0		197 412	49 290	148 122	483 037	126 535	356 502	
		85	0		7 167	7 167		31 812	31 812		
6.4	Program wieloletni "Wieloletni Program Zbierania Danych Rybackich 2007-2013"	62	0		3 610	3 610		5 150	5 150		
		19	2 437	2 437	1 192	1 192		308	308		
		32	0		29 200	29 200		130 210	130 210		
7	Realizacja Wspólnej Polityki Rolnej oraz pomocy krajowej	33	10 099 950	10 099 950	18 119 520	3 277 230	14 842 290	21 505 445	3 795 030	17 710 415	
		35	666 777	666 777	1 645 957	642 954	1 003 003	1 046 812	496 812	550 000	
		62	99 312	99 312	0	0		0	0	0	
		85	186 313	186 313	233 111	233 111		480 679	158 034	322 645	
7.1	Doradztwo rolnicze	33	0		3 000	3 000		3 568	3 568	0	
		85	0		153 387	153 387		154 454	154 454	0	
7.2	Koordinacja i nadzór nad działalnością IHHRS w szczególności w zakresie jakości handlowej artykułów rolno - spożywczych	35	17 866	17 866	16 970	16 970		0			
		32	0		0	0		100 000	100 000	0	
		33	0		907 629	907 629		744 626	744 626	0	
7.3	Pomoc krajowa	35	131 696	131 696	195 422	195 422		193 918	193 918	0	
		85	0		2 546	2 546		2 761	2 761	0	

I. - Uwarunkowania i zasady wdrażania budżetu zadaniowego

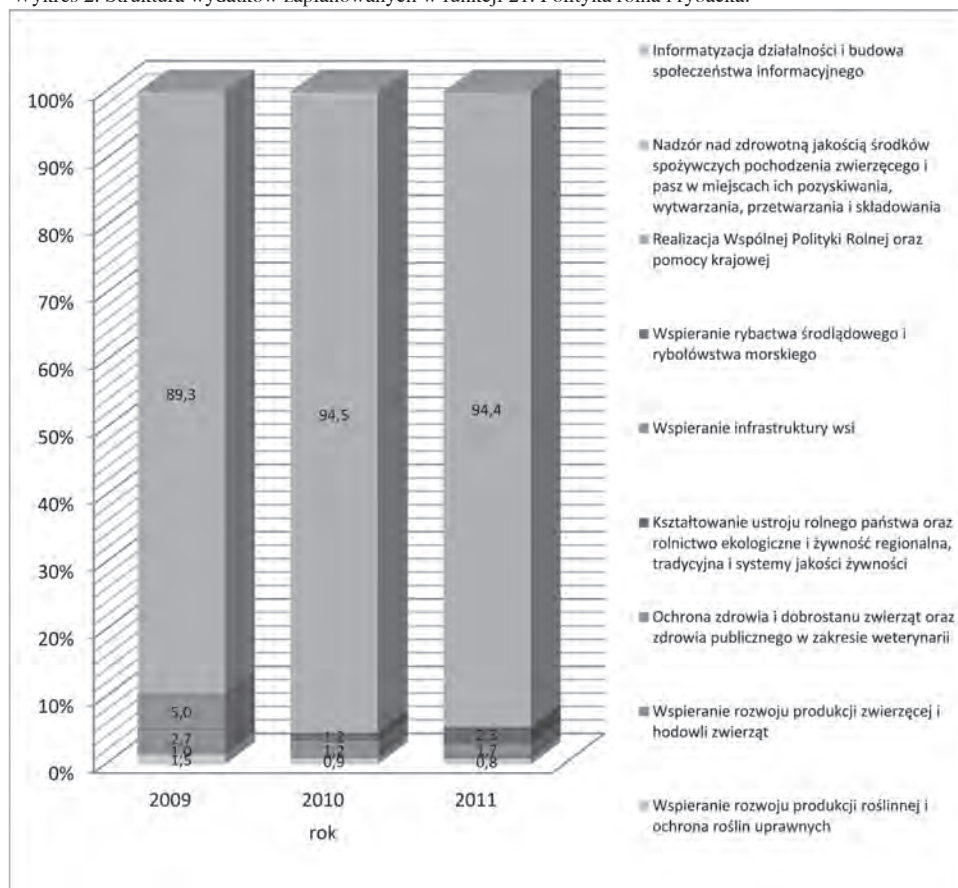
Lp.	Nazwa zadania/podzadania	część	2009		2010		2011			
			Wydatki ogółem	z tego: Budżet państwa	Wydatki ogółem	z tego: Budżet państwa	Wydatki ogółem	z tego: Budżet państwa		
									Budżet europejskich	Budżet europejskich
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
7.4	WPR finansowane z EFRG	33	4 995 607	4 995 607	329 492	26 644	302 848	860 843	280 195	580 648
7.5	Wspieranie realizacji WPR Unii Europejskiej	35	517 215	517 215	1 433 565	430 562	1 003 003	852 894	302 894	550 000
7.6	Program Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007-2013	19	2 437	2 437	1 192	1 192		308	308	0
		33	5 104 343	5 104 343	5 938 762	536 396	5 402 366	11 577 610	1 095 980	10 481 630
7.7	Realizacja programu pod nazwą "Wieloletni Program Zbieranie danych rybackich"	85	0	0	77 178	77 178		323 464	819	322 645
7.8	Realizacja programu pod nazwą "Wieloletni Program Zbieranie danych rybackich"	62	3 500	3 500	0	0		0		
7.9	PO Zrównoważony rozwój sektora rybołówstwa i nadbrzeżnych obszarów rybackich 2007-2013	62	95 812	95 812	0	0		0		
7.10	Realizacja płatności bezpośrednich	33	0	0	10 940 637	1 803 561	9 137 076	8 318 798	1 670 661	6 648 137
8	Nadzór nad zdrowotną jakością środków spożywczych pochodzenia zwierzęcego i pasz w miejscach ich pozyskiwania, wytwarzania, przetwarzania i składowania	32	10 142	10 142	11 532	11 532		30 210	30 210	0
		85	24 393	24 393	142 579	142 579	0			
		32	4 135	4 135	5 175	5 175	0			
		85	0	0	9 776	9 776	0			
8.1	Realizacja zadań Głównego Inspektoratu Weterynarii	32	6 007	6 007	6 357	6 357		0		
8.2	Realizacja zadań Granicznych Inspektoratów Weterynarii	85	0	0	0	0		0		
8.3	Higiena środków spożywczych pochodzenia zwierzęcego i pasz	85	0	0	132 803	132 803		0		
9	Informatyzyzacja działalności i budowa społeczeństwa informacyjnego	33	0	0	0	0		365	365	0
9.1	Utrzymanie systemów informatycznych	33	0	0	0	0		40	40	0
9.2	Budowa i wdrożenie rozwiązań informatycznych	33	0	0	0	0		325	325	0

Zródło: Opracowanie własne na podstawie informacji Ministerstwa Finansów z wykonania wydatków budżetowych w układzie zadaniowym w latach 2009-2010 oraz uzasadnienia do projektu ustawy budżetowej na 2011 rok.

kresu Wspólnej Polityki Rolnej i pomocy krajowej, rozwoju produkcji roślinnej i zwierzęcej oraz ochrony roślin i hodowli zwierząt, wspierania infrastruktury wsi, rybactwa śródlądowego i rybołówstwa morskiego. Ponadto zadania te obejmują działania z zakresu ochrony zdrowia i dobrostanu zwierząt oraz zdrowia publicznego, jak również działania z zakresu ustroju rolnego państwa i rolnictwa ekologicznego oraz żywności regionalnej i tradycyjnej. Wielkość planowanych wydatków na poszczególne zadania i podzadania przedstawia tabela 2.

Najważniejszym zadaniem realizowanym w ramach tej funkcji jest zadanie „Realizacja Wspólnej Polityki Rolnej oraz pomocy krajowej”. Na realizację tego zadania w 2009 r. przeznaczono wydatki w kwocie 11.054.789 tys. zł, które w 2010 r. zwiększyły się o 8.974.191 tys. zł i wynosiły 20.028.980 tys. zł, w tym wydatki z budżetu środków Unii Europejskiej - 15.845.293 tys. zł. W roku 2011 budżet zadania wynosi 23.163.454 tys. zł, w tym budżet środków europejskich 18.583.060 tys. zł. Oznacza to, że wydatki planowane realizację zadania w 2009 r. stanowiły 89,3% wydatków planowanych w funkcji 21 „Polityka rolna i rybacka”, zaś w dwóch

Wykres 2. Struktura wydatków zaplanowanych w funkcji 21. Polityka rolna i rybacka.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie informacji Ministerstwa Finansów z wykonania wydatków w układzie zadaniowym w latach 2009-2010 oraz uzasadnienia do projektu ustawy budżetowej na 2011 r.

kolejnych latach ponad 94% (Wykres 2). W ramach powyższego zadania na przestrzeni badanego okresu realizowane są następujące podzadania:

- doradztwo rolnicze, które w 2009 roku było realizowane w ramach zadania „Wspieranie infrastruktury”,
- koordynacja i nadzór nad działalnością IJHARS w szczególności w zakresie jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych, które w 2011 r. jest realizowane w zadaniu „Ochrona konkurencji i konsumentów” w funkcji 6 „Polityka gospodarcza”,
- pomoc krajowa,
- WPR finansowane z EFRG,
- wspieranie realizacji WPR Unii Europejskiej,
- Program Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007-2013,
- realizacja programu pod nazwą „Wieloletni Program Zbierania Danych Rybackich”, które od 2010 r. jest przeniesione do zadania „Wspieranie rybactwa śródlądowego i rybołówstwa morskiego”,
- PO Zrównoważony rozwój sektora rybołówstwa i nadbrzeżnych obszarów rybackich 2007-2013, które od 2010 r. jest przeniesione do zadania „Wspieranie rybactwa śródlądowego i rybołówstwa morskiego”,
- realizacja płatności bezpośrednich,
- zbieranie i wykorzystanie danych rachunkowych z gospodarstw rolnych na potrzeby FADN (Farm Accountancy Data Network).

Kolejnym ważnym zadaniem realizowanym w obszarze działalności związanym z rolnictwem jest zadanie „Wspieranie rozwoju produkcji roślinnej i ochrona roślin uprawnych”, na które zaplanowano w 2011 r. środki w kwocie 202.979 tys. zł, co stanowi 0,8% zaplanowanych wydatków w funkcji 21. Pula wydatków przeznaczonych na realizację działań o charakterze operacyjnym w zakresie produkcji roślinnej i ochrony roślin w 2011 r. w stosunku do 2009 r. zwiększyła się o 16.957 tys. zł, pomimo iż udział w wydatkach tej funkcji w 2009 r. był większy niż 2011 r. i wynosił 1,5%. Zadanie to swoim obszarem działalności obejmuje podzadania takie jak:

- wspieranie postępu biologicznego w produkcji roślinnej,
- badania, rejestracja, rekomendacja i ochrona prawna odmian roślin uprawnych,
- realizacja programów wieloletnich z zakresu hodowli i uprawy roślin rolniczych i sadowniczych oraz ochrony roślin uprawnych, na które wydatki były planowane tylko w 2009 r.,
- nadzór nad zdrowiem roślin, obrotem i stosowaniem środków ochrony roślin oraz wytwarzaniem, oceną i obrotem materiałem siewnym,
- ochrona roślin,
- program wieloletni „Ochrona roślin uprawnych z uwzględnieniem bezpieczeństwa żywności oraz ograniczenia strat w plonach i zagrożeń dla zdrowia ludzi, zwierząt domowych i środowiska”,
- program wieloletni „Ulepszanie Roślin Zrównoważonych AgroEkosystemów, Wysokiej Jakości Żywności i Produkcji Roślinnej na Cele Nieżywnościowe”,
- program wieloletni „Rozwój zrównoważonych metod produkcji ogrodniczej w celu zapewnienia wysokiej jakości biologicznej i odżywczej produktów ogrodniczych oraz zachowania bioróżnorodności środowiska i ochrony jego zasobów”.

Równie ważnym zadaniem jest zadanie „Wspieranie rozwoju produkcji zwierzęcej i hodowli zwierząt”, na realizację którego zostały zaplanowane wydatki budżetowe w 2010 r. w kwocie 112.774 tys. zł i były mniejsze od wydatków zapisanych w uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej na 2009 rok i 2011 rok odpowiednio o kwotę 5.387 tys. zł i 6.484 tys. zł. Wydatki te, przeznaczone na realizację następujących podzadań:

- wspieranie postępu biologicznego w produkcji zwierzęcej,
- wspieranie działalności kontrolnej,
- program wieloletni „Biologiczne, środowiskowe i technologiczne uwarunkowania rozwoju produkcji zwierzęcej”,
- stanowią 1% wydatków planowanych w funkcji „Polityka rolna i rybacka” w 2009 r. oraz 0,5% wydatków planowanych w tej funkcji w 2010 r. i 2011 r.

Następnym ważnym zadaniem, w ramach którego realizuje się takie podzadanie jak: wspieranie rybactwa śródlądowego, wspieranie rybołówstwa morskiego, PO Zrównoważony rozwój sektora rybołówstwa morskiego i nadbrzeżnych obszarów rybackich 2007-2013 oraz program wieloletni „Wieloletni Program Zbierania Danych Rybackich 2007-2013”, jest zadanie „Wspieranie rybactwa śródlądowego i rybołówstwa morskiego”. Na zadanie to przeznaczono w 2009 r. wydatki w kwocie 18.506 zł, w 2010 r. w kwocie 246.216 tys. zł, w tym z budżetu środków europejskich - 148.122 tys. zł oraz w 2011 r. w kwocie 557.483 tys. zł, w tym pochodzące z budżetu środków Unii Europejskiej w kwocie 356.502 tys. zł.

Zadanie „Ochrona zdrowia i dobrostanu zwierząt oraz zdrowia publicznego w zakresie weterynarii”, na które zaplanowane wydatki stanowią od 1,2% w 2010 r. do 2,7% w 2009 r. środków publicznych zaplanowanych w funkcji „Polityka rolna i rybacka”, obejmuje działania pogrupowane w następujące podzadania:

- ochrona zdrowia i dobrostanu zwierząt,
- realizacja zadań Głównego Inspektoratu Weterynarii,
- realizacja zadań Granicznych Inspektoratów Weterynarii,
- nadzór nad zdrowotną jakością środków spożywczych pochodzenia zwierzęcego i pasz w miejscach ich pozyskiwania, wytwarzania, przetwarzania i składowania,
- realizacja zadań laboratoriów referencyjnych i innych zadań zleconych,
- program wieloletni „Ochrona zdrowia zwierząt i zdrowia publicznego”.

Innym zadaniem realizowanym w ramach funkcji 21 „Polityka rolna i rybacka” jest zadanie „Wspieranie infrastruktury wsi”, którego wydatki zmniejszyły się z kwoty 614.991 tys. zł w 2009 r. do 13.879 tys. zł w 2011 r. Osiągnięciu celu zadania służyła realizacja: w 2009 r. podzadania „Rozwój doradztwa rolniczego”, które od 2010 r. znajduje się w zadaniu „Realizacja Wspólnej Polityki Rolnej oraz pomocy krajowej”, w 2010 r. i 2011 r. podzadania „Nadzór nad wykorzystaniem środków z budżetu przez jst w zakresie usuwania skutków klęsk żywiołowych” i podzadania „Prace geodezyjno-urzędzeniowe na potrzeby rolnictwa, w tym scalanie i wymiana gruntów oraz zagospodarowanie poscaleniowe” oraz w 2010 r. podzadania „Budowa i utrzymanie melioracji wodnych podstawowych i szczegółowych”.

Kolejnym zadaniem wpisującym się w obszar działalności państwa dotyczący polityki rolnej i rybackiej jest zadanie „Kształtowanie ustroju rolnego państwa oraz rolnictwo ekologiczne i żywność regionalna, tradycyjna i systemy jakości żywności”. Wydatki zaplanowane na to zadanie stanowią od 0,1% do 0,2% wydatków funkcji 21 i są przeznaczone, z wyłączeniem roku

Tabela 3. Wydatki na zadania i podzadania w ramach pozostałych funkcji w latach 2009-2011 (w tys. zł).

Lp.	Nazwa zadania/podzadania	2009				2010				2011			
		część	Wydatki ogółem	z tego:		Wydatki ogółem	z tego:		Wydatki ogółem	z tego:			
				Budżet państwa	Budżet europejskich		Budżet państwa	Budżet europejskich		Budżet państwa	Budżet europejskich		
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11			
Funkcja 3. Edukacja, wychowanie i opieka													
1	Edukacja i wychowanie	32	0		0			176 291	161 438	14	16 853		
1.1	Kształcenie ogólne, zawodowe i ustawiczne	32	0		0			14	14				
1.2	Kształcenie i doskonalenie nauczycieli oraz kształtowanie ich pragmatyki zawodowej	32	0		0			1 551	1 551	0	0		
1.3	Edukacja pozatekcyjna i pozaszkolna	32	0		0			14	14	0	0		
2	Kształcenie zawodowe	32	118 658	118 658	143 343	143 343		0	0	620	620		
2.1	Edukacja rolnicza	32	0		143 343	143 343		0	0				
3	Podnoszenie poziomu jakości kształcenia i kadry	33	0		14	14		0	0				
3.1	Instytucjonalne wsparcie jakości kształcenia	33	0		14	14		0	0				
Funkcja 6. Polityka gospodarcza kraju													
1	Ochrona konkurencji i konsumentów	35	0		0			17 160	17 160				
1.1	Realizacja zadań w zakresie jakości handlowej artykułów rolno- spożywczych	35	0		0			17 160	17 160				
Funkcja 9. Kultura i dziedzictwo narodowe													
1	Ochrona dziedzictwa narodowego	32	5 373	5 373	5 220	5 220		5 593	5 593				
1.1	Utrzymywanie muzeów	32	0		1 440	1 440		1 488	1 488				
1.2	Utrzymywanie bibliotek oraz innych instytucji, działających w sektorze książki	32	0		3 780	3 780		3 905	3 905				
Funkcja 12. Środowisko													
1	Kontrola, monitoring stanu środowiska i przeciwdziałanie powyższym awariom	32	42 531	42 531	43 163	43 163		4 500	4 500				
1.1	Ochrona przed skutkami zagrożeń naturalnych	32	0		0			4 500	4 500				
1.2	Realizacja programu wieloletniego pt. "Kształtowanie środowiska rolniczego Polski oraz zrównoważony rozwój produkcji rolniczej	32	7 307	7 307	6 633	6 633		0	0				
1.3	Agrochemiczna obsługa rolnictwa w Polsce	32	35 224	35 224	36 530	36 530		0	0				
Funkcja 13. Zaangażowanie społeczne i wspieranie rodziny													
1	Ubezpieczenia społeczne	72	16 558 010	16 558 010	14 098 724	14 098 724		13 927 545	13 927 545				
1.1	Świadczenia społeczne	72	16 552 510	16 552 510	13 379 748	13 379 748		13 258 101	13 258 101				
1.2	Prewencja i rehabilitacja	72	5 500	5 500	6 000	6 000		1 000	1 000				

Lp.	Nazwa zadania/pod zadania	część	2009		2010		2011	
			Wydatki ogółem	z tego: Budżet państwa	Wydatki ogółem	Budżet państwa	Wydatki ogółem	z tego: Budżet państwa
1	2	3	4	5	6	7	8	9
1.3	Wyplata świadczeń zleconych do realizacji Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych i Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego	72	0	0	712 976	712 976	668 444	668 444
Funkcja 15. Polityka zagraniczna								
1	Kształtowanie i koordynacja polityki zagranicznej	32	0	0	2 189	2 189	3 875	3 875
		33	0	0	57	57	235	235
		35	0	0	218	218	419	419
		62	0	0	0	0	253	253
1.1	Przygotowanie, sprawowanie i obsługa Prezydencji RP w Radzie Unii Europejskiej	32	0	0	2 189	2 189	3 875	3 875
		33	0	0	57	57	235	235
		35	0	0	218	218	419	419
		62	0	0	0	0	253	253
Funkcja 20. Zdrowie								
1	Zapewnienie dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej	72	0	0	2 089 106	2 089 106	1 884 115	1 884 115
1.1	Składki na ubezpieczenia zdrowotne opłacane z budżetu państwa za osoby uprawnione	72	0	0	2 089 106	2 089 106	1 884 115	1 884 115
Funkcja 22. Planowanie strategiczne oraz obsługa administracyjna i techniczna								
1	Koordynacja merytoryczna działalności, planowania strategicznego i operacyjnego	32	133 824	133 824	38 079	38 079	46 773	46 773
		33	9 014	9 014	8 481	8 481	9 553	9 553
		35	7 563	7 563	20 496	20 496	7 334	7 334
		62	7 892	7 892	7 058	7 058	8 168	8 168
2	Obsługa administracyjna	32	13 402	13 402	15 456	15 456	14 475	14 475
		33	3 867	3 867	1 191 132	1 191 132	1 345 834	1 345 834
		35	2 262	2 262	2 178	2 178	2 182	2 182
		62	3 711	3 711	3 055	3 055	1 527	1 527
3	Obsługa techniczna	32	4 328	4 328	52 715	52 715	63 080	63 080
		33	1 177	1 177	1 651	1 651	4 446	4 446
		35	249	249	151	151	152	152
		62	3 969	3 969	15 414	15 414	17 629	17 629

Źródło: Opracowanie własne na podstawie informacji Ministerstwa Finansów z wykonania wydatków budżetowych w układzie zadaniowym w latach 2009-2010 oraz uzasadnienia do projektu ustawy budżetowej na 2011 rok.

2009, na następujące podzadania:

- kształtowanie ustroju rolnego państwa,
- rolnictwo ekologiczne,
- żywność regionalna, tradycyjna i systemy jakości żywności,
- agrochemiczna obsługa rolnictwa w Polsce, które jest realizowane w 2011 roku,
- program wieloletni „Kształtowanie środowiska rolniczego Polski oraz zrównoważony rozwój produkcji rolniczej”, które jest realizowane w 2011 roku,
- program wieloletni „Ekonomiczne i społeczne uwarunkowania rozwoju gospodarki żywnościowej po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej”.

Zadanie na które zaplanowano środki publiczne w 2009 r. w kwocie 34.535 tys. zł, zaś w 2010 r. w kwocie 154.111 tys. zł, na etapie prac nad projektem ustawy budżetowej na 2011 r. zostało usunięte z katalogu funkcji, zadań i podzadań z jednoczesnym przypisaniem realizowanych wówczas podzadań do istniejących już zadań.

Natomiast na realizację zadanie „Informatyzacja działalności i budowa społeczeństwa informacyjnego” przewiduje się przeznaczyć w 2011 r. wydatki budżetowe w kwocie 365 tys. zł.

Zadania i podzadanie realizowane w ramach pozostałych funkcji państwa

Zadania i podzadania realizowane w ramach innych obszarów działalności państwa niż polityka rolna i rybacka, a o których mowa powyższej obejmują również wydatki dotyczące szeroko rozumianego rolnictwa. Kwoty wydatków przeznaczonych na realizację zadań w ramach pozostałych funkcji oraz podzadań w ramach poszczególnych zadań przedstawia tabela 3.

Jednym z zadań realizowanym w ramach pozostałych funkcji jest zadanie „Ubezpieczenia społeczne” w funkcji 13 „Zabezpieczenie społeczne i wspieranie rodziny”. W latach 2010-2011 na zadanie to zaplanowano wydatki w kwocie ok. 14 mld zł z przeznaczeniem na następujące podzadania:

- świadczenia społeczne,
- prewencja i rehabilitacja,
- wypłata świadczeń zleconych do realizacji Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych i Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego.

Kolejne zadanie „Zapewnienie dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej” obejmujące podzadanie „Składki na ubezpieczenia zdrowotne opłacane z budżetu państwa za osoby uprawnione” jest realizowane w ramach obszaru działalności państwa pn. Zdrowie. Jest to jedyne zadanie realizowane w funkcji 20, a wydatki przeznaczone na jego realizację kształtują się na poziomie ok. 2 mld zł.

Na zadania „Edukacja i wychowanie”, „Kształcenie zawodowe” oraz „Podnoszenie poziomu jakości kształcenia i kadr” realizowane w ramach funkcji 3 „Edukacja, opieka i wychowanie” zaplanowane wydatki znajdują się w przedziale od 118.658 tys. zł w 2009 r. do 178.305 tys. zł w 2011 r. W ramach kwoty zaplanowanej w 2011 r. zostały ujęte wydatki pochodzące z budżetu środków europejskich w kwocie 16.853 tys. zł.

W ramach funkcji 22 „Planowanie strategiczne oraz obsługa administracyjna i techniczna” realizowane są zadania związane z obsługą techniczną, obsługą administracyjną oraz koordynacją merytoryczną działalności, planowania strategicznego i operacyjnego.

Podsumowanie

Budżet zadaniowy jest to plan wydatków sporządzony w układzie funkcji państwa, zadań i podzadań budżetowych wraz z miernikami określającymi stopień realizacji celu według zasad określonych w rozporządzeniu Ministra Finansów w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej.

Wydatki na rolnictwo w omawianym okresie badawczym planowane są w ramach 9 funkcji państwa. Podstawową funkcją państwa obejmującą obszar działalności związany z realizacją zadań wynikających ze Wspólnej Polityki Rolnej i Rybackiej oraz innych zadań z zakresu rolnictwa jest funkcja 21 „Polityka rolna i rybacka”, w której ujmowane jest ponad 50% wydatków zaplanowanych na rolnictwo, rozwój wsi, rynki rolne i rybołówstwo. W ramach tej funkcji realizowane jest 8 zadań. Najważniejszym zadaniem jest „Realizacja Wspólnej Polityki Rolnej oraz pomocy krajowej”, na którego realizację przeznaczają się ok. 90% wydatków realizowanych w ramach funkcji 21. Cel powyższego zadania jest osiągany poprzez realizację podzadań m. in. takich jak: realizacja płatności bezpośrednich, Program Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007-2013, WPR finansowane z EFGR, wspieranie realizacji zadań WPR Unii Europejskiej oraz pomoc krajowa.

Bibliografia

1. Bartkowiak R., Ostaszewski J. 2009, Gospodarka Polski: system funkcjonowania i zarządzania w dobie globalizacji i internacjonalizacji procesów ekonomicznych, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa
2. Gołębiowski G. 2010, Polityka budżetowa, Studia Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu Nr 3(23), Warszawa
3. Lubińska T. 2010, Budżet a finanse publiczne, Wydawnictwo Difin, Warszawa
4. Lubińska T. 2009, Nowe zarządzanie publiczne – skuteczność i efektywność. Budżet zadaniowy w Polsce, Wydawnictwo Difin, Warszawa
5. Marczewski K. 2010, Budżet zadaniowy a funkcje polityki fiskalnej w Polsce, Konferencja Międzynarodowa: Doskonalenie i rozwój systemu budżetu zadaniowego jako narzędzie wieloletniego planowania i zarządzania finansami publicznymi, Warszawa
6. Owsiak S. 2005, Finanse publiczne, teoria i praktyka, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa
7. Owsiak S. 2011, Nowe zarządzanie finansami publicznymi w warunkach kryzysu, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa
8. Podstawka M. 2010, Finanse, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa
9. Postuła M., Perczyński P. 2008, Budżet zadaniowy w administracji publicznej, Ministerstwo Finansów, Warszawa
10. Postuła M., Perczyński P. 2009, Wdrażanie budżetu zadaniowego, Ministerstwo Finansów, Warszawa
11. Ustawa z dnia 27 września 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.),
12. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 9 maja 2008 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2009 (Dz. U. Nr 87, poz. 537)
13. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 20 maja 2009 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2010 (Dz. U. Nr 80, poz. 673)
14. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 12 marca 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2011 (Dz. U. Nr 42, poz. 245)

15. Uzasadnienie do projektu ustawy budżetowej na 2009 rok w układzie zadaniowym
16. Uzasadnienie do projektu ustawy budżetowej na 2010 rok w układzie zadaniowym
17. Zestawienie wydatków budżetu środków europejskich na 2010 rok w układzie zadaniowym
18. Uzasadnienie do projektu ustawy budżetowej na 2011 rok w układzie zadaniowym
19. Informacja o wykonaniu wydatków w układzie zadaniowym w 2010 r.
20. Informacja o wykonaniu wydatków w układzie zadaniowym w 2009 r.

Liczba znaków ze spacjami: 39 980

Informacje o autorach:

Prof. zw. dr hab. Mieczysław Adamowicz
Instytut Ekonomii i Zarządzania
Państwowa Szkoła Wyższa im. Papieża Jana Pawła II
w Białej Podlaskiej

Mgr inż. Małgorzata Wawrzonkiewicz
Wydział Nauk Ekonomicznych
Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie

Agnieszka Smarzewska
Magdalena Hodun

Finanse jednostek samorządu terytorialnego w ujęciu tradycyjnym i zadaniowym

Streszczenie

Celem opracowania jest ukazanie modeli zarządzania gospodarką finansową jednostek samorządu terytorialnego (JST). Praca została napisana w oparciu o współczesną literaturę poruszającą problematykę gospodarki finansowej samorządu terytorialnego. W opracowaniu przedstawiono specyfikę funkcjonowania budżetu w ujęciu tradycyjnym i zadaniowym oraz dokonano porównań sposobów zarządzania środkami finansowymi w sektorze publicznym. W niniejszym opracowaniu wykazano wyższość budżetu zadaniowego nad tradycyjnymi formami budżetowania. Jego wprowadzenie we wszystkich JST staje się niezbędne i priorytetowe. Budżet zadaniowy umożliwi rozwój jednostki i przyczyni się do racjonalizacji i oszczędności kosztów co w dobie kryzysu ma pierwszorzędne znaczenie.

Słowa kluczowe: budżet tradycyjny, budżet zadaniowy, jednostki samorządu terytorialnego (JTS)

Wstęp

Obecność środków finansowych na szczeblu lokalnym i regionalnym jest skutkiem prowadzonej decentralizacji władzy w państwie i separacji tychże środków od funduszy państwowych. Oczywiście nie należy pomijać faktu, iż finanse samorządowe są integralną częścią finansów publicznych, które to są lepiej wykorzystywane, jeśli dysponenti środków i wykonawcy zadań publicznych są blisko społeczności, na rzecz której działają. Wynika to ze skuteczniejszego rozpoznawania ich potrzeb, a tym samym możliwie pełnego ich zaspokojenia, co przekłada się na efektywniejszą alokację środków finansowych w wymiarze lokalnym czy regionalnym [Owsiak 2000, s. 112-113; Regulski 2000, s. 365 i nast.].

Funkcjonujący obecnie trójszczeblowy model samorządu pozwala określić finanse samorządowe w ujęciu podmiotowym, jak i przedmiotowym. J. Adamiak [2001, s. 167] precyzuje te ujęcie, definiując ujęcie podmiotowe jako finanse gmin, powiatów i samorządowych województw, przedmiotowe zaś jako gospodarkę finansową samorządu, której istotą (rdzeniem) jest gospodarka budżetowa jednostek samorządowych oraz innych jednostek organizacyjnych (tychże jednostek samorządowych), działających na terenie gminy, powiatu, czy też wojewódz-

twa. Zatem od roku 1999 występuje sytuacja, w której system finansowy samorządu terytorialnego zawiera dwie odrębne części, tj. finanse lokalne (obecne na dwóch szczeblach: gminy i powiatu) oraz finanse regionalne (obecne na szczeblu województwa). Podstawą i bazą ich działań są odrębne budżety, będące głównymi elementami (wytycznymi) ich systemów finansowych i pochodną wcześniej wskazywanej decentralizacji, na którą trzeba patrzeć przez pryzmat przekazanych kompetencji, zadań czy uprawnień wraz zasobami majątkowymi i środkami finansowymi organów niższych szczebli [Chojna–Duch 2000, s. 163].

W ramach działań zmierzających do poprawy efektywności funkcjonowania finansów publicznych 27 sierpnia 2009 r. uchwalono nową ustawę o finansach publicznych, która znacznie reorganizuje system finansów poprzez wprowadzenie obowiązku zadaniowego sposobu prezentacji programów wieloletnich, jednolitych zasad sprawozdawczości oraz planowania zadaniowego.

Cel i materiał badawczy

Celem opracowania jest ukazanie modeli zarządzania gospodarką finansową jednostek samorządu terytorialnego (JST). Praca została napisana w oparciu o współczesną literaturę poruszającą problematykę gospodarki finansowej samorządu terytorialnego. W opracowaniu przedstawiono specyfikę funkcjonowania budżetu w ujęciu tradycyjnym i zadaniowym oraz dokonano porównań sposobów zarządzania środkami finansowymi w sektorze publicznym.

Budżet jednostek samorządu terytorialnego

Wydzielenie ze struktury finansów publicznych sektora finansów samorządu terytorialnego i wyposażenie jednostek tych samorządów w źródła dochodów publicznych (zagwarantowane konstytucyjnie i ustawowo) sprawia, że powstały dobre warunki do prowadzenia przez gminy, powiaty i województwa samodzielnej gospodarki budżetowej. Należy jednak zwrócić uwagę na sformułowanie „samodzielność”, którego nie należy utożsamiać z samofinansowaniem. J. Adamiak [2001, s. 66, 166] w swojej publikacji „Zarządzanie rozwojem regionalnym i lokalnym. Problemy teorii i praktyki” dwukrotnie podkreśla tę kwestię.

Samofinansowanie to prowadzenie gospodarki finansowej w oparciu o własne dochody, uzyskiwane z różnych źródeł i na różnych zasadach. Samodzielność finansowa natomiast nie oznacza konieczności tworzenia dochodów własnych, lecz tylko swobodę dysponowania nimi (uwzględniając też dotacje z budżetu państwa) i jest wyznaczona przez państwo w wyniku przyznania samorządowi terytorialnemu określonych źródeł dochodu. Nie mogą one być dowolne, ale na tyle wydajne, by jednostki mogły realizować nałożone na nie zadania. Oprócz tego źródła te nie powinny wpływać na ograniczanie przez państwo samodzielności samorządów, ale wręcz przeciwnie, sprzyjać rozwijaniu aktywności organów samorządowych w skali lokalnej oraz regionalnej. Decentralizacja gospodarowania środkami publicznymi gwarantuje większą efektywność ich wykorzystania przez samorządy lokalne [Podstawka 2002, s. 78].

Przyznanie samorządom prawa do samodzielnego decydowania o wydatkach (ich rodzajach i rozmiarach) i dochodach (ich wysokości i strukturze) jest następstwem procesu decentralizacji i oddzielenia finansów samorządowych od finansów państwa, dodatkowo akcentowa-

nym w ujęciu formalnym i merytorycznym.

Odrębność budżetu gminy od budżetu państwa odnosi się do ujęcia formalnego, co stanowi, iż budżet jest podstawowym planem finansowym gminy, za pomocą, którego gromadzi się i wydatkuje środki pieniężne [Podstawka 2001, s. 170]. Natomiast w ujęciu merytorycznym zawiera się wyłączenia uznaniowości transferu środków pieniężnych z budżetu państwa do budżetów samorządowych [Adamiak 2001, s. 66].

Budżet można określić jako roczny plan finansowy, obejmujący dochody i wydatki wyrażone w pieniądzu w celu sfinansowania publicznych zadań własnych samorządu oraz zadań zleconych i powierzonych z zakresu administracji rządowej [Adamiak 2001, s. 168].

Na podstawie budżetu prowadzona jest w samorządzie w sposób jawny i samodzielny gospodarka finansowa, która aby była skuteczna musi opierać się o prawidłowo skonstruowany budżet. Taki budżet opiera się o tzw. zasady budżetowe (postulaty nauki prawa finansowego pod adresem podmiotów budujących budżet), które w sposób rzeczywisty odnoszą się do budżetu państwa, ale z uwagi na to, że budżety samorządowe są elementem finansów publicznych, można te zasady odnieść również do jednostek samorządu terytorialnego. W literaturze przedmiotu określa się wiele zasad budżetowych, ale z punktu widzenia samorządu niezbędne z nich do tworzenia i realizowania budżetów samorządowych są następujące zasady [Adamiak 2001, s. 170-173; Komar 1994, s. 66]:

1. Samodzielności finansowej, zapewniająca wszystkim jednostkom samorządu terytorialnego prowadzenie gospodarki finansowej na podstawie budżetu, w oparciu o ochronę sądową.
2. Równowagi, wprowadzająca zrównoważenie budżetu, czyli taki stan, w którym ogólna kwota planowanych wydatków budżetowych powinna być dostosowana do ogólnej kwoty planowanych dochodów (w rzeczywistości istnieją oczywiście odstępstwa od tej zasady, ponieważ taką możliwość stworzyła ustawa o finansach publicznych – art. 113 - poprzez wprowadzenie nadwyżki lub deficytu budżetowego).
3. Zupełności, podkreślająca konieczność ujęcia w budżecie wszystkich dochodów i wydatków jednostek samorządu terytorialnego.
4. Jedności budżetu, postulująca by dochody i wydatki organu prawa publicznego były ujęte w jednym budżecie. Aspekt formalny akcentuje postulat budowy budżetu w jednym dokumencie, odzwierciedlającym całość gospodarki budżetowej danego szczebla samorządu terytorialnego. W aspekcie zaś materialnym określa się, iż wszystkie dochody i wydatki jednostki samorządowej winny być ujęte w jeden fundusz, wewnątrz którego nie ma powiązania określonych dochodów z określonymi wydatkami.
5. Szczegółowości (specjalizacja), ujmująca dochody i wydatki budżetowe z podziałem na grupy rodzajowe, według ustalonej klasyfikacji, co umożliwia planowanie, wykonanie, analizę i kontrolę budżetu. Zasada ta uwzględnia trzy aspekty:
 - rzeczowy (rodzajowy), który ujmuje dochody wg źródeł a wydatki wg przeznaczenia;
 - ilościowy, nakazujący ujęcie dochodów i wydatków w określonych kwotach;
 - czasowy, polegający na prawnym określeniu okresu, w którym mogą być uzyskiwane i dokonywane dochody i wydatki ujęte w budżecie samorządowym.
6. Jawności, przejrzystości budżetu, nakazująca konieczność ujawnienia procedury planowania, uchwalania i wykonywania budżetu oraz zapewniająca przejrzystość budżetu,

czyli dająca możliwość rozpoznawania procesów zachodzących w obszarze budżetu danej jednostki samorządu.

Powyższe zasady mają bezpośredni wpływ na prawidłową konstrukcję treści budżetu jednostek samorządu terytorialnego i powinny być przy jego tworzeniu uwzględnione, ze względu na swój szczególnie charakter i podstawowe znaczenie.

Dochody jednostek samorządu terytorialnego

Ze względu na dużą różnorodność kryteriów podziału, nie można w sposób prosty i oczywisty dokonać klasyfikacji dochodów jednostek samorządu terytorialnego. Stworzenie też przejrzystego podziału dochodów nie jest łatwe. Propozycją może być jednak schemat 1 przedstawiający uproszczoną klasyfikację dochodów samorządowych.

Zgodnie ze schematem dochodami jednostek samorządowych są ich dochody własne, wspierane subwencjami i dotacjami z budżetu państwa. W przypadku gmin dochodzą jeszcze wpływy z podatków i opłat, których to gmina jako jedyna z jednostek samorządu terytorialnego jest dysponentem. Powiaty i województwa nie mają własnych podatków i opłat i tu w transferze środków finansowych obserwuje się dominację subwencji i dotacji.

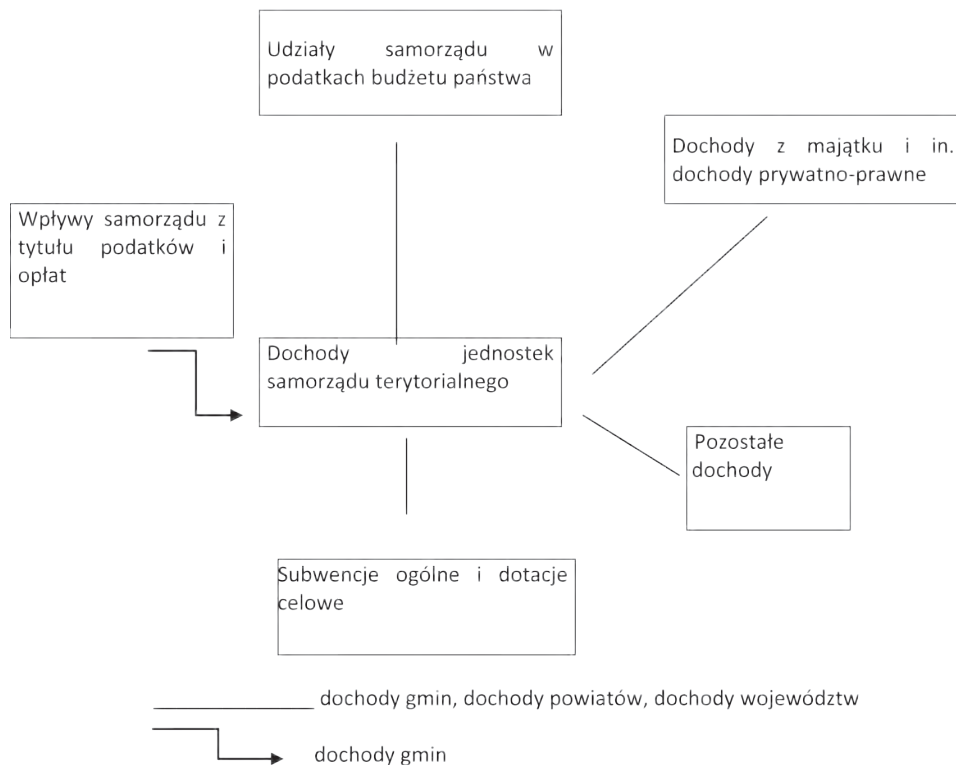
Oprócz dochodów władze samorządowe mogą korzystać też z przychodów zwrotnych w formie pożyczek, kredytów czy obligacji komunalnych, jako dodatkowych źródeł finansowania zadań ustawowych.

W przedstawionej propozycji podziału dochodów jednostek samorządu terytorialnego należy zwrócić szczególną uwagę na dochody samorządu z tytułu podatków i opłat, przekazane do dyspozycji gminom.

Podatki i opłaty lokalne wyodrębniono z dochodów budżetowych państwa i przekazano do dyspozycji gminom. Celem było zasilenie w całości i bezpośrednio budżetu gminnego. Do lokalnych podatków należy zaliczyć następujące rodzaje podatków:

1. Podatek od nieruchomości – najważniejszy i wydajny podatek lokalny, zasilający bezpośrednio i w pełnej wysokości budżet gminny (najbardziej wydajny jest w przypadku gmin miejskich). Posiadanie nieruchomości (niezależnie, czy zarządzanie nią wiąże się z uzyskiwaniem dochodu) jest równoznaczne z „aktywnością” podatkową, czyli opodatkowaniem osoby fizycznej, osoby prawnej oraz jednostki organizacyjnej, nie posiadającej osobowości prawnej, będących właścicielami, posiadaczami czy użytkownikami wieczystymi nieruchomości lub jej części. Istnieją okoliczności (ustawowe lub uznaniowe), gdy obowiązek podatkowy w zakresie tego podatku nie istnieje.
2. Podatek rolny – o dużym znaczeniu w przypadku gmin wiejskich, gdyż stanowi ważne źródło dochodów budżetowych. Ma on charakter „produkcyjny”, tj. związany z produkcją rolną i jej wydajnością. Podstawę opodatkowania podatkiem rolnym stanowi liczba hektarów przeliczeniowych (jednostka umowna, odpowiadająca możliwości osiągnięcia dochodu z gospodarstwa rolnego), którą ustala się w oparciu o powierzchnię, rodzaj i klasę użytków rolnych, wynikających z ewidencji gruntów i zaliczenia do danego okręgu podatkowego. Podobnie jak w podatku od nieruchomości, istnieją ustawowe zwolnienia i ulgi, wówczas samorządy w ramach rekompensaty otrzymują kwotę wyrównawczą z tytułu utraconych dochodów.

Schemat 1. Klasyfikacja źródeł dochodów jednostek samorządu terytorialnego.



Źródło: opracowanie własne na podstawie Adamiak J. (2001), *Samorząd terytorialny i jego rola w rozwoju regionalnym i lokalnym*. W: W. Kosiedowski (red.), *Zarządzanie rozwojem regionalnym i lokalnym. Problemy teorii i praktyki*. Wydawnictwo Dom Organizatora, Toruń.

3. Podatek leśny – całość tego podatku wpływa do budżetu gminy od podmiotów, które są właścicielami lub posiadaczami lasów (osoby fizyczne i prawne oraz jednostki organizacyjne). Odgrywa on istotną rolę w gminach bardzo zalesionych, w przypadku pozostałych ma znaczenie marginalne. Również tu występują zwolnienia z tego podatku.
4. Podatek od środków transportowych – dotyczy osób będących właścicielami środków transportowych. Od roku 1998 z tego podatku wyłączono samochody osobowe, co zostało zrekompensowane subwencją w wysokości utraconych wpływów finansowych przez samorządy gminne. W przypadku tego podatku również występują zwolnienia.
5. Podatek od posiadania psów – podatek o niewielkim znaczeniu, płacony przez posiadaczy psów. Od 1999 roku rady gminy mogą zwolnić ogół mieszkańców z płacenia tego podatku.
6. Opłata targowa, najważniejsza wśród opłat lokalnych, istotna szczególnie w gminach miejskich. Ma charakter powszechny, tj. pobiera się ją od osób fizycznych i prawnych oraz jednostek organizacyjnych, nie posiadających osobowości prawnej, które to dokonują w danym dniu sprzedaży na targowisku (art. 15, 16, 19 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych). Jest ona w całości dochodem gminy i może być pobierana również poza targowi-

skiem, w miejscach gdzie odbywa się handel, np. na chodniku, parkingu czy w bramie. Uznaje się, że sam fakt sprzedaży jest wystarczającą przesłanką, by dane miejsce uznać za targowisko.

7. Opłata miejscowa ustalana w tych gminach, które posiadają korzystne właściwości klimatyczne, bądź krajobrazowe (wojewoda wyznacza miejscowości, w których może być pobierana, na wniosek rady gminy). Opłatę wnoszą osoby fizyczne przebywające czasowo na terenie gminy w celach wypoczynkowo – turystycznych lub/i zdrowotnych za każdy dzień pobytu. Specyfika tej opłaty polega na tym, iż tak naprawdę to powinna być nazwana podatkiem, gdyż nie występuje tu żadne świadczenie ze strony gminy po wniesieniu tejże opłaty.

Jednostki samorządu terytorialnego osiągają również dochody z tytułu posiadania własnego majątku, udziału w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa oraz subwencji ogólnych i dotacji celowych.

Osiągane są z tytułu posiadania mienia (własnego majątku), czyli dochody pochodzące ze sprzedaży, najmu czy dzierżawy nieruchomości, gruntów lub innych rzeczy będących własnością samorządu. Oprócz tego samorządy mają możliwość pobierania różnego rodzaju opłat wynikających m.in. oddanie nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste, a także zyski pochodzące z samorządowych zakładów i spółek z prywatyzacji przedsiębiorstw, bądź wpływy z odsetek od środków finansowych gromadzonych na rachunkach bankowych.

Zmiany administracyjne w Polsce, o statusie reform, umożliwiły jednostkom samorządu terytorialnego udział w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa. Zarówno gminy, jak i powiaty wraz z województwami mają swój udział w podatku dochodowym od osób fizycznych i prawnych. Udział ten jest oparty o system, w którym ogólną kwotę wpływów z podatku dochodowego od osób fizycznych mnoży się o dwa wskaźniki, natomiast w przypadku osób prawnych jest ustalana stawka procentowa (wyjątek stanowi powiat, który nie ma udziału w podatku dochodowym od osób prawnych).

Z kolei udział subwencji ogólnych i dotacji celowych w dochodach samorządowych jest efektem doświadczeń krajów wysoko rozwiniętych, wynikających ze zróżnicowanych warunków naturalnych i poziomu infrastruktury (technicznej, społecznej i ekonomicznej) w strukturach lokalnych i regionalnych samorządu terytorialnego [Gajl 1993, s. 85]. Istotny jest też fakt, iż zadania realizowane przez te struktury często wynikają poza wymiar lokalny i mają znaczenie w skali całego kraju. Stąd powstała potrzeba przekazywania środków w postaci subwencji czy dotacji w celu uzupełnienia środków finansowych niezbędnych do realizacji zadań przez samorządy.

Subwencje przeznacza się na finansowanie zadań własnych samorządów w formie bezwrotnego i nieodpłatnego transferu środków finansowych z budżetu państwa do budżetów lokalnych i regionalnych [Gilowska 2001, s. 47-49]. Mają one charakter powszechny, wynikający z ich ogólności a ich wysokość ustala się na podstawie ścisłych, obiektywnych parametrów określonych ustawą o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

Z kolei dotacje związane są z określonym celem i mogą być przeznaczane na finansowanie zadań własnych, jak i zleconych z zakresu administracji rządowej i innych zadań zleconych ustawami oraz na dofinansowanie zadań własnych. W przeciwieństwie do subwencji nie ma oznak powszechności, a celowość uzasadnia się potrzebą zabezpieczenia rozwoju społecznego i gospodarczego gminy, powiatu czy województwa, niezależnie od ich finansowych możliwości własnych [Adamiak 2001, s. 231].

Przychody budżetowe samorządu terytorialnego

Przychody budżetowe, obok dochodów budżetowych, są elementem uzupełniającym finanse samorządowe i pochodzą przede wszystkim z kredytów i pożyczek, prywatyzacji majątku komunalnego oraz sprzedaży papierów wartościowych (art. 3 ust. 1 ustawy o finansach publicznych). Część przychodów ma charakter zwrotny (kredyty, pożyczki lub emisja obligacji komunalnych), a część bezzwrotny (wpływy z prywatyzacji majątku samorządu). Obie te formy oznaczają wpływ środków finansowych, ale nie mogą być uznane za dochody. W przypadku przychodów zwrotnych wpływ środków pieniężnych skutkuje zaciągnięciem zobowiązań (zadłużeniem), ale z drugiej strony pozwala sfinansować więcej zadań (najczęściej inwestycyjnych), często przekraczających wymiar lokalny. Natomiast, jeśli chodzi o wpływy z przychodów bezzwrotnych to trzeba pamiętać by nie finansowały bieżących zadań własnych, ale były przeznaczone na inwestycje komunalne [Chojna-Duch 2000, s. 208; Adamiak 2001, s. 234].

Wielu autorów zwraca uwagę na fakt, iż o skali i strukturze przychodów jednostek samorządowych samodzielnie decydują władze gminy, powiatu czy województwa. Są one formą zasilania finansowego w celu zwiększenia płynności budżetu w danym roku i umożliwiają finansowanie inwestycji o kosztach przewyższających granice rocznych dochodów. Ważne jest jednak, by decyzje dotyczące przychodów były podejmowane przez władze w sposób odpowiedzialny, by w przyszłości można było spłacić podjęte zobowiązania. Niezbędne są, zatem wcześniejsze analizy ekonomiczno – finansowe by zapewnić racjonalność i ekonomiczność podejmowanych decyzji [Patrzalek 2000; Borodo 2000; Chojna-Duch 2000; Adamiak 2001].

Kredyty, pożyczki oraz emisja obligacji komunalnych to forma zwrotna przychodów budżetowych samorządu terytorialnego, najczęściej przeznaczana na inwestycje. Zarówno kredyty jak i pożyczki mogą być zaciągane przez wszystkie jednostki samorządowe, z tym że konstrukcja finansowa i cel tych form przychodu jest zróżnicowana.

Kredyty mogą być udzielane tylko przez banki, stąd ich regulacja odbywa się na bazie prawa bankowego. Muszą być one wykorzystane zgodnie z celem, na który je pobrano i w oparciu o szczegółowe warunki określone umową. Na podstawie umowy stawia się, więc kredytobiorcy określoną kwotę środków pieniężnych w oznaczonym czasie, bez przenoszenia tytułu własności tychże środków. W przypadku pożyczek jest odwrotnie, gdyż umowa pożyczki przenosi na własność pożyczkobiorcy daną ilość środków finansowych określonych umową. Pożyczki regulują postanowienia kodeksu cywilnego i mogą być udzielane nie tylko przez banki, ale też i inne podmioty (np. fundacje, fundusze). Ma też ona bardziej uniwersalny charakter, nie musi też zawierać szczegółowych warunków (kryteriów) realizacji ani też celu, związanego z wykorzystaniem pożyczonego kapitału.

W jednostkach samorządowych kredyty i pożyczki przyjmują postać krótkoterminowych i długoterminowych zobowiązań. Krótkoterminowe zobowiązania najczęściej wykorzystywane są na pokrycie występujących w ciągu roku niedoboru budżetowego, natomiast długoterminowe zobowiązania przeznaczone są na finansowanie wydatków nie mających pokrycia w planowanych dochodach jednostki.

W przypadku emisji obligacji komunalnych warto zaznaczyć, że ta forma przychodu może mieć charakter pieniężny lub niepieniężny i musi mieć określony cel lub cele, które mogą być

dość ogólne, ale już po emisji obligacji nie mogą zostać zmienione.

Najczęściej samorządy emitują obligacje w celu sfinansowania określonych inwestycji infrastrukturalnych, gdyż okazuje się, że ta forma jest korzystniejsza od kredytu czy pożyczki i może być niezabezpieczona, a także ma niższy koszt pozyskania kapitału. Ogólność celów obligacji powoduje, iż uzyskane z emisji środki pieniężne nie są przypisane tylko jednej konkretnej inwestycji i dają samorządowi swobodę w gospodarowaniu tymi środkami. Trzeba jednak pamiętać, że przeznaczenie środków finansowych, pochodzących z emisji obligacji na cel, który nie był ujawniony w uchwale o emisji obligacji jest przestępstwem.

Wydatki jednostek samorządu terytorialnego

Struktura i wysokość wydatków jednostek samorządu terytorialnego wynika z rodzaju zadań, jakie samorządy mają do zrealizowania. Nie są te wydatki uregulowane ustawami a o ich ukierunkowaniu i wysokości decydują władze samorządowe w oparciu o lokalne lub regionalne potrzeby.

Ogólnie pulę wydatków jednostek samorządu terytorialnego można określić jako wydatki poniesione na [Adamiak 2001, s. 250:

- zadania własne dobrowolne,
- zadania własne, mające charakter obowiązkowy (wynikające z odpowiednich ustaw),
- zadania z zakresu administracji rządowej i inne zadania zlecone samorządowi ustawami,
- zadania przyjęte przez jednostki samorządu terytorialnego do realizacji w drodze umowy i porozumienia.

Poziom i struktura wydatków jednostek samorządu terytorialnego jest pochodną działań wynikających z realizacji zadań publicznych (własnych i zleconych), nałożonych na samorządy poszczególnymi ustawami. Odpowiednia wysokość wydatków na obowiązki publiczne jest także odpowiedzią na przemiany społeczno – gospodarcze, prowadzące do kreowania i zaspokajania nowych potrzeb i oczekiwań publicznych oraz umożliwiająca rozwiązywanie konfliktów i problemów terytorialnych. Wydatki są, zatem efektem działań samorządu posiadającego odpowiednio w tym zakresie kompetencje.

Ustawowa zasada samodzielności działania jednostek samorządu terytorialnego umożliwia zarządzanie częścią terytorium państwa w oparciu o przepisy prawne. Samodzielność przejawia się w wielu płaszczyznach i służy głównie celom praktycznym, przekładając się na realizację zadań publicznych w wymiarze lokalnym, czy regionalnym a gwarancją samodzielności samorządu staje się prawo, kształtujące jego ustrój.

Samodzielność pozwala efektywnie i pożytecznie „samorządzić się” na własnym terytorium przez daną społeczność lokalną w oparciu o samodzielność finansową, determinowaną posiadaniem przez jednostki samorządu terytorialnego odpowiednich środków finansowych i majątku.

Samodzielność jest pojęciem wieloaspektowym, wyrażającym się zarówno w samodzielności korzystania z praw czy możliwości, ale też samodzielnej realizacji z własnych środków finansowych zadań publicznych. To właśnie samodzielność finansowa jest ważnym elementem działania jednostek samorządowych, ponieważ obserwuje się rozbieżności między poziomem środków finansowych a zakresem realizacji celów publicznych. W praktyce oznacza to, iż samodzielność finansowa samorządów może ograniczać samodzielność ich działania i sama w

sobie jest ograniczona tym, że system finansowy samorządów nie został dostosowany do zakresu ich zadań i kompetencji. Powoduje to ograniczenie w stopniu wyższym, niż to wynika z formalnych zapisów ustaw.

Budżet zadaniowy

Od kilku lat w Polsce podejmowane są starania, mające na celu modernizację finansów publicznych, polegające na wdrożeniu najnowszych osiągnięć światowych służących poprawie efektywności i skuteczności działania sektora publicznego oraz reform służących racjonalizacji wydatków publicznych, w tym nowoczesnej metody planowania budżetowego (budżet zadaniowy) opartej na zarządzaniu finansami publicznym przez rezultaty.

Idea budżetu zadaniowego jest jednym z podstawowych elementów koncepcji Nowego Zarządzania Publicznego (New Public Management), wprowadzającej menedżerskie podejście do zarządzania. NPM polega na adaptacji metod i technik zarządzania wykorzystywanych w sektorze prywatnym, związanych m.in. z wykorzystaniem mechanizmów rynkowych, nastawieniem na osiąganie wyników, decentralizacją kompetencji oraz wprowadzaniem zarządzania uczestniczącego [Zalewski 2005, s. 66].

Na świecie istnieje wiele definicji budżetu zadaniowego. Według A. Schicka [2003, s. 101] budżetowanie zadaniowe można rozpatrywać w dwóch ujęciach. W ujęciu szerszym oznacza metodę budżetowania, w której wydatki ujmowane są w zadania, dla których formułuje się cele i mierniki. W ujęciu węższym oznacza metodę planowania wydatków, w której każdy wzrost zaplanowanych wydatków musi być powiązany ze wzrostem produkcji lub poprawą wyników danego zadania. M. Robinson [2007, s. 1] definiuje budżetowanie zadaniowe jako metodę budżetowania wydatków, w której mechanizmy i procesy planowania oraz zarządzania wydatkami mają na celu wzmocnienie relacji między wydatkami, a efektami przez systematyczne wykorzystywanie informacji o wynikach, zapewniając w ten sposób lepszą alokację i efektywność wydatków publicznych. Z kolei A. Shah i C. Shen [2007, s. 143] twierdzą, że budżetowanie zadaniowe jest systemem planowania wydatków, w którym są one powiązane z celami i działaniami zaplanowanymi dla osiągnięcia tych celów oraz produktami otrzymywanymi w wyniku realizacji każdego z programów.

W Polsce definicja budżetu zadaniowego została ujęta w ustawie o finansach publicznych (art. 142 pkt. 11 - artykuł wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2012 r.), według której poprzez budżet zadaniowy rozumie się skonsolidowany plan wydatków na rok budżetowy i dwa kolejne lata państwowych jednostek budżetowych, państwowych funduszy celowych, agencji wykonawczych, instytucji gospodarki budżetowej oraz państwowych osób prawnych, sporządzany w układzie zadaniowym.

Według nowej kwalifikacji budżetowej, budżet zadaniowy obejmuje [Postuła, Perczyński 2010, s. 48]:

- funkcje – określające wydatki z danego obszaru działalności państwa,
- zadania – wyznaczające podstawowe kierunki działania w obrębie funkcji, grupujące wydatki według celów,
- podzadania – decydujące o przeznaczeniu wydatków,
- działania – wyodrębnione przez poszczególnych dysponentów ułatwiające realizację za-

dań budżetowych, obejmujące najważniejsze elementy procesu osiągania celów podzadań.

Istotą budżetu zadaniowego według T. Lubińskiej [2007, s. 26] jest wprowadzenie zarządzania środkami publicznymi poprzez cele odpowiednio skonkretyzowane i zhierarchizowane, na rzecz osiągania określonych rezultatów (realizacji zadań), mierzonych za pomocą ustalonego systemu mierników. Budżet zadaniowy pozwala na ustalenie, które zadania są najważniejsze dla realizacji celów, oraz za pomocą mierników ukazuje, w jakim stopniu zostały one wykonane.

Budżet zadaniowy jest więc narzędziem wzrostu jakości zarządzania środkami publicznymi, gdyż [Podstawka 2009, s. 119-120]:

- eliminuje dublujące się cele poszczególnych resortów,
- daje możliwość niefinansowania celów już zrealizowanych,
- **zwiększa jawność i przejrzystość budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego,**
- ułatwia kontrolę wydatkowania środków oraz osiąganych efektów,
- umożliwia finansowanie zadań w okresie wieloletnim,
- daje możliwość wyboru rangi poszczególnych celów i wyboru tych, które najlepiej służą wzrostowi gospodarczemu,
- zobowiązuje nowe, wybrane w kolejnych wyborach władze publiczne do kontynuacji i stabilizacji polityki prorozwojowej,
- zapewnia spójność między planowaniem strategicznym, a podejmowanymi działaniami operacyjnymi,
- daje możliwość globalnego podejścia do zadań i środków publicznych,
- daje możliwość poszczególnym gestorom środków publicznych (resortom, wojewodom) prowadzenia własnej strategii zarządzania publicznymi środkami poprzez opracowywanie planów operacyjnych, w których określone są działania.

Podstawowym zadaniem budżetu tradycyjnego jest określenie wielkości środków finansowych, które poszczególne ministerstwa i urzędy powinny wydatkować na dany rodzaj prowadzonej działalności. Budżet zadaniowy jest szerszy od tradycyjnego, gdyż oprócz zakresu budżetowego, uwzględnia również zakres sprawnościowy. Budżet zadaniowy określa bowiem jakie zadania wykonują ministerstwa i urzędy centralne, jakie wydatki przeznacza społeczeństwo na poszczególne zadania, jakie cele mają być osiągnięte, jakie efekty (rezultaty) mają przynieść zamierzone cele oraz w jakim stopniu udało się doprowadzić do zamierzonych celów [Lubińska 2007, s. 28-29]. Podstawowe różnice między budżetem tradycyjnym z zadaniowym wyróżnione przez T. Lubińską zostały przedstawione w tabeli 1.

M. Postuła i P. Perczyński [2010, s. 1-2] do najważniejszych zalet budżetu zadaniowego zaliczają:

- większą przejrzystość i czytelność podziału środków – w budżecie zadaniowym występują cele i zadania, które stoją przed instytucjami państwowymi, a nie kategorie wydatkowe tradycyjnej klasyfikacji budżetowej,
- możliwość lepszej oceny efektywności wydawanych środków - określenie celu i mierników jego realizacji pozwala wyliczyć efekty i porównać je z kosztami, co jest podstawą racjonalnych decyzji dotyczących podejmowanych działań oraz oceny funkcjonowania instytucji publicznych, ponadto instytucje sektora publicznego zostają postawione w roli

Tabela 1. Różnice między budżetem tradycyjnym a zadaniowym.

Budżet tradycyjny	Budżet zadaniowy
Narzędzie wydatkowania	Narzędzie rządzenia
Utrudnione powiązanie wydatków z celami i zadaniami rządu	Umożliwia powiązanie wydatków z celami i zadaniami co pozwala na funkcjonalne wydatków według zadań
Brak powiązania wydatków z kategoriami skuteczności i efektywności	Zarządzanie wydatkami w kierunku zwiększenia skuteczności i efektywności
Brak wieloletniej projekcji wydatków na zadania	Trzyletnia projekcja wydatków według zadań
Brak integracji wydatków	Konsolidacja wydatków według zadań
Ograniczona hierarchizacja wydatków	Hierarchia wydatków i instrumentów według istotności zadań dla rządu
Resortowe podejście	Sprzyja zapewnieniu współpracy w rządzie i innych instytucjach publicznych
Brak czytelnej informacji o polityce wydatkowej ministerstwa	Czytelna informacja o wydatkach w nowej klasyfikacji budżetowej
Ukierunkowanie dyskusji na pojedyncze pozycje wydatkowe	Umożliwia merytoryczną dyskusję o zadaniach rządu

Źródło: opracowanie własne na podstawie **Budżet zadaniowy w Polsce. Reorientacja z wydatkowania na zarządzanie pieniędzmi publicznymi.** (2007), T. Lubińska (red.): Wydawnictwo Difin, Warszawa, s. 30.

przedsiębiorstwa, które zawarło ze społeczeństwem swoisty kontrakt na realizację konkretnych zadań, uzgodniło cele do realizacji, otrzymało odpowiednie środki i będzie rozliczane z wyników,

- większą elastyczność wydawania pieniędzy - w tradycyjnym budżecie głównym problemem jest to, aby zaplanowane środki wydawać w sposób ściśle zgodny ze szczegółowymi uregulowaniami oraz przyjętymi harmonogramami, w budżecie zadaniowym można w większym stopniu pójść śladem rozwiązań stosowanych w firmach prywatnych, można z większą swobodą gospodarować finansami,
- wydłużenie okresu planowania - w tradycyjnym budżecie podział środków ustala się co roku, głównie na podstawie struktury z lat ubiegłych, uwzględniającej zobowiązania ustawowe, które wskazują na konkretną alokację środków, przy sporządzaniu budżetu zadaniowego wykorzystywane jest planowanie wieloletnie, z rozpisaniem zadań na poszczególne lata, co umożliwia śledzenie postępów w realizacji celu.

Przedmiotowo-podmiotowy charakter klasyfikacji budżetowej powoduje, iż wyliczenie kosztów konkretnego zadania wymaga zsumowania wydatków z odpowiednich rozdziałów i działów. Ponadto w przypadku stwierdzenia nieskuteczności programu dysponent środków nie przesuwa ich na kolejne lata, a także ma utrudnione zadanie przy przesuwaniu tych środków na inne zadania. W planie zadaniowym uproszczeniu ulega obliczenie kwoty wydatków, skonkretyzowanie realizowanych zadań oraz źródeł ich finansowania. Ponadto w budżecie zadaniowym znajdują się mierniki, pozwalające na określenie stopnia osiągnięcia poszczególnych celów, a wydatki publiczne ujmowane są w wieloletnim planie budżetowym z wyznaczonym rocznym limitem. Wszystkie realizowane zadania poddawane są szczegółowej ocenie, zarówno w trakcie ich trwania, jak i po zakończeniu [Podstawka 2010, 138-139].

Podsumownie

Zapewnienie poprawy efektywności funkcjonowania jednostek sektora publicznego wiąże się z poszukiwaniem nowych rozwiązań i systemów zarządzania. Dynamika zadań oraz potrzeb społeczeństwa powoduje konieczność wprowadzania nowoczesnego modelu zarządzania finansami publicznymi tj. budżetu zadaniowego. Budżetowanie zadaniowe zapewnia lepsze wykorzystanie zasobów rzeczowych i finansowych, a tym samym lepsze zaspokojenie potrzeb mieszkańców. Odpowiada ustawowym wymogom dotyczącym celowości wydatkowania środków finansowych JST. Ponadto umożliwia dokonanie optymalnego wyboru sposobu realizacji zadania. Kierujący instytucjami publicznymi będą mogli określać, które zadania mają status pierwszeństwa z punktu widzenia interesu publicznego, a zatem które z nich uważają za priorytetowe. Poprzez układ zadaniowy budżet staje się czytelny i przejrzysty, zrozumiały nie tylko dla wąskiej grupy specjalistów, ale dla ogółu społeczeństwa. Należy jedna zauważyć, iż przygotowanie budżetu zadaniowego to kosztowny, czasochłonny i trudny proces, wymagający od pracowników specjalistycznej wiedzy, dużego zaangażowania i kreatywności. Pomimo tego w kontekście uzyskanych korzyści opłaca się JST podjąć wszelkie wysiłki by wprowadzić nowy model zarządzania finansami. Obecnie budżet zadaniowy stanowi najbardziej skuteczną formę zarządzania finansami publicznymi.

Bibliografia

1. Adamiak J. (2001), Samorząd terytorialny i jego rola w rozwoju regionalnym i lokalnym. W: W. Kosiedowski (red.), Zarządzanie rozwojem regionalnym i lokalnym. Problemy teorii i praktyki. Wydawnictwo Dom Organizatora, Toruń.
2. Borodo A. (2000), Samorząd terytorialny. System prawno-finansowy. PWN, Warszawa.
3. Budgeting and Budgetary Institutions. (2007), A. Shah (red.), The World Bank, Washington.
4. Budżet zadaniowy w administracji publicznej. (2010), M. Postuła, P. Perczyński (red.), Ministerstwo Finansów, Warszawa.
5. Budżet zadaniowy w Polsce. Reorientacja z wydatkowania na zarządzanie pieniędzmi publicznymi. (2007), T. Lubińska (red.): Wydawnictwo Difin, Warszawa.
6. Chojna-Duch E. (2000), Finanse publiczne i polskie prawo finansowe – zarys wykładu, Instytut Studiów Samorządowych, Warszawa.
7. Finanse. Instytucje. Instrumenty. Podmioty. Rynki. Regulacje. (2010) M. Podstawka (red.), PWN, Warszawa.
8. Gajl N. (1993), Finanse i gospodarka lokalna w świetle. PWE, Warszawa.
9. Gilowska Z. (2001), Finansowanie samorządu terytorialnego. Przesłanki i bariery. „Samorząd Terytorialny” Nr 1-2.
10. Komar A. (1994), Finanse publiczne. PWE, Warszawa.
11. Owsiak S. (2000), Finanse publiczne. Teoria i praktyka. PWN, Warszawa.
12. Patrzalek L. (2000), Finanse samorządowe. Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław.
13. Podstawka M. (2002), Finanse publiczne a rolnictwo. W: M. Adamowicz (red.), Finanse publiczne w skali lokalnej i regionalnej. Wydawnictwo SGGW, Warszawa.
14. Podstawka M., (2009), Nowe Publiczne Zarządzanie – budżet zadaniowy w Polsce. W: K. Krzyżanowska (red.), Komunikowanie i doradztwo w rozwoju obszarów wiejskich. Wydawnictwo SGGW, Warszawa.
15. Podstawka M. (2001), Podstawy finansów publicznych. Wydawnictwo SGGW, Warszawa.
16. Postuła M., Perczyński P. (2010), Budżet zadaniowy – nowe możliwości dla polskich finansów publicznych. „Infos, Biuro Analiz Sejmowych, Zagadnienia społeczno-gospodarcze”, Nr 14 (84).

17. Performance Budgeting. Linking Funding and Results. (2007), M. Robinson (red.), International Monetary Fund, New York.
18. Regulski J. (2000), Samorząd III Rzeczypospolitej. Koncepcja i realizacja. Oficyna Wydawnicza Branta, Warszawa.
19. Schick A. (2003), The Performing State: Reflection on an Idea Whose Time Has Come but Whose Implementation Has Not. "OECD Journal on Budgeting", Vol. 3, No. 2.
20. Zalewski A. (2005), Reformy sektora publicznego w duchu nowego zarządzania publicznego. W: A. Zalewski (red.), Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym. Wydawnictwo SGH, Warszawa.
21. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz. U. z 2009r. Nr 157, poz. 1241).
22. Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 1991r. Nr 9, poz. 31 z późn. zm.).

Liczba znaków ze spacjami: 36 906

Informacje o autorach:

Dr inż. Agnieszka Smarzewska

Mgr Magdalena Hodun

Instytut Ekonomii i Zarządzania

Państwowa Szkoła Wyższa

im. Papieża Jana Pawła II w Białej Podlaskiej

e-mail: asmarzewska@poczta.onet.pl

magdalenahodun@o2.pl

Aneta Chrząszcz

Budżet zadaniowy – nowe rozwiązania prawne

Streszczenie

Budżet zadaniowy państwa ma zostać wprowadzony w Polsce od 2013 roku jako budżet równoległy do tradycyjnego. W tym celu konieczne było dostosowanie ustawy o finansach publicznych. Nowe przepisy wprowadzają wiele nowych rozwiązań, w tym nowy organ ustawowy – Koordynatora Krajowego Budżetu Zadaniowego. Jednym z najważniejszych elementów zmian jest jednoznaczne zdefiniowanie w ustawie struktury planowania zadaniowego i nadanie jej kształtu układowi zadaniowego. Kolejną istotną zmianą jest wprowadzenie zasad systemu sprawozdawczego w zakresie budżetu zadaniowego. Z budżetowaniem zadaniowym związany jest również Wieloletni Plan Finansowy Państwa, który ma być sporządzany na cztery lata. Określone w nim wskaźniki makroekonomiczne będą podstawą do sporządzania budżetów państwa na kolejne lata. Plan ten ma być sporządzany w układzie zadaniowym. Analogicznie do założeń Wieloletniego Planu Finansowego uregulowano zasady wieloletniego planowania w jednostkach samorządu terytorialnego. Przepisy dotyczące poszczególnych elementów budżetowania zadaniowego będą wprowadzane stopniowo, niektóre wejdą w życie 1 stycznia 2012 roku i 1 stycznia 2013 roku.

Celem niniejszej pracy jest zaprezentowanie najważniejszych rozwiązań dotyczących budżetu zadaniowego, jakie znalazły się w nowej Ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

Słowa kluczowe: budżet, budżet zadaniowy, Wieloletni Plan Finansowy, Wieloletnia Prognoza Finansowa, kontrola, sprawozdawczość

Wstęp

W pierwszym kwartale 2006 roku rząd polski podjął decyzję, dotyczącą rozpoczęcia prac nad reformą finansów publicznych w zakresie wprowadzenia nowoczesnej metody budżetowania i zarządzania budżetem państwa, zorientowanej na cele i rezultaty oraz opartej na planowaniu wieloletnim: budżetu zadaniowego. Metoda ta nawiązywać miała do systemów stosowanych w wielu państwach OECD, a w ostatnich latach – również w licznych nowych krajach członkowskich UE [Postuła, Perczyński 2010, s.173].

Prace nad budżetem zadaniowym zaczęły się w 2006 roku w Kancelarii Premiera, a od 2008 roku trwają w resorcie finansów. Co roku jest przygotowywana zadaniowa wersja budżetu obok tradycyjnej. Budżet zadaniowy w układzie zadaniowym na rok 2012 przedstawia plan

wydatków w układzie 22 funkcji państwa. Funkcje zostały rozpisane na zadania i działania. Ogólne założenia oraz szczegółowe wytyczne dla dysponentów (dotyczące sposobu definiowania celów, doboru adekwatnych mierników, itp.) zostały zamieszczone w Rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 9 marca 2011 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2012. Wykonawcy budżetu będą musieli, począwszy od 2012 roku, rozliczyć się z wydawanych pieniędzy równolegle w układzie tradycyjnym i zadaniowym, czyli określić jak zrealizowali konkretne zadanie i działanie, przypisane do określonej funkcji.

Do momentu zakończenia prac wdrożeniowych budżetu zadaniowego, czyli do 30 grudnia 2012 roku organem administracji rządowej właściwym w sprawach wdrażania planowania w układzie zadaniowym jest Minister Finansów. W związku z zasięgiem i charakterem prowadzonych prac zadania te wykonuje Koordynator Krajowy Budżetu Zadaniowego, który jest powoływany i odwoływany przez Ministra Finansów. Do zadań Koordynatora Krajowego Budżetu Zadaniowego należy w szczególności:¹

1. koordynowanie opracowania wzorów formularzy do przygotowania przez jednostki sektora finansów publicznych planów finansowych w układzie zadaniowym do uzasadnienia projektu ustawy budżetowej i sprawozdania z wykonania ustawy budżetowej;
2. koordynowanie prac nad wykazem zadań budżetowych, ich celów oraz mierników wykonania;
3. zapewnienie zgodności zadań budżetowych ze strategiami, o których mowa w ustawie z dnia 6 grudnia 2006 roku o zasadach prowadzenia polityki rozwoju.

Pojęcie budżetu państwa, ustawy budżetowej i budżetu zadaniowego

Pojęcie budżetu państwa jest w Polsce definiowane zarówno przez ustawodawcę, jak i doktrynę, choć przez długi czas zajmowała się nim jedynie doktryna. Współcześnie większość istotnych cech budżetu państwa, zawartych zarówno w definicjach doktrynalnych, jak i w definicji normatywnej pokrywa się [Kosikowski, Ruśkowski 2003, s. 318 i n.]. Budżet państwa jest jednym z najważniejszych planów finansowych państwa, obejmuje on scentralizowane zasoby pieniężne stanowiące materialną podstawę realizacji wielu zadań państwa [Głuchowski i in. 2005, s. 33]. Uchwalany jest on corocznie na okres roku kalendarzowego w formie ustawy budżetowej. Budżet państwa, jak i ustawa budżetowa mają więc charakter roczny. Są to jednak dwa odrębne pojęcia, a nie synonimy. Według art. 109 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, ustawa budżetowa jest podstawą gospodarki finansowej państwa w danym roku. Budżet zaś jest elementem składowym ustawy budżetowej, obok załączników i postanowień, których obowiązek zamieszczenia w ustawie budżetowej wynika z ustawy o finansach publicznych oraz ustaw odrębnych. Budżet jest uchwalany na okres przyszły, a nie odnosi się do okresu minionego, co jest cechą charakterystyczną sprawozdań. Jego treścią są dochody i wydatki oraz przychody i rozchody państwa [Kosikowski, Ruśkowski 2003, s. 319].

Nowym rozwiązaniem przyjętym w ustawie o finansach publicznych z 2009 r. jest zdefiniowanie struktury planowania zadaniowego i nadanie kształtu układowi zadaniowego. Zgodnie z art. 2 pkt 3 tejże ustawy, układ zadaniowy to zestawienie odpowiednio wydatków budżetu państwa lub kosztów jednostki sektora finansów publicznych sporządzone według funkcji pań-

1 - art. 95 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych.

stwa, oznaczających poszczególne obszary działań państwa, oraz:

- a) zadań budżetowych grupujących wydatki według celów,
- b) podzadań budżetowych grupujących działania umożliwiające realizację celów zadania, w ramach którego podzadania zostały wyodrębnione - wraz z opisem celów tych zadań i podzadań, a także z bazowymi i docelowymi miernikami stopnia realizacji celów działalności państwa, oznaczającymi wartościowe, ilościowe lub opisowe określenie bazowego i docelowego poziomu efektów z poniesionych nakładów.

Ustawa o finansach publicznych z 2009 r. podaje również definicję budżetu zadaniowego, którym jest skonsolidowany plan wydatków na rok budżetowy i dwa kolejne lata państwowych jednostek budżetowych, państwowych funduszy celowych, agencji wykonawczych, instytucji gospodarki budżetowej oraz państwowych osób prawnych, sporządzany w układzie zadaniowym. Art. 142 pkt 11 ustawy wprowadzający tą definicję wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2012 roku. Do sporządzania planów finansowych w układzie zadaniowym na rok budżetowy i dwa kolejne lata zobowiązane zostały: agencje wykonawcze, instytucje gospodarki budżetowej, dysponenci państwowych funduszy celowych oraz państwowe osoby prawne².

Istotą budżetu zadaniowego jest zarządzanie środkami publicznymi przez cele. Cele te są skonkretyzowane, a ich realizacja następuje według określonej hierarchii. Na każdym etapie realizacji zadań w ramach określonego celu za pomocą odpowiednich mierników mierzy się ich efektywność. Budżet zadaniowy pozwala więc ustalić, które zadania dla danego celu są najważniejsze i zmierzyć, jak zostały one wykonane [Pietrzak i in. 2008, s. 114].

Budżet zadaniowy traktowany jest jako plan sfinansowania dokładnie określonego zestawu zadań publicznych. Każdemu z zadań finansowanych środkami ujętymi w budżecie przypisana jest nie tylko kwota środków, które mogą być wydatkowane na realizację danego zadania, ale i wskaźniki wykonania zadań, których osiągnięcie jest celem, który powinien być osiągnięty w danym roku budżetowym [Malinowska – Misiąg, Misiąg 2007].

W definicjach budżetu zadaniowego prezentowane są trzy podstawowe pojęcia – zadanie, cel oraz miernik. Te trzy terminy wskazują na istotę budżetu zadaniowego, nie podając jednoznacznie, czym jest sam budżet zadaniowy. Według S. Owsiaka jest to plan finansowy podmiotu publicznego, w którym, niezależnie od obowiązującej klasyfikacji dochodów i wydatków budżetowych, zapisane są konkretne zadania charakteryzujące się jednorodnością. Zadanie ma określony ilościowo i jakościowo cel, koszt, wskaźniki efektywności, poza tym wskazana jest też osoba odpowiedzialna za jego realizację [Owsiak 2005, s. 294].

Podsumowując powyższe definicje budżetu zadaniowego można przyjąć, że powinien być on traktowany jako metoda zarządzania środkami publicznymi ujmowana jako skonsolidowany plan wydatków jednostek sektora finansów publicznych – sporządzany w horyzoncie dłuższym niż rok, w układzie funkcji państwa, zadań i podzadań budżetowych wraz z miernikami określającymi stopień realizacji celu [Postuła, Perczyński 2010, s. 26].

Wieloletnie planowanie finansów państwa i jednostek samorządu terytorialnego

Nowe rozwiązania wprowadzone przez ustawę o finansach publicznych z 2009 r. dotyczą również planowania wieloletniego, które uznaje się obecnie za istotny element zarządzania

2 - art. 32 Ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

finansami publicznymi. Od roku 2010 przyjmowany jest przez Radę Ministrów – jako plan dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów budżetu państwa - Wieloletni Plan Finansowy Państwa, który jest sporządzany na 4 lata budżetowe w układzie obejmującym funkcje państwa wraz z celami i miernikami stopnia wykonania danej funkcji [Mikos – Sitek, Zapadka 2011, s. 88].

Wieloletni Plan Finansowy Państwa jest dokumentem o charakterze zadaniowym, a nie sporządzanym w układzie tradycyjnej klasyfikacji budżetowej (część – dział – rozdział). Uwzględnia on cele średniookresowej strategii rozwoju kraju, o której mowa w ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz kierunki polityki społeczno – gospodarczej Rady Ministrów³. W podziale zaś na poszczególne lata budżetowe Wieloletni Plan Finansowy Państwa określa⁴:

1. podstawowe wielkości makroekonomiczne;
2. kierunki polityki fiskalnej;
3. prognozy dochodów oraz wydatków budżetu państwa;
4. kwotę deficytu i potrzeb pożyczkowych budżetu państwa oraz źródła ich sfinansowania;
5. prognozy dochodów i wydatków budżetu środków europejskich;
6. skonsolidowaną prognozę bilansu sektora finansów publicznych;
7. kwotę państwowego długu publicznego.

Wieloletni Plan Finansowy Państwa stanowi podstawę przygotowania projektu ustawy budżetowej na kolejny rok budżetowy. W tym projekcie, przedstawianym przez Radę Ministrów Sejmowi, poziom deficytu nie może być większy niż poziom deficytu ustalony na ten rok budżetowy w Wieloletnim Planie Finansowym Państwa. Tylko w szczególnie uzasadnionych przypadkach możliwe jest uwzględnienie wyższego deficytu, ale Rada Ministrów ma wówczas obowiązek przedstawienia Sejmowi szczegółowych wyjaśnień w tej sprawie⁵.

Projekt Wieloletniego Planu Finansowego Państwa jest przedstawiany przez Ministra Finansów Radzie Ministrów, która uchwała go i ogłasza w Monitorze Polskim oraz w Biuletynie Informacji Publicznej. Ogłoszeniu podlega również informacja o przebiegu wykonania Wieloletniego Planu Finansowego Państwa, która jest przekładana Radzie Ministrów łącznie ze sprawozdaniem z wykonania ustawy budżetowej [Mikos – Sitek, Zapadka 2011, s. 89].

Poza tym Wieloletni Plan Finansowy Państwa podlega aktualizacji przez Radę Ministrów corocznie, w terminie dwóch miesięcy od dnia ogłoszenia ustawy budżetowej. Aktualizacja następuje w drodze uchwały i polega na doprowadzeniu danych zawartych w Planie do zgodności z ustawą budżetową na dany rok budżetowy oraz na skorygowaniu tego planu w odniesieniu do kolejnych lat jego realizacji, by zapewnić jego zgodność z kierunkami polityki społeczno – gospodarczej i średniookresową strategią rozwoju⁶.

Zasady wieloletniego planowania w jednostkach samorządu terytorialnego zostały przez ustawodawcę uregulowane analogicznie do zasad obowiązujących w budżecie państwa. Wieloletnia prognoza finansowa jednostki samorządu terytorialnego obejmuje okres jednego roku budżetowego oraz co najmniej trzech kolejnych lat. Okres objęty wieloletnią prognozą finansową nie może być jednak krótszy niż okres, na jaki przyjęto limity wydatków na przedsięwzięcia

3 - art. 103 pkt 2 ustawy o finansach publicznych.

4 - art. 104 ustawy o finansach publicznych

5 - art. 105 ustawy o finansach publicznych.

6 - art. 107 ustawy o finansach publicznych.

realizowane i ujęte w załączniku do Wieloletniej Prognozy Finansowej⁷.

Wieloletnia prognoza finansowa powinna być realistyczna i określać dla każdego roku objętego prognozą co najmniej⁸:

1. dochody bieżące oraz wydatki bieżące jednostki samorządu terytorialnego, w tym na obsługę długu, gwarancje i poręczenia;
2. dochody majątkowe, w tym dochody ze sprzedaży majątku, oraz wydatki majątkowe budżetu jednostki samorządu terytorialnego;
3. wynik budżetu jednostki samorządu terytorialnego;
4. przeznaczenie nadwyżki albo sposób sfinansowania deficytu;
5. przychody i rozchody budżetu jednostki samorządu terytorialnego, z uwzględnieniem długu zaciągniętego oraz planowanego do zaciągnięcia;
6. kwotę długu jednostki samorządu terytorialnego oraz sposób sfinansowania spłaty długu;
7. objaśnienia przyjętych wartości.

Wartości przyjęte w wieloletniej prognozie finansowej i budżecie jednostki samorządu terytorialnego powinny być zgodne co najmniej w zakresie wyniku budżetu i związanych z nim kwot przychodów i rozchodów oraz długu jednostki samorządu terytorialnego⁹.

Zmian w wieloletniej prognozie finansowej dokonuje zarząd jednostki samorządu terytorialnego¹⁰. Jednak zmiana kwot wydatków na realizację przedsięwzięć może nastąpić w wyniku podjęcia uchwały organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, zmieniającej zakres wykonywania lub wstrzymującej wykonanie przedsięwzięcia¹¹.

Kontrola i sprawozdawczość w budżecie zadaniowym

W ustawie o finansach publicznych usankcjonowano sprawowanie przez Ministra Finansów ogólnej kontroli nad efektywnością i skutecznością realizacji budżetu w układzie zadaniowym oraz wykonywanie przez dysponentów części budżetowych nadzoru i kontroli nad efektywnością oraz skutecznością realizacji planów w układzie zadaniowym na podstawie mierników stopnia realizacji celów¹². Przepisy te wejdą w życie z dniem 1 stycznia 2013 roku.

Wykonanie ustawy budżetowej podlega kontroli Sejmu. Rada Ministrów przedstawia Sejmowi i Najwyższej Izbie Kontroli, w terminie do 31 maja roku następnego, roczne sprawozdanie z wykonania ustawy budżetowej oraz¹³:

1. sprawozdanie o dochodach i wydatkach związanych z zadaniami z zakresu administracji rządowej, realizowanymi przez jednostki samorządu terytorialnego, i innymi zadaniami zleconymi jednostkom samorządu terytorialnego odrębnymi ustawami;
2. zbiorczą informację o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego;
3. ocenę realizacji założeń makroekonomicznych;
4. ocenę przebiegu prywatyzacji majątku Skarbu Państwa;
5. informację o wykonaniu wydatków w układzie zadaniowym.

7 - art. 227 ust.1 i 2 ustawy o finansach publicznych.

8 - art. 226 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

9 - art. 229 ustawy o finansach publicznych.

10 - art. 232 ustawy o finansach publicznych.

11 - art. 231 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

12 - art. 174 pkt 2 i art. 175 ust.1 pkt 4 ustawy o finansach publicznych.

13 - art. 182 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.

Informacja o wykonaniu wydatków w układzie zadaniowym, z wyodrębnieniem wydatków na inwestycje i dotacji na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji oraz wydatków na programy wieloletnie, powinna zawierać: omówienie realizacji planu wydatków w układzie zadaniowym, w tym realizacji założonych celów, zestawienie planowanych i poniesionych wydatków na realizację zadań i podzadań oraz zestawienie planowanych i osiągniętych wartości mierników stopnia realizacji celów¹⁴.

Poza tym w omawianej ustawie, oprócz kontroli realizowanej w ramach obowiązków ustawowych przez takie organy jak Sejm i Najwyższa Izba Kontroli, przewidziano również rozwiązanie z obszaru kontroli zarządczej. Otóż minister kierujący działem ma obowiązek sporządzenia, do końca listopada każdego roku, plan działalności na rok następny dla kierowanych przez niego działów administracji rządowej. Plan działalności zawiera w szczególności określenie celów w ramach poszczególnych zadań budżetowych wraz ze wskazaniem podzadań służących osiągnięciu celów oraz mierniki określające stopień realizacji celu i ich planowane wartości¹⁵.

Nowe regulacje przewidują także wprowadzenie jednolitych zasad dotyczących sprawozdawczości w zakresie budżetu zadaniowego. Wpłyną one na poprawę jakości dokumentów, które są podstawą dla sporządzenia zbiorczej informacji o zadaniowym wykonaniu wydatków. W tym celu Minister Finansów będzie posiadał od 1 stycznia 2012 roku kompetencje do wydawania rozporządzenia, określającego rodzaje, formy, terminy i sposoby sporządzania przez państwowe jednostki budżetowe, dysponentów państwowych funduszy celowych, agencje wykonawcze, instytucje gospodarki budżetowej oraz państwowe osoby prawne, sprawozdań z wykonania planów finansowych w układzie zadaniowym¹⁶.

Podsumowanie

Wdrażanie budżetu zadaniowego w Polsce – tak jak i w innych krajach, wdrażających podobne narzędzia zarządzania finansami publicznymi – następuje w sposób zaplanowany i stopniowy, co jest niezbędnym wymogiem powodzenia tej zmiany, ze względu na jej nowatorstwo, złożoność i szeroki obszar przedmiotowy, a co za tym idzie – potrzebę zapewnienia bezpieczeństwa finansów publicznych [Postuła, Perczyński 2010, s. 26].

Wprowadzane rozwiązania z zakresu wieloletniego planowania finansowego oraz budżetu zadaniowego wpisują się w szeroko zakrojone reformy sektora finansów publicznych ukierunkowane na zwiększenie jego stabilności, przejrzystości, podniesienie efektywności wydatkowania środków publicznych, oszczędniejsze, bardziej racjonalne i ukierunkowane prorozwojowo gospodarowanie ograniczonymi zasobami publicznymi w perspektywie wieloletniej (Uzasadnienie do projektu ustawy budżetowej na rok 2012 w układzie zadaniowym).

W tym długofalowym procesie istotne jest wprowadzenie szeregu kompleksowych rozwiązań prawnych dotyczących budżetowania zadaniowego. Jedne z ważniejszych znalazły się w nowej ustawie o finansach publicznych, która weszła w życie 1 stycznia 2010 roku i w ten sposób wyeliminowała jedną ze słabych stron dotychczasowych działań odnośnie budżetu zadaniowego – brak ich umocowania w ustawodawstwie. Nowe regulacje powodują jednak, że

14 - art. 182, ust. 6 ustawy o finansach publicznych.

15 - art. 70 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych.

16 - art. 41 ust. 4 ustawy o finansach publicznych.

niektóre elementy nowego systemu budżetowego bardzo trudno ocenić ze względu na brak doświadczeń. Nasuwa się pytanie o pozycję prawną budżetu zadaniowego, która do końca nie jest wyjaśniona. Budżet państwa jest aktem ustalającym dochody i wydatki państwa, w którym dominują prawnie wiążące ustalenia finansowe. Natomiast budżet zadaniowy wprowadza ustalenia i mierniki rzeczowe, ilościowe, zbliżone w niektórych elementach do planów i programów gospodarczych. Według A. Borodo budżet zadaniowy może być traktowany jedynie jako instrument służący wykonawcom budżetu, np. ministrom do oceny efektywności prac podległych jednostek [Borodo 2009]. Jak będzie w rzeczywistości, pokaże czas i praktyka stosowania budżetu zadaniowego.

W nowej ustawie o finansach publicznych istotną rolę odgrywają przepisy dotyczące wieloletniego planowania budżetowego, zarówno na szczeblu budżetu państwa, jak i jednostek samorządu terytorialnego. Wieloletni Plan Finansowy Państwa i Wieloletnia prognoza finansowa jednostki samorządu terytorialnego stanowią wytyczne działania i prognozę wieloletniej sytuacji finansowej, która pozwala ocenić możliwości finansowe w perspektywie kilku lat.

Podsumowując nowe rozwiązania prawne omówione w niniejszej pracy należy przyjąć, że są one jak najbardziej słuszne i potrzebne, aczkolwiek niektóre z nich wymagają dalszych prac nad nimi. Jak zostało już wcześniej wspomniane, potrzeba czasu, by dojrzeć, jakie kwestie trzeba zmienić, jakie nowe uregulowania przyjąć, by można, było stwierdzić, że przeprowadzona reforma finansów publicznych odniosła zamierzone efekty.

Bibliografia

1. Borodo A., Opinia na temat części artykułowej projektu ustawy budżetowej na rok 2010 W Budżet państwa na rok 2010. Ekspertyzy wstępne, Biuro Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu, październik 2009.
2. Głuchowski J., Charakterystyka budżetu państwa W J. Głuchowski, R. Hutski, B. Kołosowska, J. Patyk, J. Wiśniewski, *Finanse publiczne*. Wyższa Szkoła Bankowa – TONiK, Toruń 2005.
3. Kosikowski C., Ruśkowski E., *Finanse publiczne i prawo finansowe*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2003.
4. Malinowska – Misiąg E., Misiąg W., *Finanse publiczne w Polsce*, LexisNexis, Warszawa 2007.
5. Mikos – Sitek A., Zapadka P., *Prawo finansów publicznych*, Wyd. C.H. Beck, Warszawa 2011.
6. Owsiak S., *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, PWN, Warszawa 2005.
7. Pietrzak B., Polański Z., Woźniak B., *System finansowy w Polsce*, PWN, Warszawa 2008.
8. Postuła M., Perczyński P., *Budżet zadaniowy w administracji publicznej*, Warszawa 2010.

Akty prawne

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1241).

Ustawa z 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.).

Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 9 marca 2011 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2012 (Dz. U. Nr 56, poz. 290)

Liczba znaków bez spacji: 20 721

Informacje o autorze:

Mgr Aneta Chrząszcz

Instytut Ekonomii i Zarządzania

Państwowa Szkoła Wyższa

im. Papieża Jana Pawła II w Białej Podlaskiej

e-mail: aneta.chrzaszcz@op.pl

Patrycja Hołownia

Wybrane akty prawne mające zasadniczy wpływ na implementację budżetu zadaniowego w Polsce

Streszczenie

Celem opracowania jest przedstawienie uwarunkowań prawnych związanych z implementacją budżetu zadaniowego w Polsce na przykładzie dwóch aktów normatywnych a mianowicie: ustawy o finansach publicznych z 27 sierpnia 2009 roku oraz rozporządzenia Ministra Finansów z 20 maja 2009 roku w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2010.

W artykule zaprezentowano budżet zadaniowy jako kluczowy element „Nowego Publicznego Zarządzania” (New Public Management – NPM), szkicując jednocześnie sytuację w gospodarce środkami publicznymi, która przyczyniła się do powstania koncepcji zastąpienia tradycyjnego biurokratycznego modelu zarządzania administracją przez model menedżerski. Następnie wyjaśniono pojęcie i istotę budżetu zadaniowego oraz zaprezentowano kształtowanie się procedur jego wdrażania. W dalszej części opracowania skupiono się na rozwiązaniach prawnych dotyczących budżetowania zadaniowego przyjętych przez ustawodawcę w ustawie o finansach publicznych, by później wykazać jak istotny wpływ na realizację rozwiązań ustawowych ma rozporządzenie wykonawcze Ministra Finansów w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2010.

Słowa kluczowe: ustawa, rozporządzenie budżet zadaniowy, implementacja

Wstęp

Sukces ma nie jedno oblicze, w zależności od dziedziny życia może też mieć dla nas inne znaczenie, ale z pewnością by go osiągnąć potrzeba nie tylko determinacji i konsekwencji w działaniach, ale przede wszystkim trzeba wiedzieć co się chce uzyskać, jaki ma się cel. Można tu powtórzyć za Ch. M. de Talleyrandem „nigdy nie jesteśmy równie daleko od celu jak wtedy, kiedy nie wiemy dokąd zmierzamy”.

Kiedy zaś odnosimy sukces? Odwołując się do sfery naszych przekonań, wewnętrznych odczuć, ocena czy odnieśliśmy sukces będzie subiektywna i zależna od naszego samopoczucia, ale można też wskazać, że są dziedziny w których ów sukces ma wymiar empiryczny, da się go oszacować, a nawet zmierzyć. Szczególnego znaczenia nabiera stawianie sprecyzowanych

celów i ich mierzalność w koncepcji Nowego Publicznego Zarządzania (NPM). Kluczowym elementem nowego zarządzania w administracji publicznej jest budżet zadaniowy. Zgodnie z Programem Konwergencji¹ wprowadzenie budżetu zadaniowego przyczyni się do poprawy przejrzystości wydatków publicznych, ich efektywności i racjonalności. Dzięki lepszej identyfikacji zadań państwa pośrednio przyczyni się również do lepszej koordynacji realizacji celów i zwiększenia spójności prowadzonej polityki gospodarczej. Budżet zadaniowy kładzie nacisk przede wszystkim na jakość wydatków, a podstawowym kryterium oceny nie będzie jak w budżecie tradycyjnym, poziom wykonania budżetu, lecz stopień realizacji поставionych celów. Wykonanie zaplanowanych zadań i osiągnięcie zamierzonego celu będzie oznaczało „sukces”.

Celem głównym opracowania jest prezentacja uwarunkowań prawnych związanych z implementacją budżetu zadaniowego. Analizie zostały poddane dwa podstawowe akty prawne w tej dziedzinie, a mianowicie ustawa o finansach publicznych z 27 sierpnia 2009 r.² oraz rozporządzenie Ministra Finansów z 20 maja 2009 roku³.

Nowe Publiczne Zarządzanie

Nowe podejście do gospodarowania środkami publicznymi jakie nastąpiło po roku 1989, polegające na scedowaniu wielu obowiązków władz centralnych na jednostki samorządowe, przy jednoczesnej „decentralizacji” finansów publicznych, pozwoliło na traktowanie budżetu państwa i budżetów lokalnych, jak instrumentu finansowania działalności władz publicznych, świadczących na rzecz swoich obywateli określone usługi. Jednocześnie przyjęło się założenie, że dokonywanie wydatku w ramach limitu, zgodnie z przeznaczeniem i obowiązującymi przepisami, stanowi dostateczną podstawę do uznania jego zasadności i poprawności [E. Misiąg i in. 2007, s.7]. Pociągnęło to za sobą zbyt niską efektywność wydatkowanych środków publicznych, z drugiej zaś strony spowodowało kreatywne poszukiwanie skuteczniejszych rozwiązań. Tak zrodziło się nowe podejście do systemu zarządzania w administracji publicznej tzw. koncepcja „Nowego Publicznego Zarządzania” (New Public Management – NPM).

Nowe Zarządzanie Publiczne zakłada zastąpienie tradycyjnego biurokratycznego modelu zarządzania administracją przez model menedżerski, czyli zastosowanie w sektorze publicznym zasad i modeli zarządzania znanych i stosowanych z powodzeniem w sektorze prywatnym. Konieczność wprowadzenia nowego podejścia do zarządzania sektorem publicznym, wynikała również z rosnących oczekiwań obywateli co do jakości usług publicznych, przy jednoczesnej dużej niechęci do podnoszenia podatków, czyli dążenia do otrzymywania „co-rz więcej za coraz mniej”⁴. NPM pozwala na stosowanie mechanizmów rynkowych, promowanie konkurencji między usługodawcami, przekazanie kontroli społeczności lokalnej, decentralizację kompetencji, a ponadto na wprowadzenie zarządzania uczestniczącego. Przyjęcie takiego modelu funkcjonowania administracji, sprzyja koncentrowaniu się na wynikach

1 - Program Konwergencji Aktualizacja 2008, VII. Zagadnienia instytucjonalne finansów publicznych, Warszawa 2008, s. 35.

2 - Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. 2009, Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.).

3 - Rozporządzenie Ministra Finansów z 20 maja 2009 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2010 (Dz. U. 2009, Nr. 80, poz. 673).

4 - Materiały ze szkolenia organizowanego w ramach projektu POKL.05.01.02-00-002/08-00 „Wdrożenie budżetu zadaniowego u wszystkich dysponentów środków budżetowych w latach 2008-2012, Budżet zadaniowy e-szkolenie dla kadry zarządzającej, s.5.

podejmowanych działań i kładzie główny nacisk na osiąganie założonych celów i misji. Sam obywatel jest traktowany jak klient, który przy nowym podejściu do alokacji środków publicznych, otrzymuje od państwa w ramach poszczególnych polityk, przewidziane prawem świadczenia o wyższym standardzie pod względem jakościowym jak i ilościowym. Koncepcja NPM wymusza niejako określanie wieloletnich celów, beneficjentów oraz mierzalnych efektów potencjalnego przedsięwzięcia, dlatego też wymiernym efektem nowego podejścia do zarządzania finansami publicznymi jest wdrażanie budżetu zadaniowego w jednostkach publicznych [Podstawka 2010, s. 135].

Budżet zadaniowy

Zgodnie, z definicją T. Lubińskiej, budżet zadaniowy to zarządzanie środkami publicznymi poprzez cele odpowiednio skonkretyzowane i zhierarchizowane, na rzecz osiągnięcia określonych rezultatów, mierzonych za pomocą ustalonego systemu mierników. Budżet zadaniowy pozwala na ustalenie, które zadania są **najważniejsze dla realizacji celów, oraz za pomocą mierników** ukazuje, w jakim stopniu zostały one wykonane.

Historia budżetu zadaniowego w polskim podsektorze rządowym jest stosunkowo krótka, gdyż inicjatywa dotycząca prac nad reformą finansów publicznych w zakresie wprowadzania tej nowoczesnej metody budżetowania pojawiła się w 2006 r. Wtedy też, do ówczesnej ustawy o finansach publicznych⁵ wprowadzono pierwsze zapisy dotyczące budżetu zadaniowego⁶. Jednakże, dopiero ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, ma umożliwić pełną implementację budżetu zadaniowego, którego wdrożenie równoległe z funkcjonującym budżetem tradycyjnym jest planowane na 2013 rok.

Można wskazać na trzy zasadnicze cele wprowadzenia budżetu zadaniowego:

- 1) osiągnięcie większej przejrzystości finansów publicznych oraz dostarczenie obywatelom i parlamentarzystom bardziej czytelnej informacji nt. podejmowanych działań i ich kosztów;
- 2) osiągnięcie większej skuteczności realizacji zadań publicznych;
- 3) oraz zwiększenie efektywności wydatkowania środków publicznych⁷.

Jak wynika z przyjętych założeń budżet zadaniowy ma usprawnić sferę finansów publicznych zapewniając jednocześnie transparentność podejmowanych działań i przeznaczanych na nie środków przy założeniu maksymalnej ich skuteczności. Jednakże, wprowadzenie tego tak efektywnego zarządzania finansami publicznym w życie, nastręcza wiele problemów, a i ścieżka która ma do tego doprowadzić nie jest ani pewna ani z góry narzucona. Polska nie jest ani pierwszym ani z pewnością ostatnim państwem, które chce urzeczywistnić idee zarządzania budżetowego, ale nie ma na to jednej skutecznej i uniwersalnej metody dla wszystkich. „There is no single model of performance budgeting” (OECD 2007). Każdy kraj o podobnych aspiracjach musi tworząc procedury transpozycji budżetu zadaniowego uwzględnić własną narodową spe-

5 - Art. 124 pkt 9, art. 158 ust.3 pkt 9, ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. 2005, Nr 249, poz. 2104 z późn. zm.)

6 - http://www.budzet-zadaniowy.com/budzet_zadaniowy/wyswietl/130/.

7 - Materiały ze szkolenia organizowanego w ramach projektu POKL.05.01.02-00-002/08-00 „Wdrożenie budżetu zadaniowego u wszystkich dysponentów środków budżetowych w latach 2008-2012, Budżet zadaniowy jako narzędzie efektywnego i transparentnego zarządzania finansami publicznymi, e-szkolenie Grupa Zarządzająca s. 10. wszystkich dysponentów środków budżetowych w latach 2008-2012, Budżet zadaniowy e-szkolenie dla kadry zarządzającej, s.5.

cyfikę finansów publicznych, krajowe priorytety, a także **uwarunkowania społeczno – gospodarcze**. Prowadzi to niejednokrotnie do konieczności znacznej przebudowy modeli zagranicznych, a nawet do tworzenia tej własnej ścieżki prawie od podstaw⁸. Podając za Ministerstwem Finansów, projekt polskiego budżetu zadaniowego jest opracowany na podstawie najlepszych wzorów zagranicznych np. Wielkiej Brytanii, Francji, Stanów Zjednoczonych ale zachowuje swój autonomiczny indywidualny charakter.

Budżet zadaniowy w ustawie o finansach publicznych

Lektura już pierwszego artykułu ustawy⁹ dostarcza informacji o zakresie przedmiotowym tej regulacji, wymieniając m.in., określanie zasad i trybu sporządzania budżetu państwa w układzie zadaniowym. Z kolei treści art. 2 pkt. 3 definiuje pojęcie układu zadaniowego. Należy pod tym pojęciem rozumieć: zestawienie odpowiednio wydatków budżetu państwa lub kosztów jednostki sektora finansów publicznych sporządzone według funkcji państwa, oznaczających poszczególne obszary działań państwa, oraz:

- a) zadań budżetowych grupujących wydatki według celów,
- b) podzadań budżetowych grupujących działania umożliwiające realizację celów zadania,

w ramach którego podzadania te zostały wyodrębnione wraz z opisem celów tych zadań i podzadań, a także z bazowymi i docelowymi miernikami stopnia realizacji celów działalności państwa, oznaczającymi wartościowe, ilościowe lub opisowe określenie bazowego i docelowego poziomu efektów z poniesionych nakładów.

Zgodnie z założeniami ustawodawcy podstawę przygotowywania projektu ustawy budżetowej na kolejny rok budżetowy stanowi Wieloletni Plan Finansowy Państwa (WPFPP). Jest to plan dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów budżetu państwa sporządzany na cztery lata budżetowe. Sporządza się go w układzie obejmującym funkcje państwa wraz z celami i miernikami stopnia wykonania danej funkcji i uwzględnia zarówno cele średniookresowej strategii rozwoju kraju, jak i kierunki polityki społeczno-gospodarczej Rady Ministrów. Ten szczególnie wieloletni program rządu corocznie aktualizowany określa:

- 1) podstawowe wielkości makroekonomiczne;
- 2) kierunki polityki fiskalnej;
- 3) prognozy dochodów oraz wydatków budżetu państwa;
- 4) kwotę deficytu i potrzeb pożyczkowych budżetu państwa oraz źródła ich sfinansowania;
- 5) prognozy dochodów i wydatków budżetu środków europejskich;
- 6) wynik budżetu środków europejskich;
- 7) skonsolidowaną prognozę bilansu sektora finansów publicznych;
- 8) kwotę państwowego długu publicznego¹⁰.

WPFPP jest powiązany z budżetem zadaniowym na poziomie funkcji państwa. Cele i mierniki definiowane w budżecie zadaniowym muszą być spójne z celami i miernikami na poziomie funkcji państwa wskazanymi w WPFPP¹¹. Skorelowanie ze sobą tych dwóch dokumentów daje

8 - Budżet zadaniowy e-szkolenie dla Grupy Koordynującej, materiały ze szkolenia organizowanego w ramach projektu POKL.05.01.02-00-002/08-00, s. 302.

9 - Dz. U. 2009, Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.

10 - Art. 103 – 108 (Dz. U. 2009, Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.).

11 - Budżet zadaniowy e-szkolenie dla Grupy Koordynującej, materiały ze szkolenia organizowanego w ramach projektu POKL.05.01.02-00-002/08-00, s. 122.

nadzieje na skuteczne osiąganie celów wieloletnich, ponieważ w realizacji zadań zmierzających do osiągnięcia celów bieżących, konieczne będzie kierowanie się również celami wieloletnimi.

Budżet zadaniowy a budżet tradycyjny

Budżet tradycyjny, zbudowany na podstawie podziału na części, działy i rozdziały, jest narzędziem administrowania środkami publicznymi, dającym małe możliwości swoim dysponentom. Rozliczanie środków finansowych, przypisanych poszczególnym kategoriom, ma miejsce po upływie roku, dlatego też możliwość szczegółowej kontroli i weryfikacji na poszczególnych etapach realizowanych zadań jest znacznie utrudniona. Ponadto, za budżet zrealizowany uważa się taki, gdzie wszelkie przypisane mu środki zostały w całości wydane, natomiast skuteczność ich alokacji nie jest miernikiem wpływającym na ocenę poprawności wykonania budżetu. Aktualny kształt ustawy budżetowej pozwala też na to by jeden minister odpowiadał za kilka części budżetowych i trudno jest ustalić odpowiedzialność za osiągnięte cele polityki rządu. Charakter przedmiotowo-podmiotowy klasyfikacji budżetowej powoduje, iż oszacowanie kosztów zadania, wymaga dodania odpowiednich wydatków z kilku rozdziałów i działów. Jeśli dysponent stwierdzi, że dany program jest mało skuteczny, w obawie o utratę zaoszczędzonych środków, nie przesuwając ich na kolejne lata, a i przesunięcie na inne programy jest utrudnione. Zaś konstrukcja budżetu zadaniowego powoduje, że łatwiej jest obliczyć jaką kwotę całkowitą dysponuje poszczególny urząd, jakie realizuje zadania i jakie są źródła ich finansowania [Podstawka 2010, s. 138]. Sukcesem budżetu zadaniowego jest nie tyle zmiana klasyfikacji budżetowej i oparcie jej na zadaniach, ile wyposażenie jej w mierniki (tzw. cześć sprawnościowa¹²). Pozwalają one monitorować stopień realizacji założonych celów.

Budżet zadaniowy w rozporządzeniu Ministra Finansów z 20 maja 2009 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2010.

Konstrukcja budżetu zadaniowego oparta jest zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów¹³ na układzie czteroszczeblowym i składa się z funkcji, zadań, podzadań i działań. Dysponenty części budżetowych (zwłaszcza ministrowie, kierownicy urzędów centralnych, wojewodowie i inni), opracowują projekty swoich części budżetowych w układzie zadaniowym na dany rok budżetowy i dwa kolejne lata. Jednocześnie rozporządzenie, jako akt wykonawczy w stosunku do ustawy o finansach publicznych, określa terminy, tryb i sposób opracowywania planów rzeczowych zadań realizowanych ze środków budżetowych oraz projektów planów dochodów i wydatków poszczególnych części budżetowych. I tak w terminie 21 dni od dnia ogłoszenia rozporządzenia, dysponenty opracowywali i przedkładali Ministrowi Finansów plany rzeczowe zadań realizowanych ze środków budżetowych (według formularzy oznaczonych określonymi symbolami stanowiących załączniki do rozporządzenia), natomiast projekt budżetu danej części budżetu państwa byli zobowiązani przedłożyć w terminie 21 dni kalendarzowych, liczonych od dnia otrzymania pisma przekazującego wstępne kwoty wydatków na

12 - Materiały ze szkolenia organizowanego w ramach projektu POKL.05.01.02-00-002/08-00 „Wdrożenie budżetu zadaniowego u wszystkich dysponentów środków budżetowych w latach 2008-2012, Budżet zadaniowy jako narzędzie efektywnego i transparentnego zarządzania finansami publicznymi, e-szkolenie Grupa Zarządzająca, s. 28 i nast.

13 - Rozporządzenie Ministra Finansów z 20 maja 2009 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2010, Załącznik 77 rozdział 6 (Dz. U. 2009, Nr. 80, poz. 673)

rok 2010. W rozporządzeniu Ministerstwo Finansów zobowiązało także dysponentów części budżetowych do wypełnienia dodatkowych formularzy:

1) BZ-1 – zestawienie planowanych wydatków z budżetu państwa w układzie funkcji, zadań, podzadań i działań wraz z celami zadań i podzadań, określeniem ich mierników oraz podaniem ich docelowej wartości na następny rok budżetowy;

2) BZ-2 – zestawienie planowanych wydatków z budżetu państwa, państwowych funduszy celowych oraz innych źródeł w układzie funkcji, zadań, podzadań i działań wraz z celami zadań i podzadań, określeniem ich mierników oraz podaniem ich docelowej wartości na następny rok budżetowy;

3) BZ-3 – zestawienie planowanych wydatków z budżetu państwa w układzie funkcji, zadań i podzadań na dwa kolejne lata, wraz z celami zadań i podzadań, określeniem ich mierników oraz podaniem ich docelowej wartości¹⁴.

Ponadto w myśl rozporządzenia, w celu przygotowania materiałów planistycznych do budżetu państwa w układzie zadaniowym na 2010 rok, dysponenti otrzymali dodatkowe informacje: w zakresie prognozy wskaźników makroekonomicznych na lata 2011-2012; opisu podzadań/działania realizowanych w ramach programów wieloletnich; podstawowych informacji dotyczących aplikacji BUZA, wspomagającej opracowywanie planu budżetu państwa w układzie zadaniowym na 2010 rok; opisowego formularza zadaniowego planu wydatków na 2010r.

Jak widać budżet zadaniowy jest tworzony „oddolnie”, co oznacza że poszczególne jednostki w strukturze organizacyjnej urzędu samodzielnie opracowują zadania i działania operacyjne, aby osiągnąć cele wyznaczone przez kierownictwo. Szerszy udział pracowników w tworzeniu budżetu zwiększa poczucie odpowiedzialności za realizację zadań i niewątpliwie wspomaga współpracę międzyresortową, zwłaszcza gdy cel wykracza poza właściwości jednego urzędu. Niebagatelną rolę odgrywa tu również to że kierownicy poszczególnych jednostek koordynujący działania operacyjne są oceniani nie za podejmowane próby i starania, lecz za konkretne, mierzalne i zrealizowane efekty [Podstawka 2010, s. 144].

Podsumowanie

Przebyta przez ustawodawcę droga, prowadząca do wdrożenia budżetu zadaniowego, pokazuje, że rozwiązania prawne zawarte w ustawie o finansach publicznych, licznych rozporządzeniach wraz z załącznikami, ustawach budżetowych, notach, coraz skuteczniej i w coraz szerszej skali sektora finansów publicznych, sprzyjają urzeczywistnianiu idei zadaniowego budżetowania. Zakłada ona poprawę przejrzystości systemu finansów publicznych, podniesienie sprawności funkcjonowania instytucji publicznych oraz ma zapewnić zwiększenie efektywności wydatkowanych środków. Patrząc na harmonogram koniecznych działań dla pełnej transpozycji budżetu zadaniowego, należy stwierdzić, że choć wiele udało się już osiągnąć to jednak tzw. „kamienie milowe” w zakresie legislacji jeszcze przed nami.

Opisane w pracy wybrane zagadnienia prawne w sposób znaczący wpływają na implementację budżetu zadaniowego, a także na jego przejrzystość i czytelność. Należy tu wskazać takie regulacje jak.

1. opracowywanie budżetu w układzie zadaniowym przez dysponentów części budżetowych

14 - § 6.ust 14 (Dz. U. 2009, Nr. 80, poz. 673).

2. ustalenie nowej klasyfikacji budżetowej opartej na zadaniach,
3. wyposażenie jej w mierniki pozwalające ocenić stopień realizacji założonych celów
4. oraz wzajemne powiązanie ustawy budżetowej z Wieloletnim Planem Finansowym Państwa.

Ostatnie z wymienionych rozwiązań prawnych jest szansą na skuteczne osiągnięcie celów wieloletnich, co sprzyja również racjonalnej polityce bieżącej w zakresie rozdysponowywania środków publicznych. Budżetowanie w układzie wieloletnim polega na kierowaniu przyznanych środków na realizację zadań i celów. Czas realizacji zadania służy do oceny sprawności jednostki, ale nie daje podstaw do redukcji środków (jeśli brak jest obiektywnych przyczyn), które dysponent może przeznaczyć w ramach swojej wewnętrznej struktury na inne zadania. Dzięki temu budżet zadaniowy konstrukcji koncentruje się na rezultatach, a nie na nakładach finansowych, co przekłada się na większą odpowiedzialność instytucji wobec obywateli [Podstawka 2010, s. 144].

Do wspomnianych natomiast „kamieni milowych” wdrażania budżetu” Ministerstwo Finansów zalicza:

- 1) 2009 - Utworzenie bazy mierników dla podstawowych zadań.
- 2) 2010 - Zakończenie prac nad wstępnym systemem ewaluacji budżetu zadaniowego.
- 3) 2011 - Opracowanie systemu sprawozdawczego w ujęciu zadaniowym, umożliwiającego monitoring wydatków budżetowych; uchwalenie aktów prawnych regulujących zasady funkcjonowania budżetu zadaniowego oraz wieloletniego planowania zadań.
- 4) 2012 - Opracowanie projektu budżetu zadaniowego na rok 2013 równoległe do budżetu tradycyjnego; wdrożenie metodologii efektywnego zarządzania finansami publicznymi na szczeblu centralnym w oparciu o wieloletnie planowanie zadaniowe i zakończenie prac nad całościową bazą mierników, określającą stopień realizacji zadań, uznanych przez Radę Ministrów za priorytetowe.
- 5) 2013 - Przeprowadzenie pierwszego monitoringu realizacji budżetu zadaniowego; wdrożenie systemu informatycznego obsługującego budżet zadaniowy; rozpoczęcie wdrażania metodologii efektywnego zarządzania finansami publicznymi na szczeblu centralnym w oparciu o wieloletnie planowanie zadaniowe i stworzoną bazę mierników.
- 6) 2014 - Pierwsza całościowa ewaluacja realizacji zadań w budżecie na rok 2013; sporządzenie pierwszego raportu dotyczącego oceny wpływu funkcjonowania budżetu zadaniowego na finanse publiczne; rozpoczęcie stosowania metodologii efektywnego zarządzania finansami publicznymi w oparciu o wieloletnie planowanie zadaniowe i stworzoną bazę mierników¹⁵.

Z uwagi na fakt, iż budżet zadaniowy jest i przez najbliższych kilka lat będzie w fazie wdrażania, ocenić przyjęte jak i projektowane rozwiązania prawne, będzie można dopiero w przyszłości.

15 - Budżet zadaniowy e-szkolenie dla Grupy Koordynującej, materiały ze szkolenia organizowanego w ramach projektu POKL.05.01.02-00-002/08-00, s. 313.

Bibliografia

1. Misiąg E., W. Misiąg, M. Tomalak M. (2007), Budżet zadaniowy, Materiały szkoleniowe, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa, s.7.
2. Podstawka M. red., (2010), Finanse. instytucje, instrumenty, podmioty, rynki, regulacje. Wydawnictwo naukowe PWN, Warszawa.
3. Program Konwergencji Aktualizacja 2008, Rozdział VII. Zagadnienia instytucjonalne finansów publicznych, Warszawa
4. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. 2009, Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.)
5. Rozporządzenie Ministra Finansów z 20 maja 2009 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2010 (Dz. U. 2009, Nr. 80, poz. 673)
6. www.budzet-zadaniowy.com/budzet_zadaniowy/wyswietl/130/
7. www.mf.gov.pl/_files/_budzet_zadaniowy/e-szkolenia/e_-_szkolenie_koordynujaca.pdf
8. www.mf.gov.pl/_files/_budzet_zadaniowy/e-szkolenia/e_-_szkolenie_zarządzajaca.pdf
9. www.mf.gov.pl/_files/_budzet_zadaniowy/e-szkolenia/e_-_szkolenie_parlamentarna.pdf

Liczba znaków ze spacjami: 23 066

Informacje o autorze:

Mgr Patrycja Hołownia

Instytut Ekonomii i Zarządzania

Państwowa Szkoła Wyższa

im. Papieża Jana Pawła II w Białej Podlaskiej

e-mail: p.holownia@wp.pl

Agnieszka Kister

Budżet zadaniowy sądu

Streszczenie

Celem niniejszego artykułu jest ukazanie zasad konstrukcji budżetu zadaniowego Sądu Rejonowego oraz próba oceny procesu budżetowania. Jego realizacja została dokonana z wykorzystaniem studiów literatury przedmiotu z zakresu finansów publicznych oraz rachunkowości, aktów prawnych oraz materiałów źródłowych Sądu Rejonowego w Radzynie Podlaskim.

Dokonano analizy konstrukcji planu finansowego w zakresie wydatków w układzie zadaniowym badanego sądu w trzecim kwartale 2011 r. W jej wyniku stwierdzono, iż cele przyjęte w sądzie są spójne, mierzalne i realistyczne oraz zgodne w ustaleniami Wieloletniego Planu Finansowego. Mierniki stosowane do pomiaru celów odzwierciedlają efekty realizowanych zadań oraz podzadań określonych dla wymiaru sprawiedliwości. Zwrócono uwagę, iż ważną rolę w wykonaniu budżetu sądu pełni rachunkowość budżetowa. Poprzez realizację funkcji informacyjnej tejże rachunkowości układ budżetu w trakcie realizacji jest na bieżąco monitorowany.

Słowa kluczowe: budżet zadaniowy sądu, rachunkowość budżetowa

Wstęp

W obliczu narastającego deficytu budżetowego państwa podmioty sektora finansów publicznych, w tym sądy zostały zobowiązane do racjonalizacji swoich wydatków.

Prace nad budżetem zadaniowym (zwanym budżetem wyników oraz budżetem zorientowanym na efekty) w Polsce rozpoczęto w 2006 r., zaś ewaluacja ex-post tego budżetu została przeprowadzona w I kwartale 2009 r. Pierwszy plan wydatków w podziale na zadania został opracowany w 2008 r. i był skierowany do dysponentów wszystkich części budżetowych na rok 2009, plan ten zawierał także projekcję wydatków na lata 2010-2011.

Celem niniejszego artykułu jest ukazanie zasad konstrukcji budżetu zadaniowego Sądu Rejonowego oraz próba oceny procesu budżetowania. Wskazano także na rolę rachunkowości budżetowej w wykonaniu budżetu badanego sądu.

Przesłanki wprowadzenia budżetu zadaniowego dla administracji rządowej

Budżet zadaniowy pozwala na ustalenie, które zadania są najważniejsze dla realizacji określonych celów oraz ukazuje za pomocą mierników, w jakim stopniu zostały one wykonane.

Jego wdrożenie ma przełomowe znaczenie dla nowoczesnego zarządzania wydatkami sektora publicznego. Zasady budżetowania zadaniowego zostały wprowadzone m.in. do sądów.

Wydany przez Ministra Finansów Komunikat z dnia 12 kwietnia 2010 r. w sprawie standardów definiowania celów dla jednostek sektora finansów publicznych w zadaniowym planie wydatków na rok 2011, stanowi konsekwencję przepisów rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 12 marca 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2011. Prawidłowe określenie zasad budżetowania zadaniowego i funkcjonowanie budżetu w przekroju zadań, jest możliwe dzięki ustaleniu i przyjęciu jednolitych zasad stanowienia celów. Dla ustalenia standardów opracowania celów dla budżetu zadaniowego stosuje się tzw. metodykę SMART, zgodnie z którą cele powinny być precyzyjne, konkretne, mierzalne, osiągalne, istotne, realistyczne i określone w czasie.

Wspomniany komunikat akcentuje m.in. to, iż cele zdefiniowane w ramach budżetu zadaniowego powinny być określone z uwzględnieniem oczekiwań i obiektywnych potrzeb społecznych, możliwości finansowych, organizacyjnych i kadrowych oraz technicznych podmiotów je realizujących. Podkreśla również wagę czynników zewnętrznych mogących mieć wpływ na proces realizacji zadań oraz podzadań. Dokument ten wskazuje ponadto, że cele danych podmiotów powinny być zgodne z celami polityki społeczno - gospodarczej a także z celami polityki średniookresowej strategii rozwoju kraju oraz z pozostałymi strategiami określonymi w ustawie z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. Nr 227 z 206 r. poz. 1658), z aktualnymi dokumentami rządu o charakterze programowym. Ponadto cele planu wydatków w układzie zadaniowym dotyczące zadań i podzadań odnoszących się do programów wieloletnich powinny być zgodne z celami tych programów. Komunikat zawiera również cechy, którymi powinny odznaczać się cele. Należą do nich: istotność, precyzja i konkretyzm, spójność, mierzalność, określoność w czasie oraz realizacyjność.

Pierwsze prace nad budżetem sądów w układzie zadaniowym zostały rozpoczęte w 2008 r. W piśmie Ministra Finansów przedstawiono ogólne zasady sporządzania planów finansowych sądów na 2008 r. zalecając, by przy opracowywaniu tych planów uwzględniać (nieaktualne dzisiaj) Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 14 czerwca 2006 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz. U. Nr 107, poz. 726 ze zm.), a także Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 5 maja 2006 r. w sprawie klasyfikacji części budżetowych oraz określenia ich dysponentów (Dz. U. Nr 80, poz. 558 ze zm.). Wskazano, że podstawę do sporządzenia projektów planów finansowych stanowi zakres zadań jaki realizują poszczególni dysponenti w ramach struktury organizacyjnej z uwzględnieniem nowych zadań (wynikających z aktów prawnych oraz niezbędnych zmian organizacyjnych). Zalecono ponadto, by zgodnie z art. 124 pkt. 9 ówczesnej ustawy o finansach publicznych, wprowadzonego ustawą z dnia 8 grudnia 2006 r. o zmianie powyższej ustawy (Dz. U. Nr 249, poz. 1832) do projektu ustawy budżetowej należy dołączyć uzasadnienie, które powinno obejmować między innymi: zestawienie zadań, w ramach planowanych kwot wydatków z opisem celów wymienionych zadań, mierników wykonania, a także wieloletnich kosztów finansowych związanych z ich realizacją. Zapis ten oznaczał, że projekt budżetu na 2008 r. zawierał już elementy budżetu zadaniowego. Określono wyraźnie, iż plan finansowy zostanie sporządzony w formie tradycyjnej oraz w układzie zadaniowym z wyróżnieniem stosownych mierników lub wskaźników wykonania zadań.

Procedury przygotowania planu finansowego dla sądu

Ustawa o finansach publicznych z dnia 29 sierpnia 2009 r. (Dz. U. Nr 157, poz.1240 ze zm.) wśród podmiotów sektora finansów publicznych wymienia sądy. Są one państwowymi jednostkami budżetowymi¹⁶, które funkcjonują na podstawie statutu. Sądy realizują politykę państwa w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa i wymiaru sprawiedliwości.

Sąd rejonowy jest dysponentem środków publicznych trzeciego stopnia, co oznacza, że środki na realizację swoich celów otrzymuje od dysponenta drugiego stopnia – sądu okręgowego. W przypadku zgromadzenia dochodów, odprowadza je bezpośrednio na centralny rachunek budżetu państwa¹⁷. Sąd prowadzi realizację gospodarkę finansową tworząc, gromadząc, dzieląc i wydając zasoby pieniężne. Gospodarka ta określana jest także jako całokształt różnych czynności prawnych i organizacyjnych, które tym procesom służą [Wójtowicz 2008]. Podstawą gospodarki finansowej jest plan finansowy a szczegółowe zasady jego opracowania zawarte są w ustawie o finansach publicznych (art. 143). Plan ten jest odzwierciedleniem części budżetu. Wartości zawarte w planie obejmują prognozy dochodów oraz wielkości wydatków, które mogą być dokonywane do wysokości kwot określonych w budżecie.

Tabela 1. Tryb opracowywania planów finansowych sądów

Termin	Organ wykonujący	Działania
Do 20 kwietnia roku poprzedzającego rok budżetowy	Dysponent główny – Minister Sprawiedliwości	Opracowuje i przekazuje dysponentom budżetu sądów na obszarze apelacji, harmonogram opracowywania planów finansowych podając podstawowe założenia do projektu, wskaźniki poziomu dochodów i wydatków, wzory formularzy, terminy opracowania materiałów planistycznych.
Do 30 czerwca roku poprzedzającego rok budżetowy	Dysponent budżetu sądów na obszarze apelacji – Dyrektor Sądu Apelacyjnego	Opracowuje projekt planu finansowego na rok następny i przedkłada go wraz z uzasadnieniem Krajowej Radzie Sądownictwa oraz dysponentowi głównemu (Ministrowi Sprawiedliwości).
W ciągu miesiąca od otrzymania projektu	Krajowa Rada Sądownictwa	Sklada wniosek dysponentowi głównemu (Ministrowi Sprawiedliwości) o opracowanie projektu planów dochodów i wydatków sądów powszechnych wraz ze swymi uwagami i zastrzeżeniami.

Źródło: Kusio-Szalak L. (2010), Komentarz praktyczny Vademecum Głównego Księgowego, Wolters Kluwer, Warszawa, s.114.

Koncepcja budżetu zadaniowego powinna być realizowana w oparciu o cztery zasady sprawnego zarządzania [Lubińska 2007]:

1. Zasadę przejrzystości poprzez wprowadzenie nowej klasyfikacji budżetowej oraz sporządzanie czytelnych i porównywalnych sprawozdań finansowych.

16 - określenie sądu jako państwowej jednostki budżetowej pojawiło się w polskim prawie w 1958r., gdzie zdefiniowano, iż dochody i wydatki tego podmiotu objęte są budżetem w pełnej wysokości – Ustawa prawo budżetowe z dnia 1 lipca 1958r. Dz. U. Nr 45, poz. 221, art. 10 ust 1.

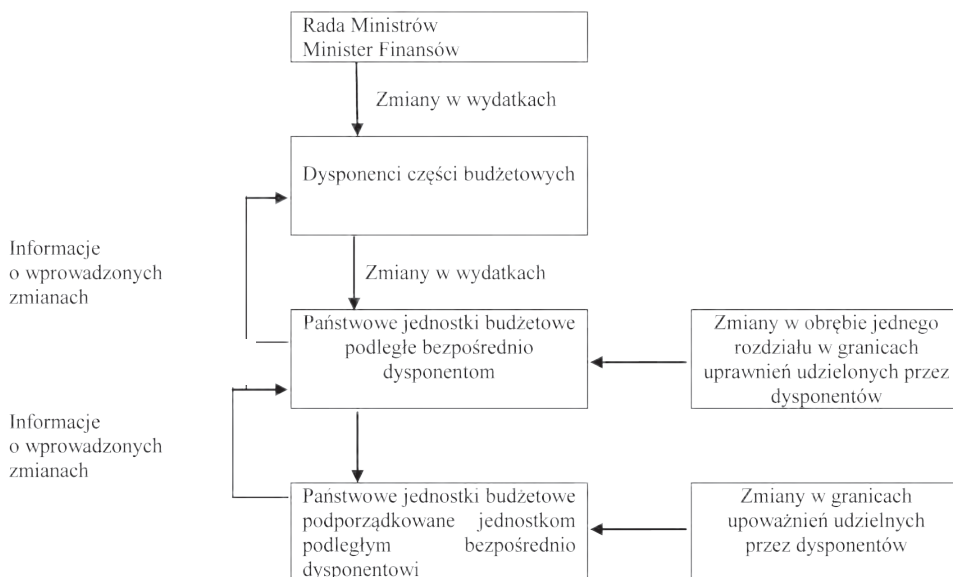
17 - do czasu wejścia w życie przepisów ustawy o finansach publicznych z dnia 29 sierpnia 2009r., do 31. grudnia 2010 r. jednostki budżetowe (a więc i sądy) mogły gromadzić na wydzielonych rachunkach dochodów własnych środki pochodzące z wynajmu pomieszczeń, z odszkodowań, wpłat za uszkodzone i utracone mienie będące w zarządzie lub użytkowaniu jednostki, pochodzące ze spadków, zapisów i darowizn na rzecz jednostki.

2. Zasadę skuteczności i efektywności - z punktu widzenia poprawy skuteczności i efektywności funkcjonowania podmiotów sektora finansów publicznych (w tym sądów) ważnym posunięciem jest określanie celów ponoszenia wydatków publicznych przypisanych do zadań i podzadań oraz określania mierników, oraz porównania efektów z nakładami.
3. Zasadę wieloletniości – oznaczającą wieloletnią projekcję wydatków dla zadań.
4. Zasadę konsolidacji – dotyczącą wydatków publicznych.
5. Zasady opracowania planów finansowych sądów prezentuje tabela 1.

Opracowanie planu finansowego następuje w sztywno określonych granicach czasowych. Każdorazowa zmiana w planie wymaga zgody kierownika jednostki, ale i dysponenta wyższego stopnia, prezentuje to schemat 1.

Zmiana wydatków budżetu państwa odbywa się w oparciu o decyzję Rady Ministrów, kiedy to Prezes Rady Ministrów lub Minister Finansów przekazuje w ciągu siedmiu dni decyzję o zmianach w planie. Następnie, dysponenci części budżetowych przekazują informację podległym kierownikom, która to informacja stanowi podstawę do wprowadzenia zmian w planach państwowych jednostek budżetowych. Kierownicy jednostek mogą dokonywać zmian w zakresie jednego rozdziału planu finansowego, na podstawie upoważnienia dysponenta głównego.

Schemat 1. Zmiana planu finansowego państwowej jednostki budżetowej.



Źródło: Winiarska K., Kaczurak-Kozak M. (2011), Rachunkowość budżetowa, Wolters Kluwer, Warszawa, s.52.

Sądy mają obowiązek przekazywać pobrane dochody na centralny rachunek, z zachowaniem rodzaju wpływów, według stanu środków na:

- 5 dzień miesiąca – do dnia 10 danego miesiąca,
- 10 dzień miesiąca – do dnia 15 danego miesiąca,
- 15 dzień miesiąca – do dnia 20 danego miesiąca,

- 20 dzień miesiąca – do dnia 25 danego miesiąca,
- 25 dzień miesiąca – do ostatniego dnia miesiąca,
- ostatni dzień danego miesiąca – do 5 dnia następnego miesiąca¹⁸.

Przy pobieraniu dochodów występują nadpłaty – kwoty nienależnie wpłacone lub orzeczone do zwrotu. Nadpłaty w dochodach budżetowych, powstałe w danym roku i w latach ubiegłych, są zwracane z kwot bieżących, z zachowaniem podziałki klasyfikacji budżetowej tego samego rodzaju [Winiarska 2010].

Dochody sądów powszechnych stanowią w budżecie państwa odrębną część. Wykonanie dochodów powyżej lub poniżej kwot zaplanowanych, nie jest obwarowane żadnymi sankcjami, chyba że niewykonanie planu nastąpiło w wyniku zawinionego działania lub zaniechania. Konieczne jest respektowanie obowiązku realnego i rzetelnego planowania dochodów, bowiem różnice między planowaniem i wykonaniem mogą mieć negatywne skutki dla publicznej gospodarki finansowej. Do dochodów sądu zalicza się:

- Grzywny - kary pieniężne wyznaczane w postępowaniu karnym, należności te uiszcza się gotówką do kasy właściwego sądu lub przelewem na właściwy rachunek bankowy.
- Opłaty sądowe - są wnoszone przy składaniu wniosków o postępowanie sądowe. Występują w podziale na stałe, stosunkowe i podstawowe. Opłatę stałą pobiera się w jednakowej wysokości, niezależnie od wartości przedmiotu sporu i nie może być ona niższa niż 30 złotych i wyższa niż 5000 złotych. Opłata stosunkowa pobierana jest w sprawach o prawa majątkowe. Wynosi ona 5% wartości przedmiotu sporu lub przedmiotu zaskarżenia. Jest obniżona do 2% jeśli postępowanie prowadzone jest w postępowaniu grupowym. Opłata podstawowa wynosi 30 złotych i stanowi minimalną opłatę, którą należy uiszczyć przy składaniu pisma procesowego¹⁹.
- Różne dochody to kwoty zwróconych zaliczek komorniczych, zapłaconych w latach ubiegłych na wszczęcie postępowań egzekucyjnych oraz błędne wpłaty dokonane na rachunek dochodów, podlegające zwrotowi nadawcy.
- Należności sądowe (grzywny, koszty sądowe, opłaty) zalicza się do należności krótkoterminowych – ze względu na brak możliwości wyodrębnienia terminów spłaty o okresie powyżej jednego roku od dnia bilansowego. Dochody budżetowe ewidencjonowane są z podziałem na poszczególne paragrafy klasyfikacji budżetowej. Zwroty nadpłaconych kwot, wpisów sądowych bądź też inne zwroty z konta dochodów budżetowych, dokonywane są w oparciu o zarządzenia sądu, które są poddane kontroli wstępnej przez głównego księgowego, a następnie zatwierdzone podpisem kierownika jednostki budżetowej - prezesa sądu.

W planie finansowym zawarte są zarówno dochody jak i wydatki, które należy traktować jako rozchód środków pieniężnych z rachunku bankowego lub z kasy. Wydatkowanie środków publicznych oznacza podejmowanie przez dysponenta decyzji o ich przeznaczeniu w określonej wysokości i na określony cel według następujących reguł²⁰:

- zgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych rodzajów wydatków – zasada legalności,

18 - §13 ust 4 Rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 11 stycznia 2008r w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej i działalności inwestycyjnej sądów powszechnych, Dz. U. z 2008r Nr 11, poz.69.

19 - Dz.U.2010 Nr 90 poz.594

20 - Art.44 ust.2 ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

- w sposób celowy i oszczędny z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów,
- optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów,
- w sposób umożliwiający terminową realizację zadań,
- zgodnie z przepisami ustawy o zamówieniach publicznych w przypadku zakupu dóbr i usług.

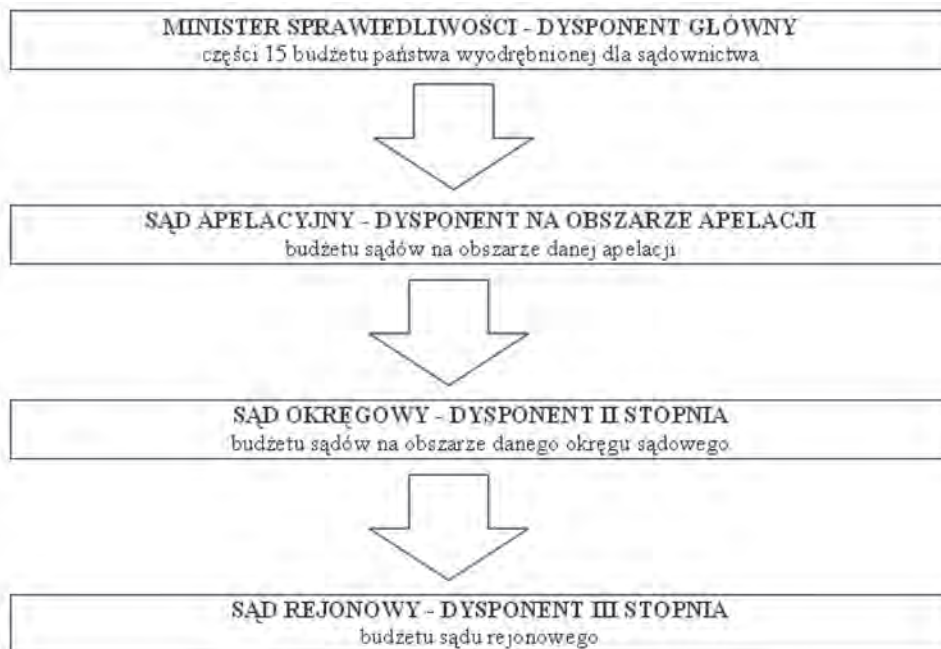
Sądy ponoszą wydatki na bieżące cele, do których zalicza się: wynagrodzenia i uposażenia łącznie z naliczonymi składkami, zakupy towarów i usług oraz środki na realizację zadań statutowych jednostki budżetowej (art. 124 ust.3 ustawy o finansach publicznych).

Proces wydatkowania środków w sądzie jest sprawdzany pod kątem celowości, legalności i efektywności. Kontrolę prowadzi się w trzech etapach:

- planowania, kontrola przeciwdziała podejmowaniu nieracjonalnych i nieefektywnych założeń gospodarczych,
- uzyskane informacje sygnalizują o zakłóceniach i nieprawidłowościach w trakcie realizacji planu, zaletą tej kontroli jest szybkość,
- kontrola sprawozdawcza sprowadza się do oceny realizacji harmonogramu wydatków.

Sąd, jako podmiot otrzymujący środki z budżetu państwa opracowuje układ realizacji planu finansowego, oznacza to że ogół środków przeznaczonych na wydatki w danym roku kalendarzowym jest dzielony w harmonogramie na poszczególne miesiące. Następnie sporządza

Schemat 2. Zasady przekazywania środków na wydatki przez poszczególnych dysponentów na przykładzie części 15 budżetu państwa.



Źródło: Rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 11 stycznia 2008 r. w sprawie szczególnych zasad prowadzenia gospodarki finansowej i działalności inwestycyjnej sądów powszechnych.

się zapotrzebowanie, w którym należy dokładnie określić, jakie kwoty będą wydatkowane w kolejnych dniach miesiąca. Tak sporządzony podział środków, zatwierdzony przez kierownika jednostki, jest przekazywany do akceptacji dyrektorowi finansowemu Sądu Okręgowego, jako dysponentowi wyższego stopnia²¹. Jednostka, która otrzymała środki jako dysponent trzeciego stopnia nie może ich dalej przekazywać [Kosikowski i in. 2003]. Proces przekazywania środków budżetowych w obszarze sądownictwa przedstawia schemat 2.

Wydatki sądu dokonywane są zgodnie z zasadą racjonalności, w sposób oszczędny, celowy i terminowy. Rozchodowane środki przeznaczone są na realizację zadań następujących zadań:

- na ryczałty dla kuratorów społecznych oraz zwrot kosztów przejazdów ławnikom, biegłym i świadkom,
- na wypłaty wynagrodzeń z tytułu umów zleceń związanych z doręczaniem korespondencji,
- na wynagrodzenia biegłych, tłumaczy i adwokatów,
- na zakup materiałów i wyposażenia oraz zakup książek,
- zakup energii, gazu i wody,
- opłaty z tytułu usług dostępu do sieci Internet,
- opłaty z tytułu usług telekomunikacyjnych telefonii komórkowej i usług telefonii stacjonarnej,
- opłaty z tytułu kosztów najmu lokalu,
- zakup akcesoriów komputerowych, programów i licencji a także materiałów papierniczych do drukarek i urządzeń kserograficznych,
- świadczenia związane z przepisami bezpieczeństwa i higieny pracy (zakupy napojów chłodzących dla pracowników w sezonie letnim oraz zakupy odzieży ochronnej i środków czystości dla pracowników obsługi, a także refundacja zakupu okularów lub szkieł kontaktowych korygujących wzrok),
- wynagrodzenia pracowników i grupy orzeczniczej oraz
- składki na ubezpieczenia społeczne.

W oparciu o wytyczne do sporządzenia budżetu państwa w układzie zadaniowym na rok 2012 otrzymane od Ministerstwa Sprawiedliwości, Sądy Okręgowe Apelacji lubelskiej sporządzają budżety zadaniowe. Podstawą do tworzenia budżetów był tzw. Klucz podziału wydatków w ramach projektu budżetu zadaniowego na rok 2010 w części 15 „Sądy powszechne” oraz formularze (BZ-1, BZ-2 i BZ-3) z katalogiem funkcji, zadań i podzadań oraz działań.

W szczególności dyrektorzy sądów zostali zobowiązani do przedstawienia wartości bazowej oraz wartości docelowych mierników na lata 2011 - 2012 oraz na lata 2013 - 2014 w następujących podzadaniach i działaniach:

1. liczba świadczeniobiorców (podzadanie 13.3.4),
2. odsetek świadczeń wypłaconych w terminie (działanie 13.3.4.1 i 13.3.4.3),
3. łączna liczba osób wobec których sądy orzekły wypłatę świadczeń z tytułu odszkodowań i zadośćuczynień (podzadanie 18.1.3),
4. liczba osób, wobec których sądy orzekły wypłatę odszkodowań z tytułu represjonowania za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego (działanie 18.1.3.1),
5. liczba osób, wobec których sądy orzekły wypłatę odszkodowań za poniesioną szkodę oraz zadośćuczynień za doznaną krzywdę w wyniku niesłusznego skazania lub tymcza-

21 - W strukturze sądownictwa dyrektorzy Sądu Apelacyjnego i Okręgowego są jednocześnie dysponentami środków na obszarze apelacji i okręgu oraz dysponentami III stopnia budżetu swojego sądu.

- sowego aresztowania (działanie 18.1.3.2),
6. liczba osób, wobec których sądy orzekły wypłatę odszkodowań za naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (działanie 18.1.3.3),
7. liczba osób, wobec których sądy orzekły wypłatę rekompensat przysługujących ofiarom niektórym przestępstw (działanie 18.1.3.4).

Konstrukcja budżetu zadaniowego Sądu Rejonowego

W Sądzie Rejonowym przygotowano plan działalności na rok 2011, w którym określono najważniejsze cele do realizacji, przyporządkowano im mierniki określające stopień realizacji celu wraz z przypisaniem planowanej wartości do osiągnięcia na koniec roku, którego plan dotyczy, a także najważniejsze zadania służące realizacji celu. Podstawą sporządzenia planu działalności był art. 70 ust 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, zgodnie z którym minister kierujący działem sporządza do końca listopada każdego roku, plan działalności na rok następny dla kierowanych przez niego działów administracji rządowej.

W ramach prowadzonej działalności sądu określono następujące cele dotyczące zwiększania sprawności postępowań sądowych oraz stopniowe ograniczanie poziomu zaległości sądowych. Do tego celu przyporządkowano mierniki. Jako wartości bazowe przyjęto wielkości na dzień 10 lutego 2011 r. z Wieloletniego Planu Finansowego Państwa.

Realizacji powyższego celu służą następujące zadania:

- zapewnienie warunków prawidłowego funkcjonowania i sprawnego wykonywania przez sąd jego podstawowych zadań,
- koncentracja wysiłków i zasobów na opanowaniu wpływu spraw w każdym pionie,
- koncentracja wysiłków i zasobów na zmniejszaniu wskaźnika zaległości we wszystkich kategoriach spraw,
- sprawowanie bieżącej kontroli nad terminowym sporządzaniem uzasadnień przez sędziów,
- przeprowadzanie kwartalnej analizy danych statystycznych w zakresie stabilności orzecznictwa sędziów,
- wprowadzenie sprawozdań kwartalnych z zakresu spraw „starych” obrazujących liczbę tych spraw przypadających na każdego sędziego w wydziale,
- przeprowadzanie comiesięcznej analizy obciążenia sędziów przez przewodniczących wydziałów w zakresie zasadności odraczanych spraw,
- prowadzenie racjonalnej polityki kadrowej poprzez prawidłową alokację etatów orzecznich,
- opracowanie i realizacja planu szkoleń nakierowanych na poprawę konkretnych umiejętności,
- wdrożenie procesu zarządzania ryzykiem,
- podnoszenie jakości świadczonych usług poprzez opracowanie i wprowadzenie kodeksu etycznego,
- dążenie do poprawy standardów organizacyjno-kadrowych w sądach powszechnych (sędzia – asystent – sekretarz),

- utrzymanie i rozwój infrastruktury informatycznej.

Ważnym celem jest także ułatwienie dostępu obywateli do wymiaru sprawiedliwości oraz wzmacnianie ochrony prawnej. Do zadań służących realizacji tego celu zaliczono:

- utrzymanie ciągłości działania obsługi oraz analiza możliwości zwiększenia zakresu jego usług i jakości obsługi – szkolenia według zidentyfikowanych potrzeb,
- promowanie alternatywnych metod rozwiązywania sporów (mediacje),
- działania informacyjne na temat funkcjonowania sądu (strona internetowa sądu, dystrybucja poradników i broszur informacyjnych),
- utrzymanie i rozwój systemów informatycznych,
- utrzymanie i rozwój systemów wspomagania organizacji rozpraw.

Poniżej przedstawiono fragment tabeli, która służy do monitorowania realizacji celów. Określenie mierników, celów i zadań nakierowane jest na zwiększenie efektywności pracy pracowników sądu poprzez prowadzenie częstych analiz danych statystycznych w zakresie stabilności orzecznictwa, szybkości „załatwienia spraw”, dokonywanie bieżących kontroli nad terminowością sporządzania uzasadnień przez sędziów, a w szczególności stwarzaniu warunków sprawnego funkcjonowania sądu.

Wprowadzenie budżetowania zadaniowego ma za zadanie przynieść korzyści obywatelom poprzez ułatwianie dostępu do wymiaru sprawiedliwości.

W badanym sądzie – Sądzie Rejonowym w Radzynie Podlaskim, wykorzystano gotowy formularz opisowy prezentujący wykonanie wydatków budżetu państwa w roku 2011 w układzie zadaniowym - za III kwartał 2011 roku, w którym to formularzu znalazły się takie zagadnienia jak:

- I. Opis części budżetowych w ramach, których dysponent wydatkuje środki budżetowe (dysponent III stopnia dla części 15/11 budżetu państwa).
- II. Charakterystyka polityki prowadzonej przez resort (Sąd Rejonowy jest jednostką należącą do Ministerstwa Sprawiedliwości, prowadzi politykę zgodnie z ustawą: prawo o ustroju sądów powszechnych).
- III. Sąd Rejonowy w Radzynie Podlaskim jako dysponent III stopnia wyróżnił 2 zadania, na realizację których przeznaczył za III kwartał 2011 roku kwotę 6.716.968,69 zł z planowanych 8.866.751,00 zł, co stanowiło 75,75 % wykonania planu.
- IV. Wyszczególnienie zadań i podzadań realizowanych w ramach części budżetowych

W tym punkcie dokonano szczegółowej analizy realizacji planu finansowego w układzie zadaniowym w przekroju plan - plan po zmianach i wykonanie wydatków, co przedstawia tabela 2.

W punkcie Opis zadań i podzadań realizowanych przez dysponenta (cele podzadania, sposób ich realizacji oraz mierniki monitorujące stopień ich realizacji) przedstawiono realizację wydatków w ramach dwóch zadań: zadania 13.3 „Ubezpieczenia społeczne” oraz 18.1 „Sprawowanie wymiaru sprawiedliwości”.

Na realizację zadania 13.3. „Ubezpieczenia społeczne” przeznaczono za III kwartał 2011 roku kwotę 59.057,91 zł z planowanych 78.870,00 zł, co stanowi 74,88 % wykonania planu.

Celem podzadania nr 13.3.6. „Uposażenia dla sędziów i prokuratorów w stanie spoczynku i uposażenia rodzinne” w ramach powyższego zadania, była realizacja ustawowo określonych świadczeń wypłacanych z budżetu państwa sędziom oraz ich rodzinom. Wykonanie tego celu zostaje osiągnięte poprzez terminową wypłatę wyżej wymienionych świadczeń. **Do monitoro-**

Tabela 2. Realizacja planu finansowego za III kwartał 2011 r.

Nr	Nazwa zadania/podzadania	Plan na 2011 r. wg ustawy budżetowej	Plan po zmianach	Wykonanie wydatków
1	2	3	4	5
13.	Zabezpieczenie społeczne / wspieranie rodziny			
13.3.	Ubezpieczenia społeczne			
13.3.6.	Uposażenia dla sędziów i prokuratorów w stanie spoczynku i uposażenia rodzinne	76.000,00	78.870,00	59.057,91
18.	Sprawowanie i wykonywanie wymiaru sprawiedliwości			
18.1	Sprawowanie wymiaru sprawiedliwości	8.399.000,00	8.767.881,00	6.641.341,74
18.1.1.	Działalność orzecznictwa	7.420.000,00	7.619.548,00	5.820.356,51
18.1.3.	Działania na rzecz usprawnienia procesu sprawowania wymiaru sprawiedliwości	0	0	0
18.1.4.	Zapewnienie warunków organizacyjnych i technicznych funkcjonowania sądów	979.000,00	1.148.333,00	820.985,23
18.1.6	Wypłata odszkodowań i zadośćuczynień orzekanych przez sądy	0	0	0
18.4.	Informatyzacja działalności i budowa sądownictwa informacyjnego	39.000,00	20.000,00	16.569,04
18.4.1.	Usprawnienie systemów informatycznych			
18.4.2.	Budowa i wdrożenie rozwiązań informatycznych			
RAZEM:		8.514.000,00	8.866.751,00	6.716.968,69

Źródło: materiały sądu.

wania realizacji tego podzadania wykorzystano miernik, którym było określenie liczby świadчениoborców – wskaźnik ten wyniósł 1 i był zgodny z planem.

Ogółem, na realizację zadania 18.1 „Sprawowanie wymiaru sprawiedliwości”, przeznaczono za III kwartał 2011 roku kwotę 6.641.341,74 zł z planowanych 8.767.881,00 zł, co stanowi 75,75 % wykonania planu.

Ważnym podzadaniem dla sądu jest „Zagwarantowanie obywatelom konstytucyjnego prawa do sądu”. Cel ten zostaje osiągnięty poprzez:

- zagwarantowanie właściwej kadry orzeczniczej i urzędniczej w sądach,
- działania mające na celu podniesienie jakości orzecznictwa (wyrażającej się m.in. zmniejszeniem liczby orzeczeń wydawanych przez sądy niższych instancji, które podlegają uchyleniu w wyniku wniesienia środków zaskarżenia),
- działania mające na celu przyspieszenie i usprawnienie postępowań sądowych,
- opanowanie bieżącego wpływu spraw,
- zmiany struktury organizacyjnej sądownictwa (w uzasadnionych przypadkach),
- zabezpieczenie kosztów opinii biegłych i ekspertyz sądowych.

Do monitorowania realizacji zadania użyto następujących mierników:

- odsetek obywateli pozytywnie oceniających pracę sądów powszechnych (na podst. badań opinii publicznej) – wskaźnik ten miał być ustalany na szczeblu Ministerstwa Sprawiedliwości,
- wskaźnik opanowania wpływu (liczba spraw załatwionych do liczby spraw wpływających) – wskaźnik ten został ustalony 0,90,
- odsetek spraw rozpatrywanych przez sądy I instancji, w których czas trwania postępowania przekracza 12 miesięcy – wskaźnik 0,01,
- odsetek spraw, w których złożono skargi na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki – wskaźnik 0.

Na realizację podzadania „Działalność orzecznicza” w ramach zadania 18.1 przeznaczono w III kwartale 2011 roku kwotę 5.820.356,51 zł z planowanych 7.619.548,00 zł, co stanowi 76,39 % wykonania planu. Podzadanie to składa się z trzech działań:

- Działania 18.1.1.1 „Zapewnienie kadry orzeczniczej”- na działanie to składają się wynagrodzenia sędziów oraz DWR sędziów, które w tym zostały wykonane w kwocie 1.349.695,97 zł.
- Działania 18.1.1.2 „Wsparcie realizacji zadań sądów w zakresie ochrony prawnej oraz wsparcie administracyjne procesu sprawowania wymiaru sprawiedliwości” – działanie to ma największy kwotowy udział w tym podzadaniu, gdyż wykonane zostało na poziomie 3.309.355,52 zł. Na kwotę tę składają się wynagrodzenia referendarzy, urzędników, asystentów sędziego, innych pracowników wraz z pochodnymi od wynagrodzeń i DWR, ponadto wydatki przeznaczone na szkolenia pracowników oraz wydatki niezwiązane z postępowaniem sądowym, które nie zostały ujęte w załączniku do sprawozdania Rb-28 (np. umowy zlecenia). Największy udział w tym działaniu, mają wydatki związane z wynagrodzeniami pracowników i ich pochodnymi, gdyż wynoszą łącznie za III kwartał br. kwotę 3.309.355,52 zł, co stanowi 74,45 % ogółu poniesionych w tej grupie wydatków.
- Działania 18.1.1.3 „Wsparcie procesu orzekania – postępowanie sądowe” – działanie to zostało wykonane w kwocie 1.161.305,02 zł. Na kwotę tę wpływ mają: różne wydatki na rzecz osób fizycznych – 387.619,34 zł, wydatki na wynagrodzenia bezosobowe §4170 – ujęte w zał. RB 28 – 281.810,61 zł oraz koszty postępowania sądowego – §4610 - 449.159,59 zł i stanowią 40,59 % ogółu wydatków w tym działaniu.

Kolejnym podzadaniem jest „Wydawanie orzeczeń w rozsądnych terminach w sprawach cywilnych, karnych i gospodarczych”. Cele te zostają osiągnięte poprzez skrócenie średniego czasu trwania postępowania spraw.

Następnym podzadaniem nr 18.1.4 jest „Zapewnienie warunków organizacyjnych i technicznych funkcjonowania sądów”. Na jego realizację przeznaczono za III kwartał 2011 roku kwotę 820.985,23 zł z planowanych 1.148.333,00 zł, co stanowi 71,49 % wykonania planu.

Podzadaniem nr 18.1.4 wykonywanym przez sąd, jest „Zapewnienie warunków i infrastruktury niezbędnych do realizacji zadań przez sądy powszechne”. W skład tego podzadania wchodzi następujące działania:

- 18.1.4.1 „Utrzymanie obiektów” – na co przeznaczono 339.891,49 zł. Na działanie to składają się wydatki na energię elektryczną, energię cieplną, wodę, na cele bytowe, w kwocie 126.784,44 zł, wydatki na usługi remontowe w kwocie 1.396,69 zł, czynsze w kwocie 205.733,92 zł. i stanowią największą część wydatków tego działania, aż 60,53 %.

Powyższe działanie stanowi 65,49 % ogółu wydatków podzadania 18.1.4.,

- 18.1.4.2 „Zakup usług związanych z obsługą organizacyjno – techniczną działalności sądów” – wydatek ten stanowił 32.420,01 zł. Na kwotę tę składają się wydatki na usługi internetowe- 3.023,03 zł, usługi telekomunikacyjne telefonii komórkowej - 2.117,92 zł, usługi telekomunikacyjne telefonii stacjonarnej w kwocie 17.540,34 zł, wydatki na pozostałe usługi: pocztowe – 5.906,95 zł, koszty i prowizje bankowe – 369,00 zł i inne - niewykazane w załączniku do sprawozdania Rb-28 w kwocie 3.462,77 zł.,
- 18.1.4.3 „Realizacja zobowiązań publicznoprawnych (podatki, opłaty, składki)” – wydatkowano kwotę 22.877,00 zł, co stanowi 100,00 % wydatków podzadania 18.1.4, zaliczane są tu także wydatki na Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych. W działaniu tym zaplanowano również środki na podatki od nieruchomości, opłaty na rzecz budżetu państwa i opłaty na rzecz budżetu jednostek samorządu terytorialnego (tych środków nie wydatkowano z uwagi na brak odpowiednich decyzji dotyczących zapłaty wymienionych opłat),
- 18.1.4.4 „Organizacyjno – administracyjna i techniczna obsługa realizacji zadań” – kwota na to działanie to 425.796,73 zł i stanowi 79,08 % wydatków podzadania 18.1.4. Na wymienione działanie składają się: wydatki przeznaczone na wydatki osobowe nie zaliczone do wynagrodzeń (woda, refundacja zakupu okularów ,odprawy pośmiertne) - w kwocie 1.947,10 zł; wynagrodzenia innych pracowników sądu (np. pracowników obsługi) wraz z pochodnymi oraz DWR – w kwocie 134.943,40 zł – co stanowiło 28,08 % ogółu wydatków w ramach tego działania; wynagrodzenia bezosobowe z tytułu umów zleceń lub umów o dzieło niezwiązane z postępowaniem sądowym – 68.136,00 zł – co stanowiło 14,18 % ogółu wydatków podzadania 18.1.4; zakup materiałów i wyposażenia na kwotę 117.868,08 zł (w tym: materiały biurowe, papier, druki, co stanowiło 62.388,22 zł, tonery – 23.681,13 zł, środki czystości – 5.882,44 zł, prenumeraty – 10.037,25 zł) i inne zakupy z wyłączeniem zakupów informatycznych – 15.879,04 zł (zakup materiałów i wyposażenia stanowi 73,02 % ogółu wydatków w ramach tego działania), zakup książek - 0 zł, zakup usług zdrowotnych - 1.296,00 zł; wydatki na podróże krajowe - zwrot za przejazdy i delegacje - 42.502,65 zł (jest to znaczący wydatek w tym działaniu), a także fundusz socjalny w kwocie - 52.000,00 zł.

V. Uwagi dysponenta dotyczące wykonania wydatków w układzie zadaniowym. Jako uwagę w pkt. V Sąd Rejonowy w Radzynie Podlaskim zapisał, iż nie otrzymał od dysponenta wyższego stopnia środków przeznaczonych na zakupy informatyczne i z tego tytułu nie poniesiono żadnych wydatków.

Realizacja budżetu sądu zgodnie z przyjętymi zasadami, odbywa się dzięki rzetelnej ewidencji i sprawozdawczości stanowiących elementy rachunkowości budżetowej.

Rola rachunkowości budżetowej w wykonaniu budżetu sądu

Rachunkowość budżetowa stanowi system gromadzenia danych, ich przetwarzania i ujawniania wyrażonych w mierniku pieniężnym. System ten odzwierciedla zjawiska oraz procesy związane z wykonaniem budżetu (akumulacją, rozdysponowaniem i zużyciem środków publicznych). Opiera się na szeregu aktów prawnych – ustawach oraz aktach do nich wykonaw-

czych. Podstawowym aktem prawnym dla wykonywania rachunkowości budżetowej jest ustawa o rachunkowości z dnia 29 września 1994 r. ze zmianami. Szczegółowe jednak rozwiązania zawarte są w rozporządzeniach do ustawy o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 r., wśród których dla sądów można m.in. wyróżnić:

- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej.
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. Nr 20, poz. 103).
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych.
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 7 grudnia 2010 r. w sprawie gospodarki finansowej.

W przypadku nieuregulowania pewnych kwestii w wyżej wymienionych aktach prawnych, należy skorzystać z Krajowych Standardów Rachunkowości oraz Międzynarodowych Standardów Rachunkowości.

Najważniejszą funkcją rachunkowości budżetowej jest funkcja informacyjna, która umożliwia dostarczanie organom władzy, administracji państwowej (także samorządowej) informacji o realizacji budżetów. Dzięki przyjęciu jednolitej klasyfikacji dochodów i wydatków budżetowych, a także przyjęciu jednolitego planu kont oraz zasad sporządzania sprawozdań, użytkownicy sprawozdań korzystają z prezentowanych danych. Rachunkowość stanowi zatem bazę informacyjną dla poprawnego sporządzenia budżetów. W obliczu przyjęcia przez wszystkie podmioty sektora finansów publicznych budżetu zadaniowego w roku 2012, rola rachunkowości budżetowej wzrasta. Dzięki szczegółowej ewidencji wszelkich operacji dane zaprezentowane w budżetach będą wiarygodniej odzwierciedlać rzeczywistość a ich prezentacja będzie bardziej przejrzysta.

Realizacja budżetu zadaniowego wymaga opracowania wykazu kont, w szczególności analitycznych, które uwzględnią potrzebę zapewnienia przejrzystości i charakteru prowadzonej działalności m.in. przez sądy. **Plany kont, zgodnie z art. 40 ust. 2. ustawy o finansach publicznych**, powinny być tak konstruowane, by ewidencja operacji obejmowała wszystkie etapy rozliczeń poprzedzające płatność dochodów i wydatków, a w zakresie wydatków i kosztów także zaangażowanie środków. Zakładowy plan kont powinien być dostosowany do każdego podmiotu indywidualnie. Konta, które są podane w wykazie (rozporządzenia z dnia 5 lipca 2010r.), należy traktować jako standardową liczbę kont, ale można także poszerzyć ten wykaz o konta dodatkowe. Wprowadzono zapis umożliwiający dzielenie kont wskazanych w planach kont ujętych w załącznikach do rozporządzenia, na dwa lub więcej kont syntetycznych (par. 15 ust. 1 pkt. 3 w/w rozporządzenia). Opracowując zakładowy plan kont, należy uwzględnić ustalenia dysponenta części budżetowej w kwestii zasad grupowania operacji gospodarczych istotnych dla rodzaju działalności. Zakładowy plan kont powinien zapewnić ewidencję wykonania budżetu w układzie zadaniowym a ujęte w planie konta, mają za zadanie uwzględnić operacje zgodnie

z podziałkami klasyfikacji budżetowej.

W oparciu o rozbudowany układ kont analitycznych stosowanych do poszczególnych zadań możliwe jest dokładne sparometryzowanie wskaźników oceny wykonywania budżetu. Zapewnia to memoriałowa koncepcja pomiaru operacji zachodzących w budżecie. Poprawności rozwiązań w zakresie ewidencji służy kontrola wykonania zadań przy wykorzystaniu sparometryzowanych mierników.

Oprócz zadania informacyjnego, rachunkowość pełni też zadanie kontrolne, którego realizacja oznacza, że procesy związane z realizacją budżetów będą udokumentowane, a ponadto ewidencja zdarzeń oraz inwentaryzacja majątku są czynnościami, które chronią majątek podmiotów należących do sektora finansów publicznych przed przywłaszczeniem, zniszczeniem i marnotrawstwem.

Ważnym zadaniem rachunkowości sektora finansów publicznych jest także zadanie sprawozdawczo-analityczne. Jego konsekwencją jest sporządzanie sprawozdań budżetowych i finansowych oraz ich analiza.

Rzetelne wykonywanie zadań rachunkowości budżetowej opiera się na nadrzędnych zasadach rachunkowości. Zasady rachunkowości kształtując system rachunkowości oddziałują na kształt budżetu, ale i sprawozdania finansowego. Przestrzeganie zatem zasad umożliwia prawidłowe i wiarygodne zaprezentowanie informacji o wielkości wydatków, dochodów, o sytuacji finansowej i osiągniętych wynikach sądu jako podmiotu sektora finansów publicznych.

Kontrola zarządcza w ciągu roku budżetowego jak i po jego zakończeniu jest jednym z istotniejszych elementów procedury budżetowej. Kontrola ta jest wykonywana przez wewnętrzne komórki, jak i uprawnione podmioty zewnętrzne. Niezależnie od podmiotu kontrolującego, rewizja opiera się na dokumentacji tworzonej i gromadzonej przez rachunkowość.

Podsumowanie

Wyszczególnienie zadań i podzadań wraz z określeniem szczegółowych wydatków w badanym sądzie stanowi bazę informacyjną do podejmowania decyzji zarządczych (o obsadzie kadrowej, stopniu przewlekłości postępowań, przedawnieniu spraw, o stopniu zadowolenia z warunków wykonywania przez sąd jego podstawowych zadań, o terminowym sporządzaniu uzasadnień przez sędziów, o stabilności orzecznictwa, o obciążeniu sędziów ilością spraw, o konieczności szkoleń i poprawie konkretnych umiejętności pracowników sądu, itp.

Oprócz rzetelnej miary realizacji planu finansowego jaką jest miara finansowa, ważnymi miarami stają się wskaźniki, które na bieżąco monitorowane mają na celu poprawić efektywność i skuteczność realizacji celów w ramach wyróżnionych zadań i podzadań. Wdrożenie budżetowania zadaniowego obrazuje efekty poniesionych nakładów publicznych. Ważną rolę w wykonaniu budżetu sądu pełni rachunkowość budżetowa, która przyczyna się do ujęcia w ewidencji i w sprawozdaniach dokonywanych wydatków w różnych przekrojach, a dzięki temu budżet w trakcie realizacji jest na bieżąco monitorowany.

Bibliografia

1. Kusio-Szałak L. (2010), Komentarz praktyczny Vademecum Głównego Księgowego, Wolters Kluwer, Warszawa.
2. Majchrzycka-Guzowska A. (2007), Finanse i prawo finansowe, Lexis Nexis, Warszawa, s. 29
3. Red. Kosikowski C., Ruśkowski E. (red.) (2003), Finanse i prawo finansowe, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa, s. 344.
4. Lubińska T. (red.) (2007), Budżet zadaniowy w Polsce, Difin, Warszawa.
5. Red. Wójtowicz W. (red.) (2008), Zarys finansów publicznych i prawa finansowego, red. W. Wójtowicz, Wolters Kluwer business, Warszawa, s. 40
6. Rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 11 stycznia 2008 r. w sprawie szczególnych zasad prowadzenia gospodarki finansowej i działalności inwestycyjnej sądów powszechnych (Dz. U. Nr 11, poz. 69).
7. Rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 11 stycznia 2008r. w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej i działalności inwestycyjnej sądów powszechnych (Dz. U. z 2008 r. Nr 11, poz. 69).
8. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 14 czerwca 2006 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz. U. Nr 107, poz. 726 ze zm.).
9. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 5 maja 2006 r. w sprawie klasyfikacji części budżetowych oraz określenia ich dysponentów (Dz. U. Nr 80, poz. 558 ze zm.).
10. Ustawa o finansach publicznych z dnia 29 sierpnia 2009 r. (Dz. U. Nr 185, poz. 1092)
11. Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych Dz. U. Nr 98, poz. 1070 z późn. zm.
12. Winiarska K. (2010), Komentarz praktyczny, Vademecum Głównego Księgowego, Wolters Kluwer, Warszawa, s. 10.
13. Winiarska K., Kaczurak-Kozak M. (2011), Rachunkowość budżetowa, Wolters Kluwer, Warszawa, s.52.

Liczba znaków ze spacjami: 41 701

Informacje o autorze:

Dr Agnieszka Kister

Uniwersytet Marii Curie – Skłodowskiej

Wydział Ekonomiczny

Instytut Ekonomii i Finansów

Zakład Rachunkowości

e-mail: akister@wp.pl

Danuta Rozpędowska-Matraszek

Analiza regionalna zatrudnienia w sektorze publicznym na przykładzie opieki zdrowotnej

Streszczenie

Celem referatu jest prezentacja wyników analizy zatrudnienia personelu medycznego w sektorze publicznym opieki zdrowotnej według województw z uwzględnieniem tendencji krajowych. W związku z prowadzoną restrukturyzacją i zmianami Ustawodawczymi oraz wymogom stawianym przez UE, sektor publiczny opieki zdrowotnej w ostatnich latach podlega systematycznemu przeobrażaniu się. Zmiany w poziomie i strukturze zatrudnienia personelu medycznego są niezwykle ważnym efektem wdrażania planów reformy opieki zdrowotnej, stąd szczegółowa analiza staje się niezbędna. Potrzeby zdrowotne pacjentów, a także ich wymagania w stosunku do lekarzy ciągle rosną. Przeprowadzanie procesów reorganizacji jest konieczne, bowiem zatrudnienie właściwych pracowników w publicznych podmiotach świadczących usługi w zakresie opieki zdrowotnej powinno być dobrze zorganizowane. Właściwe metody restrukturyzacji i ich prawidłowe uwarunkowania, powinno pozytywnie wpływać na zmiany dostosowań zasobów ochrony zdrowia do potrzeb zdrowotnych ludności.

W części pierwszej referatu analizie poddano należności finansowe samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej wobec pracowników. Pokazano strukturę tych zobowiązań według województw w poszczególnych okresach rozliczeniowych. Kolejną częścią prezentacji wyników jest przedstawienie analizy strukturalno-geograficznej Shift-Share, która jest pomocna do oceny ogólnej sytuacji na rynku pracy w opiece zdrowotnej wśród personelu medycznego. Analiza ta pozwala na syntetyczne opisanie tendencji na specyficznym rynku pracy i wyodrębnienie efektów, w których sytuacja poprawiała się lub pogarszała. Badania empiryczne zatrudnienia zostały przeprowadzone na podstawie informacji rocznych z lat 2003-2009, zawartych w Biuletynach Statystycznych Ministerstwa Zdrowia.

Słowa kluczowe: opieka zdrowotna, zatrudnienie, personel medyczny

Wstęp

Opieka zdrowotna podlega działaniom zmierzającym do zachowania, ratowania, przywracania i poprawy zdrowia w przypadku choroby, urazu oraz zapobieganiu chorobom, które podlegają głębokim i dynamicznym przeobrażeniom zgodnym z trendem zachodzącym w całej gospodarce. Badając zjawiska społeczne i ekonomiczne niezbędne staje się uwzględnienie

zmiennych mających charakter wielowymiarowy. Do analizy danych wielowymiarowych przydatna staje się metoda przesunięć udziałów Shift-Share. Jest to narzędzie pozwalające na ocenę i badanie poziomu rozwoju (tempa zmian wzrostu/spadku) danego regionu na tle obszaru referencyjnego, uwzględniając przy tym zachodzące interakcje i zależności przestrzenne. Analizę przeprowadzono z wykorzystaniem klasycznej analizy przesunięć udziałów Shift-Share oraz modelu stochastycznego regresji ważonej SSANOVA.

Celem opracowania jest prezentacja wyników analizy zatrudnienia personelu medycznego w sektorze publicznym opieki zdrowotnej w przekroju siedmiu zawodów i województw w latach 2003-2009, na podstawie danych statystycznych zawartych w Biuletynach Statystycznych Ministerstwa Zdrowia.

Opieka zdrowotna w Polsce

Szeroko rozumiana ochrona zdrowia jest realizowana na poziomie różnych zadań w zakresie opieki zdrowotnej i promocji zdrowia, jest traktowana jako jedno z ważniejszych praw socjalnych przysługujących każdemu człowiekowi w Polsce [Dercz, Izdebski 2001]. Ochronę taką zapewniają również akty prawa międzynarodowego ratyfikowane przez Polskę¹. Uniwersalny dostęp do świadczeń z zakresu opieki zdrowotnej w krajach UE jest traktowany jako cel priorytetowy [Kamper-Jorgensen 2001] [Östlin, Diderichsen 2001]. Procesy zachodzące na szczeblu mikroekonomicznym, czyli w obrębie pojedynczych podmiotów, mogą być podstawą do oceny skuteczności podejmowanych działań dostosowujących system opieki zdrowotnej do efektywnego funkcjonowania w warunkach otwartego rynku europejskiego.

Stan zdrowia społeczeństwa jest w znacznej części zależny od dobrej organizacji sektora ochrony zdrowia oraz jego kondycji finansowej. Korzyści z opieki zdrowotnej są ograniczone do wydłużenia życia i poprawy jego jakości. Może zachodzić wymienność między ulepszeniem procesu opieki zdrowotnej, a poprawą zdrowia poprzez środki wydane na ulepszenie procesu opieki zdrowotnej. Ogranicza to kwotę, którą można przeznaczyć na poprawę stanu zdrowia [Morris, Devlin, Parkin 2007].

Ochrona zdrowia i opieka zdrowotna to nietypowe sektory rynkowe, ponieważ brak tam warunków doskonałej konkurencji w wyniku, której autonomiczne decyzje nabywców i producentów prowadzą do efektywnego rozmieszczenia zasobów i zaspokojenia potrzeb.

W warunkach dużej konkurencyjności usług medycznych wiedza ekonomiczna lekarzy stanowi jeden z warunków koniecznych do prowadzenia właściwej organizacji usług medycznych. W analizie zatrudnienia w opiece zdrowotnej kluczowe znaczenie ma kształtowanie się wynagrodzenia personelu medycznego, szczególnie lekarzy. Oddziałuje ono bowiem na zatrudnienie w zakładach opieki zdrowotnej, oraz jest ważnym składnikiem kosztów.

Finansowanie zakładów opieki zdrowotnej

Finansowanie zakładów opieki zdrowotnej (jednostek budżetowych) odbywało się jako finansowanie podmiotów, a nie finansowanie świadczeń. Dopiero od połowy lat 90-tych wpro-

¹ - Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych ONZ z 19 grudnia 1966 r., [Dz.U. z 1997 r., Nr 38, poz. 169] oraz Europejska Karta Społeczna z 18 października 1961 r., [Dz.U. z 1999 r., Nr 8, poz. 67].

wadzone finansowanie zadaniowe na podstawie kontraktów z lekarzami i samodzielnymi publicznymi zakładami opieki zdrowotnej (początkowo w niektórych województwach, miastach i gminach). Mimo modyfikowania i usprawniania systemu, nie zdołano wyeliminować negatywnego zjawiska w postaci niskiego poziomu finansowania systemu opieki zdrowotnej². Położenie nacisku na rozwój leczenia stacjonarnego kosztem innych segmentów systemu odbiło się negatywnie na publicznej opiece zdrowotnej.

Problem odnawiającego się zadłużania samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej pozostaje ciągle nie rozwiązany. Wynika on z szeregu przyczyn m.in. z ograniczonej wysokości środków publicznych na ochronę zdrowia oraz nieracjonalnego rozmieszczenia zakładów opieki zdrowotnej, a także niewłaściwej alokacji środków. Zachodzące zmiany to przede wszystkim przebudowa dotychczasowego systemu zarządzania w ramach dostosowywania się do gospodarki rynkowej. Miarą oceny kondycji ekonomicznej podmiotów jest ich zdolność do terminowego pokrywania zobowiązań. Do oceny tej zdolności w poszczególnych podmiotach wykorzystuje się wskaźniki płynności [Krajewski 2009]. Zakład opieki zdrowotnej jako jednostka lub zakład budżetowy, musi prowadzić w związku z tym gospodarkę finansową na zasadach określonych w ustawie o finansach publicznych [Winter 2004].

Zadania Kas Chorych przejął Narodowy Fundusz Zdrowia (NFZ) [Duchniewicz 2002]. Środki finansowe Funduszu są środkami publicznymi. Z ekonomicznego punktu widzenia składka rozważana jest jako szczególna kategoria finansowa za pośrednictwem, której następuje akumulacja funduszy ubezpieczeniowych. Składka zatem jest dominującym instrumentem ekonomicznym uzupełniania zasobów finansowych ubezpieczenia społecznego [Wieteska, Wypych 2009].

Samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej pokrywają z posiadanych środków i uzyskiwanych przychodów koszty działalności i zobowiązań oraz uzyskują osobowość prawną poprzez wpis do rejestru (prowadzonego przez sąd rejestrowy), jako publiczne zakłady opieki zdrowotnej [Derecz, Rek 2007]. Na skutek zmian systemu opieki zdrowotnej, zasady funkcjonowania zakładów opieki zdrowotnej zostały zbliżone do zasad funkcjonowania przedsiębiorstw. Dzięki temu możliwe jest wykorzystanie w ich usprawnianiu instrumentów i doświadczeń restrukturyzacji przedsiębiorstw.

Nie wystarczające przychody negatywnie wpływały na strukturę źródeł finansowania oraz majątek zakładów i wzrost wartości nie zapłaconych w terminie zobowiązań. Długi te zostały w większości przejęte z dniem 1 stycznia 1999 roku przez Skarb Państwa i spłacone za pośrednictwem Banku Handlowego oraz w formie rekompensaty podatkowej. Oddłużenie to nie przyniosło jednak trwałych rezultatów i od 1999 roku SPZOZ zaczęły generować nowe zadłużenie.

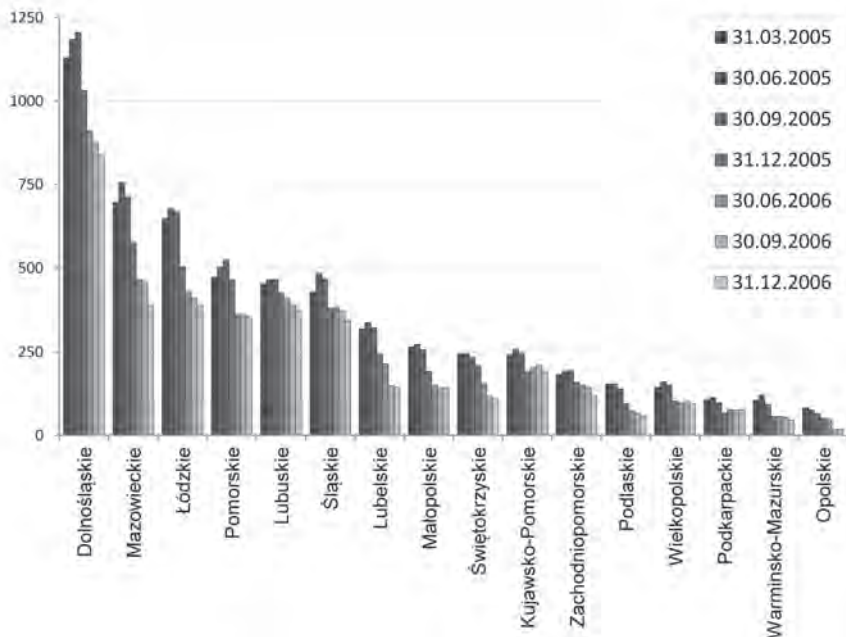
Ustawa 203 o pomocy publicznej i restrukturyzacji publicznych zakładów opieki zdrowotnej spełniła swoje zadanie, ponieważ umożliwiła zakładom zaspokojenie indywidualnych roszczeń pracowników wynikających z art. 4a ustawy z 16 grudnia 1994 roku o negocjowanym systemie kształtowania przyrostu przeciętnych wynagrodzeń u przedsiębiorców oraz o zmianie niektórych ustaw³ na dzień 31 grudnia 2004 roku. Jednak w dalszym ciągu występował problem z realizacją zobowiązań wymagalnych. Ogólna tendencja kształtowania się wartości zobowią-

2 - Narodowy Plan Rozwoju 2007-2013. Strategia Rozwoju Ochrony Zdrowia w Polsce na lata 2007-2013, Ministerstwo Zdrowia, Warszawa, s. 24-25.

3 - [Dz. U z 1995 r. Nr 1, poz. 2, z późn. zm.]

zań wymagalnych (w mln złotych) w Polsce przekładała się na kształt zobowiązań w poszczególnych województwach. Po wzroście zobowiązań w drugim i trzecim kwartale 2005 roku w stosunku do kwartału pierwszego 2005 roku, w okresie dwóch lat zauważyć można powolne wygaszanie tych zobowiązań (por. wykres 1).

Wykres 1. Wartość zobowiązań wymagalnych w kwartałach 2005-2006 roku według województw (w mln zł).
Źródło: Wykonanie własne na podstawie: Informacja z przebiegu realizacji ustawy z dnia 15 kwietnia 2005 r. o pomocy publicznej i restrukturyzacji publicznych zakładów opieki zdrowotnej, Załącznik nr 2c, MZ (marzec



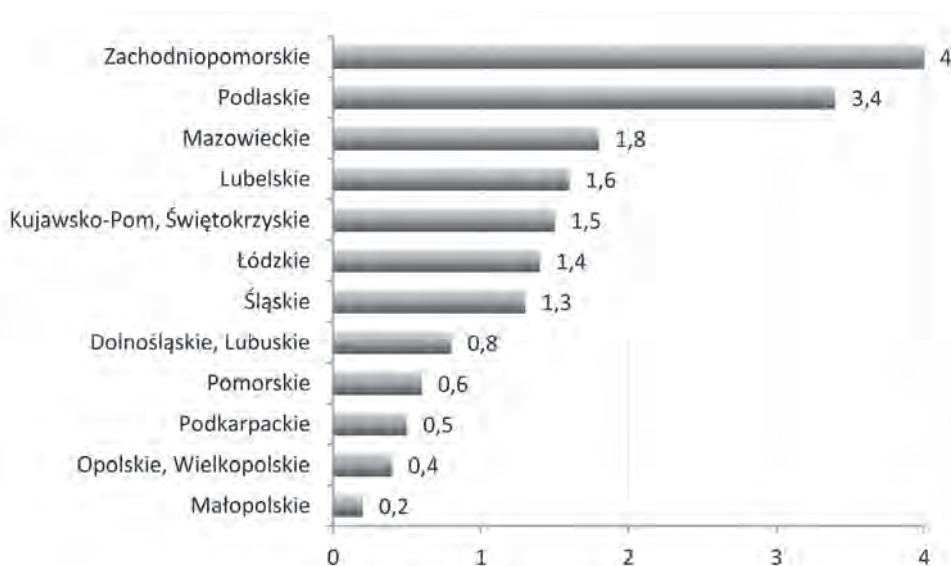
2007).

Informacje na wykresie posortowano wg pierwszego kwartału 2005 roku, to pozwoliło na wyłonienie województwa dolnośląskiego z największymi zobowiązaniami. Na kolejnej wysokości pozycji zaległości znalazły się województwa mazowieckie, łódzkie, pomorskie, lubuskie i śląskie. Najniższe zobowiązania miało województwo opolskie i warmińsko-mazurskie. Spadek zobowiązań cywilnoprawnych przełożył się na spadek zobowiązań wobec pracowników. Znacznie spadły zobowiązania wobec pracowników z tytułu Ustawy 203 na dzień 30 września 2007 roku, niemniej w województwach w dalszym ciągu występuje znaczne zróżnicowanie, (por. wykres 2).

W województwie zachodniopomorskim zobowiązanie z tytułu Ustawy 203 okazało się na najwyższym poziomie 4 mln złotych, tylko w małopolskim zobowiązanie spadło do 200 tysięcy złotych. Województwo warmińsko-mazurskie jako jedyne nie miało zobowiązań z tytułu Ustawy 203. Zobowiązania (Inne) wobec pracowników wystąpiły we wszystkich województwach, (por. wykres 3).

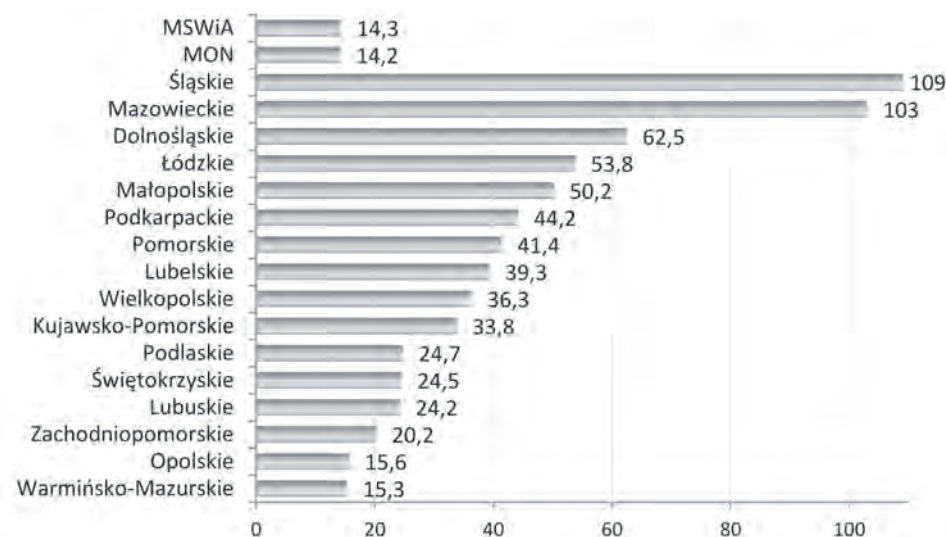
Wykres 2. Zobowiązania samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej wobec pracowników z tytułu Ustawy 203 na 30 września 2007 roku (w mln złotych).

Źródło: Wykonanie własne.



Wykres 3. Zobowiązania inne samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej wobec pracowników na 30 września 2007 roku (w mln złotych).

Źródło: Wykonanie własne



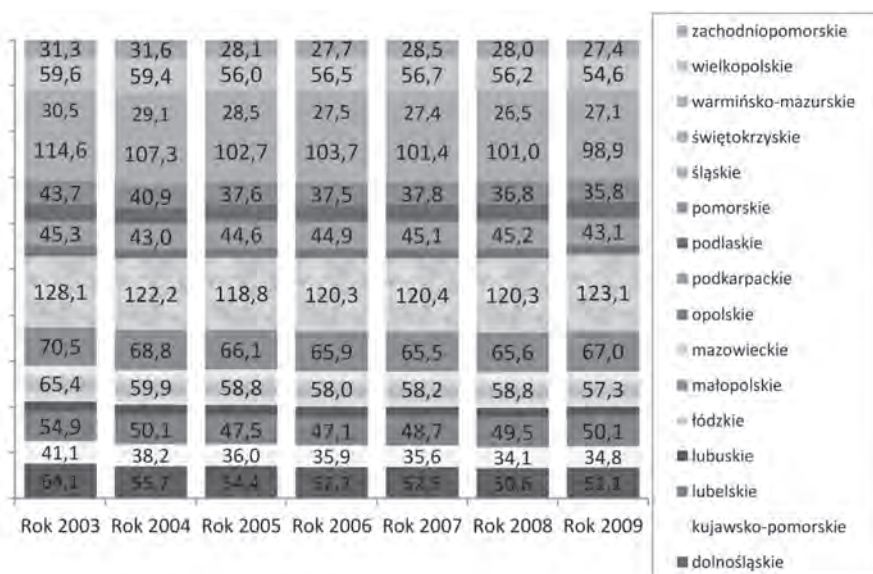
Przewagę z tytułu zobowiązań innych wśród samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej, posiadało województwo śląskie i mazowieckie. W dolnej skali znajduje się województwo warmińsko-mazurskie i opolskie, którego tendencja wypłacalności utrzymuje się. Roszczenia w stosunku do NFZ z tytułu Ustawy 203 wynosiły na koniec 2009 roku ponad 386 mln zł. W województwie mazowieckim 20 placówek dochodziło swoich roszczeń z Funduszem

w sądzie. W tym województwie kwota roszczeń jest także największa i wynosi ponad 112 mln zł. Z problemem roszczeń z tytułu Ustawy 203 uporały się już trzy województwa lubuskie, opolskie i podkarpackim [Kaczmarek 2010].

Strategia zatrudnienia pracowników medycznych

Struktura zatrudnienia pracowników medycznych w poszczególnych województwach w dużej mierze zależy od infrastruktury zasobów rzeczowych, a także od popytu na pracę określonych grup zawodowych z tego sektora. Ważna jest także struktura ludnościowa populacji zamieszkującej dane województwo, co z kolei łączy się z rozwojem gospodarczym i przemysłowym oraz środowiskiem geograficznym. Dostępność do lekarzy zatrudnionych w opiece zdrowotnej w województwach jest zróżnicowana i zależy od wskaźników dostępności do opieki zdrowotnej regionu. Jak duże jest zróżnicowanie personelu medycznego w grupie siedmiu analizowanych zawodów przypadającego na 10 tysięcy mieszkańców w poszczególnych województwach świadczyć mogą uzyskane wyniki (por. wykres 4).

Wykres 4. Personel medyczny według siedmiu zawodów na 10 tysięcy ludności w województwach w latach 2003-2009.
Źródło: Wykonanie własne.



Województwa, które dysponują dużą ilością zakładów opieki zdrowotnej charakteryzują się znacznie większą liczbą pracowników medycznych w analizowanych siedmiu zawodach na 10 tys. mieszkańców. Szczególnie ten wskaźnik wyróżnia województwo mazowieckie, śląskie, małopolskie, łódzkie, wielkopolskie, dolnośląskie i lubelskie (od 123 do 50 pracowników medycznych). W pozostałych województwach wskaźnik ten jest poniżej 50 pracowników.

Zmiany sposobu zatrudnienia pracowników ochrony zdrowia miały swój początek od koń-

ca lat 90-tych. Poza umową o pracę pracownicy coraz częściej zatrudniani są na podstawie umów cywilno-prawnych. Tendencja ta spowodowana jest postępującą prywatyzacją podmiotów sektora ochrony zdrowia oraz dążeniem do zmniejszenia środków przeznaczonych na wydatki osobowe w zakładach opieki zdrowotnej. Jednocześnie w latach 1991-1998 wprowadzano w życie szereg rozwiązań, tworzących podstawę działania quasi rynku świadczeń w publicznym systemie opieki zdrowotnej. Było to m.in. przekształcanie publicznych zakładów opieki zdrowotnej z jednostek budżetowych w samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej, wprowadzenie rachunku kosztów w publicznych zakładach opieki zdrowotnej. Zaczęły powstawać niepubliczne zakłady opieki zdrowotnej, zwłaszcza w podstawowej opiece zdrowotnej i specjalistycznym leczeniu ambulatoryjnym.

Pierwszym dokumentem programowania rozwoju w Polsce był Wstępny Narodowy Plan Rozwoju na lata 2000-2003, kolejnym Narodowy Plan Rozwoju na lata 2004-2006. Dokumenty te zawierały strategię wykorzystania funduszy unijnych i towarzyszących im środków krajowych. Kolejny plan stanowił całościowy program rozwoju polskiej gospodarki⁴.

Strategia Rozwoju Ochrony Zdrowia oparta na Strategii Lizbońskiej [Greta 2006] i Narodowym Planie Rozwoju⁵ uwzględnia zalecenia Światowej Organizacji Zdrowia oraz dyrektywy organów Unii Europejskiej. Istotnym dokumentem rządowym wytyczającym w Polsce kierunki działań na rzecz zapewnienia właściwej opieki oraz wydłużenia okresu sprawności psychicznej i możliwości pełnienia ról społecznych osobom w wieku podeszłym jest Strategia Rozwoju Ochrony Zdrowia na lata 2007-2015.

Efekty strukturalne i geograficzne zatrudnienia personelu medycznego według województw w latach 2003–2009

W celu oceny zatrudnienia w opiece zdrowotnej realizowanego na terenie województw w Polsce, jako narzędzie wspomagające, została zastosowana analiza przesunięć udziałów Shift-Share [Suchecky 2010] wykorzystywana do szacowania efektów strukturalnych i geograficznych. Efekty programu restrukturyzacji określa się poprzez przeniesienie na poziom województwa na terenie, którego jest realizowany dany program, trendów krajowych obserwowanych w danej grupie zawodowej. Różnica pomiędzy faktyczną sytuacją w opiece zdrowotnej na obszarze województwa objętego programem, a wartością wskaźników uzyskaną poprzez przeniesienie trendów krajowych określa w przybliżeniu oddziaływanie programu rozwoju opieki zdrowotnej.

W analizie przesunięć udziałów zmienną badaną oraz referencyjną jest zatrudnienie personelu medycznego w sektorze publicznym według siedmiu grup zawodowych (lekarze, lekarze dentyści, farmaceuci, pielęgniarki, położne, fizjoterapeuci i rehabilitanci z wyższym wykształceniem oraz analitycy medyczni) w latach 2003–2009 dla województw w Polsce.

Na podstawie przyrostów temp krajowych można zauważyć grupy zawodowe, które stanowią zagrożenie dla zapewnienia usług w zakresie opieki zdrowotnej w sektorze publicznym dla populacji. Możliwe jest również określenie zakresu prowadzonej reorganizacji i restruk-

4 - Zarządzenie Nr 11 Prezesa Rady Ministrów z dnia 6 lutego 2004 r. w sprawie powołania Międzyresortowego Zespołu do przygotowania Narodowego Planu Rozwoju na lata 2007-2013.

5 - Dz. U. Nr 116, poz. 1216, Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 roku o Narodowym Planie Rozwoju.

turyzacji zatrudnienia w poszczególnych grupach zawodowych i województwach. W latach 2003 i 2009 dodatnie tempo zatrudnienia lekarzy w sektorze publicznym wystąpiło tylko w województwie warmińsko-mazurskim (6,9%). W zawodzie farmaceutów i stomatologów, po zmianie przepisów o działalności gospodarczej, wszystkie województwa przeszły transformację sektorową. Przy czym, w największym stopniu zauważalne jest to w przypadku stomatologów w województwie podlaskim, śląskim, dolnośląskim i zachodniopomorskim. Farmaceuci w województwie mazowieckim, świętokrzyskim, pomorskim, dolnośląskim i śląskim zasilili w największym stopniu szeregi sektora prywatnego. Pomimo znacznych wyjazdów pielęgniarek do krajów Unii odnotowano najwyższe tempo spadku pracujących pielęgniarek od -18,3% w województwie kujawsko-pomorskim do -0,3% w województwie podlaskim. Dodatnie tempo zmian wystąpiło w zawodzie pielęgniarek tylko w województwie mazowieckim, w którym zwiększyła się liczba szpitali publicznych. W województwie podlaskim, wielkopolskim, małopolskim i mazowieckim odnotowano dodatnie tempo zmian w zawodzie położnej. Dodatnie tempo zmian w zawodzie fizjoterapeutów i rehabilitantów wystąpiło tylko w województwie warmińsko-mazurskim. Najkorzystniej ma się sytuacja w zawodzie analityków medycznych, gdyż aż w dziewięciu województwach wystąpiło dodatnie tempo zmian.

Porównując tempa spadku regionalnego poszczególnych województw z przeciętnym, krajowym spadkiem (-10,45%) w analizowanych latach 2003 i 2009 można zaobserwować województwa o spadku poziomu zatrudnienia personelu medycznego od -20,26%; -18,1%; -15,49%; -15,46%; -13,73%; -13,69%; -12,46%; -12,34% i -11,37% od krajowego (odpowiednio w województwach dolnośląskim, pomorskim, lubuskim, kujawsko-pomorskim, opolskim, śląskim, łódzkim, zachodniopomorskim i świętokrzyskim) oraz grupę województw o wzroście poziomu zatrudnienia personelu medycznego niż przeciętnie w kraju w granicach od -8,77%, -8,66%; -8,34%; -4,92%; -4,81%; -3,85% do -3,55% (odpowiednio w województwach: lubelskim, podlaskim, wielkopolskim, małopolskim, podkarpackim, mazowieckim i warmińsko-mazurskim). Tylko województwo świętokrzyskie i lubelskie jest na poziomie najbardziej zbliżonym do krajowego. Zmiany te mogły wynikać zarówno ze zmian struktury zatrudnienia personelu medycznego związanego z restrukturyzacją prowadzoną przez szpitale w poszczególnych województwach (efekty strukturalne), jak i ze zmian wewnętrznych sytuacji konkurencyjności danego obszaru (efekty geograficzne).

Spadek poziomu zatrudnienia personelu medycznego o (-11,37%) w województwie świętokrzyskim, czyli o -0,92% ponad przeciętne tempo spadku krajowego (-10,45%), spowodowany był w niewielkim stopniu zmianami strukturalnymi działalności restrukturyzacyjnej (0,57%), a w znacząco mniejszym stopniu przez zmiany wewnętrzne związane z konkurencyjnością z innymi regionami (-1,5%). Zmiany w poziomie analizowanej zmiennej, we wszystkich badanych województwach wywołane były przede wszystkim zmianami wynikającymi ze zmian wewnętrznych sytuacji konkurencyjności danego obszaru (efekt geograficzny).

Inna sytuacja nastąpiła w województwie lubelskim, gdzie wzrost poziomu zatrudnienia personelu medycznego powyżej przeciętnego tempa krajowego (1,68%) spowodowany był zarówno przez niekorzystne zmiany struktury regionalnej działalności restrukturyzacyjnej (-0,42%) jak i przez znacznie większy wzrost wynikający ze zmian wewnętrznej sytuacji konkurencyjności (2,1%).

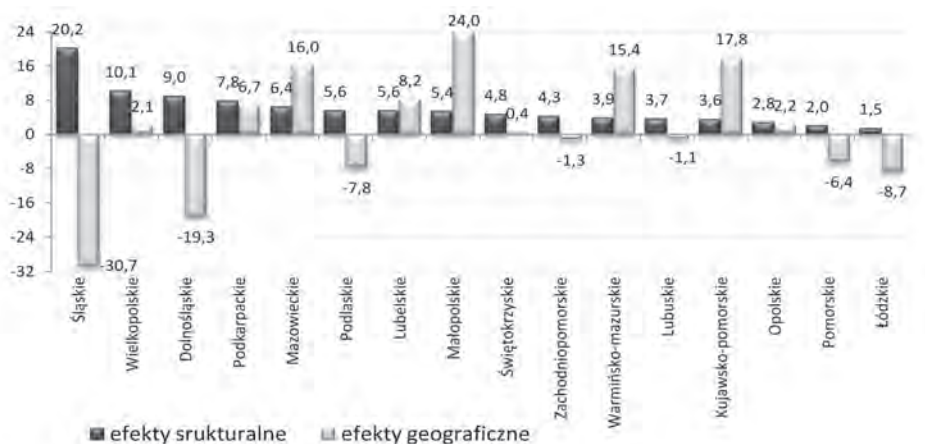
Przeciętne tempo wzrostu wojewódzkiego może różnić się z dwóch powodów. Po pierw-

sze rozmieszczenie regionalne wag między kategoriami jest różne w różnych województwach. Wzrost/spadek zatrudnienia może być silniejszy, ponieważ udziały (wagi) dynamicznych zawodów medycznych poprzez aktywność ekonomiczną są wyższe w jednych województwach, a niższe w innych. Jest to efekt strukturalny, jako różnice między strukturami wojewódzkimi objaśniają zróżnicowanie średnich wojewódzkich stóp wzrostu/spadku. Drugą różnicą temp jest to, iż dla każdej kategorii podziału przekrojowego stopy wzrostu/spadku wojewódzkiego mogą się różnić. Oznacza to, że wzrost/spadek regionalny może być silniejszy w danym województwie w porównaniu z innym województwem, ponieważ zawody aktywności ekonomicznej województwa pierwszego charakteryzują się większą dynamiką niż w województwie drugim. Jest to efekt geograficzny, odchylenia bowiem między elementarnymi stopami wojewódzkimi i wyjaśniają różnice między średnimi stopami wojewódzkimi. Często te dwa efekty strukturalny i geograficzny pojawiają się jednocześnie, powodują zróżnicowania między średnimi wojewódzkimi stopami wzrostu/spadku, a metoda przesunięć udziałów Shift-Share pozwala na ich wyróżnienie.

Dokładniejsze wyniki uzyskano z wykorzystaniem analizy dynamicznej, która jest sumą efektów na podstawie wszystkich analizowanych lat zatrudnienia personelu medycznego, (por. wykres 5).

Wykres 5. Efekty strukturalne i geograficzne w grupie siedmiu zawodów pracowników medycznych według województw w latach 2003-2009.

Źródło: Wykonanie własne na podstawie uzyskanych wyników w pakiecie Soritec.



Posortowanie według efektów strukturalnych wyróżnia województwo śląskie, wielkopolskie, dolnośląskie, podkarpackie, mazowieckie, podlaskie, lubelskie i małopolskie pod względem wysokości efektów od 20,2% do 5,4% zmian struktury zatrudnienia. W pozostałych województwach efekty strukturalne poniżej 5%. Znacznie większe zróżnicowanie wystąpiło w strukturze przestrzennej efektów geograficznych. Najmniej korzystne w województwie śląskim, dolnośląskim, łódzkim, podlaskim, pomorskim, zachodniopomorskim i lubuskim, ponieważ efekty są ujemne. Korzystny wpływ mają efekty geograficzne na zatrudnienie w województwie małopolskim, kujawsko-pomorskim, mazowieckim i warmińsko-mazurskim.

Model stochastyczny regresji ważonej SSANOVA

Rozszerzeniem klasycznej analizy Shift-Share będzie stochastyczny model ważonej analizy wariancji SSANOVA [Berzeg 1978], którego parametry można oszacować bezpośrednio wykorzystując odpowiednią procedurę obliczeniową statystyczno-ekonometryczną w pakietach programowych np. Soritec [Suchecki 2010]. Procedura umożliwia zastosowanie jednoczesne ważonej MNK z daną macierzą wariancji-kowariancji składników losowych (macierz diagonalna o elementach na głównej przekątnej jako 1/zmiennej referencyjnej) z uwzględnieniem warunku pobocznego (sumowania się a priori ważonych parametrów do zera).

Przechodząc do uogólnienia prezentowanej powyżej metody można uzyskać tempa wzrostu liczby pracującego personelu medycznego, stosując stochastyczny model ważonej analizy wariancji Shift-Share ANOVA1. Warunek poboczny w postaci wartości zerowej ważonej sumy parametrów modelu SSANOVA oznacza, iż referencyjnym punktem odniesienia są średnie wartości krajowe, w tym przypadku średnia z 7 efektów obliczonych dla zawodów wynosi (-11,09%) (por. tablica 1).

Tablica 1. Wyniki estymacji modelu ANOVA1 dekompozycji tempa wzrostu liczby pracowników medycznych 7 zawodów i województw w latach 2003-2009.

MIXED : dependent variable is TX				
Using 1-112				
Approximate degrees of freedom "used" by estimation				
Number of independent variables including constant= 8				
Number of rows in mixed constraint matrix = 1				
Approximate information in mixed constraints in terms of equivalent				
number of fixed constraints= 1.00000				
Degrees of freedom to be deducted from number of observations in				
calculating summary statistics = 7				
Variable	Coefficient	Std Err	T-stat	Signf
^CONST	-10.4506	0.901271	-11.5954	0.000
Z1	-5.34751	1.50608	-3.55061	0.001
Z2	-45.2084	6.89392	-6.55773	0.000
Z3	-41.7756	7.95702	-5.25016	0.000
Z4	3.72372	0.712672	5.22501	0.000
Z5	4.78067	3.24034	1.47536	0.143
Z6	-8.75415	9.09149	-0.962895	0.338
Z7	14.9251	8.95479	1.66672	0.099
R-Squared = 0.586452 No. obs= 112				
R-Bar-Squared (Adj for df)= 0.562821				
Log of likelihood function = -814.156				
Durbin-Watson (0 gaps) = 1.904345				
Durbin-Watson(4) (0 gaps) = 2.063732				
Sum of squared residuals = 0.135124E+08				
Std. error of regression = 358.733				
Sum of residuals = 280.542				
Mean of dependent variable = -482.804				
F(6, 105) = 24.8168				
Significance level = 0.000000				
Compatibility statistic = 0.197270E-15				
Distributed as chi-squared with 1 d.f.				

Źródło: Obliczenia własne.

O łącznej istotności parametrów sektorowych (7 zawodów pracowników medycznych) ANOVA1 świadczy test na 5% poziomie istotności $F = 24,82 \geq F^* = 2,18613$. Odrzucamy hipotezę zerową o braku istotności parametrów na rzecz hipotezy alternatywnej oznacza to, że co najmniej jeden z parametrów sektorowych istotnie różni się od zera.

Model klasyczny przydziela część niekorzystnego (negatywnego) efektu geograficznego województwom z większą liczbą pracowników medycznych i jednocześnie część efektu geograficznego pozytywnego (korzystnego) województwom mniej zasobnym w kadrę wyższego szczebla, czyli tam, gdzie odpowiednich pracowników jest znacznie więcej w jednym zawodzie

Tablica 2. Wyniki estymacji modelu ANOVA2 dekompozycji tempa wzrostu liczby pracowników medycznych dla 7 zawodów i województw w latach 2003-2009.

MIXED : dependent variable is TX				
Using 1-112				
Approximate degrees of freedom "used" by estimation				
Number of independent variables including constant=			24	
Number of rows in mixed constraint matrix =			2	
Approximate information in mixed constraints in				
terms of equivalent number of fixed constraints=			2.00218	
Degrees of freedom to be deducted from number of				
observations in calculating summary statistics =			22	
Variable	Coefficient	Std Err	T-stat	Signf
^CONST	-10.4506	19.7848	-0.528211	0.599
Z1	-5.45665	33.1226	-0.164741	0.870
Z2	-45.7458	151.534	-0.301886	0.763
Z3	-42.4102	174.901	-0.242481	0.809
Z4	3.81016	15.6682	0.243178	0.808
Z5	4.72234	71.1755	0.663478E-01	0.947
Z6	-9.32168	199.683	-0.466825E-01	0.963
Z7	15.1620	196.699	0.770823E-01	0.939
V1	-10.0518	68.7434	-0.146221	0.884
V2	-5.64020	87.1212	-0.647397E-01	0.949
V3	2.10366	74.7134	0.281564E-01	0.978
V4	-6.45102	133.949	-0.481602E-01	0.962
V5	-0.823016	68.0519	-0.120940E-01	0.990
V6	5.64748	65.3074	0.864754E-01	0.931
V7	7.46603	46.6391	0.160081	0.873
V8	-4.28905	128.990	-0.332509E-01	0.974
V9	4.70767	82.8646	0.568116E-01	0.955
V10	1.37543	102.383	0.134341E-01	0.989
V11	-6.90704	84.4120	-0.818253E-01	0.935
V12	-3.62657	49.7213	-0.729380E-01	0.942
V13	-1.50442	101.735	-0.147877E-01	0.988
V14	5.51929	121.713	0.453466E-01	0.964
V15	1.93130	71.5392	0.269964E-01	0.979
V16	-2.13401	100.472	-0.212399E-01	0.983
R-Squared = 0.802010 No. obs= 112				
R-Bar-Squared (Adj for df)= 0.755812				
Log of likelihood function = -772.909				
Durbin-Watson (0 gaps) = 2.354598				
Durbin-Watson(4) (0 gaps) = 1.876346				
Sum of squared residuals = 0.646921E+07				
Std. error of regression = 268.105				
Sum of residuals = 2052.99				
Mean of dependent variable = -482.804				
F(21, 90) = 17.3603				
Significance level = 0.000000				
Compatibility statistic = 5.56588				
Distributed as chi-squared with 2 d.f.				

Źródło: Obliczenia własne.

lub w drugim zawodzie. W konsekwencji również efekt strukturalny jest modyfikowany.

Kolejne lata badań nad tego typu metodami (Berzeg, Arcelus 1984; Patterson 1991), pozwoliły na rozszerzenie regresyjnego modelu analizy wariancji dla metody przesunięć udziałów przez wprowadzenie efektu geograficznego do równania regresji. Pozwoliło to na uzyskanie informacji zarówno na temat efektów sektorowych dla zawodów medycznych w Polsce, jak i efektów dla poszczególnych województw. Zastosowanie rozszerzonej procedury, która wykorzystuje UMNK przy warunkach pobocznych dla siedmiu zawodów i szesnastu województw i pozwala na uzyskanie rozszerzonych informacji odnośnie zmian zatrudnienia zachodzących w Polsce oraz w sektorach i województwach, (por. tablica 2).

Dla modelu ANOVA2 statystyka testu F Fishera świadczy o łącznej istotności parametrów na 5% poziomie dla całego modelu. $F=17,36 \geq F^*=1,6745$, stąd na 5% poziomie istotności odrzucamy hipotezę o braku istotności parametrów dla zespołu zmiennych uwzględnionych w modelu.

W przypadku metody pośredniej, zmienność nieobjaśniona reprezentowana przez reszty modelu ANOVA2 jest dodana do efektów strukturalnych, które są obliczane jako wielkość rezydualna. Jak wynika z zagregowanych rezultatów obliczeń na podstawie danych dla Polski, korekta wielkości efektów strukturalnych nie przekracza 0,025% zmian całkowitych regionalnego tempa wzrostu badanej zmiennej pracującego personelu medycznego, (por. tablica 3).

Tablica 3. Porównanie dwóch wariantów analizy strukturalno-geograficznej pracującego personelu medycznego według województw w latach 2003-2009.

województwa	Metoda klasyczna		Model ANOVA2		Różnice efektów geograficznych
	S_k – efekt strukturalny	G_w – efekt geograficzny	S_r – efekt strukturalny	G_w – efekt geograficzny	
Dolnośląskie	0,23	-10,04	0,24	-10,05	0,011
Kujawsko-pomorskie	0,62	-5,63	0,63	-5,64	0,011
Lubelskie	-0,42	2,10	-0,42	2,10	-0,001
Lubuskie	1,39	-6,43	1,41	-6,45	0,018
Łódzkie	-1,16	-0,84	-1,18	-0,82	-0,019
Małopolskie	-0,12	5,65	-0,11	5,65	0,005
Mazowieckie	-0,85	7,45	-0,87	7,47	-0,012
Opolskie	0,99	-4,27	1,01	-4,29	0,022
Podkarpackie	0,92	4,72	0,93	4,71	0,013
Podlaskie	0,41	1,38	0,41	1,38	0,008
Pomorskie	-0,74	-6,92	-0,75	-6,91	-0,008
Śląskie	0,39	-3,63	0,39	-3,63	-0,004
Świętokrzyskie	0,57	-1,50	0,58	-1,50	0,005
Warmińsko-mazurskie	1,36	5,54	1,38	5,52	0,021
Wielkopolskie	0,19	1,93	0,18	1,93	-0,003
Zachodniopomorskie	0,25	-2,13	0,25	-2,13	0,003

Źródło: Obliczenia własne.

Wyższe, co do wartości bezwzględnej efekty (wyróżnione) wskazują, że te województwa posiadających lepsze zaplecze w postaci kadry pracującego personelu medycznego efekt strukturalny z ANOVA2 jest bardziej korzystny (pozytywny), a efekt geograficzny bardziej niekorzystny (negatywny). Z drugiej strony, w większości województw z mniejszą liczbą kadry w personelu medycznego mając przez to mniejszą renomę, efekt strukturalny z ANOVA2 jest mniej korzystny, zaś efekt geograficzny bardziej korzystny.

Na podstawie efektów geograficznych można wnioskować, że tylko województwa pomorskie, podkarpackie, warmińsko-mazurskie, śląskie, podlaskie i łódzkie możemy zaliczyć do atrakcyjnych dla województw sąsiadujących z nimi. Tylko w przypadku czterech województw (podlaskiego, śląskiego, wielkopolskiego i małopolskiego) efekt strukturalny jest niekorzystny, co świadczy o pozytywnej tendencji zatrudnienia personelu medycznego w pozostałych dwunastu województwach. Różnica jest równa kowariancji między efektem specyficznym a efektem geograficznym.

Podsumowanie

Na wzrost poziomu regionalnego zatrudnienia personelu medycznego według siedmiu zawodów oddziałują zarówno zmiany strukturalne w województwach (w mniejszym stopniu), zmiany geograficzne konkurencyjności (w większym stopniu). Za pomocą analizy przesunięć udziałów SSA (Shift-Share Analysis) oraz modeli SSANOVA pokazano zróżnicowanie regionalne w województwach. W podejściu SSANOVA (Stochastyczny Model Ważonej Analizy Wariancji Shift-Share) efekt lokalny (geograficzny) traktowany jest jako składnik losowy. Oznacza to jednak konieczność uzyskiwania informacji o czynnikach przestrzennych pośrednio, na podstawie reszt estymacji modelu, mimo założenia, że wartość oczekiwana błędu równa jest zero. Metoda SSANOVA2 rozdziela efekt geograficzny od składnika losowego. Struktura zatrudnienia personelu medycznego z wykorzystaniem analizy przesunięć udziałów pokazuje, iż występuje zarówno zróżnicowanie efektów struktury, jak i efektów konkurencyjności. Wyniki te mogą służyć do oceny sytuacji zasobów ludzkich, jak również struktury technicznej publicznych zakładów opieki zdrowotnej.

Bibliografia

1. Dercz M., Izdebski H., (2001), Organizacja ochrony zdrowia w Rzeczypospolitej Polskiej w świetle obowiązującego ustawodawstwa, Polskie Wydawnictwo Prawnicze Iuris Sp. z o.o., Warszawa-Poznań, s. 7-9.
2. Dercz M., T. Rek, (2007), Ustawa o zakładach opieki zdrowotnej. Komentarz. Stan prawny na 1 stycznia 2007 r., Wyd. Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., Warszawa, s. 248-249.
3. Duchniewicz S., (2002), Systemowe zarządzanie opieką zdrowotną w Polsce, [w:] Zdrowie Publiczne, Nr 1, s.81-82.
4. Greta M., (2006), Miejsce regionu i euroregionu w polityce regionalnej a aspekcie uwarunkowań li-zbońskich, [w:] Regionalne aspekty polityki konkurencji w procesie integracji europejskiej, (red.), J. Witkowska, Z. Wysokińska, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź, s. 44-47.
5. Kaczmarek A., (4 marca 2010), Ustawa „203” wiecznie żywa: szpitale wciąż walczą o pieniądze, Rynek Zdrowia.
6. Kamper-Jorgensen F., (2001), The Danish Government Program on Public Health and Promotion 1999-2008, A case study, Policy Learning Curve Series, Number 5, World Health Organization Re-

- gional Office for Europe, Copenhagen European Centre for Health Policy, Brussels, s. 10-15.
7. Krajewski S., (2009), Prywatyzacja Restrukturyzacja Konkurencyjność polskich przedsiębiorstw, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne S.A., Warszawa, s.184.
 8. Morris S., N. Devlin, D. Parkin, (2007), *Economic Analysis in Health Care*, Copyright by John Wiley & Sons, England, (przekład: E. Nojszewska, M. Próchniak, P. Ciżkowicz), (2011), *Ekonomia w ochronie zdrowia*, Wyd. Wolter Kluwer Polska Sp. z o.o., Warszawa, s. 406-407.
 9. Östlin P., Diderichsen F., (2001), *Equity-oriented national strategy for public health in Sweden*, Policy Learning Curve Series, Number 1, European Centre for Health Policy Brussels, s. 5-9
 10. Suhecki B. (red. nauk.), (2010), *Ekonometria Przestrzenna. Metody i modele analizy danych przestrzennych*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa, s. 163-166.
 11. Wieteska S., M. Wypych (red.) (2009), *W poszukiwaniu efektywności finansów publicznych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź, s.161.
 12. Winter M., (2004), *Restrukturyzacja finansowa, organizacyjna i własnościowa zakładów opieki zdrowotnej*, [w:] *Problemy zarządzania. Ochrona zdrowia*, Wyd. Naukowe Wydz. Zarządzania UW, Warszawa, s. 62.
- Dokumenty Rządowe;
1. Dz. U z 1995 r. Nr 1, poz. 2, z późn. zm.
 2. Dz. U. Nr 116, poz. 1216, Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 roku o Narodowym Planie Rozwoju.
 3. Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych ONZ z 19 grudnia 1966 r., [Dz.U. z 1997 r. , Nr 38, poz. 169] oraz Europejska Karta Społeczna z 18 października 1961 r., [Dz.U. z 1999 r., Nr 8, poz. 67].
 4. Narodowy Plan Rozwoju 2007-2013. Strategia Rozwoju Ochrony Zdrowia w Polsce na lata 2007-2013, Ministerstwo Zdrowia, Warszawa.

Liczba znaków ze spacjami: 36 020

Informacje o autorze:

Mgr Danuta Rozpędowska-Matraszek

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Skierniewicach

e-mail: daroma@uni.lodz.pl

Alina Daniłowska

Dług publiczny w Polsce na tle krajów Unii Europejskiej

Streszczenie

Celem niniejszego opracowania jest określenie poziomu i struktury zadłużenia sektora finansów publicznych w Polsce oraz jego skutków dla gospodarki w kontekście kryzysu finansów publicznych w Unii Europejskiej. Zakres terminowy pracy to lata 2000-2010. Materiały wykorzystane w opracowaniu obejmują literaturę przedmiotu i dane empiryczne pochodzące z publikacji Ministerstwa Finansów i Eurostatu. W artykule zastosowano metodę opisową i porównawczą oraz statystykę opisową.

Z przeprowadzonej analizy wynika, że poziom długu publicznego w Polsce oceniany jego relacją do PKB w badanym okresie znacznie wzrósł, jednak w stopniu mniejszym niż przeciętny dług dla UE. Przyczynami długu w Polsce w znacznym stopniu jest walka grup interesu o największy udział w transferach z budżetu państwa, co jest zjawiskiem negatywnym. Pozytywną przyczyną długu są koszty rozbudowy infrastruktury technicznej i społecznej współfinansowane przez Unię Europejską. Obsługa długu publicznego jest stosunkowo znacznym obciążeniem budżetu państwa, ale ważne jest, że nie wykazuje trendu wzrostowego.

Słowa kluczowe: dług publiczny, sektor finansów publicznych, budżet państwa

Wstęp

Zadłużenie sektora finansów publicznych jest obecnie jednym z najważniejszych problemów Unii Europejskiej. Wynika to z faktu powszechności wysokiego zadłużenia państw oraz ze stopnia powiązań najbardziej zadłużonych gospodarek z systemem gospodarki światowej. W takiej sytuacji problemy jednego z państw, nawet niewielkiego jak np. Grecja szybko stają się przyczyną „zawirowań” na rynkach finansowych, które z kolei poprzez różne mechanizmy transmisji mają swoje przełożenie na realną sferę gospodarki tzn. produkcję dóbr i usług.

Problem długu publicznego przez wiele lat aż do 2009 r. nie był problemem wiodącym w badaniach ekonomicznych. Oczywiście, ekonomiści i politycy zdawali sobie sprawę z możliwości wystąpienia tego problemu w praktyce, co znalazło np. wyraz w umieszczeniu w Traktacie z Maastricht zapisu, że poziom długu publicznego nie może przekroczyć 60% PKB, czy odpowiednich zapisów w prawie krajowym. Jednocześnie jednak, w wielu krajach UE jego

poziom przekroczył tę granicę już wiele lat temu¹ i praktyczne bez większych reperkusji. Dopiero splot szeregu okoliczności takich jak głęboki kryzys finansowy i postępujący w ślad za nim kryzys gospodarczy na niespotykaną od czasu wielkiego kryzysu z lat 1929-1933 skalę spowodował, że został problem długu publicznego nasilił się, w przypadku Grecji przybrał postać kryzysu finansów publicznych, a szereg innych krajów stoi przed jego realną groźbą.

Celem niniejszego opracowania jest określenie poziomu i struktury zadłużenia sektora finansów publicznych w Polsce oraz jego skutków dla gospodarki w kontekście kryzysu finansów publicznych w Unii Europejskiej.

Przeprowadzona w pracy analiza powinna pozwolić na odpowiedź na szereg pytań: (i) jakie są przyczyny powstania problemu długu publicznego w teorii i w praktyce ze szczególnym odniesieniem do bieżącego kryzysu, (ii) jaki jest poziom i struktura zadłużenia sektora finansów publicznych w Polsce na tle innych państw Unii Europejskiej, (iii) jakie są koszty i inne skutki zadłużania się sektora finansów publicznych.

Materiały i metody

Badania przeprowadzone w pracy dotyczą okresu 2000-2010. Materiały wykorzystane w opracowaniu obejmują literaturę przedmiotu dotyczącą teoretycznych, prawnych i praktycznych aspektów długu publicznego. Dane empiryczne pochodzą z publikacji Ministerstwo Finansów i Eurostatu.

W artykule zastosowano metodę opisową i porównawczą oraz statystykę opisową.

Artykuł składa się z części teoretyczno-prawnej i analitycznej. Część pierwsza zawiera analizę definicyjnych i prawnych aspektów długu publicznego oraz spojrzenie na problem długu przez pryzmat tradycyjnego ujęcia i w świetle współczesnych teorii ekonomicznych. W części analitycznej znajduje się ocena poziomu i struktury długu oraz jego skutków w Polsce na tle innych krajów Unii Europejskiej. Opracowanie kończy podsumowanie.

Metodyczno - prawne aspekty analizy problemu długu publicznego

Pojęcie długu publicznego

Używany w literaturze termin dług publiczny odnosi się zazwyczaj do zadłużenia sektora finansów publicznych, który to sektor według metody przyjętej w Unii Europejskiej (European System of Accounts ESA95) składa się ze wszystkich jednostek organizacyjnych, które nie są producentami rynkowymi i których produkty są kierowane do konsumpcji indywidualnej lub zbiorowej finansowanej głównie przez obowiązkowe płatności dokonywane przez jednostki należące do innych sektorów i/lub wszystkie instytucje zajmujące się głównie redystrybucją dochodu narodowego i bogactwa.

Sektor ten obejmuje²:

a) sektor rządu centralnego (organy władzy publicznej, w tym organy administracji rządowej)

1 - Np. w 1995 r. na 12 krajów UE 8 wykazywało zadłużenie dużo wyższe niż ta granica: Belgia - 130,4% PKB, Włochy - 121% PKB, Grecja - 97% PKB, Irlandia - 82,0% PKB, Holandia 76,1% PKB, Dania - 72,6% PKB, Hiszpania - 63,3% PKB, a pozostałe 4 miały poziom zbliżony: Portugalia - 59,2% PKB, Niemcy 55,6% PKB, Francja - 55,5% PKB, Wielka Brytania - 51,2% PKB.
2 - W przypadku Polski w stosunku do metodologii ESA występują pewne różnice w liczbie podmiotów zaliczanych do sektora finansów publicznych oraz przyjętych zasadach rachunkowości.

wej, agencje rządowe, organy kontroli państwowej i ochrony prawa oraz sądy i trybunały itd.),

- b) sektor rządów stanowych (przy federacyjnej strukturze państwa, w Polsce nie występuje),
- c) sektor samorządowy (jednostki samorządu terytorialnego: gminy, powiaty, miasta na prawach powiatu, województwa i samorządowe zakłady budżetowe),
- d) sektor ubezpieczeń społecznych (fundusze ubezpieczeń społecznych: ZUS, KRUS, NFZ).

Natomiast sektor publiczny według tej metody składa się z sektora finansów publicznych oraz należących do państwa przedsiębiorstw, takich które większość przychodów otrzymują ze sprzedaży dóbr i usług [Manual 2010].

Traktat z Maastricht definiuje dług sektora finansów publicznych jako całkowite zadłużenie sektora finansów publicznych według wartości nominalnej na koniec roku skonsolidowane między subsektorami i w ich ramach³. Bardzo syntetyczną definicję długu opartą na podstawowych jego przyczynach podaje Colander [2010]. Według niej dług publiczny to suma zakumulowanych deficytów budżetowych pomniejszona o zakumulowane nadwyżki budżetowe. W tej definicji uwypukla się rolę deficytu budżetowego dla powstania długu. Definicja Owsiaka z kolei opiera się na podstawowym składniku długu. Według niego dług publiczny określa się ogólnie jako finansowe zobowiązanie władz publicznych (państwowych i samorządowych) z tytułu zaciągniętych pożyczek. Jednak przyczynami powstania długu mogą być skutki innej działalności władz publicznych, np. przymusowe wywłaszczenie na zasadach odpłatności, zobowiązania odszkodowawcze itp. [Owsiak 2005].

Ocena poziomu długu publicznego

Dług publiczny ma swoją wartość bezwzględną nominalną wyrażoną w walucie danego kraju jako liczba jednostek pieniężnych odpowiadających zadłużeniu. I ta właśnie kwota jest pokazywana na popularnych w ostatnich latach tzw. licznikach długu publicznego⁴. Jednak aby wyeliminować wpływ wielkości gospodarki na poziom długu stosuje się miary względne, w których bezwzględną wartość długu publicznego odnosi się do innej wielkości skorelowanej z wielkością gospodarki. Za podstawę odniesienia może służyć liczba obywateli danego kraju. Powstały w ten sposób wskaźnik jest miarą skierowaną do obywateli danego kraju aby zainteresować ich problemem długu i unaocznic jego skalę. We wskaźniku najczęściej spotykanym i mogącym służyć również do porównań międzynarodowych za podstawę służy poziom PKB, a więc dług wyraża się jako odsetek PKB.

Dopuszczalny poziom długu publicznego⁵ podlega regulacji zarówno na szczeblu krajowym jak i na szczeblu unijnym.

Na szczeblu krajowym w Polsce najważniejsza regulacja poziomu długu znajduje się w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Art. 216 pkt 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej mówi, że „Nie wolno zaciągać pożyczek lub udzielać gwarancji i poręczeń finansowych, w następstwie których państwowy dług publiczny przekroczy 3/5 wartości rocznego produktu krajowego brutto.” Konsekwencją zapisu w konstytucji jest regulacja wielkości długu w Ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Według Art. 74 tej ustawy Minister Finansów sprawuje kontrolę nad sektorem finansów publicznych w zakresie przestrzegania zasady stano-

3 - Po wyeliminowaniu wewnętrznego zadłużenia.

4 - W Warszawie taki licznik znajduje się na skrzyżowaniu Al. Jerozolimskich i ul. Marszałkowskiej.

5 - Oraz deficytu budżetowego.

więcej, że państwowy dług publiczny nie może przekroczyć 60 % wartości rocznego produktu krajowego brutto. Ustawa ta precyzuje też szereg działań, które muszą być podjęte gdy poziom długu przekroczy 60%, np. zamrożenie płac pracowników państwowej sfery budżetowej, waloryzując rent i emerytur tylko o wskaźnik inflacji w poprzednim roku, ustalenie, że wydatki budżetu jednostki samorządu terytorialnego określone w uchwale budżetowej na kolejny rok nie mogą być wyższe niż dochody. Ponadto w takiej sytuacji, Rada Ministrów najpóźniej w terminie miesiąca od dnia ogłoszenia relacji, przedstawia Sejmowi program sanacyjny mający na celu ograniczenie tej relacji do poziomu poniżej 60 %.

Na szczeblu Unii Europejskiej poziom długu i deficytu regulowane są przez tzw. Traktat z Maastricht z 1992 r. powołujący Unię Europejską⁶. Traktat ten zobowiązuje państwa członkowskie do dyscypliny budżetowej odnośnie długu i deficytu. Dług publiczny nie może przekroczyć 60% PKB, a deficyt budżetowy 3% PKB.

Dla porównania, w Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej określa się kwotowo maksymalny poziom długu publicznego w ujęciu nominalnym (bezwzględny), a nie jako odsetek PKB. W związku z tym co pewien czas Kongres Stanów Zjednoczonych zmuszony jest do podniesienia tego poziomu. Miało to miejsce już około 100 razy i z reguły odbywało się bez większych problemów, aż do lipca bieżącego roku. Dyskusja i walka polityczna między rządzącą partią demokratyczną a partią republikańską oraz w rezultacie obniżenie w przez agencję ratingową *Standard & Poor's* oceny wiarygodności kredytowej Stanów Zjednoczonych wywołał niepokój na światowych rynkach finansowych wyrażający się w spadkach wartości indeksów giełdowych i szybkich zmianach kursów walutowych walut o zasięgu światowym tj. franka szwajcarskiego, jena funta brytyjskiego, dolara amerykańskiego. 31 lipca 2011 r. pułap ten został podwyższony z 14,3 bilionów dolarów do 16,7 bln dolarów.

Przyczyny powstawania długu publicznego

Istnieje wiele przyczyn powstawania długu publicznego. Cechą charakterystyczną jest to, że w danym okresie może wystąpić kilka jednocześnie co może spowodować szybki jego wzrost.

W literaturze przedmiotu za bezpośrednią i najważniejszą przyczynę długu publicznego uważa się występowanie w kolejnych okresach deficytu budżetowego. W związku z tym przyczyny deficytu budżetowego jednostek należących do sektora finansów publicznych są jednocześnie przyczynami zadłużenia tego sektora. Deficyt budżetowy definiuje się jako nadwyżkę wydatków państwa ponad jego dochody. Na jego pokrycie jednostki sektora finansów publicznych zaciągają bankowe i niebankowe pożyczki i kredyty. Są one przychodami budżetowymi zwrotnymi, które w określonej przyszłości muszą być zwrócone. Władze publiczne szczebla centralnego i lokalnego uchwalając deficyt budżetowy i szukając źródeł jego pokrycia powinny pamiętać, że dług ten obciąży przyszłe budżety, dlatego ważnym jest aby środki pochodzące z wpływów nadzwyczajnych finansowały głównie wydatki majątkowe, których pozytywne efekty mogą być odczuwane przez społeczeństwo przez dłuższy czas. Realizację tego postulatu mogłoby zapewnić oddzielenie w budżecie wydatków bieżących od wydatków inwestycyjnych i finansowanie tych pierwszych jedynie z dochodów niezwrotnych, głównie podatków.

⁶ - Wszedł w życie z dniem 1.01 1993 r.

Analiza danych z tabeli 1 wskazuje, że w części krajów UE w pierwszej dekadzie występowała nadwyżka budżetu sektora finansów publicznych, podczas gdy w innych permanentny deficyt. Polska zalicza się właśnie do drugiej grupy tych krajów. Cechą charakterystyczną jest wystąpienie deficytu budżetowego w 2010 r. nawet w tych krajach, które w latach przed kryzysem odnotowywały nadwyżkę bądź równowagę budżetową.

Tabela 1. Wysokość deficytu budżetowego w Polsce na tle Unii Europejskiej i pięciu krajów o najniższym i najwyższym deficycie w 2010 w wybranych latach (% PKB).

Rok	EU 27	Estonia	Szwecja	Luxemburg	Finlandia	Dania	Polska	Irlandia	Wielka Brytania	Grecja	Hiszpania	Portugalia
2000	+0,6	-0,2	+3,6	+6	+6,8	+2,3	-3,0	+4,7	+3,6	-3,7	-1,0	-2,9
2005	-2,5	+1,6	+2,2	0,0	+2,7	+5,2	-4,1	+1,6	-3,4	-5,2	+1,0	-5,9
2010	-6,4	+0,1	0,0	-1,7%	-2,5	-2,7	-7,9	-32,4	-10,4	-10,5	-9,2	-9,1

Źródło: Government Finance Statistic. Summary. Eurostat.

Tradycyjnie, podręczniki ekonomii i finansów publicznych jako przyczynę długu podają ogromne wydatki związane z prowadzeniem wojen lub wystąpieniem klęsk żywiołowych [Barro 1997, Gołębiowski 2008]. Przykładem wzrostu długu publicznego między innymi z powodu wojny są USA zaangażowane w wieloletnie konflikty w Iraku i Afganistanie. Przykładem klęski żywiołowej na dużą skalę jest trzęsienie ziemi i tsunami w Japonii z 11 marca bieżącego roku (2011), gdzie straty szacuje się na od 3,3 PKB do 5,2% PKB. Wydatki związane z odbudową zniszczeń są i będą finansowane z emisji obligacji.

Colander [2010] wyróżnia deficyty tym samym dług spowodowane przez kryzysy gospodarcze i deficyty wywołane przez działania rządu np. redukcję podatków. W okresach kryzysów finansowo-gospodarczych państwa podejmują działania interwencyjne o charakterze nadzwyczajnym wobec działań interwencyjnych typowych dla danego kraju i wynikających z przyjętego modelu gospodarki. Dobrym przykładem takich działań o skutkach dla zadłużenia państwa jest kryzys finansowy, który wybuchł w 2008 r. a następnie za pośrednictwem różnych kanałów transmisji przeniósł się do sfery realnej. W Unii Europejskiej pomoc państwa sektorowi finansowemu a głównie bankom komercyjnym w różnej formie jest szacowana na ponad 4 bln Euro (1/3 PKB UE). Część tej pomocy około 400 mld euro miała formę bezpośrednich wydatków z budżetu państwa głównie na rekapitalizację banków tzn. zakup udziałów we własności. Trafiły one do kilkudziesięciu banków w różnych krajach, np. Królewski Bank Szkocji otrzymał 45 mld funtów i w rezultacie państwo stało się głównym udziałowcem tego banku [Napoli, Lannoo 2009].

W 2010 r. deficyt budżetowy Irlandii wyniósł ponad 30% PKB. Był to głównie efekt pomocy bankom w tym kraju. Wielkość tej pomocy szacuje się w 2010 r. na ponad 20% PKB. Kryzys finansowy wywołał nie tylko skutki w formie pomocy finansowej sektorowi finansowemu i zwiększenia tym samym długu publicznego. Wywołany przez niego kryzys gospodarczy osiągnął niespotykany od czasu wielkiego kryzysu z lat 1929-1933 zasięg. W 2009 r. PKB w 26 krajach europejskich należących do UE spadł. Spadek był zróżnicowany terytorialnie od kilkunastu procent w krajach nadbałtyckich do kilku procent w Niemczech⁷. Jedynie Polsce udało się utrzymać niewielkie, ale dodatnie tempo wzrostu. Spadek PKB oznacza zmniejszenie

7 - Łotwa - 17,7%, Litwa -14,8%, Estonia 14,3%, Niemcy 5,1% Francja -2,7%, Wielka Brytania 4,4 .

wpływów budżetowych przy równoległym wzroście wydatków na dodatkowe działania interwencyjne, ponad te które są prowadzone stale. W normalnych warunkach również one przyczyniają się do deficytu budżetowego i długu, gdyż z budżetu stale kierowane są środki na pobudzanie wzrostu gospodarczego, redukcję bezrobocia, łagodzenie cykli koniunkturalnych oraz realizację programów gospodarczych jak np. rozbudowy infrastruktury technicznej i społecznej w Polsce w latach perspektywy finansowej 2007-2013, lub programów społecznych, takich jak reforma systemu opieki zdrowotnej w USA w 2010 r.

Przyczyną wzrostu zadłużenia, która staje się istotna w sytuacji już znacznego zadłużenia jest pułapka zadłużenia [Gołębiowski 2008]. Wpadnięcie w pułapkę zadłużenia polega na tym, że obsługa długu tj. konieczność płacenia odsetek rośnie nie tylko wraz z wielkością zadłużenia ale kolejne emisje obligacji lub pożyczek dokonywane/zaciągane są na coraz gorszych warunkach w związku z tym odsetki pochłaniają coraz większą część budżetu Państwa i w rezultacie nie mogą zostać pokryte wydatki na inne cele jak administracja, wojsko policja, szkolnictwo itd. W takiej sytuacji zachodzi konieczność zaciągania kredytów na masową skalę nie tylko dla spłaty rat kapitałowych i wykupu obligacji, ale na pokrycie bieżących wydatków państwa. Wówczas dług rośnie bardzo szybko, a z nim spada wiarygodność państwa i rośnie stopa procentowa od pozyskiwanych funduszy, aż może dojść do sytuacji, gdy ze względu na ryzyko nie będzie można znaleźć pożyczkodawców mimo wysokiego oprocentowania.

Interesujące spojrzenie na zjawisko powstawania deficytu i długu publicznego oferuje stosunkowo nowy w ekonomii nurt zwany Nową Ekonomią Polityczną (NEP). Ekonomści tego nurtu próbują zastosować narzędzia analizy ekonomicznej do analizy procesów politycznych oraz badają związki polityki i ekonomii i znaczenie polityki dla podstawowych problemów ekonomicznych. Kierunek ten postrzega polityków nie jako pełnych dobrej woli społecznych planistów, ale jako osoby fizyczne, które maksymalizują swoje funkcje celów w danych ograniczeniach między innymi informacyjnymi. Głosujący zaś nie są wyidealizowanymi obywatelami o wysokim poczuciu odpowiedzialności społecznej, ale racjonalnie zachowującymi się podmiotami ekonomicznymi. NEP daje kilka wyjaśnień powstawania deficytu i długu. Należy zaznaczyć, że te przyczyny nie wykluczają się, a raczej nakładają i dług jest rezultatem wielu wskazanych przez NEP procesów.

Jednym z wyjaśnień jest zjawisko iluzji fiskalnej (fiscal illusion). Polega ono na tym, że korzyści jakie odnosi społeczeństwo z wysokiej konsumpcji finansowanej długiem i w związku z tym niskimi podatkami są ewidentne i odczuwane bezpośrednio, podczas gdy koszty tej konsumpcji i niskich podatków w postaci przyszłej niższej konsumpcji i wyższych podatków potrzebnych do spłacenia i obsługi zadłużenia nie są już takie bezpośrednie i oczywiste. Jeżeli społeczeństwo (wyborcy) nie zdają sobie sprawy z tych kosztów lub nie widzą tego problemu, to jako wyborcy będą stwarzali presję na większe wydatki finansowane z deficytu i w związku z tym dług będzie wzrastać [Romer 2006]. Oczywiście społeczeństwo greckie jest tu najszybciej nasuwającym się przykładem, ale i w innych w tym i w polskim społeczeństwie takie postawy nie są wyjątkiem, szczególnie, że politycy z partii opozycyjnych często zachęcają do takich postaw i do stwarzania presji na wydatki bez równoległego wzrostu obciążeń.

Na zjawisko iluzji fiskalnej nakłada się tzw. polityczny cykl koniunkturalny związany z wykorzystaniem polityki fiskalnej w walce politycznej. W teorii politycznego cyklu koniunkturalnego podkreśla się związek między wyborami parlamentarnymi a zmianami w polityce

fiskalnej i pieniężnej. Wskazuje się, że po wygranych wyborach polityki te ulegają zastrzeżeniu, a im bliżej wyborów stają się łagodniejsze co przejawia się w zwiększaniu wydatków różnego rodzaju np. na programy infrastrukturalne, lub zmniejszaniem obciążeń podatkowych. W rezultacie deficyt i dług wzrastają, chociaż w krótkim okresie może to wywołać ożywienie gospodarcze [Nordhaus, 1975]. Zjawisko te występuje nie tylko na szczeblu krajowym, ale również lokalnym w formie zwiększonych przed wyborami samorządowymi wydatków na rzeczy widoczne dla wyborców np. drogi. Możliwość występowania tego zjawiska w Polsce sygnalizuje Kopańska [2010]. Jędrzejowicz, Kitala, Wronka [2009] sygnalizują jeszcze szereg innych zjawisk jak te, że partie stojące u władzy, ale spodziewające się przegranej w zbliżających się wyborach, pod koniec trwania swojej kadencji dodatkowo dążą do zwiększenia poziomu długu publicznego, czy problem "wspólnej puli zasobów" polegający na sprzeczności wielu grup interesów, z których składa się społeczeństwo. Poszczególne grupy interesu dążą do zwiększania wydatków transferowych (z budżetu) na ich rzecz kosztem innych grup.

Ważnym czynnikiem zwiększającym i deficyt i dług jest też odkładanie reform w postaci ograniczenia wydatków związanych z przywilejami pewnych grup społecznych generującymi duże obciążenia budżetu, np. w Polsce bardzo niski wiek emerytalny tzw. służb mundurowych z obawy przed zaciekłym oporem tych grup.

Wysokość i struktura długu publicznego w Polsce i innych krajach UE

Dług publiczny w Polsce oceniany jego relacją do PKB wzrastał w okresie 2000 -2010 w szybkim tempie. W pierwszym roku badanego okresu był stosunkowo nieduży – nie przekraczał 40% PKB. Wśród 27 państw, z których tylko 15 należało wówczas do UE, Polska znajdowała się na 6 miejscu pod względem poziomu długu. Trzy lata później w roku poprzedzającym rok przystąpienia Polski do UE dług był już wyższy o ponad 10 punktów procentowych, co plasowało Polskę na 12 miejscu. W kolejnych latach dług nadal wzrastał i jego poziom do końca 2010 r. wzrósł o kolejne 8 pkt. Z uwagi na to, że proces wzrostu długu miał miejsce w zdecydowanej większości państw członkowskich we wspomnianym rankingu Polska przesunęła się tylko o jedno miejsce - na 13 pozycję. O ile w latach do kryzysu gospodarczego w 2009 r. poziom długu w wielu krajach obniżał się lub ulegał stosunkowo niewielkim wahaniom, to już w 2008 r. w stosunku do 2007 r. obniżył się jedynie w 7 krajach (Bułgarii, Cyprze, Litwie, Słowenii i Słowacji Finlandii i Szwecji), a w 2009 r. wzrósł we wszystkich krajach unijnych. Stopień tego wzrostu był niejednorodny - w 2 krajach był niewielki w granicach 1 punktu procentowego, natomiast aż w 13 krajach był wyższy o ponad 10 punktów, a w skrajnym przypadku (Irlandii) nawet o ponad 20 punktów. W 2010 r. dług ponownie wzrósł w 25 krajach, aczkolwiek w zdecydowanie mniejszym stopniu, niż w roku poprzednim z wyjątkiem Irlandii, natomiast tylko w 2 krajach (Estonii i Szwecji) nieznacznie spadł.

O ile w latach do kryzysu gospodarczego w 2009 r. poziom długu w wielu krajach obniżał się lub ulegał stosunkowo niewielkim wahaniom, to już w 2008 r. w stosunku do 2007 r. obniżył się jedynie w 7 krajach (Bułgarii, Cyprze, Litwie, Słowenii i Słowacji Finlandii i Szwecji), a w 2009 r. wzrósł we wszystkich krajach unijnych. Stopień tego wzrostu był niejednorodny - w 2 krajach był niewielki w granicach 1 punktu procentowego, natomiast aż w 13 krajach był wyższy o ponad 10 punktów, a w skrajnym przypadku (Irlandii) nawet o ponad 20 punktów. W

Tabela 2. Dług publiczny w krajach należących w 2011 r. do UE w latach 2000-2010 (%).

Kraj	2000	2003	2005	2007	2008	2009	2010
Unia Europejska (27 państw)	61,9	61,8	62,8	59,0	62,5	74,7	80,2
Belgia	107,9	98,5	92,1	84,1	89,3	95,9	96,2
Bulgaria	72,5	44,4	27,5	17,2	13,7	14,6	16,3
Czechy	18,5	29,8	29,7	27,9	28,7	34,4	37,6
Dania	52,4	47,2	37,8	27,5	34,5	41,8	43,7
Niemcy	59,7	63,9	68,0	65,2	66,7	74,4	83,2
Estonia	5,1	5,6	4,6	3,7	4,5	7,2	6,7
Irlandia	37,8	30,9	27,4	24,9	44,3	65,2	94,9
Grecja	103,4	97,4	100,0	107,4	113,0	129,3	144,9
Hiszpania	59,3	48,7	43,0	36,2	40,1	53,8	61,0
Francja	57,3	62,9	66,4	64,2	68,2	79,0	82,3
Włochy	109,2	104,4	105,9	103,1	105,8	115,5	118,4
Cypr	58,8	68,9	69,1	58,8	48,9	58,5	61,5
Lotwa	12,3	14,6	12,4	9,0	19,8	36,7	44,7
Litwa	23,7	21,1	18,4	16,8	15,5	29,4	38,0
Luxemburg	6,2	6,1	6,1	6,7	13,7	14,8	19,1
Węgry	54,9	58,3	61,8	67,0	72,9	79,7	81,3
Malta	55,9	69,3	69,6	62,1	62,2	67,8	69,0
Holandia	53,8	52,0	51,8	45,3	58,5	60,8	62,9
Austria	66,5	65,8	64,6	60,2	63,8	69,5	71,8
Polska	36,8	47,1	47,1	45,0	47,1	50,9	54,9
Portugalia	48,5	55,9	62,8	68,3	71,6	83,0	93,3
Rumunia	22,5	21,5	15,8	12,8	13,4	23,6	31,0
Słowenia	x	27,3	26,7	23,1	21,9	35,3	38,8
Słowacja	50,3	42,4	34,2	29,6	27,8	35,5	41,0
Finlandia	43,8	44,5	41,7	35,2	33,9	43,3	48,3
Szwecja	53,9	51,7	50,4	40,2	38,8	42,7	39,7
Wielka Brytania	41,0	39,0	42,5	44,4	54,8	69,6	79,9

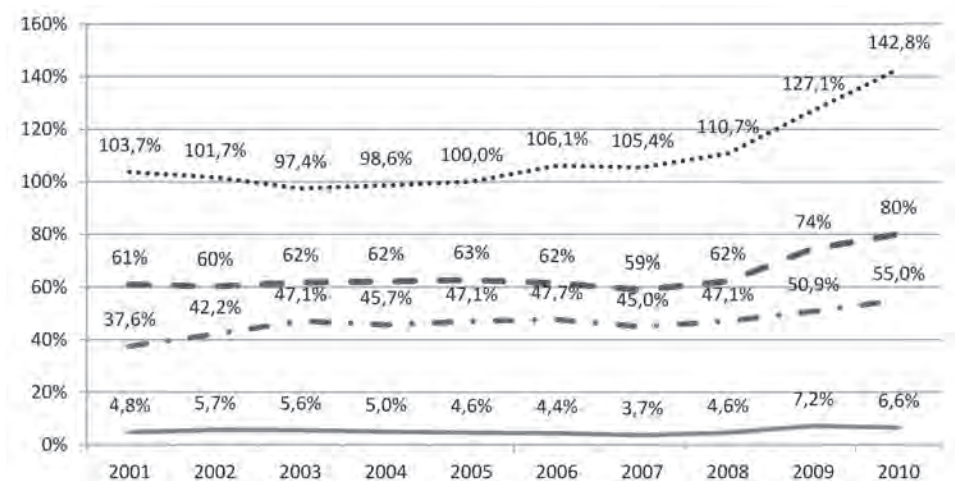
X dane niedostępne

Źródło: Eurostat.

2010 r. dług ponownie wzrósł w 25 krajach, aczkolwiek w zdecydowanie mniejszym stopniu, niż w roku poprzednim z wyjątkiem Irlandii, natomiast tylko w 2 krajach (Estonii i Szwecji) nieznacznie spadł. W kilku krajach – Belgii Grecji Włoszech w latach 2000-2010 poziom długu przekraczał dopuszczalny poziom permanentnie i bardzo znacznie, bo oscylował około 100% PKB, w kilku utrzymywał się przez wiele lat na poziomie ponad 60% ale przekroczenie nie było znaczne. Na szczególną uwagę zasługuje Irlandia, której dług w ciągu trzech lat zwiększył się prawie 4-krotnie i sięgnął prawie 100%. Na skutek tego wzrostu w 2010 r. 14 krajów należących do UE przekroczyło maksymalny poziom zadłużenia, podczas gdy w 2000 roku takich krajów było tylko 6.

Najwyższe zadłużenie w 2010 r. i wysokie w całym badanym okresie odnotowała Grecja (wykres 1), najniższe Estonia. Rozpiętość między tymi państwami w poziomie długu jest ogromna – dwudziestokilkukrotna. Poziom zadłużenia Polski w całej pierwszej dekadzie nowe-

Wykres 1. Poziom długu publicznego w Polsce na tle przeciętnego poziomu w UE oraz najniżej i najwyższej zadłużonych krajów.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z Eurostatu.

go stulecia był niższy od przeciętnego dla UE. Różnica była dość istotna, bo utrzymywała się przez wiele lat na poziomie 15 punktów, a w ostatnich dwóch latach wzrosła do 25 punktów. Świadczy to względnie lepszej sytuacji Polski w porównaniu z „przeciętną” unijną, ale nie oznacza to, że Polska jest trwale odporna na konsekwencje pogarszania się sytuacji w UE.

Jak wynika z danych z tabeli 3 dług sektora finansów publicznych składa się głównie z zadłużenia rządu centralnego. W Polsce udział ten przekracza 90%, w innych krajach europejskich podobnie. Udział sektora samorządowego jest bardzo zróżnicowany. Odpowiada za mniej niż jeden 1% zadłużenia w Grecji i za kilkanaście procent za w Danii lub Szwecji. W większości krajów w tym i w Polsce jego udział jest kilkuprocentowy. Sektor ubezpieczeń społecznych przyczynia się do wielkości długu w bardzo niewielkim stopniu.

Tabela 3. Struktura długu sektora finansów publicznych według podsektorów w Polsce na tle wybranych krajów UE w 2010 r. (%).

Wyszczególnienie	UE	Polska	Czechy	Niemcy	Francja	Grecja	Hiszpania	Węgry	Włochy	Słowacja	Dania	Bulgaria	Szwecja
Sektor rządowy	84,2	91,8	93,3	63,3	80,4	99,1	80	93,8	93	93,3	83,3	93,7	85,1
Sektor rządu stanowego	6,9	0	0	28,9	0	0	13,1	0	0	0,0	0	0	0
Sektor samorządowy	6,7	6,8	6,7	5,7	9,6	0,6	4,5	5,7	7	6,7	16,5	6,1	13,3
Sektor ubezpieczeń społecznych	2,2	1,4	0	2,1	10	0,3	2,4	0,5	0	0,0	0,2	0,2	1,6

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych z Eurostatu.

Dane dotyczące struktury terminowej długu sektora finansów publicznych wskazują na długoterminowy charakter zadłużenia. Występują pewne różnice między krajami, jednak nie

zmieniają one tego generalnego wniosku. W Polsce udział zadłużenia krótkoterminowego jest niewielki dużo niższy niż przeciętny w UE.

Tabela 4. Struktura długu publicznego w krajach UE według terminu w 2010 r. (%).

Wyszczególnienie	UE	Niemcy	Grecja	Czechy	Węgry	Polska	Słowacja
Zadłużenie krótkoterminowe	16,5	16,1	4,0	7,5	9,4	5,1	5,4
Zadłużenie długoterminowe	83,9	83,9	96,0	92,5	90,6	94,9	94,6

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych z Eurostatu.

Struktura terminowa zadłużenia wynika z przyjętych instrumentów zaciągania długu. W Polsce dominując zadłużanie się w formie emisji długoterminowych papierów wartościowych. Kredyty i pożyczki odgrywały stosunkowo znaczną rolę w strukturze długu na początku badanego okresu ale ich udział systematycznie i szybko malał (tabela 5).

Tabela 5. Struktura długu publicznego w Polsce według instrumentu zadłużenia (%).

Instrumenty	2000	2001	2003	2005	2008	2009	2010
Papiery wartościowe	58,3	70,2	71,6	85,2	90,2	88,5	87,7
Kredyty i pożyczki	36,8	26,6	25,4	13,6	8,9	10,8	11,7
Inne	4,9	3,2	3,0	1,2	0,9	0,70	0,5

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych z Ministerstwa Finansów.

W innych krajach europejskich, jak wskazują dane z tabeli 6 znaczenie podstawowych instrumentów jest zróżnicowane. W Niemczech rola kredytów i pożyczek jest stosunkowo wysoka. Wynika to z bankowo zorientowanego systemu finansowego w tym kraju. Stosunkowo niski - jednocyfrowy - jest udział kredytów i pożyczek w Słowacji.

Tabela 6. Struktura długu publicznego w wybranych krajach UE w 2010 r. według instrumentu zadłużenia (%).

Instrumenty	UE	Niemcy	Grecja	Czechy	Węgry	Słowacja
Papiery wartościowe	79,7	67,1	76,9	87,5	72,6	92,3
Kredyty i pożyczki	16,5	32,4	22,8	12,5	27,4	7,4
Inne	3,8	0,5	0,3	0,0	0,0	0,3

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych z Eurostatu.

Ważną klasyfikacją długu ze względu na pozytywne (np. niższe oprocentowanie i koszt) i negatywne skutki (dochody z odsetek płyną do obywateli innych państw) jest podział na zadłużenie krajowe i zagraniczne.

Tabela 7. Struktura długu publicznego w Polsce według kryterium rezydenta (%).

Wyszczególnienie	2001	2003	2005	2008	2009	2010	II kw. 2011
Zadłużenie krajowe	61,2	59,4	59,2	66,4	62,7	56,9	54,3
Zadłużenie zagraniczne	38,8	40,6	40,8	34,6	37,3	43,1	45,7

Źródło: Obliczenia własne na podstawie: Zadłużenie sektora finansów publicznych Ministerstw Finansów.

Z danych z tabeli 7 wynika, że jego struktura według kryterium rezydenta zmieniła się w badanych latach. Najniższy poziom osiągnęła w 2005 r., gdy udział ten spadł do 34,6%. W

kolejnych latach jednak udział nierezydentów dość szybko wzrastał i na koniec II kwartału wyniósł już ponad 45%. Świadczy to o atrakcyjności Polski dla podmiotów zagranicznych, jednak niesie ryzyko negatywnych skutków nagłego wycofania się ich na skutek np. paniki na międzynarodowych rynkach finansowych.

Skutki długu publicznego

Jest bardzo wiele konsekwencji zadłużania się państwa. Można wśród nich wyróżnić zarówno pozytywne jak i negatywne, na które kładzie się nacisk w czasie kryzysu.

Pozytywne aspekty długu polegają na tym, że zadłużanie się państwa pozwala na prowadzenie elastycznej polityki wydatkowej. Państwo może sterować rozkładem długu publicznego w czasie i w ten sposób wpływać na wielkość aktywności gospodarczej (produkcji) w różnych okresach. Środki pochodzące z wpływów zwrotnych mogą finansować wydatki majątkowe np. rozwój infrastruktury technicznej. Pozytywne efekty tych inwestycji mogą być odczuwane przez społeczeństwo przez dłuższy czas i stworzyć podstawy do szybkiego rozwoju gospodarczego i odrobienia zapóźnień cywilizacyjnych. Realizację tego postulatu mogłoby zapewnić wykorzystanie środków zwrotnych tylko do finansowania wydatków inwestycyjnych.

Skutki negatywne długu publicznego to przede wszystkim obciążenie budżetu jednostek należących do sektora finansów publicznych obsługą długu. W tabeli 8 znajdują się dane dotyczące obciążeń budżetu Skarbu Państwa wypłatą odsetek. Dane wskazują na dość znaczne ale stabilne obciążenie budżetu państwa obsługą długu. Wskaźnik udziału kosztów obsługi długu Skarbu Państwa przekracza, ale stosunkowo nieznacznie, 10%. Bardzo istotne jest to, że mimo znacznego wzrostu poziomu zadłużenia udział ten nie wykazywał tendencji wzrostowej. Podobny wydźwięk ma drugi wskaźnik w tabeli 8. Należy zaznaczyć, że również jednostki samorządu terytorialnego nie były znacznie obciążone obsługą długu. W latach 2001-2010 pochłaniała ona mniej niż 1 % ich dochodów.

Tabela 8. Koszty obsługi zadłużenia Skarbu Państwa w latach 2001-2010.

Wyszczególnienie	2001	2003	2005	2007	2009	2010
Koszt obsługi ogółem w relacji do wydatków budżetu państwa (%)	12,1	12,8	12,0	10,9	10,8	11,6
Koszt obsługi ogółem w relacji do PKB (%)	2,7	2,9	2,5	2,4	2,4	2,4

Źródło: Ministerstwo Finansów.

Ważnym aspektem zadłużania się państwa jest tzw. efekt wypierania polegający na tym, że jednostki sektora finansów publicznych są stale obecne na rynku finansowym i konkurują z innymi podmiotami np. przedsiębiorstwami o fundusze pożyczkowe. Może to spowodować wzrost stopy procentowej, a także pozbawia rynek części kapitału, który przedsiębiorstwa mogły zainwestować w rozwój produkcji. Wysoka stopa procentowa i brak kapitału mogą stać się hamulcem wzrostu gospodarczego. W przypadku zadłużenia zagranicznego, istnieje niebezpieczeństwo wykorzystania tego zadłużenia jako elementu gospodarczego i politycznego uzależnienia kraju dłużniczego przez kraje wierzycielskie [Gołębiowski 2008].

Podsumowanie

1. Poziom długu publicznego w Polsce oceniany jego relacją do PKB w badanym okresie znacznie wzrósł, jednak w stopniu mniejszym niż przeciętny dług dla UE i w rezultacie w 2010 r. był o 25 punktów procentowych niższy od niego i niższy od maksymalnych poziomów określanych na szczeblu krajowym i unijnym.

2. Struktura długu publicznego w Polsce i krajach Unii Europejskiej charakteryzuje się:

- bardzo dużym (ponad 90%) udziałem sektora rządowego,
- bardzo wysokim (ponad 70%) udziałem długu w formie papierów wartościowych,
- bardzo wysokim (ponad 80%) udziałem długu długoterminowego,
- w Polsce – rosnącym w ostatnich latach udziałem zadłużenia zagranicznego.

3. Przyczynami długu w Polsce w znacznym stopniu jest walka grup interesu o największy udział w transferach z budżetu państwa, co jest zjawiskiem negatywnym. „Pozytywną” przyczyną długu są koszty rozbudowy infrastruktury technicznej i społecznej realizowane na ogromną skalę, a współfinansowane przez Unię Europejską.

4. Obsługa długu publicznego stanowiąca około 10-12% rocznych wydatków państwa i 2-3% PKB jest znacznym obciążeniem budżetu państwa, ale ważne jest, że nie wykazuje trendu wzrostowego.

5. Z uwagi na bardzo niestabilną sytuację na międzynarodowych rynkach finansowych na skutek nieprzewidywanego kryzysu finansowego (bankowego) i kryzysu systemu finansów publicznych należy dążyć w Polsce do stopniowego, ale wyważonego redukcji długu aby nie paść w pułapkę zadłużenia.

Bibliografia

1. Barro, R. (1997), Makroekonomia. PWE. Warszawa.
2. Colander, D. C. (2010), Macroeconomics. McGraw-Hill Irwin. New York.
3. Gołbiewski G. Dług publiczny. W: red. B. Pietrzak B., Z. Polański Z., B. Woźniak (red.), B. System finansowy w Polsce. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa, s. 362-398.
4. Jędrzejowicz T., Kitala M., Wronka A. (2009), Polityka fiskalna w kraju należącym do strefy euro Wnioski dla Polski, W: Raport na temat pełnego uczestnictwa Rzeczypospolitej Polskiej w trzecim etapie Unii Gospodarczo-Walutowej. Projekty badawcze część III, NBP, Warszawa.
5. Kopańska, A. (2010), Factors Influencing Local Government Debt Policy in Poland in 1999-2009. <http://www.nispa.org/files/conferences/.../201005012112040.nispa-kredyt.pdf>.
6. Manual on Government Deficit and Debt. (2010), Methodologies and Working Papers. Eurostat European Commission. p. 360.
7. Napoli Ch., Lannoo K. (2009), Bank State Aid in the Financial Crisis: Fragmentation or level playing field? W: Financial Markets, CEPS Task Force Reports, Bruksela.
8. Nordhaus W. (1975), The political business cycles. Review of Economic Studies 42/1975
9. Romer D. (2006), Advanced Macroeconomics. McGraw-Hill Irwin, Wydanie 3.
10. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. O finansach publicznych Dz. U., Nr. 157, poz. 1240.

Informacje o autorze:

Dr hab. Alina Daniłowska

Instytut Ekonomii i Zarządzania

Państwowa Szkoła Wyższa im. Papieża Jana Pawła II

w Białej Podlaskiej

email: alina_danilowska@sggw.pl

II.

Rozwój zrównoważony i równomierny w skali lokalnej, regionalnej i międzynarodowej

Marta Postuła

Przesłanki wykorzystania Wieloletniego Planu Finansowego Państwa w kreowaniu i realizacji polityki rozwoju regionalnego w Polsce

Streszczenie

Kategoria rozwoju gospodarczego jest znaczeniowo szersza, gdyż oprócz zmian ilościowych produkcji, do których ogranicza się wzrost gospodarczy, obejmuje zmiany jakościowe uczestników życia społecznego – producentów i konsumentów. W związku z czym niezbędne jest zakończenie toczących się prac na dokumentami strategicznymi zawierającymi ramy finansowe określone zdaniem autorki z wykorzystaniem planowania w układzie zadaniowym.

Słowa kluczowe: rozwój, wzrost, budżet zadaniowy, wydatki publiczne

Wstęp

Na gruncie ekonomii rozróżnia się dwa pojęcia wzrostu i rozwoju, które mogą służyć opisowi zmian charakterystyki gospodarki danego regionu. Lapidarnie ujmuje się, że wzrost gospodarczy wiąże się ze wzrostem produktu na jednego mieszkańca, natomiast rozwój gospodarczy jest pojęciem szerszym i oznacza wzrost różnych aspektów poziomu życia człowieka, z których pewne mają charakter niemierzalny¹. Wzrost należy więc postrzegać, jako zmianę ilościową, rozwój natomiast obejmuje zarówno zmiany ilościowe, jak również jakościowe, które mogą być rozpatrywane w ujęciu procesowym lub celowym, a także prowadzą region przez proces fazowy od niższego poziomu rozwoju do wyższego [Chojnicki 1996].

Sam wzrost gospodarczy mierzony rozmiarami produktu krajowego brutto lub produktu narodowego brutto uzależniony jest od głównych czynników składających się na funkcję produkcji, to jest pracy, kapitału (rzecowego, finansowego, ludzkiego), zasobów naturalnych oraz poziomu technologii. Zmiany ilościowe produktu, mierzone metodami statystycznymi pozwalają ustalić jej rozmiary bezwzględne dla danego kraju czy regionu, stopę wzrostu np. w okresach rocznych, jak też w przeliczeniu na 1 mieszkańca. Niezależnie od stopnia komplikacji i występujących sprzeczności modeli wzrostu gospodarczego formułowanych w poszczególnych szkołach ekonomicznych sam pomiar zjawiska wzrostu i główne zasady polityki gospodarczej na jego rzecz są przedmiotem stosunkowo jasnych, a także konkretnych zaleceń i zasad.

1 - http://klin.cba.pl/studia/semestr6/Cw.2ob.ROZWOJ_REGIONALNY_W_WARUNKACH.pdf

Kategoria rozwoju gospodarczego jest znaczeniowo szersza, gdyż oprócz zmian ilościowych produkcji, do których ogranicza się wzrost gospodarczy, obejmuje zmiany jakościowe uczestników życia społecznego – producentów i konsumentów. Definicje pojęcia rozwoju gospodarczego uzupełniają rozważania o wzroście poszczególnych elementów, które dotyczą poziomu życia, dobrobytu społecznego i zmiany struktury społecznej. Można wskazywać na jakościowe uzupełnienie rozmiarów kapitału ludzkiego, konsekwencji zmian stanu zasobów naturalnych, zaawansowania technologicznego.

Ze względu na utożsamianie obu pojęć, jak też pewną arbitralność w definiowaniu pojęcia rozwoju, proponuję ograniczyć się w tym miejscu do wyczerpującego sformułowania G. W. Kołodki: „Rozwój (...) to ruch w górę całego systemu społeczno-ekonomicznego. Dokonuje się on poprzez ilościowe oraz jakościowe zmiany nie tylko w sferze produkcji i podziału oraz inwestycji i konsumpcji, ale także w odniesieniu do:

- stosowanych technik i technologii produkcji;
- sposobów zarządzania;
- uprawianej polityki gospodarczej;
- charakteru i jakości instytucji, czyli reguł gry, w ramach których funkcjonuje gospodarka;
- preferowanej kultury i wyznawanych wartości, stosunków społecznych nawiązywanych w związku z przebiegiem procesów reprodukcji;
- stanu środowiska naturalnego. [Kołodko 2008]

Należy zwrócić uwagę, że obszerność definicji wskazuje na problem metodologiczny związany z pomiarem rozwoju. Wzrost gospodarczy mierzony jest za pomocą ściśle zdefiniowanych miar, zaś odpowiednie dane statystyczne są dostępne i umożliwiają na poprawne porównywanie sytuacji w czasie oraz w odniesieniu do różnych krajów.

W kontekście pomiaru rozwoju potrzebne jest zastosowanie wielu wskaźników dotyczących poszczególnych elementów życia społeczno-gospodarczego wynikających z danych statystycznych, ale nie będących ich bezwzględnym odzwierciedleniem. Od całego zespołu różnorodnych wskaźników bardziej użytecznym w odniesieniu do pomiaru rozwoju w tworzeniu porównań międzynarodowych lub zmian w czasie są specjalnie tworzone wskaźniki agregatywne, rodzaju np. wskaźnika rozwoju kapitału ludzkiego² (ang. *Human Development Index*, HDI). Ze względu na złożoną konstrukcję mają stosunkowo niską przejrzystość i dość kłopotliwa jest ich interpretacja. Z tych też względów złożone wskaźniki agregatywne opisujące poziom rozwoju pozostają w polu zainteresowania badaczy i analityków. W codziennym życiu społecznym oraz polityce mierniki wzrostu i rozwoju pozostają tożsame – poziom PKB i jego zmiany, do opisu stanu gospodarki dodatkowo wykorzystywane są pojedyncze miary dotyczące fragmentów życia gospodarczego – np. stopa bezrobocia, stopa inflacji, stan zatrudnienia, przeciętne wynagrodzenia, rozmiary długu publicznego. Wybór wykorzystywanych wskaźników uzależniony jest często od wymogów prawa wskazujących na konieczność przedstawienia oficjalnej prognozy niektórych zmiennych np. w ramach prac budżetowych. Jednak w znacznym stopniu dyskusje nad poszczególnymi miarami opisującymi rozwój gospodarczy w kraju, w danym okresie, wynikają z arbitralnego wyboru ściśle związanego z realizowanymi celami i kreowaną polityką gospodarczą. W tym miejscu wskazane jest zauważyć, że problem pomiaru i wskaźników rozwoju gospodarczego nie stanowi jedynie dylematu dla badaczy oraz analityków. W ra-

2 - World Development Indicators 07, The World Bank, Washington 2007.

mach współcześnie rozwijanych nowych metod zarządzania publicznego rozpracowywany jest (również w Polsce) system planowania i realizacji wydatków publicznych nazywany budżetem zadaniowym. Istotą tej metody budżetowania jest uporządkowanie wydatków sektora publicznego według ściśle opisanych zadań, dla których wyznaczane są cele, a stopień ich realizacji jest mierzony konkretnymi wskaźnikami. Stopień realizacji mierników dla zadań pozwala na określenie efektywności, jak też pozwala na kwantyfikację wyników, dotychczas mierzonych głównie rozmiarami wydatków. Wykorzystywane w budżecie zadaniowym wartości zrealizowanych mierników częstokroć pozwalają na jakościową ocenę zmian w tych aspektach życia społecznego i gospodarczego, które decydują o rozwoju społeczno-gospodarczym.

Interesującym problemem zarówno z punktu widzenia teorii wzrostu gospodarczego, jak też polityki gospodarczej jest sytuacja wzrostu gospodarczego bez symptomów rozwoju. Falsyfikacja takiej sytuacji jest oczywiście wysoce kłopotliwa, gdyż z jednej strony dysponujemy twardymi danymi o określonym tempie wzrostu, a z drugiej konieczne jest wykazanie, że analiza jakościowych elementów życia społeczno-gospodarczego wskazuje na stabilizację poziomu życia lub wręcz jego regres. Niektórzy autorzy podkreślają, że niedostatek lub brak rozwoju (przy wykazywanym statystycznym wzroście PKB) może charakteryzować gospodarki na dowolnym poziomie tegoż rozwoju – od najbardziej zaawansowanych cywilizacyjnie, poprzez średniozaawansowane do krajów najbiedniejszych. Niezależnie od preferowanej szkoły ekonomicznej badacze wskazują, że postulowanym celem polityki gospodarczej jest nie sam wzrost gospodarczy, lecz stabilny, zrównoważony i długoterminowy wzrost, czyli wzrost, któremu towarzyszy rozwój.

Dla podsumowania wątku o rozwoju autorka opracowania przedstawia syntetyczny kształt jego definicji którą posłużono się w niniejszym referacie. Rozwój gospodarczy, oprócz zmian ilościowych, wyrażanych za pomocą wskaźników wzrostu gospodarczego, obejmuje zmiany jakościowe w strukturze społeczno-ekonomicznej kraju. Na proces ten składa się zrównoważony wzrost wartości PKB, zmiany strukturalne procesów produkcji, postęp technologiczny, jak również zmiany na gruncie społecznym, politycznym oraz instytucjonalnym. Ostatecznym efektem procesów rozwojowych jest polepszenie warunków życia ludności kraju.

Dla ilustracji powyższych kwestii proponuję przytoczyć dane statystyczne za lata 1991 i 2010 opisujące zmiany sytuacji gospodarczej Polski w ostatnim dwudziestolecu. Poziom nominalnego PKB wzrósł z 80,9 mld zł do 1 415,4 mld zł, czyli 17-krotnie. Po uwzględnieniu deflatora PKB realna zmiana produktu wyniosła w przybliżeniu 114 %. W przeliczeniu na jednego mieszkańca PKB realnie zmienił się w podobnym stopniu. Porównanie międzynarodowe wymaga użycia PKB przeliczonego wg PPS i odniesienia do średniej dla Unii Europejskiej (użyto średniej UE-15 ze względu na długi okres porównań i niedostępność danych UE-27 dla początku tego okresu). W stosunku do średniej UE-15 relacja PKB *per capita* dla Polski zmieniła się z 31,9% do 56,1%³.

Rozwój gospodarczy a polityka regionalna

Syntetycznie ujmując polityka regionalna to działania władz publicznych w obszarze rozwoju ekonomicznego w układzie terytorialnym, precyzyjniej jest to: „całokształt czynności

3 - Obliczenia własne na podstawie danych GUS.

państwa w zakresie świadomego oddziaływania na rozwój społeczno-ekonomiczny regionów kraju” [Winiarski 1994].

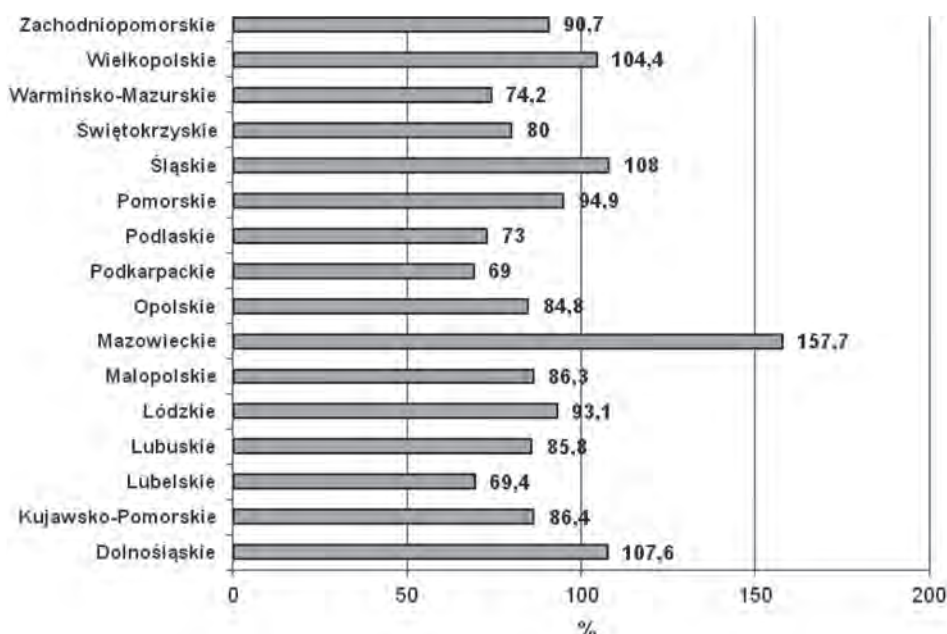
Biorąc pod uwagę fakt występowania wzajemnych zależności między wzrostem a rozwojem należy przyjąć, że wzrost jest podstawowym warunkiem wystąpienia rozwoju gospodarczego, którego konsekwencje kształtują poziom i warunki życia mieszkańców danego regionu. Operowanie jednym celem i pojedynczym wskaźnikiem dotyczącym wzrostu produktu krajowego brutto dla kraju pozostawia politykę gospodarczą obojętną na zróżnicowanie przestrzenne. Dopiero uwzględnienie pojęcia rozwoju wymusza rozszerzenie celów polityki, jak też umożliwia uwzględnienie istniejącego zróżnicowania przestrzennego w rozwoju kraju.

W związku z powyższym pożądanym jest wypracowanie metod planowania i realizacji polityki gospodarczej tak, by zapewnić maksymalną spójność pomiędzy głównym celem polityki gospodarczej, jakim pozostaje długookresowy rozwój społeczno-gospodarczy, a celami rozwoju regionalnego. Niezbędnym do tego jest wykorzystanie wszystkich dostępnych metod jakimi dysponują decydenci.

Charakterystyczne dla metod polityki regionalnej zastosowanie wielu wskaźników jakościowych pomaga w optymalnej alokacji zasobów. Właściwe proporcje i kierunki redystrybucji w efekcie zmieniające strukturę alokacji zasobów w stosunku do zastanej tworzą zupełnie nową sytuację społeczno-gospodarczą. Ta nowa sytuacja pozwala wykreować, dostrzec i wykorzystać przewagi konkurencyjne regionów dotychczas słabiej rozwiniętych.

Problem poszukiwania sposobów oraz dróg prowadzących do optymalnego rozwoju gospodarczego był i jest podstawowym w naukach ekonomicznych. Ze względu na rosnące dyspro-

Wykres 1. PKB na 1 mieszkańca (ceny bieżące) Polska=100 (2008 r.).



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Głównego Urzędu Statystycznego.

porcje przestrzenne szczególne znaczenie, w tych poszukiwaniach mają koncepcje dotyczące rozwoju regionalnego, a przede wszystkim próby określenia jego mechanizmu oraz warunków i czynników kształtujących ten proces. Zróżnicowanie przestrzenne rozwoju staje się podstawowym problemem współczesnej gospodarki. Wyrównywanie regionalnych dysproporcji rozwoju gospodarczego stanowi główny cel działań podejmowanych w ramach polityki regionalnej. Nie chodzi przy tym o ograniczanie się jedynie do redystrybucji środków finansowych, ale przede wszystkim o stymulowanie rozwoju w regionach opóźnionych, nawet kosztem wolniejszego tempa wzrostu obszarów najlepiej rozwiniętych. Niestety podejmowane działania nie zawsze przynoszą zamierzone rezultaty, co znajduje swoje potwierdzenie w zmieniających się tendencjach do zbieżności i rozbieżności produktu regionalnego na 1 mieszkańca [R. Domanski, 1997; G.Tondl, 2001; T. Straubharr i inni, 2002; K. Gawlikowska-Hueckel, 2003; Yin L. i inni, 2003; K. Malaga, 2004].

Poszczególne regiony charakteryzują się odmiennymi warunkami środowiskowymi, historią, obyczajami, kulturą materialną i cywilizacją. Z oczywistych różnic w tych uwarunkowaniach wynika potrzeba zróżnicowanej polityki gospodarczej w odniesieniu do poszczególnych regionów kraju. Historycznie rzecz ujmując współczesna polityka regionalna była reakcją władz publicznych na skutki kryzysów ekonomicznych oraz katastrof wojennych. Przesłanki polityki regionalnej były i są zazwyczaj bardzo złożone i zależne od czynników społecznych, ekonomicznych, militarnych, po ekologiczne.

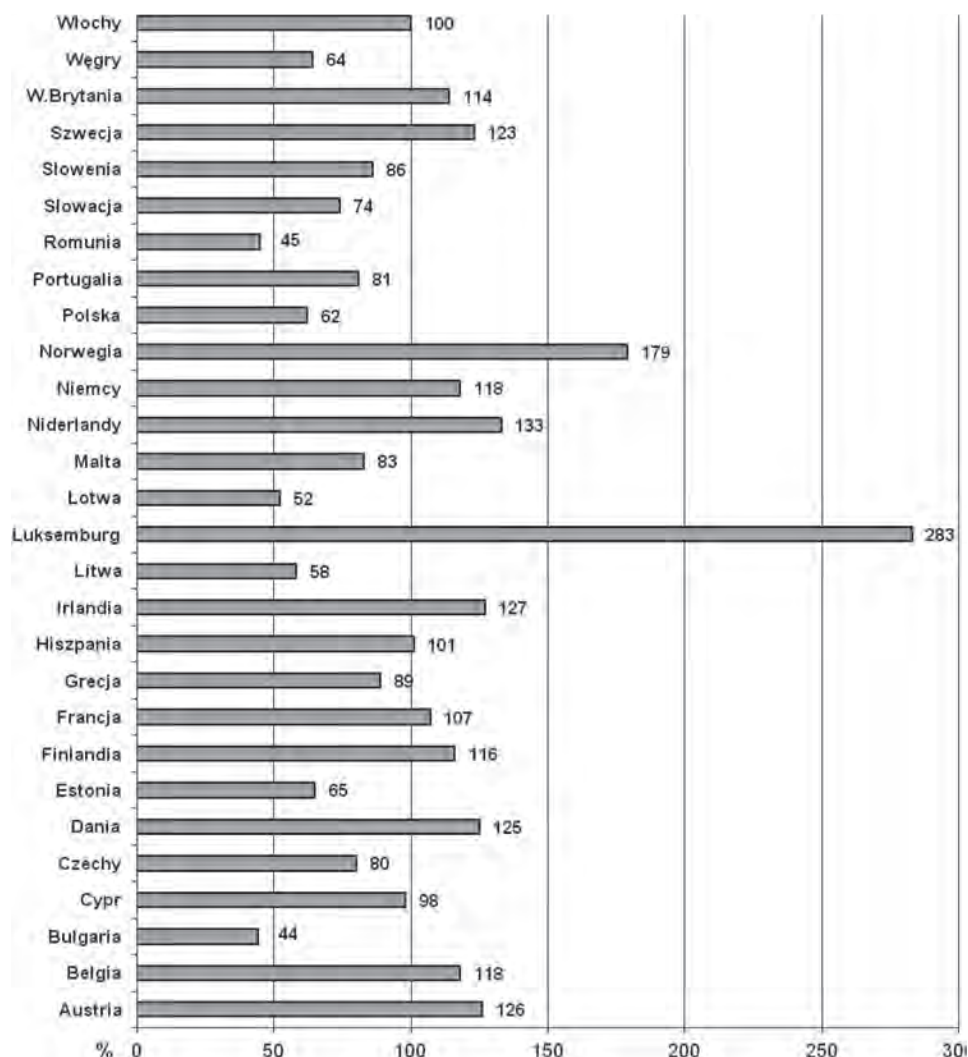
W przedstawionych na wykresie 1 danych rysuje się sytuacja istotnego zróżnicowania poziomu PKB w Polsce. Powyżej średniego poziomu ogólnokrajowego pozostają tylko cztery województwa, tj. mazowieckie z wyraźnym wpływem stolicy dla uzyskanego poziomu stanowiącego maksymalny dla całego kraju. Kolejne trzy województwa powyżej średniej krajowej to śląskie, dolnośląskie i wielkopolskie. Wszystkie pozostałe regiony mają PKB poniżej średniej krajowej. Należy również zauważyć, że poniżej średniej pozostają województwa łódzkie, małopolskie i pomorskie, mimo, że ich stolice tj. Łódź, Kraków i Trójmiasto należą do największych miast kraju. Tradycyjnie najniższy poziom PKB charakteryzuje regiony tzw. ściany wschodniej. W związku z powyższym istotne jest podejmowanie działań zmierzających do spłaszczenia dysproporcji pomiędzy poszczególnymi regionami w Polsce.

Aktualnym dokumentem, który formułuje cele i priorytety rozwoju Polski w wymiarze terytorialnym jest przyjęta przez rząd w lipcu 2010 r. Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020: Regiony, Miasta, Obszary wiejskie.⁴ Jest to kompleksowy średniookresowy dokument strategiczny odnoszący się do prowadzenia polityki rozwoju społeczno-gospodarczego kraju w ujęciu wojewódzkim. Strategia została przygotowana w myśl ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrażaniem funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności. W dokumencie określono zasady i instrumenty polityki regionalnej, w nowy sposób zdefiniowano rolę regionów oraz międzyresortowy mechanizmu koordynacji działań – dokument ten stanowił punkt wyjścia do kolejnych działań odnoszących się do wyrównania rozwoju w poszczególnych regionach naszego kraju, co szerzej zostanie opisane dalej. Zanim jednak przedstawione zostaną konkretne rozważania odnoszące się do Polski, warto przedstawić jak w tym kontekście wygląda sytuacja na tle Unii Europejskiej. Okazuje się, że zróżnicowanie regionalne w skali

4 - *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020: Regiony, Miasta, Obszary wiejskie*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2010.

Unii Europejskiej jest jednak większe niż w przypadku Polski, co widać na zaprezentowanym poniżej wykresie 2.

Wykres 2. PKB na 1 mieszkańca wg parytetu siły nabywczej UE 27=100 (2010 r.).



Źródło: Dane Eurostat.

Przyczyna takiego zróżnicowania pomiędzy krajami UE jest stosunkowo prosta, wyższe zróżnicowanie wynika z historycznego podziału na kraje Europy Zachodniej i dawne kraje socjalistyczne. Blisko pięćdziesięcioletni okres po 1945 roku charakteryzował się zupełnie odmiennymi drogami i celami rozwoju obu tych obszarów. W efekcie zniwelowanie istniejącego dystansu poziomów PKB, pomiędzy tymi grupami krajów, wymaga okresu kilkudziesięcioletniego.

Zasadnicze kierunki cele polityki regionalnej są faktycznie niezależne od tego czy dotyczą

całej grupy krajów (poziom UE), czy tylko regionów (poziom krajowy). Deklarowane w ramach Unii Europejskiej cele wieloletnie dotyczyły wspierania regionów opóźnionych w procesach wzrostu ekonomicznego, restrukturyzacji starych regionów przemysłowych oraz wspierania regionów o dominacji rolnictwa. Tak sformułowane cele wydają się być adekwatne również na poziomie krajowym. Oczywiście zejście do celów na poziomie regionów wymaga określenia celów znacznie bardziej szczegółowych. Jednak kierunek pozostaje niezmieniony.

Zgodnie z aktualnymi deklaracjami Unii Europejskiej polityka regionalna jest wyrazem solidarności UE z państwami i regionami znajdującymi się w niekorzystnym położeniu. Narzędziem jej realizacji są zintegrowane programy wspierania zrównoważonego rozwoju regionów i całej UE. Szczególnie podkreślanymi celami są – wykorzystywanie pełnego potencjału każdego regionu, zwiększanie ich konkurencyjności i tworzenie większej ilości oraz lepszych miejsc pracy, co znajduje swoje odzwierciedlenie w dokumencie strategii 2020. Polityka regionalna ma również wspierać regiony UE w kwestiach zmiany klimatu, zaopatrzenia w energię, skutków globalizacji, starzenia się społeczeństwa.

Reasumując zauważyć należy, że zasadnicze cele poprawnej polityki regionalnej są jednoznacznie spójne z celami polityki rozwoju społeczno-gospodarczego danego kraju. Należy wskazać na rysujące się szanse dla polityki zrównoważonego rozwoju wynikające ze zróżnicowania regionalnego. Gdyby pominąć aspekt terytorialny polityki regionalnej to realizacja jej celów jest tożsama z celami polityki prorozwojowej.

Polityka rozwoju w Polsce

Zgodnie z aktualnym podejściem rządu w Polsce polityka regionalna nie może być postrzegana wyłącznie przez zróżnicowanie przestrzenne mierzone na poziomie regionów, czego wyrazem były dotychczas przyjmowane dokumenty w przedmiotowym zakresie. Wewnętrzny potencjał poszczególnych regionów ma być wykorzystany dla osiągania celów rozwoju kraju – kreowania wzrostu, zatrudnienia i spójności. Bez zbędnych podziałów na działania skupione na jednym regionie i dotyczące wielu regionów należy realizować wspólną politykę ze wspólnymi celami w odniesieniu do terytorium – dla wszystkich podmiotów publicznych, z których każdy realizuje inne zadania zgodnie ze sferą swojej kompetencji. Konkurencyjność powinna być stymulowana w skali regionalnej, krajowej i międzynarodowej. Należy wspomagać rozprzestrzenianie procesów rozwoju z ośrodków najszybciej rozwijających się na pozostałe obszary kraju. Strategia wskazuje na potrzebę większej efektywności działań w ramach polityki regionalnej przez skoncentrowanie interwencji polityki regionalnej na wybranych obszarach tematycznych i przestrzennych, nazywając je obszarami strategicznej interwencji. Wychodząc na przeciw tym oczekiwaniom wprowadzono kompleksowy system integracji i koordynacji polityk publicznych, mających istotny wpływ terytorialny z celami polityki regionalnej, określonymi dla poszczególnych terytoriów. Wprowadzono także kontrakt terytorialny – nowy instrument partnerstwa i koordynacji działań ukierunkowanych terytorialnie.

Sposobem racjonalizacji systemu zarządzania i finansowania polityk publicznych może być określenie najbardziej efektywnego poziomu dostarczania usług publicznych. Jako kolejny sposób zwiększenia efektywności polityki regionalnej uznać można zastosowanie zasady warunkowości i mechanizmów konkurencji w dostępie do środków publicznych w oparciu o kry-

terium osiągnięcia wskaźników rzeczowych. Ostatnim, ale w kontekście niniejszego referatu najważniejszym elementem zmian w systemie finansowania polityki regionalnej jest powiązanie tego modelu finansowania z Wieloletnim Planem Finansowym Państwa (WPPF) i ustawą budżetową.

Zasady programowania strategicznego i prowadzenia polityki rozwoju w Polsce zostały określone w ustawie z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju⁵, w której zdefiniowano politykę rozwoju jako zespół wzajemnie powiązanych działań podejmowanych i realizowanych w celu zapewnienia trwałego i zrównoważonego rozwoju kraju, spójności społeczno-gospodarczej, regionalnej a także przestrzennej, podnoszenia konkurencyjności gospodarki oraz tworzenia nowych miejsc pracy w skali krajowej, regionalnej i lokalnej. Podstawowe obszary zmian w funkcjonowaniu systemu finansów publicznych na poziomie administracji rządowej w zakresie polityki rozwoju to:

- wprowadzenie wieloletniego planowania finansowego (Wieloletni Plan Finansowy Państwa);
- powiązanie wieloletniego planowania finansowego z priorytetami rozwojowymi kraju (SRK);
- określenie wskaźników skuteczności i efektywności dla poszczególnych celów i priorytetów wyszczególnionych w budżecie;
- przeformułowanie dotychczasowej roli programów wieloletnich – przy zachowaniu zestawienia tych programów w załączniku do ustawy budżetowej.

Jednym z przedsięwzięć zmierzających do budowy spójnego systemu rozwoju kraju, zdefiniowanego w Założeniach systemu zarządzania rozwojem kraju⁶, jest podjęta na podstawie Planu uporządkowania strategii rozwoju⁷, inicjatywa zmierzająca do ograniczenia liczby strategii rozwoju – do 9 zintegrowanych strategii rozwoju, służących realizacji średniookresowej i długookresowej strategii rozwoju kraju, i będących tzw. innymi strategiami rozwoju w rozumieniu ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Umożliwi to przyjęcie zintegrowanego, ponadsektorowego i skoordynowanego podejścia do problemów społeczno-gospodarczych, a w perspektywie długoterminowej wygenerowanie impulsu modernizacyjnego, niezbędnego do sprostania wyzwaniom rozwojowym, które zdefiniowane zostały w dokumencie diagnostycznym pt. „Polska 2030. Wyzwania rozwojowe”.

Dokument „Polska 2030. Wyzwania rozwojowe” wymienia 10 najważniejszych wyzwań, jakie stoją przed Polską w najbliższych dwóch dziesięcioleciach. Są to: wzrost i konkurencyjność gospodarki, sytuacja demograficzna, wysoka aktywność zawodowa oraz adaptacyjność zasobów pracy, odpowiedni potencjał infrastruktury, bezpieczeństwo energetyczno-klimatyczne, gospodarka oparta na wiedzy oraz rozwój kapitału intelektualnego, solidarność i spójność regionalna, poprawa spójności społecznej, sprawne państwo, wzrost kapitału społecznego. Od odpowiedzi na te wyzwania zależy rozwój kraju, tempo wzrostu gospodarczego, sytuacja Polaków oraz miejsce Polski na gospodarczej i społecznej mapie Europy. Raport zawiera analizę aktualnej sytuacji Polski w tych obszarach oraz wskazuje kierunki prowadzenia polityki państwa, tak aby sprostać wyzwaniom rozwojowym – uchronić się przed zagrożeniami i najpełniej

5 - Dz. U. z 2006 r. Nr 84, poz. 712 z późn. zm.

6 - Dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 27 kwietnia 2009 r., dalej *Założenia...*

7 - Dokument przyjęty przez Radę Ministrów 24 listopada 2009 r. (reasumpcja decyzji nastąpiła dnia 10 marca 2010 r.), dalej *Plan uporządkowania...*

skorzystać z szans i możliwości, jakie stoją przed nami. Wytacza również ścieżkę zrównoważonego rozwoju kraju według modelu polaryzacyjno-dyfuzyjnego. Dokument wymienia pięć kluczowych czynników, które pomogą sprostać tym wyzwaniom: stworzenie warunków dla szybkiego wzrostu inwestycji, wzrost aktywności zawodowej i mobilności Polaków, rozwój produktywności i innowacyjności, efektywna dyfuzja w wymiarze regionalnym i społecznym oraz wzmocnienie kapitału społecznego i sprawności państwa⁸.

Na nowy system zarządzania rozwojem kraju składać się będą Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju (DSRK) oraz Koncepcja Przestrzennego Rozwoju Kraju i opracowany na jej podstawie Plan Zagospodarowania Przestrzennego Kraju. DSRK, zgodnie z ustawą o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, określi podstawowe uwarunkowania, cele i kierunki rozwoju społeczno-gospodarczego kraju oraz kierunki przestrzennego zagospodarowania kraju, przy uwzględnieniu zasady zrównoważonego rozwoju, w perspektywie co najmniej 15-letniej. DSRK będzie stanowił podstawę dla aktualizowanej Średniookresowej Strategii Rozwoju Kraju (ŚSRK) oraz 9 zintegrowanych strategii rozwoju. Strategia średniookresowa ma horyzont czasowy określony na rok 2020. W podobnej perspektywie czasowej rozpatrywanych jest 9 strategii: Strategia innowacyjności i efektywności gospodarki, Strategia rozwoju kapitału, Strategia rozwoju transportu, Bezpieczeństwo energetyczne i środowisko, Sprawne państwo, Strategia rozwoju kapitału społecznego, Krajowa strategia rozwoju regionalnego, Strategia rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego, Strategia zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa.

Dotychczasowy przebieg prac nad DSRK, ŚSRK i 9 zintegrowanymi strategiami rozwoju pozwala zauważyć istniejące rozbieżności pożądanych rozmiarów wydatków postulowanych w dokumentach roboczych, a optymalnymi dopuszczalnymi ramami finansowymi wynikającymi z innych rządowych planów finansowych (wprawdzie o nieco krótszym horyzoncie) to jest programem konwergencji i Wieloletnim Planem Finansowym Państwa (WPFP). Polityka rozwoju i dokumenty, w których jest ona formułowana muszą bezwzględnie respektować konieczność szybkiej redukcji deficytu sektora finansów publicznych umożliwiające wyjście Polski z unijnej procedury nadmiernego deficytu. Pożądane jest właśnie w perspektywie średnioterminowej (do roku 2020) zredukowanie długu publicznego poniżej 45%. Przewidywane w końcu roku 2011 osiągnięcie poziomu długu blisko limitu 55% i ewentualne dalsze pogłębienie tej relacji w stronę konstytucyjnej granicy 60% ogranicza prosty wzrost nakładów budżetowych na politykę rozwoju. Nadmierny dług uniemożliwia wykorzystanie potencjalnej antycyklicznej ekspansji fiskalnej w najbliższych latach, jak też generuje wyższe koszty jego obsługi. Wspomniane tu uwarunkowania stanowią główne przesłanki restrykcyjnego kształtu planów wydatkowych ujętych w programie konwergencji i Wieloletnim Planie Finansowym Państwa. Pożądane zmiany strony wydatkowej bilansu sektora finansów publicznych dla zapewnienia odpowiedniego finansowania polityki rozwoju wymagają wyjątkowo skrupulatnych działań na rzecz koordynacji, spójności i pełnej przejrzystości celów i zadań dokumentów strategicznych (DSRK i ŚSRK) oraz corocznie odnawianych dokumentów z zakresu odpowiedzialności Ministra Finansów, to jest ustawy budżetowej, Wieloletniego Planu Finansowego Państwa, aktualizacji programu konwergencji. Wspólną platformę, narzędzie przełożenia celów, sposobów realizacji oraz efektów dla dokumentów strategicznych i finansowych powinny tworzyć wspólne, a także jednolite

8 - http://www.premier.gov.pl/rzad/polska_2030.

ramy finansowe, o czym będzie mowa w ostatniej części referatu, dotyczącej propozycji zmian w tym zakresie. Pragnie się również zauważyć istniejący przynajmniej do momentu rozpoczęcia prac na metodyką budżetu zadaniowego (w 2006 roku) brak lub niedostatek w koordynacji i komplementarności rządowych dokumentów strategicznych oraz planów finansowych. Z jednej strony wynikał on z nadmiaru słusznych strategii a także programów rozwoju bez faktycznych możliwości ich sfinansowania, z drugiej wiązał się z pomijaniem w metodyce planowania budżetowego aspektu jakościowego i powiązania nakładów z efektami.

Zakończenie prac na dokumentami strategicznymi powinno pozwolić na pełne wdrożenie mechanizmu przekładania celów zapisanych w dokumentach strategicznych rządu na wydatki w układzie zadaniowym przy wykorzystaniu Wieloletniego Planu Finansowego Państwa, jako instrumentu spinającego programowanie strategiczne i planowanie budżetowe. Wieloletni Plan Finansowy Państwa został zaproponowany po głębokiej analizie tego rodzaju narzędzi funkcjonujących w innych krajach. Polski model planowania wieloletniego okazał się bardzo zbliżony do narzędzia tego rodzaju wykorzystywanego dużym sukcesem od wielu lat w Finlandii⁹.

Ideę stworzenia WFPF towarzyszyła koncepcja wykorzystania dotychczasowego doświadczenia w planowaniu średniookresowym oraz rozwinięcia metodologii budżetu zadaniowego, która miała w znacznej mierze charakter prezentacyjny. Ustawa o finansach publicznych przewiduje, że Wieloletni Plan Finansowy Państwa jest opracowywany i uchwalany przez Radę Ministrów. Tryb i zasady opracowywania projektu Wieloletniego Planu Finansowego Państwa, kreujące nowy instrument koordynacji planowania wieloletniego w administracji publicznej, opierają się na najnowocześniejszych metodach zarządzania finansami publicznymi. Prognoza wydatków budżetu państwa sporządzana jest w układzie funkcji państwa wraz ze określeniem celów i mierników wskazujących na stopień ich realizacji. W obowiązujących regulacjach przewidziano, że Wieloletni Plan Finansowy Państwa będzie aktualizowany corocznie, 2 miesiące po opublikowaniu ustawy budżetowej na dany rok budżetowy, o obowiązującą na dany rok ustawę budżetową i będzie uwzględniał prognozę na 3 kolejne lata.

Wieloletni Plan Finansowy Państwa określa także, na poszczególne lata budżetowe:

- prognozę założeń makroekonomicznych;
- kierunki polityki fiskalnej;
- prognozy dochodów i wydatków budżetu państwa;
- priorytety wydatkowe Rady Ministrów;
- kwoty deficytu i potrzeb pożyczkowych budżetu państwa oraz źródła pokrycia deficytu;
- skonsolidowaną prognozę bilansu sektora finansów publicznych;
- kwotę deficytu budżetu środków europejskich.

Szczególnie ważną pozycją prezentowaną w Wieloletnim Planie Finansowym Państwa jest poziom deficytu na poszczególne lata budżetowe, który ma wyznaczać wysokość deficytu, jaki powinien być przyjmowany do opracowania projektu ustawy budżetowej na dany rok. Jedynie w szczególnie uzasadnionych przypadkach jest możliwe przyjęcie wyższego poziomu deficytu w projekcie budżetu przyjmowanym przez Radę Ministrów.

Przewidziano także coroczne składanie do Parlamentu przez Radę Ministrów informacji

9 - W Finlandii tworzony jest czteroletni plan budżetowy z celami wyznaczonymi dla poszczególnych zadań budżetowych oraz zasobami przeznaczonymi do ich realizacji. Plan ten przyjmowany jest przez rząd a za jego przygotowanie odpowiedzialny jest Minister Finansów. Parlament nie podejmuje wiążących decyzji w odniesieniu do przygotowywanego planu, jest on jedynie w nim omawiany.

o stanie wykonania Wieloletniego Planu Finansowego Państwa w wraz sprawozdaniem z wykonania budżetu państwa za rok poprzedni.

Mając na względzie, że niniejszy referat poświęcony jest możliwościom wykorzystania planowania wieloletniego, zadaniowego jako instrumentu wspomagającego bardziej efektywny rozwój istotne jest szczegółowe spojrzenie w WPPF pod tym kątem. Prognoza wydatków budżetu państwa w Wieloletnim Planie Finansowym Państwa prezentowana będzie na najwyższym poziomie klasyfikacji zadaniowej a mianowicie funkcji państwa. W dotychczasowych pracach nad budżetem zadaniowym prezentowana była jedynie wielkość środków przeznaczonych na realizację danej funkcji, nie były jednak definiowane ani cel ani mierniki. Uczestnicy procesu prac nad metodologią budżetu zadaniowego w Polsce, jak też niezależni eksperci uznawali taki stan rzeczy za jedną z głównych słabości dotychczasowych zasad planowania zadaniowego wydatków. Wieloletni Plan Finansowy Państwa jest narzędziem pozwalającym na wyeliminowanie tej ułomności. Zgodnie z regulacjami ustawowymi dla każdej z funkcji zdefiniowane są cele i mierniki wskazujące na stopień jego realizacji w perspektywie czteroletniej. Przystępując zatem do prac nad budżetem państwa wskazane są już kierunki i cele polityki rządu, w które wpisywać się będą realizowane w dany roku budżetowym zadania wraz z celami i miernikami. Wieloletni Plan Finansowy Państwa w sposób bezpośredni wiąże planowanie strategiczne z corocznymi decyzjami o alokacji środków publicznych na etapie konstruowania ustawy budżetowej w układzie zadaniowym. Ponadto wskazuje zadania priorytetowe wyznaczone na poziomie rządu do realizacji przez całą administrację.

Budżet zadaniowy jest narzędziem umożliwiającym powiązanie celów rozwojowych określonych w średniookresowej strategii rozwoju kraju z wydatkami planowanymi na ich realizację na poziomie operacyjnym w dłuższym horyzoncie czasowym niż jednoroczny budżet tradycyjny.

Kierunki zmian ram finansowych polityki rozwoju

Kluczowym zagadnieniem dla zapewnienia przekładalności dokumentów strategicznych opracowywanych w ramach nowego systemu zarządzania rozwojem kraju (strategii zintegrowanych i średniookresowej strategii rozwoju kraju) na decyzje alokacyjne jest identyfikacja wydatków rozwojowych finansowanych ze środków publicznych. Identyfikacja ta powinna obejmować wydatki z budżetu państwa i budżetu środków europejskich, jak też wydatki wszystkich jednostek sektora finansów publicznych. Jej efektem powinno być precyzyjne przyporządkowanie wydatków do poszczególnych strategii. Zdaniem autorki najbardziej użytecznym narzędziem, umożliwiającym identyfikację wydatków rozwojowych, ich przyporządkowanie do strategii, a tym samym zapewnienie bezpośredniego przełożenia kierunków i priorytetów rządu na decyzje proces alokacji budżetowych i większego ukierunkowania środków publicznych na cele rozwojowe, jest układ zadaniowy budżetu. Wydatki w tym układzie są ujmowane w perspektywie rocznej i wieloletniej (zarówno w układzie zadaniowym rocznego budżetu państwa, jak też w Wieloletnim Planie Finansowym Państwa. Układ zadaniowy ma charakter funkcjonalny i grupuje wydatki według celów. Należy wskazać istniejące rozwiązanie prawne w tym zakresie zawarte w art. 95 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych, dotyczące zapewnienia zgodności zadań budżetowych ze stra-

tegiami rozwoju. Unormowanie to znalazło odzwierciedlenie w metodologii budżetu zadaniowego i powinno być rozumiane przede wszystkim jako zgodność celów i mierników.

Kompleksowa integracja dokumentów realizujących politykę rozwoju wymaga jednolitego, spójnego systemu informowania o stronie finansowej projektów ujętych w tych dokumentach. Służyć temu mogą jednolite ramy finansowe wykorzystujące instrumentarium nowego zarządzania publicznego, jakim jest planowanie w układzie zadaniowym. Na schemacie przedstawiono uporządkowany system dokumentów rządowych przygotowywanych na kolejnych poziomach realizacyjnych polityki rozwoju ze wskazaniem ich ram finansowych.

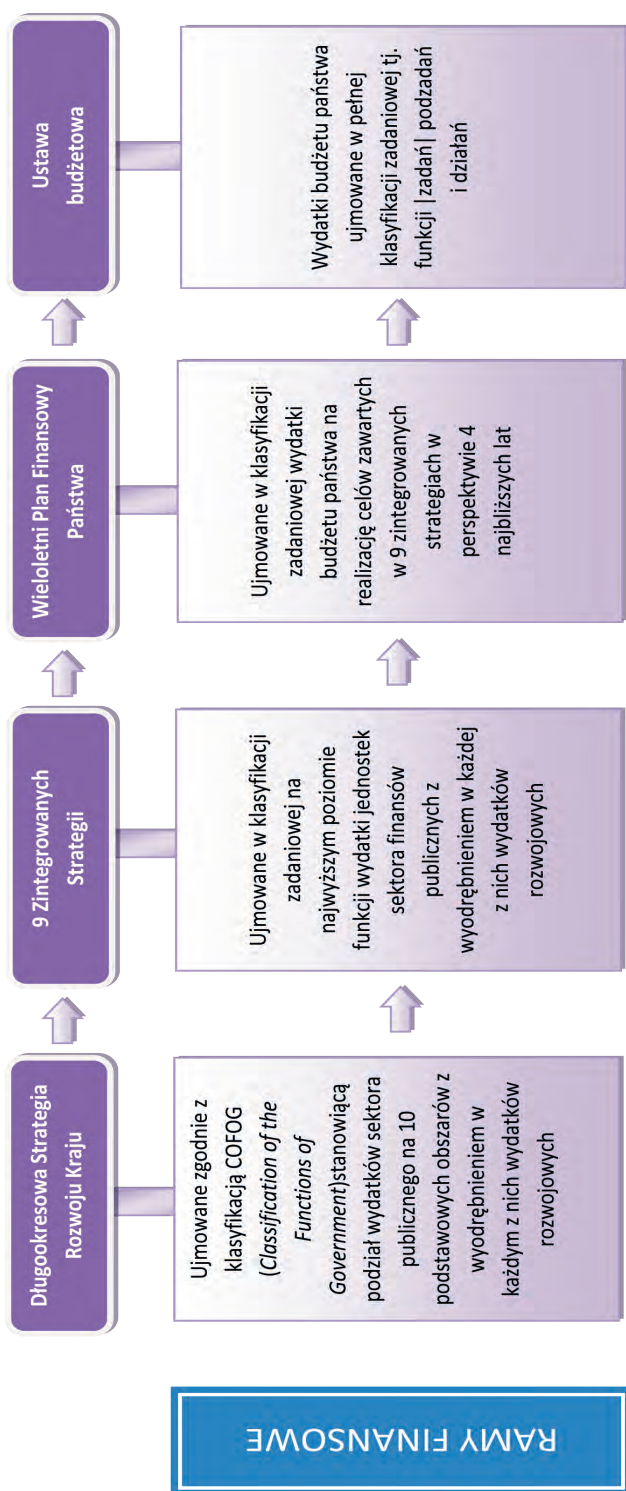
DSRK jako dokument o najdłuższym horyzoncie czasowym obejmuje długoterminowy plan wydatków zagregowanych do maksymalnie ogólnego poziomu 10 podstawowych funkcji rządu, dla których kryterium podziału są cele społeczno-ekonomiczne (wg. klasyfikacji CO-FOG). W ramach ŚSRK wykazanych ma być 9 docelowych zintegrowanych strategii rozwoju, dla których powinno być możliwe wyspecyfikowanie wydatków według 22 podstawowych funkcji państwa – wykorzystywanych w WPPF, jak też budżecie w układzie zadaniowym. Według tych samych 22 funkcji wydatki budżetu państwa są pogrupowane w perspektywie czteroletniej w Wieloletnim Planie Finansowym Państwa. W pełnej szczegółowości klasyfikacji zadaniowej (zadań, podzadań, działań) wydatki budżetowe są prezentowane w ustawie budżetowej. Poprawne funkcjonowanie systemu planowania wydatków w sektorze finansów publicznych, w jego ramach zaś budżetu państwa, wymaga czytelnej transpozycji wydatków pomiędzy poszczególnymi poziomami i dokumentami. Poniżej wskazano główne uwarunkowania ram finansowych (systemu planowania wydatków) w sektorze finansów publicznych.

W zintegrowanych strategiach ramy finansowe powinny zostać zaprezentowane w sposób jednolity dla wszystkich dokumentów oraz spójny z DSRK. Wymóg zachowania jednolitości i spójności dotyczyć powinien w szczególności szczegółowości (poziomu agregacji) prezentowanych danych w układzie źródeł finansowania oraz kierunków wydatkowania (poziomu dezagregacji wydatków na priorytety strategii). Obok źródeł finansowania pożądane byłoby wskazanie instrumentarium finansowania – głównych dokumentów implementacyjnych, takich jak programy rozwoju, programy wieloletnie, programy operacyjne. Programy wieloletnie w układzie zadaniowym są w chwili obecnej prezentowane w załączniku do ustawy budżetowej – wykazywane są na poziomie działań. Programy wieloletnie mogą być wykazywane w więcej niż jednym działaniu w ramach więcej niż jednego podzadania/zadania/funkcji (w zależności od struktury programu). Podobne rozwiązania można zastosować także w stosunku do programów rozwoju jako instrumentów implementacyjnych strategii – rozwiązanie takie pozwalałoby na bezpośrednią identyfikację wydatków rozwojowych ujętych w działaniach dotyczących programów rozwoju oraz programów wieloletnich, pozostawiając jednak nierozstrzygniętą kwestię identyfikacji wszystkich wydatków rozwojowych.

Ujednolicony powinien być horyzont planowania, zarówno w odniesieniu do krajowych środków publicznych (wydzielenie okresu zgodnego z horyzontem planistycznym WPPF), jak i zagranicznych środków publicznych (tj. głównie środków europejskich – wydzielenie horyzontu zgodnego z aktualną perspektywą finansową UE, a w pozostałym okresie uwzględnienie przewidywań dotyczących kolejnej perspektywy).

Działaniem wspomagającym proces uporządkowania ram finansowych byłaby analiza historyczna w zakresie obecnego poziomu i źródeł finansowania zadań publicznych objętych pro-

Schemat 1. Ramy finansowe w poszczególnych dokumentach długo i średniookresowych.



Źródło: Opracowanie własne.

gramowaniem strategicznym oraz prognozy przyszłego kształtowania się źródeł finansowania sektora finansów publicznych – mając na względzie konsolidację finansów publicznych oraz ograniczenia budżetowe. Istotnym ograniczeniem jest w szczególności art. 112c ust. 1 ustawy o finansach publicznych, uniemożliwiający zgłaszanie projektów ustaw określających zwolnienia, ulgi i obniżki, których skutkiem finansowym może być zmniejszenie dochodów jednostek sektora finansów publicznych w stosunku do wielkości wynikających z obowiązujących przepisów. Prognozy muszą uwzględniać założenie o reorientacji wydatków, tworzeniu nowych tytułów wydatków bez kreowania wyższych kwot wydatków – w warunkach funkcjonującej reguły dyscyplinującej i postulowanej reguły stabilizującej.

We wszystkich dokumentach dotyczących polityki rozwoju i w całym sektorze finansów publicznych wskazane byłoby stosowanie tej samej metodologii wyliczenia projektowanych nakładów na realizację poszczególnych strategii oraz konsolidacji wydatków rozwojowych. Wydatkowanie środków publicznych w sposób możliwie efektywny i generujący efekt synergii wymagać będzie możliwie precyzyjnego zidentyfikowania wydatków rozwojowych oraz odniesienia do nich zasad określonych w różnych dokumentach, to ostatnie dotyczy przede wszystkim wydatków o charakterze „międzystrategicznym” – realizowanych na podstawie więcej niż jednej strategii. W przypadku metodologii budżetu zadaniowego istotne jest uwzględnianie wytycznych płynących z dokumentów strategicznych, zwłaszcza w definiowaniu celów i mierników.

Podsumowanie

Kryzys, z który obecnie ma miejsce z jednej strony pokazuje stosunkowo niewielką odporność poszczególnych krajów na wstrząsy zewnętrzne oraz uwidocznili różnice pomiędzy rozwojem poszczególnych krajów. Polska jest krajem, który w stosunku do innych krajów najmniej odczuł do chwili obecnej jego skutki. Tym niemniej w celu utrzymania takiego stanu rzeczy niezbędne jest dokonanie stosownych zmian zmierzających do konsolidacji finansów publicznych w Polsce. Dokonując zmian w zakresie alokacji środków publicznych należy zawsze jednak mieć na względzie zapewnienie odpowiedniego finansowania polityki rozwoju wymagają wyjątkowo skrupulatnych działań na rzecz koordynacji, spójności i pełnej przejrzystości celów i zadań dokumentów strategicznych.

Wspólną platformę, narzędzie przełożenia celów, sposobów realizacji oraz efektów dla dokumentów strategicznych i finansowych powinny tworzyć wspólne a także jednolite ramy finansowe. Stwierdzić należy, iż właściwym narzędziem, umożliwiającym identyfikację wydatków rozwojowych, ich przyporządkowanie i zidentyfikowanie w poszczególnych strategiach, a tym samym zapewnienie bezpośredniego przełożenia kierunków i priorytetów rządu na decyzje proces alokacji budżetowych jest planowanie w układzie zadaniowym.

Bibliografia

1. Chojnicki Z. (1996), Region w ujęciu geograficzno-systemowym; W: T. Czyż (red.), Podstawy regionalizacji geograficznej. Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań, s.7-43.
2. Domanski R. (1997); Tondl G. (2001); Straubharr T. i inni (2002); Gawlikowska-Hu-
eckel K. (2003); Yin L. i inni (2003); Malaga K. (2004).
3. Kołodko G. W. (2008), Wędrujący świat, Pruszyński i S-ka, Warszawa, s. 265.
4. Winiarski B. (red.) (1994), Polityka ekonomiczna, Wydawnictwo Akademii Ekono-
micznej im. Oskara Langego, Wrocław.
5. Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020: Regiony, Miasta, Obszary
wiejskie, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2010.
6. Plan uporządkowania strategii rozwoju - tekst uwzględniający dokonaną w dniu 10
marca 2010 r. reasumpcję decyzji Rady Ministrów z dnia 24 listopada 2009 r., Mini-
sterstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, marzec 2010 r.
7. Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U.
z 2006 r. Nr 84, poz. 712 z późn. zm.).
8. World Development Indicators 07, The World Bank, Washington 2007.
9. Założenia systemu zarządzania rozwojem Polski, dokument przyjęty przez Radę Mini-
strów w dniu 27 kwietnia 2009 r
10. [http://klin.cba.pl/studia/semestr6/Cw.2ob.ROZWOJ_REGIONALNY_W_WA-
RUNK-ACH.pdf](http://klin.cba.pl/studia/semestr6/Cw.2ob.ROZWOJ_REGIONALNY_W_WA-
RUNK-ACH.pdf).
11. http://www.premier.gov.pl/rzad/polska_2030/

Liczba znaków ze spacjami: 39 470

Informacje o autorze:

Dr Marta Postuła

Departament Reformy Finansów Publicznych

Ministerstwo Finansów

e-mail: Marta.Postula@neostrada.pl

Józefa Famielec

Spójność polityki krajowej i wspólnotowej w zakresie wspierania inwestycji

Streszczenie

Celem opracowania jest zbadanie spójności i skuteczności pomocy publicznej w realizacji polityki państwa w zakresie inwestycji. Treść obejmuje problematykę i narzędzia polityki wspólnotowej oraz krajowej w zakresie rozwoju regionalnego oraz empiryczną ocenę programów operacyjnych i powiązania realizacji projektów z wielkością i strukturą oferty finansowej w okresie finansowania 2007-2013. W szczególności cząstkowymi badaniami objęto cele i priorytety programu operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej oraz programu operacyjnego Infrastruktura i Środowisko. Zbadano 447 projektów, które zakończono do 30 października 2011 roku. Ustalono ich wartość dla poszczególnych priorytetów oraz porównano strukturę ich wartości ze strukturą oferty finansowej. Mimo upływu 70% czasu perspektywy finansowej, udział zakończonych projektów w wartości oferty finansowej wynosi zaledwie 1,1%. Zbadano także stopień dofinansowania publicznego tych projektów. Okazuje się, że projekty duże lub większe charakteryzują się niższym stopniem dofinansowania niż projekty o małej wartości (nawet kilku tysięcy złotych), wśród których zidentyfikowano takie, które w 100% zostały sfinansowane ze środków publicznych.

Przeprowadzone badania nie są pełne, ale wskazują na brak spójności między założeniami – celami i priorytetami polityki wspólnotowej i krajowej w zakresie inwestycji a dotychczasowym procesem wdrażania programów operacyjnych. Autorka upatruje przyczyn tego braku spójności w niedostatecznym dostosowaniu programów operacyjnych do realnych potrzeb rozwoju regionów oraz w braku przejrzystości tych programów, nakładaniu się celów i priorytetów, w rozwiązywaniu problemów cząstkowych, lokalnych, a braku rozwiązywania problemów strategicznych. Liczba programów jest zbyt duża, brak jest ich integracji, koordynacji, procedury dostępu do środków UE są zbyt długie i kosztowne, brakuje skutecznych procedur kontroli i weryfikacji programów pod względem ich wpływu na zmianę PKB na 1 mieszkańca, jako najważniejszego celu polityki i pomocy publicznej. Ustalenie badawcze pozwala także uznać programy operacyjne za nieskuteczne narzędzia realizacji budżetu zadaniowego w zakresie równomiernego rozwoju kraju.

Słowa kluczowe: polityka, dotacja, program, spójność, fundusze strukturalne, infrastruktura, transport, ochrona środowiska

Wstęp

Rozwój społeczno-gospodarczy jest rezultatem aktywności gospodarczej osób prawnych i osób fizycznych, albo w innym ujęciu strony podażowej i popytowej rynku. Rynek bywa jednak zawodny, a niektóre problemy rozwojowe nie nadają się do rozwiązywania przez rynek. To są podstawowe przesłanki interwencji i udziału państwa w kształtowaniu warunków życia gospodarczego i społecznego, chociaż w ekonomii dyskutuje się nadal nad pytaniem, czy i ile państwa w gospodarce jest potrzebne, a ile niezbędne. Szczególną formą organizacji udziału państwa są układy i sojusze, do takich zaliczyć trzeba Unię Europejską, z udziałem Polski od 2004 roku. Państwo dysponuje władzą, może stanowić prawo, ale w oddziaływaniu na gospodarkę stosuje częściej instrumenty ekonomiczne, niż nakazy i zakazy. Wśród instrumentów ekonomicznych szczególne znaczenie mają fundusze, które państwo udostępnia przedsiębiorcom i konsumentom na inwestycje oraz poprawę warunków gospodarowania i życia. Ta funkcja państwa organizowana jest przede wszystkim w formie pomocy publicznej z budżetu UE i poszczególnych krajów członkowskich. Procedurami dostępu do tej pomocy są programy operacyjne, opracowane dla potrzeb wdrażania tzw. strategii spójności.

Celem opracowania jest identyfikacja i ocena mechanizmu pomocy państwa dla regionów, zwanej regionalną pomocą publiczną oraz empiryczna weryfikacja działania tej pomocy w odniesieniu do programu operacyjnego Infrastruktura i Środowiska w okresie finansowania 2007-2013. W opracowaniu wykorzystano dokumenty Komisji Europejskiej i akty prawne wydawane w Polsce, nieliczną literaturę i własne, wieloletnie doświadczenia badawcze Autorki, pozwalające na krytyczną ocenę pomocy finansowej, jako formy udziału państwa w oddziaływaniu na rozwój społeczno-gospodarczy regionów.

Nadrzędną myślą opracowania jest pytanie, czy i w jakim stopniu polityka regionalna UE i Polski w zakresie inwestycji może stanowić czynnik rozwoju budżetu zadaniowego. Inwestycje dość łatwo jest traktować jako zadania, w tym dla budżetu państwa i jednostek samorządu terytorialnego, redystrybucja środków z UE odbywa się już w dużym zakresie za pośrednictwem tych budżetów. Tezą opracowania jest uznanie programów operacyjnych za nieskuteczny i niewykorzystany instrument zarządzania zadaniami budżetów, z powodu braku spójności pomiędzy celami i priorytetami polityki inwestycyjnej a sposobem opracowywania i wdrażania programów operacyjnych.

Pomoc publiczna jako instrument polityki państwa

Gospodarka rynkowa rozwija się w warunkach konkurencyjności i swobody ekonomicznej oraz organizacyjnej. Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (WE), obecnie Unię Europejską (UE) podkreśla, że ochrona rynku i konkurencji jest jej podstawowym zadaniem. Swoistym paradoksem jest więc uznanie pomocy publicznej za podstawowy instrument polityki UE i krajów członkowskich, w tym zwłaszcza dotowanie, w szczególności projektów inwestycyjnych. Wspomniany Traktat formułuje pomoc publiczną jako każde wsparcie udzielone przez państwo członkowskie lub przy użyciu zasobów państwowych w jakiegokolwiek postaci. Generalną zasadą jest zakaz udzielania pomocy publicznej, jeśli zakłóca ona lub grozi zakłóce-

niem konkurencji, przez poprawę warunków finansowych niektórych tylko przedsiębiorstw lub produkcji niektórych produktów, towarów czy świadczenia niektórych usług. Traktat formułuje także tzw. zwolnienia z tego zakazu. Mają one charakter zwolnień bezwarunkowych (np. pomoc mająca na celu naprawienie szkód spowodowanych klęskami żywiołowymi lub innymi zdarzeniami nadzwyczajnymi) oraz zwolnień o charakterze warunkowym. Do tych ostatnich zalicza się te formy wsparcia i uznaje za zgodne ze wspólnym rynkiem, które są przeznaczone na sprzyjanie rozwojowi gospodarczemu regionów, w których poziom życia jest bardzo niski lub regionów, w których istnieje poważny niedostatek zatrudnienia. Na inne formy pomocy publicznej, w tym także na ratowanie i restrukturyzację przedsiębiorstw zagrożonych na rynku, należy uzyskiwać zgodę Komisji Europejskiej, co się nazywa notyfikacją. Z obowiązku notyfikacji pomocy publicznej zwolniona jest m. in. pomoc na ochronę środowiska.

Uznano, że pomoc publiczna poprzez pomoc państwa oraz UE może być skutecznym narzędziem osiągania celów leżących we wspólnym interesie. Pomoc państwa może przysporzyć takich pozytywnych skutków, jak:

- usuwanie nieprawidłowości w funkcjonowaniu rynku, poprawiając jego funkcjonowanie i zwiększając konkurencyjność;
- pomoc w promowaniu zrównoważonego rozwoju;
- pomoc w realizacji takich ważnych celów np. ochrony środowiska, jak: stworzenie nowych rynków, zwiększenie konkurencyjności i efektywności źródeł energii oraz stworzenie szansy na nowe inwestycje;
- zrównoważenie rozwoju i zatrudnienia;
- wzrost poziomu rozwoju, nie możliwego bez przyznania pomocy, z zapewnieniem przewały pozytywnych skutków nad zakłócaniem konkurencji;
- wykorzystanie pomocy państwa jako zachęty indywidualnej dla poszczególnych przedsiębiorstw w osiąganiu wzrostu konkurencyjności w dziedzinach, wyższego niż wymagają tego normy wspólnotowe, lub zwiększenie poziomu rozwoju technologicznego w dziedzinach, dla których takie normy nie istnieją.

Mechanizm działania pomocy państwa nie polega tylko na dopełnianiu źródeł finansowania przedsiębiorców i projektów. Zasadniczy mechanizm działania pomocy publicznej polega na oddziaływaniu na zmianę postaw i zachowań podmiotów i osób fizycznych w inny sposób, niż nakazy i zakazy administracyjne (mniej akceptowane i ograniczające działanie rynku).

Bez interwencji państwa mogą kraje i przedsiębiorstwa - niekiedy - unikać ponoszenia pełnych kosztów skutków braku swego rozwoju (np. emisji zanieczyszczeń środowiska). Wówczas zniekształcona jest alokacja zasobów, a negatywne efekty zewnętrzne ponosi społeczeństwo, a nie sprawca szkody. Państwo może także - przez normy prawne lub przez instrumenty działające na zasadach rynkowych (np. uprawnienia zbywalne na emisję dwutlenku węgla) - wdrażać zasadę „zanieczyszczający płaci”, przez internalizację kosztów zewnętrznych do rachunku sprawców oraz korygować w ten sposób nieprawidłowości rynku. W procedurach udzielania pomocy państwa jest okazja do ukierunkowania działania podmiotów na cele, które są ważne dla rozwoju społeczno gospodarczego, można wymagać dobrej analizy ekonomicznej, motywować do zastosowania najlepszych dostępnych technik i technologii, kontrolować skuteczność udzielonej pomocy publicznej.

Pomoc państwa przyjmuje różne formy, nie wszystkie są oceniane pozytywnie [Kożuch

2011]. Mówi się i zakazuje stosowania tzw. subsydiów szkodliwych, do których zalicza się zwłaszcza te formy wsparcia, które niesłusznie poprawiają sytuację konkurencyjną przedsiębiorców lub osób fizycznych. W ujęciu ekonomii chodzi o sytuację, w której pomoc finansowa powoduje spadek poziomu kosztów zewnętrznych, ale nie zapewnia społecznie efektywnej alokacji zasobów. Subsydium przyznane na ograniczanie zanieczyszczeń zmniejsza zarówno krańcowy społeczny koszt zewnętrzny, jak i krańcowy koszt prywatny, a wielkość produkcji, usług, powodujących powstawanie efektów zewnętrznych po uzyskaniu subsydium pozostaje nadal zbyt duża [Kozuch 2010] .

Każdy instrument pomocy państwa - ma wymiar nie tylko finansowy, ekonomiczny, prawny, ale i polityczny. Ten polityczny wymiar rodzi najwięcej zagrożeń i ryzyka negatywnych skutków interwencji państwa. Powstaje pytanie trudne do empirycznej weryfikacji - czy bez tej interwencji gospodarka, przedsiębiorstwa, środowisko i społeczeństwo miałyby się lepiej?

Regionalny zasięg polityki inwestycyjnej państwa

Politykę państwa, w tym wobec regionów ich grup lub obszarów problemowych określa krajowa strategia rozwoju regionalnego¹. W celu zapewnienia realizacji europejskiej polityki spójności w Polsce utworzono dokument zwany „narodową strategią spójności” (Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia² - NSRO), w którym uregulowano zasady dotyczące wykorzystania Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności. Dokumentami o charakterze operacyjno-wdrożeniowym średniookresowej strategii rozwoju kraju są programy operacyjne (w tym regionalne programy operacyjne) i programy rozwoju.

NSRO realizuje się poprzez:

- 16 regionalnych (wojewódzkich) programów operacyjnych,
- program operacyjny Rozwój Polski Wschodniej (PO RPW),
- program operacyjny Infrastruktura i Środowisko (PO IiŚ),
- program operacyjny Innowacyjna Gospodarka,
- program operacyjny Kapitał Ludzki,
- program operacyjny Pomoc Techniczna,
- programy operacyjne europejskiej współpracy terytorialnej.

Jak wynika z nazw tych programów różnią się one przestrzennie i problemowo, mają swoje misje, ale ich cele i priorytety się nakładają, powtarzają, a nawet są w konflikcie. Programy te są w pierwszej kolejności procedurami dostępu do funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności UE, które są redystrybuowane przez budżet państwa, budżety jednostek samorządu terytorialnego, a także przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. Instytucjonalna struktura administracji państwowej i samorządowej, została podzielona i dostosowana do tych programów. W rezultacie podstawowe instrumenty finansowania tych programów – w tym w szczególności fundusze strukturalne i Fundusz Spójności mają więc liczne, skomplikowane kanały decyzji i przepływów, co uniemożliwia -zdaniem Autorki - ich bilansowanie i optymalizowanie wykorzystania. Zasadą jest ich podział, zanim zostają określone potrzeby finansowania, a te często są kreowane dlatego, że „ofertę finansową należy wykorzystać”, a nie

1 - Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 roku o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, Dz. U. 2006 nr 227, poz. 1658, art. 14b

2 - Przyjęte przez Radę Ministrów w dniu 29 listopada 2006 roku.

dlatego, że istnieje naturalna potrzeba ich pozyskania. Tworzy się swoisty przemysł „pisanie projektów” (w tym w nauce) i kierowania ich do różnych programów.

W celach polityki finansowania rozwoju dominują regionalne, a obok tego horyzontalne (problemy do rozwiązania), ale zasady w tym zakresie nie są spójne. Źródłem tego są piramidy celów, działań, celów częściowych w każdym programie, niezależnie od jego poziomu merytorycznego i przestrzennego. Przykładem może być zestawienie tabeli 1 celów, priorytetów i działań PO RPW (dla 5 najbiedniejszych województw Polski – podlaskie, warmińsko-mazurskie, lubelskie, podkarpackie, świętokrzyskie), które w podobny sposób powtarzają się w programach operacyjnych każdego z województw objętych tym dodatkowym programem³.

Cel powinien określić stan, do którego się zmierza. Takie kategorie, jak zwiększenie, rozwój, tego nie wyrażają, w dodatku nie są skojarzone z miernikiem tego zwiększenia lub rozwoju, czy stymulowania. Niektóre osie priorytetowe są podobnie nazwane jak cel, np. zrównoważony rozwój potencjału turystycznego. Problemem wszystkich programów operacyjnych jest zróżnicowanie nazywania tego samego zjawiska. Oś PO RPW „infrastruktura transportowa” występuje we wszystkich innych programach, w tym w omawianym dalej PO IiŚ. Wynika stąd, że nie istnieją linie demarkacyjne pomiędzy celami i priorytetami w danym programie i między programami.

Tabela 1. Cele i priorytety programu operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej na lata 2007-2013.

Wyszczególnienie	Treść
Cel główny	Przyspieszenie tempa rozwoju społeczno-gospodarczego Polski Wschodniej zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju
Cele szczegółowe	1. Stymulowanie rozwoju konkurencyjnej gospodarki opartej na wiedzy 2. Zwiększenie dostępu do internetu szerokopasmowego w Polsce Wschodniej 3. Rozwój wybranych funkcji metropolitalnych miast wojewódzkich 4. Poprawa dostępności i jakości powiązań komunikacyjnych województw Polski Wschodniej 5. Zwiększanie roli zrównoważonej turystyki w gospodarczym rozwoju makroregionu 6. Optymalizacja procesu realizacji PO RPW
Osie priorytetowe	1. Nowoczesna gospodarka 2. Infrastruktura społeczeństwa informacyjnego 3. Wojewódzkie ośrodki wzrostu 4. Infrastruktura transportowa 5. Zrównoważony rozwój potencjału turystycznego opartego o warunki naturalne 6. Pomoc techniczna

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej 2007-2013, MRR Warszawa 2006.

Pomoc regionalna stanowi podstawowy obszar interwencji UE i rządów państw członkowskich. Skierowana jest na wspieranie rozwoju gospodarczego niekorzystnie położonych w UE regionów (w Polsce województw). Są to zwłaszcza dotacje na inwestycje przyznawane dużym przedsiębiorstwom oraz pomoc operacyjna, skierowana do konkretnych regionów, w celu wyrównywania różnic rozwojowych. Za pomoc regionalną uznaje się również podwyższenie poziomów pomocy inwestycyjnej przyznawanej małym i średnim przedsiębiorstwom (MŚP), znajdujących się w regionach mniej uprzywilejowanych ponad poziom dopuszczalny

3 - Autorka brała udział w ewaluacji PO RPW, prowadziła badania jego wdrażania, ale ramy niniejszego opracowania nie pozwalają na ich prezentację.

na innych obszarach. Rezultatem tej pomocy są nowe obiekty inwestycyjne i nowe miejsca pracy, a także ekspansja i dywersyfikacja działalności gospodarczej przedsiębiorstw w formie otwierania nowych zakładów w regionach słabiej rozwiniętych.

Regionalna pomoc kierowana jest do każdego sektora gospodarki, z wyjątkiem rybołówstwa i górnictwa węgla, które podlegają odrębnym uregulowaniom. Podstawowym parametrem regionalnej pomocy UE jest odsetek ludności kwalifikujący się do objęcia pomocą. Zasadą jest, że odsetek ten dla ludności zamieszkującej regiony Wspólnoty, musi być znacznie mniejszy niż odsetek ludności w regionach nie objętych pomocą. Warunki udzielenia pomocy są spełnione, jeśli region sklasyfikowany jako jednostka geograficzna poziomu NUTS II posiada PKB brutto, mierzony według standardu siły nabywczej, niższy niż 75% średniej wspólnotowej. Wskaźniki te ustalane są przez Urząd Statystyczny Wspólnot Europejskich (Eurostat). W niektórych regionach PKB na 1 mieszkańca przekracza 75% średniej wspólnotowej, tylko z powodu efektu rozszerzenia (UE-25), ale bywają one niższe niż średnie dla UE-15. Dlatego też dokonano przeglądu sytuacji gospodarczej tych regionów w 2010 roku i skorygowano kwalifikacje regionów do korzystania z pomocy regionalnej, tak aby efekt rozszerzenia nie był przyczyną utraty tych praw. Ustalony odsetek ludności objęty pomocą w latach 2007-2013 zestawiono w tabeli 2. Niektóre z państw, w tym i Polska, Grecja, Estonia, Łotwa, Węgry, mają te wskaźniki na poziomie 100%, co oznacza, że wszystkie ich regiony kwalifikują się do pomocy (mają średni PKB na 1 mieszkańca poniżej 75% średniej UE-25). Najniższy odsetek ludności korzystającej z pomocy mają: Niderlandy, Szwecja, Luksemburg, Francja, Zjednoczone Królestwo, Austria, a także Belgia i Niemcy.

Tabela 2. Zasięg pomocy regionalnej UE w latach 2007-2013 (dla UE-25).

Kraje	PKB na 1 mieszkańca w regionach w latach 2000-2002 w % UE-25	Całkowity odsetek ludności objęty pomocą
Belgia	75,45	25,9
Republika Czeska	52,03-60,41	88,6
Dania	.	8,6
Niemcy	65,99-81,80	29,6
Estonia	44,94	100,00
Grecja	56,30-78,98	100,00
Hiszpania	59,89-79,72	59,6
Francja	56,76-74,88	18,4
Irlandia	.	50,0
Włochy	67,93-77,54	34,1
Cypr	.	50,0
Łotwa	37,28	100,00
Litwa	40,57	100,00
Luksemburg	.	16,0
Węgry	36,10-60,37	100,00
Malta	74,75	100,00
Niderlandy	.	7,5
Austria	81,50	22,5
Polska	32,23-68,77	100,00
Portugalia	61,94-87,84	76,7
Słowenia	74,40	100,00
Słowacja	37,21-45,42	88,9
Finlandia	.	33,0
Szwecja	.	15,3
Zjednoczone Królestwo	70,16-77,71	23,9

Źródło: Wytyczne w sprawie krajowej pomocy regionalnej na lata 2007-2013, Dz. U. UE, 2006/C 54/08.

Różnice regionalne są oceniane nie tylko poziomem PKB na 1 mieszkańca, ale i stopą bezrobocia, dlatego też odsetek ludności objęty pomocą nie jest wprost proporcjonalny do poziomu PKB w regionach w stosunku do średniego w UE. Z tego też powodu procedura weryfikacji różnic regionalnych obejmuje trzy etapy. Etap pierwszy polega na tym, że regiony poziomu NUTS III wypracowują PKB na 1 mieszkańca niższy niż 85%, lub też stopa bezrobocia w regionie tym przekracza 115% średniej krajowej państwa członkowskiego. Dostateczne różnice regionalne w odniesieniu do stopy bezrobocia występują wtedy, gdy jest ona, w danym regionie, wyższa o 50% od średniej krajowej. W etapie drugim wartości progowe PKB i stopy bezrobocia koryguje się w stosunku do referencyjnego państwa członkowskiego. Regiony w państwach członkowskich charakteryzujących się niskim bezrobociem winny wykazać wyższy poziom bezrobocia, jednak maksymalnie 150% średniej krajowej. Regiony położone w biedniejszych państwach członkowskich mogą dysponować PKB na 1 mieszkańca wyższym niż 85%, a regiony w państwach członkowskich o wysokim bezrobociu mogą dowieść istnienia wystarczającej rozbieżności przy stopie bezrobocia poniżej 115% średniej krajowej. Etap trzeci polega na sprawdzeniu, które regiony nie kwalifikujące się do pomocy regionalnej, na podstawie kryterium PKB średniego dla UE i średniej krajowej stopy bezrobocia, spełniają kryteria dostatecznych różnic regionalnych. W tym celu sumuje się dla każdego państwa członkowskiego liczbę ludności na wszystkich obszarach poziomu NUTS III, które spełniają te kryteria. Następnie oblicza się całkowitą liczbę ludności dla wszystkich obszarów UE-25, spełniających te kryteria, jak również udział każdego z państw członkowskich. Te udziały stanowią klucz podziału przydziałów zatwierdzonego zasięgu pomocy w kategoriach liczby mieszkańców. Z opisu tych etapów wynika, że procedury ustalania zasięgu pomocy regionalnej są skomplikowane. Warto dodać, że chodzi w nich o zagwarantowanie, żeby żadne państwo członkowskie nie doznało zmniejszenia zasięgu regionów objętych pomocą, przekraczającego 50% w stosunku do wytycznych w sprawie krajowej pomocy regionalnej z 1998 r (dla UE-15). Chodzi w nich także o zagwarantowanie wszystkim państwom członkowskim wystarczającej elastyczności dla prowadzenia efektywnej polityki rozwoju regionalnego.

Wysokość pomocy definiowana jest w kategoriach intensywności, co oznacza relację ekwiwalentu dotacji brutto⁴ (EDB) w stosunku do zaktualizowanej wartości kosztów kwalifikowanych do objęcia pomocą. Intensywność pomocy jest zróżnicowana w zależności od charakteru i nagromadzenia problemów regionalnych, którym ma zaradzić. Podstawowy wymiar pomocy publicznej - zdaniem Komisji Europejskiej - nie może przekroczyć:

- 30% EDB dla regionów PKB na 1 mieszkańca niższego niż 75% średniego PKB U-25;
- 40% EDB dla regionów, których PKB na 1 mieszkańca jest niższe niż 60% średniego PKB UE-25;
- 50% EDB dla regionów, których PKB na 1 mieszkańca jest niższe niż 45% średniego PKB dla UE-25.

Uwzględnia się także dodatkowe czynniki, przykładowo dla regionów najbardziej oddalonych przyznaje się dodatkowa premię w wysokości 20% EDB, w innych przypadkach w wysokości 10% PDB. Korekty uznanej intensywności pomocy publicznej mają i inne jeszcze powody, np. efekt statystyczny rozszerzenia UE, regiony o wyższym średnim PKB, ale i wyż-

4 - Bez uwzględnienia obciążeń podatkowych, obciążeń podatkowych nie nakłada się na samą pomoc, dopiero w późniejszych etapach realizacji projektu i powstawania z nim związanego dochodu.

szej stopie bezrobocia, niska gęstość zaludnienia, czy też regiony przygraniczne.

Szczególnym czynnikiem różnicowania progów intensywności pomocy publicznej jest jej przeznaczenie. Przykładowo w odniesieniu do ochrony środowiska progi te prezentuje tabela 3. Wynika z niej, że progi te są wysokie - 70%, 80% a nawet 100% i zależą od rodzaju działań ochronnych oraz od wielkości beneficjenta. Szczególnie preferowane są inwestycje w odnawialne źródła energii oraz projekty małych i średnich przedsiębiorstw

Pomoc dla ochrony środowiska zaliczana jest do pomocy horyzontalnej, ale ma także wkomponowany (podobnie jak i inne kierunki wykorzystania pomocy) aspekt regionalny. W Polsce regiony podzielone są na trzy grupy województw, w których maksymalna intensywność pomocy publicznej wynosi od 30% do 50%. Może być ona zwiększona o 10 pkt% w przedsiębiorstwach średnich oraz o 20 pkt% w przedsiębiorstwach małych i mikro i średnich.

Tabela 3. Progi intensywności pomocy państwa na inwestycje w ochronie środowiska w % kosztów kwalifikowanych w latach 2007-2013 (wytyczne wspólnotowe).

Obszary inwestycji	Małe przedsiębiorstwa	Średnie przedsiębiorstwa	Duże przedsiębiorstwa
Odnawialne źródła energii	80	70	60
Kogeneracja wysokiej sprawności	80 100 dla procedury przetargowej	70 100 dla procedury przetargowej	60 100 dla procedury przetargowej
Ciepłownictwo komunalne z tradycyjnymi źródłami energii	70 100 dla procedury przetargowej	60 100 dla procedury przetargowej	50 100 dla procedury przetargowej
Gospodarowanie odpadami	70	60	50
Relokacja przedsiębiorstw z przyczyn środowiskowych	70	60	50
Spełnienie wymogów surowszych niż wspólnotowe lub podwyższenie poziomu ochrony środowiska w przypadku braku norm wspólnotowych	70 80 dla innowacji ekologicznych 100% dla procedury przetargowej	60 70 dla innowacji ekologicznych 100% dla procedury przetargowej	50 60 dla innowacji ekologicznych 100% dla procedury przetargowej
Badania środowiska	70	60	50
Wcześniejsze dostosowanie do przyszłych norm wspólnotowych			
- ponad 3 lata	25	20	15
- 1 rok do 3 lat przed wejściem w życie	20	15	10
Działania naprawcze na terenach zanieczyszczonych	100	100	100

Źródło: Wytyczne Wspólnotowe w sprawie pomocy państwa na ochronę środowiska, Dz. U. UE 2008/C 82/01.

Ocena spójności programu operacyjnego Infrastruktura i Środowisko w Polsce w perspektywie 2007-2013

Program operacyjny Infrastruktura i Środowisko (PO IiŚ) należy do największych w historii UE. Jego ustalanie, negocjacje i przyjmowanie trwało długo i było bardzo kontrowersyjne. Ostatecznie jego kształt w perspektywie finansowej 2007-2013 przyjęto decyzją Komisji Europejskiej z dnia 7 grudnia 2007 roku⁵. Nazwa programu połączyła kilka wcześniejszych osobnych wersji dla problematyki infrastruktury i ochrony środowiska, które początkowo miały być

5 - Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko. Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2007.

osobnymi dziedzinami finansowania⁶. W PO LiŚ przyjęto 15 priorytetów (tabela 1), które nie są w pełni zintegrowane ze sobą, nie są rozłączne i ponadto – zdaniem Autorki – nie są spójne z polityką inwestycyjną i ochroną środowiska w ogóle. Dominują priorytety środowiskowe, ale przykładowo priorytet III- zarządzanie zasobami i przeciwdziałanie zagrożeniom środowiska, obok priorytetu II – gospodarka odpadami i ochrona powierzchni ziemi nie odróżniają się między sobą, nie są powiązane z celami i priorytetami polityki ekologicznej państwa. Ochrona powierzchni ziemi to m.in. przeciwdziałanie zagrożeniom środowiska. Te i inne priorytety nie są skorelowane z zadaniami budżetu państwa i jednostek samorządu terytorialnego. Problematyka transportu jest podzielona w priorytetach w sposób niezrozumiały – drogowy i lotniczy sieć TEN-T (VI), transport przyjazny środowisku (VII) bezpieczeństwo transportu i krajowe sieci transportowe (VIII). Tak nie mogą dzielić się fizyczne i ekonomiczne procesy zarządzania transportem ani projekty techniczne z nimi związane.

Najbardziej nieoczekiwanym priorytetem w tym programie jest kultura i dziedzictwo kulturowe (XI), czy bezpieczeństwo zdrowotne i poprawa efektywności systemu ochrony zdrowia (XII).

Instytucją zarządzającą PO LiŚ jest minister właściwy ds. rozwoju regionalnego, który wykonuje swoje funkcje przy pomocy departamentu koordynacji programów infrastrukturalnych. Instytucjami pośredniczącymi we wdrażaniu PO LiŚ jest sześć innych ministerstw i instytucji:

- Ministerstwo Środowiska (priorytety I-V),
- Ministerstwo Infrastruktury (priorytety VI-VIII),
- Ministerstwo Gospodarki (priorytety IX-X),
- Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa narodowego (priorytet XI),
- Ministerstwo Zdrowia (priorytet XII),
- Narodowe Centrum Badań i Rozwoju (priorytet XIII).

Priorytety w PO LiŚ nie są sformułowane zadaniowo, niektóre mają charakter intencjonalny (np. poprawa efektywności systemu ochrony zdrowia, czy też transport przyjazny środowisku). Ich finansowanie zaadresowane jest do EFRR i Funduszu Spójności. Ale priorytety takie jak w PO LiŚ występują w wielu innych programach operacyjnych (w tym w przytoczonym wcześniej PO RPW), i w każdym w funduszy strukturalnych, jak i w polityce krajowej inwestycyjnej i ochrony środowiska, ale także w polityce energetycznej, transportowej itd. Skuteczny podział zadań i odpowiedzialności pomiędzy te resorty nie jest możliwy. Resorty te mają swoje ustawowe zadania, zadania wynikające z innych dokumentów planistycznych oraz ze struktury władzy i administracji państwowej i samorządowej kraju. Wskazują na to, także oczekiwane efekty PO LiŚ, zapisane w tabeli wskaźników produktów i rezultatów działań. Można tu, obok wybudowania nowych oczyszczalni ścieków, nowych autostrad, nowych sieci przesyłowych, wymienić przykładowo:

- 200 aglomeracji, które w wyniku realizacji projektów przybliżą się do spełnienia wymogów dyrektyw środowiskowych (tylko co to znaczy „przybliżą się”?),
- 5,5 mln osób, które zostaną objęte systemem gospodarowania odpadami komunalnymi,
- 135 dużych przedsiębiorstw wspartych w zakresie systemów zarządzania środowiskowego,
- 14 obiektów dziedzictwa kulturowego poddanych ochronie,
- 85 zmodernizowanych obiektów szkolnictwa wyższego,

6 - W opracowywanym wcześniej w Polsce Narodowym Planie Rozwoju na lata 2007-2013 środowisko, infrastruktura drogowy, konkurencyjność transportu, były osobnymi programami operacyjnymi. Autorka wykonała opracowanie, dotyczące oceny spójności NPR z polityką ekologiczną państwa dla Ministerstwa Gospodarki (Famielec 2005).

- blisko 6 tys. utworzonych miejsc pracy.

Tak zapisane efekty, często nie mierzalne, integracyjne, nie dają się przyporządkować resortom, funduszom, ani pojedynczym projektom.

PO IiŚ jest kierowany i to w sposób pozakonkursowy – zgodnie z zasadami polityki rozwoju – do dużych projektów (o wartości powyżej 25 mln euro dla projektów ochrony środowiska i powyżej 50 mln euro dla projektów z innych dziedzin, zwanych projektami dużymi), do projektów organów administracji publicznej i innych jednostek sektora publicznego, do projektów indywidualnych beneficjentów wskazanych imiennie w PO IiŚ, do projektów pomocy technicznej.

Warto dodać, że podobnie adresowane są inne programy operacyjne⁷ i fundusze⁸.

Rok 2011 jest piątym rokiem perspektywy finansowej 2007-2013, pozostaje jeszcze tylko dwa lata na realizację zadań i priorytetów tej perspektywy finansowej. Znając zasadę n+2 oraz specyfikę inwestycji infrastrukturalnych i środowiskowych, warto jednak zadać pytanie: jak skutecznie realizowane są projekty z PO IiŚ? W tabeli 4 zamieszczono wyniki badań własnych i szacunków, na podstawie listy beneficjentów PO IiŚ 2007-2013, którzy zakończyli projekty i złożyli wnioski o płatność końcową do 2 października 2011 roku.

Oferta finansowa PO IiŚ wynosi ponad 165 mld zł (ok. 37,6 mld euro, przeliczone kursem 4,4 zł/euro). Oferta jest zaadresowana do 15 priorytetów, ale jest skoncentrowana na kilku:

- transport przyjazny środowisku (VII) - ponad 32%,
- drogowa i lotnicza sieć TEN-T (VI) – ponad 28%,
- bezpieczeństwo transportu i krajowe sieci transportowe (VIII) – ponad 9%.

Zatem do priorytetów związanych z transportem skierowane zostało prawie 70% środków przypisanych PO IiŚ. Priorytety środowiskowe (I, II, III) mają w ofercie ok. 14% środków PO IiŚ, co potwierdza przytoczona tezę o niedocenianiu i niedoszacowaniu problemów ochrony środowiska w PO IiŚ oraz w alokacji środków z UE w ogóle.

Do 2 października 2011 roku zakończono 447 projektów o wartości łącznej ponad 1,8 mld zł, co stanowi zaledwie 1,1% oferty finansowej na lata 2007-2013. Rozkład projektów pomiędzy priorytety znacząco obiega od struktury oferty finansowej. Wśród zrealizowanych projektów dominują przedsięwzięcia dostosowujące przedsiębiorstwa do wymogów ochrony środowiska (IV) – blisko 20% wartości zrealizowanych projektów, podczas gdy na ten priorytet przyznano tylko 1,7% oferty finansowej PO IiŚ. Znaczny jest także udział wartości projektów zakwalifikowanych do priorytetu – bezpieczeństwo zdrowotne i poprawa efektywności systemu ochrony zdrowia (XII), bo wynosi ponad 15% , podczas gdy w ofercie finansowej i ten priorytet ma niewiele ponad 1% udziału. Znacznie większy niż w ofercie jest także udział zakończonych projektów z pomocy technicznej EFRR (XIV) i Funduszu Spójności (XV) i przekracza on wielokrotnie wskaźniki struktury oferty finansowej dla tych priorytetów.

Najliczniejsza jest liczba projektów zakończonych w zakresie priorytetu XII – bezpieczeństwo zdrowotne (168 projektów) oraz priorytetu XV – pomoc techniczna dla Funduszu Spójno-

7 - Pomoc może być udzielona przedsiębiorcom, którzy realizują nowe inwestycje o dużym znaczeniu dla gospodarki, w tym jeśli liczba nowych miejsc pracy w związku z nową inwestycją jest nie mniejsza niż 200. Por. Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 2 kwietnia 2008 r. w sprawie udzielania pomocy finansowej dla nowych inwestycji o dużym znaczeniu dla gospodarki w ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka, 2007-2013, Dz. U. 2008, nr 61, poz. 379 \

8 - Europejski Fundusz Społeczny, który nie jest instrumentem finansowania projektów z PO IiŚ , adresowany jest też do podobnych priorytetów, np. wzmacnianie zdolności instytucjonalnej i skuteczności administracji publicznej oraz służb publicznych na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym, w celu ... dobrego zarządzania w dziedzinie ... środowiska... Por. Rozporządzenie WE nr 1081/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 roku w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1724/1999, Dz.U. L. 210/2006

Tabela 4. Priorytety programu operacyjnego Infrastruktura i Środowisko w perspektywie finansowej 2007-2013 oraz stopień ich realizacji w Polsce na 2.X.2011.

Priorytety	Oferta finansowa		Realizacja na dzień 2.X.2011			
	mln zł	Struktura %	Liczba proj. zakończonych/średnia wartość proj. tys. zł	Wartość zakończonych (przedziały wartości) tys. zł	Struktura wartości proj. zak. %	Stopień wykonania oferty finansowej %
I. Gospodarka wodno-ściekowa	14 410,8	8,7	2/8 356	16 712 (4 000-12 000)	0,9	0,1
II. Gospodarka odpadami i ochrona powierzchni ziemi	6 293,3	3,8	-	-	-	-
III. Zarządzanie zasobami i przeciwdziałanie zagrożeniom środowiska	2 882,0	1,7	-	-	-	-
IV. Przedsięwzięcia dostosowujące przedsiębiorstwa do wymogów ochrony środowiska	2 934,8	1,7	70/8 158	571 054 (6 -105 000)	30,8	19,5
V. Ochrona przyrody i kształtowanie postaw ekologicznych	464,6	0,3	3/638	1 914 (513-714)	0,1	0,4
VI. Drogowa i lotnicza sieć TEN-T	46 566,5	28,2	-	-	-	-
VII. Transport przyjazny środowisku	53 072,8	32,2	2/812	1 624 (567-1 057)	0,1	0,0
VIII. Bezpieczeństwo transportu i krajowe sieci transportowe	15 247,3	9,2	4/28 104	112 418 (4 612-90 000)	6,0	0,7
IX. Infrastruktura energetyczna przyjazna środowisku i efektywność energetyczna	6 173,2	3,7	7/49 622	347 354 (11200-129 000)	18,8	5,6
X. Bezpieczeństwo energetyczne, w tym dywersyfikacja źródeł energii	7 450,1	4,5	-	-	-	-
XI. Kultura i dziedzictwo kulturowe	2 536,2	1,5	1/43 752	43 752 (43 752)	2,4	1,7
XII. Bezpieczeństwo zdrowotne i poprawa efektywności systemu ochrony zdrowia	1 811,9	1,1	168/1 647	276 732 (234-11 300)	15,0	15,3
XIII. Infrastruktura szkolnictwa wyższego	2 588,1	1,6	-	-	-	-
XIV. Pomoc techniczna EFRR	972,0	0,6	41/1 187	48 679 (30-4 800)	2,6	5,0
XV. Pomoc techniczna F. Spójności	2 036,8	1,2	149/2 890	430 638 (7-67 800)	23,3	21,1
Razem	165 442,4	100,0	447/4 140	1 850 877	100,0	1,1

Źródło: Opracowanie i szacunki własne na podstawie listy beneficjentów PO IiŚ.

ści (149 zakończonych projektów).

Zwraca uwagę niewielka wartość pojedynczych projektów. W 447 zakończonych projektach znaleziono tylko trzy, zbliżone do wartości projektów dużych, o wartości powyżej 50 mln euro. Są to: budowa farmy wiatrowej Jarogniew Mołtowo, o wartości powyżej 129 mln zł, budowa farmy wiatrowej Margionin Wschód-obwód II (woj. wielkopolskie) o wartości ponad 116 mln zł, oraz rozbudowa IOS w celu odsiarczania spalin z bloków 1-8 w elektrowni Połaniec, o wartości ponad 105 mln zł. Stopień dofinansowania publicznego tych trzech projektów był niski i wynosił odpowiednio: 30%, 7% i 20%.

Większość zakończonych projektów miała znacznie niższą wartość i relatywnie wyższy stopień dofinansowania publicznego, niż przytoczone duże projekty. Niektóre projekty miały wartość kilku tysięcy złotych, a najniższy poziom dofinansowania publicznego wyniósł poniżej 5 tys. zł. Przykładowo było to dofinansowanie informacji i promocji działań w zakresie ochrony środowiska dla Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Białymstoku. Powstaje pytanie, czy koszty procedury dofinansowania w tym zakresie nie są wyższe niż wartość projektu (7,4 tys. zł), a tym bardziej niż poziom dofinansowania publicznego?.

Wśród najliczniejszej grupy projektów (priorytet XII) dominował zakup ambulansów z wyposażeniem dla zespołów ratownictwa medycznego oraz zakładów opieki zdrowotnej. W także licznej grupie projektów z priorytetu XV dominowało dofinansowanie do raportów dotyczących sektora środowiska, w tym informacji i promocji oraz zarządzania programami, które pozyskiwały wojewódzkie fundusze ochrony środowiska gospodarki wodnej (w niektórych miastach po kilka takich projektów, np.: w Warszawie, we Wrocławiu, w Szczecinie).

Rozkład intensywności pomocy publicznej (dofinansowania publicznego) badanych projektów zestawiono w tabeli 5. Do 20% dofinansowania uzyskało 16 projektów, wśród nich częściej projekty większe. Do 50% dofinansowania publicznego otrzymało 94 projekty, co stanowi niewiele ponad 20% ich liczby. Największa koncentracja liczby projektów (prawie 42%) dotyczy grupy z dofinansowaniem 80% i więcej, przy czym zidentyfikowano 18 projektów o dofinansowaniu 100%. Te ostatnie dotyczyły ewaluacji programów przez Ministerstwo Środowiska, Ministerstwo Gospodarki, Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego oraz Ministerstwo Rozwoju Regionalnego i posiadały niską wartość.

Tabela 5. Rozkład intensywności pomocy publicznej dla beneficjentów programu operacyjnego Infrastruktura i Środowisko w Polsce w perspektywie finansowej 2007-2013 w Polsce zakończonych na 2.X.2011.

Przedział stopnia dofinansowania publicznego projektów %	Liczba projektów	Struktura liczby projektów w %	Struktura liczby projektów narastająco w %
do 10	4	0,9	0,9
10,1-20	12	2,7	3,6
20,1-50	94	21,0	24,6
50,1-80	132	29,6	54,2
80,1-99,9	187	41,8	96,0
100	18	4,0	100,0
Razem	447	100,0	X

Źródło: Opracowanie i szacunki własne na podstawie listy beneficjentów PO IiŚ.

Podsumowanie

Z raportów Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów wynika, że pomoc publiczna w Polsce wyniosła 11,5 mld zł w 2008 roku i 16,0 mld zł w 2009 roku (tabela 6). Na działania w ochronie środowiska zostało wykorzystane poniżej 10% tej pomocy. Pomoc regionalna dominuje, w tym wspieranie nowych inwestycji, co oznacza spełnianie podstawowego celu wykorzystania funduszy UE. Wysokość pomocy publicznej jest jednak zbyt niska w stosunku do oferty finansowej, co pokazano także na przykładzie PO IiŚ oraz w stosunku do priorytetów polityki regionalnej i horyzontalnej, w tym w zakresie inwestycji i ochrony środowiska.

Tabela 6. Pomoc publiczna na ochronę środowiska i pomoc regionalna dla przedsiębiorców w Polsce w latach 2008-2009.

Wyszczególnienie	2008		2009	
	Wartość mln zł	Udział w %	Wartość mln zł	Udział w %
Ogółem	11 521,9	100,0	16 087,2	100,0
Ochrona środowiska	896,6	7,8	1 373,3	8,5
Pomoc regionalna	4 038,8	35,1	7 746,7	48,2
Z tego wspieranie nowych inwestycji	3 784,1	32,8	6 648,9	41,3

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Raport o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom w 2009 roku, UOKiK, Warszawa 2010, s. 15-16.

Unia Europejska ma chronić rynek i konkurencyjność podmiotów oraz gospodarki jej członków. Uznano - i słusznie - że taka ochrona będzie możliwa, jeśli poziom rozwoju społeczno-gospodarczego regionów państw członkowskich zostaną wyrównane. Dysproporcje rozwojowe, zarówno w „starej” UE, jak i poszerzonej UE są znaczne. Finansowanie likwidacji tych dysproporcji stało się podstawowym wyzwaniem polityki UE, a jego narzędziem uczyniono dotacje i inne formy pomocy finansowej z budżetu UE oraz przyzwoleń na taką pomoc z budżetów państw członkowskich. Zasady udzielania tej pomocy są regulowane w dyrektywach i dokumentach Komisji Europejskiej. Rządy poszczególnych państw muszą notyfikować podejmowane programy pomocowe (dotacje i subsydia) w Komisji Europejskiej. Procedury stworzone w tym celu są biurokratyczne, a zasada przejrzystości, obowiązująca w procesie pozyskiwania i wydawania środków pomocowych, nie została zachowana w samych procedurach.

Zdaniem Autorki bardzo skomplikowane jest i niezrozumiałe dla przeciętnego beneficjenta przełożenie źródeł finansowania z budżetu UE (funduszy strukturalnych oraz Funduszu Spójności) na programy operacyjne, sektorowe i priorytety. Rozrosły się struktury administracyjne, które obsługują wybrane programy, cele, priorytety. Beneficjent szuka urzędu, jednostki, do którego zadań może „pasować”, kto może pośredniczyć w dostępie do środków finansowych. Reguł w tym zakresie trudno się nauczyć, mimo wielu szkoleń i doradców, także finansowanych ze środków UE. Najbardziej szkodliwe, z ekonomicznego punktu widzenia, jest poszukiwanie projektów (potrzeb) „na siłę”, bo dane pakiety pomocowe muszą być wydane, nawet jeśli w danym regionie takich potrzeb nie ma. Tymczasem realne potrzeby inwestycyjne, społeczne, nie mogą być sfinansowane, bo wyczerpują się limity przyznawanej pomocy. Procedury ustalania progów i intensywności i pomocy są tak złożone, że trudne je objaśnić, a kolejnych przybliżeniach i korektach gubi się podstawowy sens ich stosowania. Obowiązu-

jące reguły kontroli wykorzystania środków pomocowych są formalne (np. utrzymanie liczby zatrudnienia), ale nie bada się skuteczności ekonomicznej, w tym zmian PKB na 1 mieszkańca danego regionu, który to parametr powinien być podstawowym kryterium rozdysponowania funduszy na rozwój regionalny.

Administracja kraju i służby uczestniczące w procesie przyznawania i wykorzystania środków pomocowych są w części bezradne - obowiązują standardy i normy UE. Ale w części można byłoby doskonalić organizację i zarządzanie pomocą publiczną w kraju. Dotąd służby te są oceniane (w tym politycznie) tylko za nominalny stopień wydania możliwych pakietów środków pomocowych, bez względu na ich skuteczność, czyli wpływ na likwidację dysproporcji rozwojowych.

Programy operacyjne, w obecnej ich liczbie i strukturze, pomimo ich powiązania z zadaniami inwestycyjnymi i budżetem państwa, nie są skutecznym narzędziem realizacji równomiernego rozwoju kraju.

Bibliografia

1. Famielec J. (2005), Analiza porównawcza Narodowego Planu Rozwoju 2007-2013 z polityką ochrony środowiska, AE, Kraków
2. Kożuch M. (2010), Rola państwa w subsydiowaniu ochrony środowiska, w: Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy, pod red. M.G. Woźniaka, Wyd. Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów, s. 419
3. Kożuch M. (2011), Subsidia publiczne jako instrumenty polityki ekologicznej państwa, w: Ekologiczne uwarunkowania rozwoju gospodarki oraz przedsiębiorstw, pod red. J. Famielec, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Kraków, s. 231-248
4. Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko. Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2007
5. Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej 2007-2013, MRR Warszawa 2006
6. Raport o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom w 2009 roku, UOKiK, Warszawa 2010
7. Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 2 kwietnia 2008 r. w sprawie udzielania pomocy finansowej dla nowych inwestycji o dużym znaczeniu dla gospodarki w ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka, 2007-2013, Dz. U. 2008, nr 61, poz. 379
8. Rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 15 grudnia 2010 roku w sprawie udzielania regionalnej pomocy inwestycyjnej w ramach regionalnych programów operacyjnych, Dz. U. 2010 nr 239, poz. 1599
9. Rozporządzenie WE nr 1081/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 roku w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1724/1999, Dz.U. L. 210/2006
10. Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 roku o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, Dz. U. 2006 nr 227, poz. 1658
11. Wytyczne w sprawie krajowej pomocy regionalnej na lata 2007-2013, Dz. U. UE, 2006/C 54/08

Liczba znaków ze spacjami: 40 655

Informacje o autorze:

Prof. dr hab. Józefa Famielec
Katedra Polityki Przemysłowej i Ekologicznej
Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie
e-mail: famielej@uek.krakow.pl

Maria Parlińska

Maryna Panchenko

Doświadczenia Ukrainy w realizacji funkcji równomiernego rozwoju

Streszczenie

W opracowaniu podjęto próbę określenia sposobów rozwoju regionów Ukrainy oraz analizy podstawowych kierunków doskonalenia systemu równomiernego finansowania kraju. Autorki analizują możliwości i bariery wykorzystania budżetu zadaniowego na Ukrainie w realizacji funkcji państwa w zakresie równomiernego rozwoju kraju. Opracowanie oraz prowadzenie polityki regionalnej Ukrainy jest utrudnione ze względu na znaczące zróżnicowanie jej przestrzeni społeczno-ekonomicznej. Na skutek sytuacji kryzysowej w gospodarce zmniejszają się możliwości finansowe rządu oraz wyraźniej przejawia się zróżnicowanie poziomu, tempa, przewag oraz możliwości poszczególnych regionów. Oprócz tego, kryzys w różnym stopniu dotknął regiony, w związku z istniejącymi dysproporcjami w strukturze terytorialnej gospodarki narodowej oraz tempach jej transformacji rynkowej. Poziom zróżnicowania społecznego regionów odbija się na dynamice oraz strukturze zatrudniania, bezrobociu oraz dochodach. Dokonano analizy wydatkowania środków programów budżetowych, z których są finansowane przedsięwzięcia ukierunkowane na wykonanie zadań strategicznych, w szczególności realizacje umów dotyczących rozwoju regionalnego oraz programów przeciwdziałania zacofaniu poszczególnych terytoriów. W tym celu wykorzystano dane statystyczne z 24 administracyjnych obwodów Ukrainy.

Słowa kluczowe: Ukraina, systemy budżetowe, produkt regionalny brutto, polityka regionalna, rozwój regionalny

Wstęp

Wzajemne kontakty centrum oraz regionów są zawsze kluczowe dla rozwoju państwa jako całości. Determinują one nie tylko ład państwowy, ale również wywierają decydujący wpływ na zamożność społeczeństwa. Brak w przeszłości własnej zrównoważonej polityki regionalnej doprowadził do znaczących dysproporcji w strukturze terytorialnej ukraińskiej gospodarki, nieefektywnego wykorzystania przewag terytorialnego podziału pracy, przyrodniczego, naukowego i technicznego potencjału regionów, a także do nadmiernego zanieczyszczenia środowiska naturalnego w wielu miastach i rejonach. Na Ukrainie nie utworzono jeszcze bazy prawnej, któ-

ra jest niezbędna do osiągnięcia przez regiony samodzielności gospodarczej; brakuje również podziału odpowiedzialności pomiędzy centralnymi i lokalnymi organami władzy wykonawczej w zakresie zarządzania społeczno-ekonomicznym rozwojem regionów. Niedoskonałością cechuje się baza ekonomiczno-finansowa wielu jednostek administracyjnych oraz terytorialnych. Wszystkie wyżej wymienione czynniki generują nierównomierny rozwój regionów oraz całego kraju. Brak zrównoważonej polityki rozwoju regionów determinuje konieczność użycia celowych narzędzi państwowej regionalnej polityki ekonomicznej, które umożliwiłyby efektywne regulowanie procesów rozwoju regionalnego, koordynację działań centralnych i lokalnych organów władzy wykonawczej w zakresie przebudowy strukturalnej gospodarki krajowej oraz transformacji rynkowej.

Obecna społeczno-ekonomiczna i ekologiczna sytuacja regionów jest skutkiem ogólnego kryzysu gospodarczego. Nie patrząc na potężny potencjał gospodarczy, duże możliwości dla stabilizacji oraz ożywienia działalności gospodarczej, na Ukrainie nie występują istotne pozytywne przemiany. Niepełne wykorzystanie potencjału gospodarczego jest uwarunkowane szeregiem czynników, w tym – niedostateczną uwagą do problemów regionalnych oraz istniejących dysproporcji w budżetach regionów. Opracowanie oraz prowadzenie polityki regionalnej Ukrainy jest utrudnione ze względu na znaczące zróżnicowanie jej przestrzeni społeczno-ekonomicznej. Na skutek sytuacji kryzysowej w gospodarce zmniejszają się możliwości finansowe rządu oraz wyraźniej przejawia się zróżnicowanie poziomu, tempa, przewag oraz możliwości poszczególnych regionów. Oprócz tego, kryzys w różnym stopniu dotknął regiony, w związku z istniejącymi dysproporcjami w strukturze terytorialnej gospodarki narodowej oraz tempach jej transformacji rynkowej. Poziom zróżnicowania społecznego regionów odbija się na dynamice oraz strukturze zatrudniania, bezrobociu oraz dochodach.

W opracowaniu podjęto próbę określenia sposobów rozwoju regionów Ukrainy oraz analizy podstawowych kierunków doskonalenia systemu równomiernego finansowania kraju.

Problematyka równomiernego rozwoju

Wśród podstawowych problemów rozwoju i rozmieszczenia sił produkcyjnych w regionach Ukrainy należy wyróżnić [Бытко 2000]:

- Ścisłą koncentrację sił produkcyjnych w rejonach wysoko uprzemysłowionych, m.in. Donbasie oraz Przydnieprowiu. W sześciu wysoko uprzemysłowionych obwodach – Donieckim, Dniepropetrowskim, Zaporoskim, Ługańskim, Charkowskim, Kijowskim ulokowano powyżej 45% kapitału podstawowego Ukrainy.
- Niedopasowanie zasobów naturalnych oraz ludzkich, z jednej strony, oraz poziomu rozwoju działalności gospodarczej i jej organizacji przestrzennej w granicach ekonomicznych powiatów, obwodów, siedlisk – z drugiej strony. Dotyczy to przede wszystkim regionu Podolskiego, Poliskiego, Południowego.
- Niedostateczny rozwój i zrównoważenie części składowych systemu transportowego, jego nieracjonalne zróżnicowanie przestrzenne, warunkujące niepełne włączenie poszczególnych regionów oraz dużych centrów przemysłowych do podziału pracy na rynku wewnętrznym i międzynarodowym.
- Ignorowanie w praktyce zasady gospodarowania regionalnego, podstawą którego musi

być utworzenie Funduszu Rozwoju Regionalnego na rzecz realizacji programów narodowych oraz innych przedsięwzięć, w tym rozwoju nowych form rozmieszczenia sił produkcyjnych.

- Trudność w kształtowaniu środowiska rynkowego z powodu nadmiernego uzależnienia od władz regionalnych, jej konkretnych decyzji w zakresie prywatyzacji oraz rozwoju biznesu.
- Brak koordynacji oraz nadmierne skomplikowanie procesu normatywnego i realnego podziału własności na poziomie ogólnopaństwowym i regionalnym, ze względu na brak precyzyjnego prawnego systemu kryteriów i procedur podziału własności skarbu państwa na poziomie władzy centralnej i samorządowej.

Dla poszczególnych regionów, w regionie Donieckim najbardziej aktualnym zadaniem jest efektywna restrukturyzacja przedsiębiorstw z przemysłu węglowego, chemicznego, metalowego, budowy maszyn oraz energetycznego. Zużycie aktywów trwałych w tych gałęziach stanowi 60-80%. Przestarzałe wyposażenie, niedoskonałe technologie, niepełne wykorzystanie surowców, nadmierna ilość odpadów pogarszają sytuację ekonomiczną i ekologiczną. W związku z

Tabela 1. Produkt brutto regionów Ukrainy w roku 2009 mln.UAH.

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Pozycja w formowaniu PKB
Ukraina	345113	441452	544153	720731	948056	913345	x
Autonomiczna Republika Krym	9901	12848	16044	20874	27365	27396	11
Winnicki	8123	10207	12414	15381	20094	20104	↓ 13
Wołyński	4994	6553	7687	10072	12784	12225	24
Dniepropetrowski	30040	41227	52347	71173	104687	93331	3
Doniecki	45617	58044	72361	92093	117646	103739	2
Żytomierski	5947	7430	8784	11127	15008	14731	↑ 18
Zakarpaci	5297	6700	8185	10508	13208	12542	↓ 23
Zaporoski	15255	19968	24787	33158	42445	37446	↓ 8
Iwanofrankowski	7311	9622	11316	13916	17883	17241	↓ 15
Kijowski	11883	15362	19188	26221	35687	37548	↑ 7
Kirowogradzki	5594	6877	8187	9989	13961	13389	↓ 22
Łużański	14672	19716	24159	32280	42985	38451	↑ 6
Lwowski	13992	17192	21486	27987	35534	35955	↓ 9
Mikołajewski	7934	9553	11876	14767	19410	20336	↑ 12
Odeski	17029	20762	24898	33116	46994	48647	5
Połtawski	13983	18099	22179	28355	34118	33629	↓ 10
Rówieński	5599	7263	8924	11180	14074	13469	20
Sumski	6275	8025	9566	12341	16210	16060	↑ 16
Tarnopolski	3948	5137	6452	8276	10618	11173	25
Charkowski	20524	25618	32023	43868	59389	58923	4
Chersoński	5200	6469	7565	9034	13174	13436	↑ 21
Chmielnicki	6344	7958	9603	12339	16061	15758	↓ 17
Czerkaski	6623	9014	10957	13656	19101	18707	↓ 14
Czerniowiecki	3277	4234	5126	6672	8833	8484	26
Czernihowski	6181	7627	8950	11532	14918	14636	↓ 19
m.Kijów	61357	77124	95267	135900	169564	169537	1
m.Sewastopol	2213	2823	3822	4916	6305	6452	27

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z www.ukrstat.gov.ua

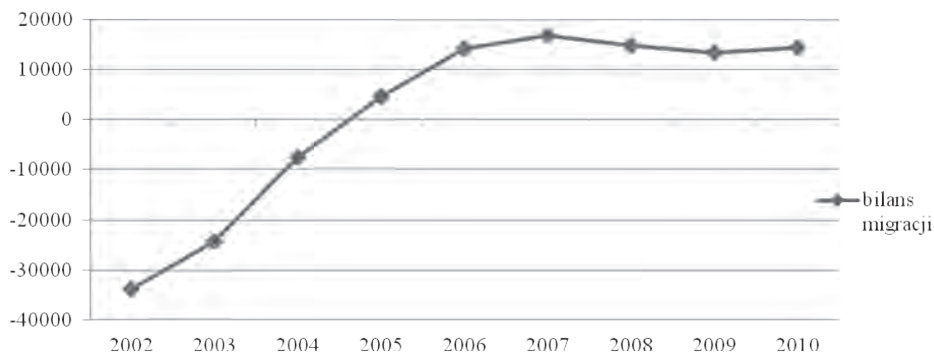
tym pogorszeniu uległa również sytuacja społeczna. Przejawia się to w nadwyżce (dwukrotnej) zgonów nad urodzeniami oraz ujemnym saldzie migracji.

Analogiczna sytuacja występuje w regionie Przydnieprowskim. Przemysł metalowy, wydobywczy, chemiczny, budowy maszyn utworzyły tutaj nadmierne obciążenie dla środowiska naturalnego. Powoduje to zaostrzenie problemów społecznych. Złożonym problemem regionu Poliskiego jest rehabilitacja obszarów o zanieczyszczeniach promieniotwórczych. W regionie Karpackim kluczowym zagadnieniem jest powstrzymanie de-industrializacji, zwiększenie zatrudnienia (tutaj notuje się największy poziom bezrobocia na Ukrainie), aktywizacja polityki demograficznej oraz jej zrównoważenie z rozwojem ekonomicznym, ekologia (w szczególności przygotowanie do katastrof przyrodniczych i przemysłowych) itd.

Taka sytuacja w regionach nie pozostawia możliwości do pełnego rozwoju kraju i generuje wielkie nierówności w produkcji brutto regionów.

Z analizowanych danych widać że różnica pomiędzy regionalnym produktem brutto na przykład za 2009 rok m. Kijowa stanowi 26-krotność m. Sewastopol. Taka dysproporcja nie powinna występować w kraju o pełnym rozwoju. Jednocześnie międzynarodowe doświadczenia wskazują, że różnice poziomów międzyregionalnych stanowiące 30-50 punktów wywołują napięcia społeczno-ekonomiczne, niekontrolowaną migrację ludności oraz inne zjawiska o charakterze negatywnym.

Wykres 1. Międzyregionalna migracja na Ukrainie w latach 2002-2010.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z www.ukrstat.gov.ua – dostęp z 2011 roku.

Oficjalne strony rządu mówią o tym, że Ukraina ma pozytywny bilans migracji, co świadczy o równomiernym rozwoju kraju i stabilizacji sytuacji. W rzeczywistości ta sytuacja wygląda trochę inaczej, bo z biegiem czasu sytuacja w regionach kraju nieznacznie się zmieniła, szczególnie w zachodnim regionie. Wiele osób wyjeżdża do sąsiednich krajów do pracy, ponieważ istnieje duża różnica w dochodach i wydatkach. Tylko w Polsce według nieoficjalnych danych przebywa ok 2 mln. obywateli Ukrainy, więcej tylko jest w Rosji i na trzecim miejscu w Niemczech. Obecnie różnica dochodów per capita pomiędzy poszczególnymi obwodami wynosi 25-50%. Należy zaznaczyć, że zgodnie ze standardem międzynarodowym zróżnicowanie w poziomie rozwoju regionów nie powinno przekraczać 20%. Te dysproporcje nierównomiernego rozwoju kraju powodują wzrost niepokoju społecznych opierających się na różnicach zamożności.

Gdy obserwujemy sytuację dalszego rozwoju regionów, w okresie 10 lat (tabela 2), to można zauważyć że ogólna sytuacja z nierównomierną dystrybucją produktu brutto regionów (PBR) w całości pozostała bez zmian, co świadczy o nieproduktywnych wnioskach polityki regionalnej oraz brak równomiernego finansowania regionalnego rozwoju. Państwowe wsparcie finansowe oraz zabezpieczenie realizacji strategii rozwoju regionu dokonuje się z:

- środków państwowego, obwodowego, powiatowego, wiejskich budżetów;
- środków funduszy emerytalnego oraz socjalnych;
- funduszy ochrony środowiska naturalnego;
- innych źródeł, w ramach czynnego ustawodawstwa.

Ze środków programów budżetowych są finansowane przedsięwzięcia, ukierunkowane na wykonanie zadań strategicznych, w szczególności realizacja umów dotyczących rozwoju regionalnego oraz programów przeciwdziałania zacofaniu poszczególnych terytoriów. Zawarcie umowy w zakresie rozwoju regionalnego z Radą Ministrów Ukrainy umożliwia wspólne finansowanie obszarów strategicznych, w tym gospodarki mieszkaniowej i komunalnej, rolnictwa,

Tabela 2. Produkt brutto regionów Ukrainy w roku 1998 i 2008 (mln UAH, %).

	Produkt brutto regionów (mln UAH)		Udział regionu w PBR (%)		PBR per capita (UAH)	
	1998	2008	1998	2008	1998	2008
Ukraina	103847	948056	100,0	100,0	1647	20495
<i>Region centralny</i>						
Winnicki	2828	20094	2,7	2,1	1326	12061
Żytomierski	2255	15008	2,2	1,6	1304	11545
Kijowski	4233	35687	4,1	3,8	1899	20593
Chmielnicki	2383	16061	2,3	1,7	1371	11932
Czerkaski	2546	19101	2,5	2,0	1526	14581
Czerńhowski	2388	14918	2,3	1,6	1475	13213
m.Kijów	11114	169564	10,7	17,9	3146	61592
<i>Region zachodni</i>						
Wołyński	1504	12784	1,4	1,3	1117	12340
Zakarpaci	1563	13208	1,5	1,4	884	10626
Iwanofrankowski	2309	17883	2,2	1,9	1216	12940
Lwowski	4248	35534	4,1	3,7	1229	13902
Rówieński	1988	14074	1,9	1,5	1259	12217
Tarnopolski	1473	10618	1,4	1,1	1066	9688
Czerńowiecki	1067	8533	1,0	0,9	978	9771
<i>Region Czarnomorski</i>						
Mikołajewski	2412	19410	2,3	2,0	1454	16175
Odeski	5381	46994	5,2	5,0	1651	19638
Chersoński	1856	13174	1,8	1,4	1271	11944
AR Krym	3350	27365	3,2	2,9	1205	13898
m.Sewastopol	452	6305	0,4	0,7	951	16592
<i>Region Nadnieprzański</i>						
Dniepropietrowski	9575	104687	9,2	11,0	2056	30918
Zaporoski	5952	42445	5,7	4,5	2305	23232
Kirowogradzki	1675	13961	1,6	1,5	1190	13515
<i>Region Doniecki</i>						
Doniecki	12711	117646	12,2	12,4	1952	26028
Luhanski	5010	42985	4,8	4,5	1437	18338
<i>Region Północno-Wschodni</i>						
Półtawski	4543	34118	4,4	3,6	2149	22476
Sumski	2526	16210	2,4	1,7	1600	13622
Charkowski	6505	59389	6,3	6,3	1763	21294

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z Статистичний щорічник України за 2001 рік.

polityki ekologicznej, oświaty, ochrony zdrowia, przedsiębiorczości, działalności inwestycyjnej, rozwoju i modernizacji infrastruktury.

Dzisiaj większą część dochodów budżetów lokalnych Ukrainy stanowią środki finansowe, przydzielane przez władzę centralną w drodze redystrybucji części państwowych podatków i opłat. Organy samorządowe, z reguły, nie uczestniczą w regulowaniu tego procesu oraz nie wiedzą wcześniej, jakie środki i z jakich źródeł mogą otrzymać w kolejnym roku finansowym. Dochody własne stanowią dzisiaj nieznaczną część ogólnej kwoty zasobów finansowych, nadchodzących do ich dyspozycji. Taka „odwrócona piramida” dochodów stwarza przesłankę do ciągłych konfliktów budżetowych oraz przeszkadza w racjonalnym wykorzystaniu dochodów podatkowych.

Innymi możliwościami równomiernego rozwoju regionalnego mogą być programy celowe. Głównym źródłem finansowania celowych programów jest budżet państwowy, zarówno na poziomie centralnym jak i lokalnym w podziale na lata w czasie trwania programu. Byłoby idealnie, jeżeli roczne koszty mogłyby być wykorzystywane bezpośrednio jako wkład do wniosków budżetowych przedstawianych przez poszczególnych kierowników programów, wtedy gdy roczne propozycje budżetowe są już przygotowane. W rzeczywistości jednak ten proces działa nieco inaczej. Po pierwsze, ministerstwa i menedżerowie programów są desygnowani przez Ministerstwo Finansów na początku procesu przygotowywania budżetu. Po drugie, koszty dla tych programów są często nierealistyczne i menedżerom programów nie jest łatwo z nich skorzystać. Po trzecie, doświadczenie pokazuje, że manager programu zazwyczaj celowo zaniża koszty w pierwszym lub drugim roku realizacji nowego programu, natomiast w kolejnych latach potrzeby finansowe zazwyczaj wzrastają. (patrz: bibliografia poz. 3).

Ukraina wprowadziła również kilka narzędzi, takich jak państwowe programy celowe, które zostały zaprojektowane w celu zapewnienia powiązania między regionalnymi i krajowymi strategiami i budżetami rocznymi. Niestety, takie programy obecnie opracowywane i wdrażane napotykają na szereg różnych problemów.

Dotychczasowe doświadczenia pokazują, że wprowadzenie programów celowych i, ich realizacja, to jest długi i trudny proces, który wymaga wysokiego poziomu wsparcia politycznego i zaangażowania instytucji centralnych. Biorąc pod uwagę zdolności administracyjne Ukrainy, działania na bazie budżetowania mogą w rzeczywistości okazać się właściwą sekwencją podjętych kroków.

Podsumowanie

W 2008 roku na Ukrainie rozpoczęto nowy projekt Unii Europejskiej (EU) w zakresie wsparcia stałego rozwoju regionalnego, w celu eliminacji dysproporcji pomiędzy „zamożnymi” oraz „zacołanymi” regionami ukraińskimi. Projekt UE, trwający 4 lata, ma za zadanie wsparcie finansowe słabych regionów. Komisja Europejska przydzieliła na ten cel 6 mln euro, a kolejne 9 mln euro zostaną przyznane na rozwój infrastruktury jednego z miast zwycięzców: Równa, Pryluki, Izum, Swierdłowski¹. Wraz z rozpoczęciem tego projektu UE władze ukraińskie pragną opracować nową politykę regionalną. W celu ukształtowania takiej polityki należy:

1 - <http://www.politic.com.ua/ukraine/economics/721>

1. W najbliższych latach większą część zasobów finansowych, przeznaczonych na redystrybucję, zgromadzić w specjalnych budżetowych funduszach regulowania międzyterytorialnego (tworzonych zarówno w składzie budżetu centralnego dla regulowania pomiędzy obwodami, jak i w składzie budżetów obwodowych – w celu regulowania pomiędzy budżetami powiatów i miast obwodowych).
2. Dokonać redystrybucji zasobów funduszu centralnego przy wykorzystaniu jawnych, opracowanych wcześniej reguł.
3. Nie dążyć do pełnego wyrównania potencjałów terytoriów, a zachować stymulanty rozwoju systemu dochodów własnych, akumulowanych przez władze lokalne.
4. W celu bardziej dokładnego i kompleksowego wykonania programów na poziomie regionalnym racjonalnym byłoby utworzenie przedstawicielstw Rządu w dużych regionach gospodarczych, które byłyby uprawnione do nadawania ulg podatkowych, częściowo regulować ceny na produkcję itd.

Naszym zdaniem nie zawsze polityka regionalna organizowana przez ukraiński rząd działa doskonale, czego potwierdzeniem jest fakt, że w ciągu 10 lat sytuacja równomiernego rozwoju kraju nie zmieniła się znacząco. Dlatego też istotną rolę mogłyby grać doświadczenia innych krajów, które mają na koncie jakieś sukcesy w organizacji regionalnej polityki dla finansowania rozwoju kraju (Norwegia, Australia, Holandia oraz Austria). W zakresie wsparcia finansowego, naszym zdaniem, strategię rozwoju regionów mogą uwzględniać również takie źródła finansowania we właściwych obszarach, które będą sprzyjać efektywnej dystrybucji środków finansowych²:

- rozwój demograficzny musi być finansowany w ramach programów państwowych;
- oświata finansowana z budżetu państwowego oraz lokalnych;
- ochrona zdrowia wspierana poprzez doskonalenie modelu wielokanałowego finansowania ochrony zdrowia oraz utworzenie odpowiednich warunków działalności funduszy, kasy chorych oraz systemu ubezpieczeń zdrowotnych; z budżetu centralnego oraz lokalnych;
- polityka mieszkaniowa finansowana przez państwowe i regionalne programy, ze środków własnych deweloperów;
- strukturalne przemiany gospodarki finansowane ze środków na państwowe i regionalne programów rozwoju w Budżecie Centralnym Ukrainy, budżetach lokalnych, z własnych środków podmiotów gospodarczych, obcych i innych źródeł finansowania;
- rozwój agrobiznesu – ze środków podmiotów gospodarczych regionu, źródeł obcych, środków budżetu centralnego i lokalnych budżetów, a także przez doskonalenie obsługi finansowo-kredytowej oraz integrację potencjału bankowego, rolniczego oraz przemysłowego;
- mała przedsiębiorczość finansowana w ramach kompleksowego programu rozwoju oraz wsparcia przedsiębiorczości regionu z budżetu regionalnego;
- rozwój infrastruktury finansowej oraz rynku finansowego – ze środków własnych oraz środków banków i innych instytucji finansowych, spółek akcyjnych;
- rozwój procesów inwestycyjnych finansowany z zasobów przedsiębiorstw i organizacji

2 - Стратегія розвитку регіонів: шляхи забезпечення дієвості. Збірник матеріалів «круглого столу» / за ред. С. О. Білої

регіонів, коштів походячих від зовнішніх і внутрішніх інвесторів, бюджетів центрального і місцевого;

- політика інноваційна фінансована з бюджету центрального, власних коштів підприємств;
- розвитку комплексу транспортного – з коштів власних підприємств, а також в межах програм державних і регіональних;
- розвиток торгівлі та обслуговування місцевої фінансовано через залучення коштів інвестиційних з капіталів власних;
- розширення співпраці міжнародної – з коштів власних підприємств об'єднаних, а також кошти бюджетів місцевих;
- ринок праці та зайнятість підтримують з коштів Фонду обов'язкового страхування соціального наслідок втрати праці, коштів підприємств, інвестицій та інших джерел фінансування;
- захисту та страхування соціальні – фінансовано через кошти власні Фонду Пенсійного, кошти бюджету державного в кварталі, передбаченої в Законі України „Про Бюджет Державний України”, кошти Фонду обов'язкового державного страхування соціального;
- політика екологічна – кошти в межах регіональних програм цільових, кошти центрального і місцевих бюджетів, фонди захисту навколишнього середовища природного та кошти підприємств.

Підсумовуючи вищевказані фактори, зауважимо, що можливості для розвитку регіонів, повинні бути зрозумілими системою рівномірної розподілу коштів фінансових, так щоб витрати були доступні для кожного регіону. В той самий час треба також внести виправлення до закону, який визначає джерела фінансування для місцевих урядів і визначити чітко зрозумілі функції кожного з чиновників та надати їм більше прав стосовно різних джерел доходів. Найкращим способом розв'язання таких завдань стає досвід інших країн, тих які вже вичерпували право до рівномірного розвитку і їх зростання викликає вищий рівень розвитку соціального і економічного.

Бібліографія

1. Бутко М. Розв'язання проблем регіонального розвитку // Економіка України. - 2000. - №1. - С. 12-16.
2. Модернізація України – наш стратегічний вибір : Щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України. – К., 2011. – 416 с.
3. Стратегія розвитку регіонів: шляхи забезпечення дієвості. Збірник матеріалів «круглого столу» / за ред. С. О. Білої. – К. : НІСД, 2011. – 88 с.
4. Статистичний щорічник України за 2001 рік. Державний комітет статистики України / за ред. О.Г.Осауленка, 2002. – с.46-47.
5. Сучасні тенденції розвитку регіонів України в контексті аналізу валового регіонального виробництва / за ред. Л.О. Дорогань, О.С. Песцова-Світалка. -П.:2009.
6. www.ukrstat.gov.ua
7. <http://www.politic.com.ua/ukraine/economics/721>

Liczba znaków ze spacjami: 21 535

Informacje o autorach:

Dr hab Maria Parlińska, prof. nadzw. SGGW

Mgr Maryna Panchenko

Wydział Nauk Ekonomicznych

Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie

email: maria_parlinska@sggw.pl

Urszula Zawadzka-Pąk

Budżet zadaniowy instrumentem finansowania polityki terytorialnej we Francji

Streszczenie

Celem pracy jest prezentacja francuskich rozwiązań w zakresie budżetu zadaniowego umożliwiających realizację efektywnej i skutecznej polityki terytorialnej. We Francji jej narzędziem jest międzyministerialna funkcja budżetu państwa „Polityka terytorialna” składająca się z dwóch zadań: „Pobudzanie i koordynacja polityki zagospodarowania przestrzennego” (zadanie 112) oraz „Działania państwa w terenie” (zadanie 162).

W pierwszej części niniejszego opracowania została opisana konstrukcja prawna budżetu zadaniowego we Francji, co umożliwiło scharakteryzowanie w kolejnych jej częściach funkcji „Polityka terytorialna” oraz realizowanych w jej ramach zadań. Szczególną uwagę zwrócono na strukturę funkcji, podział wydatków oraz cele zadań. Podane zostały także mierniki rezultatu stosowane w funkcji „Polityka terytorialna”, służące mierzeniu stopnia realizacji celów zadań.

Kluczowe znaczenie dla przygotowania pracy miała analiza aktów prawnych: ustawy organicznej o ustawach finansowych z 2001 r., ustawy o programowaniu finansów publicznych z 2011 r., projektu ustawy finansowej na 2012 r. oraz uszczegółwiających ją dokumentów (rocznych planów rezultatu). W mniejszym stopniu posłużono się literaturą przedmiotu z zakresu francuskiego prawa budżetowego.

Poczynione w taki sposób obserwacje doprowadziły do wniosku, że na przykładzie doświadczeń francuskich można stwierdzić, iż budżet zadaniowy, dzięki jego kilkustopniowej strukturze, celom i miernikom, jest cennym instrumentem kształtowania polityki terytorialnej i może odegrać również ważną rolę w realizacji strategii równomiernego rozwoju Polski.

Słowa kluczowe: budżet zadaniowy, polityka terytorialna, Francja, mierniki rezultatu

Wstęp

Prowadzenie skutecznej polityki terytorialnej jest jednym z kluczowych czynników równomiernego rozwoju każdego kraju. W celu efektywnego i skutecznego wykorzystania środków finansowych płynących nie tylko z budżetu państwa ale także ze źródeł zagranicznych (w przypadku Polski głównie z Unii Europejskiej) na całym świecie stosuje się instrumenty nowego zarządzania publicznego (ang. *New Public Management*, w skrócie NPM). Jednym z

podstawowych narzędzi NPM jest budżet zadaniowy.

W niniejszej pracy zostaną przedstawione francuskie doświadczenia w stosowaniu budżetu zadaniowego w celu kształtowania polityki terytorialnej, które mogą zostać wykorzystane (oczywiście w pewnym zakresie) również i w Polsce w doskonaleniu budżetu zadaniowego w dziedzinie równomiernego rozwoju kraju.

Konstrukcja prawna budżetu zadaniowego we Francji

Budżet zadaniowy został wprowadzony do francuskiego porządku prawnego ustawą organiczną z 1 sierpnia 2001 r. o ustawach finansowych. Poszczególne jej postanowienia wchodziły etapami, w pełni zaś zaczęła obowiązywać od 1 stycznia 2006 r. W konsekwencji zmieniona została struktura budżetu – tradycyjną klasyfikację budżetową zastąpiono klasyfikacją zadaniową składającą się z funkcji, zadań i podzadań, na której wzorowano się opracowując polską klasyfikację zadaniową.

Podział na funkcje, które stanowią najwyższy szczebel w strukturze zadaniowej, uwzględnia niejednorodną strukturę francuskiego budżetu, który składa się nie tylko z budżetu ogólnego (w ramach którego w projekcie ustawy finansowej na 2012 r. wyodrębniono trzydzieści dwie funkcje), ale także z budżetów załącznikowych (dwie funkcje), funduszy specjalnych (dziewięć funkcji) oraz funduszy wsparcia finansowego (sześć funkcji). Łącznie francuski budżet zadaniowy składa się z czterdziestu dziewięciu funkcji, podczas gdy w przygotowywanym obecnie polskim budżecie zadaniowym przewidziano ich dwadzieścia dwie. Rozbicie realizowanych przez państwo zadań na tak znaczną liczbę dziedzin polityki publicznej nie oznacza, iż są one realizowane niezależnie od siebie. Wynika to z faktu, iż wiele zadań ma charakter międzyresortowy.

Układ zadaniowy wydatków uwzględniający funkcje i zadania zamieszczany jest bezpośrednio w ustawie finansowej na dany rok (odpowiednik polskiej ustawy budżetowej). Natomiast podział na podzadania dokonywany jest w rocznych planach rezultatu (fr. *projets annuels de performance*, w skrócie PAP) opracowywanych odrębnie dla każdej z funkcji, które stanowią załączniki do ustawy finansowej. Dokumenty te w przejrzysty, choć dość obszerny sposób, opisują strategię realizacji zadań wchodzących w skład danej funkcji, a także cele priorytetowe oraz operacyjne. Definiują również mierniki rezultatu umożliwiające zmierzenie stopnia realizacji zadań [Ruśkowski, Zawadzka-Pak 2010]. Po wykonaniu budżetu zadaniowego sporządzane są roczne raporty rezultatu (fr. *rapports annuels de performance*, w skrócie RAP), zawierające sprawozdanie z wykonania budżetu zadaniowego. Stanowią one z kolei załączniki do ustawy finansowej zatwierdzającej wykonanie budżetu państwa. Analogiczna struktura rocznych planów i raportów rezultatu umożliwia sprawdzenie, w jakim stopniu cele budżetu zadaniowego zostały osiągnięte.

Podobnie jak ma to miejsce w przypadku budżetu Unii Europejskiej, także w budżecie francuskim (zgodnie z art. 8 ustawy LOLF) dla funkcji, zadań i podzadań ustala się dwa rodzaje limitów wydatków: limit upoważnień do zaciągania zobowiązań oraz limit środków na płatności. Upoważnienia do zaciągnięcia zobowiązań stanowią nieprzekraczalny limit zobowiązań, które mogą być zaciągnięte w danym roku budżetowym. Natomiast środki na płatności stanowią nieprzekraczalny limit wydatków, jakie mogą być zlecone do zapłaty lub zapłacone

w ciągu danego roku w celu pokrycia zobowiązań zaciągniętych w ramach upoważnień do ich zaciągania.

Wydatki budżetowe klasyfikuje się według tytułów przewidzianych w art. 5 ust. 1. ustawy LOLF. Łącznie wyróżnia się siedem kategorii wydatków, są to: tytuł 1. subwencje dla organów władzy publicznej, tytuł 2. wydatki osobowe, tytuł 3. wydatki bieżące, tytuł 4. wydatki na obsługę długu publicznego, tytuł 5. wydatki inwestycyjne, tytuł 6. wydatki interwencyjne oraz tytuł 7. wydatki na operacje finansowe. Oczywiście, nie oznacza to że w każdym zadaniu wyodrębnione są wszystkie tytuły wydatków. Co więcej, podział wydatków w ramach zadań nie wiąże osoby za nie odpowiedzialnej, która zarządza całością wydatków. Może ona dokonywać przesunięć pomiędzy tytułami w celu jak najlepszej realizacji celów zadania. Obowiązuje jednak tzw. zasada przenoszalności asymetrycznej (zaczepnięta z brytyjskiego budżetu zadaniowego) [Zawadzka-Pak 2010], zgodnie z którą przeniesienia wydatków nie mogą skutkować zwiększeniem limitów wydatków tytułu 2. (wydatków osobowych). Natomiast przeniesienia w drugą stronę (skutkujące zmniejszeniem wydatków na wynagrodzenia) oraz wszelkie inne przeniesienia między pozostałymi tytułami są dozwolone. Właśnie ze względu na te ograniczenia, jakie obowiązują kierowników zadań w zakresie przenoszenia wydatków osobowych na inne tytuły, zostały one wyodrębnione z wydatków bieżących. Limity wydatków na wynagrodzenia ustalane są w ustawie finansowej, natomiast rozdysponowanie środków na pozostałe tytuły wydatków dokonywane jest w rocznych planach rezultatu (PAP).

Uchwalenie i pełne wejście w życie ustawy LOLF było dopiero pierwszym, choć nie ulega wątpliwości, przełomowym etapem w procesie wdrażania budżetu zadaniowego. W ustawie tej nie wprowadzono m.in. daleko idących rozwiązań planowania wieloletniego [Bouvier 2010], co zostało uczynione kilka lat później na skutek dokonania zmian w Konstytucji Republiki Francuskiej ustawą konstytucyjną z 23 lipca 2008 r., która wprowadziła nową kategorię ustaw, ustawy o programowaniu finansów publicznych (fr. *loi de programmation des finances publiques*). Obecnie obowiązująca ustawa z 28 grudnia 2010 r. obejmuje okres 2011-2014, przy czym wymiar czteroletni mają dane dotyczące ogólnych kierunków finansów publicznych ustalające wysokość deficytu (nadwyżki) wszystkich podsektorów finansów publicznych, długu publicznego oraz ich dochodów. Natomiast same limity wydatków poszczególnych funkcji państwa przewidziany zarówno dla upoważnień do zaciągania zobowiązań jak i środków na płatności ustalane są on okres trzech lat. Ten trzyletni plan wydatków nazywany jest w doktrynie francuskiej „budżetem wieloletnim” [Inglebert 2009].

Ustawy o programowaniu nie mają charakteru ustawy finansowej, są to natomiast ustawy zwykłe, a zatem postanowienia finansowe w nich zawarte nie mają mocy wiążącej. Jednak dzięki wpisaniu tej kategorii ustaw do Konstytucji (nowelizacją z 23 lipca 2008 r.) oraz uchwalaniu jej przez reprezentów Narodu wybranych w demokratycznych wyborach (francuski parlament) są one aktami prawnymi o wysokiej randze we francuskim porządku prawnym i z tego powodu są w bardzo dużym stopniu uwzględniane podczas prac nad budżetem rocznym państwa (ustawą finansową). Należy zauważyć, że polskiemu odpowiednikowi ustaw programowych – Wieloletniemu Planowi Finansowemu Państwa – nie nadano formy ustawy, jest on natomiast uchwalany przez Radę Ministrów [na podstawie art. 106 ustawy o finansach publicznych z 29 sierpnia 2009 r.].

Ogólna charakterystyka funkcji „Polityka terytorialna”

Rozwój terytorialny Francji finansowany jest przede wszystkim w oparciu o funkcję „Polityka terytorialna”. Została ona utworzona w celu wspierania trwałego rozwoju poszczególnych części kraju w duchu solidarności i równości. Ze względu na jej międzyministerialny charakter za jej realizację odpowiedzialny jest premier, a także minister Rolnictwa, Żywności, Rybołówstwa, Spraw Wsi i Zagospodarowania Przestrzennego.

Limity wydatków przyjęte w projekcie ustawy finansowej na 2012 r. dla funkcji „Polityka terytorialna” (zarówno limity upoważnień do zaciągania zobowiązań jak i środków na płatności) odpowiadają limitom ustalonym w ustawie o programowaniu finansów publicznych. Choć jak wcześniej zaznaczyliśmy prawnie taki obowiązek nie istnieje, gdyż ustawy te nie mają charakteru ustaw finansowych. Tą zgodność limitów wydatków w budżecie wieloletnim i przygotowywanym na jego podstawie budżecie rocznym dla omawianej funkcji prezentują poniższe tabele.

Tabela 1. Wydatki w ustawie o programowaniu finansów publicznych na lata 2011-2014 (dane w mln euro).

Funkcja POLITYKA TERYTORYALNA	Ustawa finansowa na 2011 r. (poza funduszem celowym „Emerytury”)	Ustawa o programowaniu – dane dot. 2012 r.	Ustawa o programowaniu – dane dot. 2013 r.
Limit upoważnień do zaciągania zobowiązań	349	332	307
Limit środków na płatności	320	339	317

Źródło: Ustawa o programowaniu finansów publicznych na lata 2011-2014

Tabela 2. Wydatki w projekcie ustawy finansowej na 2012 r. (dane w mln euro).

Funkcja POLITYKA TERYTORYALNA	Ustawa o programowaniu - dane dot. 2012 r. (poza funduszem celowym „Emerytury”)	Projekt ustawy finansowej na 2012 r. (poza funduszem celowym „Emerytury”)	Projekt ustawy finansowej na 2012 r.
Limit upoważnień do zaciągania zobowiązań	332	332	334
Limit środków na płatności	339	339	341

Źródło: Projekt ustawy finansowej na 2012 r.

Z powyższych tabel wynika, iż na funkcję „Polityka terytorialna” w projekcie ustawy finansowej na 2012 r. przewidziano 334 mln euro na upoważnienia do zaciągania zobowiązań oraz 341 mln euro na środki na płatności.

Omawiana funkcja składa się na z dwóch zadań. Pierwszym z nich jest „Pobudzenie i koordynacja polityki zagospodarowania przestrzennego” (zadanie 112), na które składają się trzy podzadania, drugim zaś „Działania państwa w terenie” (zadanie 162), realizowane w oparciu o cztery podzadania. Tabela 3 przedstawia strukturę tej funkcji łącznie z limitami wydatków

planowanymi na 2012 r.

Tabela 3. Struktura funkcji „Polityka terytorialna” (dane w euro).

Numer i nazwa zadania /podzadania funkcji „Polityka terytorialna”		Limit upoważnień do zaciągania zobowiązań			Limit środków na płatności		
		Ustalone w ustawie finansowej 2011	Wnioskowane w projekcie ustawy finansowej na 2012	Dochody z funduszu pomocy oraz przekazanie dochodów za świadczone usługi	Ustalone w ustawie finansowej 2011	Wnioskowane w projekcie ustawy finansowej na 2012	Dochody z funduszu pomocy oraz przekazanie dochodów za świadczone usługi
Program 112	Pobudzanie i koordynacja polityki zagospodarowania przestrzennego	302 641 014	287 090 995	300 000	286 784 875	304 743 079	300 000
Zadanie 01	Atrakcyjność gospodarcza i konkurencyjność terytorium	106 930 000	114 600 000		110 950 000	126 900 000	
Zadanie 02	Solidarny i zrównoważony rozwój terytorium	169 725 890	146 510 926		149 849 751	151 863 010	
Zadanie 04	Narzędzia pilotażu i badań	25 985 124	25 980 069	300 000	25 985 124	25 980 069	300 000
Program 162	Działania państwa w terenie	47 642 972	46 981 478	30 000 000	34 870 557	36 064 339	40 000 000
Zadanie 02	Woda – rolnictwo w Bretanii	11 392 466	10 701 673		8 068 877	9 239 000	
Zadanie 04	Specjalny program inwestycyjny na rzecz Korsyki	28 558 321	28 581 402	30 000 000	18 759 064	18 775 624	40 000 000
Zadanie 06	Rządowy plan dotyczący obszaru Marais Poitevin - Poitou Charentes	4 776 143	4 780 003		5 126 789	5 131 315	
Zadanie 08	Plan „antypestycydowy” na Martynice i Gwadelupie	2 916 042	2 918 400		2 915 827	2 918 400	

Źródło: Opracowanie własne na podstawie rocznego planu rezultatu (PAP 2012) dla funkcji „Polityka terytorialna”.

Tabela 4. Tytuły wydatków funkcji „Polityka terytorialna” (dane w euro).

Numer i nazwa zadania i tytułu wydatków	Upoważnienia do zaciągania zobowiązań			Środki na płatności		
	Ustalone w ustawie finansowej 2011	Wnioskowane w projekcie ustawy finansowej na 2012	Dochody z funduszu pomocy oraz przekazanie dochodów za świadczone usługi	Ustalone w ustawie finansowej 2011	Wnioskowane w projekcie ustawy finansowej na 2012	Dochody z funduszu pomocy oraz przekazanie dochodów za świadczone usługi
Zadanie 112. Pobudzanie i koordynacja polityki zagospodarowania przestrzennego	302 641 014	287 090 995	300 000	286 784 875	304 743 079	300 000
Tytuł 2. Wydatki osobowe	10 271 974	10 480 069	250 000	10 271 974	10 480 069	250 000
Pozostałe tytuły wydatków:	292 369 040	276 610 926	50 000	276 512 901	294 263 010	50 000
Tytuł 3. Wydatki bieżące	17 913 150	17 300 000	50 000	17 913 150	17 300 000	50 000
Tytuł 6. Wydatki interwencyjne	274 455 890	259 310 926		258 599 751	276 963 010	
Zadanie 162. Działania państwa w terenie	47 642 972	46 981 478	30 000 000	34 870 557	36 064 339	40 000 000
Tytuł 3. Wydatki bieżące	2 407 055	2 338 400		2 406 875	2 338 400	
Tytuł 5. Wydatki inwestycyjne	270 781	20 000		270 761	20 000	
Tytuł 6. Wydatki interwencyjne	44 965 136	44 623 078	30 000 000	32 192 921	33 705 939	40 000 000
łącznie dla całej funkcji:	350 283 986	334 072 473	30 300 000	321 655 432	340 807 418	40 300 000
w tym:						
Tytuł 2. Wydatki osobowe	10 271 974	10 480 069	250 000	10 271 974	10 480 069	250 000
Inne tytuły wydatków:	340 012 012	323 592 404	30 050 000	311 383 458	330 327 349	40 050 000
Tytuł 3. Wydatki bieżące	20 320 205	19 638 400	50 000	20 320 025	19 638 400	50 000
Tytuł 5. Wydatki inwestycyjne	270 781	20 000		270 761	20 000	
Tytuł 6. Wydatki interwencyjne	319 421 026	303 934 004	30 000 000	290 792 672	310 668 949	40 000 000

Źródło: Opracowanie własne na podstawie rocznego planu rezultatu (PAP 2012) dla funkcji „Polityka terytorialna”.

Wydatki każdej funkcji państwa, w tym także „Polityki terytorialnej” zostały podzielone na odrębne tytuły wydatków – w zależności od ich przeznaczenia. Dla zadania 112. „Pobudzenie i koordynacja polityki zagospodarowania przestrzennego” przewidziano trzy tytuły wydatków: wydatki osobowe (tytuł 2.), wydatki bieżące (tytuł 3.) i wydatki interwencyjne (tytuł 6). Natomiast dla zadania 162. „Działania państwa w terenie” wyodrębniono wydatki bieżące, wydatki interwencyjne oraz wydatki inwestycyjne. Ze względu na specyficzny – międzyresortowy – charakter tego zadania nie umieszczono w nim wydatków tytułu 2. (wydatków na wynagrodzenia), które są rozbite na inne zadania. Tabela 4 przedstawia wydatki zadań należących do funkcji „Polityka terytorialna” z podziałem na poszczególne ich tytuły.

Roczne Projekty Rezultatu zawierają także szczegółowy podział na tytuły limitów wydatków (oddzielnie dla upoważnień do zaciągania zobowiązań i środków na płatności) dla poszczególnych podzadań składających się na zadanie. Podział na tytuły wyodrębnione w ramach podzadania ma jednak charakter szacunkowy. Takie rozwiązanie gwarantuje kierownikom zadań znacznie więcej swobody niż ma to miejsce w przypadku budżetu tradycyjnego, są oni jednak jednocześnie zobowiązani do realizacji celów programu.

Charakterystyka zadania 112. „Pobudzenie i koordynacja polityki zagospodarowania przestrzennego”

Zadanie 112. „Pobudzenie i koordynacja polityki zagospodarowania przestrzennego” zostało utworzone w celu określania kierunków, a następnie realizacji decyzji rządu w zakresie zagospodarowania przestrzennego i rozwoju kraju. Zarówno sama idea jego stworzenia jak i natura realizowanych w jego ramach zadań mają wyjątkowo międzyministerialny charakter, który jest widoczny w szczególności w dziedzinie rozwoju cyfrowego, konkurencyjności obszarów, czy przemian gospodarczych. Zadanie te ma przyczynić się do podniesienia atrakcyjności i konkurencyjności poszczególnych obszarów geograficznych, do zapewniania spójności i ich równowagi oraz do wspierania zrównoważonego rozwoju. Zadanie jest finansowane przede wszystkim ze środków Państwowego Funduszu Zarządzania Terytorium (fr. *Fonds national d'aménagement du territoire*, w skrócie FNADT), a także ze środków na wydatki bieżące i interwencyjne przekazane do dyspozycji Międzyministerialnej Dyrekcji ds. Zarządzania Terytorium oraz Atrakcyjności Regionalnej (fr. *Délégation interministérielle à l'Aménagement du Territoire et à l'Attractivité Régionale*, w skrócie DATAR) działającej przy Kancelarii Premiera.

Zadanie 112. „Pobudzenie i koordynacja polityki zagospodarowania przestrzennego” realizuje osiem priorytetów rządowych mających przyczynić się do rozwoju obszarów miejskich i wiejskich oraz do zwiększenia ich atrakcyjności, są to:

1. pobudzenie obszarów osłabionych na skutek reorganizacji sił zbrojnych,
2. rozwój konkurencyjności i pomoc przedsiębiorstwom,
3. wsparcie przemian gospodarczych,
4. podniesienie atrakcyjności obszarów wiejskich,
5. koordynacja wykonywania umów dotyczących realizacji projektów między państwem i regionami, a także programów operacyjnych z funduszy europejskich,

6. uwzględnienie specyficznych cech obszarów „wrażliwych” (gór, wybrzeży, dużych rzek),
7. refleksja strategiczna nad polityką zagospodarowania kraju,
8. analiza mobilności i infrastruktury transportowej.

Priorytety te przedkładają się na realizowane niezmiennie od 2008 r. trzy podzadania:

- Podzadanie 1. „Atrakcyjność gospodarcza i konkurencyjność terytorium” obejmuje środki przeznaczone na rozwój gospodarczy i konkurencyjność na arenie międzynarodowej.
- Podzadanie 2. „Solidarny i zrównoważony rozwój terytorium” obejmuje działania przeznaczone do zapewnienia spójności społecznej i terytorialnej oraz wspierania zrównoważonego i trwałego rozwoju.
- Podzadanie 4. „Narzędzia pilotażu i badań” obejmuje wydatki bieżące Dyrekcji DATAR, środki na badania oraz na obsługę techniczną programów europejskich.

Zadanie 112. jest elementem tzw. polityki „poprzecznej” realizowanej łącznie przez 35 zadań należących do 16 różnych funkcji i opisanej w tzw. Dokumencie Polityki Transwersalnej (fr. *Document de politique transversale*, w skrócie DPT) zatytułowanym „Zagospodarowanie przestrzenne”, który stanowi załącznik do projektu ustawy finansowej.

Koordynatorem realizacji zadania między ministerstwami realizującymi te zadanie jest dyrektor delegatury DATAR, który wspólnie z ministrem Rolnictwa, Żywności, Rybołówstwa, Spraw Wiejskich i Zagospodarowania Przestrzennego realizuje politykę związaną z zagospodarowaniem przestrzennym. Wykonując swoje międzyministerialne zadania, Delegatura DARAR wyznacza kierunki i realizuje politykę kontraktową państwa, zarówno w zakresie umów dotyczących realizacji programów między państwem a regionami (fr. *Contrat de Projets Etat-Région*, w skrócie CPER), jak i w zakresie polityki spójności Unii europejskiej. Nadzoruje i koordynuje przyznawanie tych środków w porozumieniu z właściwymi ministerstwami, rozwija również współpracę z jednostkami samorządu terytorialnego, w szczególności z radami regionalnymi (organy stanowiące najwyższego szczebla samorządu terytorialnego we Francji), m.in. w zakresie realizacji polityki kontraktowej. Umowy CPER które opierają się na partnerstwie strategicznym państwa i poszczególnych regionów dotyczą dużych projektów związanych z zagospodarowaniem przestrzennym kraju i wpisują się w narodową strategię modernizacji kraju realizowaną w celu poprawy atrakcyjności regionów i konkurencyjności dużych przedsiębiorstw zapewniających miejsca pracy oraz w celu wspierania trwałego rozwoju i wzmocnienia spójności społecznej i terytorialnej.

W realizacji zadania 112. udział mają także instytucje Unii Europejskiej, w szczególności Komisja Europejska, które regularnie komunikują się z Delegaturą DATAR, zwłaszcza w zakresie określania kierunków i nadzorowania realizacji gospodarczej i społecznej polityki spójności, która ma na celu poprawę konkurencyjności regionów w Europie i zmniejszenie dysproporcji gospodarczych i społecznych między nimi. Istotną rolę odgrywa także Francuska Agencja ds. Inwestycji Międzynarodowych (AFII), której celem jest wzmocnianie atrakcyjności gospodarczej Francji w oczach inwestorów zagranicznych. AFII jest wykonawcą programów nadzorowanych przez DATAR i ministra Gospodarki, Finansów i Przemysłu. W terenie realizację zadań Agencji wspomagają regionalne agencje rozwoju.

Dla zadania 112. wyznaczono trzy cele: wsparcie konkurencyjności i atrakcyjności regio-

nów, wsparcie przeobrażeń gospodarczych i wzmocnienie spójności społecznej i terytorialnej, przygotowanie i pilotowanie działań w zakresie zagospodarowania przestrzennego. Realizacja tych celów jest mierzona za pomocą poniżej wymienionych mierników rezultatu.

CEL 1. Wsparcie konkurencyjności i atrakcyjności regionów

Miernik 1.1. Procent realizacji celów utworzenia nowych miejsc pracy przez beneficjentów Funduszu Zagospodarowania Przestrzennego PAT (którego celem jest pomoc przedsiębiorstwom)

Miernik 1.2. Procent wniosków o przyznanie pomocy z funduszu PAT, których termin rozpatrzenia jest krótszy niż 90 dni

Miernik 1.3. Procent międzynarodowych projektów inwestycyjnych, które uzyskały znaczne wsparcie od Francuskiej Agencji ds. Inwestycji Międzynarodowych (AFII)

CEL2. Wsparcie przeobrażeń gospodarczych i wzmocnienie spójności społecznej i terytorialnej

Miernik 2.1. Odsetek miejsc pracy bezpośrednio stworzonych na podstawie umów dotyczących dynamizacji miejsc obronnych

Miernik 2.2. Odchylenie od średniej krajowej przedsiębiorstw utworzonych w strefach priorytetowych pod względem zagospodarowania przestrzennego

Miernik 2.3. Liczba miejsc pracy bezpośrednio stworzonych i utrzymanych dzięki środkom programu wspierania innowacji i rozwoju obszarów wiejskich (fr. *Pôle d'excellence rurale*, w skrócie PER)

CEL 3. Przygotowanie i pilotowanie działań w zakresie zagospodarowania przestrzennego

Miernik 3.1. Procent środków przeznaczonych przez państwo na realizację umów CPER zarządzanych z wykorzystaniem aplikacji PRESAGE

Miernik 3.2. Liczba wyświetleń i pobranych plików ze strony internetowej <http://territoires.gouv.fr/>

Charakterystyka zadania 162. „Działania państwa w terenie”

Drugim zadaniem należącym do funkcji „Polityka terytorialna” jest zadanie 162. „Działania państwa w terenie”, które służy realizacji wielosektorowych planów rządowych dotyczących konkretnych obszarów: Bretanii, Korsyki, Marais Poitevin oraz Martyniki i Gwadelupy. Kierownikiem zadania jest imiennie wskazany sekretarz generalny w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych, Terytoriów Zamorskich, Samorządu Terytorialnego i Imigracji.

Zadanie te służy realizacji czterech priorytetowych projektów rządu, każdemu z nich odpowiada jedno podzadanie:

1. poprawa jakości wody w Bretanii poprzez działalność mającą na celu zachęcanie rolników i innych podmiotów gospodarczych do zaprzestania zanieczyszczania środowiska i przestrzegania norm krajowych i unijnych (podzadanie 2),
2. realizacja specjalnego programu inwestycyjnego na rzecz Korsyki, która odbywa się

na mocy umowy zawartej z jednostką terytorialną Korsyki (druga z tych umów została zawarta na okres 2007-2013) (podzadanie 4),

3. odbudowa terenów podmokłych obszaru Marais Poitevin i stały rozwój jego atrakcyjności (podzadanie 6),
4. zmniejszanie skutków sanitarnych, społecznych oraz wpływu na środowisko, rolnictwo i gospodarkę zanieczyszczenia gleby i wód pestycydami używanymi niegdyś w bananariach na Martynice i Gwadelupie (podzadanie 8).

Podzadania te można zatem podzielić na dwie kategorie. Pierwsza grupa zadań obejmuje działalność interwencyjną państwa w zakresie kluczowych problemów ekologicznych i sanitarnych realizowaną poprzez trzy podzadania: „Woda i rolnictwo w Bretanii” (problem azotanów), „Rządowy plan dotyczący Marais Poitevin” (problemu stref wilgotnych) i zadanie „Plan chlorodekon” (problem wpływu na mieszkańców zanieczyszczenia tym pestycydem gleby). Natomiast ostatnie podzadanie, tj. „Specjalny program inwestycyjny na rzecz Korsyki” dotyczy trwałego zagospodarowania przestrzennego.

Zadanie 162. „Działalność państwa w terenie” jest instrumentem umożliwiającym realizację planów rządowych, kluczowych z punktu widzenia poszczególnych regionów, wymagających szybkości działania lub przyśpieszenia wdrażania złożonych planów. Wpisanie czterech priorytetów rządowych do wspólnego zadania umożliwia optymalizację prowadzenia działań międzyresortowych w terenie poprzez przekazanie prefektom regionów ogólnej puli z budżetu, pochodzącej ze środków przeniesionych z różnych zadań realizujących wspólne cele. Zadanie 162. nie ma na celu ani stworzenia dodatkowych wydatków, ani pozbawienia ministrów ich kompetencji. Wręcz przeciwnie, stanowi narzędzie globalnego finansowania, które jest im udostępnione w celu realizacji przez nich niektórych z ministerialnych zadań. Zasady przenoszenia środków w ramach tego zadania pozwalają bowiem zmieniać w trakcie wykonywania budżetu zadaniowego przeznaczenie środków ustalone w ustawie finansowej w zależności od priorytetów regionalnych. Dzięki temu prefekt dysponuje większą swobodą przy podejmowaniu decyzji dotyczących przekazanych mu środków, co zapewnia większą spójność całości działań oraz możliwość dokonywania odpowiednich przesunięć, tak aby jak najpełniej osiągnąć zaplanowane cele.

Dla zadania 162. wyznaczono cztery cele: „Przywrócenie dobrej jakości wody w Bretanii”, „Przyśpieszenie wdrażania projektów inwestycyjnych i usług zbiorowych w ramach ogólnego celu ustalonego przez art. 52 ustawy 22 stycznia 2002 r. dotyczącego specjalnego programu inwestycyjnego na rzecz Korsyki”, „Zachowanie bioróżnorodności, mieszkańców oraz odbudowa terenów podmokłych obszaru Marais Poitevin” oraz „Zmniejszenie narażenia mieszkańców Martyniki i Gwadelupy na chlorodekon”. Realizacja tych celów jest mierzona za pomocą poniżej wskazanych mierników rezultatu.

Cel 1. Przywrócenie dobrej jakości wody w Bretanii

Miernik 1.1. Odsetek stacji pomiaru wody, w których poziom azotanów przekracza 50 mg/l

Miernik 1.2. Odsetek ujęć wody zgodnych z wymogami Unii Europejskiej

Cel 2. Przyśpieszenie wdrażania projektów inwestycyjnych i usług zbiorowych w ramach ogólnego celu ustalonego przez art. 52 ustawy 22 stycznia 2002 r. dotyczącego specjalnego programu inwestycyjnego na rzecz Korsyki.

Miernik 2.1. Ocena terminowości wykonania projektów

Cel 3. Zachowanie bioróżnorodności, mieszkańców oraz odbudowa terenów podmokłych obszaru Marais Poitevin

Miernik 3.1. Powierzchnia łąk w Marais Poitevin.

Cel 4. Zmniejszenie narażenia mieszkańców Martyniki i Gwadelupy na chlorodekon.

Miernik 4.1. Realizacja programu zdrowotnego na terenach ogródków działkowych

Miernik 4.2. Narażenie mieszkańców Martyniki i Gwadelupy na chlorodekon poprzez spożywane lub sprzedawane produkty spożywcze

Podsumowanie

Wdrażanie budżetu zadaniowego rozpoczęto we Francji w 2001 r., jednak prace przygotowawcze prowadzono już znacznie wcześniej. Polegały one m.in. na poznawaniu i analizie doświadczeń innych państw (tzw. *benchmarking*), które wcześniej przeszły na budżet zadaniowy (rozwiązania francuskie w dużej mierze opierają się na modelu brytyjskim). Sukcesy Francji we wprowadzaniu budżetu zadaniowego pozwalają sądzić, iż wzorowanie się na rozwiązaniach zagranicznych może przynieść wymierne korzyści. Stąd mając na uwadze podobieństwo systemów prawnych Francji i Polski warto zapoznać się z rozwiązaniami francuskimi ulepszając model polskiego budżetu zadaniowego.

Polityka regionalna we Francji realizowana jest w oparciu o dwa zadania: „Pobudzanie i koordynacja polityki zagospodarowania przestrzennego” oraz „Działania państwa w terenie”, oba z nich mają silnie międzyresortowy charakter, dzięki czemu możliwa jest maksymalizacja zysków przy optymalizacji kosztów. Ze względu na specyfikę tej funkcji w jej realizację zaangażowanych jest wiele podmiotów i instytucji. W kształtowanie polityki terytorialnej kraju zaangażowane są nie tylko ministerstwa i wyspecjalizowane instytucje (jak DATAR czy AFII), ale także sami zainteresowani, czyli prefekci regionów i podległe im instytucje. Dzięki kilkustopniowej strukturze zadaniowej, możliwe jest przekazanie na niższe szczeble organizacyjne nie tylko zadań z wyznaczonymi do osiągnięcia celami i środków finansowych, ale także swobody podejmowania decyzji, co do przeznaczenia tych środków podmiotom, które są w centrum realizowanych zadań, a przez to najlepiej wiedzą, w jaki sposób możliwe jest osiągnięcie ustalonych celów.

Podsumowując, na przykładzie doświadczeń francuskich można stwierdzić, że budżet zadaniowy, dzięki jego kilkustopniowej strukturze, celom i miernikom, jest cennym instrumentem kształtowania polityki terytorialnej i może odegrać również ważną rolę w realizacji strategii równomiernego rozwoju Polski. To czy tak się stanie zależy jednak od tego, czy prace nad wdrożeniem i sprawnym funkcjonowaniem budżetu zadaniowego nie tylko nie zostaną prze-rwane, ale także będą kontynuowane również w kolejnych dziesięcioleciach.

Bibliografia

1. Bouvier M. (2010), Konstytucjonalizacja wieloletniego programowania finansów publicznych we Francji. W: E. Ruśkowski (red.) Instrumenty nowego zarządzania finansami publicznymi w wybranych krajach Unii Europejskiej, Temida, Białystok, s. 30-43.
2. Ruśkowski E. (red.), Zawadzka-Pąk U.K. (2010), Prawne problemy konstrukcji i funkcjonowania budżetu zadaniowego we Francji. Wnioski dla Polski, Temida, Białystok.
3. Zawadzka-Pąk U.K. (2010), Instrumenty nowego zarządzania finansami publicznymi w Wielkiej Brytanii. W: E. Ruśkowski (red.) Instrumenty nowego zarządzania finansami publicznymi w wybranych krajach Unii Europejskiej, Temida, Białystok, s.151-176.
4. Inglebert X. (2009), Manager avec la LOLF. Pratiques de la nouvelle gestion publique, Groupe Revue Fiduciaire, Paris.
5. Mission interministérielle. Projets annuels de performance annexé au projet de loi de finances pour 2012. Politique des territoires. Strona internetowa www.performance-publique.budget.gouv.fr.
6. Projet de loi des finances pour 2012. Strona internetowa www.performance-publique.budget.gouv.fr.

Liczba znaków ze spacjami: 31 003

Informacje o autorze:

Mgr Urszula Zawadzka-Pąk

Katedra Finansów Publicznych i Prawa Finansowego

Wydział Prawa

Uniwersytet w Białymstoku

e-mail: zawadzka.urszula@yahoo.com

Magdalena Zwolińska-Ligaj

Dywersyfikacja gospodarki jako determinanta zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich województwa lubelskiego

Streszczenie

Celem opracowania jest charakterystyka zagadnienia wielofunkcyjności w kontekście potrzeby wdrażania koncepcji zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich. W artykule zaprezentowano teoretyczne rozważania dotyczące wzajemnych relacji między wielofunkcyjnym i zrównoważonym rozwojem oraz wyniki badań nad strukturą gospodarki obszarów wiejskich województwa lubelskiego i jej implikacjami dla wdrażania koncepcji wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich regionu. Praca porusza także zagadnienie roli czynnika ekologicznego w kształtowaniu wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich regionu lubelskiego.

W pracy wskazano, że osiągnięcie zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich może być realizowane przez wykorzystywanie i pogłębianie ich wielofunkcyjności. Wielofunkcyjność powinna uwzględniać respektowanie zasady zrównoważonego rozwoju w każdej z dziedzin działalności społeczno-gospodarczej człowieka realizowanej na obszarach wiejskich. Wielofunkcyjność wzmacniając aspekt ekonomiczny i racjonalizując aspekt społeczny jest sposobem realizacji koncepcji rozwoju trwałego i zrównoważonego.

Słowa kluczowe: wielofunkcyjność, rozwój zrównoważony, obszary wiejskie, województwo lubelskie

Wstęp

Polityka rozwoju obszarów wiejskich w kontekście realizowanej w Unii Europejskiej Wspólnej Polityki Rolnej jest oparta na dwóch koncepcjach – wielofunkcyjności oraz zrównoważonego rozwoju, zaś kluczowym problemem rozwoju obszarów wiejskich jest osiągnięcie optymalnego poziomu zróżnicowania lokalnych gospodarek [Rizov 2005]. Kolejnym paradygmatem uwzględnianym przy projektowaniu strategii rozwojowych obszarów wiejskich jest potrzeba kreowania sieci. Dorobek teoretyczny polityki rozwoju regionalnego wskazuje, że w przypadku obszarów wiejskich o szczególnie trudnych warunkach rozwojowych, a do takich należą obszary wiejskie regionu lubelskiego, należy stosować odpowiednie podejście w polityce rozwojowej oparte na kombinacji narzędzi rozwoju osadzonych w koncepcjach endo-

genicznych i egzogenicznych kreowania rozwoju. Na obszarach tych polityka wspierania sieci powinna być dostosowana do warunków ekonomicznych, społecznych, kulturowych i przyrodniczych danego obszaru wiejskiego i uwzględniać ograniczenia potencjału endogenicznego [Murdoch 2000]. Istotne jest przy tym umiejętne wykorzystanie czynnika przyrodniczego w kreowaniu wiejskiej przedsiębiorczości oraz współpracy pomiędzy różnego typu podmiotami.

Celem opracowania jest charakterystyka zagadnienia wielofunkcyjności w kontekście potrzeby wdrażania koncepcji zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich. W artykule zaprezentowano teoretyczne rozważania dotyczące wzajemnych relacji między wielofunkcyjnym i zrównoważonym rozwojem oraz wyniki badań nad strukturą gospodarki obszarów wiejskich województwa lubelskiego i jej implikacjami dla wdrażania koncepcji wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich regionu. Praca porusza także zagadnienie roli czynnika ekologicznego w kształtowaniu wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich regionu lubelskiego.

Wielofunkcyjność obszarów wiejskich w świetle koncepcji zrównoważonego rozwoju¹

Według M. Kłodzińskiego (1997) rozwój wielofunkcyjny oznacza umiejętne wkomponowanie w wiejską przestrzeń gospodarczą coraz więcej nowych, pozarolniczych funkcji, co powoduje pożądane zróżnicowanie wiejskiej ekonomii. Proces ten oznacza odchodzenie od rozwoju monofunkcyjnego, opartego głównie na produkcji surowców rolniczych. Wdrażanie modelu wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich polega, zdaniem autora, na tworzeniu nowych, różnorodnych źródeł dochodów – miejsc pracy – dla ludności nierolniczej i rolniczej, nie znajdującej pełnego zatrudnienia we własnych gospodarstwach (1993).

M. Kłodziński za główny cel wdrażania koncepcji zróżnicowanego rozwoju terenów wiejskich uznaje poprawę warunków życia i pracy rodzin żyjących na wsi i wyrównanie ich poziomu w stosunku do standardu życia ludności miejskiej. Zwiększenie zatrudnienia pozarolniczego, większa możliwość wyboru pracy, a także jej różnorodność przyczynią się do polepszenia sytuacji dochodowej ludności wiejskiej oraz spowodują wzrost atrakcyjności wsi jako miejsca życia i pracy, w konsekwencji prowadząc do jej rozwoju społeczno-gospodarczego (1999). Osiągnięcie powyższych celów jest warunkiem wdrażania koncepcji rozwoju zrównoważonego.

Problematykę wielofunkcyjności obszarów wiejskich podejmowano w wielu aspektach, w tym m.in. badań struktury funkcjonalnej wsi, zagadnień związanych ze strukturą zatrudnienia i dwuzawodowością w rolnictwie, a także w kontekście różnicowania źródeł zatrudnienia i dochodów ludności przez inicjowanie i rozwijanie funkcji pozarolniczych w obrębie osiedli wiejskich i samych gospodarstw. Wielofunkcyjność obszarów wiejskich w literaturze odnoszono także do strategii, polityki czy też modelu ich rozwoju [Czarnecki 2005].

Analiza problematyki wielofunkcyjności obszarów wiejskich wymaga szerszego ukierunkowania niż ograniczenie jej do zagadnienia dywersyfikacji funkcji ekonomicznych gospodarki obszarów wiejskich. Zaakcentowania wymaga kwestia pełnienia przez obszary wiejskie coraz bardziej docenianych przez polityków i społeczeństwo, funkcji społecznych. Pojmowanie róż-

1 - Szerzej na ten temat w opracowaniu: M. Zwolińska-Ligaj, M. Adamowicz: Koncepcja wielofunkcyjności jako element zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich [w:] Polityki Europejskie, Finanse i Marketing, Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie Nr 2 (51 – T. II), 2009. – s. 11-38.

norodności obszarów wiejskich szerzej niż wielofunkcyjność w wymiarze działalności społeczno-gospodarczej człowieka, z uwzględnieniem funkcji przyrodniczych i kulturowych terenów wiejskich, jest zgodne z zasadą zrównoważonego rozwoju.

Zrównoważony rozwój obszarów wiejskich rozumiany jako osiąganie równoczesnego postępu na trzech płaszczyznach, tj. ekonomicznej, społecznej i ekologicznej jest w znacznej mierze uzależniony od przebiegu procesu rozwoju ich funkcji ekonomicznych. Rozwój pozarolniczych funkcji oddziałuje bowiem korzystnie na społeczno-ekonomiczne aspekty funkcjonowania wsi. Rozwój wielofunkcyjny wsi jest więc ważnym czynnikiem, a zarazem aspektem, procesu rozwoju zrównoważonego, ale jedynie w sytuacji, gdy rozwój funkcji ekonomicznych obszarów wiejskich nie wiąże się z negatywnymi konsekwencjami dla ich sfery przyrodniczej. Z drugiej strony należy zauważyć, że źródłem rozwoju funkcji pozarolniczych obszarów wiejskich mogą być zachowane, o wysokiej jakości walory przyrodnicze i krajobrazowe tych obszarów.

Powyższe spostrzeżenia uwzględnia K. Koreleski (1998) proponując pojemne ujęcie wielofunkcyjności. Autor rozważa rozwój wielofunkcyjny jako koncepcję, która powinna polegać na podejmowaniu dwóch rodzajów działań: tworzeniu na obszarach wiejskich miejsc pracy w zawodach pozarolniczych oraz rozwijaniu rolnictwa wielofunkcyjnego, służącego zaspokajaniu potrzeb żywnościowych i surowcowych oraz świadczeniu usług publicznych. Rozwój wielofunkcyjny oznacza więc nie tylko propagowanie działalności pozarolniczej, ale także promowanie świadczenia przez ludność wiejską usług, także odpłatnych, zwłaszcza w dziedzinie ochrony środowiska i krajobrazu.

Na rozwój zrównoważony składa się szeroka wiązka wzajemnie sprzężonych, współzależnych i równorzędnych celów o charakterze ekologicznym, społecznym, ekonomicznym i politycznym. Do głównych celów ekologicznych zaliczyć można: trwałość podstawowych procesów przyrodniczych, zachowanie zasobów nieodnawialnych, poprawa obecnej jakości środowiska. Cele ekonomiczne koncentrują się na trwałym rozwoju gospodarczym generującym strumień dochodu i oznaczającym realne podnoszenie stopy życiowej społeczeństw, warunkach uczciwej konkurencji podmiotów gospodarczych w dostępie do ograniczonych zasobów i możliwości odprowadzania zanieczyszczeń, dynamicznym rozwoju jakościowo nowych procesów produkcyjnych i produktów, które będą relatywnie w coraz mniejszym stopniu zużywać i zanieczyszczać środowisko. Cele społeczne obejmują zapewnienie równych szans dostępu do korzystania ze środowiska dla obywateli i poszczególnych społeczeństw, zarówno współczesnego, jak i przyszłych pokoleń, poprawę lub zachowanie wysokiej jakości życia, zapewnienie jednostkom jednakowych szans rozwoju, w tym zapewnienie bezpieczeństwa oraz praw człowieka [Rouba 2001].

Zgodnie z Deklaracją z Cork² (1996), rozwój obszarów wiejskich powinien bazować na zintegrowanym podejściu uwzględniającym potrzeby przystosowania rolnictwa do nowych warunków jego rozwoju, zróżnicowania ekonomicznego – szczególnie rozwoju małego i średniego przemysłu i usług wiejskich – związanych z zarządzaniem zasobami naturalnymi, uwydatnieniem funkcji środowiskowych oraz promocji kultury, turystyki i rekreacji.

2 - W 1996 roku w Cork w Irlandii na Europejskiej Konferencji na temat Rozwoju Wiejskiego wypracowano 10 zasad składających się na proponowany UE program rozwoju obszarów wiejskich, który realizowałby zasadę zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich.

W świetle zapisów Deklaracji z Cork, rozwój zrównoważony terenów wiejskich oznacza promocję wydajności ekonomicznej i społecznej równości, przy respektowaniu i wzmacnianiu ekologicznej integralności środowiska oraz kulturowej tożsamości społeczności. Wiąże się on z podejściem terytorialnym – pozwalającym na określenie różnic przestrzennych w opcjach rozwoju i osiąganych z nich korzyści, wielofunkcyjnym – oznaczającym konieczność uwzględnienia w planowaniu rozwoju szerokiego zakresu aspektów przestrzeni wiejskiej, demokratycznym – które wzmacnia partycypację i partnerstwo uczestników biorących udział w opracowaniu i realizacji koncepcji rozwoju, bilansowaniu pionowym i poziomym interesów różnych grup społecznych, wspieraniu kooperacji i koordynacji działań poszczególnych poziomów administracji oraz z koncepcją dynamiczną – wynikającą z długoterminowych zmian stosowanych technologii, ewolucji struktur ekonomicznych, postaw społecznych i percepcji społecznej, wzorców postępowania i cech środowiska [Paszkowski 2000].

Słabość infrastruktury wiejskiej i niedorozwój pozarolniczych form gospodarowania na obszarach wiejskich w Polsce sprawia, że spośród trzech aspektów zrównoważonego rozwoju: środowiskowego, społecznego i gospodarczego, zwłaszcza ten ostatni pozostaje w dysproporcji w odniesieniu do koncepcji zrównoważonego rozwoju ze względu na występujące w rolnictwie dysproporcje między obfitymi zasobami pracy a zasobami ziemi, które wyrażają się w rozdrobnionej strukturze gospodarstw, niepełnym wykorzystaniu zasobów pracy i ukrytym bezrobociu [Adamowicz 2000].

Osiąganie zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich może być realizowane przez wykorzystywanie i pogłębianie ich wielofunkcyjności. Wielofunkcyjność powinna uwzględniać respektowanie zasady zrównoważonego rozwoju w każdej z dziedzin działalności społeczno-gospodarczej człowieka realizowanej na obszarach wiejskich. W przeciwnym razie ograniczony może zostać zakres szeroko rozumianych funkcji obszarów wiejskich w społeczeństwie. Wielofunkcyjność wzmacniając aspekt ekonomiczny i racjonalizując aspekt społeczny jest więc sposobem realizacji koncepcji rozwoju trwałego i zrównoważonego.

Wybrane elementy charakterystyki województwa lubelskiego

Województwo lubelskie położone jest w pasie przygranicznym i jest trzecim pod względem powierzchni regionem w kraju. Należy jednocześnie do najsłabiej zaludnionych i zurbanizowanych regionów, którego gospodarkę cechuje rolniczo-przemysłowy charakter.

Pod względem walorów przyrodniczych i krajobrazowych Lubelszczyzna należy do jednych z najbardziej interesujących regionów w Polsce. Cechuje go występowanie zarówno obszarów poddanych w przeszłości intensywnej presji człowieka, która spowodowała nieodwracalne zmiany w funkcjonowaniu ekosystemów, ale również obszarów, na których przyroda i krajobraz zachowały naturalny charakter. Na terenie województwa lubelskiego system ochrony przyrody tworzą: parki narodowe, rezerваты przyrody, parki krajobrazowe z otulinami, obszary chronionego krajobrazu, pomniki przyrody, użytki ekologiczne, zespoły przyrodniczo-krajobrazowe, stanowiska dokumentacyjne [www.lubelskie.pl, dostęp z dnia 4. 04. 2011.].

Według danych GUS w 2008 r. obszary prawnie chronione zajmowały powierzchnię 570 428,4 ha, co stanowiło 22,7% powierzchni województwa. Oprócz krajowych systemów ochro-

ny prawnej na terenie województwa lubelskiego funkcjonuje Ekologiczna Sieć Europejska NATURA 2000. Na terenie województwa lubelskiego w 2008 roku było łącznie 71 obszarów NATURA 2000, w tym 23 obszary OSO o powierzchni 335 558 ha i 48 obszarów SOO o powierzchni 99 026 ha [Raport o stanie środowiska województwa lubelskiego w 2009 roku, 2010]. Obszary chronione nie są rozmieszczone równomiernie na terenie województwa. Najuboższe pod tym względem są północne i południowo-wschodnie części województwa.

Ziemia Lubelska jest bogata w surowce naturalne, wśród których wskazać należy węgiel kamienny, złoża gazu ziemnego i niewielkie złoża ropy naftowej, a także fosforytów, ziemi krzemionkowej, margli, wapieni, piasków szklarskich, piasków formierskich. Do kopalin powszechnie występujących na terenie województwa należą: kruszywa naturalne, surowce ilaste, gliny lessowe, iły, kreda i torf [Raport o stanie środowiska województwa lubelskiego w 2009 roku, 2010].

Województwo Lubelskie charakteryzuje występowanie poważnych problemów strukturalnych, które ograniczają jego zdolność konkurowania i perspektywę rozwoju: dominacja w strukturze zatrudnienia nieefektywnego sektora rolnego i niedorozwój sektora usług rynkowych, słabo rozwinięta infrastruktura ekonomiczna i techniczna, strukturalna słabość sektora przedsiębiorczości, charakteryzującego się m.in. niskim poziomem innowacyjności i aktywności eksportowej [Projekt Strategii Rozwoju Województwa Lubelskiego na lata 2006-2020, 2005].

Powyższe problemy oraz peryferyjne położenie regionu w sytuacji potrzeby ochrony najcenniejszych pod względem ekologicznym obszarów regionu sprawiają, że znalezienie kierunków rozwoju społeczno-gospodarczego zgodnych z uwarunkowaniami, oraz określenie instrumentów ich wsparcia staje się priorytetem działań władz regionalnych i lokalnych. Jednym z możliwych kierunków rozwoju regionu odpowiadających regionalnej specyfice i regionalnym potrzebom jest promocja przedsiębiorczości w zakresie działalności rolniczej i pozarolniczej, oparta na zasobach i walorach środowiska przyrodniczego regionu.

Charakterystyka struktury gospodarczej obszarów wiejskich województwa lubelskiego³

Struktura jest układem elementów gospodarki oraz zespołem relacji między nimi. Opis struktury gospodarczej zwykle uwzględnia podział pracy, zmiany w układzie przedmiotowym, który charakteryzuje działowo-gałęziową strukturę gospodarki, strukturę przestrzenną, określającą rozmieszczenie elementów gospodarki narodowej w podziale na różne jednostki terytorialne oraz strukturę instytucjonalną [Klamut 1996].

Analiza mierników odzwierciedlających funkcje ekonomiczne wiejskich obszarów województwa lubelskiego umożliwiła wyodrębnienie trzech, względnie jednorodnych wewnętrz-

3 - Problematykę funkcji ekonomicznych obszarów wiejskich województwa lubelskiego oraz ich wpływu na kształtowanie się wybranych zjawisk ekonomicznych i demograficznych podjęto szerzej w opracowaniach: „Struktura gospodarcza gmin wiejskich województwa lubelskiego i jej wpływ na kształtowanie się wybranych zjawisk ekonomicznych i demograficznych” w II tomie Rozpraw Naukowych Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Papieża Jana Pawła II w Białej Podlaskiej, Biała Podlaska 2008, s. 195-214 oraz w opracowaniu: Struktura i zróżnicowanie przestrzenne funkcji gospodarczych obszarów wiejskich województwa lubelskiego / M. Adamowicz ; M. Zwolińska-Ligaj // W : System środowiskowego i rolniczego modelowania w skali lokalnej / red. M. Adamowicz. – Warszawa : Wyd. SGGW, Prace Naukowe Nr 48 Katedry Polityki Agrarnej i Marketingu, 2009. – s. 197-219.

nie pod względem przyjętych do analizy kryteriów grup jednostek terytorialnych⁴. Pierwszą grupę – gminy rolnictwa tradycyjnego – utworzyły gminy o wyraźnie wykształconej funkcji rolnictwa, co wyraziło się przede wszystkim w wysokim, na tle pozostałych jednostek, średnim udziale gruntów użytkowanych rolniczo, wysokiej towarowości gospodarstw rolnych, najwyższej przeciętnej liczbie utrzymujących się głównie z pracy w rolnictwie na 100 ha UR, najniższej średniej liczbie podmiotów pozarolniczych przypadającej na 10000 osób w wieku produkcyjnym, najniższym średnim odsetku ludności utrzymującej się głównie z pracy poza rolnictwem oraz nieznacznym udziale pracujących w przemyśle. W najmniejszym stopniu gminy te realizują również funkcję turystyki. Funkcja produkcji rolnej jest dominująca w strukturze funkcji realizowanych przez gminy tworzące to skupienie, zarówno w wymiarze przestrzennym, jak również angażowania zasobów pracy.

Gminy tworzące drugą grupę, gmin rolniczo-przemysłowych, cechuje większe zrównoważenie realizowanych funkcji. Mniejszy jest udział użytków rolnych w strukturze wykorzystania ziemi, a funkcja produkcji rolnej w mniejszym stopniu angażuje zasoby pracy. Ponadto mniejszy jest również odsetek gospodarstw produkujących głównie na rynek. Niskiemu poziomowi towarowości gospodarstw rolnych towarzyszy najwyższy spośród trzech grup gmin odsetek ludności utrzymującej się głównie z pracy poza rolnictwem. W znacznym więc stopniu rozwinięte jest zjawisko dwuzawodowości oraz występowania gospodarstw rolnych o charakterze samozaopatrzeniowym. Wykształcona zaś jest funkcja przemysłu, który koncentruje największy spośród trzech grup gmin średni odsetek pracujących. Turystyka wykazuje większy udział w strukturze funkcji. Dla tej grupy charakterystyczna jest również większa liczba podmiotów pozarolniczych przypadająca na 10000 osób w wieku produkcyjnym. W przypadku tych gmin wyraźnie zaawansowane są procesy dywersyfikacji oraz rozwoju sektora przedsiębiorczości pozarolniczej.

Trzecia grupa gmin koncentruje jednostki, które określić można mianem jednostek terytorialnych o zdywersyfikowanej strukturze gospodarczej, ukierunkowanej na funkcje turystyki i leśnictwa. Tak ukształtowana struktura użytkowania ziemi sprzyja rozwijaniu funkcji turystycznych, o których znacznym udziale świadczy najwyższe przeciętne nasycenie miejscami noclegowymi turystyki na km². Funkcja produkcji rolnej, oprócz występowania ograniczeń natury przyrodniczej, charakteryzuje się najniższym stopniem towarowości. Dane te wskazywać mogą na istnienie trudnej sytuacji dochodowej w rolnictwie oraz rozwój funkcji społecznych gospodarstw rolnych. Znaczącym sektorem pod względem zatrudnienia jest przemysł, a o rozwiniętych funkcjach pozarolniczych świadczy także największe nasycenie pozarolniczymi podmiotami gospodarczymi.

Liczebność gmin zaliczanych do poszczególnych grup wskazuje, że dominującym pod względem funkcji gospodarczych, typem gmin są jednostki o gospodarce zdominowanej przez funkcję rolnictwa, stanowiące 47,9% ogółu jednostek terytorialnych obszarów wiejskich województwa lubelskiego. Gminy o zdywersyfikowanych funkcjach ekonomicznych, reprezentujących grupę 2 i 3, stanowią odpowiednio – 35,9% i 16,1% ogółu jednostek. Podobną strukturę

4 - Wykorzystano zestaw mierników zaproponowanych przez J. Bańskiego i W. Stolę: J. Bański, W. Stola, Przemiany struktury przestrzennej i funkcjonalnej obszarów wiejskich w Polsce, Studia Obszarów Wiejskich, T. 3, KOW PTG, ZBTOW, IGiPZ PAN, Warszawa 2002, s. 62. Źródłem danych ilościowych była baza BDR GUS (wykorzystano dane za 2003 rok) oraz wyniki NSP 2002. Powyższe mierniki zostały wyznaczone dla 171 gmin wiejskich i obszarów wiejskich 21 gmin miejsko-wiejskich województwa lubelskiego, a następnie dane poddane zostały analizie skupień z wykorzystaniem algorytmu *Two-step Cluster Analysis* dostępnego w pakiecie statystycznym SPSS.

prezentują obszary wiejskie gmin miejsko-wiejskich.

Obszary wiejskie województwa lubelskiego charakteryzują się zróżnicowaniem pod względem typu realizowanych funkcji ekonomicznych. Dokonując analizy przestrzennego zróżnicowania rozmieszczenia gmin reprezentujących wyróżnione grupy na poziomie powiatów zauważyć można, że połowa powiatów województwa lubelskiego koncentrowała 50% i więcej wiejskich obszarów terytorialnych o charakterze rolniczym. Do powiatów o największym odsetku gmin o charakterze rolniczym należały: hrubieszowski (85,7%), opolski (85,7%) i radzyński (71,4%), a najmniejszym – puławski (10%), włodawski (14,3%) i łęczyński (16,7%).

Układ przestrzenny gmin o przewadze funkcji produkcji rolnej, odpowiada w dużej mierze obszarom i rejonom produkcyjnym rolnictwa wyodrębnionym na podstawie warunków produkcji oraz głównych rodzajów produkcji rolnej. Na obszarze północnym województwa, w rejonach: białkopodlaskim, parczewsko-radzyńsko-łukowskim oraz rycko-lubartowskim – rejonach rolniczych, o słabych lub średnio korzystnych warunkach produkcji rolnej, pod wpływem oddziałujących ośrodków miejskich lub możliwości wynikających z występujących walorów przyrodniczo-kulturowych, rozwinęły się funkcje pozarolnicze. W przypadku rejonu chełmsko-łęczyńsko-włodawskiego, koncentrującego tereny o wysokich walorach przyrodniczo-krajobrazowych, rozwijają się ekologiczne formy rolnictwa oraz funkcje turystyczne. Obszar południowy, obejmujący wyżynne tereny województwa, o korzystniejszych warunkach glebowych umożliwia większe możliwości specjalizacji produkcji rolnej oraz większą koncentrację zakładów przetwarzających surowce.

Rozmieszczenie wyodrębnionych gmin rolniczych odpowiada obszarowi głównego regionu rolniczego, strategicznego w skali kraju, posiadającego duże możliwości wzrostu produkcji rolnej. W rejonie Roztocza i Kotliny Sandomierskiej, o wysokiej koncentracji terenów o znacznych walorach przyrodniczo-krajobrazowych rozwijają się funkcje rolnictwa ekologicznego, oraz, jak wynika z przeprowadzonych analiz, funkcje turystyczne. Rejon nadwiślański, o specjalizacji w kierunku produkcji warzyw, owoców, tytoniu, chmielu, charakteryzujący się występowaniem obszarów o niepowtarzalnych walorach przyrodniczo-krajobrazowych, objętych ochroną prawną charakteryzuje się występowaniem, obok funkcji rolniczej również funkcji turystyki⁵.

Rozmieszczenie gmin o rozwiniętych funkcjach pozarolniczych, wskazuje na jego związek z oddziaływaniem miejskiej sieci osadniczej, takich ośrodków, jak Terespol, Biała Podlaska, Międzyrzec Podlaski, Łuków, Radzyń Podlaski, Ryki, Parczew, Puławy, Kraśnik, Lublin, Łęczna, Lubartów, Chełm, Krasnystaw, Zamość, Tomaszów Lubelski.

Przestrzenny układ gmin o rozwiniętych funkcjach turystycznych w dużej mierze jest zgodny z układem przestrzennym systemu obszarów chronionych województwa lubelskiego.

Wybrane elementy charakterystyki gmin reprezentujących wyodrębnione typy funkcjonalne

Zbiorowość 171 gmin wiejskich zaklasyfikowanych do jednej z trzech grup gmin poddana została analizie pod względem wybranych mierników odzwierciedlających pośrednio wpływ

5 - Rozszerzenia analizy struktury funkcji gmin wiejskich dokonano na podstawie materiału analitycznego i ilustracyjnego zawartych w: Plan Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Lubelskiego, Biuro Planowania Przestrzennego, Lublin 2002.

przekształconej struktury funkcji ekonomicznych na kształtowanie się wybranych zjawisk ekonomicznych i demograficznych. W analizie uwzględniono m.in. poziom dochodów własnych i wydatków inwestycyjnych samorządu gminy, stopień wykorzystania lokalnych zasobów siły roboczej, występowanie przedsiębiorstw o zatrudnieniu większym niż 9 osób w gminnej gospodarce oraz ważniejsze wskaźniki opisujące zjawiska ludnościowe. Badano wartości mierników dla roku 2003 i 2007.

Badania nad typologią obszarów wiejskich województwa lubelskiego ujawniły, że ich przestrzeń ekonomiczna charakteryzuje się dominacją obszarów reprezentujących tradycyjną strukturę gospodarczą, w której wiodącym sektorem jest rolnictwo. Sytuację tę należy oceniać raczej jako niekorzystną w kontekście obserwowanych, istotnych statystycznie, związków pomiędzy typem funkcji ekonomicznych gmin (obszarów) wiejskich i ich sytuacją społeczno-ekonomiczną opisaną wybranymi wskaźnikami. Związek ten polega na tym, że gminy o dominacji funkcji rolnej cechuje mniej korzystny stan w badanych obszarach niż gminy o rozwiniętych funkcjach pozarolniczych. Ponadto większość zaobserwowanych niekorzystnych zjawisk ekonomicznych i demograficznych wykazywała tendencję do pogłębiania się w analizowanym okresie.

Istotny wniosek dotyczy problemu kumulacji negatywnych zjawisk społecznych i ekonomicznych w przypadku gmin o nie zdywersyfikowanej strukturze funkcji ekonomicznych, których przyczyną jest niedostateczny rozwój przedsiębiorczości pozarolniczej. W przeciwieństwie do gmin o rolniczym charakterze gospodarki, gminy o rozbudowanym sektorze pozarolniczym charakteryzuje wyższy poziom dochodów własnych, który jest efektem kształtowania przez podmioty pozarolnicze bazy podatkowej gminy, co jest jedną z podstawowych funkcji wypełnianych przez nie w lokalnych układach społeczno-ekonomicznych. W tej grupie gmin zaobserwowano także wyższy poziom nakładów inwestycyjnych na mieszkańca, jednak wykazane różnice nie zostały potwierdzone statystycznie.

Kolejnym aspektem oddziaływania podmiotów gospodarczych na lokalną gospodarkę jest tworzenie i rozwijanie zapotrzebowania na pozarolnicze miejsca pracy. Gminy rolniczo-przemysłowe i z rozwiniętą funkcją turystyki cechują się wyższym odsetkiem osób pracujących w grupie mieszkańców w wieku produkcyjnym. Gminy o monofunkcyjnym charakterze gospodarki charakteryzują się najniższym poziomem bezrobocia rejestrowanego, co wydaje się jednak być efektem zbyt dużego zatrudnienia w rolnictwie (występowania problemu przeludnienia agrarnego) i wskazywać na potrzebę tworzenia miejsc pracy w sektorach pozarolniczych.

Ważne wydaje się również spostrzeżenie, że sytuacji zdywersyfikowanej struktury gospodarki lokalnej towarzyszy występowanie na terenie gminy podmiotów o większym, przekraczającym 9 osób poziomie zatrudnienia. Wskazać więc można na ich rolę w zakresie rozwijania pozarolniczych rynków pracy. Ponadto, istotna jest ich rola dotycząca kształtowania powiązań ekonomicznych w lokalnej gospodarce, które sprzyjają rozwojowi mniejszych przedsiębiorstw oraz przyciąganiu na teren gminy inwestycji z zewnątrz.

Analiza różnic w zakresie kształtowania się wybranych mierników odzwierciedlających sytuację demograficzną w trzech typach funkcjonalnych gmin wskazuje, że najmniej korzystne zjawiska występują w gminach o rozwiniętej tradycyjnej funkcji produkcji rolnej. Obszary te w największym stopniu zagrożone są postępującą depopulacją i starzeniem się ludności. Sytuację utrudnia dodatkowo niski poziom zagęszczenia ludności.

W celu określenia kierunku i dynamiki zmian zachodzących w trzech typach funkcjonal-

nych gmin w zakresie badanych zjawisk wykorzystano do budowy analizowanych wskaźników dane Banku Danych Regionalnych GUS za 2003 i 2007 rok. Zauważyć należy, że na tle pozostałych dwóch typów funkcjonalnych gmin, gminy rolniczo-przemysłowe wykazały w okresie 2003-2007 największą dynamikę wzrostu w zakresie poziomu dochodów własnych gminy oraz wydatków inwestycyjnych przypadających na jednego mieszkańca. Wskaźniki opisujące wykorzystanie zasobów pracy w gospodarkach lokalnych umożliwiają stwierdzenie zmniejszenia się we wszystkich grupach gmin liczby bezrobotnych zarejestrowanych przypadającej na 1000 osób w wieku produkcyjnym, przy czym największe zmiany dotyczyły gmin tradycyjnego rolnictwa. Zmiany w zakresie wskaźników demograficznych wskazują na pogłębianie się problemu depopulacji w przypadku gmin rolnictwa tradycyjnego i z rozwiniętą funkcją turystyki i leśnictwa.

Kierunki rozwoju regionu ze szczególnym uwzględnieniem czynnika ekologicznego

Zasoby naturalne i kulturowe środowiska mogą odegrać ważną rolę w tworzeniu regionalnych przewag konkurencyjnych i w różnicowaniu regionalnych strategii rozwoju [Pessoa, Silva 2009]. Jak wynika z treści zapisów Regionalnej Strategii Innowacji województwa lubelskiego (2004), jednym z kierunków zwiększenia innowacyjności regionu, obok wzrostu przedsiębiorczości, poprawy efektywności rolnictwa klasycznego oraz wzrostu konkurencyjności oferty naukowo-dydaktycznej, jest rozwój sektora produktów ekologicznych. Wyniki analiz wskazują, że stosunkowo niskie wykorzystanie osiągnięć agrotechniki w rolnictwie stanowiące słabość towarowej produkcji rolnej oraz niski poziom urbanizacji regionu może zostać przekształcone w siłę Lubelszczyzny dysponującej szczególnie korzystnymi warunkami dla rozwoju upraw ekologicznych, agroturystyki oraz wykorzystania alternatywnych źródeł energii. W regionie lubelskim może być wdrażana koncepcja wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich ukierunkowana na rozwój działalności pozarolniczej.

Do działań mogących przyczynić się do rozwoju sektora produktów ekologicznych należą [Regionalna Strategia Innowacji województwa lubelskiego, 2004]:

1. wzrost produkcji alternatywnych źródeł energii poprzez m.in. wykorzystanie potencjału regionu w zakresie produkcji energii ze źródeł odnawialnych pozyskiwanych z roślin oleistych, biomasy, energii słońca, wiatru i wody, promocję wykorzystania alternatywnych źródeł energii przez odbiorców końcowych, rozwój oraz przekształcenie modelu gospodarki paliwowo-energetycznej w oparciu o ekoenergię, rozwój sektora biopaliwowego, przemysłu agrorafineryjnego oraz ekoenergetyki;
2. wzrost produkcji ekologicznej żywności poprzez wykorzystanie potencjału rozdrobnionych gospodarstw rolnych o niskiej kulturze upraw w ramach ich przekształcenia w gospodarstwa ekologiczne z wykorzystaniem regionalnego potencjału przetwórczego i eksportowego oraz rozwój systemu certyfikacji i przetwórstwa oraz eksportu żywności ekologicznej;
3. promocja i rozwój sektora agroturystycznego poprzez efektywne wykorzystanie wszechstronnych walorów czystego i zróżnicowanego środowiska naturalnego, bogatego dziedzictwa kulturowego oraz transgranicznego charakteru regionu, stworzenie regionalnego centrum informacji i promocji turystyki wiejskiej, rozwój oferty, promo-

cja oraz kształtowanie markowych produktów turystyki wiejskiej oraz tworzenie nowoczesnych szlaków turystycznych, również w układzie przygranicznym.

Z badań prowadzonych nad mechanizmami prorozwojowymi województwa wynika, że region dysponuje wieloma atutami o charakterze przyrodniczym, które jeśli zostaną we właściwy sposób wykorzystane, mogą doprowadzić do uruchomienia pozytywnych mechanizmów rozwoju. Do niewątpliwych walorów Lubelszczyzny należą: różnorodne i cenne przyrodniczo środowisko naturalne (duża powierzchnia obszarów prawnie chronionych), dobra baza do produkcji wysokiej jakości żywności i produkcji rolnej (w tym żywności ekologicznej), potencjał powiązany z produkcją energii ze źródeł odnawialnych (uprawy energetyczne), istniejące zaplecze do skupu i przetwarzania produktów rolnych, rozwijająca się baza turystyczna (w tym noclegowo-gastronomiczna) czy też wolne tereny rekreacyjne do rozwoju różnych form turystyki (w tym agroturystyki) (Analiza aktualnej sytuacji, trendów rozwojowych i prognoza zmian społeczno-gospodarczych w województwie lubelskim. Katalog mechanizmów prorozwojowych – koncepcja procesu zarządzania zmianą gospodarczą w regionie, 2009).

Wśród najważniejszych rekomendacji związanych z procesem zarządzania zmianą społeczno-gospodarczą w województwie lubelskim wskazać można m.in. [Analiza aktualnej sytuacji, trendów rozwojowych i prognoza zmian społeczno-gospodarczych w województwie lubelskim. Katalog mechanizmów prorozwojowych – koncepcja procesu zarządzania zmianą gospodarczą w regionie, 2009]:

1. działania na rzecz połączenia funkcji rolniczych z inną działalnością gospodarczą, w tym produkcyjną i usługową. Np. tworzenie gospodarstw agro- i ekoturystycznych, rozwój grup producenckich, klastrów żywności ekologicznej itp.;
2. wspieranie pozarolniczych form działalności gospodarczej na obszarach wiejskich;
3. stworzenie sieci powiązań między sektorem przetwórstwa a producentami i instytucjami okołobiznesowymi;
4. promocję wartości środowiskowej i kulturowej obszarów wiejskich oraz regionalnych (lokalnych) produktów rolno-spożywczych z uwzględnieniem ludowej sztuki kulinarnej;
5. wspieranie dbałości o środowisko przyrodnicze z zachowaniem i podkreślaniem jednocześnie walorów jego zróżnicowania;
6. promowanie wśród społeczeństwa znaczenia agroturystyki i ekoturystyki; wykorzystanie w związku z tym badań naukowych, studiów podyplomowych oraz kursów biznesowych;
7. wykorzystanie odnawialnych źródeł energii (OZE) do zaopatrzenia w energię obiektów użyteczności publicznej (szkoły, urzędy, itp.);
8. konsekwentną promocję działań związanych z produkcją energii z OZE – prowadzenie dialogu społecznego w tym zakresie.

Założenia Nowej Perspektywy Finansowej UE po 2013 r. wymagają od regionów słabiej rozwiniętych większej aktywności. Uzasadnieniem dla przeznaczenia środków pomocowych nie będzie jedynie niski poziom rozwoju i występowanie określonych problemów, ale przedstawienie sposobu wykorzystania endogenicznych potencjałów, które w długim czasie będą zdolne generować wartość dodaną i budować samofinansujące źródła rozwoju. Lista potencjałów obejmuje w dużej mierze te o charakterze ekologicznym. Wśród potencjałów stanowiących

możliwe główne siły rozwojowe regionu lubelskiego zaproponowane zostały wstępnie następujące [Kawałko 2009]:

1. Dolina Wisły – potencjał turystyczny i geotermalny;
2. Dolina Bugu – potencjał przyrodniczy i turystyczno-kulturowy;
3. Położenie transgraniczne;
4. Lubelski Ośrodek Metropolitalny;
5. Potencjał badawczy i wiedzy;
6. Roztocze – potencjał turystyczny;
7. Potencjał energetyczny;
8. Potencjał żywicielski;
9. Północne Pasma Aktywizacji Gospodarczej.

Wykorzystanie potencjałów rozwojowych, w tym tych opartych na zasobach ekologicznych regionu zależy w dużej mierze od zaistnienia szeregu czynników rozwoju. Wśród czynników determinujących rozwój gminy, miasta, powiatu jednostki samorządu terytorialnego w województwie lubelskim za kluczowe uznały⁶ jakość i rozwój infrastruktury technicznej, (15,5%, 78 wskazań), rozwój przedsiębiorczości, zwłaszcza małych i średnich przedsiębiorstw w regionie i dbałość o stworzenie im odpowiednich warunków do rozwoju (67 wskazań, 13,3% ogółu odpowiedzi), dostępność funduszy (59 jednostek – 11,7%), rozumianą jako dostępność środków, zarówno z UE, jak i z kredytów, ale także umiejętność ich pozyskania. Dla zapewnienia wzrostu w poszczególnych gminach, miastach, czy powiatach, konieczne jest także, według 27 podmiotów (5,4%), wykorzystanie przez nie posiadanego potencjału, a dla 25 (5%) – ważny jest ogólnie rozumiany kapitał ludzki oraz możliwości budżetowe samorządu. Za istotne czynniki rozwoju, uznane zostały również konieczność zapewnienia rozwoju gospodarstw rolnych i działalności pozarolniczej na wsi, nowoczesne rolnictwo (23 wskazania, 4,6%), rozwój turystyki (19 odpowiedzi, 3,8% ogółu wskazań) wraz z koniecznością zapewnienia rozwoju lokalnego rynku pracy [Kawałko 2009].

Podsumowanie

Koncepcję wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich postrzegać należy jako podstawę planowania i podejmowania działań mających na celu zrównoważony rozwój regionu. Traktowana jest ona obecnie jako instrument prowadzący do zwiększenia spójności społecznej, ekonomicznej i przestrzennej poprzez umożliwienie obszarom wiejskim wykorzystywanie i rozwijanie ich potencjału ekonomicznego, społecznego i ekologicznego.

Rozwijanie pozarolniczej gospodarki jest konieczne ze względu na potrzebę zapobieżenia wyludnianiu obszarów wiejskich, tworzenia nowych miejsc pracy oraz wyrównywania warunków życia na wsi w stosunku do miast. Jest podstawową składową zintegrowanej i zrównoważonej polityki rozwoju obszarów wiejskich. W polityce rozwoju wsi i rolnictwa wielofunkcyjność traktowana jest szeroko. Obejmuje bowiem zarówno funkcje ekonomiczne jak i pozaekonomiczne obszarów wiejskich.

6 - Ankietę skierowano do wszystkich 233 jednostek samorządu terytorialnego w województwie lubelskim (do samorządów gminnych i samorządów powiatowych). Badanie przeprowadzono w dniach 22.06. – 17.07. 2009r. w formie badań ankietowych w ramach prac studialnych prowadzonych przez Departament Strategii i Rozwoju Regionalnego Urzędu Marszałkowskiego w Lublinie. W efekcie uzyskano ogółem 156 wypełnionych ankiet.

W przypadku obszarów o szczególnie cennych walorach przyrodniczych podstawową strategią rozwoju powinno być racjonalne, długookresowe wykorzystywanie ich cennego kapitału przyrodniczego, który może posłużyć do wzmocnienia lokalnej aktywności społecznej i ekonomicznej [Guzal-Dec 2011].

Bibliografia

1. Adamowicz M. (2000), Rola polityki agrarnej w zrównoważonym rozwoju obszarów wiejskich. *Roczniki Naukowe Seria*, Tom 2 Z.1, Warszawa – Poznań – Zamość, s. 77-78.
2. Adamowicz M., Zwolińska-Ligaj M., (2009), Struktura i zróżnicowanie przestrzenne funkcji gospodarczych obszarów wiejskich województwa lubelskiego. W: M. Adamowicz (red.), *System środowiskowego i rolniczego modelowania w skali lokalnej*, Wyd. SGGW, Prace Naukowe Nr 48 Katedry Polityki Agrarnej i Marketingu, Warszawa, s. 197-219.
3. Analiza aktualnej sytuacji, trendów rozwojowych i prognoza zmian społeczno-gospodarczych w województwie lubelskim. *Katalog mechanizmów prorozwojowych – koncepcja procesu zarządzania zmianą gospodarczą w regionie*, (2009), Instytut badań i Analiz OSB, Lublin, s. 232.
4. Czarnecki A. (2005), Obszary wiejskie, urbanizacja wsi, rozwój wielofunkcyjny, rolnictwo wielofunkcyjne – przegląd pojęć. W: A. Rosner (red.), *Uwarunkowania i kierunki przemian społeczno-gospodarczych na obszarach wiejskich*, IRWiR PAN Warszawa, s. 246-247.
5. Guzal-Dec D. (2011), Formalne strategie rozwoju badanych gmin objętych siecią Natura 2000. W: A. Bołtromiuk (red.), *Uwarunkowania zrównoważonego rozwoju gmin objętych siecią Natura 2000*, IRWiR PAN, Warszawa, s. 162.
6. Kawałko B. (2009), Nowy model formułowania strategii rozwoju województwa lubelskiego wobec wyzwań polityki spójności Unii Europejskiej po 2013 r., *Barometr Regionalny*, Nr 2(16), s.35-52.
7. Kawałko B. (2009), Od czego zależy rozwój i dobre zarządzanie w regionie? Wyniki badań JST w województwie lubelskim, Departament Strategii i Rozwoju Regionalnego Urzędu Marszałkowskiego w Lublinie, Lublin.
8. Klamut M.: (1996), *Ewolucja struktury gospodarczej w krajach wysoko rozwiniętych*. Wyd. AE im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław, s. 9-11.
9. Kłodziński M. (1993), Wielofunkcyjny rozwój obszarów wiejskich. W: M. Kłodziński, J. Okuniewski (red.), *Wielofunkcyjny rozwój obszarów wiejskich na terenach przygranicznych. Studium na przykładzie gminy Mysłibórz. Wyniki badań prowadzonych w ramach IRWiR PAN i Fundacji F. Eberta*, Wyd. SGGW, Warszawa, s. 13.
10. Kłodziński M. (1997), Istota wielofunkcyjnego rozwoju terenów wiejskich. W: M. Kłodziński, A. Rosner (red.), *Ekonomiczne i społeczne uwarunkowania i możliwości wielofunkcyjnego rozwoju wsi w Polsce*, Wyd. SGGW, Warszawa, s. 41.
11. Kłodziński M. (1999), Aktywizacja gospodarcza obszarów wiejskich, PAN-IRWiR, Centrum Nauko-Wdrożeniowe SGGW, Warszawa, s. 10-11.
12. Koreleski K. (1998), Rozwój wielofunkcyjny jako koncepcja aktywizacji gospodarczej wsi i rolnictwa, W: *Zeszyty Naukowe AR im. H. Kołłątaja w Krakowie, Sesja Naukowa: Wielofunkcyjny rozwój obszarów wiejskich*, Zeszyt 59, Kraków, s. 14 i 19.
13. Murdoch J. (2000), Networks – a new paradigm of rural development?, *Journal of Rural Studies* 16, s. 417.
14. Paszkowski S. (2000), Rozwój zrównoważony w ujęciu europejskiej konferencji na temat rozwoju wiejskiego w Cork „Rural Europe – future perspectives”. *Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu*, Tom II, z.4, Warszawa – Poznań – Zamość, s. 21.
15. Pessoa A., Silva M. R. (2009), Environment based innovation. Policy questions, *Finisterra*, XLIV, 88, s.59.
16. Plan Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Lubelskiego (2002), Biuro Planowania Przestrzennego, Lublin.
17. Projekt „Strategii Rozwoju Województwa Lubelskiego na lata 2006-2020”, (2005), T. II: Cele i priorytety strategii oraz system wdrażania, ZWL, Lublin, s. 10-17.
18. Raport o stanie środowiska województwa lubelskiego w 2009 roku (2010), Inspekcja Ochrony Środowiska, Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska, Biblioteka Monitoringu Środowiska, Lublin.

19. Regionalna Strategia Innowacji województwa lubelskiego. Innowacyjna Lubelszczyzna – przeobrażanie pomysłów w działanie, (2004), Lublin, s. 58-59.
20. Rizov M. (2005), Rural development under the European CAP: The role of diversity, *The Social Science Journal* 42, s. 621.
21. Rouba H. (2001), Geneza i istota koncepcji rozwoju zrównoważonego. W: T. Markowski, D. Stawasz (red.), *Ekonomiczne i środowiskowe aspekty zarządzania rozwojem miast i regionów*, Wyd. UŁ, Łódź, s. 220-221.
22. The Cork Declaration – A living countryside, *The European Conference on Rural Development* (1996), Cork.
23. Zwolińska-Ligaj M., Adamowicz M. (2009), Koncepcja wielofunkcyjności jako element zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich. W: *Polityki Europejskie, Finanse i Marketing, Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie* Nr 2 (51 – T. II), s. 11-38.
24. Zwolińska-Ligaj M., Guzał-Dec D. (2008), Struktura gospodarcza gmin wiejskich województwa lubelskiego i jej wpływ na kształtowanie się wybranych zjawisk ekonomicznych i demograficznych. *Rozprawy Naukowe Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Papieża Jana Pawła II w Białej Podlaskiej*, Wyd. PWSZ w Białej Podlaskiej, T. II, s. 195-214.

Liczba znaków ze spacjami: 38 956

Informacje o autorze:

Dr inż. Magdalena Zwolińska-Ligaj

Instytut Ekonomii i Zarządzania

Państwowa Szkoła Wyższa im. Papieża Jana Pawła II

w Białej Podlaskiej

e-mail: m.zwolinska-ligaj@dydaktyka.pswbp.pl

Danuta Guzał-Dec

Konkurencyjność inwestycyjna gminy w kontekście kształtowania równowagi intraregionalnej na przykładzie gmin wiejskich województwa lubelskiego

Streszczenie

Celem niniejszego opracowania jest zbadanie aktywności inwestycyjnej samorządów gminnych województwa lubelskiego jako instrumentu konkurencyjności inwestycyjnej i narzędzia zmniejszania dysproporcji rozwojowej obszaru województwa lubelskiego.

Materiał stanowi analiza danych wtórnych dotyczących wydatków inwestycyjnych gmin wiejskich województwa lubelskiego dla lat 2005 i 2010. Przedstawione zostaną także wyniki badań dotyczące wpływu funduszy unijnych na procesy rozwojowe w gminach Polski Wschodniej zawarte w raporcie: „Rola samorządów gminnych w procesach rozwojowych Polski Wschodniej”.

Do analizy wydatków majątkowych inwestycyjnych budżetów gmin województwa lubelskiego w roku 2005 i 2010 zastosowano metodę analizy statystycznej w oparciu o takie parametry jak: miary położenia: średnia arytmetyczna, 3 kwartył oraz miary zmienności takie jak: rozstęp, współczynnik zmienności, miary asymetrii- wskaźnik skośności.

Na podstawie przeprowadzonej analizy można wnioskować, że:

- dotychczasowa aktywność badanych gmin w aplikowaniu o środki unijne ma przełożenie na zmniejszenie zróżnicowania zagospodarowania infrastrukturalnego województwa i podnosi poziom rozwoju lokalnego, a w niedostatecznym stopniu ponadregionalnego,
- dzięki środkom z UE zrealizowano wiele inwestycji, które nie miałyby szans na realizację bez określonego wsparcia finansowego,
- w sparcie środkami UE nie ma bezpośredniego przełożenia na wskaźniki rozwoju społeczno-gospodarczego,
- całkowite efekty z realizacji tych inwestycji i ich wpływ na poziom rozwoju społeczno-gospodarczego będzie można ocenić dopiero w dłuższym okresie czasu.

Słowa kluczowe: inwestycje komunalne, wydatki inwestycyjne, zróżnicowanie intraregionalne

Wstęp

Jak znajdujemy w opisie funkcji budżetu zadaniowego: „zapewnienie równomiernego roz-

woju kraju” ma ona kluczowe znaczenie w osiągnięciu spójności ekonomicznej, społecznej i terytorialnej. Państwo realizuje politykę równomiernego rozwoju poprzez łączenie działań gospodarczych, społecznych, politycznych, i ekologicznych. Istotne jest zatem dążenie do poprawy konkurencyjności gospodarczej poszczególnych regionów i całego kraju, ale również wyrównywanie szans rozwojowych obszarów, które bez wsparcia ze strony państwa będą skazane na marginalizację [www.mf.gov.pl/_files/_budzet_zadaniowy]. Celem niniejszego opracowania jest zbadanie aktywności inwestycyjnej samorządów gminnych województwa lubelskiego jako instrumentu konkurencyjności inwestycyjnej i narzędzia zmniejszania dysproporcji rozwojowej obszaru województwa lubelskiego.

Materiał i metody

Materiał stanowi analiza danych wtórnych dotyczących wydatków inwestycyjnych gmin wiejskich województwa lubelskiego dla lat 2005 i 2010. Przedstawione zostaną także wyniki badań dotyczące wpływu funduszy unijnych na procesy rozwojowe w gminach Polski Wschodniej zawarte w raporcie: „Rola samorządów gminnych w procesach rozwojowych Polski Wschodniej”.

Do analizy wydatków majątkowych inwestycyjnych budżetów gmin województwa lubelskiego w roku 2005 i 2010 zastosowano metodę analizy statystycznej w oparciu o takie parametry jak: miary położenia: średnia arytmetyczna, 3 kwartył oraz miary zmienności takie jak: rozstęp, współczynnik zmienności, miary asymetrii- wskaźnik skośności.

Inwestycje infrastrukturalne jako narzędzie konkurowania gmin wiejskich

W odróżnieniu od klasycznego rynku, rynek gmin odznacza się pewną specyfiką, ponieważ dążą one do uzyskania różnego rodzaju korzyści, np.: o dostęp do środków finansowych, przyciąganie zewnętrznych inwestorów, utrzymanie kapitału w gminie, przyciąganie turystów, mieszkańców, a najszerzej można powiedzieć, iż konkurowanie toczy się o wysoką jakość życia oraz o rozwój społeczny i gospodarczy. Działania te określane jako konkurowanie bezpośrednie gmin (polityka bezpośredniej konkurencji) [Markowski, Stawasz 2001]. Odnosząc powyższe rozważania do warunków funkcjonowania gmin wiejskich przyjęto, że jednym z obszarów konkurowania bezpośredniego jest absorpcja zewnętrznych środków finansowych, a odpowiadającymi mu miernikami- wysokość wydatków majątkowych inwestycyjnych budżetu gminy na mieszkańca/wartość wydatków majątkowych inwestycyjnych budżetu gminy [Guzal-Dec 2009].

W przypadku prowadzonej przez samorządy polityki konkurencyjności generalnie można wyróżnić trzy sytuacje odnośnie jej efektów. Pierwszą jest występowanie czystej straty, kiedy nawet na poziomie lokalnym nie osiąga się żadnej poprawy aktywności gospodarczej, a ponoszone są koszty. Występowanie czystej straty na poziomie lokalnym może mieć miejsce zarówno w sytuacji, gdy podmioty, do których skierowane były zachęty lokalizacyjne zmieniają lokalizację oraz gdy kierowane zachęty nie odpowiadają realnym oczekiwaniom przedsiębiorstw. Druga sytuacja wiąże się z pozytywnym oddziaływaniem na uwarunkowania dobrobytu ekonomicznego dla poszczególnych jednostek/regionów, ale w szerszej perspektywie terytorialnej daje zerową sumę efektu. Może jednakże wystąpić sytuacja, w której prowadzona polityka

wpłyne na wzrost dobrobytu ekonomicznego, zarówno w skali lokalnej, jak i ponadlokalnej [King i in. 1993].

Należy jednocześnie zwrócić uwagę na fakt, że konkurencja między jednostkami odległa jest od założeń modelu konkurencji doskonałej. Korzyści osiągane z konkurencji zależą od jej form, rodzaju oraz nasilenia. Aktywność władz w kreowaniu przewagi konkurencyjnej opiera się głównie na: instrumentach finansowych, rozbudowie i modernizacji infrastruktury, tworzeniu środowiska sprzyjającego przedsiębiorczości i innowacyjności oraz na informacji [Zalewski 2006]. Rozbudowa i modernizacja infrastruktury przynosi zawsze korzyści zarówno w skali mikro, mezo jak i makro gospodarki. Zyskują wszyscy uczestnicy konkurencji i jest to gra o sumie dodatniej. Konkurencja rozwojem infrastruktury w miarę wyrównywania się poziomu infrastrukturalnego zagospodarowania jednostek terytorialnych przestaje być źródłem przewagi konkurencyjnej, a konkurencja przenosi się na jej jakość i nowoczesność. Na obecnym etapie rozwoju infrastrukturalnego gmin wiejskich w Polsce występują jednak tak znaczne braki w zakresie wyposażenia gmin w infrastrukturę techniczną, że konkurencja między nimi opiera się o aspekt ilościowy, a jednostki te nie są w stanie w oparciu o powyższy instrument konkurować z gminami miejskimi [Czudec 2006].

Jak wyżej wspomniano, rozwój inwestycji i zmniejszanie luki w wyposażeniu infrastrukturalnym ma szczególne znaczenie dla gmin wiejskich, charakteryzujących się przeciętnie niższym w stosunku do gmin miejskich czy miejsko- wiejskich poziomem rozwoju społeczno- gospodarczego. Już w okresie przedakcesyjnym Polski do Unii Europejskiej generalnie dostrzec można było poprawę aktywności inwestycyjnej gmin wiejskich. W latach 2001-2004 obserwowany był stabilny i najwyższy w porównaniu z innymi typami gmin realny wzrost wydatków inwestycyjnych o ponad 36%, a w 2005 r. udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem dla gmin wiejskich wyniósł 19%, podczas gdy dla gmin ogółem stanowił on 17,9% (Sprawozdania roczne z wykonania budżetów j.s.t. za lata 2001-2005). Jednakże średnia dla województwa lubelskiego w 2005 r. była niższa- wynosiła 14%, co wskazuje na potrzebę zwiększenia aktywności inwestycyjnej w celu zmniejszenia różnic w zagospodarowaniu między regionem a resztą kraju. Celem niniejszego opracowania jest zatem zbadanie zmian jakie nastąpiły w obszarze aktywności inwestycyjnej gmin wiejskich województwa lubelskiego między 2005 r.- tuż po akcesji a sytuacją obecną tychże gmin (2010r.)

Wydatki majątkowe inwestycyjne gmin wiejskich województwa lubelskiego

W przypadku podejmowania inwestycji przez gminy podstawowe znaczenie ma przesłanka zaspokajania potrzeb społeczności lokalnej [Trojanek 1994]. Skutkuje to realizacją inwestycji, których efektem ostatecznym jest infrastruktura społeczna i techniczna. Ten infrastrukturalny charakter przedsięwzięć inwestycyjnych samorządów lokalnych warunkuje ich cechy związane z aspektem pomiaru osiąganych korzyści. Występują tu korzyści materialne- wymierne- możliwe do wyrażenia za pomocą mierników ilościowych np.: wzrost wartości majątku j.s.t., zwiększenie dochodów budżetowych oraz korzyści pośrednie, których pomiar nie jest możliwy [Zimny 2008]. W tabeli 1 przedstawiono podstawowe statystyki odnośnie wydatków majątkowych inwestycyjnych gmin wiejskich województwa lubelskiego w roku 2005 i 2010.

Tabela 1. Wydatki majątkowe inwestycyjne gmin wiejskich województwa lubelskiego w 2005 i 2010 r.-podsta-

Wyszczególnienie	Rok 2005	Rok 2010
Średnia arytmetyczna	1673001	4964540,143
Mediana	1123910	4244711,94
Wartość maksymalna	32347340	19121412,66
Wartość minimalna	25809	198549,78
Rozstęp	32321531	18922863
3 kwartył	1927742	5774736,75
Współczynnik zmienności	1,589028	0,748734296

wowe statystyki (w PLN).

Zródło: opracowanie własne na podstawie BDL GUS

Na podstawie powyższych danych należy stwierdzić, że rozkład wydatków majątkowych inwestycyjnych charakteryzuje się niekorzystną prawostronną asymetrią (wartość mediany mniejsza od wartości średniej). Oznacza to, że zarówno w 2005 jak i 2010 r. w większości gmin wartość wydatków majątkowych inwestycyjnych była mniejsza od jej wartości średniej dla wszystkich gmin. Wartość 3 kwartyła jest jednak wyższa od wartości średniej, co oznacza, że ponad 25 % gmin w tym roku wydatkowało powyżej średniej. Powyższe wyniki oznaczają, że większość gmin wykazując relatywnie niski poziom wydatkowania inwestycyjnego pozostaje na niskim poziomie konkurencyjności inwestycyjnej, a konkurencja między gminami wiejskimi województwa odbywa się głównie w aspekcie ilościowym.

Jako pozytywne z punktu widzenia zmniejszania zróżnicowania rozwoju infrastrukturalnego gmin wiejskich województwa lubelskiego należy postrzegać natomiast zmniejszenie się wartości rozstępu oraz wartości współczynnika zmienności między rokiem 2005 a 2010. Możemy zatem domniemywać, że absorpcja środków Unii Europejskiej poprzez wydatki inwestycyjne wpływa na stopniowe wyrównywanie poziomu zagospodarowania infrastrukturalnego. Dalszy kierunek rozważań dotyczy zakresu przedmiotowego inwestycji oraz ich przełożenia na poprawę konkurencyjności i spójności całego regionu. Autorka przytacza tu wyniki badań zamieszczonych w raporcie „Rola samorządów gminnych w procesach rozwojowych Polski Wschodniej”¹ [Plawgo 2010].

Wpływ funduszy unijnych na procesy rozwojowe w gminach Polski Wschodniej - w świetle raportu: „Rola samorządów gminnych w procesach rozwojowych Polski Wschodniej”

Stosunkowo ograniczona aktywność samorządów Polski Wschodniej w aplikowaniu o unijne wsparcie znajduje odzwierciedlenie w relatywnie niższych w skali kraju wskaźnikach rozwoju społeczno-gospodarczego badanych gmin. W raporcie ranking najszybciej rozwijają-

1 - Do badań została wybrana grupa najszybciej rozwijających się 120 gmin Polski Wschodniej, po 24 z każdego województwa: lubelskiego, podkarpackiego, podlaskiego, świętokrzyskiego i warmińsko-mazurskiego. Jako kryterium wyodrębnienia próby badawczej przyjęto ranking gmin sporządzony na podstawie wskaźnika rozwoju społeczno-gospodarczego, wyznaczonego na podstawie wartości czterech zmiennych (dochody budżetów gmin i miast na prawach powiatu na mieszkańca w zł; liczba zameldowań na pobyt stały w stosunku do wymeldowań; udział bezrobotnych zarejestrowanych w stosunku do liczby ludności w wieku produkcyjnym; podmioty gospodarki narodowej zarejestrowane w rejestrze REGON na mieszkańca) w latach 2003-2007.

cych się gmin Polski Wschodniej sporządzony został przy wykorzystaniu czterech wskaźników dynamiki: dochodów budżetów gmin i miast na prawach powiatu na mieszkańca w zł, liczby zameldowań na pobyt stały w stosunku do wymeldowań, udziału bezrobotnych zarejestrowanych w stosunku do liczby ludności w wieku produkcyjnym, podmiotów gospodarki narodowej zarejestrowanych w rejestrze REGON na mieszkańca. Analizie statystycznej poddano zależności pomiędzy liczbą i wartością wniosków pozytywnie ocenionych na mieszkańca a tempem zmiany powyższych wskaźników rozwoju społeczno-gospodarczego. Do wnioskowania wykorzystano wskaźnik korelacji liniowej Pearsona. [Pławgo 2010 s. 114-117]

Analiza potencjalnego wpływu aktywności gmin w aplikowaniu o unijne środki na ich rozwój społeczno-gospodarczy nie pozwala jednoznacznie wnioskować o pozytywnym wpływie pozyskanego wsparcia na dynamikę zmian procesów rozwojowych. Liczba przygotowanych wniosków aplikacyjnych i wartość pozyskanego wsparcia na jednego mieszkańca nie ma bezpośredniego przełożenia na tempo zmian wybranych wskaźników w badanych gminach Polski Wschodniej. W województwie podlaskim liczba wniosków i wartość wsparcia na mieszkańca miała umiarkowany pozytywny wpływ jedynie na udział bezrobotnych zarejestrowanych w stosunku do liczby ludności w wieku produkcyjnym. Wskaźnik korelacji, przy poziomie prawdopodobieństwa $p < 0,05$ wyniósł dla liczby wniosków $r = 0,43596$, zaś dla ich wartości $r = 0,3423$. Oznacza to, że w pewnym stopniu tempo spadku bezrobocia było tym większe, im badane gminy wykazywały większą aktywność w pozyskiwaniu unijnych środków. Jednocześnie poziom aktywności badanych gmin w aplikowaniu o środki z UE nie miał istotnego statystycznie wpływu na tempo zmian liczby podmiotów, liczby zameldowań i skali dochodów budżetu gminy. Oznacza to, że efekty uzyskiwane w wyniku realizacji projektów dofinansowanych z UE nie znalazły jeszcze przełożenia na atrakcyjność inwestycyjną regionu, a tym samym nie stymulują pozytywnie wskaźników przedsiębiorczości. W województwach warmińsko-mazurskim, lubelskim, podlaskim i podkarpackim poziom aktywności badanych gmin w aplikowaniu o unijne wsparcie nie ma istotnego statystycznie przełożenia na tempo zmian wskaźników rozwoju społeczno-gospodarczego. W województwie świętokrzyskim poziom aktywności badanych gmin w aplikowaniu o unijne wsparcie miał pozytywny i statystycznie umiarkowanie istotny wpływ na tempo zmiany liczby zameldowań na pobyt stały w stosunku do wymeldowań. Wskaźnik korelacji liczby zameldowań przy poziomie prawdopodobieństwa $p < 0,05$ wynosi $r = 0,3747$, co pozwala przyjąć, że w pewnym stopniu pozytywne zmiany w liczbie zameldowań są determinowane aktywnością gmin w pozyskiwaniu unijnego wsparcia. Zależność ta jest charakterystyczna dla gmin podmiejskich, sąsiadujących z większymi aglomeracjami miejskimi. Gminy te, rozwijając za pomocą środków UE infrastrukturę techniczną i społeczną, przygotowują tereny pod budownictwo jednorodzinne, a tym samym zachęcają mieszkańców aglomeracji miejskich do zmiany miejsca zamieszkania. Ponadto, w badanych gminach województwa świętokrzyskiego odnotowano pozytywny i statystycznie umiarkowanie istotny wpływ wartości zrealizowanych projektów unijnych na poziom dochodów budżetów gmin. Wskaźnik korelacji, przy poziomie prawdopodobieństwa $p < 0,05$, wynosi $r = 0,3747$. Oznacza to, że ostrożnie można wnioskować, iż tempo zmian poziomu dochodów budżetu gminy było tym większe, im większą wartość dofinansowania pozyskała gmina.

Brak statystycznie istotnych zależności pomiędzy aktywnością gmin Polski Wschodniej w aplikowaniu o unijne wsparcie a wskaźnikami rozwoju społeczno-gospodarczego jest wy-

nikiem przede wszystkim krótkiego czasu od zakończenia poszczególnych inwestycji oraz charakteru wybieranych do realizacji inwestycji. Stosunkowo krótki okres od zakończenia realizacji inwestycji współfinansowanych ze środków UE (część projektów przedstawianych w statystykach jest w trakcie realizacji) oznacza, że nie wszystkie zaplanowane efekty są już widoczne, a tym samym mają ograniczony wpływ na tempo procesów rozwojowych. Analiza kierunków wykorzystywania przez gminy unijnego wsparcia wskazuje na dominację inwestycji infrastrukturalnych. Badane gminy relatywnie najczęściej realizowały projekty mające na celu rozbudowę infrastruktury transportowej, wodociągowej, kanalizacyjnej, a także społecznej. W ograniczonym stopniu realizowano projekty wspierające innowacyjność, rozwój przedsiębiorczości i tworzenie nowych miejsc pracy. Oznacza to, że badane gminy wybierały projekty zaspokajające najpilniejsze potrzeby lokalnej społeczności, przyczyniając się tym samym do poprawy poziomu życia w gminie. Jednak zasięg oddziaływania tego typu inwestycji jest przede wszystkim lokalny i ma charakter punktowy. Potwierdzeniem tego wniosku jest również rozkład odpowiedzi udzielonych w ramach badania przeprowadzonego przez IBC Group Central Europe Holding SA i Białostocką Fundację Kształcenia Kadr na zlecenie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, a którego wniosek przedstawia raport „Ocena wpływu realizacji polityki spójności perspektywy 2004-2006 na zwiększenie możliwości rozwoju społeczno-gospodarczego regionów Polski Wschodniej”. Ankietowane w ramach tego projektu gminy Polski Wschodniej deklarowały realizację projektów przede wszystkim o zasięgu nie większym niż regionalny, w których dominowały te o zasięgu wyłącznie lokalnym. Z tego wynika, że aktywność badanych gmin w aplikowaniu o unijne wsparcie w latach 2004-2006 była ukierunkowana na realizację inwestycji o charakterze punktowym, lokalnym bez szerszego, ponadregionalnego kontekstu. [Ministerstwo Rozwoju Regionalnego 2010, s. 62]

Niestety, lokalny zasięg inwestycji ogranicza ich bezpośrednie przełożenie na wskaźniki rozwoju społeczno-gospodarczego. Wynika to z tego, iż lokalne inwestycje nie rozwiązują problemu peryferyjności przestrzennej, z którym od lat borykają się gminy Polski Wschodniej (rozwijanie infrastruktury drogowej na poziomie lokalnym nie gwarantuje połączenia z innymi regionami, a tym samym utrwała peryferyjność przestrzenną i nie zwiększa atrakcyjności inwestycyjnej). Ponadto, lokalny charakter realizowanych przez badane gminy projektów utrudnia spełnienie przez nie kryterium komplementarności i synergii, co potwierdzają wyniki badań przedstawiających wpływ polityki spójności na możliwości rozwoju regionów Polski Wschodniej [Ministerstwo Rozwoju Regionalnego 2010, s. 62]. Jednocześnie lokalne inwestycje, ze względu na niewielką wartość, nie zawsze uzyskują odpowiednią „masę krytyczną” dla uruchomienia samoczynnego rozwoju endogenicznego. O preferowaniu przez badane gminy inwestycji zaspokajających podstawowe potrzeby lokalnej społeczności, które nie zawsze mają charakter prorozwojowy, świadczy fakt, że tylko niespełna 30% z nich zadeklarowało, że zdecydowanie posiada tereny inwestycyjne. Zaspokajanie podstawowych potrzeb mieszkańców odpowiada założeniom strategii unowocześniania dotychczasowego potencjału endogenicznego, która jest ważna, ale niewystarczająca. Warunkiem wejścia regionu peryferyjnego, jakim jest Polska Wschodnia, na ścieżkę trwałego rozwoju jest realizacja strategii budowania nowego potencjału endogenicznego [Grosse 2010, s. 130], która wymaga inwestycji sprzyjających innowacyjności, zwłaszcza przez zwiększenie wydatków na badania i rozwój, a także budowanie zasobów ludzkich i infrastruktury niezbędnej dla rozwoju nowoczesnej gospodarki. Ponadto,

realizowane działania powinny wspierać powstawanie i rozwijanie lokalnej przedsiębiorczości, a także budowanie regionalnych sieci kooperacyjnych, lokalnych i regionalnych instytucji finansowych, doradczych i otoczenia biznesowego. Generalnie pożądane są inwestycje umożliwiające budowanie konkurencyjnego potencjału rozwojowego, uwzględniającego wewnętrzne uwarunkowania danego regionu oraz odpowiadającego na wymagania kapitału zewnętrznego [Grosse 2004, s. 80-82].

Podsumowanie

Na podstawie powyższej analizy można wnioskować, że:

- dotychczasowa aktywność badanych gmin w aplikowaniu o środki unijne ma przełożenie na zmniejszenie zróżnicowania zagospodarowania infrastrukturalnego województwa i podnosi poziom rozwoju lokalnego, a w niedostatecznym stopniu ponadregionalnego,
- dzięki środkom z UE zrealizowano wiele inwestycji, które nie miałyby szans na realizację bez określonego wsparcia finansowego,
- wsparcie środkami UE nie ma bezpośredniego przełożenia na wskaźniki rozwoju społeczno-gospodarczego,
- całkowite efekty z realizacji tych inwestycji i ich wpływ na poziom rozwoju społeczno-gospodarczego będzie można ocenić dopiero w dłuższym okresie czasu.

Bibliografia

1. Czudec A. (2006), Wieś samorządna W: Polska wieś 2006. Raport o stanie wsi, FDPA, Warszawa, s. 92
2. Grosse T.G. (2004), Propozycja założeń do rządowej strategii rozwoju regionalnego na lata 2007-2013, „Studia Regionalne i Lokalne”, nr 4(18).
3. Grosse T.G. (2010), Wybrane koncepcje teoretyczne i doświadczenia praktyczne dotyczące rozwoju regionów peryferyjnych, (www.mrr.gov.pl/ z dn. 10.09.2010)
4. Guzał-Dec D. (2009), Konkurencyjność jednostek terytorialnych na przykładzie gmin wiejskich województwa lubelskiego, PWSZ Biała Podlaska, Biała Podlaska, s. 117
5. King I., McAfee R. P., Welling L., (1993) Industrial blackmail- dynamic tax competition and public investment, Canadian Journal of Economics, 26, s. 590-608
6. Markowski T. Stawasz D. (2001), Ekonomiczne środowiskowe aspekty zarządzania rozwojem miast i regionów, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź, s. 92
7. Ministerstwo Finansów, Sprawozdania roczne z wykonania budżetów j.s.t. za lata 2001-2005, Warszawa
8. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego (2010), Ocena wpływu realizacji polityki spójności perspektywy 2004-2006 na zwiększenie możliwości rozwoju społeczno-gospodarczego regionów Polski Wschodniej, Warszawa
9. Plawgo B. (red.) (2010), Rola samorządów gminnych w procesach rozwojowych Polski Wschodniej, Fundacja BFKK, Białystok, s. 114-117
10. Trojanek M. (1994), Oddziaływanie władzy lokalnej na efektywność przedsięwzięć inwestycyjnych, Wydawnictwo A w Poznaniu, Poznań, s. 39
11. www.mf.gov.pl/_files/_budzet_zadaniowy
12. Zalewski A., (2006) Konkurencja między jednostkami terytorialnymi a efektywność gospodarki W: Strahl D. (red.), Gospodarka lokalna w teorii i praktyce, Prace naukowe AE we Wrocławiu nr 1124, Wrocław, s. 253-262
13. Zimny A. (2008) Uwarunkowania efektywności inwestycji gminnych w sferze infrastruktury technicznej, PWSZ Konin, Konin, s.11

Liczba znaków ze spacjami: 21 411

Informacje o autorze:

Dr Danuta Guzal-Dec

Instytut Ekonomii i Zarządzania

Państwowa Szkoła Wyższa im. Papieża Jana Pawła II w Białej Podlaskiej

e-mail: Danuta_guzal-dec@wp.pl

Agnieszka Smarzewska

Proces zarządzania samorządem gminnym i rozwojem lokalnym

Streszczenie

Opracowanie ma charakter teoretyczny. Przedstawiono proces zarządzania w podstawowej jednostce samorządu terytorialnego, którą stanowi gmina, realizowany przez władze publiczne na rzecz wspólnoty. W procesie zarządzania wyróżniono trzy poziomy: operacyjny, taktyczny i strategiczny. Poznanie specyfiki zarządzania rozwojem gminy zostało umożliwione poprzez omówienie instrumentów zarządzania gospodarką lokalną. Strategiczne programy gospodarcze określają, które ze wskazanych obszarów powinny być przekształcane w pierwszej kolejności oraz jakie niezbędne przedsięwzięcia należy podjąć, aby móc realizować koncepcję zrównoważonego rozwoju, prowadzącą do realizacji równomiernego rozwoju kraju.

Słowa kluczowe: samorząd gminny, zarządzanie, rozwój lokalny, strategia

Wstęp

Instytucje mogą być „wytworami życia społecznego, stwarzającymi ramy i mechanizmy regulujące zachowanie ludzi jak również instytucja to „reguły gry społecznej lub inaczej normy, które kształtują interakcje międzyludzkie. W rezultacie określają one motywacje w relacjach międzyludzkich: politycznych, społecznych czy ekonomicznych” [North 1990, s.3].

Na podstawie analizy przedmiotu M. Jałowicki wyróżnił 4 charakterystyczne cechy instytucji [Jałowicki 1998, s.63]:

- zespół ludzi powołanych do realizacji określonych, jednorazowych lub powtarzających się celów,
- odpowiednie środki rzeczowe,
- zorganizowany charakter, powodujący, że elementy składowe (ludzie i środki rzeczowe) współprzyczyniają się do powodzenia realizacji celów,
- odpowiedni sposób formalizacji (zasady, zwyczaje, normy).

Szersze ujęcie znaczenia i efektywności instytucji przedstawia raport Banku Światowego z zakresu działań na rzecz rozwoju świata zatytułowany „Building Institutions for Markets” [Wilkin 2002, s.4], który podsumowuje bardzo szeroki zakres badań i doświadczeń związanych z wpływem instytucji nie tylko na życie gospodarcze, ale też i społeczno-polityczne. W raporcie

tym zostały ujęte zasady odgrywające główną rolę w budowaniu efektywnych instytucji, do których należą [Wilkin 2002, s.4-5]:

1. Zasada komplementarności, zakładająca sposób projektowania instytucji, w takim układzie, by były one uzupełnieniem już istniejących instytucji, umiejętności ludzkich i dostępnych technologii. Zasada ta zwraca też uwagę na to, iż uzupełnienie istniejących instytucji jest lepszym rozwiązaniem, niż ich zastąpienie całkiem nowymi.
2. Zasada innowacyjności, wskazująca na działania eksperymentowania w zakresie instytucji, gdyż te same instytucje mogą dawać różne efekty, ze względu na szczególne cechy społeczne i zróżnicowane warunki lokalne. Nie ma, bowiem uniwersalnych rozwiązań instytucjonalnych, gwarantujących wzrost gospodarczy czy inne pożądane efekty w każdych warunkach. Instytucje są silnie zdeterminowane kulturowo (społecznie), zarówno, gdy chodzi o ich genezę, mechanizm zmian, jak i skutki działania.
3. Zasada informacyjności określająca ważną rolę instytucji jako podmiotu tworzącego kanały i sieć przepływu informacji. Efektem tej zasady jest łączenie się jednostek, grup społecznych czy podmiotów gospodarczych dzięki instytucjom. Jeśli pojawia się wymiana poza dotychczasowymi sieciami i społecznościami to rodzi to potrzebę powstania instytucji wspierających tę wymianę.
4. Zasada konkurencyjności, ukazująca wpływ konkurencji na poprawę efektywności instytucji. Konkurencja powinna obejmować nie tylko jednostki i przedsiębiorstwa, ale też i władze ustawodawcze, odpowiedzialne za kształt instytucji formalnych. Coraz większego znaczenia nabiera międzynarodowa konkurencja w zakresie regulacji prawnych. Korzystne i efektywne rozwiązania, zastosowane w jednych krajach rodzą zapotrzebowanie na tego typu rozwiązania w innych krajach. Państwa konkurują między sobą nie tylko na rynku towarów i usług, ale konkurują także między sobą w tworzeniu efektywnych instytucji.

Istota powyższych zasad budowy instytucji jest szczególnie ważna ze względu na konieczność przyspieszenia rozwoju gmin w Polsce.

Sprostanie przez Polskę wymogom polityki regionalnej Unii Europejskiej ma znaczenie dla skutecznego stymulowania rozwoju, wypracowania zasad planowania i zarządzania strategicznego oraz absorpcji konkretnych środków pomocowych [Ślódowa-Helpea 2003, s. 117].

Zdolności absorpcyjne traktowane są w następujących kategoriach: finansowej (zdolność do współfinansowania przedsięwzięć), organizacyjnej i administracyjnej (zdolność do efektywnego programowania, zarządzania, monitorowania, kontroli) oraz makroekonomicznej (zachowanie równowagi makroekonomicznej)¹.

Zdaniem M. Ślódowej-Helpey o możliwości absorpcji środków unijnych decyduje właściwe przygotowanie odpowiednich dokumentów planistycznych na poziomie centralnym, regionalnym i lokalnym oraz respektowanie wymogu ich spójności, uruchomienie sprawnych mechanizmów identyfikacji potencjalnych projektów, ich przygotowania w formie odpowiadającej standardom Unii Europejskiej, odpowiedni montaż środków finansowych zapewniających niezbędny wkład własny, utworzenie i sprawne funkcjonowanie odpowiednich struktur instytucjonalnych na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym poprzez określenie ich uprawnień, zadań i wzajemnych powiązań oraz właściwe przygotowanie administracji rządowej i samorząd-

1 - Polityka spójności Unii Europejskiej w latach 2007-2013 – Głos polskich regionów, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk 2002, s. 7.

dowej oraz wszystkich potencjalnych beneficjentów tej pomocy [Ślódowa-Helpa 2003, s. 97].

Każda instytucja, niezależnie od charakteru i rodzaju prowadzonej działalności funkcjonuje w określonym środowisku. W tym otoczeniu instytucje współpracują, rozwiązują określone stosunki i powiązania, najczęściej o charakterze sprzężenia zwrotnego. Przebiega to w ten sposób, że instytucje mają wpływ na zdarzenia i zjawiska zachodzące w środowisku społecznym, gospodarczym i przyrodniczym, z drugiej zaś strony środowisko to decyduje, jaki rodzaj instytucji jest potrzebny na danym terytorium. W ten sposób powstałe instytucje generują specyficzne dla danego regionu systemy instytucjonalne, warunkujące jego prawidłowy rozwój [Lechwar 2000, s.9].

Wdrażanie rozwoju można ująć w trzech etapach [Lechwar 2000, s.9]:

1. wybór możliwości rozwojowych, uwzględniający uwarunkowania społeczne (potrzeby ludzi, przyzwyczajenia, tradycje, tożsamość kulturowa, stan wiedzy, świadomość ekologiczna), ekonomiczne (opłacalność - rentowność, technologie) i środowiskowe (stan czystości, zachowanie środowiska, wyczerpywalność zasobów, warunki przyrodnicze),
2. opracowanie programu, którego celem jest określenie zasad przekształceń gospodarki, ocena stanu środowiska, określenie ład przestrzennego, ustalenie instrumentów wdrożenia i określenie kosztów,
3. realizacja programu wyrażająca się wdrażaniem pełnym wzorców i programu wcześniej określonego.

Jak uważa M. Lechwar realizacja każdego z tych etapów nie może odbyć się bez udziału instytucji inicjujących, promujących, wspierających, realizujących i kontrolujących postępy rozwoju. Etapy te wyznaczają też grupy instytucji odpowiedzialnych za ich przeprowadzenie. I tak za etap I i II odpowiedzialne będą instytucje ogólne, a więc normy prawne, etyczne i moralne, przyjęte wzory zachowań, zwyczaje, tradycje, a także opracowane dla obszarów wiejskich programy rządowe. Natomiast we wdrażanie etapu III należy zaangażować instytucje sfery realnej (konkretnej), którymi mogą być instytucje finansujące lub współfinansujące projekty z uwzględnieniem skali działań. W zakresie poczynań lokalnych bezpośrednio odpowiedzialne będą samorządy gminne, które muszą zgromadzić odpowiednie środki finansowe by rozpocząć, prowadzić i zakończyć inwestycje i projekty na rzecz rozwoju [Lechwar 2000, s.9].

Wobec różnorodnych trudności i problemów działające na określonym terenie instytucje i organizacje powinny zbudować układ wzajemnie powiązany, którego celem będzie sterowanie rozwojem regionalnym i lokalnym, inicjowanie, promowanie i ewaluacja postępu oraz oddziaływanie na otoczenie zewnętrzne. Trwały rozwój możliwy jest, bowiem w zintegrowanych wewnętrznie wspólnotach, który oparty będzie na współpracy władz rządowych i samorządowych, podmiotów gospodarczych oraz społeczności lokalnych oraz ich silnej identyfikacji z tworzoną i wdrażaną koncepcją rozwoju. Siła i kierunki oddziaływań tych podmiotów i instytucji zadecydują o skuteczności ich działań [Ślódowa-Helpa 2003, s. 116].

Zarządzanie rozwojem lokalnym

Proces zarządzania² w jednostkach samorządu terytorialnego realizowany jest przez władze

2 - „zarządzanie oznacza zespół działań podejmowanych w celu wywołania pożądanego przebiegu procesów i zjawisk w obrębie samorządu terytorialnego”, Wojciechowski E.: Zarządzanie w samorządzie terytorialnym, Difin, Warszawa 2003, s. 11.

publiczne, które stanowią ośrodek decyzyjny realizujący zadania własne oraz ponoszące odpowiedzialność za przebieg procesu zarządzania, rozumianego jako planowanie i wybór celów rozwoju i zadań realizacyjnych, następnie wdrażanie przyjętych ustaleń oraz monitorowanie i kontrola wykonania przyjętych postanowień. Takie ujęcie procesu pozwala określić jego cechy [Ziółkowski 2005, s. 103]:

- kompleksowość w podejściu do problemów rozwoju poprzez współzależne ujmowanie wymiaru społecznego, ekonomicznego, środowiskowego, przestrzennego i kulturowego),
- traktowanie gminy jako części otoczenia,
- orientacja na przyszłość,
- orientacja na wyniki,
- przestrzeganie zasad racjonalnego działania,
- sukcesywne wdrażanie w życie zasady zrównoważonego rozwoju.

Zarządzanie gminą³ ma charakter informacyjno – decyzyjny, odwołuje się do pracy kierowniczej i zespołowej, jest systemem zachowań zgodnych z określonymi i przyjętymi do realizacji celami oraz opiera się na koordynacji działań różnych podmiotów. Na terenie gminy funkcjonują podmioty prowadzące działalność gospodarczą, instytucje i organizacje nastawione na zaspokajanie potrzeb społecznych, gospodarstwa domowe i władze lokalne. Pomiędzy tymi podmiotami zachodzi szereg różnorodnych powiązań i współzależności, wynikających z wymiany produktów, z ich współpracy, konkurencji, czy świadczenia pracy. Wymienione podmioty oraz współzależności tworzą gospodarkę lokalną, która obejmuje działalność gminy, przedsiębiorstw, instytucji i gospodarstw domowych zlokalizowanych na jej terenie.⁴

W klasycznym ujęciu⁵ w procesie zarządzania wyróżniono trzy poziomy: operacyjny, taktyczny i strategiczny [Aldag i in. 1991, s. 56]. Poziom strategiczny realizowany jest przez najwyższy szczebel struktury zarządzania i wyróżnia się określaniem i podejmowaniem decyzji mających generalny charakter. Następnym etapem procesu jest poziom taktyczny, który cechują decyzje podejmowane w zakresie wyboru metod osiągania celów strategicznych, wcześniej zdefiniowanych. Na szczeblu operacyjnym wdraża się wybrane metody z poziomu taktycznego. Do przykładów działań na szczeblu strategicznym można zaliczyć definiowanie misji, celów głównych, planowanie długoterminowe, czy określanie polityki i założeń organizacyjnych. Na poziomie taktycznym wyróżnia się działania w zakresie określania zasobów finansowych i organizacyjnych, ustalanie budżetu, zatrudnianie i szkolenie personelu oraz ocena realizowanych przedsięwzięć. Codzienne podejmowanie decyzji ukierunkowanych na realizację ustalonych celów oraz bieżące monitorowanie i zarządzanie posiadanymi zasobami finansowymi oraz

3 - W sektorze publicznym używa się zamiennie „kierowanie” (rozumiane jako wywieranie wpływu na interesy, postawy i zachowania uczestników organizacji poprzez administrowanie – kompetencje formalne, zarządzanie – kompetencje materialne i przewodzenie – autorytet osobisty) lub „rządzenie” (odnoszące się do szczególnego rodzaju zawiadywania sprawami publicznymi w zakresie koordynacji działań zbiorowych przez wymuszanie pożądanych zmian zachowań uczestników i organizacji), za Koźłuch B.: Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce polskich organizacji, Placet, Warszawa 2004, s. 35 i nast.

4 - Gospodarka lokalna jest pojęciem szerszym od gospodarki gminy, której zakres zadań ustawowo ograniczony został do działalności skierowanej na zaspokajanie potrzeb gminnej wspólnoty samorządowej. Gmina spełnia funkcje o charakterze regulacyjnym w stosunku do pozostałych podmiotów funkcjonujących na jej terenie, funkcję zarządczą (gospodarowanie mieniem, sprawowanie zarządu majątkiem publicznym, prowadzenie działalności w zakresie utrzymania, modernizacji i rozbudowy publicznie dostępnej infrastruktury) oraz funkcje usługowe, dotyczące świadczenia usług komunalnych, społecznych i administracyjnych, Zalewski A.: Teoretyczne podstawy zarządzania gminą, w: Sochacka-Krysiak H. (red.): Zarządzanie gospodarką i finansami gminy, SGH w Warszawie, Warszawa 2003, s. 37-38.

5 - Obecnie w zarządzaniu publicznym pojawił się tzw. Model Etycznego Zarządzania, którego zadaniem jest odbudowanie więzi społecznych i zaufania do rządzących, postępowanie zarządzających powinno opierać się na wartościach etycznych oraz myśleniu w kategoriach dobra publicznego, za Hławacz – Pajdowska E.: Implementacja nowych trendów w zarządzaniu przez samorządy polskie, w: Od zmian globalnych do rozwoju lokalnego, Lisecki M., Ponikowski H. (red.), Wydawnictwo KUL, Lublin 2006, s. 401.

organizacyjnymi odbywa się na poziomie operacyjnym. Podejmowane decyzje oraz działania uzależnione są od sztywnej hierarchii kierowniczej jednostki, a także różnią się stopniem ogólności i perspektywą czasową, do której się odnoszą.

Proces zarządzania gminą ma charakter cykliczny i determinowany jest przez roczne planowanie i rozliczanie finansów gminy oraz kadencję organów gminy.

Zarządzanie gminą odpowiada formule cyklu PDSA (Plan-Do-Study-Act, czyli Planuj-Wykonuj-Oceń efekty-Działaj korygująco), na podstawie, której można wyróżnić powtarzające się kolejno etapy zarządzania [Domański 2000, s. 32]:

1. planowanie, w którym jakość ustalonych planów określa sprawność funkcjonowania gminy,
2. wprowadzanie ustalonych planów w życie,
3. analiza osiągniętych rezultatów,
4. podejmowanie działań korygujących.

Odnosząc powyższe etapy cyklu zarządzania gminą do poziomu strategicznego, taktycznego i operacyjnego można określić elementy procesu zarządzania gminą na poszczególnych poziomach:

- poziom strategiczny – ocena potrzeb gminnych na podstawie analizy stanu istniejącego, wyznaczanie celów głównych, pośrednich oraz definiowanie planów działania,
- poziom taktyczny – ocena zasobów finansowych i uwarunkowań organizacyjnych z uwzględnieniem budżetu,
- poziom operacyjny – wdrażanie planów działania oraz monitorowanie i weryfikowanie efektów.

Właściwa realizacja procesu zarządzania pozwala gminom na efektywniejsze świadczenie usług publicznych określonych ustawowo. Wskazuje też gminę, jako ważny podmiot zarządzania gospodarką lokalną, który dysponuje nie tylko środkami finansowymi i materialnymi, ale również powinien wykazać się sprawnością w zarządzaniu operacyjnym strategicznym [Adamowicz 2006, s. 22].

Instrumenty w procesie zarządzania

W celu zapewnienia samorządowi gminnemu warunków sprzyjających zarządzaniu rozwojem lokalnym należy stosować właściwie wybrane instrumenty w obszarze administracyjno – prawnym (normy prawne uchwalone przez władze lokalne oraz decyzje administracyjne w zakresie przepisów ustawowych), instytucjonalno – organizacyjnym (rozwiązania na rzecz przedsiębiorczości oraz budowa infrastruktury biznesu z uwzględnieniem działań promocyjnych gminy oraz wsparcie inicjatyw podmiotów gospodarujących), ekonomiczno – finansowym (pobudzanie podmiotów gospodarujących na terenie gminy do działań zgodnych z interesem wspólnoty samorządowej poprzez właściwą lokalną politykę podatkową i finansową – opłaty lokalne, dotacje gminne), infrastrukturalnym (kluczowy element struktury funkcjonalno – przestrzennej, sprzyjający podejmowaniu działalności gospodarczej i stwarzający szanse dla rozwoju gminy) oraz planistycznym (plany przestrzenne i gospodarcze, wpływające bezpośrednio na strukturę przestrzenną i gospodarczą gminy).

W przypadku instrumentów planistycznych należy wskazać szczególnie istotne dokumenty

gminne, do których należą studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego.⁶

Studium jest dokumentem obligatoryjnym dla całego obszaru gminy o wymiarze strategicznym i określającym politykę przestrzenną gminy. Odnosi się do uwarunkowań rozwoju gminy w zakresie przeznaczenia, zagospodarowania i uzbrojenia terenu, prawa własności gruntów, stanu i funkcjonowania środowiska przyrodniczego i kulturowego oraz rolniczej przestrzeni produkcyjnej, a także występowania obiektów i terenów chronionych oraz jakości życia mieszkańców i realizacji zadań służących ponadlokalnym zadaniom publicznym. Studium jest samodzielnym aktem planistycznym, stanowiącym podstawę planu zagospodarowania przestrzennego gminy, w którym ustawodawca ustalił konieczność określenia:

- obszarów objętych lub wskazanych do objęcia ochroną na podstawie przepisów szczegółowych,
- lokalnych wartości zasobów środowiska przyrodniczego i zagrożenia środowiskowe,
- obszarów rolniczej przestrzeni produkcyjnej, w tym wyłączonych z zabudowy,
- obszarów zabudowanych, ze wskazaniem terenów wymagających przekształceń, przewidzianych do zorganizowanej działalności inwestycyjnej,
- obszarów przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową,
- kierunków rozwoju komunikacji i infrastruktury technicznej,
- obszarów z obowiązkowym sporządzaniem miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego,
- obszarów przewidywanych do realizacji zadań i programów wynikających z polityki przestrzennej państwa na obszarze województwa.

Studium jest przykładem aktu kierownictwa wewnętrznego, który określa politykę przestrzenną gminy, lecz może stanowić podstawy do wydawania decyzji administracyjnych. Pełni trzy funkcje [Niewiadomski 2003, s. 92-93]:

1. kształtowanie i wykładnia polityki rozwoju przestrzennego gminy z uwzględnieniem podstawowych kierunków rozwoju gospodarczego,
2. koordynacja ustaleń planów miejscowych w celu integracji przestrzeni jako określonej całości,
3. promocja gminy na zewnątrz, wynikająca z oferty studium.

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego określa zasady zagospodarowania, łącznie z lokalizacją funkcji obiektów. Stanowi dokument warunkujący kształt i zakres działalności gospodarczej, ma oddziaływanie długookresowe i odzwierciedla interes publiczny wspólnoty gminnej [Wojciechowski 2003, s. 206]. Ma charakter aktu prawnego powszechnie obowiązującego⁷, który jest podstawą prawnych decyzji w sprawie ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu oraz wiąże zarówno organy gminy, jak i instytucje publiczne i obywateli [Gołden 2002, s. 215]. Sporządzany jest fakultatywnie dla obszaru całej gminy lub jej części i zgodnie z wymaganiami ustawodawcy określa się w nim:⁸

- przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub

6 - Planowanie przestrzenne w Polsce kształtowane jest przez normy prawne: do dnia 11 lipca 2003 roku obowiązywała ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139 z późn. zm.), po 11 lipca 2003 roku obowiązuje ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 z późn. zm.)
 7 - Zdaniem Z. Niewiadomskiego, Planowanie..., s. 110, plan zagospodarowania przestrzennego powinien być traktowany w kategoriach aktu stosowania prawa o szczególnym charakterze – aktu indywidualnego wielokrotnego stosowania
 8 - Art. 15 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 z późn. zm.)

różnych zasadach gospodarowania,

- zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego,
- zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego,
- zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej,
- wymagania wynikające z potrzeb kształtowania przestrzeni publicznych,
- parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu,
- granice i sposoby zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, ustalonych na podstawie odrębnych przepisów,
- szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym, szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz budowy,
- zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej,
- sposób i termin tymczasowego zagospodarowania, urządzania i użytkowania terenów, stawki procentowe, na podstawie których ustala się opłatę na rzecz gminy z tytułu wzrostu wartości nieruchomości.

W funkcjonowaniu i rozwoju gminy istotną rolę odgrywa plan wieloletniego rozwoju określony w perspektywie kilkunastu lat, nazywany Strategią Rozwoju Gminy (SRG). Struktura Strategii obejmuje wizję rozwoju gminy, opis kluczowych problemów warunkujących rozwój gminy oraz konkretne plany działania w postaci strategicznych programów gospodarczych. Dokument stanowi instrument zarządzania gospodarką lokalną, którego celem jest zrównoważony i trwały rozwój gminy. Koncepcja zrównoważonego rozwoju staje się standardem działania władz publicznych. Dobrze opracowana SRG powinna uwzględnić i umożliwić wykorzystanie wszystkich gminnych zasobów organizacyjnych i finansowych w celu bardziej efektywnego i skutecznego zaspokajania zbiorowych potrzeb lokalnej społeczności.

Jako podstawę Strategii przyjmuje się długofalowe cele rozwoju, które postrzegane mogą być w wymiarze społecznym (zaspokajanie materialnych i niematerialnych potrzeb wspólnoty), ekonomicznym (kierunki rozwoju gospodarczego, infrastruktury i sieci osadniczej), przestrzennym (ład przestrzenny w gminie) i środowiskowym (dbałość o równowagę środowiskową i jej ochrona).⁹

Strategia rozwoju traktowana jest jako długookresowy proces rozwoju mierzony ukierunkowanymi zmianami w zakresie [Wysocka i in., 1988, s. 41]:

- poprawy stanu określonego obiektywnie (wskaźniki statystyczne) i subiektywnie (opinie i odczucia mieszkańców),
- wzrostu zasobów materialnych będących wynikiem działalności inwestycyjnej, polegającej na utrzymaniu stanu posiadania i tworzeniu nowych wartości,
- podniesienia poziomu cywilizacyjnego i intelektualnego jako efektu zachowania ciągłości kulturowej i kumulacji nabytej wiedzy,
- poprawy sprawności funkcjonowania systemów zasilających i infrastrukturalnych zaspokajających potrzeby wszystkich sfer życia,
- adaptacji do zmieniających się warunków życia poprzez wykorzystanie sprzyjających

9 - Por. Siłski Z.: Ogólne zasady planowania strategicznego w układach przestrzennych, Prace Instytutu Zarządzania i Marketingu nr 2, Politechnika Koszalińska, Koszalin 1997, s. 444

okoliczności i pojawiających się nowych możliwości.

Charakter planowania strategicznego zakłada „ciągłość pracy nad rozwojem gminy określając kolejne etapy konkretyzacji strategii i jej aktualizacji, Strategia ujmuje całokształt rozwoju danej jednostki włączając w jej formułowanie i realizację wszystkie zainteresowane podmioty odpowiednio do ich roli, zainteresowania i zaangażowania” [Golden 2002, s. 177].

Związki między Strategią rozwoju i Studium polegają na wzajemnym dopełnianiu się treści zapisów zawartych w obu dokumentach. Zdaniem T. Domańskiego uwarunkowania rozwoju przestrzennego określone w Studium powinny mieć swoje odzwierciedlenie w treściach strategicznych programów gospodarczych, które tworzą podstawy do budowania długookresowej polityki inwestycyjnej oraz programowania i koordynowania współpracy z podmiotami współuczestniczącymi w zarządzaniu gminą [Domański 2000, s.54]. Studium określa główne kierunki rozwoju przestrzeni gminnej, wskazując kluczowe obszary wymagające przekształceń. Strategiczne programy gospodarcze określają, które ze wskazanych w Studium obszarów powinny być przekształcane w pierwszej kolejności oraz jakie niezbędne przedsięwzięcia należy podjąć, aby móc realizować koncepcję zrównoważonego rozwoju, prowadzącą do realizacji równomiernego rozwoju kraju.

Podsumowanie

Wydaje się zasadne, iż podniesienie skuteczności alokacji zasobów finansowych i rzeczowych w realizacji założeń strategii rozwoju przyczyni się do efektywniejszego zaspokajania potrzeb wspólnoty. Celowości wydatkowania środków publicznych, która jest istotą budżetu zadaniowego, umożliwiała przyjęcie planu ich wydatkowania dokładnie w układzie zadaniowym. Takie podejście przyczyni się do zwiększenia przejrzystości finansów publicznych, czego efektem stanie się pozytywne postrzeganie administracji samorządowej przez społeczność i rzeczywiste kreowanie właściwego poziomu jakości życia wspólnoty.

Bibliografia

1. Adamowicz M.(2006): Nowe tendencje w zarządzaniu rozwojem lokalnym, w: Rola samorządu w zarządzaniu rozwojem lokalnym i regionalnym, Adamowicz M. (red.), Wydawnictwo PWSZ w Białej Podlaskiej, Biała Podlaska, s.22
2. Aldag R. J., Stearns T. M.(1991): Managment, South-Western Publishing Co., Cincinnati, Dallas, Livemore, s. 56
3. Building Institutions for Markets. Word Development Report 2002, The Word Bank 2002, za J. Wilkin (2002): Budowa instytucji wspierających rozwój wsi i rolnictwa w kontekście integracji Polski z Unią Europejską, w: Wieś i Rolnictwo, Perspektywy rozwoju, IERiGŻ, IRWiR PAN, SGH-Katedra Agrobiznesu, Warszawa, s. 4-5
4. Cymerman R., Hopper A. (1998): Gospodarka przestrzenna podstawą zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich, w: Zeszyty Naukowe AR-T w Olsztynie, Agricultura nr 66. Olsztyn, s. 9, za M. Lechwar: : Uwarunkowania instytucjonalne zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich, Roczniki Naukowe Seria tom II, zeszyt 6. Wieś Jutra, Warszawa-Poznań-Zamość 2000, s. 9
5. Domański T.(2000): Strategiczne planowanie rozwoju gospodarczego gminy, Hamal Books, Warszawa, s. 29, s. 32, s.54
6. Gołden M.(2002): Planowanie zagospodarowania przestrzennego, Wydawnictwa Uczelniane Politechniki Koszalińskiej, Koszalin, s. 215, s. 177

7. Hławacz – Pajdowska E. (2006): Implementacja nowych trendów w zarządzaniu przez samorządy polskie, w: Od zmian globalnych do rozwoju lokalnego, Lisiecki M., Ponikowski H. (red.), Wydawnictwo KUL, Lublin, s.401
8. Jałowicki M.(1998): Podstawy organizacji administracji publicznej- zarządzanie teoretyczne. Wyższa Szkoła Handlu i Prawa, Warszawa, s. 63
9. Kozuch B.(2004): Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce polskich organizacji, Placet, Warszawa, s. 35 i nast.
10. Lechwar M.(2000): Uwarunkowania instytucjonalne zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich, Roczniki Naukowe Seria tom II, zeszyt 6. Wieś Jutra, Warszawa-Poznań-Zamość, s. 9
11. Niewiadomski Z.(2003): Planowanie przestrzenne, zarys systemu, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa, s. 92-93
12. North D.(1990): Institutions Institutional Change and Economic Performance, Oxford University Press, Oxford, s. 3
13. Polityka spójności Unii Europejskiej w latach 2007-2013 – Głos polskich regionów, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk 2002, s. 7
14. Silski Z.(1997): Ogólne zasady planowania strategicznego w układach przestrzennych, Prace Instytutu Zarządzania i Marketingu nr 2, Politechnika Koszalińska, Koszalin, s. 444
15. Słodowa-Helpa M.(2003): Strategie rozwoju a zdolności absorpcyjne wspólnot lokalnych do korzystania z funduszy Unii Europejskiej, w: Strategie rozwoju lokalnego, Tom II-Aspekty instrumentalne, Adamowicz M. (red.), Wydawnictwo SGGW, Warszawa, s. 97,116,117
16. Wojciechowski E. (2003): Zarządzanie w samorządzie terytorialnym, Difin, Warszawa, s. 11, s. 206
17. Wysocka E., Koziński J. (1988): Strategia rozwoju województwa i gmin. Teoria i praktyka, Zachodnie Centrum Organizacji, Warszawa – Zielona Góra, s. 41
18. Zalewski A. (2003): Teoretyczne podstawy zarządzania gminą, w: Sochacka-Krysiak H. (red.): Zarządzanie gospodarką i finansami gminy, SGH w Warszawie, Warszawa, s. 37-38
19. Ziolkowski M. (2005): Zarządzanie strategiczne w polskim samorządzie terytorialnym, w: Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym, Wydawnictwo SGH w Warszawie, Warszawa, s. 103

Akty prawne

Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 z późn. zm.)

Liczba znaków ze spacjami: 25 349

Informacje o autorze:

Dr inż. Agnieszka Smarzewska

Instytut Ekonomii i Zarządzania

Państwowa Szkoła Wyższa im. Papieża Jana Pawła II

w Białej Podlaskiej

e-mail: asmarzewska@poczta.onet.pl

III.

Budżet zadaniowy w jednostkach samorządu terytorialnego

Danuta Kołodziejczyk

Budżetowe możliwości wspierania rozwoju gospodarczego w gminach

Streszczenie

Przedmiotem analizy są budżetowe instrumenty wspierania rozwoju gospodarczego w gminach. Ocenę dochodowych i wydatkowych instrumentów dokonano w oparciu o dane Banku Danych Regionalnych GUS i Ministerstwa Finansów. W celu dokonania oceny sytuacji finansowej gmin wykorzystano metodologię badań Ministerstwa Finansów. W wyniku przeprowadzonej analizy stwierdzono, że wydatkowe instrumenty w mają znacznie większe możliwości oddziaływania na rozwój gospodarczy gmin niż instrumenty dochodowe. Dokonuje się to poprzez rozwój infrastruktury zachęcającej do podejmowania przedsięwzięć gospodarczych.

Słowa kluczowe: budżet gminy, dochody własne, wydatki inwestycyjne, nadwyżka operacyjna, zadłużenie gmin

Wstęp

Gminy dysponują wieloma instrumentami wspierania rozwoju gospodarczego, ale najważniejsze są instrumenty finansowe, w tym przede wszystkim budżet. Zawarte są w nim dochody i wydatki, i każdy może w różny sposób oddziaływać na lokalne zjawiska gospodarcze. Różnica może polegać na skali stosowanych instrumentów, zaangażowaniu finansowym i organizacyjnym. Dlatego podstawą gospodarczego rozwoju lokalnego są mocne i trwałe podstawy finansowe gmin. Odgrywają one istotną rolę w realizowaniu zadań publicznych we wspólnotach lokalnych, co do których gmina jest zobligowana ustawą.¹

Budżety samorządów terytorialnych stanowią ważną pozycję w systemie finansów publicznych. W 2009 r. dochody samorządów terytorialnych stanowiły 56,5% dochodów sektora finansów publicznych, wydatki 56,3%. Istotną pozycję w budżetach samorządowych zajmują gminy, które skupiają 42% dochodów i 41,7% wydatków, analogiczne liczby dla miast na prawach powiatu 32,5% i 33,5%, powiatów 13% i 12,6%, a dla województw 12,5% i 12,2 %². Wskaźniki te pokazują jednocześnie stopień decentralizacji finansów publicznych oraz zakres realizacji zadań publicznych przez samorządy – zgodnie z zasadą subsydyjności.

Polskę wśród państw UE charakteryzuje średni poziom decentralizacji finansów publicz-

1 - Ustawa o samorządzie gminnym z dnia 8 marca 1990 r. – Dz.U. Nr 16 poz.95 z późniejszymi zmianami.

2 - Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2010, GUS, Warszawa 2010, s. 688-689.

nych. Różnice te wynikają z odmiennych warunków politycznych, gospodarczych i społecznych. W Polsce niewątpliwie problemy społeczno-gospodarcze istniejące w gminach mają wpływ na stopień decentralizacji finansów publicznych. System, w którym budżet gminy jest ograniczony z jednej strony znaczną ilością zadań, a z drugiej strony skromnymi środkami ma wpływ na aktywność inwestycyjną gmin.

Celem opracowania jest przedstawienie budżetowych instrumentów stymulowania gospodarki lokalnej. Obserwacja sytuacji finansowej gmin pozwala sformułować tezę o pogarszających się możliwościach samofinansowania inwestycji wspierających działalność gospodarczą. Podstawą analizy popierającą tę tezę były dane statystyczne z Banku Danych Regionalnych GUS za lata 2004-2010 oraz dane z Ministerstwa Finansów. W tym celu wykorzystano szereg wskaźników finansowych pozwalających ocenić aktywność inwestycyjną gmin, jako ważną determinantę rozwoju gospodarczego.

Dochodowe instrumenty gmin wspierające rozwój gospodarczy

System zasilania budżetów gmin ciągle ewoluuje, co wiąże się ze zmianami gospodarczymi i z zadaniami realizowanymi przez samorządy lokalne[□]. Ogólna wartość dochodów badanych gmin liczona w cenach bieżących wzrosła około 75% w stosunku do 2004 r. i 2010 r. wyniosła 126,2 mld zł. Te środki pochodzą z różnych źródeł. Ogół dochodów budżetu gminy najczęściej dzieli się dwie grupy, a mianowicie:

1. dochody własne, tj. dochody ze źródeł oddanych w całości lub części do dyspozycji gmin na podstawie określonych regulacji prawnych; są to dochody lokalne (wpływy z opłat,

Tabela 1. Poziom dochodów ogólnych i własnych a liczba mieszkańców w gminie (zł).

Rodzaj gminy i wielkość	Dochody ogółem na 1 mieszkańca			Dochody własne na 1 mieszkańca		
	2004	2007	2010	2004	2007	2010
Gminy miejsko-wiejskie						
< 5	1827,1	2534,4	3365,2	821,1	1061,9	1460,3
5 – 7,5	1624,4	2336,4	3128,5	595,2	822,7	1115,8
7,5 - 15	1574,1	2202,4	2837,7	647,6	870,4	1094,2
15 – 30	1530,6	2170,3	2723,6	765,3	1094,3	1337,4
> 30	1551,0	2191,5	2560,3	921,2	1307,9	1485,4
Gminy wiejskie						
< 2,5	1825,7	2456,0	3374,4	615,7	883,8	1190,1
2,5 – 5	1723,8	2360,9	3150,3	606,9	797,5	1023,9
5 – 10	1608,1	2260,6	2905,6	554,9	762,5	946,1
10 – 15	1618,2	2244,7	2820,1	685,4	961,2	1139,5
> 15	1647,8	2361,1	3025,7	752,4	1116,4	1453,2
Gminy miejskie						
< 10	1956,7	2909,0	3581,8	1094,6	1608,0	1914,5
10 – 20	1597,8	2202,1	2736,7	928,2	1296,9	1508,9
20 – 50	1601,7	2303,0	2826,4	958,0	1398,4	1638,6
50 – 100	1828,0	2619,3	3142,6	998,3	1466,0	1714,1
> 100	2325,8	3368,3	3917,0	1391,1	2034,9	2341,2
Polska	1652,4	2316,0	2978,6	673,9	932,8	1157,1

Źródło: Bank Danych Regionalnych GUS – obliczenia własne.

podatków, odsetek od środków finansowych gminy gromadzonych na rachunkach bankowych, dochody z majątku gminy oraz dochody z tytułu udziału gminy w podatkach dochodowych: 39,34% podatku dochodowego od osób fizycznych (PIT) i 6,71% podatku dochodowego od osób prawnych (CIT) – pozyskiwanych przez urząd skarbowy),

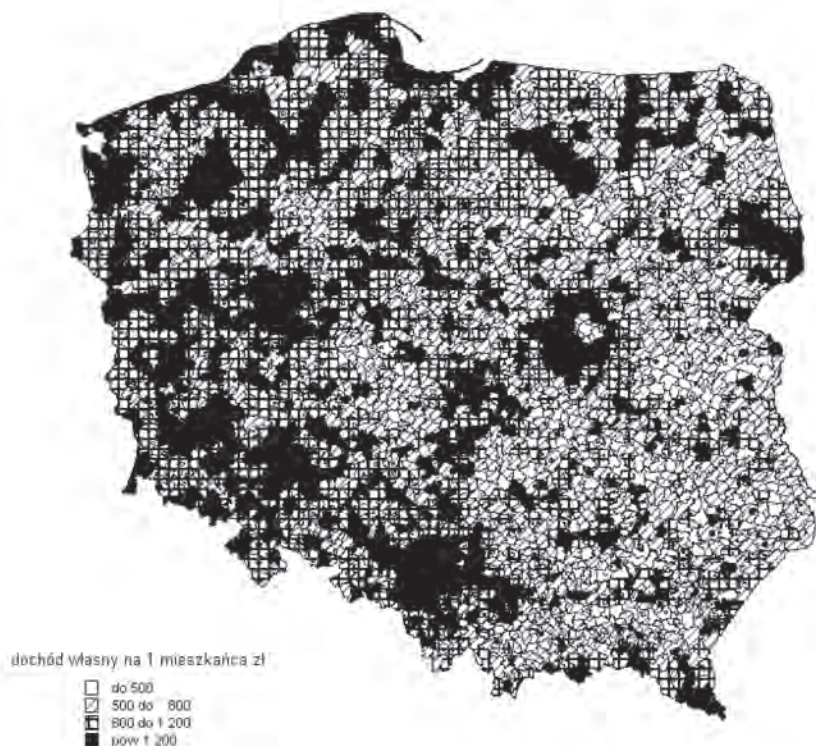
2. dochody zasilające, tj. dochody uzupełniające, przyznawane gminom z budżetu państwa (dotacje i subwencje), środki uzyskiwane przez gminy ze źródeł zewnętrznych itp.

Poziom i strukturę dochodów budżetu gmin w roku 2004, 2007 i 2010 przedstawia tabela 1.

W latach 2004-2007 i 2007-2010 dysproporcje poziomu i dynamiki zmian dochodów w poszczególnych typach gmin i grupach wielkościowych wynikały w dużym stopniu z niestabilności systemu finansów lokalnych. Obserwuje się relatywnie wolniejszy wzrost dochodów własnych na 1 mieszkańca niż dochodów ogółem na 1 mieszkańca w latach 2007-2010 w porównaniu do lat 2004-2007. Oznacza to, uzależnienie się gmin od dochodów zasilających, a to zmniejsza możliwości samofinansowania inwestycji. Dochody własne pozostają do swobodnej dyspozycji gmin i dają poczucie bezpieczeństwa w prowadzeniu działalności gospodarczej.

Pozytywnym zjawiskiem jest zmniejszający się udział gmin z dochodem własnym na 1 mieszkańca poniżej średniej dla badanych obszarów. W 2010 r 64,7% gmin miało dochód własny w przeliczeniu na 1 mieszkańca niższy niż średnia dla wszystkich gmin, tj. 1157 zł.; 2007 r. takich gmin było 65,7% - przy średniej 933 zł; 2004 r – 66,1%, przy średnie 674 zł.

Rysunek 1. Dochody własne na 1 mieszkańca w badanych gminach w 2010 r.

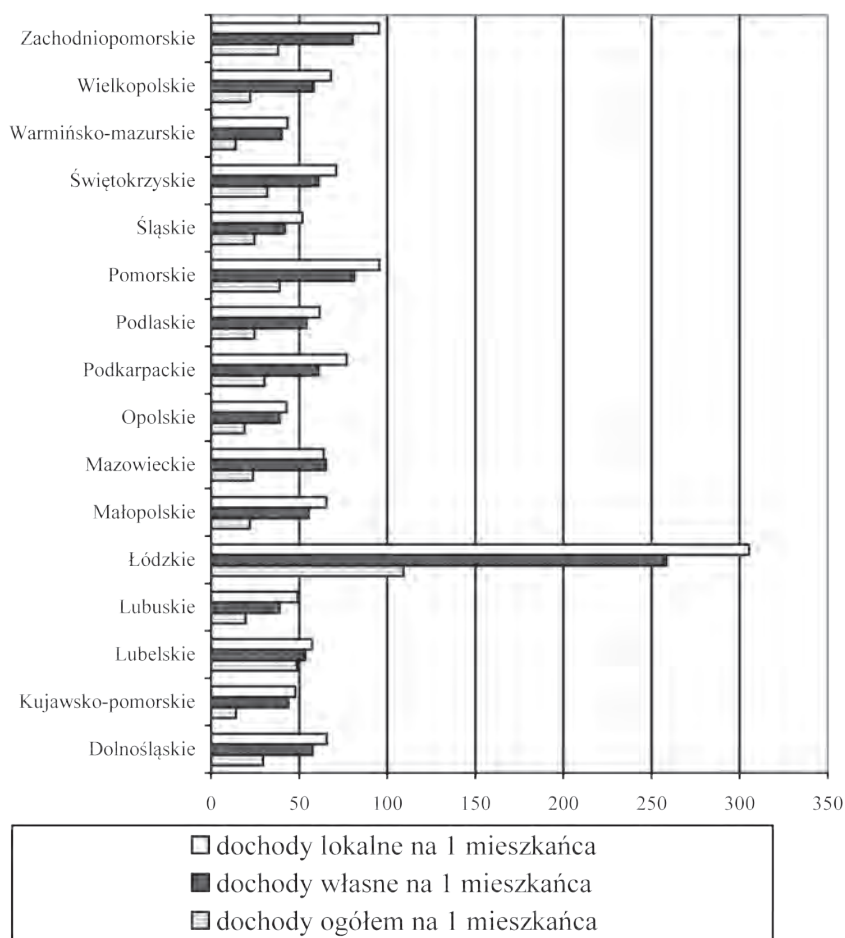


Źródło: Bank Danych Regionalnych GUS.

Zróżnicowanie wielkości dochodów własnych w przeliczeniu na 1 mieszkańca pozwala stwierdzić, że poziom tych dochodów zależy od bazy ekonomicznej gminy, położenia względem większych ośrodków osadniczych i szlaków komunikacyjnych oraz rodzaju i wielkości gminy pod względem liczby mieszkańców (rysunek 1).

Niestety w latach 2004-2010 zaobserwowano spadek (około 3%) udziału dochodów własnych w ogólnych dochodach gmin. Zmiany udziału dochodów własnych można również łączyć z typem gminy i liczbą jej mieszkańców. Przy ogólnym spadku tych dochodów w dochodach gmin, gminy miejsko-wiejskie wykazały niższy spadek niż pozostałe. Można zaobserwować, że im wyższy był udział dochodów własnych w gminie, tym większy był spadek. Mamy więc do czynienia ze względną słabą stabilnością dochodów własnych i małą przewidywalnością ich uzyskiwania. W 2010 r. stanowiły one około 38% ogólnych dochodów w gminie; w gminach miejskich 56%, miejsko-wiejskich 41,7% i wiejskich 33%.

Wykres 1. Współczynnik zmienności w zakresie dochodów na 1 mieszkańca w 2010 w badanych gminach (wg województw).



Źródło: Bank Danych Regionalnych GUS.

Analizując, mierzone współczynnikiem zmienności, różnice dochodów własnych i lokalnych między poszczególnymi gminami w regionach można stwierdzić, że są one znacznie większe niż różnice dochodów ogółem (wykres 1). Oznacza to, że gminy dysponują dochodami o zróżnicowanym charakterze. Wywiera to istotny wpływ na ich faktyczną samodzielność finansową.

Ważnym źródłem dochodów własnych są dochody lokalne. W 2010 r. stanowiły one 69,5% dochodów własnych. W stosunku do 2004 r. udział dochodów lokalnych w dochodzie własnym zmniejszył się o około 4 %. Mniejszy udział dochodów lokalnych w dochodzie własnym mają gminy wiejskie 53,4% niż miejsko-wiejskie 68,9% czy miejskie 75,3%. Dysproporcje w poziomie i dynamice zmian dochodów lokalnych są w dużym stopniu wynikiem polityki prowadzonej przez władze lokalne, różnorodnej struktury dochodów lokalnych, różnorodnych stawek podatkowych, ulg i zwolnień od podatków. Analizując strukturę dochodów lokalnych można stwierdzić, że dominującym ich składnikiem były wpływy z podatku od nieruchomości. W 2010 r. jego udział w całym dochodzie lokalnym wyniósł około 44%. Jak wykazują badania mniejszy udział podatku od nieruchomości w dochodzie lokalnym mają gminy wschodniej i południowo-wschodniej części Polski oraz gminy o mniejszej liczbie mieszkańców. Można to tłumaczyć tym, że gminy te muszą korzystać z instrumentów dochodowych tj. obniżania górnych stawek, stosowania ulg i zwolnień dla pobudzenia działalności gospodarczej i dysponują mniejszym majątkiem komunalnym. W badanych latach dał się zauważyć znacznie wyższy wzrost (średnio o około 20 %) udziału tego podatku w dochodach lokalnych na obszarach, na których udział ten był niższy niż na obszarach o wyższym udziale.

Innym ważnym źródłem zasilania dochodów lokalnych jest podatek rolny. W roku 2010 stanowił on około 6,5% dochodów lokalnych. Z przeprowadzonej analizy wynika, że udział podatku rolnego bardzo silnie wiąże się z liczbą mieszkańców w gminie i poziomem jej rozwoju. Nie ulega wątpliwości, że udział był znacznie większy w gminach o najmniejszej liczbie mieszkańców oraz na obszarach rolniczych. W związku z tym różnice w udziale podatku rolnego w dochodach lokalnych są bardzo duże zarówno w skali lokalnej, jak i regionalnej.

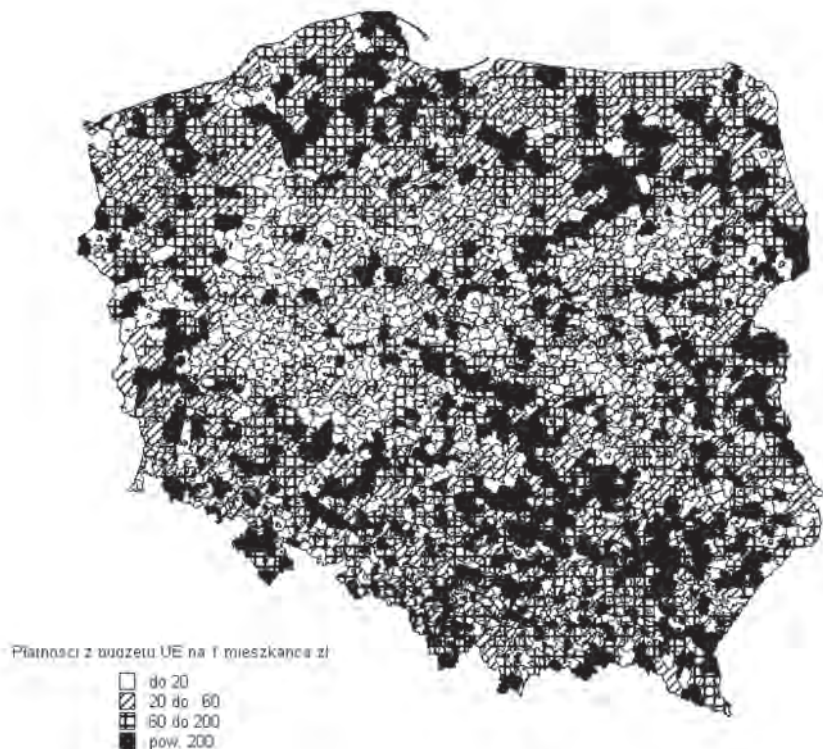
Warta jest uwagi stabilizacja udziału opłat lokalnych w dochodach lokalnych około 1,5% w badanych latach, przy czym większe różnice występują między gminami wiejskimi a miejsko-wiejskim czy miejskimi. Ich poziom zależy m.in. od aktywności gospodarczej lokalnej społeczności (głównie handlowej) i dlatego występują znaczne zmiany między obszarami. Można to świadczyć o tym, że rozwój pozarolniczej działalności gospodarczej - głównie handlowej bez strukturalnego i zasobowego zainwestowania nie przynosi długotrwałego ożywienia gospodarczego.

Ogólnie należy stwierdzić, że dochód lokalny jest dobrą miarą aktywności gospodarczej gminy. Dzięki możliwościom regulowania wysokości stawek przez gminy może być wykorzystany do przyciągania nowych inwestorów, a także jako efektywny program inwestycyjny. Dlatego ważne są stabilne podatki i jasne kryteria stosowania, w stosunku do niektórych podatników oraz podanie ulg do publicznej wiadomości. Zastosowanie instrumentów polityki dochodowej w gminie jest z kompromisem między niższymi dochodami lokalnymi a zapewnieniem środków na bieżącą i inwestycyjną działalność. Jak wykazały badania w strukturze zmniejszania obciążeń podatkowych przez gminę pierwsze miejsce zajmuje podatek od nieruchomości, w dalszej kolejności podatek rolny (Raport IERiGŻ PIB nr 70 2007). Analizując

to zjawisko w zależności od typu gminy można stwierdzić, że z instrumentów dochodowych dla pobudzenia życia gospodarczego znacznie częściej korzystają gminy wiejskie niż miejsko-wiejskie czy miejskie.

Istnieją również zewnętrzne (bezzwrotne i zwrotne) możliwości finansowania inwestycji w gminie. Dominującym bezzwrotnym składnikiem są fundusze unijne, które w 90% przeznaczone są na inwestycje infrastrukturalne. W 2010 r. stanowiły one około 5,9% dochodów gmin. Aktywność gmin w pozyskiwaniu środków unijnych wzrasta. Na przykład w 2010 r. tylko X % nie korzystało z tych środków, w 2007 r. takich gmin było 32,2%. Najbardziej aktywne okazały się gminy z woj. świętokrzyskiego i lubelskiego. Daje się zauważyć, że najbardziej aktywne gminy nie zawsze mają najwyższe dochody własne. Świadczy to, że brak środków własnych nie zawsze jest barierą pozyskiwania środków unijnych. Jak wykazały badania³ „synergia” ujmowana jako związek pomiędzy aktywnością organizacji pozarządowych (kapitał społeczny), posiadaniem strategii rozwoju a aktywnością gmin w pozyskiwaniu środków unijnych daje duże możliwości poprawy sytuacji dochodowej gmin.

Rysunek 2. Płatności unijne na 1 mieszkańca w 2010 r.



Źródło: Bank Danych Regionalnych GUS.

Wśród zwrotnych źródeł finansowania inwestycji największe znaczenie mają pożyczki i kredyty bankowe. W polskim prawie wprowadzono ograniczenia w dostępie do tych źródeł fi-

3- M.Gospodarowicz, D.Kołodziejczyk, A.Wasilewski, Działalność samorządów lokalnych na rzecz rozwoju nierolniczych dziedzin gospodarczych, Program Wieloletni 2005-2007, Raport nr 70, IERiGŻ PIB, Warszawa 2007.

nansowania gmin⁴, które chronią mieszkańców przed nadmiernym zadłużeniem gminy. Według danych Ministerstwa Finansów w 2009 r. zobowiązania gmin w dochodach ogólnych wyniosły; w gminach miejsko-wiejskich 23,8%, wiejskich 17,2%, miejskich 25,8% z tendencją wzrastającą w ostatnich latach. Analizując wielkość zadłużenia w poszczególnych gminach, można stwierdzić że odbywa się to w sposób bezpieczny. Zadłużone są prawie wszystkie gminy, ale tylko 3% badanych gmin przekroczyło poziom 50%. Procentowo najmniej z nich stanowią gminy wiejskie w stosunku do ogólnej liczby gmin tego typu. Wzrost zadłużenia gmin jest konsekwencją powstałej w budżecie nierównowagi pomiędzy osiągniętym dochodem a poziomem realnych wydatków i spłat wcześniejszych zobowiązań.

Wydatkowe instrumenty wspierania rozwoju gospodarczego

Wydatki są również ważnym instrumentem oddziaływania na rozwój gospodarczy, a szczególnie te które przeznaczone są na inwestycje. Analizując inwestycje jako instrument stymulowania rozwoju gospodarczego należy brać pod uwagę wszystkie inwestycje. To one tworzą możliwości zmiany najbliższego otoczenia w celu dostosowania go potrzeb społecznych i gospodarczych. Finansowanie inwestycji w szczególności w zakresie infrastruktury należy do najważniejszych obowiązków stojących przed władzami gmin. Wielkość wydatków inwestycyjnych zależy przede wszystkim od dochodów gminy, od kwoty jej wydatków bieżących oraz od środków pozyskiwanych z zewnątrz (środki unijne, kredyty, pożyczki, obligacje).

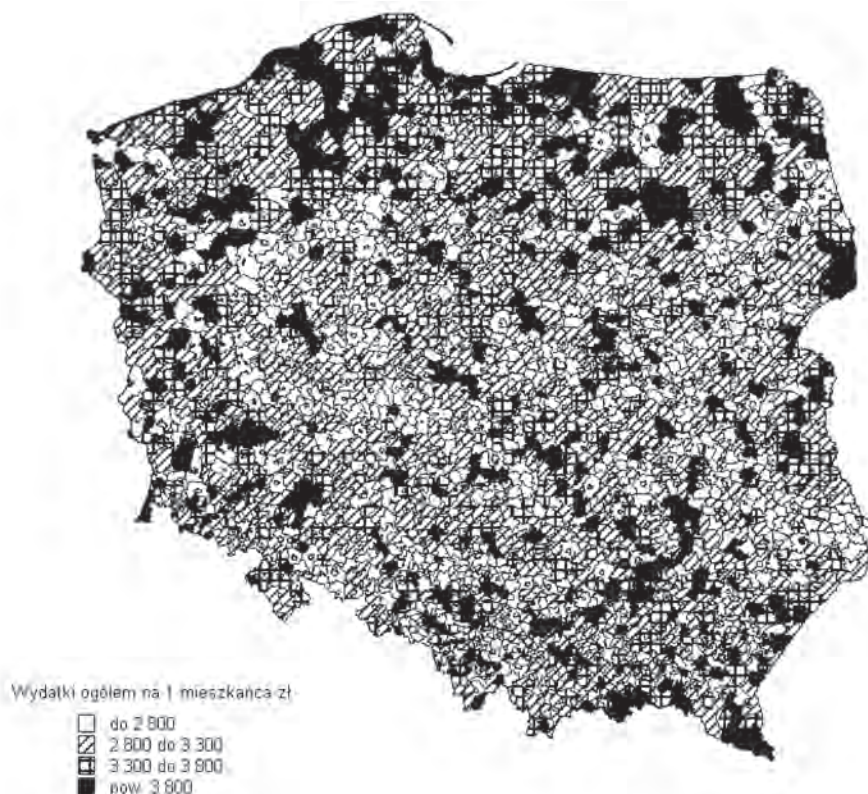
Tabela 2. Poziom i struktura wydatków ogólnych a liczba mieszkańców w gminie (zł).

Rodzaj gminy i wielkość	Wydatki ogółem na 1 mieszkańca			Wydatki inwestycyjne na 1 mieszkańca		
	2004	2007	2010	2004	2007	2010
Gminy miejsko-wiejskie						
< 5	1905,5	2413,8	3705,8	333,9	355,6	1024,9
5 – 7,5	1707,6	2338,9	3582,0	316,5	372,3	1029,6
7,5 – 15	1622,6	2184,2	3140,8	291,2	359,1	775,8
15 – 30	1551,7	2151,3	3018,6	246,6	380,5	704,9
> 30	1546,3	2153,6	2772,5	264,5	451,1	585,1
Gminy wiejskie						
< 2,5	1989,5	2348,1	3797,1	432,5	256,1	992,4
2,5 – 5	1765,2	2327,8	3535,2	363,1	388,1	943,4
5 – 10	1656,5	2211,2	3228,9	346,2	381,6	833,5
10 – 15	1607,2	2255,8	3134,0	327,4	502,5	821,2
> 15	1653,7	2363,1	3256,5	360,3	574,2	886,2
Gminy miejskie						
< 10	1969,4	2739,7	3899,2	318,4	566,8	1107,1
10 – 20	1603,4	2163,5	2981,6	230,7	354,2	674,0
20 – 50	1610,8	2234,9	3078,4	246,0	449,1	738,7
50 – 100	1830,9	2593,6	3380,7	225,1	492,7	693,4
> 100	233,6	3300,0	4254,7	318,8	708,8	932,1
Polska	1689,9	2279,0	3307,3	324,3	405,4	848,6

Źródło: Bank Danych Regionalnych GUS – obliczenia własne.

4 - Ustawa z dn.30VI 2005 o finansach publicznych obowiązująca do 2013 r. – Dz.U.2005 nr 249, poz.2104 z późniejszymi zmianami art.169 i 170 oraz ustawa z dnia 27 VIII 2009 r. o finansach publicznych obowiązująca po 2014 r – Dz.U. nr 157, poz.1241.

Rysunek 3. Wydatki inwestycyjne gminy na 1 mieszkańca w 2010 r.



Źródło: Bank Danych Regionalnych GUS.

Na podstawie tabeli 2 można stwierdzić, że znacznie korzystniejsza sytuacja w zakresie środków inwestycyjnych była w latach 2007-2010 niż 2004-2007; a mianowicie większy wzrost wydatków inwestycyjnych na 1 mieszkańca niż wydatków ogółem na 1 mieszkańca. Świadczy to o skierowaniu większych środków finansowych na cele inwestycyjne, by zapewnić rozwój gospodarczy gminy. Analizując to zjawisko w skali lokalnej można zauważyć, że dokonuje się to w większym stopniu w gminach o mniejszej liczbie mieszkańców, a także w gminach wiejskich i miejsko-wiejskich niż miejskich.

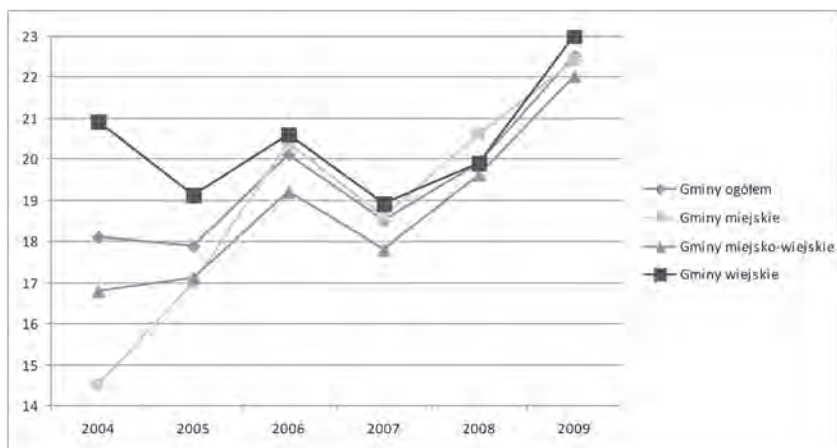
Analizując udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem w poszczególnych typach (wykres 2) gmin można stwierdzić, że:

- od 2004 r. maleje różnica pomiędzy typami gmin w zakresie udziału wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem,
- największy wzrost w porównaniu z rokiem poprzednim tego wskaźnika przypada na 2006 r. i 2009 r.,
- spowolnienie nakładów inwestycyjnych nastąpiło w 2006 r.

W 2010 r. udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem gmin poniżej średniej (tj. 24,2%) miało 49,9% gmin wiejskich, 53,9% gmin miejsko-wiejskich i 58,5% gmin miejskich.

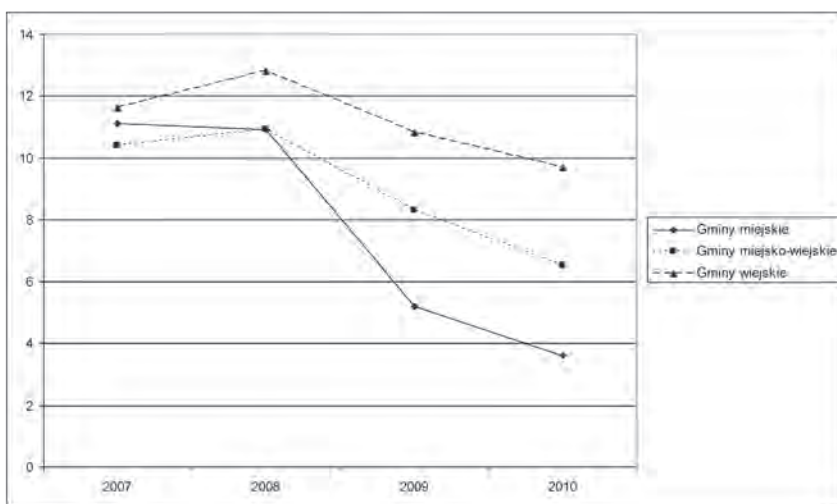
Ocenę możliwości finansowania inwestycji przez gminy dokonano również poprzez relację

Wykres 2. Udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogólnych gmin w latach 2004-2009 (%).



Źródło: Bank Danych Regionalnych GUS

Wykres 3. Nadwyżka operacyjna w relacji do dochodów ogółem w gminach (%) w latach 2007-2010.



Źródło: Bank Danych Regionalnych GUS

nadwyżki operacyjnej do dochodów ogółem. Nadwyżka operacyjna stanowi różnicę pomiędzy dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi w gminie⁵. Przedstawia ona możliwości ponoszenia wydatków inwestycyjnych i jednocześnie ocenę możliwości zaciągania nowych zobowiązań. Jak pisze P. Swianiewicz [Swianiewicz 2007] nadwyżka operacyjna określana jest mianem syntetycznej miary sytuacji finansowej gmin. W latach 2007-2010 nadwyżka operacyjna w dochodach ogółem gmin przyjmowała wartość dodatnią we wszystkich typach gmin, jednak z tendencją spadkową. Im wyższa jest wartość tego wskaźnika tym większe możliwości realizacji przez gminy przedsięwzięć inwestycyjnych.

Analizując udział nadwyżki operacyjnej w dochodach gmin można stwierdzić, że wzrasta

5 - Wskaźniki do oceny sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego w latach 2007-2009, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2010.poz.1241.

liczba gmin z niższym poziomem nadwyżki operacyjnej (np.0%- 5%), a maleje z wyższym poziomem (np.20%-30%). Szczególnie dotyczy to gmin miejskich.

Podsumowanie

Przeprowadzone rozważania na temat budżetowych instrumentów wspierania rozwoju gospodarczego wykazały, że wykorzystanie budżetu do rozwoju gospodarczego jest możliwe w znacznie większym stopniu w odniesieniu do wydatków niż dochodów, ponieważ:

- zmniejszający się udział dochodów własnych nie sprzyja samodzielności finansowej gminy,
- pozyskanie źródeł zewnętrznych w dużym stopniu wiąże się ze środkami własnymi,
- dochód własny zasilany w znacznym stopniu podatkiem dochodowym od osób fizycznych i prawnych zależy od ustawodawcy w odniesieniu do konstrukcji podatkowej, koniunktury gospodarczej oraz liczby mieszkańców w gminie,
- utrzymuje się znaczne zróżnicowanie poziomu dochodów własnych, co może wpłynąć na utrwalenie się różnic między bogatymi a biednymi gminami,
- inwestycje gmin stwarzają warunki poprzez rozwój infrastruktury dla rozwoju gospodarczego,
- wzrasta poziom wydatków inwestycyjnych sfinansowanych z bezzwrotnych środków zagranicznych (głównie unijnych),
- mimo utrzymującej się zdolności gmin do realizacji inwestycji (dodatnia nadwyżka operacyjna) ich możliwości w zakresie finansowania przedsięwzięć maleją,
- obowiązujące ograniczenia prawne powodują, że wiele gmin nie może swobodnie korzystać z istniejących instrumentów finansowych (kredytów niskoprocentowych). Ograniczenie to dotyczy szczególnie małe gminy o niewielkich dochodach, odbierając im ważny instrument rozwoju.

W sytuacji pogłębiającej się w kraju dekonunktury gminy nie mają pewności, że otrzymają obiecaną sumę z budżetu, nie wiedzą czy nie wystąpi z tego powodu brak zdolności płatniczych w gminie⁶. Dlatego wyposażenie lokalnych samorządów w instrumenty pozwalające nie tylko na powiększanie dochodów lokalnych, ale także na pewną stabilizację dochodów może być ważnym krokiem w kierunku zwiększenia inwestycji w gminie.

Bibliografia

1. Gospodarowicz M. Kołodziejczyk D. Wasilewski A. (2007), Działalność samorządów lokalnych na rzecz rozwoju nierolniczych dziedzin gospodarczych, Raport nr 70, Program Wieloletni 2006-2009, IERiGŻ PIB, Warszawa.
2. Łukomska-Szarek J. (2011), Analiza potencjału inwestycyjnego i poziomu samofinansowania samorządów gminnych w Polsce, Prace Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu nr 167, Wrocław.
3. Swianiewicz P. (2007), Nadwyżka operacyjna „Wspólnota” nr 15/813, Warszawa.
4. Wiewióra M. (2008), Wpływ nadwyżki operacyjnej budżetu na kondycję finansową jednostek samorządu terytorialnego, Samorząd Terytorialny” nr11, Warszawa.
5. Wiśniewski M.(2010), Nowe podejście do limitowania zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w Polsce, Zeszyty Naukowe nr 141 Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań.

6 - Patrz artykuł „Gminy kontra Rostowski”, Rzeczpospolita 5-6 XI.2011 nr 259, gdzie przedstawiono zapowiedź obciążenia subwencji na zasiłki dla najuboższych do 80%.

6. Zawora J. (2010), Analiza zdolności gmin Podkarpacia do realizacji inwestycji, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu nr 112, Wrocław.

Liczba znaków ze spacjami: 20 018

Informacje o autorze:

Dr hab. Danuta Kołodziejczyk

Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej

Państwowy Instytut Badawczy

e-mail: Kolodziejczyk@ierigz.waw.pl

Joanna Żurakowska-Sawa
Agnieszka Siedlecka

Budżet zadaniowy jednostek samorządu terytorialnego w kontekście zarządzania strategicznego

Streszczenie

Przedmiotem rozważań niniejszego artykułu są zagadnienia związane z budżetem zadaniowym w kontekście zarządzania strategicznego. Na każdym etapie zarządzania strategicznego pojawiają się aspekty finansowe, dlatego też istotne staje się umiejętne zarządzanie finansami samorządowymi. Nowoczesne samorządy terytorialne, wdrażające zasadę ciągłego doskonalenia się, zmuszone są do odpowiedniej alokacji zasobów finansowych, uwzględniając zmieniające się i zróżnicowane potrzeby społeczności lokalnej. Bazując na planach strategicznych można w miarę dokładnie określić wysokość wydatków bieżących jednostki samorządu terytorialnego. W finansowych planach bieżących należy brać pod uwagę realizację celów krótkoterminowych. Aby te cele realizować, to zgodnie z metodologią zarządzania strategicznego należy dokonać hierarchizacji zadań, które wynikają z wyznaczonego kierunku rozwoju jednostki samorządu terytorialnego. Ustalenie katalogu zadań oraz ich właściwe uszeregowanie w perspektywie czasu z punktu widzenia posiadanych zasobów, przede wszystkim finansowych, może być wyznacznikiem określenia dodatkowego zapotrzebowania na środki finansowe. Właściwie zaplanowane środki mają swoje przełożenie na finansowanie zadań i działań w budżecie zadaniowym. Istotną cechą wyróżniającą budżet zadaniowy od tradycyjnego jest przydział środków finansowych na konkretne zadania, a także przypisanie tym zadaniom pewnych mierników i wskaźników realizacji.

Słowa kluczowe: zarządzanie, strategia, planowanie, budżet zadaniowy

Wstęp

Sektor administracji publicznej na przestrzeni ostatnich lat uległ znacznej ewolucji. Obecnie podąża za trendami myślenia o zarządzaniu sektorem publicznym, których istotą jest próba wykorzystania zasad zarządzania właściwych dla sektora publicznego. Zarządzanie w odniesieniu do jednostek biznesu jest to zestaw działań skierowanych na zasoby organizacji, które wykonywane są z zamiarem osiągnięcia celów organizacji w sposób sprawny i skuteczny [Gryffin 2005, s. 6]. Kierując się podobieństwem organizacyjnym cech sektora administracji publicznej

i sektora prywatnego, czy też pozarządowego [Supernat 2009] można dokonać implementacji definicji zarządzania do jednostek administracji publicznej.

Jednostki administracji publicznej mają szansę stać się podmiotami zarządzania strategicznego, przy czym istotnym warunkiem, poza stojącymi do dyspozycji środkami finansowymi i materialnymi, jest sprawność zarządzania operacyjnego i strategicznego [Adamowicz 2006]. Zarządzanie strategiczne, to proces nastawiony na formułowanie i wdrażanie strategii, optymalnie dostosowanej do zmian zachodzących w otoczeniu oraz osiąganie postawionych celów strategicznych. Podstawowymi funkcjami zarządzania strategicznego są: badanie otoczenia, prognozowanie kierunków zmian i rozwoju zachodzących w nim procesów i zjawisk, analiza sytuacji i możliwości tkwiących wewnątrz sektora w którym funkcjonuje organizacja, rozwijanie własnego potencjału, dokonywanie wyboru i realizowanie określonych związków przedsiębiorstwa z otoczeniem. Zarządzanie strategiczne gminą można, więc określić jako cykliczny proces obejmujący analizę i planowanie strategiczne na różnych poziomach organizacji oraz kontrolę skuteczności podejmowanych działań [Bartkowska-Nowak i in. 1998].

Jednym z głównych problemów większości zarządzających jednostkami administracji publicznej jest brak myślenia strategicznego, umiejętności planowania aktywności samorządu w perspektywie pięciu czy też dziesięciu lat. Zarządzający niejednokrotnie ograniczają się do myślenia w kategorii kadencji wyborów. Wprowadzenie budżetu zadaniowego wymogłoby planowanie w szerszej perspektywie czasowej, uwzględniałoby co przewiduje się zrobić, po co to się robi i co chce się osiągnąć, jak chce się to zrobić, jakie środki są potrzebne i jak można zmierzyć efekt pracy.

Przedmiotem rozważań w niniejszym artykule są zagadnienia związane z koncepcją zarządzania strategicznego jednostką samorządu terytorialnego w powiązaniu z budżetem zadaniowym.

Planowanie strategiczne rozwoju jednostki samorządu terytorialnego

Postępujący proces globalizacji zmusił zarządzających jednostkami samorządu terytorialnego do stworzenia hierarchii celów założonego rozwoju, określenia metod i środków niezbędnych do ich osiągnięcia, ustalenia warunków, horyzontów czasowych oraz doboru odpowiednich do działania ludzi – czyli procesu planowania rozwojem lokalnym.

W procesie planowania potrzeb rozwojowych danej jednostki samorządu terytorialnego punktem wyjścia jest raport o aktualnym stanie gminy. Pierwszy etap zarządzania strategicznego, czyli działań diagnostycznych jest to świadomy, systematyczny i ukierunkowany na przyszłość proces ciągłego przygotowywania i podejmowania decyzji dotyczących przyszłego rozwoju danej jednostki samorządu terytorialnego oraz stopnia zaspokojenia potrzeb ludności, a także koordynacji i integracji podejmowanych działań realizacyjnych na rzecz przyjętych ustaleń planistycznych z uwzględnieniem uwarunkowań zewnętrznych (szans i zagrożeń tkwiących w otoczeniu) i wewnętrznych (silnych i słabych stron) oraz zasad zrównoważonego rozwoju [Ziółkowski 2007, s. 110].

Specyficznymi cechami, które odróżniają planowanie strategiczne od innych rodzajów planowania są długi horyzont czasowy, skoncentrowanie na kluczowych dla rozwoju zagadnieniach, analiza dostępności zasobów, identyfikowanie słabych i mocnych stron jednostki terytorialnej, uwzględnianie najważniejszych zdarzeń i zmian odbywających się w jej otoczeniu oraz

działania ukierunkowane na osiągnięcie konkretnych rezultatów [Ziółkowski 1995].

Podstawowymi metodami analizy otoczenia wykorzystywanymi w planowaniu rozwoju jednostki samorządu terytorialnego są analizy PEST (czynniki polityczne, ekonomiczne, społeczne, technologiczne) oraz metody scenariuszowe. Przy analizie wnętrza gminy szczególnie należy zwrócić uwagę na czynniki wpływające na rozwój gospodarki lokalnej oraz na warunki przyczyniające się do powstawania i rozwoju przedsiębiorstw. Najczęściej stosowane metody analizy zasobów gminy to bilans strategiczny oraz metoda kluczowych czynników sukcesu (KCS). Wyniki oceny potencjału metodą bilansu strategicznego mogą stanowić podstawę do przeprowadzenia metody kluczowych czynników sukcesu. Opracowanie listy KCS i ich ocena daje możliwość zastosowania innych metod analizy i prezentacji pozycji strategicznej organizacji. Szczególnie pomocny w tej metodzie jest benchmarking. Określić go można jako systematyczną metodę mierzenia oraz porównywania sposobów działania danej gminy w stosunku do najlepszych gmin. W analizie strategicznej jednostki samorządu terytorialnego wykorzystywane są również metody macierzowe, pozwalające określić pozycję strategiczną gminy w regionie. Najbardziej popularną zintegrowaną metodą wykorzystywaną w planowaniu rozwoju jest analiza SWOT i TOWS/ SWOT oraz strategiczna karta wyników.

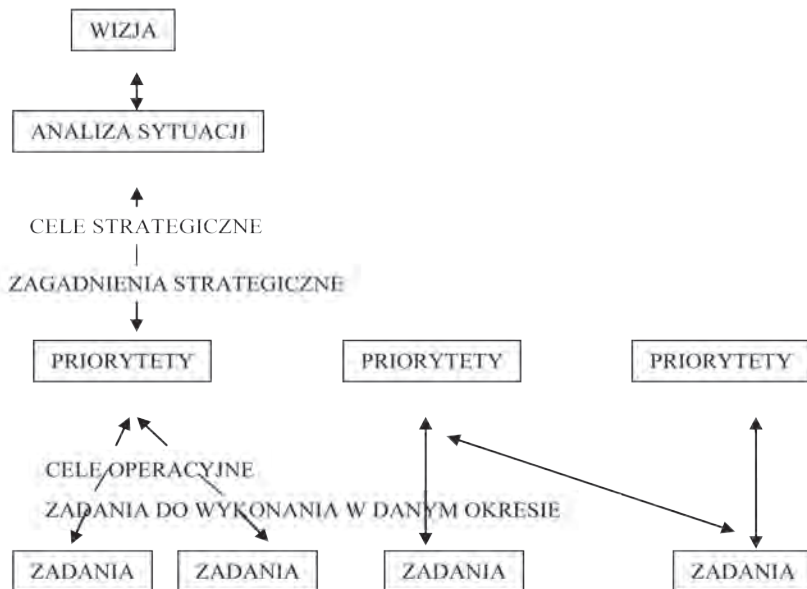
Planowanie strategiczne jest zatem, systematycznym sposobem kierowania zmianami w obecnej sytuacji i tworzenia możliwie najkorzystniejszej sytuacji w przyszłości. Służy alokacji zasobów w taki sposób, aby znalazły one jak najefektywniejsze zastosowanie czyli jest wtedy skuteczne, gdy organizacja potrafi przekształcić decyzje strategiczne zapadające w procesie planowania na długoterminowe, średnioterminowe i krótkoterminowe działania [Gorzym-Wilkowski i in. 1999].

Do podstawowych instrumentów zarządzania strategicznego w jednostkach samorządu terytorialnego zalicza się strategię rozwoju, wieloletnie plany inwestycyjne i finansowe oraz plany zagospodarowania przestrzennego. Skuteczna i efektywna realizacja zadań zawartych w strategii rozwoju, planach zagospodarowania przestrzennego oraz wieloletnim planie inwestycyjnym wymaga zapewnienia odpowiednich środków finansowych na ich realizację. Temu celowi służy wieloletni plan finansowy, który określany jest strategią finansową danej jednostki samorządu terytorialnego. Stanowi narzędzie racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi, poprzez powiązanie środków finansowych z celami rozwoju zawartymi w strategii, badanie efektywności wydatkowania środków finansowych na poszczególne zadania realizacyjne oraz harmonizowania strumieni dochodów i wydatków budżetowych. Wieloletni plan finansowy stanowi podstawowe narzędzie efektywnego zarządzania finansami jednostki samorządu terytorialnego, jak również zajmuje ważne miejsce w procesie zarządzania strategicznego [Ziółkowski 2007, s. 107-108]. Plan jest istotnym czynnikiem poprawy efektywności gospodarowania środkami finansowymi, a przez to lepszego zaspokajania potrzeb ludności poprzez wzajemne powiązanie z budżetem danej jednostki samorządu terytorialnego. Zasadniczym celem opracowania wieloletniego planu finansowego jest „stworzenie podstawy planowania tych procesów, które mają charakter wieloletni, a więc przede wszystkim dużych programów i projektów rozwojowych, w tym projektów inwestycyjnych”[Misiąg 2004]. Sytuacja ta może wynikać z samej istoty wieloletniego planu finansowego, który ma postać zbliżoną do budżetu. Zawiera dane występujące w budżecie, w uproszczonej formie (w sposób mniej szczegółowy). Ponadto plan ten, ze względu na kilkuletnią perspektywę czasu powinien podlegać corocznej

aktualizacji, w związku ze zmianami, które zachodzą w samej gminie jak i w jej otoczeniu. Możliwe więc, iż jednostki samorządu terytorialnego nie decydują się na opracowanie wieloletniego planu finansowego, gdyż korzystają bezpośrednio z danych przedstawionych w budżecie, tworząc strategię lub wieloletni plan inwestycyjny.

Planowanie strategiczne w jednostkach samorządu terytorialnego, to początek drogi do osiągnięcia wyznaczonych celów. Niezbędne jest przekształcenie celów strategicznych w cele operacyjne.

Rysunek 1. Miejsce planowania operacyjnego w planowaniu strategicznym



Źródło: Krukowski K. (red.), *Planowanie w zarządzaniu rozwojem lokalnym*. Fundacja BFKK, Białystok 2009, s. 87.

Proces planowania operacyjnego rozpoczyna się od sformułowania celów, następnie określone są działania jakie należy wykonać aby je osiągnąć, szacowane są koszt tych działań i identyfikowane możliwe źródła finansowania, a kończy się szczegółowym zaplanowaniem realizacji postawionych celów (rysunek 1).

Planowanie operacyjne rozwoju jednostki samorządu terytorialnego

Bazując na analizie strategicznej jednostki samorządu terytorialnego, a także na wyznaczonych celach wynikających z tej analizy, należy określić obszary działań oraz przedsięwzięcia danej gminy, które zostały ujęte w strategii rozwoju. Wybór i wyznaczenie celów krótkookresowych jednostki samorządu terytorialnego, jak również środków i warunków ich realizacji jest elementem planowania operacyjnego. Środki potrzebne do realizacji planu operacyjnego stanowią rzeczowe i osobowe czynniki procesów, które zachodzą w gminie oraz niezbędne źródła finansowania, bez których realizacja podstawowego celu byłaby utrudniona, a nawet niemożliwa.

Obiektem decyzji w planowaniu operacyjnym jest sposób realizacji programu (rozwój agresywny, łagodny lub też zrównoważony) oraz konstrukcja kierunków pod kątem dostosowania do obecnego i prognozowanego w horyzoncie planowania potencjału podmiotu. W ramach realizacji programu przedmiotem decyzji jest zaangażowanie jak największych zasobów w celu uzyskania szybkich efektów, kosztem dziedzin traktowanych drugoplanowo w strategii. Poza tym przy określeniu wydatków na działania zapisane w programie, zaangażowanie wyłącznie posiadanych nadwyżek lub niewielkich oszczędności, a w trakcie realizacji programu dzielenie wartości dodanych uzyskanych z jego realizacji na działania przewidziane w programie oraz na dziedziny traktowane drugoplanowo w strategii. Drugi z obiektów decyzji planowania operacyjnego skupia się na określeniu dziedzin, w których należy zintensyfikować działania i zaangażować środki na początku okresu programowania, a których rozwój należy odłożyć na później [Krukowski 2009].

Proces planowania operacyjnego w jednostkach samorządu terytorialnego rozpoczyna się od określenia celów, które są wyrazem tego, co chcemy osiągnąć po zakończeniu realizacji danego planu. Kolejnym krokiem jest skupienie się na określeniu czy dany plan jest wykonalny oraz na możliwościach jego realizacji w zmieniającym się otoczeniu, w przyszłości. Ostatnim elementem jest ustalenie konkretnych działań, które będą wynikały z ustalonych celów oraz sytuacji gospodarczej, w której nastąpi wdrażanie projektu. Ważnym elementem w tym procesie jest monitorowanie przebiegu realizacji oraz wyników danego planu [Krukowski 2005]. Poziom planowania operacyjnego nastawiony jest na realizację konkretnych zadań, przedsięwzięć inwestycyjnych wyznaczonych w planach taktycznych.

Wdrożenie i realizacja planów operacyjnych jest uzależnione od posiadania niezbędnych środków finansowych, które pochodzą z budżetu danej jednostki samorządu terytorialnego. Przyjęta strategia działania, a w jej ramach plany operacyjne oraz projekty powinny być podstawą do opracowania budżetu w postaci jego zasileń i wpływów. Ex ante (plan) w budżecie ukazywane są roczne zamierzenia pozyskiwania i rozdysponowywania środków finansowych, natomiast ex post (wykonanie) faktyczna realizacja założeń [Guzal-Dec 2009].

Spójność planów strategicznych z operacyjnymi umożliwia stworzenie logicznej i konsekwentnej polityki zarządzania jednostką samorządu terytorialnego. Nie jest możliwe wytyczenie jednoznacznych, merytorycznych granic pomiędzy planowaniem strategicznym i operacyjnym, ponieważ są to dwa współzależne ze sobą instrumenty kierowania. Należy stosować je w taki sposób, aby dały jak najlepsze efekty w danych warunkach gospodarczych.

Budżet zadaniowy a zarządzanie strategiczne

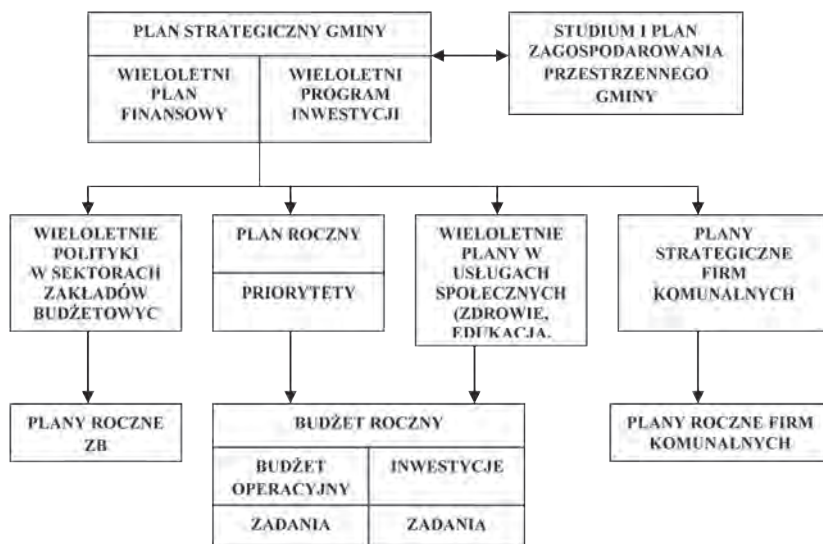
W strategicznym planowaniu długoterminowym rozwoju jednostki samorządu terytorialnego należy uwzględnić cele dalekosiężne, zawarte w wizji gminy. Instrumentem postrzeganym jako strategiczny, długofalowy w zarządzaniu finansami jednostek samorządu terytorialnego jest Wieloletnia Prognoza Finansowa (WPF). Jako jeden z podstawowych dokumentów strategicznych został wprowadzony regulacjami ustawy o finansach publicznych¹. W Wieloletniej Prognozie Finansowej należy przedstawić dochody i wydatki z podziałem na dochody i

1 - Ustawa z 27.08.2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157, poz.1240 ze zm.).

wydatki bieżące oraz majątkowe. Wyodrębnienie z wydatków tej części, która generuje wartość dodatkową, czyli wzrost majątku gminy jest słusznym posunięciem ustawodawcy, jednakże brak elementu związania dochodów majątkowych z wydatkami majątkowymi prowadzić może do „przejadania” majątku gminy. Wprowadzenie zasady zrównoważenia budżetu w dużej części ograniczy „zapędy konsumpcyjne” jednakże nie wpłynie na dynamizowanie procesów rozwojowych. Konstrukcja Wieloletniej Prognozy Finansowej w sprawozdawczości budżetowej rozpoczyna się od określenia dochodów w podziale na dochody bieżące i majątkowe [Hermaszewski 2011].

Finansowy plan długoterminowy powinien być powiązany z bieżącą działalnością, a także spełniać funkcję kontrolną nad prawidłowością realizacji zadań bieżących z zadaniami planowanymi, długoterminowymi. Przydział środków na poszczególne zadania, analiza przychodów oraz sprawozdawczość, służąca kontroli zgodności wydatkowanych środków, stanowią elementy planu finansowego. Rzetelne prowadzenie ewidencji kosztów bieżących, kosztów inwestycyjnych i finansowych (oraz porównywanie ich z planowanymi wydatkami), umożliwia ujmowanie wszystkich kosztów w zrównoważonym budżecie (minimalizując koszty ukryte). Plan finansowy może pełnić rolę narzędzi kontroli kosztów i przychodów. Odpowiednie miary zastosowane w odniesieniu do efektów oraz ich zestawienie z planowanymi wydatkami – umożliwiają określenie nieopłacalnych lub nieefektywnych przedsięwzięć, których realizacja powinna być zaprzestana lub modyfikowana. Pozwala to na przeprowadzenie korekt w następnych latach budżetowych [Hermaszewski 2010]. Bazując na planach strategicznych można w miarę dokładnie określić wysokość wydatków bieżących jednostki samorządu terytorialnego. W finansowych planach bieżących należy brać pod uwagę realizację celów krótkoterminowych. Aby te cele realizować, to zgodnie z metodologią zarządzania strategicznego należy dokonać hierarchizacji zadań, które wynikają z wyznaczonego kierunku rozwoju jednostki samorządu

Rysunek 2. Miejsce budżetu zadaniowego w planowaniu w jednostce samorządu terytorialnego.



Źródło: Opracowanie własne.

terytorialnego (rys.2).

Ustalenie katalogu zadań oraz ich właściwe uszeregowanie w perspektywie czasu z punktu widzenia posiadanych zasobów, przede wszystkim finansowych, może być wyznacznikiem określenia dodatkowego zapotrzebowania na środki finansowe. Właściwie zaplanowane środki mają swoje przełożenie na finansowanie zadań i działań w budżecie zadaniowym. Istotną cechą wyróżniającą budżet zadaniowy od tradycyjnego jest przydział środków finansowych na konkretne zadania, a także przypisanie tym zadaniom pewnych mierników i wskaźników realizacji. Taki charakter budżetu zadaniowego określa ogólnie przyjęta definicja budżetu zadaniowego, która uznaje iż istotą budżetu zadaniowego jest wprowadzenie zarządzania wydatkami publicznymi poprzez cele odpowiednio skonkretyzowane i zhierarchizowane, na rzecz osiągania określonych efektów, mierzonych za pomocą ustalonego systemu mierników [Lubińska T. i in. 2006]. Oznacza to, że proces formułowania zadań w budżecie zadaniowym ma ściśle związki przyczynowo-skutkowe, czyli występuje zależność pomiędzy celami i miernikami ich osiągania.

Zmiany zachodzące w otoczeniu gospodarczym, w czasie planowania bieżących zadań oraz dopasowania mierników ich osiągania, mogą wymusić weryfikację wieloletniej prognozy finansowej i zmianę celów strategicznych. Najszybciej na zmieniające się warunki rynkowe i otoczenie organizacji odpowiada budżetowanie zadaniowe. W procesie definiowania celów i opisywaniu zadań do realizacji w krótkoterminowej perspektywie, należy założyć, że to co wyznacza nam perspektywę długookresową stanowi punkt odniesienia dla budżetowania zadaniowego. Szczegółowość określania zadań i przypisywanie im mierników efektywności i skuteczności daje dużą swobodę w kształtowaniu procesów rozwojowych samorządu terytorialnego oraz jest elementem budowania przewagi konkurencyjnej. Nadrzędną zasadą metodyczną budżetu zadaniowego jest realizacja zadań inwestycyjnych w sposób efektywny i skuteczny, w warunkach dużych zasobów finansowych. Zasada skuteczności określa czy cele zostały w ogóle osiągnięte, natomiast zasada efektywności określa czy realizacji osiągania celów nie towarzyszy marnotrawność środków publicznych [Hermaszewski 2009].

Organizacje w dzisiejszych czasach są ukierunkowane na zrozumienie i spełnienie wymagań klientów, dlatego jedną z nadrzędnych zasad współczesnego podejścia do zarządzania jest ciągłe doskonalenie. Istotne staje się zatem, aby na etapie formułowania wizji jednostek samorządu terytorialnego zweryfikować stan posiadanej wiedzy o zasobach organizacji, który ważny jest przy określeniu celów strategicznych. W trakcie planowania długookresowego, uwzględniającego realizację strategii, istotne jest uwzględnianie i weryfikacja potrzeb społeczności lokalnej. Na etapie planowania krótkookresowego oraz realizacji wytyczonych zadań niezbędna jest kontrola procesu i efektów realizowanych działań pod względem istotności, skuteczności, użyteczności i trwałości.

Podsumowanie

Formułowanie celów strategicznych jednostki samorządu terytorialnego powinno uwzględniać zróżnicowane potrzeby społeczne, a następnie przekładać się na alokację zasobów finansowych organizacji. Odpowiedź na postawione cele strategiczne ma swoje konsekwencje w Wieloletnim Planie Finansowym oraz budżecie zadaniowym. Zarządzanie finansami w jednostkach samorządu terytorialnego musi uwzględniać analizę związków przyczynowo-skutkowych

pomiędzy poszczególnymi działaniami. Dlatego istotne jest prawidłowe zdefiniowanie potrzeb społeczności lokalnej, zapewnienie środków finansowych na ich realizację oraz określenie właściwych mierników ich osiągnięcia. Konsekwencją tak opracowanego procesu powinny być działania przybliżające samorząd terytorialny do realizacji opracowanej misji, przy posiadanych zasobach finansowych.

Bibliografia

1. Adamowicz M. (2006), Nowe tendencje w zarządzaniu rozwojem lokalnym W: M. Adamowicz (red.), Rola samorządu w zarządzaniu rozwojem lokalnym i regionalnym. Wyd. PWSZ w Białej Podlaskiej, Biała Podlaska 2006, s. 22.
2. Bartkowska-Nowak D., Nowak J., Webb J., Zarządzanie w gminie. FRDL, Warszawa 1998, s. 80.
3. Gorzym-Wilkowski W., Miszczuk A., Miszczuk M., Żuk K., Zarys ekonomiki gminy. Norbertinum, Lublin 1999, s. 224.
4. Gryffin R.W., Podstawy zarządzania organizacjami. Wyd. PWN, Warszawa 2005, s. 6.
5. Guzał-Dec D., Konkurencyjność jednostek terytorialnych na przykładzie gmin wiejskich województwa lubelskiego. Wyd. PWSZ im. Papieża Jana Pawła II w Białej Podlaskiej, Biała Podlaska 2009, s. 66.
6. Hermaszewski J., Koncepcja zarządzania strategicznego - aspekty finansowe W: E. Urbańczyk (red.), Studia i materiały Polskiego Stowarzyszenia Zarządzania Wiedzą. Nr 30, Wyd. PSZW, Bydgoszcz 2010, s.118.
7. Hermaszewski J., Problemy wyodrębniania procesów w zarządzaniu finansami samorządu terytorialnego. [<http://hermaszewski.glogow.pl/wp-content/uploads/2011/09/Karpacz-zarzadzanie-procesami.pdf>].
8. Krukowski K., Zarządzanie rozwojem jednostek samorządu terytorialnego W: W. Kosiedowski (red.), Samorząd terytorialny w procesie rozwoju regionalnego. TNOiK, Toruń 2005, s. 113.
9. Krukowski K. (red.), Planowanie w zarządzaniu rozwojem lokalnym. Fundacja BFKK, Białystok 2009, s. 84.
10. Lubińska T., Lozano Platonoff A., Strąk T., Grodek M., Będzieszak M., Karpińska K., Zieliński W., Budżet zadaniowy – racjonalność - przejrzystość- skuteczność. Ekonomista 2006, nr 5, s. 647.
11. Misiąg W., Budżet gminy dla praktyków. Wzory i przykłady uchwał. Wydawnictwo MUNICIPIUM, Warszawa 2004, s. 91.
12. Supernat J., Administracja publiczna w świetle koncepcji New Public Management. Uniwersytet Wrocławski [http://www.supernat.pl/artykuly/z_dn_10.11.2009].
13. Ustawa z 27.08.2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157, poz.1240 ze zm.).
14. Ziółkowski M., Planowanie strategiczne rozwoju gminy. SGH, Warszawa 1995, s.14.
15. Ziółkowski M., Zarządzanie strategiczne w polskim samorządzie terytorialnym W: A. Zalewski (red.), Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym. SGH, Warszawa 2007.

Liczba znaków ze spacjami: 23 207

Informacje o autorach:

Mgr Żurakowska-Sawa Joanna

Dr Siedlecka Agnieszka

Instytut Ekonomii i Zarządzania

Państwowa Szkoła Wyższa im. Papieża Jana Pawła II

w Białej Podlaskiej

e-mail: j.zurakowska-sawa@wp.pl

a.siedlecka@wp.pl

Katarzyna Świrczewska-Pietras

Rola budżetu zadaniowego w realizacji rewitalizacji miasta Kraków

Streszczenie

Celem pracy jest przedstawienie istoty i funkcji budżetu zadaniowego w procesie jego planowania oraz monitorowania w Urzędzie Miasta Krakowa (UMK) ze szczególnym uwzględnieniem działań związanych z opracowaniem programów rewitalizacji Krakowa w 2009. Dla potrzeb pracy przeprowadzono analizy dokumentów budżetowych tworzonych na potrzeby realizacji zadań rewitalizacyjnych w ramach budżetu zadaniowego w UMK. Dodatkowym źródłem danych były bieżące informacje zamieszczone na stronach internetowych Gminy Miejskiej Kraków (GMK). Ponadto wykorzystano praktyczną wiedzę tworzenia budżetu zadaniowego w ramach jednostki organizacyjnej Referatu ds. Rewitalizacji UMK. Niniejszy artykuł stanowiłby pierwszą systemową próbę podejścia do zadań rewitalizacyjnych w aspekcie tworzenia budżetu zadaniowego w Krakowie.

Dotychczasowa analiza budżetu zadaniowego związanego z działaniami rewitalizacyjnymi wskazuje, iż ich realizacja jest często niemożliwa. Wynika to głównie z faktu, iż środki na ich realizację są przesuwane na inne zadania w ramach oddzielnych jednostek organizacyjnych urzędu. Stąd zaplanowane zadania nie mogą zostać zrealizowane zgodnie z zamierzeniami przyjętymi na początku danego roku budżetowego. Ponadto z uwagi na złożoność procesu i zależność od innych instytucji, które tworzą ramy dla opracowywania programów rewitalizacji np. na potrzeby przygotowania ich pod kątem pozyskania środków unijnych istnieje duże ryzyko związane z koniecznością wprowadzenia zmian w już opracowanych i przyjętych uchwałą rady programach a to wiąże się z dodatkowymi kosztami i czasem na ich wykonanie. Likwidacja tych barier bądź też możliwość ograniczenia ryzyka z nimi związanego przyczyniłaby się do skuteczniejszego wdrażania zaplanowanych w ramach budżetu zadań.

Słowa kluczowe: budżet zadaniowy, rewitalizacja, Lokalne Programy Rewitalizacji Krakowa

Wstęp

Tematyka związana z tworzeniem budżetu zadaniowego nie jest zjawiskiem nowym, ale z uwagi na powstające w ostatnim czasie regulacje prawne stała się zagadnieniem istotnym m.in.

dla samorządów lokalnych. Według Teresy Lubińskiej [2007] zadaniowe zarządzanie wydatkami publicznymi to wyzwanie, które stoi obecnie przed krajami Europy Środkowo-Wschodniej. Doświadczenia krajów Europy Zachodniej pokazują, iż jest to prawidłowa forma zarządzania wydatkami publicznymi, określająca cele, mierniki oraz źródło ich realizacji niemniej potrzebująca wsparcia i korelacji z innymi dokumentami strategicznymi. Przykład Holandii, która wprowadziła formę budżetowania zadaniowego zorientowaną na rezultaty w 2001 r. wskazuje, iż do pozytywnych efektów wdrożenia budżetu zadaniowego można zaliczyć m.in.: oparcie struktury budżetu na logicznym powiązaniu instrumentów realizacji polityk z wynikami ich działalności, redukcję części budżetowych z 800 do 140, skrócenie o cztery miesiące opracowania raportu rocznego, jak również zmniejszenie objętości dokumentów budżetowych z 60 stronicowego uzasadnienia do 15 stron opisu. Za negatywne efekty uznano brak przejrzystości pomiędzy niektórymi wydatkami, celami, miernikami, jak również niemożliwy często brak wyeliminowania zewnętrznych czynników, które mogą mieć wpływ na rezultat oraz brak informacji o efektywności wskaźnika [Opracowanie dotyczące wyjazdu studyjnego 2008]. W Finlandii natomiast proces zarządzania przez rezultaty budowany jest od ponad 20 lat. Jego najważniejszym aspektem jest produktywność, zapewnienie efektywnych usług publicznych oraz działań rządowych. Istotnym elementem fińskiego modelu zarządzania przez rezultaty jest zapewnienie przede wszystkim równowagi między dostępnymi środkami a wyznaczonymi celami. Możliwe jest również wzmocnienie systemu kontroli i monitoringu zadań wdrażanych przez daną organizację [Opracowanie dotyczące wyjazdu studyjnego 2009].

W Polsce zadania związane z realizacją budżetu zadaniowego wdraża kilka miast, w tym m.in. Kraków, w którym po raz pierwszy zastosowano budżet zadaniowy podczas tworzenia budżetu na rok 1994. Według Wydziału Organizacji i Nadzoru UMK budżet zadaniowy jest elementem zarządzania strategicznego, ukierunkowanego na osiąganie dalekosiężnych, zapisanych i zwymiarowanych celów. Rokrocznie oprócz sporządzania i opracowywania budżetu na kolejny rok, czy aktualizacji Wieloletniego Planu Inwestycyjnego, poszczególne Wydziały Urzędu Miasta tworzą karty mierników i wskaźników na rok bieżący dla poszczególnych zadań. Jednym z zadań w Wydziale Strategii i Rozwoju Miasta UMK jest m.in. Rewitalizacja Miasta - Przygotowanie Programu Rewitalizacji i Lokalnych Programów Rewitalizacji. Programy tworzone są na potrzeby przywrócenia funkcji bądź nadania nowej zdegradowanym obszarom miasta. Ich przygotowanie wiąże się z określeniem mierników, procesów, czy też wskaźników poszczególnych zadań, opracowanych dla potrzeb ich realizacji w roku bieżącym.

Rola budżetu zadaniowego w kształtowaniu polityki zarządzania finansowego Gminy Miejskiej Kraków

Z informacji uzyskanych w UMK wynika, iż budżet zadaniowy rozumiany jest jako plan finansowy, określający szczegółowo rzeczowo-finansowe plany zamierzeń, jakie zostały zaplanowane do realizacji w roku bieżącym przez poszczególne jednostki urzędu miasta. Jednakże należy podkreślić, iż budżet zadaniowy nie stanowi zastępczej a uzupełniającą formę prezentacji budżetu. Wiąże się z procesem stałego monitoringu realizacji celów i mierzenia efektywności ponoszonych wydatków. Monitoring obejmuje również czas pracy pracowników, z wyszczególnieniem czasu przeznaczanego na poszczególne zadanie. Według Wydziału Orga-

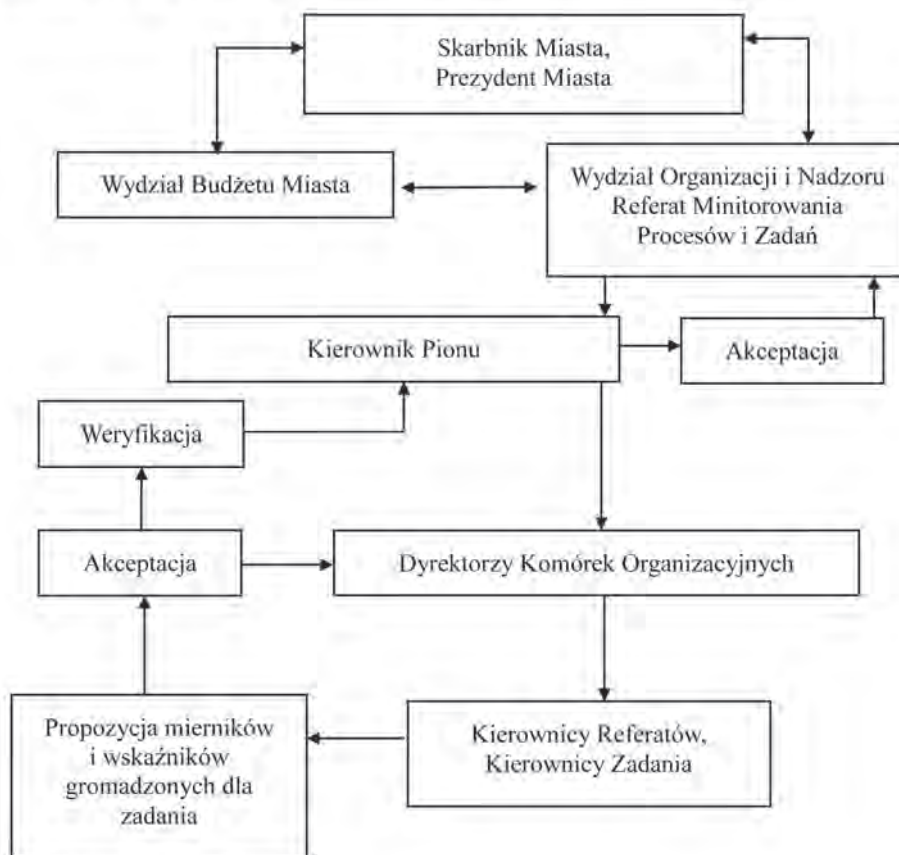
nizacji i Nadzoru UMK dobrze zaplanowane zadanie powinno zawierać:

1. Dane (parametry) o stanie dziedziny związanej z zadaniem oraz rzetelne zestawienie stopnia realizacji potrzeb w porównaniu z zakresem rzeczowym zadania.
2. Odwołanie do celów strategii, wizji miasta oraz programów sektorowych.
3. Plan rzeczowo-finansowy spójny z celem zadania.
4. Poprawnie sformułowany cel zadania.
5. Kartę mierników i wskaźników spójną z celem zadania.

Natomiast dokumentacja planistyczna zadań budżetowych w UMK powinna zawierać:

1. P-1 „Charakterystykę zadania” - cel, opis potrzeb, działania i produkty,

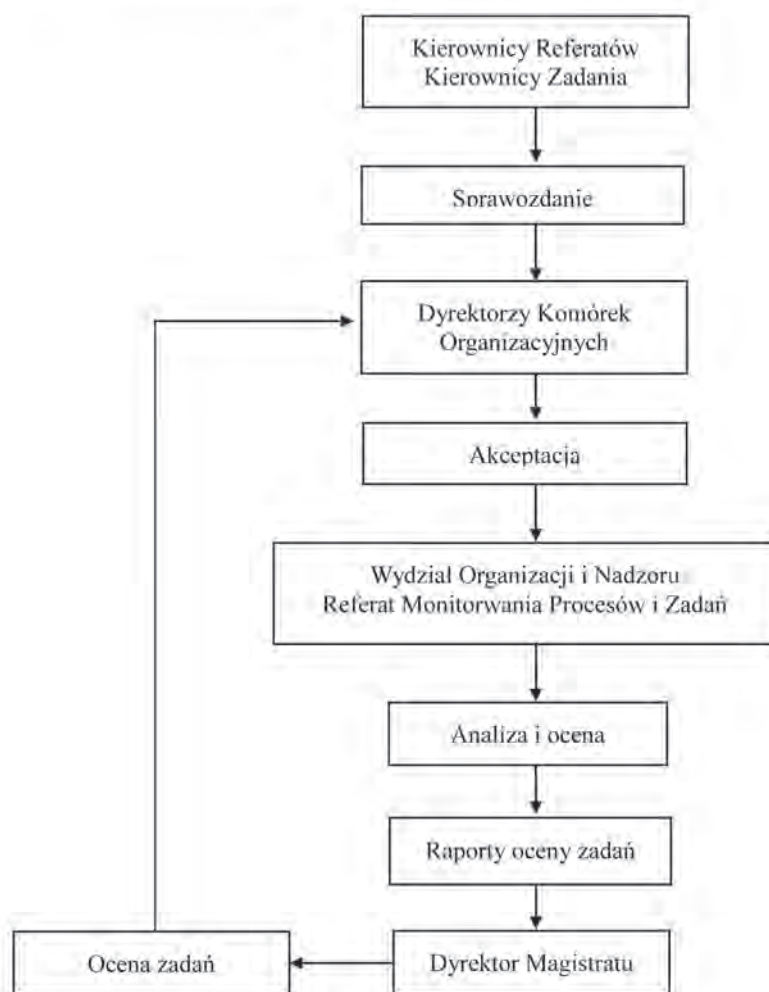
Schemat 1. Proces planowania zadań budżetowych.



Źródło: opracowanie własne.

2. P2-P3 „Plan finansowo-rzeczowy zadania” - działania, produkty wraz z ilością i kosztem jednostkowym i całkowitym,
3. P2+N „Zestawienie działań o charakterze przedsięwzięć wieloletnich dla zadania budżetowego”,
4. P-3+N „Wykaz przedsięwzięć o charakterze wieloletnim dla zadania budżetowego”,
5. KMW „Kartę Mierników i Wskaźników” + R - definicje mierników i wskaźników, arkusze do cyklicznego gromadzenia wartości mierników i wskaźników zadań, procesów i programów, rejestr ryzyk dla produktów zadania (R),
6. P-26 - „Zestawienie Wybranych Wskaźników dla zadań ujętych w Budżecie Miasta”.

Schemat. 2 Monitorowanie zadań budżetowych



Źródło: Opracowanie własne.

Proces planowania zadań budżetu (zob. schemat 1) odbywa się przy zaangażowaniu wszystkich dyrektorów komórek organizacyjnych i tym samym podległych im pracowników odpowiedzialnych za poszczególne zadania wydziałowe. Jedną z istotnych ról w procesie kształtowania budżetu zadaniowego w Urzędzie Miasta Krakowa pełni Wydział Budżetu Miasta, Wydział Organizacji i Nadzoru, w tym Referat ds. Monitorowania Procesów i Zadań, Skarbnik oraz Prezydent Miasta.

Proces monitorowania zadań budżetowych odbywa się poprzez sporządzanie kwartalnego raportu oceny zadań bieżących (zob. schemat 2). Raport sporządzany jest przez Referat Monitorowania Procesów i Zadań Wydziału Organizacji i Nadzoru i kolejno przesyłany do dyrektorów jednostek organizacyjnych. Raport zawiera informacje na temat skuteczności wdrażania zadań i procent ich wykonania.

Proces tworzenia budżetu zadaniowego opiera się w szczególności na opracowaniu Karty Mierników i Wskaźników (KMW) rozpisanych na okresy realizacji dla poszczególnego zadania w jednostce organizacyjnej. Karty P1 zawierającej charakterystykę zadania, Karty P2-P3 zawierającej planowany koszt roboczogodzin. Dla dobrego określenia głównych wskaźników opracowano ich charakterystykę i rodzaje wskaźników, które można podzielić na:

1. Wskaźniki skuteczności - mierzą zdolność/jakość osiągnięcia celu.
2. Wskaźniki procesowe - wskazane w procesach horyzontalnych ISO 9001:2008.
3. Wskaźniki formalne, zgodności i poprawności np. wobec wymagań formalnych - mierzą produkty, które spełniły lub nie spełniły określonych wymogów.
4. Wskaźniki klienta - mierzą procent produktów, które spełniły standard uznany za ważny dla klienta.
5. Wskaźniki strategiczne - Strategia Rozwoju Krakowa - wynikające z celów strategicznych, priorytetów.
6. Wskaźniki satysfakcji - mierzą bezpośrednie zadowolenie klienta wyrażone najczęściej w formie ankiety.
7. Wskaźniki ryzyk operacyjnych - dla których dotychczasowa wartość wskazuje prawdopodobieństwo ich materializacji w przyszłości.
8. Wskaźniki efektywności kosztowej/pracochłonności - koszty zadań.

Pomiar efektów realizowany jest natomiast poprzez określenie mierników. Według T. Lubińskiej [2007, s. 39] mierniki powinny służyć ocenie realizacji zadania i podzadania pod względem:

1. istoty tego zadania/programu,
2. skuteczności,
3. efektywności,
4. użyteczności
5. trwałości.

Ponadto jak wskazuje T. Lubińska [2007, s. 39] dla budżetu zadaniowego ważne są te mierniki, które decydują o sprawności, czyli odnoszą się do skuteczności i efektywności. Miernik skuteczności mierzy stopień osiągnięcia zamierzonych celów, natomiast miernik efektywności mierzy zależność między nakładami i osiągniętymi efektami.

Praca nad określeniem budżetu zadaniowego wymaga zatem od kierowników odpowiedzialnych za swoje komórki stworzenia spójnej wizji dla zadań, tak aby ich realizacja była

poparta wskaźnikami i miernikami, które w kolejnych latach mogą być badane poprzez procent zmiany i tym samym realizacji zamierzonych zadań.

Planowanie zadań rewitalizacji w aspekcie budżetu zadaniowego

Problematyka rewitalizacji stała się w ostatnich latach zagadnieniem niezwykle istotnym dla samorządów lokalnych, przede wszystkim z uwagi na możliwość pozyskania funduszy unijnych na projekty zapisane w programach rewitalizacyjnych. Choć problematyka związana z odnową przestrzeni miejskich nie jest zjawiskiem nowym, ale przystąpienie Polski w struktury Unii Europejskiej w 2004 r. stworzyło możliwość finansowego wsparcia działań rewitalizacyjnych [Rachwał, Świerczewska-Pietras 2010]. Według Komitetu Naukowego opracowującego projekt badawczy pt. „Rewitalizacja miast polskich jako sposób zachowania dziedzictwa materialnego i duchowego oraz czynnik zrównoważonego rozwoju” rewitalizacja „to skoordynowany proces, prowadzony wspólnie przez władzę samorządową, społeczność lokalną i innych uczestników, będący elementem polityki rozwoju i mający na celu przeciwdziałanie degradacji przestrzeni zurbanizowanej, zjawiskom kryzysowym, pobudzanie rozwoju i zmian jakościowych, poprzez wzrost aktywności społecznej i gospodarczej, poprawę środowiska zamieszkania oraz ochronę dziedzictwa narodowego, przy zachowaniu zasad zrównoważonego rozwoju” [Bryx, Herbst, Jadach-Sepioło 2010, s. 35].

Rewitalizacja to proces wielokierunkowy, rozłożony w czasie. Jego horyzont zwykle obejmuje dziesięć do piętnastu lat, a w szczególnych, znanych przypadkach nawet więcej. Ze względu na złożoność tego procesu nie powinno się utożsamiać rewitalizacji, choć jest to dosyć częste, tylko z projektami renowacji budynków. Jak zauważa K. Skalski [2004] rewitalizacja to kompleksowe pojęcie obejmujące nie tylko sprawy techniczne, do których zaliczyć można remonty, modernizacje, rewaloryzacje, ale również sprawy gospodarcze i przede wszystkim społeczne. Warto jest również określić co jest a co nie jest rewitalizacją (zob. tab. 1).

Tabela 1. Czym „jest” a czym „nie jest” proces rewitalizacji.

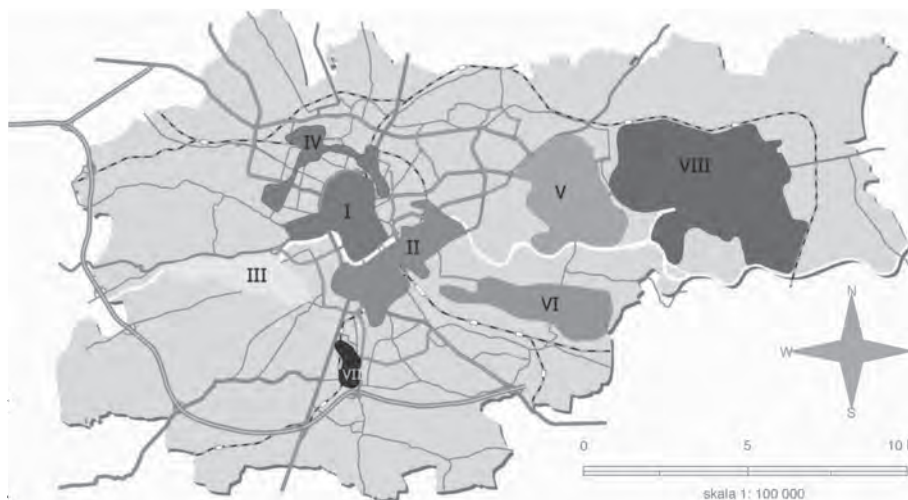
Rewitalizacja „jest”	Rewitalizacja „nie jest”
Sumą zintegrowanych działań w obszarze zdegradowanym	Pojedynczym działaniem np. remontem kamienicy czy bloku
Procesem wielowymiarowym łączącym sektor publiczny, prywatny i społeczność lokalną	Procesem wynikającym tylko z polityki samorządu terytorialnego
Kompleksowym procesem odnowy skierowanym do obszaru lub dzielnicy miasta	Sumą drobnych działań w różnych częściach miasta
Procesem długoterminowym, rozłożonym w czasie	Procesem kończącym się na wdrożeniu zaplanowanych projektów
Procesem, który pozwoli na zmianę funkcji obszaru zdegradowanego oraz przywróci mu zdolność funkcjonowania w strukturze miasta	Panaceum na wszystkie problemy obszaru zdegradowanego

Źródło: opracowanie własne.

Za główny cel procesu rewitalizacji uważa się przeprowadzenie działań, wymagających zrównoważonego podejścia do wielu różnorodnych sfer składających się na funkcjonowanie miasta, do których można zaliczyć:

- sferę społeczną – w której zmiany dokonują się poprzez zmiany jakości warunków życia mieszkańców,
- sferę przyrodniczą – w której zmiany dokonują się poprzez poprawę jakości środowiska przyrodniczego,
- sferę prawną – która ustala ramy prawne dla tworzenia i wdrażania procesów rewitalizacyjnych,
- sferę finansową – określającą instrumenty wsparcia dla działań rewitalizacyjnych,
- sferę gospodarczą – pobudzającą aktywność gospodarczą obszarów,
- sferę planistyczno-przestrzenną – odpowiadającą za kształtowanie przestrzeni miejskiej, przy wykorzystaniu istniejącej tkanki, bądź nadaniu nowej funkcji i zmianie charakteru obszaru.

Mapa 1. Obszary¹ przeznaczone do rewitalizacji w pierwszej kolejności wg Założeń do MPR-LPR.



Źródło: opracowanie własne.

Według Z. Ziobrowskiego [2010] stosowanie zasady zrównoważonego rozwoju w kształtowaniu procesu rewitalizacji jest niezbędne, z uwagi na holistyczne rozwiązania istniejących

1 - LEGENDA

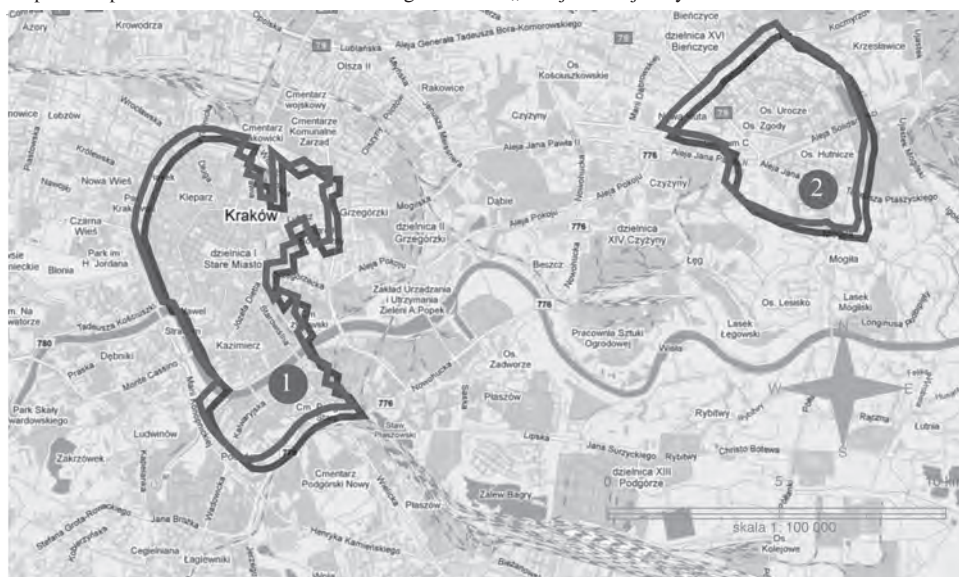
Obszar I: Stare Miasto, Kleparz, Piasek, Nowy Świat, Stradom, Wesola Zachód, Kazimierz, część Grzegórzek Zachód i Półwieś Zwierzynieckie,
 Obszar II: Stare Podgórze, Zabłocie, Mateczny, Bonarka, Kopiec Krakusa, Heltmana, część Grzegórzek Wschód i Grzegórzek Północ, Staw Płaszowski (Płaszów)
 Obszar III: Zakrzówek, Dębniki Zachód, Przegorzały Wschód i Przegorzały Południe (Połnych Kwiatów / Ks. Józefa)
 Obszar IV: Krowodrza Południe, południowa części Krowodrzy Wschód i Północ, Azory Wschód, północna część Bronowic Małych Wschód, Krowodrza Nowa Wieś (część zachodnia), Nowa Wieś Południe (część zachodnia), Małe Błonie (część północnowschodnia), Czarna Wieś (część zachodnia)
 Obszar V: wszystkie jednostki urbanistyczne „starej” Nowej Huty, Na Skarpie (Łąki Nowohuckie), Mogiła (część wschodnia)
 Obszar VI: Płaszów (Zalew Bagry), tereny przemysłowe i kolejowe (Zarzecze, Rybitwy, Podgaje)
 Obszar VII: Borek Fałęcki Wschód, Łagiewniki (Sanktuarium Bożego Miłosierdzia / Białe Morza)
 Obszar VIII: Nowa Huta-Kraków Wschód: Kombinat HTS, Mogiła Wschód (część północnowschodnia, Pleszów-Kujawy (część północna) Branice (część północna).

potrzeb. Jak zauważa M. Murzyn [2006, s. 41] proces rewitalizacji powinien być inicjowany, realizowany i stymulowany przede wszystkim przez władze publiczne, które wdrażając określoną strategię działań dążą do ożywiania wybranego obszaru problemowego miasta. Dlatego też proces rewitalizacji powinien być kształtowany w oparciu o sprawny system zarządzania oparty na jednostce zarządzającej [Świerczewska-Pietras 2010], planującej budżet zadaniowy określający realizację poszczególnych projektów/zadań zapisanych w programach rewitalizacji z podziałem na lata z zabezpieczeniem środków finansowych.

Działania związane z wdrażaniem polityki rewitalizacyjnej Krakowa odbywają się na podstawie uchwały Rady Miasta Krakowa z dnia 26 października 2005 r. w sprawie opracowania Miejskiego Programu Rewitalizacji - Lokalnego Programu Rewitalizacji. Na podstawie uchwały opracowano w 2007 r. kompleksowy dokument dla obszaru całego miasta, określający osiem obszarów wymagających rewitalizacji w pierwszej kolejności (zob. Mapa 1) [Świerczewska-Pietras 2008 a i b].

Kolejną pracę nad ożywianiem miasta zapoczątkowano od przygotowania Lokalnych Programów Rewitalizacji dla obszaru Starego Miasta i „starej” Nowej Huty, stanowiących dwa z ośmiu wskazanych w Miejskim Programie Rewitalizacji obszarów zdegradowanych (zob. Mapa 2).

Mapa 2. Mapa obszarów dwóch LPR dla Starego Miasta i „starej” Nowej Huty.



LEGENDA

1. Obszar objęty LPR Starego Miasta
2. Obszar objęty LPR „starej” Nowej Huty

Źródło: opracowanie własne na podstawie LPR Starego Miasta i LPR „starej” Nowej Huty. Podkład Google Mapsy.

Na potrzeby sprawnego opracowywania i wdrażania programów rewitalizacji oraz działań z nimi związanych oraz na potrzeby opracowania budżetu zadaniowego w komórce organizacyjnej ds. Rewitalizacji stworzono zadanie pt. „Rewitalizacja Miasta - Przygotowanie Miejskie-

go Programu Rewitalizacji i Lokalnych Programów Rewitalizacji”. W 2009 r. w charakterystyce za rezultat zadania określono m.in. wyłonienie koncepcji w drodze konkursu na przestrzeń miejską projektu flagowego w ramach Lokalnego Programu „starej” Nowej Huty poprzez przygotowanie założeń do konkursu, tak aby wskazać projekty priorytetowe, które poprzez swoje działania najlepiej zrealizują cele operacyjne zawarte w wyłonionych koncepcjach. W danych i parametrach dotyczących dziedziny związanej z zadaniem określono, iż w roku bieżącym zostanie zrealizowany jeden konkurs na projekt flagowy LPR dla „starej” Nowej Huty. Za źródła informacji dotyczących potrzeb określono materiały, statystyczne dane liczbowe pozyskane m.in. z wydziałów i jednostek urzędu, Głównego Urzędu Statystycznego czy partnerów gospodarczych i społecznych. W identyfikacji procesu i zakresu rzeczowego zadania zapisano, iż nazwą produktu końcowego jest koncepcja architektoniczno-urbanistyczna. W KMW określono definicję mierników, roczną kartę mierników gromadzonych dla zadania z podziałem na okresy realizacji. Karta zawierała podział zadania dotyczącego przygotowania konkursu na projekt pilotażowy LPR „starej” Nowej Huty na poszczególne podzadania, w tym m.in. merytoryczne przygotowanie założeń do konkursu, ogłoszenie konkursu na koncepcję opracowania projektu pilotażowego, zlecenie badań na potrzeby konkursu, przeprowadzenie analiz na potrzeby konkursu czy też przeprowadzenie konsultacji społecznych na potrzeby działań związanych z zadaniem. Mierniki miały odpowiadać wskaźnikom, zdefiniowanym w KMW, do których zaliczono: ilość ogłoszonych konkursów na koncepcję opracowania projektu pilotażowego, ilość zleconych badań na potrzeby konkursu, ilość przeprowadzonych konsultacji społecznych. W P2-P3 określono pracochłonność jednostkową lub koszt jednostkowy na realizację m.in. działania związanego z przygotowaniem konkursu na projekt pilotażowy LPR „starej” Nowej Huty przy wykorzystaniu zleceń zewnętrznych jako sposobu realizacji. Określono również całkowitą kwotę planowaną na realizację zadania oraz wskazano klasyfikację budżetową, zgodnie z założeniami budżetu wydziałowego oraz osoby odpowiedzialne, w tym kierownika Referatu ds. Rewitalizacji. W dokumentach związanych z budżetem zadaniowym realizowanym przez Ref. ds. Rewitalizacji znajdowały się również inne pozycje, których realizacja została zaplanowana na rok bieżący lub podzielona na lata z uwagi na brak możliwości ich realizacji w jednym roku budżetowym, jak np. liczba badań i analiz opracowanych na potrzeby monitoringu programów rewitalizacji. Jednakże w roku 2009 nie udało się zrealizować zamierzeń określonych w budżecie zadaniowym ponieważ zaplanowane środki zostały przesunięte na inne inwestycje a konkurs na koncepcję opracowania projektu pilotażowego dla LPR „starej” Nowej Huty ogłoszono dopiero w 2011 r.

Podsumowanie

Z praktycznego doświadczenia autora referatu wynika, iż realizacja polityki rewitalizacyjnej opartej o budżet zadaniowy jest bardzo trudna. Wiąże się to głównie z zależnością zadań wykonywanych w zakresie rewitalizacji od decyzji często politycznych. Założenie w budżecie zadaniowym opracowania w roku budżetowym np. kolejnego programu rewitalizacji dla zdegradowanego obszaru miasta wiąże się z zatwierdzeniem tego programu przez Radę Miasta, która może uchwalić program lub odrzucić z różnych względów, czasami niezrozumiałych. Stąd też wykonanie zadania w tym momencie zgodnie z budżetem zadaniowym może równać

się zeru, mimo iż program został opracowany zgodnie z obowiązującymi kryteriami np. opracowanymi przez Urząd Marszałkowski Województwa. Sytuacja taka może również pojawić się w momencie podjęcia przez Radę Miasta nowej uchwały np. w połowie roku budżetowego zmieniającej dotychczasowe zadania związane z pracą referatu. Mogą się również pojawić inne opracowania, mające znaczący wpływ na podejmowane działania, jak np. przyjęta w sierpniu 2007 r. *Metodyka przygotowania i oceny programów rewitalizacji w ramach Małopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego woj. Małopolskiego na lata 2007-2013*, która narzuciła konieczność opracowania programów rewitalizacji dla wyodrębnionych obszarów miasta a Kraków posiadał wówczas program rewitalizacji dla całego miasta i należało zmienić działania i zadanie budżetowe z tym związane. O wiele łatwiej jest planować budżet zadaniowy w jednostkach administracyjnych zajmujących się np. wydawaniem prawa jazdy czy dowodu osobistego. Wtedy ryzyko związane z realizacją zadania jest niewielkie. W roku budżetowym można jasno określić ilość wydanych dokumentów, z podziałem na miesiące, czas jednostkowy oraz osoby odpowiedzialne. Tak samo sytuacja wygląda np. w przypadku wydania decyzji w sprawie dodatków mieszkaniowych, gdzie nazwą produktu jest decyzja, natomiast ryzykiem, czyli niepożądanym zdarzeniem lub okolicznością zagrażającą celowi zadania jest nierozpatrzenie wniosku w ustawowym terminie. W procesie rewitalizacji często trudno jest określić czas spędzony nad przygotowaniem zadania, ponieważ jest to proces złożony, który łączy kilka elementów. Istotnym problemem są również środki finansowe na realizację zadania, które często przesuwane są pod koniec roku na inne zadania, wymagające interwencji w pierwszej kolejności. Stąd też niemożliwe staje się zrealizowanie zadania założonego w planie budżetu zadaniowego na początku roku.

Bibliografia

1. Bryx M., Jadach-Sepiolo (2009), *Rewitalizacja miast w Niemczech*, Seria Rewitalizacja Miast Polskich, tom 3, Instytut Rozwoju Miast, Kraków.
2. Lubińska T. red. (2007), *Budżet zadaniowy w Polsce. Reorientacja z wydatkowania na zarządzanie pieniędzmi publicznymi*, Difin, Warszawa.
3. Karta charakterystyki zadania (2009), Urząd Miasta Krakowa, Kraków.
4. Karta Mierników i Wskaźników opracowana na potrzeby realizacji zadania Rewitalizacja Miasta – Przygotowanie Miejskiego Programu Rewitalizacji i Lokalnych Programów Rewitalizacji (2009), Urząd Miasta Krakowa, Kraków.
5. Karta planowanego kosztu roboczo-godzin w UMK (2009), Urząd Miasta Krakowa, Kraków.
6. Murzyn A. M. (2006), Kazimierz. Środkowoeuropejskie doświadczenie rewitalizacji, Międzynarodowe Centrum Kultury, Kraków.
7. Opracowanie dotyczące wyjazdu studyjnego przedstawicieli Ministerstwa Finansów do Królestwa Niderlandów, realizowanego jako szkolenie: Wzorce budżetów zadaniowych, rozwiązania zagraniczne na przykładzie Holandii (2008), Warszawa.
8. Opracowanie dotyczące wyjazdu studyjnego przedstawicieli Ministerstwa Finansów do Republiki Finlandii, realizowanego jako szkolenie: Wzorce budżetów zadaniowych, rozwiązania zagraniczne na przykładzie Finlandii (2009), Warszawa.
9. Rachwał T, Świerczewska-Pietras K. (2010) Ocena efektów wykorzystania funduszy unijnych na rewitalizację w województwie małopolskim [w:] *Rozwój regionalny i polityka regionalna w Polsce – pierwsze doświadczenia i nowe wyzwania członkostwa w Unii Europejskiej*, red. Churski P., Ratajczak W., Studia KPZK PAN, Poznań-Warszawa.
10. Skalski K. (2004), *Szanse i zagrożenia programów rewitalizacji [w:] Wykluczenie, rewitalizacja, spójność społeczna*, red. Frąckiewicz L., „Śląsk” Wydawnictwo Naukowe, Katowice-Warszawa.

11. Świerczewska-Pietras K. (2008 a) Lokalne Programy Rewitalizacji w kształtowaniu przestrzeni miejskiej na przykładzie Krakowa i Poznania [w:] Państwo i społeczeństwo, VII: nr 3, Wydawnictwo Krakowskiej Szkoły Wyższej im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego, Kraków.
12. Świerczewska-Pietras K. (2008 b), Programy Rewitalizacji w kształtowaniu przestrzeni miejskiej Krakowa. Serce miasta. [w:] Czasopismo Techniczne A, z. 4-A/2008, zeszyt 9 (rok 105), red. Gyurkovich J., Wydawnictwo Politechniki Krakowskiej, Kraków.
13. Świerczewska-Pietras K. (2010) Instrumenty wspierające działania rewitalizacyjne i ich wpływ na aktywizację zdegradowanych układów przestrzennych na przykładzie Wrocławia, Łodzi i Krakowa [w:] Procesy transformacji przemysłu i usług w regionalnych i krajowych układach przestrzennych, Prace Komisji Geografii Przemysłu PTG, t. 14, red. Ziolo Z., Rachwał T., Komisja Geografii Przemysłu PTG, Zakład Przedsiębiorczości i Gospodarki Przestrzennej Instytutu Geografii Uniwersytetu Pedagogicznego w Krakowie, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Pedagogicznego w Krakowie, Warszawa-Kraków.
14. Ziobrowski Z. (2010), Cele i efekty projektu [w:] Rewitalizacja miast polskich jako sposób zachowania dziedzictwa materialnego i duchowego oraz czynnik zrównoważonego rozwoju. Podsumowanie projektu, Ziobrowski Z., Domański B., Instytut Rozwoju Miast, Kraków.

Liczba znaków bez spacji: 25 953

Informacje o autorze:

Dr Katarzyna Świerczewska-Pietras²

Instytut Ekonomii i Zarządzania

Państwowa Szkoła Wyższa im. Papieża Jana Pawła II

w Białej Podlaskiej

e-mail: k.swierczewska.pietras@gmail.com

2 - W okresie od września 2007 do sierpnia 2009 Kierownik Referatu ds. Rewitalizacji w Urzędzie Miasta Krakowa odpowiedzialna m.in. za tworzenie budżetu zadaniowego.

Agnieszka Cyburt

Wydatki inwestycyjne gmin wiejskich województwa lubelskiego realizowane ze środków strukturalnych a perspektywa budżetu zadaniowego

Streszczenie

Celem artykułu jest próba przedstawienia wydatków inwestycyjnych ujętych w budżetach gmin wiejskich województwa lubelskiego za lata 2004 i 2008 ze szczególnym uwzględnieniem wydatków poniesionych z tytułu realizacji projektów współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej. W artykule podjęta została także dyskusja związana z perspektywą wdrażania budżetu zadaniowego na szczeblu samorządowym z punktu widzenia ewidencji wcześniej wspomnianych wydatków. Przedmiot badań stanowią 172 gminy wiejskie województwa lubelskiego, a do opracowania danych wykorzystano analizę statystyki opisowej – średnia arytmetyczna, odchylenie standardowe, minimum, maksimum, mediana. Z przeprowadzonych analiz wynika, że jednostki samorządu terytorialnego stanowią znaczącą grupę beneficjentów pomocy strukturalnej, której planowanie, wdrażanie, realizację oraz ocenę można byłoby usprawnić wprowadzając zadaniowy układ wydatków na poziomie gmin.

Słowa kluczowe: samorząd, środki europejskie, budżet zadaniowy, wydatki inwestycyjne

Wstęp

Sektor finansów publicznych od początku lat dziewięćdziesiątych ulegał zmianom transformacyjnym. Głównie wdrażano reformy związane z decentralizacją finansów publicznych. Władze państwowe przekazały szereg obowiązków jednostkom samorządu terytorialnego. Nowoczesne zarządzanie wydatkami publicznymi to wyzwanie zarówno na poziomie centralnym jak i pojedynczych jednostek samorządu terytorialnego. Wydatki publiczne stanowią coraz silniejszy instrument polityki społeczno - gospodarczej zintegrowanej Europy. Dyskusje toczone w ramach kształtu i struktury wydatków wspólnej Europy mogliśmy obserwować w trakcie zatwierdzania perspektywy finansowej 2007-2013, a ich kontynuacja dotyczy obecnie nowej perspektywy sięgającej 2020r. Uzgodnienia dotyczące kolejnego budżetu Unii Europejskiej uwypukliły rosnące znaczenie wydatków publicznych [Lubińska 2007].

W nowej perspektywie finansowej 2014 – 2020, celem będzie wyjście z kryzysu gospodarczego i wejście na ścieżkę stabilnego wzrostu. W projekcie Komisji Europejskiej środki na

politykę spójności rosną, a alokacja dla Polski wzrośnie z obecnych prawie 68 mld euro do 80 mld euro w nowej perspektywie finansowej. Ta informacja pozwala mieć nadzieję, iż liczba i wartość inwestycji realizowanych przez samorządy gmin również wzrośnie.

Instrumenty finansowania działalności władz publicznych świadczących na rzecz swych obywateli określone usługi stanowią zarówno budżet państwa jak i budżety samorządu terytorialnego. Odpowiedzią na nowe podejście do zarządzania w administracji publicznej jest administracja koncentrująca się na wynikach, rezultatach a nie nakładach środków oraz na realizacji celów i misji a nie na tradycyjnym administrowaniu. Nowe Zarządzanie Publiczne zakłada stopniowe odchodzenie od biurokratycznego modelu administracji publicznej na rzecz menedżerskiego modelu zarządzania środkami publicznymi. Wspomniana idea głównie koncentruje się na określeniu wieloletnich celów, beneficjentów oraz mierzalnych efektów podejmowanych działań. Odzwierciedleniem idei nowego zarządzania finansami publicznymi jest wdrażanie budżetu zadaniowego w jednostkach publicznych. Koncepcja budżetu zadaniowego związana jest z wprowadzeniem zarządzania środkami publicznymi z perspektywy założonych celów osiągniętych przez nie rezultatów, realizacji podjętych zadań mierzonych przy użyciu systemu mierników [Podstawka 2010].

Budżet zadaniowy jest jedną z nowoczesnych metod zarządzania finansami publicznymi wspieraną przez wiele organizacji międzynarodowych, w tym: Bank Światowy, Międzynarodowy Fundusz Walutowy, Organizację Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD). W Polsce reformy związane z wdrażaniem budżetu zadaniowego finansowo wspierane są przez Unię Europejską [Postuła, Perczyński 2010].

W 2008r. Rada Ministrów przyjęła Program Konwergencji – Aktualizacja 2008 zawierający zagadnienia związane z reformą finansów publicznych, w tym także wieloletniego planowania wydatków i budżetu zadaniowego. W jednym z punktów umieszczono zapis, iż nowa ustawa o finansach publicznych umożliwi pełne wdrożenie budżetu zadaniowego przyczyniając się tym samym do poprawy przejrzystości wydatków publicznych, ich większej efektywności i racjonalności [Podstawka 2010].

W ustawie o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 r.¹ zostały zawarte podstawowe regulacje prawne związane z ujęciem budżetu zadaniowego. W art. 2. ust. 3 wspomnianej ustawy doprecyzowano zagadnienie układu zadaniowego, który obejmuje zestawienie odpowiednio wydatków budżetu państwa lub kosztów jednostki sektora finansów publicznych sporządzone według funkcji państwa, oznaczających poszczególne obszary działań państwa, a także zadań i wydatków pogrupowanych według celów, podzadań pogrupowanych według działań umożliwiających realizację celów.

Początki wdrażania budżetu zadaniowego w polskim sektorze finansów publicznych sięgają 1994r. Na dzień dzisiejszy nie istnieje ustawowy obowiązek prowadzenia budżetu w formie zadaniowej, który obejmowałby jednostki samorządu terytorialnego. W ustawie o finansach publicznych istnieje zapis mówiący, że wydatki powinny być ujmowane w działach, rozdziałach, paragrafach klasyfikacji budżetowej stosując podział według rodzajowych grup wydatków. Jednakże w tej samej ustawie widnieje przesłanka do wdrożenia budżetu zadaniowego na poziomie samorządu terytorialnego i zapisano ją w art. 44 wspomnianej ustawy. Zgodnie z brzmieniem wyżej wymienionego artykułu wydatki publiczne powinny być dokonywane w

1 - Dz. U. z 2009 r. Nr 157, poz. 1240 i 1241, z 2010 r. Nr 28, poz. 146, z 2011 r. Nr 185, poz. 1092.

sposób oszczędny i celowy z zachowaniem zasady najlepszych efektów z danych nakładów. Planuje się, że w dłuższej perspektywie czasu konieczność konstruowania budżetu zadaniowego obejmie wszystkie jednostki, których dochody i wydatki są ujęte w budżecie państwa. Budżet zadaniowy stanowi plan finansowy jednostki sektora finansów publicznych opracowany w formie zbioru zadań budżetowych przeznaczonych do wykonania w określonym przedziale czasowym [Dylewski 2007, s. 107].

Budżet jednostki samorządu terytorialnego jest podstawowym dokumentem, na którym opiera się jej gospodarka finansowa. Zasoby finansowe na realizację zadań pozostające w dyspozycji jednostek samorządowych są zawsze ograniczone i prawie zawsze zbyt małe, by sfinansować wszystkie wcześniej założone cele. W tej chwili jednym z trudniejszych problemów związanych z konstrukcją budżetu jest znalezienie właściwej proporcji między potrzebami bieżącymi a chęcią podejmowania działań rozwojowych [Wspólnota 2006].

Jednostki samorządu terytorialnego nie dysponują wystarczającą pulą środków, aby móc inwestować. W dużej mierze wydatki skupiają się na realizacji bieżących potrzeb, głównie w zakresie oświaty i opieki społecznej. Gminy, które czują potrzebę podejmowania działań rozwojowych gają po dodatkowe środki z budżetu Unii Europejskiej. Dzięki tym inwestycjom możliwy jest rozwój zarówno infrastruktury miękkiej jak i twardej zlokalizowanej na terenie gminy.

Skutki wdrażania funduszy i ich wpływ na rozwój regionalny można analizować w dwóch zakresach mikro i makroekonomicznym. W artykule analizie poddano znaczenie funduszy w realizacji inwestycji gminnych w skali mikro (pojedynczej gminy). W ciągu kilku ostatnich lat daje się zauważyć stały wzrost inwestycji samorządowych. W 2009r. zanotowano najbardziej imponujący wzrost inwestycji realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego o ponad 25 procent w skali roku. Główną przyczyną wzrostu wydatków inwestycyjnych jest stale rosnąca dostępność środków pochodzących z funduszy unijnych, którymi samorządy były zainteresowane w związku z wielkimi zapóźnieniami w zakresie m.in. infrastruktury publicznej [Brodziński 2010, s. 77].

Jeżeli jednostka samorządu terytorialnego realizuje zadanie wspierane środkami budżetowymi Unii Europejskiej to w wydatkach budżetu uwzględnia się wszystkie wydatki na dane zadanie łącznie z wydatkami podlegającymi refundacji ze środków Unii Europejskiej a także środki otrzymane na finansowanie tego zadania z budżetu Unii Europejskiej zalicza się do dochodów z budżetu Unii Europejskiej [Wspólnota 2006, s. 10].

W artykule analizą objęto wszystkie gminy wiejskie województwa lubelskiego (172). Okres badań w przypadku analizy wielkości wydatków inwestycyjnych obejmuje rok 2004 i 2008. Jeśli chodzi o wielkość wsparcia z funduszy europejskich analizowano perspektywę finansową 2007-2013. Celem opracowania jest analiza wielkości wydatków przeznaczonych na inwestycje w gminach województwa lubelskiego oraz przedstawienie perspektywy budżetowania zadaniowego w kontekście realizacji wydatków majątkowych z udziałem wsparcia z funduszy pomocowych. Dane zawarte w artykule pozyskano z Banku Danych Lokalnych GUS, Regionalnej Izby Obrachunkowej w Lublinie oraz Ministerstwa Rozwoju Regionalnego. Do opracowywania danych wykorzystano analizę statystyki opisowej: średnia arytmetyczna, odchylenie standardowe, minimum, maksimum, mediana.

Wydatki inwestycyjne w polityce wydatkowej samorządu terytorialnego

Wydatki inwestycyjne stanowią tę grupę wydatków, których celem nie jest uzyskanie wymiernego zysku, ale stworzenie podstaw do inwestycji prywatnych, poprawa standardu i warunków życia mieszkańców oraz umożliwienie skuteczniejszego wypełniania zadań publicznych przez władzę lokalną [Wołowicz 2005, s. 76]. Dopiero w 2008r. została uruchomiona procedura konkursowa z nowej perspektywy finansowej 2007 – 2013, co wynikała z faktu, że instytucje wdrażające nie były w stanie rozpiścić konkursów wcześniej. Analizując dane zawarte w poniższych tabelach należy uwzględnić fakt, iż gminy w 2008r. dopiero rozpoczęły starania o środki europejskie i dlatego ich wartości są tak niskie.

Analiza sytuacji w poszczególnych gminach wiejskich województwa lubelskiego pokazuje, że w 2004r. rozpiętość kwoty wydatków inwestycyjnych przypadających na 1 mieszkańca jest bardzo duża od 1 045,35zł – gmina Konstantynów do 22,96zł – gmina Baranów. W 2008r. najniższa wartość wydatków inwestycyjnych wyniosła 18,19zł i były to wydatki na 1 mieszkańca gminy Wiryki, a najwyższa wartość należała do gminy Ostrówek i wynosiła 1 190,99zł (Wykres 1). Średnia wartość wydatków inwestycyjnych przypadająca na 1 mieszkańca w 2004r. 306,39zł podczas gdy w 2008r. 319,18zł, co wskazuje na wzrost poziomu wartości wydatków inwestycyjnych. W 2004r. wynik powyżej średniej wartości wydatków inwestycyjnych osiągnęło 80 gmin, a w 2008r. jedynie 37 gmin przewyższyło wartość średnią. Odchylenie standardowe w przypadku wartości wydatków inwestycyjnych przypadająca na 1 mieszkańca w 2004r. wyniosło 182,65, a w 2008r. 206,15. Średnia wartość udziału wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem wyniosła 18,98%, a w 2008r. 13,95%, co związane jest między innymi z tym, iż na koniec 2008r. pula środków z perspektywy 2007-2013 nie została w pełni rozdysponowana. W przypadku maksymalnej wartości udziału wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem mówimy o wielkości ponad 40%. Średnia wartość udziału wydatków na zadania inwestycyjne współfinansowane ze środków zagranicznych w wydatkach inwestycyjnych w 2004r. wyniosła 15,55%, natomiast w 2008r. – 3,13%. Maksymalna wartość udziału wydatków na zadania inwestycyjne współfinansowane ze środków zagranicznych w wydatkach inwestycyjnych w 2004r. i 2008r. były dość podobne i wynosiły odpowiednio – 68,58% i 51,54% . (Tabela 1)

Analiza udziału wydatków na zadania inwestycyjne współfinansowane ze środków zagranicznych w wydatkach inwestycyjnych (%) poszczególnych gmin wiejskich województwa lubelskiego w 2004r. wskazuje, że największa wartość należała do gminy Stary Brus – 68,58% a w 2008r. do gminy Jarczów i wynosiła 51,54%. W 2004r. 78 gmin (45% wszystkich gmin wiejskich) nie realizowało inwestycji z udziałem środków pomocowych, natomiast w 2008r. było to już jedynie 36 gmin wiejskich spośród 172 gmin (21%), których udział w wydatkach inwestycyjnych wynosił 0. (Wykres 2)

Nadrzędnym celem stosowania budżetu zadaniowego jest możliwość zarządzania działalnością jednostki samorządu terytorialnego poprzez jasno określone cele i zadania służące ich osiągnięciu. Ten sposób konstruowania budżetu stanowi alternatywę do tradycyjnego ujmowania wydatków (dział – rozdział – paragraf). Tradycyjne ujęcie jest mało czytelnym zapisem, nie pozwala ustalić celowości wydatków, ich skuteczności a także efektywności. W kontekście naszego uczestnictwa w Unii Europejskiej i coraz sprawniejszego poruszania się jednostek

Tabela 1. Wartości wydatków inwestycyjnych gminy na 1 mieszkańca (zł), udziału wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem (%), udziału wydatków na zadania inwestycyjne współfinansowane ze środków zagranicznych w wydatkach inwestycyjnych (%) – średnia, odchylenie standardowe, minimum, maksimum, mediana

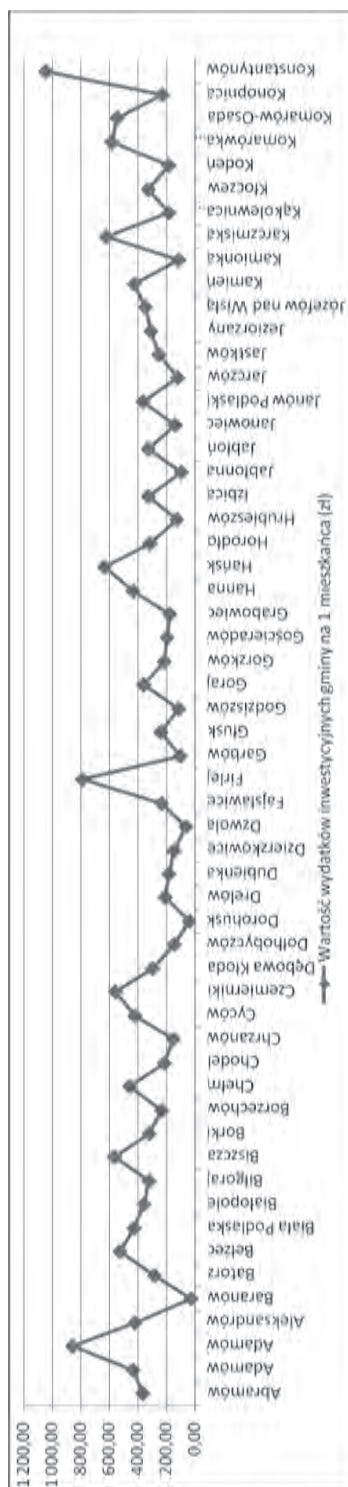
rok	wyszczególnienie	Wartość wydatków inwestycyjnych gminy na 1 mieszkańca (zł)	Udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem (%)	Udział wydatków na zadania inwestycyjne współfinansowane ze środków zagranicznych w wydatkach inwestycyjnych (%)
2 004	Średnia	306,3931	18,9876	15,5530
	Odchylenie standardowe	182,65044	8,71084	18,43193
	Minimum	22,96	1,72	0,00
	Mediana	281,9350	18,9200	8,2250
	Maksimum	1 045,35	42,71	68,58
2 008	Średnia	319,1733	13,9598	3,1323
	Odchylenie standardowe	206,15059	7,60377	9,62436
	Minimum	18,19	0,82	0,00
	Mediana	274,8450	13,2000	0,0000
	Maksimum	1 190,99	39,17	51,54
Ogółem	Średnia	312,7832	16,4737	9,3426
	Odchylenie standardowe	194,57645	8,54349	15,94469
	Minimum	18,19	0,82	0,00
	Mediana	278,1800	15,7750	0,0000
	Maksimum	1 190,99	42,71	68,58

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z wykonania budżetu RIO w Lublinie.

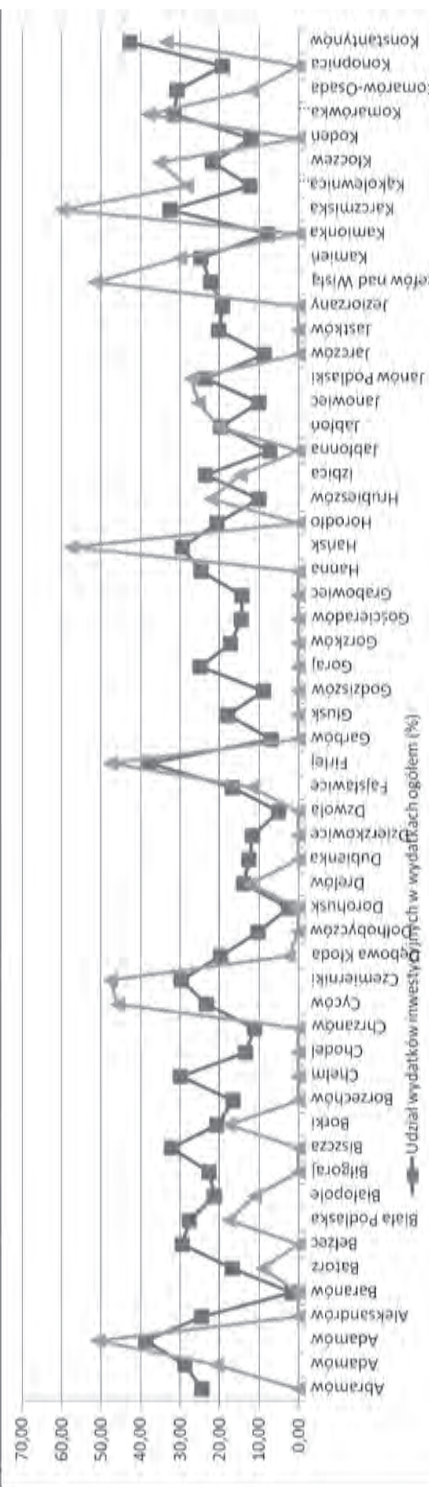
samorządu terytorialnego w sferze pozyskiwania i wykorzystywania środków pomocowych, zasadnym wydaje się wprowadzanie przejrzystych i obiektywnych informacji dających możliwość oceny sprawności wydatkowania, lepszego ukierunkowywania strumieni finansowych w dłuższym okresie planowania. Układ zadaniowy budżetu umożliwia nie tylko samej jednostce, ale także innym zainteresowanym czytelność i zrozumiały charakter. Bardzo ważnym walorem zadaniowej konstrukcji jest zwiększenie racjonalności, skuteczności, oszczędności, efektywności działalności jednostki samorządowej.

Kolejnym atutem budżetowania zadaniowego jest zwiększenie elastyczności wydawania pieniędzy, ponieważ w tradycyjnym budżecie zaplanowane środki wydatkować należy zgodnie ze szczegółowymi uregulowaniami i przyjętymi harmonogramami, brak więc swobody gospo-

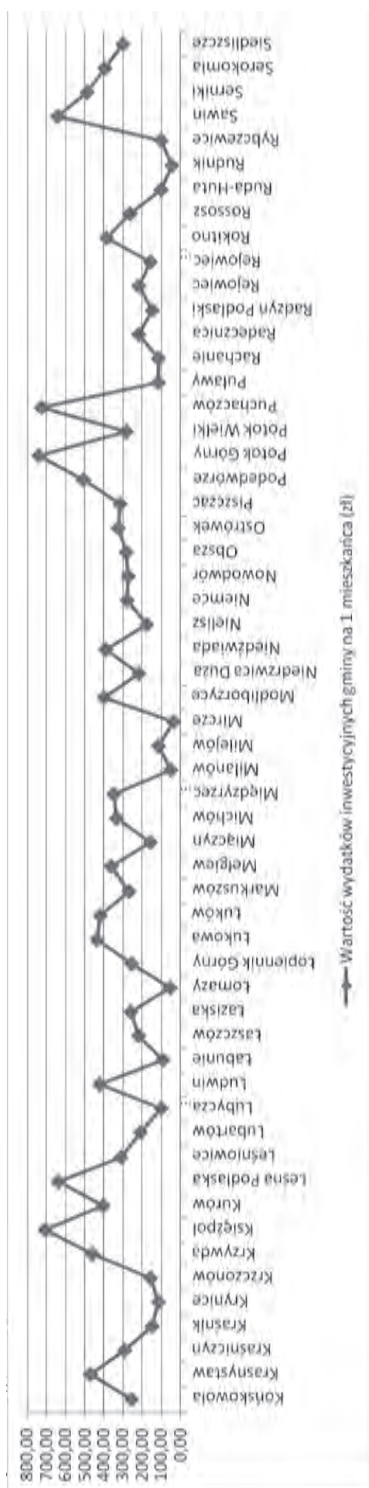
Wykres 1. Wartość wydatków inwestycyjnych przypadająca na 1 mieszkańca poszczególnych gmin wiejskich województwa lubelskiego(zł)



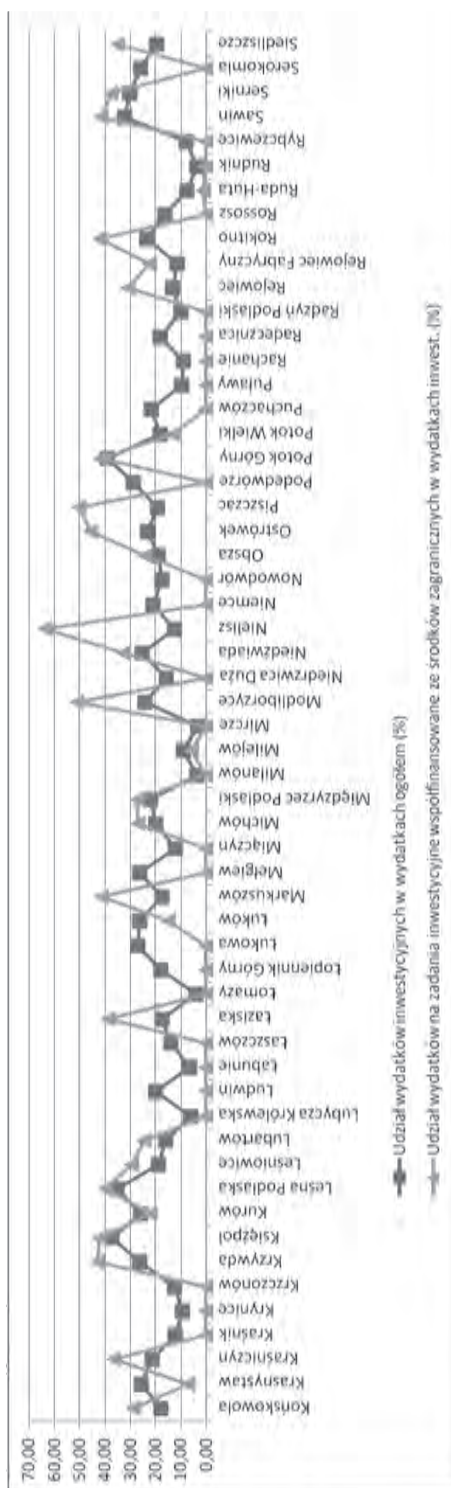
Wykres 2. Udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem poszczególnych gmin wiejskich województwa lubelskiego (%) oraz udział wydatków na zadania inwestycyjne współfinansowane ze środków zagranicznych w wydatkach inwestycyjnych (%)



Wykres 1. ciąg dalszy



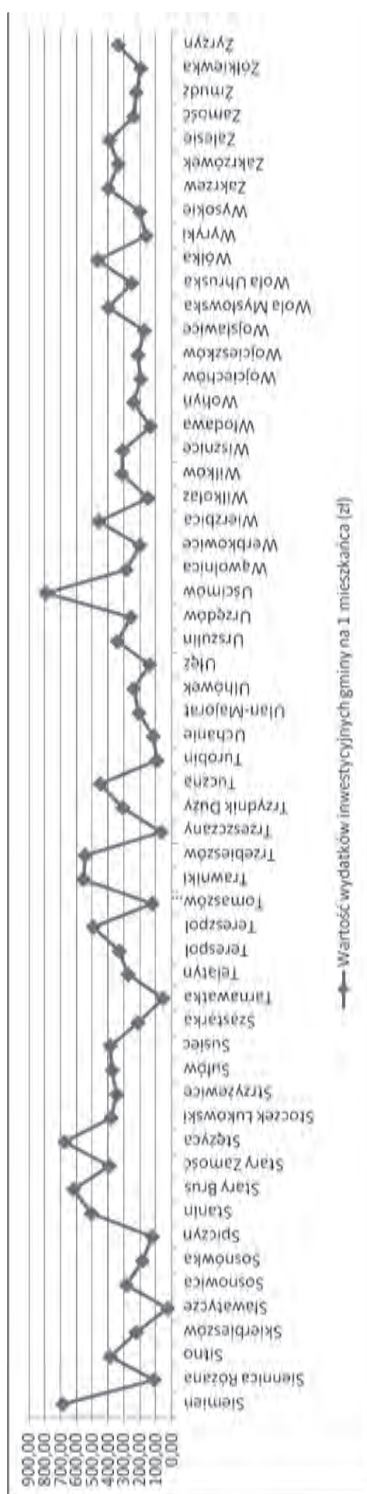
Wykres 2. ciąg dalszy



Udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogólnym (%)

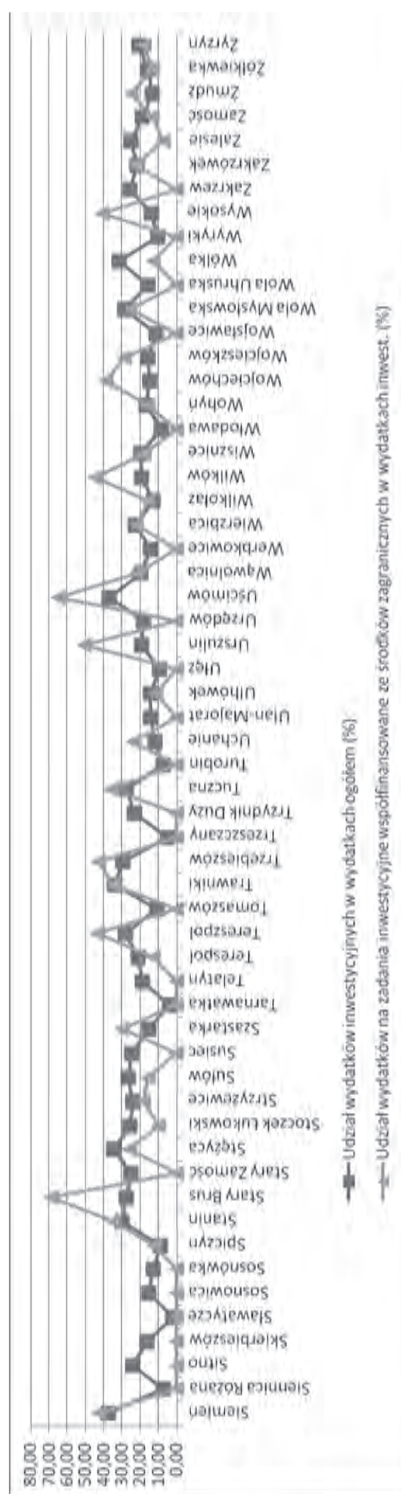
Udział wydatków na zadania inwestycyjne współfinansowane ze środków zagranicznych w wydatkach inwest. (%)

Wykres 1. ciąg dalszy



Źródło: opracowanie własne.

Wykres 2. ciąg dalszyb



Źródło: opracowanie własne.

darowania finansami, którą w znacznie większym stopniu daje budżet zadaniowy.

Budżet zadaniowy pozwala ustalić hierarchię celów, a więc wskazać, które zadania są najważniejsze dla realizacji określonych celów, a także przy użyciu mierników wskazuje, w jakim stopniu zostały one wykonane [Lubińska 2007, s. 26].

Nowe prorynkowe zmiany w obszarze zarządzania zadaniami publicznymi to kluczowe wyzwanie, które stoi przed reformą finansów publicznych definiowana jako budżet zadaniowy. W związku ze znaczącym dysparytetem poziomu wydatków publicznych ogółem oraz poziomu dochodów fiskalnych (uwzględniając także wydatki finansowane ze środków UE) należy zwrócić szczególną uwagę na konieczność dokonania zmian w strukturze wydatków w kierunku zwiększenia udziału wydatków prorozwojowych [Lubińska 2009, s. 17]. W chwili obecnej konstrukcja budżetu jednostek samorządowych nie pozwala w sposób czytelny analizować celowości wydatków inwestycyjnych z udziałem środków europejskich. Ten układ budżetu nie pozwala ocenić w jakim stopniu zrealizowane projekty inwestycyjne były racjonalne, efektywne i skuteczne. Z zapisów w budżetach jednostek samorządu terytorialnego daje się jedynie wyczytać jak zostały zaklasyfikowane wydatki, nie wiedząc przy tym jakiemu celowi służyły.

W przypadku wydatków inwestycyjnych realizowanych z funduszy europejskich konstrukcja układu budżetowego mogłaby okazać się łatwiejsza, ponieważ schemat dokumentacji projektowej wymaga od podmiotów wnioskujących założenia celów, działań i rezultatów wraz z odpowiednimi wskaźnikami służącymi ich pomiarowi. Można zatem uznać iż samopisanie wniosków o dofinansowanie w pewnym wymiarze narzuca zadaniowe myślenie o inwestycjach. W dokumentacji projektowej należy między innymi określić wskaźniki wkładu odnoszące się do nakładu zasobów zaangażowanych, wskaźniki produktu opisujące produkty powstałe w wyniku projektu, wskaźniki rezultatu związane z efektami projektu oraz wskaźniki oddziaływania odnoszące się do konsekwencji danego projektu.

Przyjęcie konstrukcji zadaniowej w całym budżecie gminy z całą pewnością umożliwiłoby większą przejrzystość dokonywanych przez nią wydatków. Tego typu konstrukcja mogłaby służyć zwiększeniu możliwości kontroli, monitorowania i oceny realizowanych przedsięwzięć zarówno przez mieszkańców gminy jak i instytucji kontrolnych.

W opinii autora, wprowadzenie budżetu zadaniowego na poziomie samorządu terytorialnego wiązałoby się z większym nakładem pracy pracowników poszczególnych działów urzędów gmin, ale wysiłek rekompensowany byłby większym udziałem poszczególnych pracowników w konstrukcji budżetu, większą ich wiedzą i świadomością związaną z realizacją celów, efektywnością działań.

Podsumowanie

Polska po wejściu do Unii Europejskiej konsekwentnie musi podejmować kolejne wyzwania związane z uczestnictwem we wspólnym rynku, na którym funkcjonuje szereg państw o różnym poziomie złożoności funkcjonowania sektora publicznego. Wyznacznikiem osiągania przewagi jest więc poziom wiedzy i jakość zarządzania w sektorze publicznym. W chwili obecnej nasz kraj ma ogromną szansę rozwoju nie tylko na arenie Europy ale i w ujęciu globalnym. W tym celu powinniśmy zdobyć się na wysiłek związany z wdrażaniem nowoczesnych rozwiązań w zakresie zarządzania państwem. Reforma sektora finansów publicznych uwzględniająca

działania zmierzające w kierunku poprawy efektywności i sprawności jej funkcjonowania jest w obecnej sytuacji konieczna. Niewątpliwie miłym krokiem zbliżającym nas do budowania wizerunku państwa nowoczesnie zarządzanego jest przyjęcie reform finansów publicznych, w tym także budżetowania zadaniowego. Wspomniane zmiany stanowią postawę do budowania nowoczesnego, zarządzanego, a nie jedynie administrowanego sektora finansów publicznych. Wdrażanie rozwiązań służących przemianie funkcjonowania administracji publicznej w kierunku jej większej sprawności i efektywności są zasadne. Tak istotne zmiany wymagają dużych nakładów pracy i czasu. Z całą pewnością można stwierdzić, iż przebudowa funkcjonowania sektora publicznego to proces zakrojony na kilka następnych lat.

Bibliografia

1. Brodziński M.G. (2010), Gospodarka regionalna i lokalna, ALMAMER, Warszawa s. 77
2. Dylewski M. (2007), Planowanie budżetowe w podsektorze samorządowym. Uwarunkowania, procedury, modele. Difin, Warszawa, s. 107
3. Lubińska T. (2007), Budżet zadaniowy w Polsce. Reorientacja z wydatkowania na zarządzanie pieńgdzmi publicznymi. Difin, Warszawa
4. Lubińska T. (2009), Nowe zarządzanie publiczne. Difin, Warszawa
5. Podstawka M. red., (2010), Finanse. instytucje, instrumenty, podmioty, rynki, regulacje. Wydawnictwo naukowe PWN, Warszawa, s.135-148
6. Postuła M., Perczyński P. (2010), Budżet zadaniowy-nowe możliwości dla polskich finansów publicznych. „Infos” nr 14, s.1-2
7. Ustawa o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 r. (Dz. U. z 2009 r. Nr 157, poz. 1240 i 1241, z 2010 r. Nr 28, poz. 146, z 2011 r. Nr 185, poz. 1092)
8. Wołowicz T. (2005), Finansowe instrumenty wspierania przedsiębiorczości przez gminy. W: Studia regionalne i lokalne, nr 1/2005, s. 76
9. Wspólnota (2006), nr 32, Przemysłana konstrukcja, s. 7
10. Wspólnota(2006), nr 32, Podmiotowy i przedmiotowy zakres budżetu JST, s. 10

Liczba znaków ze spacjami: 20 348

Informacje o autorze:

Mgr Agnieszka Cyburt

Instytut Ekonomii i Zarządzania

Państwowa Szkoła Wyższa im. Papieża Jana Pawła II

w Białej Podlaskiej

e-mail: a.cyburt@wp.pl

Ryszard Waśkiewicz

Istota budżetu zadaniowego i możliwości jego zastosowania w gminie Nieporęt

Streszczenie

Wprowadzane od początku lat dziewięćdziesiątych XX w. zmiany w systemie społeczno – ekonomicznym naszego kraju obejmują także system finansów publicznych, a przejawiają się one m. in. w nowych regulacjach prawnych i nowym podejściu do planowania budżetowego. Wynika to bezpośrednio z przepisów Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 roku, w której stwierdza się, że gromadzenie i wydatkowanie publicznych środków finansowych wymaga uregulowania w drodze ustawy (art. 216, ust. 1 Konstytucji RP).

Obowiązująca obecnie ustawa o finansach publicznych wprowadza wiele nowych rozwiązań w zakresie funkcjonowania sektora finansów publicznych, zasad i trybu sporządzania budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, zarządzania długiem publicznym, kontroli zarządczej, audytu wewnętrznego itp. Ustawa szczegółowo reguluje zasady i tryb opracowywania, uchwalania i wykonywania budżetu w układzie klasycznym, którego konstrukcja opiera się na klasyfikacji budżetowej, natomiast w mniejszym stopniu kładzie nacisk na układ zadaniowy budżetu. Poza definicją układu zadaniowego kwestie związane z budżetem zadaniowym są uregulowane w kilku niepowiązanych ściśle ze sobą artykułach i dotyczą tylko budżetu państwa, wyłączając budżety samorządowe.

Konstrukcja budżetu zadaniowego w Polsce opiera się na rozwiązaniach i doświadczeniach amerykańskich, ale nie jest to bezkrytyczna implementacja, tylko dostosowanie do warunków funkcjonowania polskiego sektora finansów publicznych. Niektóre samorządy terytorialne w Polsce stosują budżet zadaniowy od dawna, ale funkcjonuje on obok budżetu klasycznego.

W warunkach polskich istnieje możliwość wdrożenia budżetu zadaniowego jako obligatoryjnego elementu planowania budżetowego we wszystkich jednostkach samorządu terytorialnego, ale wymaga to opracowania jednolitej metodologii sporządzania budżetu zadaniowego oraz jasnych i precyzyjnych uregulowań prawnych, także w zakresie sprawozdawczości z wykonania takiego budżetu.

Słowa kluczowe: budżet zadaniowy, budżet tradycyjny, finanse publiczne

Wstęp

Podjęmowane od początku lat dziewięćdziesiątych próby zreformowania finansów publicznych w Polsce nie przyniosły pozytywnych rezultatów. Plany Leszka Balcerowicza, Grzegorza Kołodki, Marka Belki czy Jerzego Hausnera były realizowane tylko częściowo, a w znacznej mierze pozostawały na papierze. Było to spowodowane brakiem jednolitego podejścia do problemu finansów publicznych sił politycznych tworzących kolejne rządy, brakiem konsekwencji w działaniu, niestabilnością koalicji rządowych czy wręcz chęcią zrealizowania partykularnych interesów ugrupowań politycznych tworzących parlament.

Uchwalona przez Sejm ustawa z dnia 26 listopada 1998 roku o finansach publicznych (Dz. U. nr 155, poz. 1014 z późn. zm. – dalej ufp'98) wprowadziła podstawowe definicje dotyczące budżetu, zasady jego funkcjonowania, procedury opracowywania i uchwalania oraz zasady i tryb wykonywania ustawy budżetowej. Wprowadzone nowe rozwiązania i zasady budżetowe (m. in. jawności, powszechności, równowagi, szczegółowości, jedności, roczności) w praktyce okazały się niewystarczające, bowiem na podstawie ustawy budżetowej (uchwały budżetowej na szczeblu samorządowym) i sprawozdań z wykonania budżetu trudno w sposób jednoznaczny ocenić efektywność wydawanych środków publicznych, a także określić konkretne rezultaty i korzyści dla społeczeństwa wynikające z realizacji budżetu. Ufp'98 była wielokrotnie nowelizowana, a 30 czerwca 2005 roku Sejm uchwalił nową ustawę o finansach publicznych (Dz. U. nr 249, poz. 2104 z późn. zm. – dalej ufp'05), która stanowiła akt prawny zmodyfikowany, zaktualizowany i rozszerzony w stosunku do ufp'98.

Nowe cele i wyzwania stojące przed Polską, członkiem Unii Europejskiej, komplikujące się zewnętrzne i wewnętrzne warunki funkcjonowania gospodarki, poprawa przejrzystości finansów publicznych, wzmocnienie norm ostrożnościowych w budżecie państwa i budżetach samorządowych, czy też stabilizacja rozwiązań w zakresie racjonalnej gospodarki środkami publicznymi to niektóre z przesłanek uzasadniających konieczność wprowadzenia nowych regulacji i rozwiązań w sektorze finansów publicznych.

Aktualnie obowiązująca ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz. U. nr 157, poz. 1240 z późn. zm. – dalej ufp'09) stanowi kolejne podejście i wstępny etap reformy finansów publicznych w Polsce, która jest dopiero przed nami. Ufp'09 wprowadza wiele nowych uregulowań dotyczących funkcjonowania sektora finansów publicznych, w tym odnoszących się wprost do jednostek samorządu terytorialnego, co wynika z jej zakresu przedmiotowego określonego w art. 1, znacznie rozszerzonego w stosunku do wcześniej obowiązujących uregulowań prawnych.

W ufp'09 ustawodawca określił m. in. nową organizację sektora finansów publicznych, zasady i tryb opracowywania oraz uchwalania Wieloletniego Planu Finansowego Państwa, zasady i tryb opracowywania oraz uchwalania wieloletniej prognozy finansowej jednostki samorządu terytorialnego, zasady i tryb sporządzania budżetu państwa w układzie zadaniowym.

Celem niniejszego opracowania jest przedstawienie możliwości wprowadzania i realizacji budżetu zadaniowego w jednostkach samorządu terytorialnego na przykładzie gminy Nieporęt oraz próba identyfikacji korzyści wynikających z budżetu zadaniowego dla tej gminy. O wyborze gminy Nieporęt jako obiektu badań zadecydowały następujące przesłanki:

1. Autor opracowania jako mieszkaniec tej gminy jest zainteresowany jej systematycznym i zrównoważonym rozwojem.
2. Obszar gminy w 99 % jest objęty planami zagospodarowania przestrzennego.
3. Rada Gminy w 2008 roku opracowała i przyjęła w formie uchwały dokument pt. „Strategia zrównoważonego rozwoju Gminy Nieporęt do 2020 roku”.
4. Rada Gminy w dniu 27 stycznia br. podjęła uchwałę w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Nieporęt na lata 2011 – 2019.

Opracowane dokumenty oraz zaangażowanie władz gminy w rozwiązywanie problemów społeczno – gospodarczych oraz podejmowane starania o jak najlepsze zaspakajanie zbiorowych potrzeb mieszkańców gminy upoważnia do stwierdzenia, że wdrożenie budżetu zadaniowego w znacznym stopniu usprawniłoby proces zarządzania gminą i jej finansami.

Tradycyjne ujęcie budżetu

Budżet w ujęciu tradycyjnym jest najważniejszym funduszem publicznym, a jednocześnie pojęciem wieloznacznym, stąd też powinien być rozpatrywany co najmniej w trzech następujących aspektach:

1. Budżet należy rozumieć jako roczny plan finansowy państwa lub jednostki samorządu terytorialnego zestawiający odpowiednio sklasyfikowane dochody i wydatki oraz przychody i rozchody.
2. Budżet należy rozumieć jako akt prawny, jest on bowiem uchwalany w formie ustawy budżetowej w przypadku budżetu państwa lub uchwały budżetowej w przypadku budżetu jednostki samorządu terytorialnego.
3. Budżet jest także w dużym stopniu aktem politycznym, bowiem jest on wykorzystywany przez władzę publiczną jako podstawowe narzędzie realizacji określonej polityki społeczno – gospodarczej.

Konstrukcja budżetu jest zdeterminowana klasyczną klasyfikacją budżetową, w której wyróżnia się:

- część (dotyczy tylko budżetu państwa),
- dział,
- rozdział,
- paragraf.

Budżet tworzony jest metodą współczynnikową, a zatem nie uwzględnia w wystarczającym stopniu celowości, skuteczności i efektywności dokonywanych wydatków budżetowych, czyli ich oddziaływania na rzeczywistość społeczno – gospodarczą kraju lub regionu. Istotną wadą współczynnikowej metody planowania budżetu jest również fakt, że w znacznym stopniu opiera się ona na wykonaniu wydatków budżetowych w latach poprzednich, co powoduje, że decydenci już na etapie planowania budżetu otrzymują mało obiektywne informacje o rzeczywistych potrzebach finansowych.

Budżet tradycyjny to narzędzie wydatkowania środków publicznych, gdzie główna uwaga skupia się na dostępnych zasobach finansowych niezbędnych do realizacji programu lub polityki dysponenta części budżetowej (tzw. podejście resortowe), przy czym dysponent jedynie administruje przydzielonymi środkami. W wielu przypadkach dysponenti mają trudności w

dokonaniu rozsądnej oceny realizacji wydatków, a tym samym nie wykorzystują informacji generowanych przez budżet i sprawozdania z jego wykonania do lepszej alokacji środków budżetowych w kolejnych latach.

Konstrukcja budżetu opiera się także na szeroko opisywanych w literaturze, a wynikających z przepisów prawa, zasadach budżetowych. W literaturze bardzo mocno akcentowana jest zasada jedności formalnej i materialnej budżetu. Zasada jedności formalnej oznacza, że dochody i wydatki publiczne powinny być objęte jednym aktem prawnym (ustawą lub uchwałą). Jedność materialna budżetu zakłada, że budżet powinien być wspólną pulą środków publicznych, w której wszystkie dochody i przychody są przeznaczone na finansowanie wszystkich wydatków i rozchodów [por. m. in. Ostaszewski i in. 2003, Pietrzak i in. 2003], chociaż formalnie wydatki dzieli się na bieżące i majątkowe.

Zaletą stosowania zasady jedności budżetu w ujęciu formalnym i materialnym jest możliwość elastycznego planowania budżetu oraz ułatwienie kontroli finansów publicznych przez parlament i inne upoważnione instytucje, ale tylko i wyłącznie w ramach budżetu stanowiącego roczny plan finansowy. Jednak sztywne stosowanie zasady jedności budżetu w dłuższej perspektywie czasowej należy uznać za jej wadę, bowiem przyjęte do realizacji w rocznym planie finansowym priorytety i zadania mogą być istotne tylko w danym okresie, natomiast mogą one wywoływać negatywne skutki w następnych okresach (latach budżetowych).

Istniejące niedoskonałości budżetu w ujęciu tradycyjnym, wady w planowaniu budżetowym, sytuacja sektora finansów publicznych w Polsce, w tym permanentnie występujący deficyt budżetowy i rosnący dług publiczny, a także inne czynniki zewnętrzne i wewnętrzne wymuszają konieczność zmian w sposobie opracowywania i wykonywania budżetu. Rozwiązania w tym zakresie w postaci budżetu zadaniowego określa ufp'09, przy czym zakłada się, że budżetowanie zadaniowe jako technika planowania budżetowego będzie stosowana równolegle do budżetu tradycyjnego. Spotyka się też opinie, że w przyszłości budżet zadaniowy powinien całkowicie zastąpić budżet tradycyjny.

Istota i pojęcie budżetu zadaniowego

Intensywne prace nad budżetem zadaniowym trwają w Polsce już od kilku lat. Zgodnie z przyjętymi założeniami budżet zadaniowy powinien w sposób przejrzysty i precyzyjny przedstawiać na jakie cele i zadania przeznacza się środki publiczne. Jest to zatem odwrócenie sposobu myślenia o środkach publicznych, jakie można otrzymać w postaci dochodów budżetowych. Podczas opracowywania projektu budżetu w podejściu tradycyjnym główna uwaga planistów skupia się przede wszystkim na tym, jak wysokie będą wpływy do budżetu, a w następnej kolejności planiści decydują, na co te wpływy przeznaczyć. Istotą budżetu zadaniowego jest to, że w pierwszej kolejności należy określić jakie zrealizować cele i jakie wykonać zadania, a dopiero później podjąć decyzję w jakiej wysokości środki mogą być przeznaczone na te zadania i z jakich źródeł te środki pozyskać.

Przy tworzeniu budżetu zadaniowego zagadnieniem priorytetowym jest właściwe ustalenie celów oraz identyfikacja wszystkich zadań, których wykonanie pozwoli na pełną, skuteczną i efektywną realizację celu, a zatem budżet zadaniowy to nowoczesny system efektywnego zarządzania finansami publicznymi. Jest on traktowany jako element koncepcji nowego zarządza-

nia publicznego, które w istocie sprowadza się do wykorzystywania w administracji publicznej mechanizmów zarządzania menedżerskiego stosowanego w sektorze prywatnym, albo – używając kolokwializmu – do „urynkowienia” finansów publicznych. W zarządzaniu wydatkami publicznymi poprzez budżet zadaniowy kładzie się przede wszystkim nacisk na przejrzystość, skuteczność i efektywność wydatków przy wieloletniej ich projekcji i konsolidacji, czyli inaczej mówiąc budżet zadaniowy to metoda zarządzania finansami publicznymi polegająca na:

- opracowywaniu budżetu państwa w oparciu o cele wynikające z planów strategicznych i dokumentów programowych rządu. Realizacja każdego celu wymaga wykonania przedmiotowo właściwych zadań, dla których określa się odpowiednie mierniki informujące o rezultatach realizacji tych zadań w aspekcie skuteczności i efektywności oraz o stopniu osiągnięcia założonych celów budżetowych,
- monitorowaniu oraz ewaluacji poszczególnych zadań budżetu zadaniowego za pomocą odpowiednio dobranych i jednoznacznie określonych mierników, dzięki którym generowane są informacje efektywnościowe wykorzystywane następnie do podnoszenia jakości alokacji środków publicznych w planowaniu budżetu w kolejnych latach,
- praktycznym stosowaniu informacji efektywnościowych w procesie planowania budżetu przez rząd, a także wykorzystaniu ich podczas prac parlamentarnych nad uchwalaniem ustawy budżetowej.

Budżet zadaniowy, a właściwie układ zadaniowy budżetu został zdefiniowany w ufp'09 w następujący sposób: przez układ zadaniowy rozumie się zestawienie odpowiednio wydatków budżetu państwa lub kosztów jednostek sektora finansów publicznych sporządzone według funkcji państwa, oznaczających poszczególne obszary działalności państwa, oraz:

- a) zadań budżetowych grupujących wydatki według celów,
- b) podzadań budżetowych grupujących działania umożliwiające realizację celów zadania, w ramach którego podzadania te zostały wyodrębnione – wraz z opisem celów tych zadań i podzadań, a także bazowymi i docelowymi miernikami stopnia realizacji celów działalności państwa oznaczającymi wartościowe, ilościowe lub opisowe określenie bazowego i docelowego poziomu efektów z poniesionych nakładów (art. 2, pkt 2 ufp'09).

Inaczej mówiąc układ zadaniowy budżetu to metoda planowania wydatków budżetowych, w której wykorzystywane są informacje o wynikach realizacji zadań publicznych.

Z przedstawionej definicji układu zadaniowego budżetu wynika, że zanim poszczególne wydatki budżetowe zostaną ujęte w klasycznej formule część – dział – rozdział – paragraf, to najpierw zostaną przygotowane plany w postaci zadań budżetowych przewidzianych do realizacji. Zadanie budżetowe jest więc podstawowym elementem budżetu i należy je interpretować jako zespół działań finansowanych z budżetu państwa lub innych źródeł publicznych, którego rezultatem jest osiągnięcie określonego wartościowo, ilościowo lub jakościowo celu. Zadanie budżetowe tworzy główną jednostkę klasyfikacji budżetowej i grupuje wydatki według celów (ogólnych i szczegółowych). Cechy charakterystyczne każdego zadania budżetowego to:

- nazwa zadania,
- cele, które planuje się osiągnąć w wyniku realizacji zadania,
- przedstawiony za pomocą odpowiednio dobranych mierników wynik określający stopień realizacji celów,
- określenie jednostki odpowiedzialnej za zadanie lub realizującego zadanie,

- planowane wydatki lub koszty na dany rok budżetowy i lata kolejne,
- określenie źródeł finansowania planowanych wydatków,
- określenie wskaźników służących do oceny realizacji zadania (np. ocena efektywności, ocena dynamiczna w czasie lub w przestrzeni, wskaźniki wykonania).

Zadanie budżetowe powinno być w zasadzie elementem niepodzielnym, ale z uwagi na fakt, że może mieć charakter ogólny, to względy zachowania czytelności i przejrzystości budżetu wymagają wyodrębnienia podzadań i działań. Przez podzadanie należy rozumieć zespół działań, do którego zostaną przypisane wydatki służące realizacji celów zadania. Podzadanie to najniższy szczebel klasyfikacji zadaniowej ujmowany w budżecie. Działanie to najważniejszy, a jednocześnie najmniejszy element procesu osiągania celów podzadania lub celów szczegółowych zadania. Działania nie będą ujmowane w budżecie, natomiast każdy dysponent będzie je określał we własnym zakresie. Wydatki przypisane do działań powinny być zaprezentowane według paragrafów klasyfikacji budżetowej.

Poza podzadaniami i działaniami wyróżnia się także podzadania priorytetowe. Podzadanie priorytetowe to grupa najistotniejszych działań, szczególnie ważnych z punktu widzenia rozwoju społeczno – gospodarczego kraju, a realizacja takiego podzadania ma największe znaczenie i w zasadniczy sposób wpływa na osiągnięcie celów zadania.

Procedura tworzenia i struktura wewnętrzna budżetu zadaniowego

Budżet zadaniowy to alternatywny sposób opracowywania i wykonywania budżetu, w którym poszczególne dochody i wydatki są powiązane z konkretnymi zadaniami realizowanymi dla osiągnięcia wcześniej określonych celów strategicznych. Konstrukcja budżetu zadaniowego musi zatem odzwierciedlać ustalone na dany rok priorytety, a wielkość i kierunki wydatków budżetowych muszą wynikać z jasno określonych i sparametryzowanych celów. Dla każdego zadania ujętego w budżecie zadaniowym należy przeprowadzić kalkulację kosztu całkowitego, przy czym kalkulację kosztów poszczególnych zadań należy przeprowadzać według jednolitej metodologii, przy założeniu, że system finansowo – księgowy jest przystosowany do ewidencjonowania i rozliczania kosztów na poszczególne zadania. Budżet zadaniowy jest zatem wyrazem realizowania w danym roku budżetowym przyjętej strategii działania i ustalonych w niej celów strategicznych, przy czym strategia działania i wynikające z niej cele strategiczne muszą mieć charakter ogólny i powinny być elastyczne, tak aby istniała możliwość ich korekty pod wpływem zmieniających się wewnętrznych i zewnętrznych warunków działania.

Punktem wyjścia do opracowania budżetu zadaniowego jest przyjęta strategia działania, w której określono odpowiednią hierarchię celów strategicznych oraz wieloletnia prognoza finansowa. Wyróżnia się pięć następujących etapów opracowywania budżetu zadaniowego [Stuglik 2008]:

1. Określenie celów ogólnych na dany rok oraz środków na sfinansowanie zadań.
2. Definiowanie zadań.
3. Planowanie zadań przez koordynatora.
4. Zatwierdzanie zadań do realizacji.
5. Realizacja zadań.

W strukturze budżetu zadaniowego należy uwzględnić dwa podstawowe rodzaje zadań, a

mianowicie zadania bezpośrednie, których wykonanie oddziałuje bezpośrednio na zaspokojenie określonych potrzeb oraz zadania pośrednie, które wspomagają wykonanie zadań bezpośrednich. Zadania pośrednie mają więc charakter pomocniczy.

Niezależnie od ilości zadań (bezpośrednich i pośrednich) zapisanych w budżecie zadaniowym istotnego znaczenia nabiera odpowiednie pogrupowanie zadań w taki sposób, aby tworzyły one spójną całość. W istocie chodzi o ustalenie wewnętrznej struktury budżetu zadaniowego, czyli określenia jego części. W literaturze przedmiotu nie ma pełnej zgodności poglądów w kwestii podziału budżetu zadaniowego na części obejmujące zbiór w miarę jednorodnych zadań.

K. Domański i J. Szołno-Koguc proponują podział budżetu zadaniowego na dwie integralne części, a mianowicie budżet operacyjny i budżet inwestycyjny. W budżecie operacyjnym mają być ujęte zadania bieżące, zamykające się w cyklach rocznych, czyli w ramach jednego roku budżetowego, natomiast w budżecie inwestycyjnym proponują ujęcie zadań inwestycyjnych, realizowanych w okresie dłuższym niż jeden rok budżetowy i związanych z powiększaniem zasobów majątkowych. Podejście to jest w zasadzie inaczej nazwanym, a występującym w budżecie tradycyjnym, podziałem wydatków na bieżące i majątkowe, przy zachowaniu jedności formalnej i materialnej budżetu, co inaczej można określić podejściem konserwatywnym.

Ciekawe, radykalne podejście w aspekcie wewnętrznej struktury budżetu zadaniowego zaproponował W. Gonet, który w swojej koncepcji nawiązuje wyraźnie do układu rachunku przepływów pieniężnych i uważa, że budżet zadaniowy może składać się z części bieżącej (operacyjnej), części inwestycyjnej (majątkowej) i części finansowej [Gonet 2010]. Według Autora tej koncepcji w części bieżącej (operacyjnej) dokonuje się operacji finansowych dochodowych i wydatkowych związanych zapewnieniem środków finansowych na bieżącą działalność jednostki sektora finansów publicznych, czyli realizację zadań administracyjnych, społeczno – gospodarczych i społeczno – socjalnych. Część inwestycyjna budżetu zadaniowego obejmuje gromadzenie dochodów i ponoszenie wydatków dotyczących zadań związanych z powiększaniem stanu majątkowego oraz odtwarzaniem i utrzymaniem istniejącego stanu majątkowego. Część finansowa ujmuje wszystkie tytuły związane z pozyskaniem lub utratą dodatkowych źródeł finansowania nieuwzględnionych w innych częściach oraz wszelkie spłaty zobowiązań pieniężnych wraz z kosztami ich obsługi.

Dla każdej z wymienionych części budżetu zadaniowego Autor zaproponował otwarty katalog dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów podkreślając jednocześnie, że część bieżąca powinna być wyposażona w najbardziej wydajne i stabilne źródła dochodów. Za ważne Autor uznaje również ustalenie salda odrębnie dla każdej z wymienionych części oraz całego budżetu zadaniowego, a także wskazuje powiązania sald poszczególnych części budżetu zadaniowego i kierunki wewnętrznych przepływów pieniężnych.

Jako zalety tak skonstruowanego budżetu zadaniowego W. Gonet wymienia m. in.:

- zerwanie z zasadą jedności materialnej budżetu,
 - przychody ze sprzedaży majątku oraz środki z prywatyzacji mienia publicznego przeznaczone są na wydatki majątkowe lub spłatę zadłużenia,
 - zaciągany dług jest przeznaczany na finansowanie wydatków inwestycyjnych lub spłatę zadłużenia,
 - większa przejrzystość finansów publicznych,
- a jako wady wskazuje:

- konieczność zaplanowania i zrealizowania dodatniego wyniku w części bieżącej,
- większy formalizm planowania i wykonania budżetu,
- ograniczenie dysponowania środkami uzyskanymi ze sprzedaży majątku i prywatyzacji.

Dokonując podziału budżetu zadaniowego – bez względu na sposób podejścia – na części obejmujące w miarę jednorodne zadania, szczególną uwagę należy zwrócić na koszty realizacji zadań i metodę ich kalkulacji. Do każdego zadania budżetowego przypisane są określone koszty rozumiane jako nakłady finansowe poniesione na realizację zadania i składają się z kosztów bezpośrednich i pośrednich.

Koszty bezpośrednie to takie nakłady finansowe, które można w całości, bez konieczności ich rozliczania, przyporządkować do danego zadania, ponieważ odnoszą się wprost i bezpośrednio przyczyniają do realizacji zadania.

Koszty pośrednie to takie nakłady finansowe, które są wspólne dla większej liczby realizowanych zadań i mają charakter ogólny, a zatem nie mogą być w całości przyporządkowane do konkretnego zadania.

Fakt występowania kosztów bezpośrednich i pośrednich wymaga odpowiedniego rozliczenia kosztów pośrednich na zadania w celu ustalenia całkowitego kosztu realizacji zadania, czyli określenia metodologii kalkulacji całkowitego kosztu realizowanego zadania budżetowego i kluczy podziałowych kosztów pośrednich. Koszty pośrednie powinny być ustalane odrębnie dla każdej części budżetu zadaniowego, a w ramach danej części – relacjonowane w stosunku do kosztów bezpośrednich. Takie rozwiązanie zapewni najbardziej optymalny podział kosztów pośrednich i przyporządkowanie ich do ujętych w budżecie zadań.

Doświadczenia samorządów terytorialnych w budżetowaniu zadaniowym

Budżet zadaniowy w polskich samorządach terytorialnych jest obecny od dawna, bowiem już w 1994 roku, a więc na kilka lat przed uchwaleniem i wejściem w życie pierwszej polskiej ustawy o finansach publicznych (ufp'98), w samorządzie Krakowa rozpoczęto wprowadzanie nowych metod planowania wydatków budżetowych [Owsiak, 2002]. W początkowej fazie wdrażania budżetowanie zadaniowe obejmowało jedynie część majątkową budżetu, a więc środki publiczne przeznaczone na inwestycje, bowiem przedsięwzięcia inwestycyjne są automatycznie określane w formie zadań, a to w oczywisty sposób stawia je jako główny obszar zainteresowania w metodzie budżetowania zadaniowego. Jednocześnie zwrócono uwagę na fakt, że wybór i hierarchia zadań inwestycyjnych musi uwzględniać przede wszystkim potrzeby mieszkańców i przewidywany stopień zaspokojenia tych potrzeb.

Idąc za przykładem Krakowa budżet zadaniowy zaczęły wprowadzać inne jednostki samorządu terytorialnego. W 2009 roku zespół pracowników Uniwersytetu Szczecińskiego kierowany przez T. Lubińską prowadził prace wdrożeniowe budżetu zadaniowego w 6 powiatach i 11 gminach województwa zachodniopomorskiego. Obecnie budżet zadaniowy stosuje kilkadziesiąt polskich samorządów, ale w praktyce zakres budżetowania zadaniowego w samorządach przedstawia się w sposób zróżnicowany – od pojedynczych obszarów działalności samorządu do pełnego zakresu budżetu zadaniowego.

W procesie tworzenia budżetu zadaniowego na szczeblu samorządu terytorialnego istot-

nią wagę przywiązuje się do szerokich konsultacji społecznych, opisu dokonanych wyborów oraz proponuje wariantowe prezentacje [Chojna-Duch 2006]. Sprawia to, że budżet zadaniowy na szczeblu samorządowym w niektórych przypadkach obejmuje nawet kilka tysięcy szczegółowych zadań. Radni samorządu, jako organ uchwałodawczy nie są w stanie dokonać pełnej oceny tak dużej ilości informacji, co wywołuje negatywne opinie samorządowych organów uchwałodawczych.

Szereg trudności związanych z wdrażaniem budżetu zadaniowego w samorządach z braku regulacji prawnych w tym zakresie (ufp'09 wyłącza obowiązek sporządzania budżetu zadaniowego przez jednostki samorządu terytorialnego), co powoduje konieczność równoległego opracowywania i wykonywania dwóch budżetów: tradycyjnego i zadaniowego. W samorządach, które stosują budżet zadaniowy, istotnym problemem jest określenie mierników realizacji zadań ujętych w budżecie. W wielu przypadkach stosuje się mierniki kosztowe, które nie zawsze w pełni odzwierciedlają pomiar wyniku realizacji zadania.

Równie istotnym problemem jest fakt, że obowiązujące plany kont dla budżetu jednostek samorządu terytorialnego, a także klasyfikacja dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów uniemożliwiają ewidencjonowanie wykonania budżetu w układzie zadań, również nie są do tego przystosowane wykorzystywane w samorządach informatyczne systemy finansowo – księgowe. Powoduje to konieczność prowadzenia dodatkowej ewidencji, co zwiększa pracochłonność i utrudnia sporządzanie sprawozdań z wykonania budżetu zadaniowego. Ponadto, w samorządach pojawiają się trudności dotyczące prawidłowej hierarchizacji zadań z uwzględnieniem ich podziału ze względu na kompetencje (zadania własne, zlecone i powierzone), ze względu na czas trwania (zadania kontynuowane i nowe), czy też ze względu na charakter zadania (zadania obligatoryjne i fakultatywne), a także trudności związane z jasnym i jednoznacznym definiowaniem wskaźników efektywności.

Mimo istniejących problemów i trudności dotyczących wdrażania budżetu zadaniowego w jednostkach samorządu terytorialnego, należy także podkreślić zalety nowego podejścia do planowania budżetu, do których zaliczyć można:

- pełniejsze zaangażowanie średniego szczebla zarządzania w procedurę opracowywania budżetu,
- lepsza prezentacja wykonywanych zadań,
- usprawnienie procedur planowania budżetowego,
- powiązanie rozdziału środków z jasno wyrażonymi oczekiwaniami,
- lepsze i pełniejsze monitorowanie wykonywanych zadań.

Budżet zadaniowy może być wprowadzony przez każdą jednostkę samorządu terytorialnego (gmina, powiat, samorządowe województwo), bowiem każda z tych jednostek, według swoich kompetencji, realizuje określone zadania na rzecz społeczności lokalnej lub regionalnej, wydając na ten cel środki publiczne. Ważne zatem jest aby samorządy dokonywały wydatków w sposób oszczędny i efektywny z uwzględnieniem elementów optymalizacji ponoszonych kosztów.

Prezentacja gminy Nieporęt

(poniższy tekst został w całości opracowany na podstawie Strategii zrównoważonego rozwoju Gminy Nieporęt do 2020 roku oraz informacji zamieszczonych na stronie internetowej www.nieporęt.pl)

Gmina Nieporęt jest gminą wiejską, o powierzchni 95,67 km², wchodzącą w skład powiatu legionowskiego i położoną w bezpośrednim sąsiedztwie m. st. Warszawy. Leży we wschodniej części tzw. mezoregionu Kotliny Warszawskiej, obejmującego swym zasięgiem odcinek doliny Wisły pomiędzy Warszawą a Płockiem. We wschodniej części Kotliny Warszawskiej zbiegają się trzy doliny rzeczne Dolnej Narwi z północy, ze wschodu Dolnego Bugu oraz południa Środkowej Wisły, tworząc tutaj największy węzeł hydrograficzny kraju. Rejon ten jest bardzo zasobny w wody podziemne.

Gmina dzieli się na 15 sołectw obejmujących 15 miejscowości. Gmina charakteryzuje się dużą zmiennością krajobrazu i znacznymi obszarami o wysokich walorach przyrodniczych. Z całego obszaru gminy 35 % zajmują użytki rolne, 44 % to lasy, a 80 % ogólnej powierzchni gminy wchodzi w skład Warszawskiego Obszaru Chronionego Krajobrazu (na terenie gminy utworzono 3 rezerваты i znajduje się 19 pomników przyrody).

Przez teren gminy przebiega kilka szlaków komunikacyjnych: jedna droga krajowa z Warszawy przez Ostrołękę do Augustowa oraz trzy drogi wojewódzkie. Dość dobrze rozwinięta jest sieć dróg powiatowych i gminnych. Drogi gminne są w większości utwardzone. Istniejąca infrastruktura drogowa, mimo nienajlepszego stanu technicznego, aktualnie zapewnia powiązania komunikacyjne gminy z otoczeniem, natomiast należy liczyć się z faktem, że w niedalekiej przyszłości może pogorszyć się wydolność układu drogowego i mogą wystąpić trudności komunikacyjne z otoczeniem. Przebiegający przez teren gminy 14 km odcinek linii kolejowej praktycznie nie odgrywa żadnej roli w powiązaniach komunikacyjnych gminy z otoczeniem, gdyż ruch pasażerski odbywa się tylko w sezonie turystycznym. Natomiast ważne znaczenie ma przechodzący przez środkową część gminy Kanał Żerański, który łączy szlaki żeglugowe Wisły i Narwi.

Bezpośrednie sąsiedztwo Warszawy oraz położenie nad brzegiem Zalewu Zegrzyńskiego, sprawia, że gmina Nieporęt jest postrzegana jako doskonałe miejsce do zamieszkania, uprawiania turystyki pieszej, rowerowej i konnej, rekreacji, wypoczynku i uprawiania sportów wodnych nad Zalewem Zegrzyńskim, a także prowadzenia działalności gospodarczej (na terenie gminy funkcjonuje ok. 1,6 tys. podmiotów gospodarczych). Na terenie gminy nie mają lokalizacji żadne zakłady przemysłowe negatywnie oddziałujące na środowisko naturalne.

W ostatnich kilkunastu latach obserwuje się stały wzrost liczby mieszkańców gminy. Od 1990 roku liczba stałych mieszkańców gminy wzrosła o blisko 60%, a gęstość zaludnienia wzrosła z 78 do 124 osób na km². Bardzo korzystna w gminie jest struktura ludności pod względem ekonomicznych grup wiekowych. Ludność w wieku przedprodukcyjnym stanowi 22,2%, w wieku produkcyjnym – 65,2%, a w wieku poprodukcyjnym 12,6% ogółu mieszkańców.

Gmina Nieporęt jest typową podmiejską (podwarszawską) dzielnicą mieszkaniową z dużymi zaległościami w wyposażeniu terenów w infrastrukturę techniczną (wodociągi, kanalizacja), co w przyszłości może negatywnie wpływać na poziom życia mieszkańców i warunki funkcjonowania istniejących podmiotów gospodarczych oraz może być przyczyną spadku atrakcyjności lokalizacyjnej dla potencjalnych mieszkańców i przedsiębiorców.

Możliwości wdrożenia budżetowania zadaniowego w gminie Nieporęt

Do chwili obecnej gmina Nieporęt nie wdrożyła żadnych procedur dotyczących budżet-

towania zadaniowego i co więcej, nie zamierza ich wprowadzać do czasu ustawowego nałożenia na samorządy obowiązku sporządzania budżetu w układzie zadaniowym. Trudno jest zrozumieć i ocenić stanowisko władz gminy w kwestii budżetu zadaniowego, tym bardziej, że najważniejsze dokumenty stanowiące punkt wyjścia i podstawę do opracowania budżetu w układzie zadaniowym zostały przyjęte przez Radę Gminy w formie uchwał, a wykonanie tych uchwał zostało powierzone Wójtowi Gminy.

Dokumentami, o których mowa wyżej, są:

- „Strategia zrównoważonego rozwoju Gminy Nieporęt do 2020 roku”, zwana dalej „Strategią ...”,
- Wieloletnia Prognoza Finansowa Gminy Nieporęt na lata 2011 – 2019, zwana dalej WPF 2011 – 2019.
- „Strategia ...” została opracowana przez zespół zadaniowy ds. rozwoju lokalnego przy współudziale konsultantów metodycznych z Katedry Ekonomiki i Finansów Samorządu Terytorialnego, Kolegium Zarządzania i Finansów Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie. Liczący 78 stron dokument, przygotowany na bardzo wysokim poziomie merytorycznym, zawiera:
- podstawowe informacje o Gminie Nieporęt,
- uwarunkowania i główne problemy rozwoju gminy, w tym uwarunkowania zewnętrzne (szanse i zagrożenia w otoczeniu gminy) oraz uwarunkowania wewnętrzne (mocne i słabe strony gminy); jest to zatem typowa analiza SWOT dająca podstawę do wyznaczania celów strategicznych i operacyjnych,
- generalny cel kierunkowy i cele strategiczne rozwoju gminy,
- cele operacyjne i kierunki działań, z uwzględnieniem kierunków priorytetowych i uwarunkowań realizacyjnych,
- informacje o spójności „Strategii ...” z dokumentami strategicznymi i programowymi rządu oraz województwa mazowieckiego,
- informacje w zakresie kontroli, monitoringu i oceny efektów realizacji ustaleń „Strategii ...” wraz z zestawem wskaźników.

W uwarunkowaniach zewnętrznych, określając szanse i zagrożenia gminy Autorzy „Strategii ...” uwzględnili otoczenie dalsze (międzynarodowe i krajowe) oraz bliższe (wojewódzkie i powiatowe), natomiast w uwarunkowaniach wewnętrznych mocne i słabe strony gminy określono w odniesieniu do poszczególnych obszarów jej działalności. Na bazie przeprowadzonej analizy SWOT sformułowano katalog strategicznych problemów rozwojowych gminy, który stanowił podstawę do formułowania celów strategicznych i operacyjnych oraz kierunków działań.

Sformułowano zostały cztery strategiczne cele rozwoju gminy w następujących sferach:

- infrastruktury technicznej i transportu,
- gospodarczej,
- społecznej,
- ekologiczno – przestrzennej.

Na podstawie celów strategicznych sformułowano zostały w ramach każdego z nich cele operacyjne, a w ramach celów operacyjnych – kierunki działania.

Drugim ważnym dokumentem jest WPF 2011 – 2019, która została opracowana zgodnie z metodyką i ogólnymi zaleceniami Ministerstwa Finansów i Regionalnych Izb Obrachunko-

wych z lipca 2010 roku., przy uwzględnieniu postanowień ufp'09. WPF 2011 – 2019 obejmuje prognozowane ustalenia dotyczące budżetów gminy na lata 2011 – 2019, prognozę kwoty długu na ten sam okres oraz przedsięwzięcia wynikające z postanowień art. 226, ust. 4 ufp'09.

WPF 2011 – 2019 opracowano przy zachowaniu realistycznego podejścia, co oznacza, że wielkości w niej ujęte przedstawiono w sposób kroczący do 2015 roku, natomiast po 2015 roku przyjęto w przypadku niektórych źródeł dochodów stałość podstawowych wielkości. Oczywiście na realność tak długiej prognozy wpływają także czynniki makroekonomiczne, niezależne od gminy np. stopa inflacji czy poziom stóp procentowych, ale biorąc pod uwagę fakt, że WPF jest planem kroczącym, będzie mogła być ona korygowana w przypadku istotnych zmian czynników makroekonomicznych.

Konstrukcja „Strategii ...” stanowi doskonałe źródło do zdefiniowania – w zakresie każdego kierunku działania – katalogu szczegółowych zadań i podzadań, które mogą być umieszczone w budżecie zadaniowym. Po zdefiniowaniu zadań – uwzględniając przede wszystkim zagrożenia i słabe strony gminy – należy ustalić hierarchię ważności zadań wraz z możliwymi terminami ich realizacji, ewentualnie latami rozpoczęcia realizacji, a następnie ustalić bezpośrednie koszty wykonania zadań. Jeżeli dokona się konfrontacji ustalonych kosztów realizacji zadań wielkościami wynikającymi z WPF 2011 – 2019, to powstanie budżet zadaniowy gminy na dany rok budżetowy i – co bardzo istotne – prognoza budżetu zadaniowego na lata następne.

Zaproponowane rozwiązanie w zakresie tworzenia budżetu zadaniowego w gminie Niepołęt to zadanie trudne, wymagające dużego wysiłku i nakładu pracy, przynajmniej w pierwszym roku opracowywania, ale nie jest niemożliwe do wykonania. Praktycznie istnieje pełne oprzyrządowanie prawne w postaci prawa miejscowego (uchwały Rady Gminy), potrzebna jest tylko ostateczna decyzja władz gminy w kwestii wdrożenia procedur budżetowania zadaniowego, a w jej podjęciu może pomóc identyfikacja korzyści dla gminy, którymi są m. in.:

- czytelność, jasność i zrozumiałość budżetu dla mieszkańców gminy i radnych,
- wskazanie wszystkich zadań realizowanych przez gminę,
- określenie rzeczywistych i pełnych kosztów realizacji zadań,
- określenie pracochłonności zadań i czynności wykonywanych przez pracowników,
- współuczestnictwo pracowników urzędu w procesie powstawania budżetu,
- wskazanie odpowiedzialnych za wykonanie poszczególnych zadań,
- zwiększenie efektywności alokacji zasobów gminy.

Bardzo ważnym zagadnieniem jest to, aby koncepcja budżetu zadaniowego, jego zalety i użyteczność w procesie zarządzania gminą były nie tylko znane, ale przede wszystkim rozumiane przez władze gminy, radnych, kierowników jednostek organizacyjnych gminy i pracowników średniego szczebla zarządzania. Dla powodzenia przedsięwzięć związanych z wprowadzaniem budżetu zadaniowego konieczne jest pełne zaangażowanie na etapie wprowadzania metodologii budżetowania zadaniowego, jej doskonalenia i dostosowywania do specyfiki i potrzeb gminy oraz jej mieszkańców.

Podsumowanie

Budżet zadaniowy stanowi nową jakość w praktyce funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego w Polsce. Jak każda nowość wdrażanie budżetu zadaniowego nie będzie pozba-

wione obaw ze strony radnych, zarządzających jednostką samorządu terytorialnego, czy też pracowników urzędów, mogą pojawić się różnego rodzaju wątpliwości. Należy jednak zawsze mieć na uwadze wymierne korzyści, jakie z czasem przyniesie zastosowanie budżetu zadaniowego.

Opracowanie i wykonanie budżetu zadaniowego wymaga znacznie większej dyscypliny niż w przypadku budżetu klasycznego. Poprzez przynajmniej częściowe odejście od zasady jedności materialnej budżetu, budżet zadaniowy będzie się przyczyniał do stabilizacji majątku publicznego, bowiem nastąpi reinwestowanie środków uzyskanych ze sprzedaży i prywatyzacji mienia Skarbu Państwa lub mienia komunalnego.

Mimo braku ustawowego obowiązku opracowywania przez jednostki samorządu terytorialnego budżetu w układzie zadaniowym należy stwierdzić, że doświadczenia samorządów w tym zakresie są bardzo bogate. Wydaje się nawet, że obecnie jednostki samorządu terytorialnego są lepiej przygotowane do wdrożenia budżetu zadaniowego niż państwo.

Bibliografia

1. Chojna – Duch E. (2006), Polskie prawo finansowe. Finanse publiczne. Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa.
2. Domański K., Szolno-Koguc J., Budżet zadaniowy. Wprowadzenie do metodologii. portal.wsiz.rzeszow.pl/plik.aspx?id=2755, dostęp z dnia 25.10.2011 r.
3. Gonet W. (2010), Budżet zadaniowy. Założenia konstrukcyjne. W: Finanse komunalne. nr 1–2/2010, s. 34.
4. Ostaszewski J. (red.), (2003), Finanse, Difin, Warszawa.
5. Owsiak S. (red.) (2002), Budżet władz lokalnych, PWE, Warszawa.
6. Pietrzak B., Polański Z., Woźniak B., (red.), (2003), System finansowy w Polsce, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
7. Stuglik J. (2008), Budżet zadaniowy jako instrument zarządzania strategicznego w gminie, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Biznesu w Dąbrowie Górniczej, Dąbrowa Górnicza.
8. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku, Dz. U. nr 78, poz. 483.
9. Ustawa z dnia 26 listopada 1998 roku o finansach publicznych, Dz. U. nr 155, poz. 1014 z późn. zm.
10. Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych, Dz. U. nr 249, poz. 2104 z późn. zm.
11. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych, Dz. U. nr 157, poz. 1240 z późn. zm.
12. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 roku – Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych, Dz. U. nr 157, poz. 1241 z późn. zm.
13. Wieloletnia prognoza finansowa jednostki samorządu terytorialnego. Metodyka opracowania (lipiec 2010). Ministerstwo Finansów, Warszawa.
14. Strategia zrównoważonego rozwoju Gminy Nieporęt do 2020 roku (2008). Załącznik do uchwały nr XXIV/78/2008 Rady Gminy Nieporęt z dnia 10.07.2008 r.
15. Uchwała nr IV/5/2011 Rady Gminy Nieporęt z dnia 27 stycznia 2011 roku w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Nieporęt na lata 2011 – 2019.

Liczba znaków ze spacjami: 39 900

Informacje o autorze:

Dr Ryszard Waśkiewicz

ALMAMER Szkoła Wyższa w Warszawie

e-mail: ryszard.waskiewicz@almamer.pl

Mariusz Pyra

Budżet zadaniowy a finansowanie państwowego szkolnictwa wyższego w Polsce

Streszczenie

Prezentacja wydatków publicznych w układzie zadaniowym sprzyja priorytetyzacji wydatków publicznych, umożliwiając ich reorientację na cele określone w dokumentach strategicznych i programowych rządu. Przejrzysta i czytelna struktura wspiera koncentrację i koordynację wydatkowania środków publicznych przez różnych dysponentów, w tym także przez Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego.

Celem artykułu jest prezentacja budżetu zadaniowego jako narzędzia, które może być niejako szansą poprawy stanu polskiego szkolnictwa wyższego. W związku z tym dokonano charakterystyki wybranych funkcji budżetu zadaniowego dotyczących systemu szkolnictwa wyższego w Polsce, a także przedstawiono katalog pewnych działań i rozwiązań z zakresu strategii rozwoju szkolnictwa wyższego w Polsce w świetle wykonania wydatków w układzie zadaniowym.

Materiał badawczy stanowiły statystyki krajowe GUS, dokumenty rządowe, akty prawne oraz artykuły naukowe i literatura przedmiotu.

Niewątpliwie dzięki budżetowi zadaniowemu powinna zwiększyć się racjonalność i skuteczność wydatkowania środków budżetowych, a więc także oszczędność i efektywność działania instytucji publicznego szkolnictwa wyższego. Podstawową zasadą tej metody jest taki sposób gospodarowania, aby pieniądze publiczne były wydawane wyłącznie na realizację zadań państwa, natomiast na instytucje tylko w takim stopniu, jeśli w sposób ścisły służy to wykonaniu tych zadań. To w połączeniu ze wzrostem nakładów na naukę i szkolnictwo wyższe zaprocentuje w przyszłości i przełoży się na jakość funkcjonowania szkolnictwa wyższego w Polsce.

Słowa kluczowe: budżet zadaniowy, szkolnictwo wyższe, akademickość, funkcja

Wstęp

Wysokorozwinięte państwa świata już od wielu lat koncentrują się na lepszym zarządzaniu pieniędzmi publicznymi. Prekursorem w zakresie metod programowania budżetowego opartego na zarządzaniu przez rezultaty są Stany Zjednoczone, ale w ślad za nimi podążają inne kraje,

wprowadzając nowoczesne metody budżetowania.

Nowe zarządzanie wydatkami budżetowymi jest wyzwaniem stojącym przed krajami Europy Środkowo-Wschodniej, w tym również Polski. Wydatkowa strona budżetu staje się niezwykle ważnym narzędziem polityki społeczno-gospodarczej w zintegrowanej Unii Europejskiej. Dlatego coraz większe znaczenie zaczynają ogyrywać wydatki publiczne i właściwe zarządzanie nimi.

Prezentacja wydatków publicznych w układzie zadaniowym, a więc de facto w układzie celów sprzyja priorytetyzacji wydatków publicznych, umożliwiając ich reorientację na cele określone w dokumentach strategicznych i programowych rządu. Przejrzysta i czytelna struktura wspiera koncentrację i koordynację wydatkowania środków publicznych przez różnych dysponentów, stwarzając także podstawy dla optymalizacji decyzji alokacyjnych [Lubińska 2009].

Budżet zadaniowy bądź jego zasadnicze elementy odnaleźć można w systemach finansów publicznych wielu krajów, m.in. Nowej Zelandii, Stanów Zjednoczonych, Wielkiej Brytanii, Francji, Słowacji, Włoch, Szwecji, Belgii, Holandii, Łotwy, Estonii, Hiszpanii, Niemiec, Polski. Część z tych państw wykorzystuje budżet zadaniowy jako kompleksowe rozwiązanie całkowicie zastępujące dotychczasowy model budżetu, inne zaś implementują jedynie elementy programowania zadaniowego, jako narzędzie uzupełniające do budżetu tradycyjnego.

Celem artykułu jest prezentacja budżetu zadaniowego jako narzędzia, które może być niejako szansą poprawy stanu polskiego szkolnictwa wyższego. W związku z tym dokonano charakterystyki wybranych funkcji budżetu zadaniowego dotyczących systemu szkolnictwa wyższego w Polsce, a także przedstawiono katalog pewnych działań i rozwiązań z zakresu strategii rozwoju szkolnictwa wyższego w Polsce w świetle wykonania wydatków w układzie zadaniowym.

Materiał badawczy stanowiły statystyki krajowe GUS, dokumenty rządowe, akty prawne oraz artykuły naukowe i literatura przedmiotu.

Istota budżetu zadaniowego w Polsce

Tematyka budżetowania zadaniowego budzi wiele zainteresowania, tym bardziej, że zgodnie z uregulowaniami art. 1 pkt 1 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz.U. z 2009 r. nr 157, poz. 1241) obowiązek ewidencji wykonania budżetu w układzie zadaniowym, obowiązuje od 1 stycznia 2012 r.

Budżet zadaniowy jest skonsolidowanym planem wydatków sektora finansów publicznych sporządzanym w horyzoncie dłuższym niż rok, w układzie funkcji państwa, zadań i podzadań. Zawiera elastyczny i przejrzysty układ wydatków na realizację 22 funkcji państwa (np. funkcji socjalnej), 151 zadań i 599 podzadań. Przy realizacji zadań w takim budżecie stosuje się tzw. mierniki, które pozwalają badać stopień realizacji założonych celów.

Metodologia nowego systemu budżetowego wprowadziła pojęcia odzwierciedlające zmianę kierunku myślenia o publicznych środkach finansowych. Nakłady (inputs) rozumiane są jako zasoby (jak kapitał, personel, lokale, wyposażenie, informacja, czas) zużywane do produkcji dóbr i usług publicznych. Outputs oznaczają dobra i usługi nabywane przez administrację rządową. Natomiast pojęcie outcomes oznacza skutki, rezultaty, wpływ lub konsekwencje dla

społeczeństwa, będące wynikiem działań podejmowanych przez rząd.

Ministerstwo Finansów dąży do obniżenia kosztów funkcjonowania państwa poprzez zastosowanie funkcjonalnego układu zadaniowego planu wydatków, który pozwoli na lepsze wieloletnie planowanie wydatków publicznych i kontrolę wykonania budżetów dysponentów.

Dzięki budżetowi zadaniowemu powinna zwiększyć się racjonalność i skuteczność wydatkowania środków budżetowych, a więc także oszczędność i efektywność działania instytucji administracji publicznej. Podstawową zasadą tej metody jest taki sposób gospodarowania, aby pieniądze publiczne były wydawane wyłącznie na realizację zadań państwa, natomiast na instytucje tylko w takim stopniu, jeśli w sposób ścisły służy to wykonaniu tych zadań.

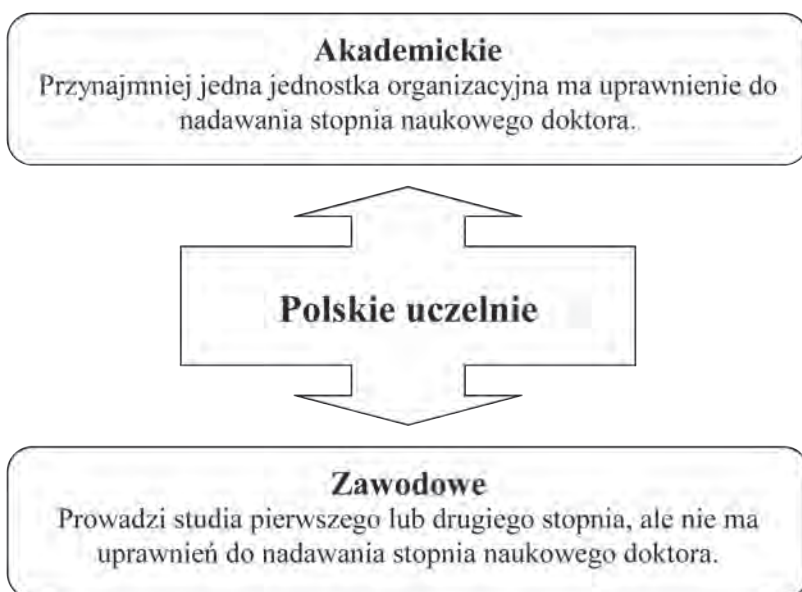
Realizacja budżetu zadaniowego polega w praktyce na tym, że pieniądze przekazywane są na realizację konkretnych celów np. inwestycji kolejowej. Nie są to jednak pieniądze na inwestycję, jako taką, ale np. na budowę określonego odcinka torów. Miernikiem wykonania takiego zadania może być np. skrócenie czasu przejazdu pociągów na tym odcinku.

Od przyszłego roku publiczne pieniądze będą przeznaczane na konkretne cele, a wykonawca będzie musiał się z nich rozliczyć. Uruchomienie każdej kwoty będzie wymagało, by konkretny minister wskazał rozdział, dział i paragraf w ustawie budżetowej, a także zadanie, podzadanie i działanie, na które zostaną przeznaczone. Dzięki temu nawet zwykli obywatele będą mogli sprawdzić, na co trafiają ich pieniądze.

Finansowanie szkolnictwa wyższego w Polsce

W Polsce funkcjonuje binarny system szkolnictwa wyższego, w którym istnieją dwa rodzaje instytucji szkolnictwa wyższego.

Schemat 1. System binarny szkolnictwa wyższego w Polsce.



Źródło: opracowanie własne.

Art. 92 ustawy „Prawo o szkolnictwie wyższym” z dnia 27 lipca 2005r. (Dz.U. Nr 164, poz.1365, z późn. zm.) mówi, iż działalność uczelni publicznej jest finansowana z dotacji budżetu państwa na zadania ustawowo określone oraz może być finansowana z przychodów własnych.

Z budżetu państwa uczelnia publiczna otrzymuje dotacje na m.in. następujące zadania:

- kształcenie studentów studiów stacjonarnych, w tym studentów, o których mowa w art. 99 ust. 1a, z wyłączeniem kształcenia, o którym mowa w art. 99 ust.1 pkt 1a, kształcenie uczestników stacjonarnych studiów doktoranckich i kadr naukowych oraz utrzymaniem uczelni, w tym na remonty;
- bezzwrotna pomoc materialna dla studentów w zakresie określonym w art. 173 ust. 1 oraz dla doktorantów w zakresie określonym w art. 199 ust. 1;
- dofinansowanie lub finansowanie kosztów realizacji inwestycji, w tym służących kształceniu studentów i doktorantów, będących osobami niepełnosprawnymi -realizowanych w szczególności z udziałem z budżetu państwa, państwowych funduszy celowych lub środków rozwojowych pochodzących z Unii Europejskiej lub z innych źródeł zagranicznych, o których mowa w ustawie z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2009 r. Nr 84, poz. 712 i Nr 157, poz. 1241).

Przychodami uczelni publicznej są m.in.:

- odpłatności za świadczone usługi edukacyjne, w szczególności za kształcenie o którym mowa w art. 99 ust. 1 pkt 1a, oraz za kształcenie na studiach doktoranckich, prowadzonych w formach niestacjonarnych, oraz za świadczone przez uczelnie artystyczne usługi artystyczne;
- opłaty za postępowanie związane z przyjęciem na studia;
- jednorazowe opłaty za wydanie dyplomu, świadectwa oraz innego dokumentu związanego z tokiem studiów;
- odpłatności za usługi badawcze i specjalistyczne, specjalistyczne i wysokospecjalistyczne usługi diagnostyczne, rehabilitacyjne lub lecznicze, a także opłaty licencyjne i przychody z działalności kulturalnej;
- przychody z działalności gospodarczej;
- przychody z udziałów i odsetek;
- przychody ze sprzedaży składników własnego mienia oraz z odpłatności za korzystanie z tych składników przez osoby trzecie na podstawie umowy najmu, dzierżawy albo innej umowy.

W Polsce do tej pory obowiązywała nieefektywna parametryczna metoda alokacji dotacji państwowych na podstawie formuł matematycznych, zwanych algorytmami. Największą wadą tego rozwiązania jest brak mechanizmu racjonalnej alokacji środków dla uczelni i wewnątrz uczelni. Tradycyjne zmienne stosowane w formułach alokacyjnych, czyli algorytmach, podobnie jak zmienne w procesie oceny jakości i akredytacji, dotyczą „wejścia” do systemu edukacji. Dotyczą zasobów, którymi dysponuje uczelnia, a nie rezultatów procesu edukacyjnego, czyli wyjścia.

Być może korzystne zmiany w tym zakresie wprowadzi nowa reforma szkolnictwa wyższego. Dodatkowe finansowanie szkolnictwa wyższego w większym stopniu będzie zależeć od jakości kształcenia studentów i badań naukowych. Utrzymany zostanie dotychczasowy spo-

sób finansowania uczelni z zachowaniem corocznej waloryzacji. Jednocześnie coraz więcej funduszy będzie rozdzielanych w drodze konkursów i kierowanych do najlepszych jednostek. Ponadto dodatkowe środki będą otrzymywać najlepsze uczelnie publiczne i niepubliczne, które uzyskają status Krajowych Naukowych Ośrodków Wiodących (KNOW). Dodatkowe środki trafią do wybitnych uczonych, młodych naukowców, doktorantów i studentów. Ale tak naprawdę czas pokaże czy kierunek zmian był słuszny.

Natomiast niewątpliwie dzięki budżetowi zadaniowemu powinna zwiększyć się racjonalność i skuteczność wydatkowania środków budżetowych, a więc także oszczędność i efektywność działania instytucji publicznego szkolnictwa wyższego. Podstawową zasadą tej metody jest taki sposób gospodarowania, aby pieniądze publiczne były wydawane wyłącznie na realizację zadań państwa, natomiast na instytucje tylko w takim stopniu, jeśli w sposób ścisły służy to wykonaniu tych zadań.

Ciekawe rozwiązania przedstawiła Fundacja Rektorów Polskich w projekcie środowiskowym „Strategia rozwoju szkolnictwa wyższego: 2010-2020”. Zostały tutaj zdefiniowane trzy misyjne obszary funkcjonalne szkolnictwa wyższego, a mianowicie: działalność edukacyjna, działalność naukowa i badawczo – rozwojowa oraz współdziałanie uczelni z otoczeniem. Przekłada się to na wiele konkretnych celów, m.in.:

- dostosowanie systemu kształcenia do zmieniających się potrzeb społecznych;
- podniesienie jakości kształcenia w warunkach jego masowości;
- zwiększenie produktywności działalności naukowo – badawczej szkolnictwa wyższego;
- zwiększenie efektywności działalności naukowo – badawczej pracownika naukowego;
- rozszerzenie służebnej roli uczelni względem społeczeństwa;
- zwiększenie stopnia umiędzynarodowienia polskiego szkolnictwa wyższego i poprawa pozycji polskich uczelni w skali międzynarodowej.

Wszystkie te cele wpływają w sposób istotny na zrównoważony rozwój kraju i regionu, w którym funkcjonuje instytucja szkolnictwa wyższego i są ściśle powiązane z finansowaniem takich jednostek organizacyjnych.

Zapowiedź Premiera z dnia 16 kwietnia 2008 roku, zgodnie z którą rząd do roku 2013 zobowiązał się doprowadzić do tego, aby poziom finansowania budżetowego łącznie szkolnictwa wyższego i nauki osiągnął 2% PKB, byłaby na pewno krokiem naprzód, ale realizacja tego postulatu została zawieszona ze względu na zjawiska kryzysowe, które przecież nie będą trwały wiecznie.

Prof. Jerzy Woźnicki proponuje poziom nakładów na szkolnictwo wyższe według zasady 4 x 1%, co ilustruje poniższa tabela.

Tabela 1. Finansowanie szkolnictwa wyższego i nauki zgodnie z zasadą 4 x 1%.

	Środki budżetowe		Środki pozabudżetowe	
	Obecnie	Zgodnie z wnioskiem	Obecnie	Zgodnie z wnioskiem
Szkolnictwo wyższe	0,88%	1%	0,4%	1%
Nauka	0,34%	1%	0,2%	1%

Źródło: J. Woźnicki, *Projekt środowiskowy – Strategia rozwoju szkolnictwa wyższego: 2010-2020*, Fundacja

Rektorów Polskich.

Zwiększenie poziomu i poprawa racjonalności finansowania szkolnictwa wyższego, a także zwiększenie efektywności wykorzystywania środków w celu realizacji misji oraz dla osiągnięcia długookresowych celów rozwojowych określanych w strategiach uczelniach będzie możliwe dzięki zredefiniowanemu, zadaniowemu budżetowi państwa, który powinien być projektowany z kilkuletnią perspektywą.

W projekcie zaproponowano wiele celów działań, których realizacja przyniesie zasadniczą poprawę stanu polskiego szkolnictwa wyższego, pod warunkiem jednak, że zostaną zrealizowane wnioskowane działania dotyczące finansowania (Woźnicki 2010).

Schemat 2. Sieć działań na rzecz poprawy stanu polskiego szkolnictwa wyższego.



Źródło: J. Woźnicki, *Projekt środowiskowy – Strategia rozwoju szkolnictwa wyższego: 2010-2020*, Fundacja Rektorów Polskich.

Charakterystyka wykonania wydatków dotyczących szkolnictwa wyższego w układzie zadaniowym w 2010 roku

Obowiązek przygotowania informacji o wykonaniu wydatków w układzie zadaniowym wynika z art. 182 ust. 2 pkt 5 ustawy o finansach publicznych – zgodnie z tym przepisem dokument ten przedkładany jest przez Radę Ministrów Sejmowi oraz Najwyższej Izbie Kontroli wraz ze sprawozdaniem z wykonania ustawy budżetowej.

Poszerzając zakres treści prezentowanych w sprawozdaniu z wykonania ustawy budżetowej o tzw. aspekt sprawnościowy, pokazujący w jaki sposób wydatki publiczne przyczyniają się do osiągnięcia celów państwa, informacja o realizacji wydatków w układzie zadaniowym umożliwia ocenę zasadności, racjonalności, efektywności oraz skuteczności wydatkowania środków publicznych.

Funkcja 3 - *Działalność edukacyjna, wychowawcza i opiekuńcza państwa* wpisuje się w obszary strategiczne *Kapitał ludzki* i *Kapitał społeczny*. Obejmuje ona swym zakresem obszar państwa odpowiedzialny za sprawy kształcenia, nauczania, wychowania, kultury fizycznej dzieci i młodzieży, szkolnictwa wyższego, organizacji dziecięcych i młodzieżowych, udzielania pomocy materialnej dzieciom i młodzieży, a także międzynarodowej współpracy dzieci i młodzieży. Podstawowym celem zadań realizowanych w ramach funkcji jest podnoszenie poziomu wykształcenia i kwalifikacji polskiego społeczeństwa jak również ułatwianie powszechnego dostępu do edukacji i wyrównanie szans edukacyjnych dzieci i młodzieży. Ponadto w ramach funkcji finansowane są działania związane z podnoszeniem poziomu jakości kształcenia i kadr oraz kształcenia zawodowego uwzględniającego zmiany i zapotrzebowanie występujące na rynku pracy.

Na realizację zadań z zakresu funkcji *Działalność edukacyjna, wychowawcza i opiekuńcza państwa* w 2010 r. wydatkowano 15 000 205 tys. zł, w tym z budżetu środków europejskich 1 088 280 tys. zł. Najwięcej, czyli 10 252 522 tys. zł, w tym z budżetu środków europejskich 706 490 tys. zł, wydatkował Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego, co stanowi 68,34% ogółu środków wydatkowanych w ramach funkcji.

Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego, dysponent części 38. na realizację zadania 3.1. *Podnoszenie poziomu jakości kształcenia i kadr* w 2010 r. wydatkował kwotę 689 961 tys. zł, w tym z budżetu środków europejskich 265 156 tys. zł (Rada Ministrów 2011).

Celami zadania było podnoszenie jakości i efektywności kształcenia odpowiadającego warunkom gospodarki opartej na wiedzy oraz dostosowanie kształcenia do potrzeb rynku pracy. Cele miały zostać osiągnięte m.in. poprzez:

- przyznawanie nagród Ministra dla nauczycieli akademickich;
- finansowanie lub dofinansowanie zadań dotyczących administrowania programem „Uczenie się przez całe życie”;
- finansowanie działalności Centralnej Komisji ds. Stopni i Tytułów;
- finansowanie działalności Państwowej Komisji Akredytacyjnej;
- finansowanie lub dofinansowanie kosztów rozwoju infrastruktury szkolnictwa wyższego (poza programami wieloletnimi).

Do monitorowania realizacji zadania wykorzystano następujące mierniki:

- Liczba polskich uczelni na liście the Times (ranking miejsc 1 – 400); W 2010 r. zaplanowano wartość miernika na poziomie 2 uczelni na liście, planowana wartość została osiągnięta.
- Liczba studentów przeliczeniowych przypadających na jednego nauczyciela akademickiego. W 2010 r. zaplanowano wartość miernika na poziomie 17,4, a wykonano na poziomie 18,4 (dane za rok akademicki 2009/2010).
- Liczba aktywnych zawodowo pracujących z wyższym wykształceniem w liczbie aktywnych zawodowo pracujących ogółem. W 2010 r. zaplanowana wartość miernika na poziomie 24,5%, a wykonano na poziomie 25,51% (dane z roku 2009) [GUS 2010].

Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego, dysponent części 38. na realizację zadania 3.2. *Zapewnienie powszechności kształcenia* wydatkował kwotę 8 032 313 tys. zł, w tym z budżetu środków europejskich 441 334 tys. zł (Rada Ministrów 2011).

Celem zadania było zapewnienie dostępności do edukacji na różnych poziomach

i o różnych profilach. Cel miał zostać osiągnięty m.in. poprzez:

- finansowanie dotacji stacjonarnych;
- finansowanie kształcenia i rehabilitacji leczniczej studentów niepełnosprawnych;
- finansowanie wzmocnienia i rozwoju potencjału dydaktycznego szkolnictwa wyższego.

Do monitorowania realizacji zadania wykorzystano następujące mierniki:

- Wskaźnik skolaryzacji brutto. W 2010 r. zaplanowano wartość miernika na poziomie 51,20%, a wykonano na poziomie 53,70% (dane za rok akademicki 2009/2010). W roku akademickim 2009/2010 utrzymywała się liczba studentów z lat poprzednich, spadł natomiast poziom populacji osób będących w wieku 19-24 lata. W związku z tym nastąpił wzrost tego miernika w stosunku do lat poprzednich będących odniesieniem do wartości planowanej.
- Udział osób z wyższym wykształceniem w społeczeństwie polskim. W 2010 r. zaplanowano wartość miernika na poziomie 19,50%, a wykonano na poziomie 19,46% (dane za rok 2009) (GUS 2010).

Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego, dysponent części 38., na realizację zadania 3.5. Wsparcie procesu nauczania wydatkował kwotę 1 528 248 tys. zł (Rada Ministrów 2011).

Celem zadania było zwiększenie efektywności i dostępności kształcenia. Cel miał zostać osiągnięty m.in. poprzez:

- finansowanie pomocy materialnej dla studentów i doktorantów;
- finansowanie działalności Parlamentu Studentów RP;
- organizowanie i animowanie działań na rzecz środowiska akademickiego.

Do monitorowania realizacji zadania wykorzystano następujące mierniki:

- Udział studentów nowoprzyjętych na studia do ogólnej liczby młodzieży w wieku 19-24 lata. W 2010 r. zaplanowano wartość miernika na poziomie 12,96%, a wykonano na poziomie 13,61% (dane za rok akademicki 2009/2010). Wyższa niż planowano wartość miernika, wynika ze wzrostu zainteresowania studiami wśród osób w wieku 19-24 lata.
- Udział osób z wyższym wykształceniem w grupie osób niepełnosprawnych. W 2010 r. zaplanowano wartość miernika na poziomie 7,50%, a wykonano na poziomie 7,40% (dane z 2010 r.).

Funkcja 10 *Nauka polska* wpisuje się w obszar strategiczny Kreatywność i innowacyjna gospodarka. Funkcja ta obejmuje swym zakresem obszar państwa odpowiedzialny za sprawy nauki, w tym badań naukowych i prac rozwojowych. Obejmuje zadania i działania państwa w zakresie rozwoju nauki, jej promocji, integracji i upowszechniania oraz rozwoju edukacji i wzbogacania kultury narodowej. Nauka jest jedną z kluczowych dziedzin aktywności państwa, w której realizacja poszczególnych działań z zakresu polityki naukowej, naukowo-technicznej i innowacyjnej państwa dotyczących w szczególności badań naukowych i prac rozwojowych przyczynia się do wzrostu innowacyjności i podnoszenia poziomu technologicznego polskiej gospodarki oraz postępu cywilizacyjnego. W celu zwiększenia zastosowań wyników badań naukowych w praktyce gospodarczej kontynuowano dofinansowanie projektów badawczych i celowych oraz współpracę naukową z zagranicą.

Na realizację zadań z zakresu funkcji *Nauka polska* w 2010r. wydatkowano kwotę 5 909 609 tys. zł, w tym z budżetu środków europejskich 1 470 978 tys. zł. Najwięcej, czyli 5 826 192 tys. zł, w tym z budżetu środków europejskich 1 470 852 tys. zł, wydatkował Minister

Nauki i Szkolnictwa Wyższego, co stanowi 98,59% ogółu środków wydatkowanych w ramach funkcji.

Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego, dysponent części 28., na realizację zadania 10.1. *Prowadzenie badań naukowych* wydatkował kwotę 2 687 543 tys. zł, w tym z budżetu środków europejskich 25 418 tys. zł (Rada Ministrów 2011).

Celem zadania było zwiększenie konkurencyjności polskiej nauki poprzez prowadzenie badań naukowych na poziomie uznawanym za wysoki przez międzynarodowe środowiska naukowe.

Cel miał zostać osiągnięty m.in. poprzez:

- wspieranie współpracy naukowej z zagranicą;
- finansowanie działalności statutowej jednostek naukowych i badawczo- rozwojowych;
- rozwój kadry naukowej;
- finansowanie Narodowego Centrum Nauki.

Do monitorowania realizacji zadania wykorzystano m.in. następujące mierniki:

- Udział publikacji polskich naukowców w światowej liczbie publikacji naukowych w czasopiśmie objętych National Science Indicators. W 2010 r. zaplanowano wartość miernika na poziomie 1,52%, a wykonano na poziomie 1,64% (dane z roku 2009) [GUS 2010].
- Relacja nakładów na działalność badawczą i rozwojową do produkcji krajowej brutto (GERD/PKB). W 2010 r. zaplanowano wartość miernika na poziomie 0,69%, a wykonano na poziomie 0,67%. Przyczyną nie wykonania zaplanowanej wartości miernika jest brak istotnego zwiększenia nakładów po stronie podmiotów gospodarczych.

Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego, dysponent części 28., na realizację zadania 10.2. *Wzmocnienie badań naukowych służących praktycznym zastosowaniom* wydatkował kwotę 1 799 452 tys. zł, w tym z budżetu środków europejskich 709 628 tys. zł (Rada Ministrów 2011).

Celem zadania było zwiększenie powiązań prac B+R z zastosowaniami praktycznymi.

Cel miał zostać osiągnięty m.in. poprzez:

- finansowanie oraz współfinansowanie Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka;
- wsparcie patentowania wynalazków powstających w jednostkach naukowych;
- wspieranie przedsiębiorczości akademickiej;
- finansowanie Narodowego Centrum Badań i Rozwoju.

Do monitorowania realizacji zadania wykorzystano m.in. następujące mierniki:

- Udział nakładów na B+R przedsiębiorstw w nakładach na B+R ogółem. W 2010 r. zaplanowano wartość miernika na poziomie 26%, a wykonano na poziomie 27,6%. Przekroczenie planowanej wartości miernika świadczy o zwiększeniu zainteresowania przedsiębiorców współfinansowaniem badań naukowych. Potwierdza to, że przedsiębiorstwa postrzegają wyniki finansowanych przez nie badań jako źródło budowania swojej pozycji konkurencyjnej.
- Liczba międzynarodowych udzielonych patentów w Europejskim Urzędzie Patentowym (EPO), Urzędzie Patentowym Stanów Zjednoczonych Ameryki (USPTO), uzyskanych z realizowanych projektów.

Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego, dysponent części 28., na realizację zadania 10.3. *Rozbudowa infrastruktury nauki polskiej* wydatkował kwotę 885 510 tys. zł, w tym

z budżetu środków europejskich 562 510 tys. zł (Rada Ministrów 2011).

Celem zadania było poprawa stanu infrastruktury badawczej oraz zwiększenie dostępu polskich naukowców do wielkiej infrastruktury badawczej.

Cel miał zostać osiągnięty poprzez finansowanie inwestycji i zakupów inwestycyjnych oraz współfinansowaniem inwestycji strukturalnych.

Do monitorowania realizacji zadania wykorzystano m.in. następujące mierniki:

- Zużycie aparatury naukowo-badawczej. W 2010 r. zaplanowano wartość miernika na poziomie 73%, a wykonano na poziomie 77,8% (dane z roku 2009) (GUS 2010).
- Liczba inicjatyw międzynarodowych z listy ESFRI, które współfinansuje strona polska. W 2010 r. zaplanowano wartość miernika na poziomie 2, a wykonano na poziomie 1. Niewykonanie zaplanowanego miernika wynika z przesunięcia w czasie realizacji programu FAIR na 2011 rok.

Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego, dysponent części 28., na realizację zadania 10.4. *Upowszechnianie, promocja oraz popularyzacja nauki* wydatkował kwotę 26 969 tys. zł (Rada Ministrów 2011).

Celem zadania było zwiększenie zainteresowania nauką poprzez jej promocję.

Cel miał zostać osiągnięty poprzez finansowanie dotacji celowej na realizację zadań związanych z obsługą programu wieloletniego „Ekspozycja Centrum Nauki Kopernik” oraz finansowanie dotacji podmiotowej z budżetu dla samorządowej instytucji kultury.

Do monitorowania realizacji zadania wykorzystano następujący miernik:

- Liczba osób biorących udział w wydarzeniach promujących naukę. W 2010 r. zaplanowano wartość miernika na poziomie 620 000, a wykonano na poziomie 720 000, co stanowi 116,1% wartości planowanej. Wzrost liczby osób biorących udział w festiwalach nauki świadczy o wzroście zainteresowania nauką polską (głównie wśród młodzieży szkolnej). Większa od oczekiwanej liczba uczestniczących świadczy o atrakcyjności wspieranych przez MNiSW inicjatyw w zakresie promocji nauki.

Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego, dysponent części 28., na realizację zadania 10.5. *Informatyzacja działalności i budowa społeczeństwa informacyjnego* wydatkował kwotę 426 718 tys. zł, w tym z budżetu środków europejskich 173 296 tys. zł (Rada Ministrów 2011).

Celem zadania było zapewnianie właściwego poziomu utrzymania i dostępu do krajowych i światowych zasobów sieciowych i obliczeniowych nauki.

Cel miał zostać osiągnięty m.in. poprzez:

- finansowanie rozbudowy infrastruktury informatycznej nauki;
- rozbudowę i utrzymanie infrastruktury informacyjnej i informatycznej nauki.

Do monitorowania realizacji zadania wykorzystano następujący miernik:

- Liczba użytkowników wykorzystujących zasoby cyfrowe i moce obliczeniowe sieci MAN i centrów KDM. W 2010 r. zaplanowano wartość miernika na poziomie 364, a wykonano na poziomie 367, co stanowi 100,8% wartości planowanej. Nieznacznie wyższa niż zakładana wartość zrealizowanego miernika wynikała z większej liczby jednostek naukowych i uczelni przyłączonych do ogólnopolskiej optycznej sieci PIONIER, która pozwala na zdalne korzystanie z zasobów infrastruktury informatycznej nauki.

Podsumowanie

Rozwój edukacji na poziomie wyższym jest powszechnie uznawany jako podstawowy i niezbędny czynnik rozwoju. Rozszerzenie kształcenia na uczelniach wyższych uwarunkowane jest przez szereg czynników natury społecznej, gospodarczej, politycznej, kulturalnej, a także finansowej. Szkoła wyższa odgrywa tutaj szczególną rolę, zwłaszcza w ramach ogłoszonej przez ONZ na lata 2005 – 2014 Dekady Edukacji dla Zrównoważonego Rozwoju [Ptak 2010].

W odróżnieniu od budżetu tradycyjnego, budżet zadaniowy grupuje wydatki publiczne w oparciu o klasyfikację funkcjonalną (funkcje państwa, zadania, podzadania oraz niewidoczne dla podmiotów spoza administracji – działania), której kluczowymi elementami konstrukcyjnymi są cele i mierniki.

Jak uczynić szkolnictwo wyższe zdrowym, pięknym i bogatym? Odpowiedź mogłaby brzmieć tak. W świecie akademickim natura rzeczy jest zdrowiem, ponieważ zmiana jej zaprzeczająca prowadziłaby do redukcji tożsamości uniwersytetu. W świecie nauki pokonywanie trudności jest pięknem, ponieważ jej misją jest wydzieranie naturze jej tajemnic, co przychodzi z wielkim trudem. Służebność uniwersytetu jest jego bogactwem, jako że służba na rzecz innych ubogaca, jeśli wykonywana jest z przekonaniem i poświęceniem.

Jak pisał Machiawelli: „Nic nie jest tak trudne do rozpoczęcia, niebezpieczne do przeprowadzenia i nie gwarantuje powodzenia, jak wprowadzenie nowego porządku rzeczy”. Reforma polegająca na wdrożeniu budżetu zadaniowego to przełomowy moment w polityce wydatkowej sektora publicznego. Wydatki bowiem służą kreacji dóbr publicznych finansowanych dochodami publicznymi. Dotyczy to w znacznym stopniu sektora szkolnictwa wyższego w Polsce. Ale należy pójść krok dalej i zrobić to, co mało kosztuje, a zapewnia przyszłość, czyli radykalnie zwiększyć nakłady na naukę i szkolnictwo wyższe [Golinowska 2000].

Bibliografia

1. Golinowska S. (2000), *Polityka społeczna: koncepcja – instytucje – koszty*. Poltext, Warszawa.
2. Lubińska T. (2009), *Nowe zarządzanie publiczne – skuteczność i efektywność. Budżet zadaniowy w Polsce*. Difin, Warszawa.
3. Ptak M. (2010), *Edukacja dla zrównoważonego rozwoju w krajach Unii Europejskiej*. W: T. Borys (red.), *Edukacja dla zrównoważonego rozwoju tom I, Edukacja dla ładu zintegrowanego*, Wydawnictwo Ekonomia i Środowisko, Białystok-Wrocław.
4. Woźnicki J. (2010), *Strategia rozwoju szkolnictwa wyższego: 2010-2020. Przedstawienie projektu środowiskowego*. W: J. Brzeziński (red.), *Nauka 1/2010*, PAN, Warszawa.
5. Informacja o wykonaniu wydatków w układzie zadaniowym w 2010 r. Omówienie. Rada Ministrów, Warszawa 2011.
6. Szkoły wyższe i ich finanse w 2009r., Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2010.
7. Ustawa z dnia 27 lipca 2005r. Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz.U. Nr 164, poz. 1365, z późn. zm.).

Liczba znaków ze spacjami: 29 516

Informacje o autorze:

Mgr Mariusz Pyra

Instytut Ekonomii i Zarządzania

Państwowa Szkoła Wyższa im. Papieża Jana Pawła II

w Białej Podlaskiej

e-mail: marpyr@interia.pl

IV.

Mierniki budżetu zadaniowego

Izabella Kudrycka

Wykorzystanie miar podobieństwa w analizie konwergencji rozwoju regionów w Polsce

Streszczenie

Celem niniejszego referatu jest prezentacja wyników analizy rozwoju regionalnego w Polsce na podstawie miary podobieństwa, która jest przekształconą formą niedokładności informacyjnej, zaproponowanej przez H. Theila do porównywania struktur dwóch rozkładów [Theil 1961]. Miara podobieństwa sformułowana przez autorkę była już uprzednio stosowana w procesie doboru zmiennych objaśniających w modelach ekonometrycznych [Kudrycka 1984]. Wykorzystanie tej miary do określenia charakterystyki procesu rozwoju regionalnego [Kudrycka 2009, 2010] – występowania konwergencji, lub też zjawiska przeciwnego, a więc dywergencji – umożliwia pełniejsze określenie właściwości rozwoju regionów i dokonanie odpowiednich zmian w rozdysponowaniu środków. Podstawą określenia miar podobieństwa są informacje statystyczne zawarte w Rocznikach Statystycznych Województw, obejmujące podstawowe wielkości odzwierciedlające rozwój poszczególnych regionów, ze względu na wiele różnych cech. Analiza zmian wartości miar podobieństwa w czasie umożliwia określenie czy mamy do czynienia z występowaniem konwergencji w rozwoju regionów, czy też dywergencji, co z kolei powinno stanowić przesłankę dla polityki regionalnej, a szczególnie rozdysponowania środków unijnych i środków budżetowych koniecznych do realizacji programów operacyjnych. Wykorzystane zostały również materiały opracowane przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, dotyczące absorpcji środków pochodzących z UE przez poszczególne regiony.

Słowa kluczowe: konwergencja lub dywergencja rozwoju regionalnego, miara podobieństwa regionów, zróżnicowanie absorpcji środków unijnych, polityka regionalna

Wstęp

Wstąpienie Polski do Unii Europejskiej i związany z tym napływ środków unijnych spowodowały dynamiczny rozwój regionów i zapobiegły w znacznym stopniu wystąpieniu zjawisk kryzysowych na dużą skalę. Jednocześnie można było zaobserwować nierównomierność w absorpcji tych środków przez poszczególne regiony, spowodowaną wieloma czynnikami, wśród których niemałą rolę odgrywa niedostatek własnych nakładów finansowych, koniecznych do

uruchomienia programów unijnych. Stąd też niezwykle ważna jest analiza i określenie charakterystyk procesu rozwoju tak, aby można było niwelować istniejące zróżnicowanie rozwoju poszczególnych regionów, co jest jednym z ważnych priorytetów polityki Unii Europejskiej.

Referat składa się z kilku części, w których kolejno omówiono teoretyczne podstawy analizy procesów rozwoju regionalnego, przedstawiono propozycję wykorzystania miar podobieństwa i ich zmian w czasie do oceny właściwości rozwoju regionalnego w Polsce w latach 2001-2009 oraz sformułowano wnioski dla polityki regionalnej.

Podobieństwo regionów charakteryzowano w pięciu wyróżnionych wymiarach obejmujących: kapitał ludzki, gospodarkę, gospodarstwa domowe, infrastrukturę i środowisko, a każdy z wymiarów uwzględniał kilka wybranych wielkości. Zmiany miar podobieństwa w czasie przedstawione na wykresach umożliwiły określenie charakterystyk procesu rozwoju regionalnego w Polsce.

Wykorzystane informacje statystyczne pochodzą z Roczników Statystycznych Województw.

Zróżnicowanie rozwoju regionalnego i konwergencja rozwoju

Przyczyny istniejącego zróżnicowania rozwoju regionalnego zmieniają się w czasie. Inne oddziaływały we wczesnych okresach historycznych, inne w okresie industrializacji, inne we współczesnym świecie. Ogólnie można powiedzieć, że o poziomie rozwoju w przeszłości decydowały położenie geograficzne i klimat, zasoby naturalne, łatwość transportu towarów i przemieszczania się ludzi, czynniki natury politycznej oraz aktywność ekonomiczna ludzi, a także odkrycia i wynalazki. Obecnie zdecydowanie mniejsze znaczenie mają zasoby naturalne i nawet zasoby kapitału, a najważniejszymi czynnikami stają się wiedza i zasoby kapitału ludzkiego, polityka ekonomiczna sprzyjająca aktywności gospodarczej oraz przewaga początkowa, a więc wyjściowy poziom rozwoju. Zgodnie z zasadami ekonomii klasycznej [por.Cobb-Douglas 1928] regionalne różnice w produktywności kapitału wpływały na przemieszczanie się kapitału z regionów o wyższym poziomie rozwoju, w których krańcowa produktywność czynników produkcji zmniejszała się - dążąc do zera, do regionów niżej rozwiniętych. W efekcie następowało wyrównywanie poziomów rozwoju.

Obecnie, teoria ekonomii uwzględnia zarówno rosnące efekty skali, jak i niemalejącą produktywności czynników produkcji, w kontekście oddziaływania postępu technicznego (już Cobb-Douglas w funkcji produkcji uwzględniali zarówno rosnące efekty skali produkcji, jak i oddziaływanie postępu technicznego [Cobb-Douglas 1930]). Stąd też powstały teoria i modele wzrostu endogenicznego opisane w pracach Barro R.J.[1991], Barro R.J., Sala-I-Martin X. [1995], Barro R.J., Sala-I-Martin X. [1997].

We współczesnym świecie znacznie wzrosły możliwości przemieszczania się kapitału, pracy (praca na odległość) oraz dyfuzji nowoczesnych technik i technologii [por. I. Kudrycka 1990, 1992, 2003, 2005]. Możliwości te przyczyniają się znacząco do rozwoju regionów o niższym stopniu rozwoju, ale też nie ograniczają wzrostu w krajach wysoko rozwiniętych. Nie oznacza to jednak automatycznego wyrównywania się różnic między regionami, a wręcz przeciwnie może powodować wzrost zróżnicowania. Stąd też badanie właściwości procesów rozwoju, a przede wszystkim stwierdzenie czy następuje wyrównywanie się różnic oznaczają-

ce proces konwergencji, czy też występuje zjawisko przeciwne –dywergencja rozwoju inaczej określana jako konwergencja ujemna odgrywa, zasadniczą rolę w analizach ekonomiczno-społecznych i stanowi ważną podstawę dla polityki każdego kraju, a także dla Unii Europejskiej.

Podstawą analizy konwergencji rozwoju są informacje dotyczące regionalnych wartości PKB *per capita* w długim okresie czasu i właśnie krótkie szeregi czasowe (dopiero od 2000 roku dysponujemy w Polsce regionalnymi wartościami PKB) stanowią przeszkodę w aplikacji znanych w literaturze metod określania konwergencji.

Podstawą teorii konwergencji rozwoju regionalnego jest hipoteza o ujemnej zależności między tempem wzrostu a początkowym stanem rozwoju regionu – im wyższy jest początkowy poziom rozwoju, tym niższe tempo wzrostu, i odwrotnie. Jest to tak zwana β konwergencja. W odróżnieniu od β konwergencji, bada się również σ konwergencję, a więc zmniejszanie się w czasie wariancji wartości dochodów (zazwyczaj PKB między regionami). Warto podkreślić, iż występowanie β konwergencji jest warunkiem koniecznym, ale niedostatecznym zaistnienia σ konwergencji. Istnieje wiele opracowań poświęconych weryfikacji hipotezy o konwergencji rozwoju. Między innymi w pracach: Islam N.[2003], Le Gallo, J. Ertur, Baumont C. [2003], Niebuhr A., Schlitte F. [2004], Lopez-Bazo E., Vaya E., Artis M.[2004], Tiiu Paas, Friso Schlite [2008]. Szczególnie przydatna jest praca N. Islama [2003], zawierająca omówienie literatury dotyczącej metodologii badania procesów rozwoju regionów. Islam wyróżnia poniższe koncepcje analizy konwergencji:

- Konwergencja w obrębie jednego kraju, lub konwergencja między różnymi gospodarkami (krajami).
- Konwergencja w odniesieniu do stóp wzrostu, lub konwergencja poziomów dochodu (PKB *per capita*).
- β konwergencja, lub σ konwergencja, przy czym szacowany współczynnik β odzwierciedla tempo konwergencji i na tej podstawie można określić liczbę lat potrzebnych do zlikwidowania nierówności o połowę.
- Konwergencja absolutna, bądź też konwergencja warunkowa. W przypadku konwergencji absolutnej zakłada się, iż gospodarki krajów, lub regionów dążą do jednakowego stanu równowagi i w długim okresie czasu następuje wyrównanie się poziomów PKB *per capita*. Natomiast w przypadku konwergencji warunkowej stany równowagi są niezależne, co wynika ze specyfiki uwarunkowań społeczno-ekonomicznych w poszczególnych krajach. W efekcie konwergencja warunkowa może zaistnieć, mimo braku konwergencji absolutnej.
- Konwergencja globalna, lub konwergencja w obrębie grup regionów („club convergence”).
- Konwergencja dochodowa (PKB), lub konwergencja dotycząca TFP (ogólnej produktywności czynników produkcji).
- Konwergencja deterministyczna, lub konwergencja stochastyczna, zależnie od postaci trendu – trend deterministyczny lub trend stochastyczny.

Powyższy przegląd koncepcji badania konwergencji rozwoju regionów wskazuje, iż przedmiotem zainteresowania jest zróżnicowanie wartości PKB *per capita* i tempo wyrównywania różnic. Jak wiadomo, w ostatnim czasie toczą się dyskusje podważające zasadność stosowania tylko tej jednej kategorii ekonomicznej, jako miernika odzwierciedlającego poziom rozwoju kraju, czy regionu i stąd też propozycja wykorzystania miary podobieństwa do określenia cha-

rakterystryki rozwoju regionalnego.

Zastosowanie miary podobieństwa do analizy konwergencji rozwoju - opis metody

Zaproponowana przez autorkę miara podobieństwa jest przekształconą formą niedokładności informacyjnej, którą H. Theil [1961] zastosował do porównania dwóch struktur. Miarę podobieństwa stosowano w procesie doboru zmiennych objaśniających w modelach ekonometrycznych jedno i wielorównaniowych z dobrymi rezultatami [por. I.Kudrycka 1984]. Niedokładność informacyjna opisana jest poniższym równaniem:

$$I(Y : X) = \sum_{i=1}^n y_i \log \frac{y_i}{x_i} \quad (1)$$

gdzie: x_i jest częstością struktury idealnego wzorca w i -tym regionie,

y_i jest częstością struktury rozpatrywanej zmiennej w i -tym regionie.

$$\sum_{i=1}^n x_i = 1 \quad \sum_{i=1}^n y_i = 1 \quad i = 1, 2, \dots, 16$$

Wartość niedokładności informacyjnej $I(Y : X)$ jest równa zeru, gdy odpowiednie frakcje obydwu rozkładów są sobie równe, a więc kiedy $y_i = x_i$ dla wszystkich $i = 1, \dots, 16$.

Nie można natomiast ustalić maksymalnej wartości $I(Y : X)$, ponieważ wartość wyrażenia $y_i \log \frac{y_i}{x_i} \rightarrow \infty$, jeżeli dla ustalonego x_i mamy $y_i \rightarrow \infty$

Po unormowaniu miary niedokładności informacyjnej w następujący sposób

$$P(Y : X) = \frac{1}{1 + I(Y : X)} \quad (2)$$

otrzymujemy miarę podobieństwa $P(Y : X)$.

W przypadku całkowitej zgodności struktur ($y_i = x_i$) dla wszystkich i mamy $P(Y : X) = 1$. Natomiast w przypadku, kiedy $I(Y : X) \rightarrow \infty$, a więc kiedy rozbieżności między strukturami są duże, miara podobieństwa $P(Y : X) \rightarrow 0$.

Można zatem przyjąć, iż porównanie rozkładu według województw wybranej zmiennej Y z rozkładem „idealnym”, stanowiącym rozkład ustalonego wzorca X wg województw i określenie miary podobieństwa $P(Y : X)$ umożliwia analizowanie odległości tej zmiennej od wzorca, wyrażone w jednostkach informacyjnych na przykład bitach. Jeżeli więc określimy miary podobieństwa w kolejnych latach, to porównanie ich wartości pozwoli sformułować wnioski odnośnie występowania, lub braku konwergencji. I tak zbliżanie się miar podobieństwa do jedności, a więc uzyskanie rosnących miar podobieństwa w kolejnych latach, oznacza zwiększanie się podobieństwa rozkładu rozpatrywanej zmiennej do rozkładu wzorca, co świadczy o występowaniu konwergencji. Natomiast w przypadku malejących w czasie miar podobieństwa można wnioskować o występowaniu procesu przeciwnego, a więc dywergencji.

Powyższa metoda badania konwergencji ma pewne zalety, a mianowicie można analizować konwergencję w wybranych obszarach, a nawet ze względu na poszczególne zmienne. Wadą natomiast jest ustalenie *a priori* idealnego wzorca, a więc w tym przypadku idealnej struktury stanowiącej punkt odniesienia dla rozkładu wartości zmiennych między województwami. Wzorce powinny być względnie stałe w czasie, albowiem zmiany miar podobieństwa w kolejnych latach są podstawą wnioskowania o występowaniu konwergencji rozwoju regionów, lub jej braku, a w przypadku zmian w rozkładach wzorców nie można byłoby dokonywać porównań w czasie. Zaletą tej metody jest również jej prostota, możliwość stosowania w przypadku braku długich szeregów czasowych oraz jasna interpretacja.

Najprostszym sposobem określenia idealnej struktury podziału jest przyjęcie rozkładu zaludnienia w odniesieniu do zmiennych charakteryzujących kapitał ludzki, wielkości opisujących aktywność ekonomiczną i efekty tej działalności oraz rozkładu powierzchni poszczególnych regionów jako wzorca odniesienia dla infrastruktury i zanieczyszczeń środowiska. Takie same rodzaje odniesienia są stosowane przy obliczaniu wskaźników natężenia, czy też miar efektywności, ale też zmiany tych wskaźników w czasie, nie umożliwiają wnioskowania o występowaniu, lub braku konwergencji rozwoju regionów. Oczywiście można również opracować inne wzorce porównawcze na podstawie skomplikowanych procedur, ale na początek wykorzystanie zaproponowanych struktur porównawczych wydaje się być wystarczające.

Tablica 1. Miary podobieństwa regionów - kapitał ludzki i gospodarka.

L.p.	Zmienne	Miary podobieństwa						
		2001	2003	2005	2006	2007	2008	2009
1.	Urodzenia żywe L	0,9966	0,9970	0,9976	0,9975	0,9972	0,9974	0,9977
2.	Zgony niemowląt L	0,9943	0,9917	0,9945	0,9924	0,9861	0,9919	0,9899
3.	Dzieci w placówkach wychowawczych w wieku 6 lat L	0,9972	0,9971	0,9971	0,9971	0,9975	0,9974	0,9976
4.	Uczniowie w liceach ogólnokształcących L	0,9956	0,9963	0,9835	0,9953	0,9949	0,9941	0,9926
5.	Studenci szkół wyższych L	0,9779	0,9826	0,9835	0,9817	0,9797	0,9777	0,9781
6.	Pracujący (tys. osób) L	0,9915	0,9934	0,9943	0,9946	0,9946	0,9934	0,9940
7.	Zatrudnieni w sektorze B+R L	0,8362	0,8942	0,8542	0,8611	0,8596	0,8681	0,8642
8.	Bezrobotni zarejestrowani (w tys.) L	0,9861	0,9834	0,9830	0,9816	0,9743	0,9638	0,9758
9.	Srednia wartość miary podobieństwa	0,9719	0,9795	0,9735	0,9752	0,9729	0,9730	0,9737¹⁾
1.	Produkt krajowy brutto (mln zł) L	0,9716	0,9734	0,9690	0,9672	0,9674	0,9694	0,9697 ¹
2.	Nakłady inwestycyjne w przedsiębiorstwach wg. lokalizacji (mln zł) L	0,8521	0,9219	0,9381	0,9378	0,9376	0,9432	0,9655
3.	Wartość brutto środków trwałych (mln zł) L	0,9265	0,9313	0,9309	0,9350	0,9349	0,9357	0,9730
4.	Podmioty gospodarcze zarejestrowane w systemie REGON L	0,9902	0,9893	0,9867	0,9866	0,9869	0,9855	0,9849
5.	Osoby prawne i jednostki organizacyjne w systemie REGON L	0,9781	0,9774	0,9741	0,9733	0,9722	0,9705	0,9686
6.	Nakłady na B+R tys zł. L	0,7425	0,7419	0,7527	0,7583	0,7652	0,7527	0,7991
7.	Miejsca noclegowe w hotelach i obiektach turystycznych (w tys.) L	0,7776	0,7681	0,7868	0,8146	0,7817	0,7913	0,8031
8.	Srednia wartość miary podobieństwa	0,8912	0,9005	0,9055	0,9104	0,9066	0,9069	0,9234

Źródło: obliczenia własne na podstawie Statystycznych Roczników Województw z lat 2002, 2004, 2006, 2007, 2008, 2009 i 2010. 1) przyjęto, iż rozkład PKB wg województw w roku 2009 jest taki sam, jak w roku 2008.

Analiza oszacowanych miar podobieństwa i ich zmian w czasie

Miary podobieństwa oszacowano dla wielu wielkości (32) charakteryzujących zjawiska demograficzne, ekonomiczne, społeczne, a także odzwierciedlające stan infrastruktury i środowiska. Dane dotyczące województw, a więc na poziomie NUTS-2, zaczerpnięto z Roczników Statystycznych Województw, z lat 2002, 2004, 2006, 2007, 2008, 2009, i 2010. Obliczono również średnie miary podobieństwa posługując się wskaźnikami pogrupowanymi w następujące zbiory: kapitał ludzki, gospodarka, gospodarstwa domowe, infrastruktura i środowisko.

Tablica 2. Miary podobieństwa regionów - gospodarstwa domowe, infrastruktura i środowisko.

L.p.	Zmienne	Miary podobieństwa województw						
		2001	2003	2005	2006	2007	2008	2009
1.	Nominalne dochody w sektorze gospodarstw domowych (w zł)L	0,9887	0,9729	0,9894	0,9896	0,9897	0,9895	0,9896
2.	Liczba mieszkań (w tys.) L	0,9974	0,9977	0,9976	0,9976	0,9975	0,9875	0,9974
3.	Powierzchnia użytkowa mieszkań (tys.m ²) L	0,9987	0,9992	0,9991	0,9991	0,9990	0,9990	0,9989
4.	Zużycie wody w gosp.dom. (w h.m ³) L	0,9887	0,9912	0,9905	0,9998	0,9913	0,9908	0,9922
5.	Zużycie energii w gosp.dom. (Gwh) L	0,9725	0,9729	0,9735	0,9733	0,9746	0,9749	0,9750
6.	Zużycie gazu w gosp. dom. (w hm ³) L	0,9497	0,9465	0,9525	0,9500	0,9511	0,9481	0,9480
7.	Miejsca w domach opieki L	0,9920	0,9918	0,9901	0,9924	0,9939	0,9943	0,9957
8.	Widzowie w teatrach i inst. muzycznych (w tys.) L	0,9391	0,9499	0,9380	0,9345	0,9377	0,9434	0,9341
9.	Liczba gospodarstw korzystających z Internetu L	-	0,9625	0,9817	0,9842	0,9895	0,9889	0,9937
10.	Przestępstwa kryminalne L	0,9726	0,9777	0,9778	0,9780	0,9788	0,9858	0,9825
11.	Średnia wartość miary podobieństwa	0,9777	0,9762	0,9790	0,9785	0,9803	0,9802	0,9807
1.	Powiatowe drogi o twardej nawierzchni (km) P	0,9877	0,9880	0,9881	0,9875	0,9875	0,9858	0,9872
2.	Sieć rozdzielcza wodociągowa (km) P	0,9344	0,9393	0,9427	0,9429	0,9433	0,9432	0,9428
3.	Sieć rozdz. kanalizacyjna(km)P	0,9022	0,9042	0,8963	0,8952	0,8938	0,8931	0,8893
4.	Sieć rozdzielcza gazowa- km (P)	0,7348	0,7163	0,7200	0,7293	0,7358	0,7391	0,7745
5.	Średnia wartość miary podobieństwa	0,8898	0,8869	0,8868	0,8887	0,8901	0,8903	0,8984
1.	Emisja zanieczyszczeń pyłowych z zakładów szczególnie uciążliwych tys.t. P	0,7538	0,7614	0,7911	0,7918	0,7541	0,7998	0,8024
2.	Emisja zanieczyszczeń gazowych z zakładów szczególnie uciążliwych tys t. P	0,6280	0,6825	0,7001	0,6955	0,6910	0,5600	0,5444
3.	Zebrane odpady komunalne (tys. ton) (P)	0,8840	0,8748	0,8663	0,8663	0,8627	0,8678	0,8585
4.	Średnia wartość miary podobieństwa	0,7553	0,7729	0,7858	0,7845	0,7693	0,7425	0,7351
5.	Podobieństwo regionów w latach	0,8972	0,9032	0,9056	0,9075	0,9038	0,8986	0,9023

Źródło: obliczenia własne na podstawie RSW z lat 2002, 2004, 2006, 2007,2008, 2009 i 2010.

Stanowi to zatem podstawę wielowymiarowej oceny rozwoju regionalnego i określenia czy następuje wyrównywanie różnic w rozwoju regionów w Polsce. Oszacowane miary podobieństwa zamieszczone są w tablicach 1 i 2, wraz z opisem zmiennych użytych w analizie. Tak jak wspomniano uprzednio rozkład poszczególnych wielkości wg województw odnoszony jest – zależnie od charakteru zmiennej – bądź do powierzchni województwa, bądź do liczby ludności, które to wielkości pełnią rolę wzorców (w tablicach oznaczone P lub L).

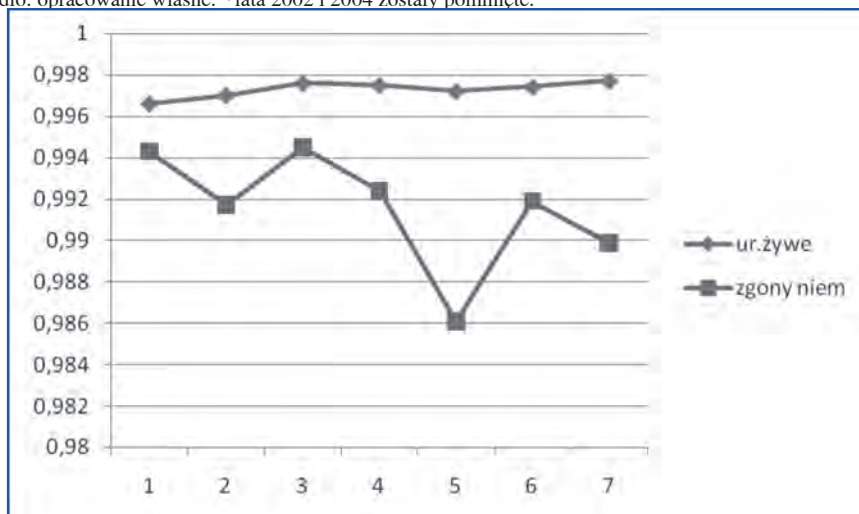
Analiza uzyskanych wartości miar podobieństwa wskazuje na największe zróżnicowanie regionów ze względu na zmienne charakteryzujące zanieczyszczenie środowiska, przy czym najniższa wartość miary podobieństwa dotyczy zanieczyszczeń gazowych z zakładów szczególnie uciążliwych. Jest to w pełni zrozumiałe zważywszy na znaczące różnice w regionalnej lokalizacji tych zakładów.

Wśród zmiennych odzwierciedlających infrastrukturę najniższą wartość miary podobieństwa, a więc wysokie zróżnicowanie uzyskano dla rozdzielczej sieci gazowej, następnie dla sieci kanalizacyjnej. W przypadku zbiorów zmiennych dotyczących kapitału ludzkiego i gospodarki najniższe wartości miar podobieństwa dotyczą zatrudnienia w sektorze B+R i nakładów na ten sektor oraz miejsc noclegowych w hotelach i obiektach turystycznych, co wynika ze skoncentrowanej lokalizacji jednostek naukowo-badawczych sektora B+R oraz występowania regionów turystycznych na terenach niektórych województw.

Zmiany wartości miar podobieństwa w czasie najlepiej odzwierciedlają wykresy 1 – 5, przy czym zostały zilustrowane tylko te wartości, które charakteryzują się znaczną zmiennością oraz średnie wartości miar podobieństwa dla kapitału ludzkiego, gospodarki, gospodarstw domowych i środowiska.

Wykres 1. Miary podobieństwa regionów – kapitał ludzki, w latach 2001-2009 ¹⁾

Źródło: opracowanie własne. ¹⁾ lata 2002 i 2004 zostały pominięte.

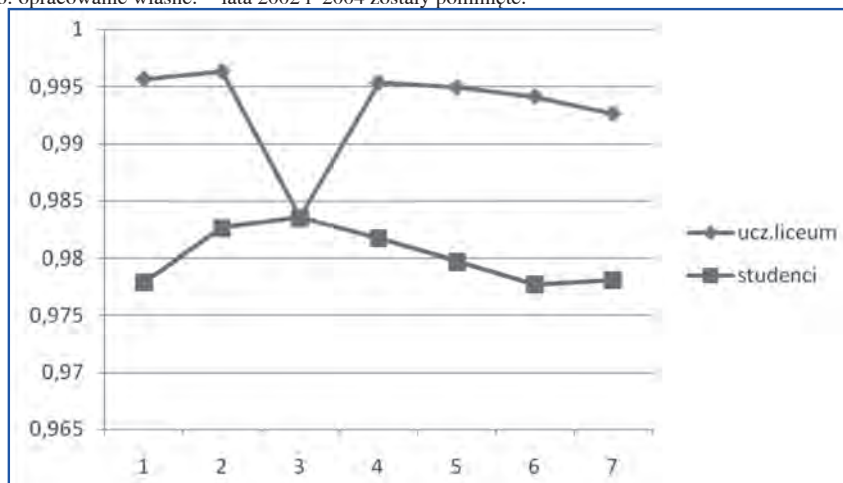


Zmienne demograficzne urodzenia żywe i zgony niemowląt - uwzględnione w zbiorze kapitał ludzki charakteryzują odmienne tendencje. Powolnemu procesowi konwergencji, a więc wyrównywania różnic regionalnych w przypadku urodzeń żywych, towarzyszy proces

dywergencji, charakteryzujący zgony niemowląt, co oczywiście jest zjawiskiem wysoce niekorzystnym. Skrajne wartości ułożone są w województwie opolskim (wartości najniższe) i w województwie Śląskim (wartości najwyższe) co należy kojarzyć ze stopniem zanieczyszczenia środowiska.

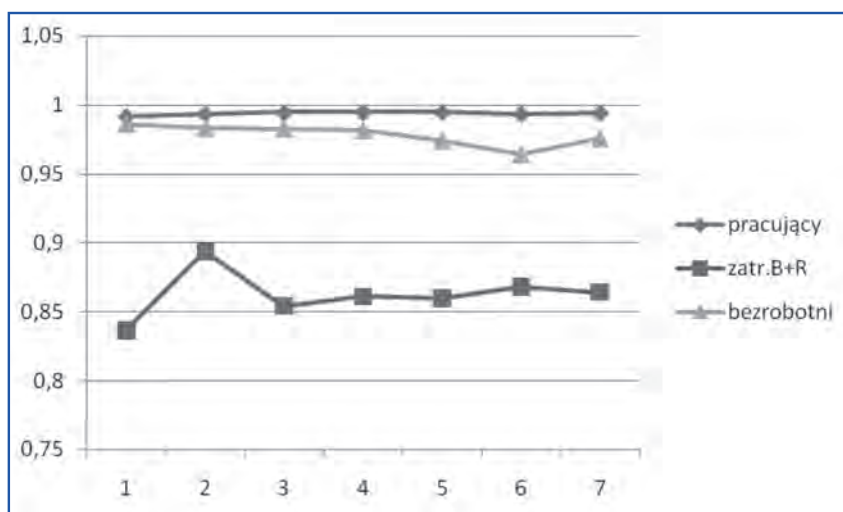
Wykres 2. Miary podobieństwa regionów – kapitał ludzki, w latach 2001 -2009¹⁾

Źródło: opracowanie własne. ¹⁾ lata 2002 i 2004 zostały pominięte.



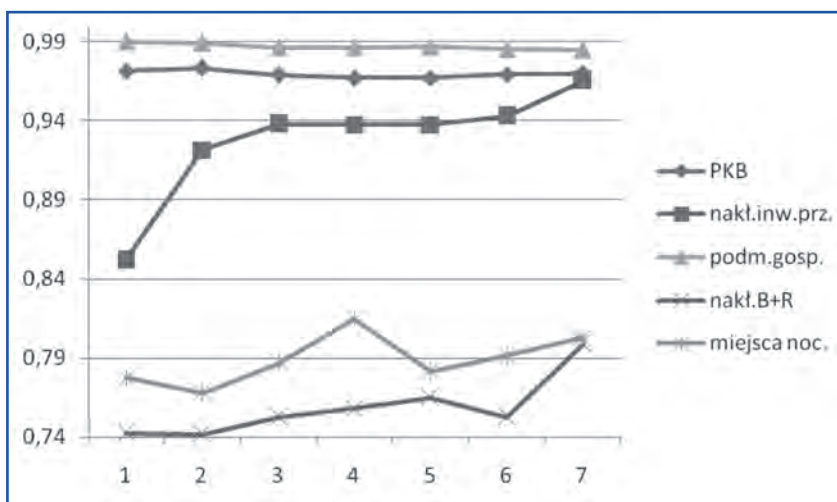
Zarówno w przypadku liczby uczniów liceów ogólnokształcących, jak też liczby studentów obserwujemy nieregularną zmienność miar podobieństwa w czasie, ale raczej należy skłonić się do wzrostu regionalnego zróżnicowania tych wielkości, a więc procesu dywergencji w ostatnich latach.

Wykres 3. Miary podobieństwa regionów w latach 2001 -2009¹⁾ - gospodarka.



Źródło: opracowanie własne. ¹⁾ lata 2002 i 2004 zostały pominięte.

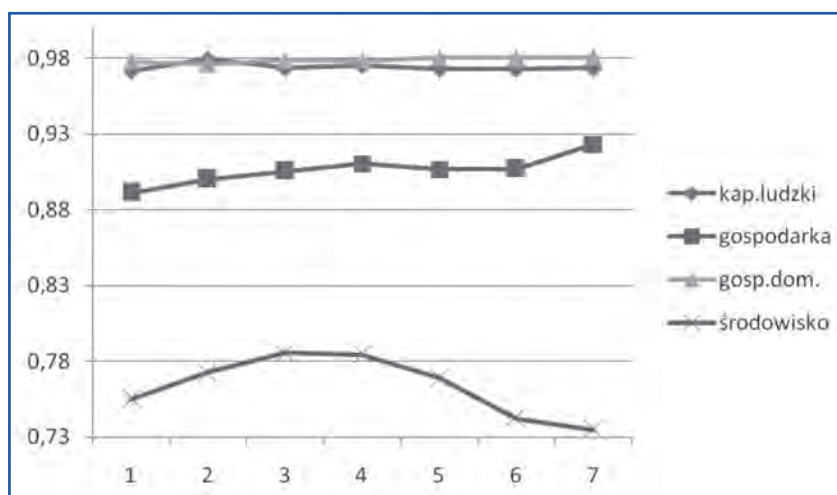
W przypadku gospodarki mamy do czynienia z konwergencją rozwoju w odniesieniu do nakładów inwestycyjnych przedsiębiorstw, nakładów na sektor B+R oraz liczby miejsc noclegowych, co jest niewątpliwie zjawiskiem korzystnym. Natomiast PKB i liczba podmiotów gospodarczych zarejestrowanych w systemie REGON charakteryzują się nieznaczną dywergencją w analizowanym okresie (por. wykresy 3 i 4).



Wykres 4. Miary podobieństwa regionów w latach 2001 – 2009¹⁾ - gospodarka.

Źródło: opracowanie własne. ¹⁾ lata 2002 i 2004 zostały pominięte.

Warto zwrócić uwagę na występowanie znaczącej konwergencji we własnych nakładach inwestycyjnych przedsiębiorstw, a więc wyrównywaniu się różnic między regionami. Wartość Wykres 5. Średnie miary podobieństwa regionów w latach 2001 – 2009¹⁾ .



Źródło: opracowanie własne. ¹⁾ lata 2002 i 2004 zostały pominięte.

miary podobieństwa dla tej wielkości zwiększyła się z 0,8521 w 2001 roku do 0,9655 w roku 2009-tym. Następuje również proces konwergencji w nakładach i zatrudnieniu w sektorze B+R. Natomiast PKB i liczba podmiotów gospodarczych zarejestrowanych w systemie REGON charakteryzują się nieznaczną dywergencją w analizowanym okresie (por. wykres 4).

Na wykresie 5 przedstawiono średnie miary podobieństwa dla kapitału ludzkiego, gospodarki, gospodarstw domowych i środowiska.

Gospodarstwa domowe charakteryzują się nieznaczną konwergencją, podobnie jak nieuwzględniona na wykresie infrastruktura o wyraźnie rosnących w ostatnich latach wartościach miar podobieństwa. Natomiast proces dywergencji następuje - począwszy od 2006 roku - w przypadku średniej miary podobieństwa dla środowiska, przy czym proces konwergencji w tym obszarze dotyczy wyłącznie emisji zanieczyszczeń pyłowych z zakładów szczególnie uciążliwych.

Wykres 5. dobrze odzwierciedla charakterystyki rozwoju regionalnego Polski w analizowanym okresie, wskazując na wysokie podobieństwo regionów w odniesieniu do kapitału ludzkiego i gospodarstw domowych oraz powolny proces konwergencji; niższe podobieństwo i wyraźny proces konwergencji w przypadku gospodarki oraz duże zróżnicowanie i proces dywergencji rozwoju regionalnego w obszarze środowiska, następujący po początkowo istniejącym procesie konwergencji (negatywny wpływ wzrostu gospodarczego).

Ogólna średnia wartość miary podobieństwa zamieszczona w tablicy 2 świadczy o występowaniu procesu konwergencji w rozwoju regionów w Polsce – wzrost wartości miary podobieństwa z 0,8912 w 2001 roku do 0,9234 w roku 2009.

Podsumowanie

- Metoda badania konwergencji rozwoju regionalnego na podstawie miar podobieństwa przyniosła dobre efekty, potwierdzając tym samym zasadność jej wykorzystania w analizie prawidłowości rozwoju regionalnego.

- Wnioski wynikające z zastosowania miar podobieństwa, dotyczące prawidłowości rozwoju regionów są spójne z analizą zmian w czasie znormalizowanych miar odległości od wzorca i w przypadku PKB również z wartościami współczynników zmienności.

- Analiza prawidłowości rozwoju regionalnego na podstawie miar podobieństwa daje całościowy i pełniejszy obraz obszarów ludzkiej działalności, efektów tej działalności i zmian dystrybucji efektów w czasie. Nie wymaga też konieczności dysponowania długimi szeregami czasowymi oraz operowania wartościami w cenach stałych.

- Ogólny obraz procesu rozwoju regionalnego Polski wskazuje na występowanie procesu konwergencji (wzrost ogólnej średniej miary podobieństwa regionów w czasie), aczkolwiek w przypadku wielu wielkości (np. zgony niemowląt, PKB, rozdysponowania funduszy unijnych, zanieczyszczenia środowiska) należy przeciwdziałać procesom dywergencji, poprzez aktywną politykę społeczno-gospodarczą.

- Podstawowym narzędziem polityki wyrównywania różnic w rozwoju regionów jest wpływ środków unijnych do poszczególnych regionów. Absorpcja tych środków zależy od wielu czynników wśród których dominującą rolę pełnią: możliwości zgromadzenia własnego wkładu finansowego koniecznego do realizacji programów operacyjnych, umiejętności i aktywności w zdobywaniu funduszy unijnych oraz specyfiki poszczególnych regionów upoważniającej do

korzystania z funduszy specjalnych. Nierównomierny podział środków sprzyja procesowi dywergencji i stąd też konieczna jest aktywna pomoc państwa dla regionów słabiej rozwiniętych w gromadzeniu własnych nakładów finansowych.

Biibliografia

1. Barro R.J. Economic Growth in a Cross Section of Countries. *Quarterly Journal of Political Economy*, nr 98, part II, str. 103-115. New York, Boston, London 1991.
2. Barro R.J., Sala-I-Martin Economic Growth . Mc Graw Hill, New York 1995.
3. Barro R.J., Sala-I-Martin Technological Diffusion, Convergence and Growth . "Journal of Economic Growth" 2, 1-27, 1997.
4. Cobb C.W., Douglas P.H. A Theory of Production. "American Economic Review", Supplement, 1928.
5. Cobb C.W., Douglas P.H. Production in Massachusetts Manufacturing 1890-1928. "Journal of Political Economy", 1930.
6. Islam N., What have we learn from the convergence debate?. "Journal of Economics Surveys" t.17, nr 3, 311-361, 2003.
7. Kudrycka I. Problemy i metody modelowania ekonometrycznego. PWN, Warszawa 1984.
8. Kudrycka I., Możliwości statystycznej oceny postępu naukowo-technicznego i dyfuzji nowoczesnej techniki. *Prace ZBSE*, z.188, 1990.
9. Kudrycka I., Dyfuzja nowoczesnej techniki i wnioski dla polskiej gospodarki. „Gospodarka Narodowa” nr 9, 1992.
10. Kudrycka I. Czynniki determinujące poziom PKB i możliwości rozwoju regionów. *Przestrzenno-czasowe modelowanie i prognozowanie zjawisk gospodarczych*. Str. 79-94. Red. Aleksander Zeliaś. Kraków 2005
11. Kudrycka I. Wpływ funduszy europejskich na wzrost gospodarczy i rozwój regionów. *Modelowanie i prognozowanie zjawisk społeczno-gospodarczych*. Str. 246-257.Red. Józef Pocięcha. Kraków 2008.
12. Kudrycka I., Regionalne wykorzystanie funduszy unijnych i ich wpływ na rozwój w latach 2004-2006 „Współczesne problemy modelowania i prognozowania zjawisk społeczno-gospodarczych” red. J. Pocięcha, Kraków 2009.
13. Kudrycka I., Wpływ Funduszy Unijnych na Wzrost gospodarczy i Rozwój Regionów w Polsce. *Vizja Press & IT*, Warszawa, 2010.
14. Le Gallo J., Ertur C., Baumont C., A Spatial Econometric Analysis of Convergence Across European Regions 1980-1995, red. B. Fingleton. "European Regional Growth" Springer, Berlin 2003.
15. Lopez –Bazo E, Vaya E., Artis M., Regional Externalities and Growth: Evidence from European Regions. "Journal of Regional Science", t.24 2004.
16. Niebuhr A., Schlitte F., Convergence, Trade and Factor Mobility in the European Union – Implication for Enlargement and Regional Policy. "Intereconomics", May-June 2004.
17. Paas T., Schlitte F. Regional Income Disparities and Spatial Interaction of Regional Convergence Processes. "Recent Development in INFORUM-type modeling", red. M. Plich, M. Przybyliński, wyd. Uniwersytetu Łódzkiego, 2008.
18. Theil J.H. Economic Forecast and Policy, Wyd. 2 North Holland, Amsterdam 1961.

Liczba znaków ze spacjami: 26 931

Informacje o autorze:

Prof. dr hab. Izabella Kudrycka

Wyższa Szkoła Finansów i Zarządzania w Warszawie

e-mail: Kudrycka @vizja.pl

Agnieszka Kuś

Mierniki jako narzędzie badania efektywności celów i zadań formułowanych w budżecie zadaniowym

Streszczenie

Poprawa efektywności działania całej państwowej sfery budżetowej wymaga wprowadzenia nowoczesnych metod zarządzania finansami publicznymi, do których można z pewnością zaliczyć metodę budżetowania zadaniowego.

Istotą budżetu zadaniowego jest zarządzanie działalnością jednostki samorządu terytorialnego (JST) poprzez sformułowane jasno i precyzyjnie cele i zadania służące do ich osiągnięcia. Budżetowanie zadaniowe stanowi alternatywny, w stosunku do układu tradycyjnego (dział - rozdział - paragraf), sposób opracowywania i wykonywania budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Pozwala na lepszą alokację zasobów finansowych i rzeczowych, w rezultacie właściwsze zaspokojenie potrzeb mieszkańców [Rudowicz 2010, s. 146].

Trzonem budżetu zadaniowego jest odpowiednio skonstruowany zestaw mierników, mierzący stopień realizacji poszczególnych celów i zadań publicznych w relacji do potrzeb oraz sposób ich wykonania w relacji do posiadanych zasobów [Pogoda 2010, s.115].

Celem artykułu jest zaprezentowanie mierników jako narzędzia umożliwiającego pomiar efektywności realizowanych w ramach budżetu zadaniowego zadań i celów. Realizacja tak określonego celu została dokonana w oparciu o analizę wybranych fragmentów budżetu państwa w ujęciu zadaniowym na rok 2012 i budżetu zadaniowego Goleniowa z roku 2011 oraz przegląd aktualnej literatury z zakresu finansów publicznych i zarządzania jednostkami samorządu terytorialnego. W pracy omówiono proces tworzenia mierników, opisano własności dobrze skonstruowanych mierników oraz zaprezentowano przykłady mierników występujących w budżetach zadaniowych opracowywanych zarówno na szczeblu lokalnym jak i rządowym.

Słowa kluczowe: budżet zadaniowy, miernik, efektywność, jednostka samorządu terytorialnego (JTS)

Wstęp

W ostatnich latach w Polsce podejmowane są działania mające na celu poprawę funkcjonowania sektora finansów publicznych. Istotnym elementem tych działań jest wdrażanie najnowszych osiągnięć światowych w zakresie nowoczesnych metod planowania oraz zarządzania

wydatkami publicznymi – tj. planowania wieloletniego wydatków, a także ściśle powiązanego z tym planowaniem budżetu zadaniowego.

Teoretyczną podstawę konstruowania budżetu państwa metodą zadaniową stworzyła koncepcja Nowego Zarządzania Publicznego (New Public Management), która oparta jest na próbie zastosowania w sektorze publicznym zasad i technik zarządzania znanych i sprawdzonych w działalności sektora prywatnego. Takie rozwiązanie powoduje wzrost racjonalności wydatkowania środków publicznych oraz umożliwia rzeczywistą oceną jego efektywności i skuteczności [Zalewski, 2005].

Istotą budżetu zadaniowego jest zarządzanie środkami publicznymi przez cele. Cele te są skonkretyzowane oraz ich realizacja następuje według określonej hierarchii. Na każdym etapie realizacji zadań w ramach określonego celu za pomocą odpowiednich mierników mierzy się ich efektywność. Zatem budżet zadaniowy pozwala ustalić, które zadania dla danego celu są najważniejsze i zmierzyć, jak zostały wykonane [Marczakowska-Proczka 2008, s. 114].

Budżet zadaniowy jest metodą zarządzania finansami publicznymi zalecaną przez Komisję Europejską. Obecnie na całym świecie metodę budżetu zadaniowego wykorzystuje ponad 50 krajów, niektóre z nich w formie częściowej, jako dodatek do tradycyjnego budżetowania, niektóre zaś jako całościowe rozwiązanie zastępujące dotychczasowy model budżetu [Postuła, Perczyński 2010, s. 27].

Wdrażanie budżetu zadaniowego w Polsce – jak i w innych krajach wprowadzających podobne narzędzie zarządzania finansami publicznymi – następuje w sposób zaplanowany i stopniowy, co jest niezbędnym wymogiem powodzenia tej zmiany, ze względu na jej nowatorstwo, złożoność i szeroki obszar przedmiotowy, a co za tym idzie – potrzebę zapewnienia bezpieczeństwa finansów publicznych [Postuła, Perczyński 2010, s. 26].

Decyzję o rozpoczęciu wdrażania metody zadaniowej do budżetu państwa rząd polski podjął w roku 2006. Pierwsze prace nad reformą prowadzone były w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, jednak w 2008 roku wdrażanie budżetu zadaniowego zostało powierzone Ministerstwu Finansów. Do chwili obecnej Polska poczyniła ogromny postęp na drodze do upowszechnienia nowoczesnych metod zarządzania finansami publicznymi. Sporządzona została metodologia budżetu zadaniowego, opracowane zostały założenia do projektu systemu informatycznego obsługującego to narzędzie, przygotowano koncepcję monitoringu wykonywania budżetu zadaniowego, a także sporządzono bazy mierników dla każdej z 22 funkcji państwa. Obecnie budżetowanie zadaniowe wprowadzono do wszystkich agencji państwowych oraz wybranych państwowych funduszy celowych. W 2012 r. budżetem zadaniowym mają już zostać objęte wszystkie jednostki sektora finansów publicznych [Postuła, Perczyński 2010].

Problem racjonalizacji i efektywności wydatków publicznych jest ważny nie tylko na szczeblu centralnym, ale również lokalnym, dlatego też polskie samorządy, dostrzegając korzyści jakie można uzyskać dzięki zastosowaniu metody tworzenia budżetu innej niż tradycyjna, coraz częściej sięgają po rozwiązania opracowane na podstawie doświadczeń innych krajów. Należy podkreślić, iż obecnie, w myśl obowiązującego prawa, budżety zadaniowe dla jednostek samorządu terytorialnego nie mogą stanowić zastępczej, a jedynie uzupełniającej, formę prezentacji budżetu jednostki samorządu terytorialnego [www.budzet-zadaniowy.com].

Wprowadzanie budżetu zadaniowego rozpoczął w 1994 roku samorząd Krakowa, który jako pierwszy dostrzegł potrzebę reformy swoich struktur i metod zarządzania w kierunku bar-

dziej skutecznych, pozwalających na podniesienie efektywności działań. Metoda planowania i wykorzystywania budżetu opracowana w Krakowie stała się wzorcem dla innych jednostek samorządu terytorialnego wdrażających nowoczesne narzędzia zarządzania. [Owsiak 2002, s. 88].

Eksperymenty polegające na zmianie procedur planowania rocznego i przygotowywania budżetu w układzie zadaniowym przygotowało już w Polsce kilkadziesiąt gmin. Są wśród nich wielkie miasta jak Kraków czy Poznań, ale też małe gminy miejsko-wiejskie jak na przykład Bychawa czy Olesko. Zakres wdrożenia zmian był różny, w większości obejmował całość administracji łącznie z jednostkami i zakładami budżetowymi, w niektórych gminach np. w Bielsko-Białej wdrożono budżetowanie zadaniowe jedynie w kilku działach urzędu. [Owsiak 2002, s. 136].

Upowszechnianie zadaniowej metody konstrukcji budżetu na szczeblu samorządowym stało się możliwe dzięki wsparciu wielu projektów i programów pomocowych. Przykładem może być realizowany w ramach pomocy amerykańskiej dla Polski w latach 1998-2000 Program Partnerstwo dla Samorządu Terytorialnego (Local Government Partnership Program), czy też Program Rozwoju Instytucjonalnego, który obejmował lata 2002-2003 i przeprowadzony był w 30 jednostkach samorządu terytorialnego oraz 3 urzędach wojewódzkich [Owsiak 2002, s. 122].

Celem artykułu jest zaprezentowanie mierników, jako narzędzia umożliwiającego pomiar efektywności realizowanych w ramach budżetu zadaniowego zadań i celów. Aby zrealizować tak sformułowany cel, w pierwszej kolejności dokonano ogólnej charakterystyki budżetu zadaniowego, a następnie pokazano, w jaki sposób wprowadzenie tej nowoczesnej metody zarządzania może powodować wzrost efektywności wydatkowania środków publicznych. Szczególna uwaga została poświęcona miernikom i ich znaczeniu dla całego procesu budżetowania. Omówione zostały własności dobrze skonstruowanych mierników oraz zaprezentowane przykłady mierników występujących w budżetach zadaniowych opracowywanych zarówno na szczeblu samorządowym jak i rządowym.

Istota, zakres i struktura budżetu zadaniowego

Gminy w Polsce najczęściej wykorzystują budżet w ujęciu tradycyjnym, który sporządza się według podziałek klasyfikacji budżetowej (części, działów, rozdziałów i paragrafów), wykorzystując podejście przedmiot-wydatek. To zestawienie nie zapewnia jednak właściwego i precyzyjnego alokowania środków finansowych [Borowiec 2007, s. 167]. Alternatywnym sposobem opracowywania i wykonywania budżetu jest budżet zadaniowy. Jest to plan finansowy przygotowywany w ten sposób, że zanim wydatki zostaną rozpisane w klasyfikacji budżetowej, administracja przygotowuje – w postaci zadań budżetowych – szczegółowe rzeczowo-finansowe plany zamierzeń, jakie mają realizować dysponenci [Owsiak 2002, s. 90].

Do głównych celów budżetowania zadaniowego zalicza się zapewnienie większej skuteczności realizowanych przez jednostkę zadań oraz zwiększenie efektywności wydatkowania środków publicznych. Kluczem do osiągnięcia powyższych celów jest powiązanie poszczególnych dochodów i wydatków z konkretnymi zadaniami realizowanymi w celu zaspokojenia potrzeb społeczności, dotyczy to zarówno wydatków bieżących, jak i inwestycyjnych. Takie podejście pozwala na dostosowanie środków finansowych do rzeczywistych potrzeb, sprawniejszą kontrolę skuteczności realizacji zamierzeń o charakterze strategicznym, a także, dzięki porównaniu nakładów z wynikami, sprawniejszą kontrolę efektywności wykorzystywania środków.

Istota budżetu zadaniowego opiera się zatem na odejściu od klasycznego rozumienia sposobów zarządzania budżetem państwa, opierających się na swoistej grze instytucji publicznych, walczących o jak najkorzystniejszą dla siebie wersję budżetu. W przypadku budżetu zadaniowego zamiast instytucji, podstawowym kryterium podziału środków stają się zadania, które muszą być wypełnione przez państwo (lub jednostkę samorządu terytorialnego) [Orłowski 2010, s. 112].

Wdrożenie budżetu zadaniowego w gminie prowadzi do uporządkowania procedur planowania budżetu i obiegu dokumentów. Zapewnia poprawę przejrzystości finansów publicznych, oraz dostarcza obywatelom i parlamentarzystom bardziej czytelnej informacji na temat podejmowanych działań i ich kosztów. Budżet zadaniowy sprzyja więc poprawie pracy urzędu i jego jednostek organizacyjnych [Borowiec, 2007].

Wprowadzenie budżetu zadaniowego może przynieść również wiele innych wymiernych korzyści, do których należy zaliczyć [Kozuń-Cieślak 2010, s. 15]:

- usprawnienie zarządzania finansami, które nie jest sprowadzane jedynie do zarządzania masą pieniądza, ale zostaje poszerzone o bardziej funkcjonalny wymiar – zarządzanie zadaniami (projektami) reprezentującymi jednocześnie aspekty rzeczowe i finansowe, łącznie z pomiarem efektów pracy,
- zmianę zasad alokacji środków i samego sposobu planowania budżetu na podstawie zobiektywizowanych kryteriów, kalkulacji sporządzonej dla każdego projektu, co jest odwrotnością zasady przetargowo- uznaniowego przyznawania środków i stanowi źródło oszczędności oraz podnoszenia wydajności pracy;
- pełniejsze wykorzystanie niektórych mechanizmów rynku – wprowadzenie elementów „gry rynkowej” pomiędzy jednostkami starającymi się o środki z budżetu znajduje wyraz zarówno w sposobie prezentacji zamierzeń, jak i w cenach oferowanych usług przy założonych standardach jakości (daje to podstawy do wyboru najkorzystniejszej oferty oraz możliwość porównania kosztów świadczonych usług z cenami oferowanymi przez sektor prywatny).

Budżet zadaniowy spełnia również funkcję komunikacyjną – układ budżetu zadaniowego generuje nieporównywalnie więcej informacji o działaniach jednostki samorządu terytorialnego niż budżet tradycyjny, który jest mało czytelny i często niezrozumiały dla społeczności lokalnej. Budżet zadaniowy spełnia zatem znacznie lepiej wymóg jawności i przejrzystości finansów publicznych niż budżet tradycyjny [Doganowski 2003, s. 28]

Prawidłowo skonstruowany budżet zadaniowy powinien się opierać na trzech solidnych filarach: zadaniach, celach i miernikach. Zadanie jest elementarną jednostką w strukturze budżetu zadaniowego. Jego charakterystyczną cechą jest to, iż obejmuje ono działalność jednorodną. Dzięki temu można precyzyjnie określić cel realizacji zadania, stopień jego wykonania (efekt) oraz ponoszone koszty [Owsiak 2002, s. 89].

Osoby odpowiedzialne za przygotowanie budżetu zadaniowego są zobligowane do aktualizowania lub wprowadzania nowych zadań w zależności od priorytetów określonych przez najwyższe władze. Szczególny nacisk musi być położony na odpowiedzialność pracowników (resortów lub jednostek) za poszczególne funkcje, zadania i podzadania. Każda osoba zajmująca się danym elementem powinna być wymieniona z imienia i z nazwiska, to właśnie na niej winna spoczywać odpowiedzialność za prawidłowe opracowanie zadania [Świaniewicz 2004, s. 10].

Interpretacja zadań w budżecie zadaniowym różni się od tej, która występuje w ustawie

o samorządzie gminnym, samorządzie powiatu czy województwa. Ustawy te zadaniami JST nazywają szeroko pojęte dziedziny i funkcje, za które samorządy odpowiadają podczas gdy w budżecie zadaniowym przyjęto definicję zadania jako podstawowego elementu struktury budżetowej, czyli najmniejszej jednostki rozliczeniowej. Zadanie w języku budżetowania zadaniowego jest zatem pojęciem znacznie węższym niż w tradycyjnej klasyfikacji budżetowej [Owsiak 2002, s.89].

Złożoność działalności ujmowanej w zadania może niekiedy zmusić do wyodrębnienia podzadań. Rozwiązania takie podyktowane jest przejrzystością całego budżetu, który w innym razie obejmowałby nadmierną liczbę zadań i mógłby stanowić problem przy podejmowaniu decyzji podmiotów procesu budżetowego, zwłaszcza polityków. Formułowanie podzadań nie może jednak naruszać kardynalnych zasad obowiązujących przy posługiwaniu się budżetem zadaniowym, a mianowicie zasady jednorodności działalności objętej zadaniem oraz zasady jednoznacznej podmiotowej odpowiedzialności za całe realizowane zadanie lub za jego wyodrębnioną część [Owsiak, Stabryła-Chudzio 2010, s.45].

Zadania i podzadania mogą być podzielone na poszczególne działania, których nie ujmuje się jednak w budżecie państwa ze względu na zbyt dużą szczegółowość. Wyodrębnienie ich przez dysponentów jest jednak niezbędne, ponieważ ułatwia realizację zadań budżetowych i pozwala na koordynację prac [Owsiak, Stabryła-Chudzio 2010, s. 48].

W przypadku budżetu państwa nadrzędną jednostkę klasyfikacji budżetowej stanowią funkcje. W ramach 22 funkcji wyszczególnione są zadania z zakresu jednorodnego obszaru działalności państwa. Takie rozwiązanie powoduje, iż pomimo ogromnej skali podejmowanych przez władze centralne działań budżet państwa jest bardzo przejrzysty. Fakt ten potwierdza zaprezentowany tabeli 1 fragment budżetu państwa w ujęciu zadaniowym na rok 2012, dla funkcji 3: Edukacja, wychowanie i opieka.

Tabela 1. Formułowanie zadań na przykładzie funkcji 3 w budżecie państwa na rok 2012.

FUNKCJA	FUNKCJA 3. EDUKACJA, WYCHOWANIE I OPIEKA
Zadanie	3.1. Oświata i wychowanie
Podzadanie	3.1.1. Zarządzanie i nadzór nad systemem oświaty 3.1.2. Kształcenie ogólne, zawodowe i ustawiczne 3.1.3. Kształcenie i doskonalenie nauczycieli oraz kształtowanie ich pragmatyki zawodowej 3.1.4. Egzaminowanie zewnętrzne 3.1.5. Wspieranie dzieci i młodzieży ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi, w tym uczniów zdolnych 3.1.6. Edukacja pozalekcyjna i pozaszkolna 3.1.7. Wspieranie działalności edukacyjno-wychowawczej 3.1.8. Wspomaganie JST w finansowaniu zadań oświatowych poprzez część oświatową subwencji ogólnej 3.1.9. Utrzymanie i rozbudowa infrastruktury systemu oświat
Zadanie	3.2. Szkolnictwo wyższe
Podzadanie	3.2.1. Zarządzanie systemem szkolnictwa wyższego 3.2.2. Kształcenie w szkolnictwie wyższym 3.2.3. Wsparcie procesu studiowania 3.2.4. Utrzymanie i rozbudowa infrastruktury szkolnictwa wyższego

Źródło: Opracowanie własne na podstawie-Projekt ustawy budżetowej na rok 2012 uchwalonego przez Radę Ministrów w dniu 27 września 2011r.

Metodologia stosowania budżetu zadaniowego zakłada, iż każde zadanie powinno mieć jasno określony cel. Dopiero wtedy możliwe jest wykorzystanie potencjalnych korzyści, jakie niesie za sobą wprowadzanie budżetu zadaniowego. Cel-to w ramach budżetu zadaniowego świadomie określony stan przyszły, który uważany jest za pożądany, do którego zmierza się w działaniu, drogą realizacji sprecyzowanych zadań i podzadań. Właściwie sformułowany cel powinien precyzyjnie określać co, gdzie i kiedy ma być zrealizowane [www.budzet-zadaniowy.com].

W przypadku jednostek samorządu terytorialnego cele wynikają z aspektów prawnych oraz lokalnej polityki prowadzonej przez zarządzających instytucjami publicznymi. Cele są ustalone w dokumentach strategicznych, jakie w każdej jednostce obowiązują. Są to przykładowo strategię rozwoju (strategie ogólne, strategię branżowe/sektorowe, np. strategia rozwoju oświaty), czy też wymagane przy pozyskiwaniu środków unijnych programy rozwoju lokalnego [Heciak 2007, s.16].

Istnieje pięć zasad, określających poprawnie sformułowany cel. Według nich cel powinien być [Orłowski 2010, s.89]:

- Konkretny (Specific), tzn. jasno, precyzyjnie sformułowany, czytelny dla osób go realizujących, nie budzący wątpliwości interpretacyjnych.
- Mierzalny (Measurable), powinien być tak skonstruowany aby możliwe było zastosowanie odpowiedniej metody pomiaru (ilościowego i jakościowego) stopnia jego realizacji.
- Akceptowalny (Achievable) przez wszystkie jednostki odpowiedzialne za jego realizację.
- Realistyczny (Realistic), ambitny, lecz jednocześnie możliwy do osiągnięcia. Musi istnieć przekonanie, że realizacja celu ma sens z punktu widzenia potrzeb.
- Określony w czasie (Time-bound), tzn. posiadający określone terminy rozpoczęcia i jego ostatecznej realizacji.

Powyższe zasady są określane skrótem SMART (od angielskich określeń: Specific, Measurable, Achievable, Realistic, Time-bound) i stanowią podstawowe kryterium poprawności sformułowanych celów.

Zgodnie z przyjętą metodyką budżetu zadaniowego, celów nie należy mnożyć ponad potrzebę. Unika się w ten sposób zagrożeń związanych z ustaleniem sprzecznych ze sobą celów. Cele powinny być sformułowane tak, aby odnosiły się do efektów działań, a nie do działań, które służą ich osiągnięciu [Rudowicz 2010, s. 141].

Pomiar skuteczności i efektywności realizacji celów i zadań - mierniki

Zasada efektywności wydatkowania środków publicznych jest jedną z nadrzędnych zasad, które należy przestrzegać podczas konstruowania budżetu zadaniowego państwa czy też jednostki samorządu terytorialnego. Jest ona podyktowana zapisem ustawy o finansach publicznych, który mówi, iż „wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów”¹.

Jest to definicja odnosząca się do efektywności gospodarowania wykorzystywanej w naukach o finansach przedsiębiorstw. W poszerzonej wersji efektywność wydatkowania środków publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego można rozumieć jako skuteczne oddzia-

1 - Ustawa o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 roku (Dz. U. Nr 157, poz. 1240).

tywanie decyzyjne, mające na celu realizację potrzeb lokalnych społeczności przy optymalnym pokryciu zapotrzebowania za środki finansowe w warunkach zrównoważonego budżetu. Zrównoważony budżet jest obowiązkiem każdego samorządu, a zaspokojenie potrzeb w ramach posiadanych ograniczonych środków jest jego powinnością, stąd też gdy budżet jest efektywny, to jest on efektywny w sensie finansowym jak i społecznym [Bożek 2001, s. 22].

O efektywności można mówić tylko wtedy, gdy spełniony jest warunek każdego racjonalnego działania: czyli istnieje precyzyjna i jednoznaczna wiedza na temat tego, co należy osiągnąć i jakim kosztem to zostało osiągnięte. Aby mierzyć efektywność i jej wymagać należy zatem najpierw zdefiniować oczekiwane efekty oraz opracować narzędzia jej pomiaru [Owsiak, 2002].

W przypadku budżetu zadaniowego pomiar efektywności i skuteczności realizacji zadań i celów polega na odniesieniu rzeczywistych efektów do efektów planowanych oraz poniesionych nakładów. Pomiar skuteczności realizacji celu jest możliwy do rozwiązania dzięki przestrzeganiu zasad mierzalności celów. Celowi, który jest mierzalny, można przyporządkować odpowiedni zestaw mierników. Mierniki są zatem narzędziem pozwalającym dokonać pomiaru i oceny skuteczności realizowanych w ramach budżetu zadaniowego celów i zadań.

Zgodnie z założeniami metodologicznymi mierniki w budżecie zadaniowym powinny z jednej strony spełniać kryteria adekwatności i wykonalności, co oznacza, że powinny być ściśle skorelowane z danym celem, aby umożliwić trafność i precyzję badania stopnia osiągnięcia zamierzonych rezultatów ich wartości. Powinny także odzwierciedlać założone cele i umożliwiać podejmowanie decyzji zarządczych. Z drugiej strony wybrane miary muszą być akceptowane przez wszystkie jednostki wykonujące dane zadanie, proste w konstrukcji, możliwe do policzenia oraz co istotne – ich pomiar nie powinien generować zbyt wysokich dodatkowych kosztów, lecz być porównywalny do wagi otrzymywanych za ich pomocą informacji [Urbaniak, Strunniak 2009, s. 95].

Mierniki powinny unikać stwarzania negatywnych bodźców, tzn. nie mogą zachęcać do niepożądanego lub marnotrawnego działania, muszą być łatwo weryfikowalne oraz poparte wyraźną dokumentacją, potwierdzającą zasobność procesów generujących dany miernik [Rudowicz 2010, s. 142].

Dobre określone mierniki powinny dodatkowo charakteryzować się następującymi właściwościami [Przetocka, Pakoński 2000, s. 117]:

- muszą uwzględniać istotne potrzeby wspólnoty; mieszkańcy powinni wiedzieć, czy mierzone wielkości ulegają zmianom w pożądanym kierunku,
- ich wartość może ulegać zmianie w wyniku działań administracji podległej samorządowi.

Proces konstruowania mierników jest procesem długofalowym i obejmuje następujące etapy [Pogoda i in., 2010]:

1. precyzyjne określenie celów zadania;
2. określenie do czego potrzebna będzie informacja otrzymana w wyniku zastosowania danego miernika;
3. określenie aspektów wykonania zadania, które będą podlegać pomiarowi, mierniki stopnia realizacji celów powinny być skoncentrowane na tych obszarach działań jednostki, które są dla niej najważniejsze;
4. wybór mierników wykonania zadań;
5. określenie standardów pozwalających ocenić czy dane zadanie zostało wykonane w sposób zadowalający, standardy te stanowią wzorzec do którego należy dążyć;

6. zidentyfikowanie przyczyn pozytywnej lub negatywnej oceny realizacji zadania;
7. zaprezentowanie wyników dokonanych pomiarów.

Kluczowe znaczenie dla całego procesu tworzenia bazy mierników ma ustalenie wartości bazowej miernika. Określenie tej wartości pozwala na ocenę postępu osiągniętego w wyniku realizacji zadań (podzadań). Należy zatem starannie zdefiniować wszystkie okoliczności zbierania danych używanych do obliczeń. Procedura musi być zapisana i przestrzegana z dokładnością analogiczną do rejestracji danych w rachunkowości firm. Dla obliczania mierników i wskaźników należy rejestrować nie tylko dane finansowe, ale również ściśle ustalić definicje wielkości niefinansowych [Przetocka, Pakoński 2000, s. 117].

Podczas określania mierników należy pamiętać również o tym, aby mierniki związane z określonym zadaniem były spójne z miernikami określonymi dla innych poziomów klasyfikacji budżetowej oraz zdefiniowane w sposób zapewniający ciągłość pomiaru w wieloletniej perspektywie [<http://www.budzet-zadaniowy.com>].

Podczas konstruowania mierników określających stopień realizacji zadania należy zwrócić uwagę na to, iż pełne wykonanie zadania nie musi być równoważne z osiągnięciem zamierzonego celu, dlatego przy konstrukcji budżetu zadaniowego dobór mierników powinien odzwierciedlać nie tylko stopień realizacji celu i powstanie odpowiedniego produktu, ale przede wszystkim planowanego rezultatu i wysokości poniesionych kosztów [Owsiak, Stabryła-Chudzio 2010, s. 58]. Przykładem może być zadanie polegające na zapewnieniu przestrzegania prawa w procesie budowlanym oraz bezpieczeństwa użytkowania obiektów budowlanych. Produktem stanie się liczba skontrolowanych budów i obiektów, co jeszcze nie oznacza, że wszędzie, gdzie dotarła kontrola prace budowlane przebiegają bez zastrzeżeń (są tam przestrzegane przepisy bezpieczeństwa). Dopiero rezultat w postaci liczby skontrolowanych obiektów, w których nie zauważono żadnych uchybień może być podstawą oceny osiągnięcia celu.

Istnieje kilka klasyfikacji mierników stopnia realizacji celów i zadań. Według najogólniejszej z nich, mierniki można podzielić na [Pogoda i in., 2010]:

- Mierniki skuteczności, za pomocą których skuteczność realizacji mierzy się poprzez odniesienie rzeczywistych efektów realizacji do efektów planowanych np. średni czas dojazdu do pracy w mieście.
- Mierniki efektywności mierzące zależność pomiędzy poniesionymi nakładami i osiągniętymi efektami (wynikami).

Szczególnym rodzajem miernika efektywności jest miernik kosztu jednostkowego np. koszt utrzymania nawierzchni 1 km pasa ruchu w danym roku.

Kolejna klasyfikacja mierników oparta jest na „zasadzie modelu produkcji” lub inaczej zasadzie 3E (ang. Economy, Efficiency, Effectiveness). Istotą tej zasady jest stwierdzenie, iż działalność sektora finansów publicznych można rozważać jako proces produkcyjny, w którym przy określonej ilości nakładów (ang. input) można wyprodukować określoną ilość produktów – wyników (ang. output), które służą do realizacji określonych skutków – rezultatów (ang. outcome). W ramach modelu produkcyjnego mierniki można podzielić na następujące kategorie [Pogoda i in. 2010, s.131]:

- Mierniki nakładów, dotyczące wykorzystania ludzi, wyposażenia, budynków itp. Nakłady wyrażane są z reguły w kategoriach wielkości wydatków lub czasu pracy. Mierniki nakładów odnoszą się do oszczędności, z jaką wykorzystywane są nakłady, służące

dostarczaniu wyników (produktów) i skutków. Mierniki nakładu, wyrażone w stosunku do wyników i skutków wykorzystywane są odpowiednio do pomiarów: wydajności i skuteczności kosztów.

- Mierniki wyników (produktów) - odzwierciedlają wykonanie danego zadania i pokazują konkretne dobra i usługi wyprodukowane przez sektor publiczny w ramach danego zadania. Powyższe mierniki wyrażone są z reguły w łatwo kwantyfikowanych jednostkach fizycznych, np. długość wybudowanych dróg, czy liczba mieszkańców, która uzyskała pomoc socjalną.
- Mierniki skutków, związane są ze skutecznością podejmowanych działań opisując ich efekty. Przybierają one formę wskaźników fizycznych (np. spadek liczby bezrobotnych wskutek zorganizowanych kursów szkoleniowych) lub wskaźników finansowych (np. obniżenie cen dostępu do Internetu). Mierniki skutków odgrywają istotniejszą niż mierniki wyników rolę w ocenie osiągnięć realizowanych zadań (programów działań). Są one jednak trudniejsze do zdefiniowania z uwagi na fakt, iż często skutków realizacji zadań można się spodziewać dopiero po kilku latach i nawet w sytuacji gdy się one pojawiają, trudno jest rozstrzygnąć, czy są one jedynie wynikiem działań określonych w budżecie zadaniowym.

Tabela 2. Mierniki dla zadania 3.2: Szkolnictwo wyższe, w budżecie zadaniowym państwa na rok 2012.

Cel	Miernik	Wartość bazowa miernika
Przygotowanie fachowej kadry dla potrzeb rynku	Liczba absolwentów uczelni morskich (w szt.)	2036
Kształcenie studentów i doktorantów	Liczba studentów i doktorantów w stosunku do roku poprzedniego (%)	103,53
Dostosowanie kształcenia do potrzeb gospodarki	Liczba absolwentów kształconych w trybie stacjonarnym, którzy objęli stanowisko służbowe w relacji do liczby wakatów na stanowiskach podporucznika	69,00%
	Relacja liczby absolwentów kursów do ogólnej liczby potrzeb SZ RP określonych w Planie doskonalenia zawodowego SZ RP	83,10%
Zapewnienie dostępu do edukacji na poziomie wyższym	Udział osób z wyższym wykształceniem w liczbie osób w społeczeństwie polskim (251+)	22,59%
Zapewnienie wysokokwalifikowanej kadry dla transportu Lotniczego	Liczba studentów kończących szkolenie lotnicze z wynikiem pozytywnym (rok bieżący do roku ubiegłego)	90%
Wykształcenie kadr dla zawodów medycznych na poziomie studiów wyższych	Liczba osób składających Lekarski Egzamin Państwowy i Lekarsko-Dentystyczny Egzamin Państwowy z wynikiem pozytywnym w stosunku do całkowitej liczby osób przystępujących do tych egzaminów w danym roku w celu uzyskania prawa wykonywania zawodu	0,931
Poprawa jakości kształcenia	Liczba osób składających Lekarski Egzamin Państwowy i Lekarsko-Dentystyczny Egzamin Państwowy z wynikiem pozytywnym w stosunku do całkowitej liczby osób przystępujących do tych egzaminów w danym roku w celu uzyskania prawa wykonywania zawodu	0,931

Źródło: Opracowanie własne na podstawie-Projektu ustawy budżetowej na rok 2012 uchwalonego przez Radę

Ministrów w dniu 27 września 2011r.

Proces określania mierników do poszczególnych zadań (podzadań) realizowanych na szczeblu rządowym odbywa się na podstawie bazy mierników przygotowanej na zlecenie Ministerstwa Finansów. Baza ta zawiera zestaw mierników przyporządkowanych do każdej z 22 określonych na potrzeby budżetu zadaniowego funkcji państwa. Przykładowy zestaw mierników przyporządkowanych do zadania 3.2: Szkolnictwo wyższe, realizowanego w ramach funkcji 3: Edukacja, wychowanie i opieka, zawiera tabela 2.

Badania jednostek samorządu terytorialnego, które wdrażały nowe narzędzia budżetowania pokazują, iż w budżetach zadaniowych tworzonych na szczeblu samorządowym można znaleźć przy-

Tabela 3. Formułowanie mierników w budżecie zadaniowym Goleniowa na rok 2011.

Nazwa	Cel strategiczny	Miernik celu strategicznego	Cel operacyjny podzadania (na kolejne 2-3 lata)	Miernik celu operacyjnego
Zadanie 1. Prowadzenie systemu gminnej edukacji	Wielokierunkowy, zrównoważony system kształcenia dzieci i młodzieży	Zadowolenie mieszkańców z systemu gminnej edukacji – pozytywna opinia mieszkańców	-	-
1.1. Prowadzenie gminnych przedszkoli	Do roku 2018 koszt w cenach bieżących (z uwzględnieniem inflacji) utrzymania 1 wychowanka w przedszkolach wynosi nie więcej niż 115% roku bazowego (2010 r.)	Koszt w cenach bieżących utrzymania 1 wychowanka w danym roku do roku bazowego (%)	1. Do roku 2012 roczny koszt w cenach bieżących wydatków rzeczowych (bez mediów) przedszkola nie wynosi więcej niż 1640 zł na wychowanka 2. Od roku 2012 roczny koszt w cenach bieżących utrzymania infrastruktury (media) przedszkolnej w przeliczeniu na m ² powierzchni użytkowej przedszkoli wynosi najwyżej 65 zł 3. Osiągnięcie poziomu liczby wychowanków przypadających na 1 etat pedagogiczny w liczbie 11,3 4. Osiągnięcie poziomu liczby wychowanków przypadających na 1 etat niepedagogiczny w liczbie 10,8 5. Całkowity koszt sporządzania posiłków nie przekracza 25% kosztów utrzymania przedszkoli	1. Koszt w cenach bieżących na 1 wychowanka w danym roku (PLN/osoba) 2. Koszt w cenach bieżących na m ² powierzchni użytkowej w danym roku (PLN/m ²) 3. Liczba wychowanków na 1 etat pedagogiczny w danym roku (osoby/etat) 4. Liczba wychowanków na 1 etat niepedagogiczny w danym roku (osoby/etat) 5. Udział kosztu sporządzania posiłków w stosunku do kosztu utrzymania przedszkoli w danym roku %
1.2 Prowadzenie gminnych oddziałów "0"	Do roku 2018 koszt w cenach bieżących (z uwzględnieniem inflacji) utrzymania 1 wychowanka oddziału zerowego wynosi nie więcej niż 115% roku bazowego (2010 r.)	Koszt w cenach bieżących utrzymania 1 wychowanka w danym roku do roku bazowego (%)	1. Od roku 2012 roczny koszt wydatków rzeczowych (bez mediów) oddziału zerowego nie wynosi więcej niż 165 zł na wychowanka 2. Od roku 2012 roczny koszt bieżącego utrzymania infrastruktury (media) oddziału zerowego w przeliczeniu na m ² powierzchni użytkowej oddziału zerowego wynosi najwyżej 90 zł 3. Osiągnięcie poziomu liczby wychowanków przypadających na 1 etat pedagogiczny w liczbie 15 4. Osiągnięcie poziomu liczby wychowanków przypadających na 1 etat niepedagogiczny w liczbie 51	1. Koszt na 1 wychowanka w danym roku (PLN/m ²) 2. Koszt na m ² powierzchni użytkowej w danym roku (PLN/m ²) 3. Liczba wychowanków na 1 etat pedagogiczny w danym roku (osoby/etat) 4. Liczba wychowanków na 1 etat niepedagogiczny w danym roku (osoby/etat)

Zadanie 2 Kształtowanie systemu infrastruktury drogowej i okolodrogowej oraz komunikacyjnej gminy	Poprawa systemu infrastruktury komunikacyjnej w gminie	Opinie mieszkańców gminy (ankieta)	-	-
2.1 Przygotowanie i realizacja nowych inwestycji drogowych oraz infrastruktury okolodrogowej	Do roku 2012 budowa lub przebudowa 260 km dróg na terenie Gminy Goleniów.	Długość dróg podlegających przebudowie lub budowie w danym roku (km)	Do roku 2012 wybudowanie i przebudowanie 6 km dróg wraz z ciągami komunikacyjnymi (ciagi pieszo-rowerowe, parkingi) na terenie miasta Goleniowa oraz budowa 6 km dróg wraz z ciągami komunikacyjnymi na terenach wiejskich	Długość wybudowanych i przebudowanych dróg wraz z ciągami komunikacyjnymi w danym roku (km)
2.2 Organizowanie i współfinansowanie systemu transportu publicznego na terenie gminy	1. Corocznie zapewnienie mieszkańcom dostępu do komunikacji miejskiej w centrum i na Osiedlu Helenów i Podąnsko. 2. Do roku 2017 zwiększenie obszaru miasta objętego komunikacją miejską o 2%.	1. Stan utrzymania systemu (wartość logiczna tak/nie) 2. Udział obszaru objętego systemem komunikacji do roku bazowego (%)	Zmniejszenie od 2013 roku udziału Gminy w kosztach utrzymania komunikacji miejskiej o 3%	Udział finansowania Gminy w kosztach utrzymania komunikacji miejskiej w danym roku do roku bazowego (%)

Źródło: Opracowania własne na podstawie budżetu zadaniowego gminy Goleniów dostępnego na stronie internetowej: <http://bip.goleniow.pl/strony/2014.dhtml> (20 października 2011).

kłady wszystkich omówionych powyżej rodzajów mierników [M. Będzieszak, 2009]. Potwierdza to również budżet zadaniowy Goleniowa, którego wybrane fragmenty znajdują się w tabeli 3.

Cechą charakterystyczną budżetu zadaniowego Goleniowa jest duża szczegółowość dotycząca określania celów. Dla każdego podzadania cele zostały podzielone na dwie grupy: cele strategiczne oraz cele operacyjne, wskazujące narzędzia i sposoby realizacji celów strategicznych. Do każdego rodzaju celu został określony odrębny zestaw mierników. Są wśród nich mierniki skuteczności np. zmniejszenie od 2013 roku udziału Gminy w kosztach utrzymania komunikacji miejskiej o 3%, mierniki efektywności w postaci mierników kosztu jednostkowego, np. koszt bieżącego utrzymania infrastruktury oddziału zerowego na m² powierzchni użytkowej w danym roku (PLN/m²), mierniki wyników np. długość dróg podlegających przebudowie lub budowie w danym roku oraz mierniki nakładów tj. udział finansowania Gminy w kosztach utrzymania komunikacji miejskiej w danym roku do roku bazowego (%).

Analizując budżet zadaniowy Goleniowa należy zwrócić uwagę na fakt, iż dla żadnego miernika nie została określona jego wartość bazowa. Fakt ten może utrudniać, a nawet uniemożliwiać ocenę postępu realizowanych zadań, a w konsekwencji skutkować brakiem efektów z funkcjonowania systemu budżetowania zadaniowego. Należy bowiem pamiętać, iż mierniki, oprócz tego, że powinny być dobrze skonstruowane i właściwie wdrożone, muszą być również rzetelnie monitorowane. Dopiero wtedy możliwe jest wykorzystanie potencjalnych korzyści jakie niesie za sobą wprowadzenie budżetu zadaniowego.

Podsumowanie

Jednym z najtrudniejszych i najważniejszych elementów procesu przygotowania budżetu zadaniowego jest opracowanie odpowiedniego zestawu mierników, za pomocą których będzie

można badać efektywność i skuteczność realizowanych przez daną jednostkę zadań i celów. Zgodnie z metodologią tworzenia budżetu zadaniowego mierniki muszą spełniać szereg kryteriów poprawności (np.: adekwatności, mierzalności, wiarygodności, dostępności), dlatego też ich opracowanie może sprawiać decydom wiele trudności.

Kluczem do stworzenia poprawnej bazy mierników jest zwrócenie uwagi na wielowymiarowość procesów społecznych i gospodarczych. Właściwym kierunkiem poszukiwań odpowiedniego zestawu mierników jest więc odwołanie się do doświadczeń z dziedziny zarządzania organizacjami biznesowymi.

Bez poprawnie skonstruowanych mierników nie ma możliwości prawidłowej realizacji celów, a tym samym realizacja budżetu zadaniowego w znacznej mierze traci sens. W szczególności, uniemożliwia to zarządzanie środkami publicznymi przez efekty, eliminując jedną z głównych korzyści związanych z wprowadzeniem budżetu zadaniowego. Jednocześnie jednak trzeba zauważyć, że możliwość poprawnego doboru mierników w znacznej mierze zależy od tego, na ile poprawnie sformułowane są cele, gdyż dla źle określonego celu nie da się skonstruować odpowiednich mierników [Orłowski 2010, s. 93].

Bibliografia

1. Będzieszak M. (2009), Model budżetu zadaniowego samorządów w świetle badań. W: B. Filipiak, B. Walczak (red.), *Finanse 2009 – Teoria i praktyka. Finanse publiczne II, Zeszyty Naukowe US nr 547 – Ekonomiczne Problemy Usług nr 37*. Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin, s. 49-58.
2. Borowiec L. (2007), *Controlling w realizacji usług publicznych gminy*, Wolters Kluwer Polska, Kraków.
3. Bożek K. (2001), Metody planowania budżetu a efektywność wydatkowania środków publicznych w jednostkach samorządu terytorialnego. W: A. Harańczyk (red.) *Samorząd terytorialny, zadania, gospodarka, rozwój. Wyższa Szkoła Przedsiębiorczości i Marketingu w Chrzanowie, Chrzanów*, s. 17-25.
4. Doganowski R. (2003), Działalność samorządu terytorialnego na rynku kapitałowym i budżet zadaniowy jako instrumenty zarządzania rozwojem lokalnym. W: M. Fic K. Dzieńdziura (red.) *Zarządzanie rozwojem lokalnym, Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Sulechowie, Sulechów*, s. 18-30.
5. Heciak S. (2007), Budżet zadaniowy - nowa koncepcja w samorządowych finansach publicznych. „Rachunkowość budżetowa” nr 22, s. 15-17.
6. <http://www.budzet-zadaniowy.com/> (18 października 2011)
7. Kozuń-Cieślak G. (2010), Budżetowanie w jednostkach samorządu terytorialnego – reorientacja z administrowania na zarządzanie. „Finanse komunalne” nr 9, s. 5-17.
8. Marczakowska-Proczka J. (2008), System budżetowy państwa. W: B. Pietrzak, Z. Polański, B. Woźniak (red.) *System finansowy w Polsce T. 2*, PWN, Warszawa, s. 84-143.
9. Orłowski W. M. (2010), Cele formułowane w budżecie zadaniowym jako niezbędny element zarządzania środkami publicznymi przez efekty. W: M. Postuła, P. Perczyński (red.) *Budżet zadaniowy w administracji publicznej, Ministerstwo Finansów, Warszawa*, s. 81-112.
10. Owsiak S. (2002), *Budżet władz lokalnych. Narzędzie zarządzania, PWE, Warszawa*
11. Owsiak S. K. Stabryła-Chudzio (2010), Budżet zadaniowy jako narzędzie poprawy alokacji środków publicznych. W: M. Postuła, P. Perczyński (red.) *Budżet zadaniowy w administracji publicznej, Ministerstwo Finansów, Warszawa*, s. 45-77.
12. Pogoda A. M. Chrzanowski, K. Marczewski (2010), Fundamentalne znaczenie miernika jako elementu ściśle skorelowanego z celami w ramach budżetu zadaniowego. W: M. Postuła, P. Perczyński (red.) *Budżet zadaniowy w administracji publicznej, Ministerstwo Finansów, Warszawa*, s. 115-170.
13. Postuła M, P. Perczyński (2010), Budżet zadaniowy a Polska; uwagi końcowe. W: M. Postuła, P. Perczyński (red.) *Budżet zadaniowy w administracji publicznej, Ministerstwo Finansów, Warszawa*, s. 173-188.

14. Postuła M, P. Perczyński (2010), Budżet zadaniowy-wprowadzenie; znaczenie wieloletniego planowania strategicznego w procesie budżetowania. W: M. Postuła. P. Perczyński (red.) Budżet zadaniowy w administracji publicznej, Ministerstwo Finansów, Warszawa, s. 17-42
15. Przetocka Z. K. Pakoński, (2000), Rachunkowość, wskaźniki, monitoring. W: K. Pakoński (red.), Budżet jako narzędzie zarządzania w administracji samorządowej, czyli jak osiągać cele przy ekonomicznym wykorzystaniu zasobów, MUNICIPIUM, Warszawa 2000, s. 109-125.
16. Rudowicz E. (2010), Sektor finansów publicznych. W: Podstawka M. (red), Finanse. Instytucje, instrumenty, podmioty, rynki, regulacje, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
17. Świaniewicz P. (2004), Planowanie budżetowe w jednostkach samorządu terytorialnego-teoria i praktyka. „Finanse komunalne” nr 6, s. 7-28
18. Urbaniak G. A. Strunnik (2009), Budżet zadaniowy jako metoda zarządzania finansami publicznymi powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury. „Prokuratura i Prawo” nr 5, s. 88-104.
19. Zalewski A. (2005), Reformy sektora publicznego w duchu nowego zarządzania publicznego. W: A. Zalewski (red.), Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym. Wydawnictwo SGH, Warszawa, s. 11-71.
20. Projekt ustawy budżetowej na rok 2012 uchwalony przez Radę Ministrów w dniu 27 września 2011r. Tom III, Wydatki państwa w układzie zadaniowym, Rada Ministrów, Warszawa, 2011.
21. Ustawa o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 roku (Dz. U. Nr 157, poz. 1240).

Liczba znaków ze spacjami: 40 242

Informacje o autorze:

Dr Agnieszka Kuś

Instytut Ekonomii i Zarządzania

Państwowa Szkoła Wyższa im. Papieża Jana Pawła II

w Białej Podlaskiej

e-mail: lewczukaga@wp.pl

Iwona Kowalska

Przydatność opracowanych mierników budżetu zadaniowego na 2012 rok na przykładzie funkcji 3 budżetu państwa (edukacja, wychowanie i opieka)

Streszczenie

Budżet zadaniowy to metoda zarządzania finansami publicznymi w której wykorzystuje się informację o wynikach realizacji zadań publicznych. Weryfikatorem osiągnięcia zamierzonych celów będą mierniki realizacji funkcji, zadań i podzadań. Celem artykułu jest próba oceny opracowanej bazy mierników dla funkcji 3 budżetu państwa (edukacja, wychowanie i opieka) pod kątem jej użyteczności dla decydentów w zakresie wdrażania budżetu zadaniowego (tj. ocena przydatności w zakresie istotności dla oceny danego poziomu zadaniowego planu wydatków). Materiałem do analiz była opracowana baza mierników dla funkcji 3 budżetu państwa zamieszczona na stronie internetowej Ministerstwa Finansów w domenie Finanse publiczne. Zastosowano analizę dokumentów przygotowanych w ramach zorganizowanego przez Ministerstwo przetargu na opracowanie modelu bazy mierników dla funkcji 3. Mierniki umieszczone w modelu bazy mierników powinny m. in.: umożliwiać określanie stopnia realizacji celów (mierzyć skuteczność i efektywność realizacji funkcji/zadań/podzadań). Zadanie to nie wydaje się być spełnione ze względu m.in. na błędy w konstrukcji części mierników. Z punktu widzenia decydentów poprawność konstrukcji tej części budżetu zadaniowego musi być bezwzględnie zachowana.

Słowa kluczowe: budżet, wydatki, miernik, decydent, edukacja

Wstęp

W opublikowanym w październiku 2009 r. dokumencie „Sustainability Report 2009” ekonomiści Komisji Europejskiej zaprezentowali wizję Europy pogrążonej za kilkadziesiąt lat w olbrzymim zadłużeniu. Z raportu wynika, że jeżeli kraje UE nie przeprowadzą reformy finansów publicznych, to rosnące wydatki mogą spowodować spiralę zadłużenia, z którego część państw nie będzie mogła się wydobyć. Autorzy raportu podkreślają, że jest to ostrzeżenie przed tym, co się może stać, jeśli kraje UE będą kontynuowały obecną politykę gospodarczą. Polska, chociaż nie należy do grupy krajów najwyższego ryzyka, także powinna wykazać dalekowzroczną czujność. Deficyt bowiem całego sektora finansów publicznych wyniósł w 2010 r.

7,9 proc. PKB. Polska jest już objęta przez Brukselę tzw. procedurą nadmiernego deficytu, gdyż już w 2008 r. deficyt wyniósł 3,9 proc. PKB¹. Opóźnione negatywne efekty światowego kryzysu finansowego w postaci wzrostu deficytu budżetu państwa (w Polsce w roku 2010 wyniósł on 48,3 miliarda złotych) są poważnym zagrożeniem dla konsolidacji finansów publicznych. Przede wszystkim nie można lekceważyć niebezpieczeństwa przekroczenia poziomu 55 proc. relacji długu publicznego do PKB - tzw. drugiego progu ostrożnościowego wynikającego z ustawy o finansach publicznych².

Przekroczenie tego progu wymusza równoważenie budżetu państwa co w praktyce oznacza konieczność dużego ograniczenia wydatków budżetowych i znaczącego podniesienia podatków. Na tle tych zagrożeń inwestycje wspomagające budowanie gospodarki opartej na wiedzy (w tym na edukację) wymagają analizy zasadności stosowania aktualnych kryteriów podziału środków publicznych.

Analiza kryteriów podziału środków publicznych na edukację na przykładzie trzech funkcji systemu finansów publicznych: alokacyjnej, redystrybucyjnej, stymulującej ma szczególne znaczenie poznawcze i aplikacyjne. Pierwsze dwie funkcje należą do kanonu funkcji ekonomicznych państwa, zaś trzecia powinna do tej grupy pretendować ze względu na zastosowanie w jej obrębie koincydencji uwarunkowań rozwoju społeczno – gospodarczego kraju. Realizacja ww. funkcji stanowi istotne obciążenie dla budżetu państwa. Dlatego też - gdy w okresie kryzysu gospodarczego deficyt budżetowy rośnie - kryteria podziału środków publicznych powinny podlegać weryfikacji pod kątem adekwatności ich zastosowania dla potrzeb osiągnięcia celów stawianym tym funkcjom³.

Pomocnym w tym zakresie może się okazać budżet zadaniowy. Jest to metoda zarządzania finansami publicznymi w której wykorzystuje się informację o wynikach realizacji zadań publicznych. Metoda ta jest stosowana i wprowadzana w systemach finansów publicznych wielu krajów członkowskich OECD (m.in. we Francji jako tzw. LOLF, w Wielkiej Brytanii jako system PSA, a w USA jako narzędzie PART), a także jest zalecana przez Komisję Europejską⁴. Koncepcja ta zakłada zastąpienie tradycyjnego biurokratycznego modelu zarządzania administracją przez model menedżerski, czyli zastosowanie w sektorze publicznym zasad i modeli zarządzania stosowanych w sektorze prywatnym. Konieczność wprowadzenia nowego podejścia do zarządzania sektorem publicznym wynika z jednej strony z rosnących oczekiwań obywateli co do jakości usług publicznych przy jednoczesnej dużej niechęci do podnoszenia podatków, czyli dążenia do otrzymywania „coraz więcej za coraz mniej”. Z drugiej zaś strony jest to podyktowane koniecznością realizacji działań służących obniżeniu deficytu sektora finansów publicznych.

1 - Konsekwencją bowiem przekroczenia przez deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych jeszcze w 2008 r. wartości referencyjnej z Maastricht (3,0%) było podjęcie przez Radę Ecofin w 2009 r. decyzji o istnieniu w Polsce nadmiernego deficytu i równocześnie wydanie rekomendacji dotyczącej redukcji nadmiernego deficytu do 2012 r.

2 - Na straży finansów państwa stoi również konstytucja, która zakazuje zaciągania pożyczek, jeśli dług publiczny przekroczy 60% PKB.

3 - Dla potrzeb realizacji polityki społeczno – ekonomicznej państwa najistotniejszą kwestią pozostaje ustalenie czy kryteria podziału środków publicznych w sektorze edukacji przyczyniają się do realizacji celów jakim funkcje budżetu państwa powinny służyć.

4 - Prace nad polskim budżetem zadaniowym są faktyczną realizacją zapisów znowelizowanej ustawy o finansach publicznych z 2005 r. (art.: 35 ust. 3 pkt 1, 124 pkt 9, 158 ust. 3 pkt 9), a także nowej ustawy o finansach publicznych z 2009 r. (art.: 44, 138, 174, 175, 18). Stosowne zapisy są także zawarte w: Programie Konwergencji, Krajowym Programie Reform, Strategicznym Planie Rządzenia, Programie Operacyjnym Kapitał Ludzki (priorytet V - Dobre rządzenie).

W budżecie zadaniowym wydatki są koncentrowane wokół celów zaplanowanych do realizacji. Przybliżeniu realizacji tych celów służy katalog grupowania wydatków w obrębie: funkcji państwa, zadań i podzadań. Natomiast stopień realizacji celów jest określany za pomocą mierników. I to właśnie mierniki stanowią bodaj najtrudniejszy element konstrukcji budżetu zadaniowego. Od przyjętego bowiem sposobu ich wyliczania będą zależały uzyskiwane wartości mierników, a z kolei na podstawie wartości tych mierników będą podejmowane decyzje polityczne m.in. w zakresie weryfikacji kryteriów podziału środków na dostarczanie dóbr publicznych z zakresu edukacji. Analizy z tego obszaru wpisują się w nurt ekonomii politycznej, który aktualnie przeżywa swój renesans [Wilkin 2004]. Dzięki rozwojowi tej gałęzi ekonomii istnieje szansa na intensyfikację analiz sektora publicznego. Są one tym bardziej uzasadnione, że teoria odnosząca się do tego sektora, w jej całościowym ujęciu, znajduje się dopiero w fazie początkowej [Kleer 2005]. Dlatego też celem artykułu jest próba oceny opracowanej bazy mierników dla funkcji 3 budżetu państwa (edukacja, wychowanie i opieka) pod kątem jej użyteczności dla decydentów w zakresie wdrażania budżetu zadaniowego (tj. ocena przydatności w zakresie istotności dla oceny danego poziomu zadaniowego planu wydatków). Materiałem do analiz była opracowana baza mierników dla funkcji 3 budżetu państwa zamieszczona na stronie internetowej Ministerstwa Finansów w domenie Finanse publiczne. Zastosowano analizę dokumentów przygotowanych w ramach zorganizowanego przez ministerstwo przetargu na opracowanie modelu bazy mierników dla funkcji 3.

Charakterystyka funkcji 3. Działalność edukacyjna, wychowawcza i opiekuńcza państwa

Działalność edukacyjna, wychowawcza i opiekuńcza państwa jest systemem ukierunkowanym przede wszystkim na kształtowanie osobowości dzieci i młodzieży oraz na rozwój intelektualny obywateli. Funkcja ta obejmuje działania dysponentów w zakresie opieki i wychowania, edukacji przedszkolnej i podstawowej oraz szkolnictwa średniego i wyższego. Do działalności tej zalicza się w szczególności:

- formułowanie i administrowanie polityki rządowej w zakresie edukacji oraz opieki i wychowania dzieci i młodzieży;
- administrację, kontrolę, funkcjonowanie i wsparcie dla szkół i innych instytucji prowadzących edukację przedszkolną i podstawową oraz na poziomie średnim i wyższym;
- przyznawanie stypendiów, dodatków i dotacji, udzielanie kredytów przeznaczonych na wsparcie uczniów i studentów;
- pozaszkolną edukację dla osób dorosłych oraz młodzieży;
- przygotowanie i wprowadzanie w życie ustawodawstwa związanego z działalnością edukacyjną, wychowawczą i opiekuńczą;
- informatyzację działalności i budowę społeczeństwa informacyjnego.

Szczegółowy katalog zadań, podzadań i działań w ramach funkcji 3 został zaprezentowany w tabelach: 1 – 2.

Z powyższego katalogu wynika, że w ramach zadania 3.1. jest zaplanowanych 9 podzadań i 43 działania natomiast w ramach zadania 3.2. 4 podzadania i 23 działania. Mierniki natomiast są konstruowane na poziomie zadań i podzadań. Zatem w ramach zadania 3.1. i 3.2. przy

wdrażaniu budżetu zadaniowego należy skonstruować co najmniej kilkadziesiąt mierników. Ze względu na dużą liczbę działań w ramach poszczególnych podzadań trudność może nastręczać konstrukcja mierników na tym poziomie w związku z koniecznością uwzględniania specyfiki wszystkich tych działań. Dlatego też Ministerstwo Finansów powierza opracowanie bazy mierników dla poszczególnych funkcji (w tym funkcji 3) specjalistom branżowym wyłonionym w drodze procedury przetargowej.

Przedmiot ekspertyz w zakresie opracowania bazy mierników dla Ministerstwa Finansów

Przedmiotem postępowania było opracowanie bazy mierników dla poszczególnych funkcji, zadań i podzadań zamieszczonych w zadaniowym planie wydatków (budżet zadaniowy) obejmującym wybrane polityki państwa, na rzecz umożliwienia oceny ich realizacji pod względem kategorii: istotności, skuteczności, efektywności, użyteczności i trwałości. W skład przedmiotu zamówienia wchodziły dwa komponenty:

KOMPONENT 1. Przegląd mierników stosowanych w budżetach zadaniowych krajów OECD, oraz dotychczas stosowanych mierników w zadaniowych planach wydatków w Polsce.

Przedmiotem zamówienia w zakresie komponentu 1 była lista mierników stosowanych zagranicą w krajach OECD (co najmniej w 4 krajach OECD, w tym we Francji oraz kraju przyjętym po dniu 30 kwietnia 2004 roku do Unii Europejskiej), które wdrażają lub wdrożyły proces budżetowania zadaniowego, a ponadto w Polsce – w zadaniowych planach wydatków umieszczanych w uzasadnieniu do: ustawy budżetowej na rok 2009, ustawy budżetowej na 2010 r., projektu ustawy budżetowej na 2011 rok, który zostanie udostępniony z dniem 30 września 2010 roku, a także merytoryczna recenzja tych mierników. Realizacja tego komponentu wiązała się z przeprowadzeniem przeglądu mierników stosowanych dotychczas, w zakresie przedmiotowym odpowiednim do zakresu przedmiotowego funkcji 3 państwa, zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 12 marca 2010 roku w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2011⁵ w ramach której wyodrębniono następujące zadania:

- edukacja i wychowanie (3.1.),
- szkolnictwo wyższe (3.2.),
- informatyzacja działalności i budowa społeczeństwa informacyjnego (3.3.).

Efektem tego przeglądu miało być skonstruowanie przez wykonawcę i przekazanie zamawiającemu listy mierników stosowanych dotychczas w budżetach krajów OECD i w polskim zadaniowym planie wydatków - odrębnie dla Polski i dla innych krajów OECD (co najmniej w 4 krajach OECD, w tym we Francji oraz kraju przyjętym po dniu 30 kwietnia 2004 roku do Unii Europejskiej) - dla funkcji 3 (w układzie funkcja, zadania i podzadania), a także na typy mierników (produktu, rezultatu, oddziaływania). Liczba mierników stosowanych w innych krajach zamieszczonych w liście mierników nie mogła być mniejsza niż 40 mierników (przy czym należało przedstawić co najmniej: po pięć przykładów miernika oddziaływania, 10 przykładów miernika rezultatu, a także 20 przykładów miernika produktu dla funkcji). Liczba mierników krajowych wszystkich typów (mierniki oddziaływania, rezultatu, produktu) powinna być natomiast wyczerpująca.

Tabela 1. Funkcja 3. Edukacja, wychowanie i opieka (zad. 3.1. Oświata i wychowanie).

3.1. Oświata i wychowanie
3.1.1. Zarządzanie i nadzór nad systemem oświaty
3.1.1.1. Modernizacja systemu zarządzania oświatą
3.1.1.2. Tworzenie warunków i narzędzi do monitorowania, ewaluacji i badań systemu oświaty
3.1.1.3. Koordynowanie prac nad rządowymi dokumentami strategicznymi w części dotyczącej systemu oświaty
3.1.1.4. Promocja systemu oświaty
3.1.1.5. Prowadzenie prac analitycznych i statystycznych z zakresu oświaty oraz utrzymanie baz danych oraz portali internetowych
3.1.1.6. Modernizacja Systemu Informacji Oświatowej
3.1.2. Kształcenie ogólne, zawodowe i ustawiczne
3.1.2.1. Tworzenie ram organizacyjno-prawnych w zakresie kształcenia ogólnego, zawodowego i ustawicznego
3.1.2.2. Wspieranie systemu kształcenia ogólnego i wychowania, w tym promowanie uczenia się przez całe życie
3.1.2.3. Kształcenie w systemie ramowym i uzupełniającym dzieci i młodzieży polskiej w szkołach poza granicami kraju
3.1.2.4. Realizacja zadań wynikających z obniżenia wieku szkolnego
3.1.2.5. Realizacja Rządowego programu "Bezpieczna i przyjazna szkoła"
3.1.2.6. Nauczanie dzieci i młodzieży w zakresie problematyki funkcjonowania w społeczeństwie informacyjnym
3.1.2.7. Wspieranie dostępu do podręczników
3.1.2.8. Wspieranie doradztwa zawodowego
3.1.2.9. Prowadzenie aplikacji i doskonalenie kadr sądów i prokuratury
3.1.2.10. Funkcjonowanie szkół artystycznych
3.1.2.11. Funkcjonowanie zespołów szkół rolniczych
3.1.2.12. Funkcjonowanie szkół leśnych
3.1.3. Kształcenie i doskonalenie nauczycieli oraz kształtowanie ich pragmatyki zawodowej
3.1.3.1. Prowadzenie spraw związanych z pragmatyką zawodową nauczycieli
3.1.3.2. Wyróżnianie nauczycieli za ich osiągnięcia dydaktyczno-wychowawcze
3.1.3.3. Dofinansowanie kosztów podnoszenia jakości oświaty
3.1.3.4. Podwyższenie wynagrodzeń nauczycieli
3.1.3.5. Doksztalcenie i doskonalenie zawodowe nauczycieli
3.1.4. Egzaminowanie zewnętrzne
3.1.4.1. Funkcjonowanie systemu egzaminów zewnętrznych
3.1.4.2. Doskonalenie systemu egzaminów zewnętrznych
3.1.5. Wspieranie dzieci i młodzieży ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi, w tym uczniów zdolnych
3.1.5.1. Stypendia Prezesa Rady Ministrów dla uczniów szczególnie uzdolnionych
3.1.5.2. Kształcenie uczniów ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi
3.1.5.3. Wspieranie działań związanych z pracą z uczniem zdolnym, w tym stypendia ministrów właściwych
3.1.5.4. Realizacja Narodowego Programu Stypendialnego, w tym wyprawka szkolna
3.1.6. Edukacja pozalekcyjna i pozaszkolna
3.1.6.1. Wspieranie tworzenia i emisji audycji radiowych i telewizyjnych o tematyce oświatowej i wychowawczej
3.1.6.2. Wspieranie międzynarodowej wymiany dzieci i młodzieży
3.1.6.3. Realizacja ponadregionalnych programów rozwijania umiejętności uczniów w zakresie kompetencji kluczowych
3.1.6.4. Realizacja działań na rzecz dzieci i młodzieży oraz organizacji pozarządowych
3.1.7. Wspieranie działalności edukacyjno-wychowawczej
3.1.7.1. Sprawowanie opieki nad placówkami służącymi działalności opiekuńczo – wychowawczej
3.1.7.2. Przeciwdziałanie skutkom braku lub niedostatecznej opieki nad dzieckiem, w związku z emigracją zarobkową rodziców
3.1.7.3. Upowszechnianie wychowania przedszkolnego i wczesnej edukacji dzieci do podjęcia obowiązku szkolnego.
3.1.7.4. Profilaktyka problemów dzieci i młodzieży w środowisku szkolnym i lokalnym
3.1.7.5. Realizacja działań opiekuńczo-wychowawczych wobec młodzieży zagrożonej marginalizacją i wykluczeniem społecznym
3.1.8. Wspomaganie JST w finansowaniu zadań oświatowych poprzez część oświatową subwencji ogólnej
3.1.8.1. Część oświatowa subwencji ogólnej
3.1.8.2. Prowadzenie spraw związanych z podziałem części oświatowej subwencji ogólnej oraz współpraca z JST
3.1.9. Utrzymanie i rozbudowa infrastruktury systemu oświaty
3.1.9.1. Realizacja inwestycji budowlanych
3.1.9.2. Wyposażenie w środki i zasoby związane z działaniami wychowawczymi i dydaktycznymi
3.1.9.3. Utrzymywanie w należytym stanie obiektów szkolnych oraz zapewnienie ich bezpieczeństwa

3.1.8. Wspomaganie JST w finansowaniu zadań oświatowych poprzez część oświatową subwencji ogólnej
3.1.8.1. Część oświatowa subwencji ogólnej
3.1.8.2. Prowadzenie spraw związanych z podziałem części oświatowej subwencji ogólnej oraz współpraca z JST
3.1.9. Utrzymanie i rozbudowa infrastruktury systemu oświaty
3.1.9.1. Realizacja inwestycji budowlanych
3.1.9.2. Wyposażenie w środki i zasoby związane z działaniami wychowawczymi i dydaktycznymi
3.1.9.3. Utrzymywanie w należytym stanie obiektów szkolnych oraz zapewnienie ich bezpieczeństwa

Źródło: Katalog zadań, podzadań i działań na rok 2012. Ministerstwo Finansów.

Tabela 2. Funkcja 3. Edukacja, wychowanie i opieka (zad. 3.2. Szkolnictwo wyższe).

3.2. Szkolnictwo wyższe
3.2.1. Zarządzanie systemem szkolnictwa wyższego
3.2.1.1. Nadzór, współpraca i obsługa finansowa jednostek i organów w systemie zarządzania szkolnictwem wyższym
3.2.1.2. Realizacja działań wspierających funkcjonowanie systemu szkolnictwa wyższego
3.2.1.3. Przyznawanie i finansowanie nagród Ministra o charakterze szczególnym dla nauczycieli akademickich
3.2.1.4. Nadzór nad szkołami służb państwowych
3.2.2. Kształcenie w szkolnictwie wyższym
3.2.2.1. Finansowanie podstawowej działalności dydaktycznej i utrzymania uczelni
3.2.2.2. Finansowanie innych zadań w zakresie działalności dydaktycznej uczelni
3.2.2.3. Finansowanie wzmocnienia i rozwoju potencjału dydaktycznego szkolnictwa wyższego (ze środków funduszy strukturalnych)
3.2.2.4. Finansowanie wydatków związanych z realizacją wymiany stypendialnej
3.2.2.5. Wsparcie kształcenia personelu lotniczego
3.2.2.6. Kształcenie studentów cywilnych na studiach wyższych
3.2.2.7. Kształcenie na studiach podyplomowych i kursach
3.2.2.8. Kształcenie funkcjonariuszy i żołnierzy na studiach wyższych
3.2.3. Wsparcie procesu studiowania
3.2.3.1. Finansowanie pomocy materialnej dla studentów i doktorantów (dotacja podmiotowa)
3.2.3.2. Finansowanie stypendiów Ministra za osiągnięcia w nauce oraz wybitne osiągnięcia sportowe
3.2.3.3. Dopłaty do systemu pożyczek i kredytów studenckich
3.2.3.4. Pośrednie wsparcie procesu studiowania poprzez dofinansowanie podręczników akademickich i działań organizacji pozarządowych na rzecz środowiska akademickiego
3.2.3.5. Realizacja stypendiów dla cudzoziemców
3.2.3.6. Wsparcie działalności artystycznej studentów uczelni artystycznych
3.2.4. Utrzymanie i rozbudowa infrastruktury szkolnictwa wyższego
3.2.4.1. Finansowanie lub dofinansowanie kosztów rozwoju infrastruktury szkolnictwa wyższego
3.2.4.2. Rozwój najwyższej klasy ośrodków akademickich kształcących przede wszystkim specjalistów w zakresie nowoczesnych technologii (Działanie 13.1. POIŚ)
3.2.4.3. Dofinansowanie rozwoju infrastruktury szkolnictwa wyższego w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych i Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej
3.2.4.4. Program wieloletni Budowa kampusu 600 - lecia Odnowienia Uniwersytetu Jagiellońskiego
3.2.4.5. Program wieloletni Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu 2004-2015

Źródło: Katalog zadań, podzadań i działań na rok 2012. Ministerstwo Finansów.

Wykonawca, dla każdego z mierników, umieszczonych przez niego w treści Listy Mierników powinien zamieścić także definicję lub opis celów, których stopień osiągnięcia mierzą te mierniki, a ponadto – trzy ostatnie dostępne bazowe wartości dla każdego z tych mierników (przedstawione osobno w podziale dla każdego roku w okresie trzech ostatnich lat), wraz z podanym okresem sprawozdawczym i źródłem danych. Ponadto, wykonawca powinien także określić typ danego miernika w podziale na: miernik oddziaływania, rezultatu, produktu.

Poszczególne mierniki zamieszczone przez Wykonawcę na Liście Mierników, musiały się od siebie różnić w istotny sposób zakresem i przedmiotem oraz ich merytoryczną definicją. Treść cytowanych mierników będących przykładami zagranicznymi, mierzące je cele a także wartości bazowe i docelowe (planowane wykonanie), powinna zostać przetłumaczona przez wykonawcę na język polski. Do tabeli w formie elektronicznej musiało zostać załączone przez wykonawcę opracowanie w formie elektronicznej, stanowiące recenzję przydatności każdego z wymienionych w tej tabeli mierników (uwzględniającą doświadczenia zagraniczne i krajowe). Komentarz dla każdego z mierników powinien zawierać minimum 150 znaków pisma maszynowego. W przypadku braku wymaganej liczby mierników stosowanych dotychczas w budżetach krajów OECD odpowiadającej zakresowi przedmiotowemu funkcji 3, wykonawca mógł przedstawić mierniki odpowiadające zakresowi publikowanych przez Organizację Współpracy Gospodarczej i rozwoju (OECD), Międzynarodowy Fundusz Walutowy lub organy Unii Europejskiej (wskazując źródło pochodzenia każdego miernika).

KOMPONENT 2. Skonstruowanie modelu bazy mierników dla wybranych obszarów państwa.

Realizacja przedmiotu Zamówienia w zakresie komponentu 2 polegała na skonstruowaniu przez Wykonawcę modelu bazy mierników wraz z uzasadnieniem ich wyboru (nazwa i numeracja funkcji musiała być zgodna z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 12 maja 2010 roku w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2011) z uwzględnieniem zadań wymienionych w kompetencji¹.

Model Bazy Mierników, musiał zawierać szczegółową propozycję mierników na wszystkich poziomach budżetu zadaniowego (zadaniowego planu wydatków): tj. na poziomie funkcji, zadań i podzadań, przy czym:

- liczba mierników mierzących w sposób ogólny całą funkcję nie mogła być mniejsza niż pięć i nie większa niż dziesięć dla poziomu każdej z wymienionych powyżej funkcji (typy mierników dla funkcji to: mierniki oddziaływania i rezultatu);
- liczba mierników mierzących zadanie nie mogła być mniejsza niż pięć i nie większa niż siedem mierników dla każdego z zadań umieszczonych w ramach funkcji (typy mierników dla zadań to mierniki rezultatu i produktu);
- liczba mierników dla podzadań nie mogła być mniejsza niż pięć i nie większa niż siedem dla każdego z podzadań umieszczonych w ramach funkcji (typy mierników dla podzadań to mierniki produktu i rezultatu).

Poszczególne mierniki w Modelu Bazy Mierników, zaproponowane przez wykonawcę dla funkcji/zadania/podzadania musiały różnić się od innych mierników w istotny sposób zakresem i przedmiotem oraz ich merytoryczną definicją, a stosowanie wyjątkowych odstępstw od tej reguły powinno być każdorazowo odpowiednio uzasadnione w opisie dla tego miernika (nie było dopuszczalne np. stosowanie tych samych treściowo mierników w różnych horyzontach czasowych jako odrębne mierniki). W bazie mierników nie można było zamieścić mierników o wartościach: opisowych, logicznych czy ukazujących poziom finansowania lub jego dynamikę.

Każdy miernik umieszczony przez wykonawcę w modelu bazy mierników powinien być uszczegółowiony przez niego w taki sposób, aby zawierał następujące elementy konstrukcyjne:

¹ 5 - Dz. U. Nr 42, poz. 245.

- a) podanie nazwy i typu tego miernika oraz jednostki jego miary;
- b) podanie definicji celu, który ma być mierzony za pomocą danego miernika;
- c) podanie trzech ostatnich dostępnych rocznych wartości bazowych danego miernika (przedstawionych osobno w podziale dla każdego roku, w okresie trzech ostatnich lat) wraz z datą ich pomiaru, a także podanie przewidywanych wartości docelowych, jeśli takie istnieją), a ponadto podanie nazwy podmiotu (instytucji) dokonującego tego pomiaru;
- d) w przypadku propozycji analogicznych do zagranicznych należało podać kraj oraz instytucję stosującą podobne zastosowania, a także – w miarę możliwości – ich ewentualne funkcjonowanie w dokumentach strategicznych.

Do tabeli w formie elektronicznej zawierającej Model Bazy Mierników należało dodać załącznik w formie elektronicznej zawierający w odniesieniu do każdego miernika osobno:

1. Uzasadnienie wyboru miernika – tj. ocenę możliwości wykorzystania miernika z punktu widzenia jego dostępności, stosowalności oraz użyteczności dla procesu monitorowania oraz ewaluacji budżetu zadaniowego (wady/zalety) – w kontekście przydatności dla informacji, o której mowa w art. 142 pkt. 11 ustawy o finansach publicznych). Komentarz dla jednego miernika powinien zawierać minimum 600 znaków maszynowych.

2. Opis źródła uzyskiwania danych do oceny wykonania danego miernika, wraz ze sposobem jego wyliczania, a także opisem częstotliwości i sposobu pomiaru (okres sprawozdawczy). W przypadku jeśli miernik jest odwzorowaniem rozwiązań autorskich, zagranicznych lub międzynarodowych należało przedstawić postulowane źródło uzyskania danych do monitorowania i ewaluacji poziomu tego miernika.

3. W przypadkach mierników autorskich Wykonawca powinien podać szczegółowe algorytmy ich wyliczenia (w razie potrzeby wielowariantowe), a ponadto szacunkowe koszty monitorowania oraz ewaluacji takich propozycji.

Mierniki umieszczone w modelu bazy mierników powinny:

- 1) umożliwiać określanie stopnia realizacji celów (mierzyć skuteczność i efektywność realizacji funkcji/zadań/podzadań);
- 2) być możliwie spójne z miernikami określonymi dla innych podmiotów realizujących budżet w układzie zadaniowym;
- 3) mierzyć tylko to, na co wykonawca funkcji/zadania/podzadania ma bezpośredni wpływ;
- 4) posiadać wiarygodne i szybko dostępne źródło danych;
- 5) przy formułowaniu mierników powinna być zapewniona ich spójność z poziomami określonymi w dokumentach strategicznych;
- 6) mieć charakter trwały, tj. być zdefiniowane w sposób umożliwiający ciągłość ich pomiaru w wieloletniej perspektywie;
- 7) być adekwatne do stopnia realizacji postawionych celów oraz powinny skutecznie i efektywnie oddawać rzeczywisty obraz badanego obszaru;
- 8) uwzględniać wszystkie przepisy odnoszące się do zadaniowego planu wydatków zawarte w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 12 marca 2010 roku w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2011.

Propozycje zastosowania przez Wykonawcę rozwiązań analogicznych do mierników za-

granicznych powinny uwzględniać specyfikę polskich finansów publicznych, a także krajowe uwarunkowania społeczno-gospodarcze. W przypadkach zastosowania mierników stosowanych za granicą – w miarę konieczności należało podać możliwe rozwiązania dostosowawcze. Przy proponowaniu rozwiązań zagranicznych w pierwszym rzędzie należało zastosować mierniki tych krajów, które już wdrożyły budżet zadaniowy.

Konstrukcja opracowanych mierników dla funkcji 3 – ocena przydatności w zakresie istotności dla oceny danego poziomu zadaniowego planu wydatków

Mierniki wykonania zadania są jednym z obligatoryjnych elementów opisu zadania budżetowego (obok celów, które planuje się osiągnąć w wyniku jego realizacji; przewidywanych działań do wykonania; jednostki odpowiedzialnej za realizację zadania oraz wskazania planowanych wydatków na realizację zadania). Na mierniki należy zatem spojrzeć z szerszej perspektywy niż tylko ocena ich konstrukcji sensu stricto. Przy zachowaniu tego wymogu można dostrzec korzyści z tytułu wdrożenia budżetu zadaniowego. Do najważniejszych z nich można zaliczyć:

1. Budżet państwa stanie się przejrzysty. Dzięki strukturze zadaniowej całego budżetu zarówno obywatele jak i ich reprezentanci w parlamencie będą dysponowali informacją klarowną i precyzyjną i będą umieli udzielić konkretnej odpowiedzi na co wydawane są publiczne pieniądze.
2. Zwiększy się efektywność wydatkowania. Budżet zadaniowy pozwala „lepiej” wydawać, a w konsekwencji następuje poprawa jakości usług. Następuje to dzięki wprowadzeniu celów i wskaźników wykonalności zadań mobilizujących do większej efektywności.
3. Działalność administracji państwowej i jej organów zostanie usprawniona. W budżecie zadaniowym cele są z góry ustalone. Każdy organ ma jasno postawione cele i wskaźniki efektywności. Organy państwowe różnych szczebli będą musiały współpracować gdyż łączyć ich będą te same priorytety – realizacja poszczególnych zadań.
4. Zwiększy się odpowiedzialność urzędników państwowych. Za realizację każdego programu będzie odpowiadała jedna konkretna osoba, a następnie będą wyznaczone osoby odpowiedzialne za każdy większy etap realizacji zadania.
5. Analiza kosztów pozwoli wycenić poszczególne zadania państwa, a utworzenie standardów (kosztów jednostkowych) będzie przeciwdziałać korupcji.
6. Przy wprowadzaniu „modelu francuskiego” parlament uzyska większą moc decyzyjną. Przy ustanawianiu „tradycyjnego” budżetu omawiane jest ok. 6% wydatków w parlamencie. Przy ustanawianiu budżetu zadaniowego parlament głosować będzie nad poszczególnymi programami rozwoju społeczno – gospodarczego, a nie ogólnie za przyjęciem ustawy budżetowej. Takie rozwiązanie umożliwi debatę polityczną nad wydatkami priorytetowymi⁶.

Konstrukcja budżetu zadaniowego obok niekwestionowanych korzyści może jednak rodzić

6 - Punktem wyjścia reformy budżetowej we Francji była nowa „architektura” budżetu - czyli podzielenie go na misje, programy i zadania. Wydzielono 34 misje, 133 programy oraz około 580 zadań. Misje są zbiorem programów, które zmierzają w kierunku zintegrowanej polityki. Tylko rząd może zaproponować utworzenie misji. To właśnie poszczególne misje są przedmiotem głosowania w Parlamencie. Drugi szczebel hierarchii budżetowej tworzą programy grupujące wydatki przeznaczone na konkretne zadania, określone przez ministerstwa wraz z precyzyjnie określonym celem. Zadania stanowią zawartość programów i scalają wydatki o podobnym przeznaczeniu. Edukacja jest jednym z przykładów misji we francuskim modelu budżetu zadaniowego.

różne wątpliwości interpretacyjne. Na przykład co należałoby zrobić w sytuacji, gdy zadanie nie zostanie zrealizowane na poziomie akceptowalnym (ocena na podstawie wartości miernika)? Czy wówczas zasadne byłoby:

- zrezygnowanie w ogóle z realizacji zadania albo
- utrzymanie zadania, ale przekazanie na jego realizację więcej środków w kolejnym okresie finansowania albo
- utrzymanie realizacji zadania, ale przekazanie dysponentom mniejszej puli środków w kolejnym okresie finansowania?

Powyższy dylemat wiąże się z koncepcją definiowania miernika. Jest kilkanaście opracowanych koncepcji opracowywania mierników co dla osób nie mających doświadczenia w ewaluacji może stanowić problem w doborze właściwego miernika do zdefiniowanego zadania. Jedną z częściej stosowanych koncepcji jest klasyfikacja mierników opracowana przez OECD. Wyróżnić tu można mierniki [Allen, Tommasi 2001]:

- Nakładów: dotyczą wykorzystania ludzi, wyposażenia, budynków itp. Nakłady są z reguły wyrażone w kategoriach wielkości wydatków lub czasu pracy. Mierniki te odnoszą się do oszczędności, z jaką wykorzystywane są nakłady służące dostarczaniu wyników (produktów).
- Wyników (produktu): dobra lub usługi wyprodukowane w ramach zadania np. liczba dzieci, które skorzystały z kolonii letnich; mierniki wyników są związane z wydajnością.
- Skutków: dotyczą ostatecznych celów danego zadania – dotyczą więc tego co chcemy osiągnąć poprzez wytworzone wyniki; mierniki skutków są związane ze skutecznością.
- Skuteczności kosztów: wykorzystywane są najczęściej na etapie wyboru danego zadania – można zatem powiedzieć, że są miernikami *ex – ante*.

Dla spójności oceny realizacji zadania wynikającego z konstrukcji budżetu zadaniowego istotną kwestią będzie wypracowanie kompromisu wśród wszystkich dysponentów środków publicznych co do wyboru jednej koncepcji opracowywania mierników (by móc je porównywać w układach czasowych). Jeżeli przyjęta byłaby koncepcja mierników zaprezentowana w specyfikacji istotnych warunków zamówienia na opracowanie bazy mierników (mierniki produktów, rezultatów i oddziaływania), to ocena tej bazy powinna dostarczyć odpowiedzi czy mierniki umieszczone w modelu bazy mierników:

- 1) Umożliwiają określanie stopnia realizacji celów (mierzą skuteczność i efektywność realizacji funkcji/zadań/podzadań). Tu pojawiają się wątpliwości np. przy mierniku 3-15: Liczba uczniów przeliczeniowych przypadających na jednego nauczyciela w szkole podstawowej – jest opis wskazujący na pomiar zarówno efektywności i skuteczności realizacji zad. 3.1.1.: Zarządzanie i nadzór nad systemem edukacji i wychowania - w postaci kompleksowego określenia poziomu subwencji oświatowych przyznawanych poszczególnym gminom /powiatom. Trudno jest tutaj odnaleźć związki przyczynowo – skutkowe pomiędzy np. nadzorem nad systemem edukacji (który nie odpowiada za finansowanie placówek) a liczbą uczniów przeliczeniowych na nauczyciela. Ponadto ujęcie szkół podstawowych wykluczać powinno z opisu miernika powiaty (to są organy prowadzące dla szkół ponadgimnazjalnych). Nie jest jasne także sformułowanie, że pożądanym kierunkiem zmian powinno być dążenie do określonego z góry poziomu optymalnego (czyli jakiego, przez kogo ustalonego, na jaki moment czasowy – to

wszystko nie jest sprecyzowane). Na koniec warto wskazać, że wykonawca sam pisze, że miernik jest trudny do interpretacji.

- 2) Być możliwie spójne z miernikami określonymi dla innych podmiotów realizujących budżet w układzie zadaniowym – brak w ogóle danych na ten temat w dokumentach przedstawionych przez wykonawcę.
- 3) Mierzyć tylko to, na co wykonawca funkcji/zadania/podzadania ma bezpośredni wpływ – tu także pojawiają się wątpliwości – np. przy mierniku 3 - 14: Średnia liczba uczniów w oddziale szkolnym, a) szkoła podstawowa b) gimnazjum - wykonawca sam stwierdza, że miernik jest zależny od czynników zewnętrznych tj. zmian demograficznych (urząd nie ma wpływu na dzietność kobiet).
- 4) Posiadać wiarygodne i szybko dostępne źródło danych - tu także pojawiają się wątpliwości – np. miernik 3 – 19: Liczba szkół zawodowych, w których liczba kandydatów przekracza liczbę miejsc w relacji do liczby szkół zawodowych ogółem – nie jest możliwy do zweryfikowania ze względu na brak danych do jego obliczenia. Dostępność tych danych jest warunkowana zmianą sposobu przeprowadzania monitoringu przez kuratoria oświaty. Tu także należałoby, przy ew. zgodzie na poniesienie kosztów wprowadzenia zmian w monitoringu kuratoriów, uwzględnić fakt, żeby ten nowo wprowadzony miernik różnicował typy szkół zawodowych – co jest ważne dla realizacji celu: Dostosowanie kształcenia ogólnego, zawodowego i ustawicznego do potrzeb rynku pracy.
- 5) Przy formułowaniu mierników powinna być zapewniona ich spójność z poziomami określonymi w dokumentach strategicznych – brak danych na ten temat w dokumentach przedstawionych przez wykonawcę.
- 6) Mieć charakter trwały, tj. być zdefiniowane w sposób umożliwiający ciągłość ich pomiaru w wieloletniej perspektywie - tu także pojawiają się wątpliwości – np. miernik 3 – 49: Udział uczniów objętych programem „Wyprawka szkolna” na podstawie kryterium dochodowego – trwałość pomiaru tego miernika jest przecież uzależniona od czasu obowiązywania ustawy regulującej tę kwestię wsparcia socjalnego dla uczniów.
- 7) Być adekwatne do stopnia realizacji postawionych celów oraz powinny skutecznie i efektywnie oddawać rzeczywisty obraz badanego obszaru - tu także pojawiają się wątpliwości – np. miernik 3 – 50: Liczba uczniów, którzy otrzymali dofinansowanie w ramach programu „Wyprawka szkolna” – miernik mierzy wyłącznie stopień zaspokojenia deklarowanych potrzeb, a nie rzeczywistych.
- 8) Uwzględnić wszystkie przepisy odnoszące się do zadaniowego planu wydatków zawarte w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 12 marca 2010 roku w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2011 – na 126 mierników ujętych w bazie mierników jedynie 40 jest ocenionych jako istotne dla oceny danego poziomu zadaniowego planu wydatków.

Odrębną zupełnie kwestią pozostaje fakt niedoprecyzowania sposobu dokonywania obliczeń mierników. Taki rodzaj niedookreśleń skutkować będzie niebezpieczeństwem przyjmowania do obliczeń różnie definiowanych (przez różnych dysponentów) wartości liczbowych zjawisk stanowiących element oceny w konstrukcji miernika [Kowalska 2010]. W ocenianej bazie mierników tylko w grupie 40 mierników określanych jako mierniki o wysokim poziomie

istotności dla oceny danego poziomu zadaniowego planu wydatków można wskazać na brak:

1) zdefiniowania wartości licznika – np.:

- miernik 3 – 8: Odsetek nauczycieli kończących różne formy doskonalenia w relacji do nauczycieli ogółem (brak wskazania które formy doskonalenia nauczycieli zapisane w jakich aktach prawnych należy włączyć do obliczeń).
- miernik 3 – 16: Liczba uczniów przeliczeniowych przypadających na jednego nauczyciela w szkole ponadgimnazjalnej (brak podania wzoru do wyliczenia liczby uczniów szkół średnich⁷ pomnożonej przez wagę przeliczeniową (w każdym roku te wagi są zmienne i są zróżnicowane w zależności od typu i rodzaju szkoły)); ponadto niezrozumiały jest komentarz o wagach stosowanych do wyliczeń wobec studentów i doktorantów.
- miernik 3 – 25: Liczba nauczycieli podnoszących kwalifikacje zawodowe (czy tu będą również brane pod uwagę przypadki nauczycieli, którzy rozpoczęli podnoszenie kwalifikacji, ale np. nie zdali egzaminu końcowego zaplanowanego w danej formie doskonalenia zawodowego).

2) zdefiniowania wartości mianownika – np.:

- miernik 3 – 15: Liczba uczniów przeliczeniowych przypadających na jednego nauczyciela w szkole podstawowej (brak wskazania czy chodzi o nauczycieli zatrudnionych wyłącznie na umowy o pracę czy także na umowy cywilno – prawne);
- podobna uwaga do miernika 3.16: Liczba uczniów przeliczeniowych przypadających na jednego nauczyciela w szkole ponadgimnazjalnej;
- miernik 3- 48: Liczba dofinansowania tytułów podręczników w zakresie podtrzymywania tożsamości narodowej (brak wykazu mniejszości narodowych oraz mniejszości etnicznych – tutaj przepisy się zmieniały w przeciągu lat).

3) konstrukcji całego miernika – np.:

- miernik 3 – 49: Udział uczniów objętych programem „Wyprawka szkolna” na podstawie kryterium dochodowego (w liczniku są dane tożsame z tytułem miernika, natomiast w mianowniku jest liczba uczniów objętych programem ogółem – przypadki uwzględnienia uczniów poza spełnieniem kryterium dochodowego są sporadyczne zatem wartość tego miernika będzie zbliżona do 100% w każdym roku funkcjonowania tego programu; wartość interpretacyjna zatem jest niska tak skonstruowanego miernika – wartość bazowa i docelowa są niemal identyczne; miernik mógłby mieć sens logiczny w przypadku gdyby w liczniku ująć osoby objęte programem, ale nie na podstawie kryterium dochodowego).
- miernik 3 - 62: Liczba miejsc w bursach (internatach) – wartość nominalna (brak uwzględnienia mianownika w konstrukcji tego miernika powoduje, że nie jest jasne czy np. spadek liczby miejsc w bursach uznać za negatywny trend (przecież mogły być zlikwidowane przy okazji likwidacji szkół do których rekrutacja była niska) czy też pozytywny (sieć szkół jest tak dobrze rozplanowana, że nie ma potrzeby by uczeń korzystał z noclegu w bursach).
- miernik 3 – 65: Wydatki na jednego ucznia w Polsce w relacji do średniej OECD a) w przedszkolach b) w szkołach podstawowych c) w gimnazjach d) w szkołach średnich e) w szkołach policealnych (wydatki te są zróżnicowane w zależności od typu

i rodzaju szkoły – nie jest jasne czy wszystkie te wartości cząstkowe mają wchodzić do jednego miernika czy też każdy obszar edukacji stanowić ma odrębny miernik np. 3-65 (a). Wątpliwa wartość interpretacyjna tak zagregowanego miernika dla podejmowania jakichkolwiek decyzji finansowych.

W związku z powyższymi uwagami przydatność proponowanych mierników jest częściowo ograniczona. Recenzja tych mierników może być dla części samorządów lokalnych czynnikiem zniechęcającym władze samorządowe do rozważenia decyzji o fakultatywnym wprowadzeniu budżetu zadaniowego.

Podsumowując warto byłoby zasugerować potrzebę powoływania eksperta ds. mierników przy każdym resortowym koordynatorze wdrażania budżetu zadaniowego. Do jego obowiązków należałoby m.in.:

- aktualizowanie bazy mierników np. wskutek zmiany przepisów prawnych (wycofanie miernika dotychczas stosowanego, wprowadzenie nowego miernika na skutek wprowadzenia nowych przepisów prawnych);
- zorganizowanie konsultacji społecznych na temat oceny bazy mierników zaproponowanej dla poszczególnych funkcji budżetu zadaniowego;
- zgłaszanie propozycji zmian w konstrukcji miernika (np. sposobu liczenia);
- inicjowanie działań mających na celu wprowadzenie zmian legislacyjnych w pracy dysponentów umożliwiających pozyskanie danych niezbędnych do wyliczenia wartości miernika;
- monitorowanie zmian w bazach mierników krajów o dłuższym doświadczeniu wdrażania budżetu zadaniowego w porównaniu z Polską;
- inicjowanie spotkań informacyjnych dla jednostek samorządu terytorialnego w celu przybliżenia konstrukcji budżetu zadaniowego i zachęcania do jego wdrażania w budżetach lokalnych.

Podsumowanie

W związku z kontrowersjami dotyczącymi przyjętych mierników w bazie mierników dla funkcji 3 budżetu państwa warto byłoby, na wzór konsultacji z partnerami społecznymi dotyczącymi zgłaszania uwag do katalogu funkcji, zadań, podzadań i działań na rok 2012, zaproponować także takie konsultacje w sprawie opracowania bazy mierników. Wiedza i doświadczenie partnerów społecznych może stanowić istotny wkład w powodzenie procesu wdrażania budżetu zadaniowego w zakresie edukacji, wychowania i opieki. Można mieć także nadzieję, że działania zainicjowane w roku 2009, ogłoszonym przez Parlament Europejski jako Europejski Rok Kreatywności i Innowacji, utrwali klimat polityczny sprzyjający zgłaszaniu propozycji zmian w systemie finansowania edukacji. A budżet zadaniowy może usprawnić sposób wydatkowania pieniędzy w tym obszarze. Osoby potrafiące opracować bazę mierników do budżetu zadaniowego muszą legitymować się wszechstronną interdyscyplinarną wiedzą z zakresu finansów, ekonomii, administracji, prawa, branży merytorycznej (edukacji), stanu rozwiązań zagranicznych itp. To niezwykle cenny potencjał ekspercki. Powinien być on docelowo wykorzystany w

7 - Stare, nieadekwatne nazewnictwo - nieśpójne z terminologią wprowadzoną ustawą o ustroju szkolnym obowiązującym w Polsce od 1999 r.

ramach tworzenia eksperckiego zaplecza dla formacji politycznych czyli tworzenia, na wzór niemiecki, think tanków powiązanych z głównymi partiami⁸. Decydenci dzięki analizie dobrze skonstruowanych mierników dla funkcji budżetu państwa (w tym funkcji 3) mogliby podjąć np. decyzję o obligatoryjnym wdrażaniu budżetu zadaniowego w jednostkach samorządu terytorialnego dla zachowania spójności rozwiązań stosowanych w sektorze finansów publicznych.

Bibliografia

1. Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej. J. Czaputowicz (red.), Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008
2. Allen R., Tommasi D. (2001), *Managing Public Expenditure. A Reference Book for Transition Countries*. OECD.
3. Czym jest ekonomia polityczna dzisiaj? J. Wilkin (red.). **Wyd. Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2004**
4. Kowalska I., Podstawka M. (2010), *Ekspertyza dla Ministerstwa Finansów w zakresie przygotowania katalogu funkcji, zadań, podzadań i mierników realizacji celów dla roku 2012 dla urzędów wojewódzkich*.
5. *Nowe Zarządzanie Publiczne - skuteczność i efektywność. Budżet zadaniowy w Polsce*. T. Lubińska. (red.), Wydawnictwo Difin, Warszawa 2009
6. *Performance Budget in Poland*. Postuła M., Perczyński P. (edit.). Ministry of Finance, Warsaw 2010
7. *Polska 2030 – Trzecia fala nowoczesności. Rynek pracy a rozwój polskiej i europejskiej (światowej) gospodarki. Raport zespołu doradców strategicznych prezesa rady ministrów*. Warszawa 2011
8. *Polska 2030 wyzwania rozwojowe*. Wyd. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 2009
9. *Sektor publiczny w Polsce i na świecie między upadkiem a rozkwitem*. J. Kleer (red.). Wyd. CeDeWu, Warszawa 2005

Liczba znaków bez spacji: 41 602

Informacje o autorze:

Dr hab. Iwona Kowalska

Instytut Ekonomii i Zarządzania

Państwowa Szkoła Wyższa im. Papieża Jana Pawła II w Białej Podlaskiej

e-mail: iwona_kowalska@sggw.pl

⁸ - Niemieckie think tanki mają wieloletnią tradycję – związana z chadecką CDU Fundacja Konrada Adenauera, powiązana z socjaldemokratami z SPD Fundacja Friedricha Eberta czy Fundacja Friedricha Naumanna powiązana z liberałami z FDP są znane na całym świecie.

Marek Chrzanowski

Mierniki budżetu zadaniowego dla funkcji 17 Równomierny rozwój kraju

Streszczenie

Celem pracy było przedstawienie klasyfikacji oraz zasad tworzenia baz mierników dla budżetu zadaniowego w kontekście tworzenia bazy mierników dla funkcji 17 polskiego budżetu zadaniowego.

Autor bazował na własnych doświadczeniach związanych z opracowywaniem powyższej bazy na zlecenie Ministerstwa Finansów w 2011 r.

W pracy zarysowano poszczególne etapy przygotowywania kompletnej i spójnej bazy mierników oraz przedstawiono zalecenia na przyszłość wynikające z implementacji Strategii Europa 2020 oraz prac nad nowym okresem programowania 2014-2020.

Słowa kluczowe: budżet zadaniowy, mierniki, równomierny rozwój kraju

Wstęp

Mierzenie efektywności i skuteczności realizacji zadań jest jednym z podstawowych wyzwań, które napotykamy wdrażając budżet zadaniowy. Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie klasyfikacji oraz zasad tworzenia baz mierników dla budżetu zadaniowego w kontekście tworzenia bazy mierników dla funkcji 17 polskiego budżetu zadaniowego.

Autor bazował na własnych doświadczeniach związanych z opracowywaniem powyższej bazy na zlecenie Ministerstwa Finansów w 2011 r.

W pracy zarysowano poszczególne etapy przygotowywania kompletnej i spójnej bazy mierników oraz przedstawiono zalecenia na przyszłość wynikające z implementacji Strategii Europa 2020 oraz prac nad nowym okresem programowania 2014-2020.

Miernik jako kluczowe narzędzie w badaniu sprawności

Właściwy system mierzenia sprawności realizacji zadań administracji publicznej jest kluczowym czynnikiem na drodze do zakończonego sukcesem wdrożenia koncepcji budżetowania zadaniowego.

Skomplikowanie jego konstrukcji jest w dużym stopniu zdeterminowane poprzez trzy

szczególne istotne aspekty dotyczące łańcucha wytwórczego w sektorze publicznym:

- wpływ zewnętrznych czynników na wyniki oddziaływania,
- nieoczekiwane opóźnienia czasowe charakteryzujące wiele metod oddziaływania oraz
- zróżnicowaną naturę wielu usług (produktów) świadczonych przez sektor publiczny.

Mierniki można zdefiniować jako wskaźniki albo miary jakościowe, które dostarczają informacji na temat efektywności i skuteczności zadań publicznych. Istnieją dwa rodzaje mierników:

- informujące o stopniu realizacji zamierzonego celu (mierniki skuteczności) oraz
- informujące o poniesionych kosztach realizacji danego zadania (mierniki efektywności).

Najważniejsze aspekty pomiaru skuteczności oraz efektywności

Pomiar skuteczności jest w swojej istocie niedoskonały, stąd niezwykle ważnym jest, aby jednostki zaangażowane w proces formułowania mierników budżetu zadaniowego miały na uwadze pewne jego ograniczenia. Powyższa problematyka wiąże się z trzema kluczowymi zagadnieniami.

Pierwsze zagadnienie dotyczy trudności w jednoznacznym określeniu czynników decydujących o zachodzących zmianach w danym obszarze życia społecznego. Czy zmiany te zostały wywołane skutkiem realizacji zadania budżetowego, czy może zadecydowały o nich inne czynniki zewnętrzne? Inne spojrzenie na omawiane zagadnienie to postawienie pytania: co mogłoby się stać, gdyby rząd nie podejmował żadnych działań w danym obszarze? Z tego powodu wiele miar skuteczności nie przewiduje wyodrębniania czynników zewnętrznych w wynikach pomiaru.¹

Drugie zagadnienie, związane z trudnością pomiaru skuteczności dotyczy istoty wielu zadań, których cele odnoszą się do tego samego obszaru działalności sektora publicznego. Przykładem może być próba wyodrębnienia wpływu usług różnych instytucji publicznych, których celem jest promowanie rozwoju regionalnego (na przykład w obszarach oświaty, badań naukowych czy gospodarki narodowej).

Ostatnia, trzecia trudność w pomiarze skuteczności wydatków publicznych – szczególnie skuteczności na wyższym szczeblu działalności państwa – związana jest z brakiem odpowiedniej miary dla pewnych zmiennych społecznych. Przykładowa trudność tego typu pojawi się przy próbie pomiaru skuteczności realizacji zadań, które przyczyniają się do zwiększenia poczucia patriotyzmu.

Pomiar efektywności realizacji zadań przez instytucje publiczne nie jest tak trudny, jak w przypadku pomiaru skuteczności. Potencjalne trudności mogą się jednak pojawić przy pomiarze jakości usług publicznych. Jakość usługi jest własnością składających się na nią czynności, a czynności mogą zostać zaobserwowane wyłącznie w momencie ich zaistnienia. Zróżnicowanie usług powoduje kolejne utrudnienia. Dla standaryzowanych produktów istnieje możliwość zastosowania koncepcji „zgodności ze specyfikacją”. W przypadku standaryzowanej usługi oznacza to sprawdzenie, czy wykonane czynności w odniesieniu do każdego przypadku/klienta były zgodne z obowiązującymi zaleceniami. Im bardziej zróżnicowana jest dana usługa

¹ - Istnieją, jednakże, techniki pomiarowe, które pozwalają, w mniejszym lub większym stopniu, na skorygowanie pomiaru o wpływ czynników zewnętrznych.

– im więcej zawiera czynności skierowanych na specyficzne potrzeby danego przypadku/klienta – tym trudniejszy staje się pomiar jej jakości. Dla wielu zróżnicowanych usług publicznych łatwiej jest stworzyć miernik skuteczności, niż miernik jakości świadczonej usługi. Trudność pomiaru efektywności wyraźna jest dla usług publicznych, na które (1) popyt zmienia się w nieprzewidywalny sposób i (2) reakcja na zmiany popytu, przynajmniej częściowo, różnicuje wartość ilościową czynności przeznaczonych na każdy pojedynczy przypadek/pojedynczego klienta.

Często można spotkać się z opinią, że pomiary efektywności w sektorze publicznym stanowią większe wyzwanie niż w przypadku sektora prywatnego. Wynika to z faktu, że administracja publiczna „wytwarza” głównie usługi, a nie dobra fizyczne. Usługi publiczne są najczęściej znacznie zróżnicowane albo z natury obejmują kombinację przypadkowych czynności. Stopień trudności pomiaru efektywności jest w dużym stopniu uzależniony od obszaru działalności jednostki administracji publicznej/agencji rządowej oraz rodzaju świadczonej usługi albo rodzaju oddziaływania na życie społeczne.

Klasyfikacja mierników

Najczęściej spotykane klasyfikacje mierników realizacji zadań opierają się na zasadzie „3E” oraz na metodzie zwanej Strategiczną Kartą Wyników.

Zasada „3E” (*Economy, Efficiency, Effectiveness*) opisuje poszczególne formy działalności jednostki administracji publicznej jako proces, którego celem jest wytworzenie, przy udziale dostępnych nakładów (*Input*), określonych produktów (*Output*), a dzięki nim osiągnięcie zamierzonych wyników (*Outcome*). Na proces realizacji zadań składa się kilka elementów:

- zasoby – środki służące do sfinansowania pozyskiwanych nakładów,
- nakłady – czynniki produkcji pozyskane przy pomocy zasobów, na przykład zatrudnieni pracownicy, nieruchomości, materiały itp.,
- produkty – dobra i usługi wytwarzane przez sektor publiczny na rzecz społeczeństwa, przede wszystkim są to usługi świadczone przez jednostki administracji publicznej,
- wyniki – wpływ interwencji instytucji publicznych na obszary życia społecznego, na przykład zmniejszenie zachorowań na choroby sezonowe dzięki specjalnym kampaniom (przypadek świńskiej grypy).

Podstawą klasyfikacji mierników według zasady „3E” są trzy obszary:

- Oszczędność (*Economy*) – pozyskiwanie zasobów (pracownicy, środki pieniężne, materiały) dopasowanych do bieżących potrzeb, po jak najniższym koszcie. Do jej oceny mogą być wykorzystane mierniki nakładów lub porównanie z wybranymi normami i standardami.
- Efektywność (*Efficiency*) – relacja dóbr publicznych wytwarzanych w procesie realizacji zadania (wynik) do zaangażowanych w realizację zasobów (nakładów), mierzona jako koszt na jednostkę wyniku. Do oceny wydajności można zastosować metodę benchmarkingu² w odniesieniu do wartości kosztu jednostkowego z okresów poprzedzających albo do wartości kosztu jednostkowego danej działalności w jednostce administracji publicznej o podobnym profilu.

2 - Benchmarking to metoda porównywania własnej działalności do dobrych praktyk z innych organizacji i wprowadzanie ewentualnych korekt. Benchmark oznacza standard albo punkt odniesienia w procedurze pomiaru poziomu realizacji zadań.

- Skuteczność (*Effectiveness*) – zakres w jakim zrealizowano zamierzone cele lub osiągnięto zamierzone skutki. Skuteczność to element najważniejszy w kontekście *value for money*³ w obszarze finansów publicznych.

Dobra publiczne mogą być dostarczane efektywnie, ale mogą nie wywrzeć oczekiwanych skutków poprawy dobra ogółu albo satysfakcji obywateli. Może dojść do marnotrawstwa zaangażowanych zasobów. Ocena poziomu skuteczności wymaga odniesienia wyników pomiaru rezultatów do celów danego zadania. Poziom wykonania celów jest mierzony w odniesieniu do:

- osiągnięć z okresów poprzedzających – przydatne są tu metody analizy szeregów czasowych
- osiągnięć podobnych jednostek administracji publicznej, krajowych albo międzynarodowych.

Stanowią one bogate źródło benchmarków – wystarczy odnaleźć zbliżone parametry jednostki lub zadania do porównań.

Dodatkowo, oprócz trzech wyżej wyszczególnionych obszarów, istnieją dwa elementy uzupełniające i wymagające również pomiaru:

- Zgodność – z regulacjami prawnymi oraz normami legislacyjnymi, które czasami mogą określać cele danego zadania. Często mierniki odnoszą się bardziej do pomiaru efektywności lub skuteczności niż zgodności.
- Jakość usług – ujmując szeroko pojęcie jakości usług, odnosi się ono do skuteczności. Jednakże w kontekście oczekiwań odbiorców końcowych, jakość usług oznacza: niezawodność, terminowość, dostępność.

Klasyfikacja mierników, opublikowana przez OECD, przewiduje cztery rodzaje mierników, odnoszące się do elementów procesu wykonywania zadań:

- Mierniki nakładu – dotyczą one wykorzystania zasobów. Mierniki nakładów określają stopień ekonomicznego wykorzystania nakładów w procesie realizacji zadań i dostarczania dóbr publicznych (wyników i skutków). Mierniki te – odniesione do wyników i skutków – wykorzystuje się do pomiaru efektywności oraz skuteczności kosztów.
- Mierniki produktu – dobra publiczne wytworzone w ramach zadania lub projektu, na przykład liczba zarejestrowanych pojazdów albo liczba skontrolowanych pojazdów ciężarowych podczas kontroli drogowych. Mierniki wyniku pozwalają na ocenę efektywności. Efektywność może być zmierzona relacją nakładów do produktów, na przykład czas pracy urzędnika na jednostkę rejestracji pojazdu, określana jako koszt jednostkowy. Można też zmierzyć efektywność miernikiem produktywności nakładów, czyli stosunku wielkości wyniku do poniesionego nakładu, na przykład liczba przeszkolonych osób przez urząd pracy do kosztu tego szkolenia.
- Mierniki rezultatu – dotyczą realizacji celów podejmowanych zadań. Odnoszą się więc do skutków zamierzonego, w celu zadania, oddziaływania na ogół lub na pojedyncze jednostki, na przykład spadek liczby włamań. Istnieje tu podział rezultatów na pośrednie i końcowe. Rezultaty pośrednie występują w wieloetapowych zadaniach, na przykład wdrażanie informatycznych systemów obsługi w jednostkach administracji publicznej – uregulowania prawne, zakup i instalacja sprzętu oraz oprogramowania, szkolenia pracowników z zakresu pełnej obsługi systemu, administracja systemu na poziomie centralnym.

3 - *Value For Money* – stosunek wartości do ceny lub inaczej skuteczność kosztów

- Mierniki skuteczności kosztów (value for money) – używane najczęściej w fazie podejmowania decyzji o wyborze określonego zadania lub projektu do realizacji, określane czasami mianem mierników progresywnych.

W polskich warunkach powszechnie stosowana jest klasyfikacja wyróżniająca trzy rodzaje mierników⁴:

- Mierniki produktu (ang. output) – ich zadaniem jest pomiar stopnia wykonania celów szczegółowych i dotyczą one ilości lub jakości dostarczanych produktów. Przykładem może być: liczba przyznanych grantów badawczych; liczba odpowiedzi na skargi obywateli; ilość przeprowadzonych kontroli czy liczba kilometrów nowo wybudowanych autostrad.
- Mierniki rezultatu (ang. results) – odnoszą się do celów operacyjnych i służą do pomiaru bezpośrednich skutków podejmowanych działań w krótkiej lub średniej perspektywie czasowej. Przykładowe mierniki: skrócenie czasu oczekiwania pacjentów na operację; liczba bezrobotnych objętych szkoleniami, którzy znaleźli pracę; średni czas postępowania sądowego; zwiększenie przepustowości portów lotniczych; czy skrócenie czasu przejazdu na określonych odcinkach dróg.
- Mierniki oddziaływania (ang. impact) - mierzą stopień realizacji celów strategicznych. Przykładowe mierniki: zwiększenie poczucia bezpieczeństwa w Polsce (badania CBOS); liczba cytowań polskich naukowców na liście filadelfijskiej; wskaźnik zatrudnienia wśród absolwentów szkół wyższych.

Przytoczone powyżej rodzaje mierników pokazują, jak duży ich wachlarz jest dostępny do wykorzystania w budżetowaniu zadaniowym⁵. Szeroka gama mierników i jej znajomość są ważne w procesie ich prawidłowego doboru do pomiaru poziomu wykonania zadania lub stopnia osiągnięcia celu.

Metody precyzyjnego doboru mierników

Precyzyjny dobór miernika należy rozpocząć od określenia warunków brzegowych pełnej realizacji zadania oraz odpowiedzi na pytanie, czy wyznaczone w ramach zadania cele są osiągalne i czy spełniają oczekiwania społeczne. Informacja o efektywności w realizacji celów może być, i jest, wykorzystywana przez różnych użytkowników, między innymi: decydentów na szczeblu rządowym, przedstawicieli władzy ustawodawczej, przedstawicieli władzy wykonawczej, pracowników jednostek administracji publicznej czy społeczeństwo.

Kolejnym krokiem w procesie doboru mierników jest określenie obszarów realizacji zadania, które będą wymagały pomiaru. Poniższe parametry realizacji zadania określają kierunki poszukiwania metod pomiarowych:

- 1) Nakłady – pomiar nakładów może być przeprowadzony:
 - w obszarze wydatków inwestycyjnych i bieżących;
 - w obszarze kosztów operacyjnych;
 - w obszarze pozostałych nakładów, jak kadra pracownicza, materiały itp.
- 2) Jakość – pomiar jakości można przeprowadzić w ramach:
 - jakości usługi (produktu);

4 - Opracowano na podstawie materiałów szkoleniowych „Budżetowanie zadaniowe w administracji publicznej w 2010 roku”

5 - W niniejszym artykule wymieniono jedynie podstawowe, najbardziej elementarne kryteria podziału mierników.

- jakości procesu wytwarzania dobra publicznego (usługi/produktu).
- 3) Terminowość – pomiar dostarczenia dobra publicznego w oczekiwanym terminie.
- 4) Wydajność – pomiar wydajności może być wykonany poprzez:
 - określenie kosztu jednostkowego (na jednostkę dobra publicznego lub jednego odbiorcę końcowego);
 - określenie indeksów produktywności;
 - użycie mierników operacyjnych – na przykład stosunek kosztów zatrudnienia kierownictwa do kosztów zatrudnienia ogółem albo stosunek kosztów bezpośrednich do kosztów pośrednich.
- 5) Oszczędność – pomiar zakupów jednostek nakładów po możliwie najniższych cenach rynkowych.
- 6) Satysfakcja pracowników oraz odbiorców końcowych – pomiar satysfakcji przy pomocy wywiadu kwestionariuszowego albo metod ankietowych.
- 7) Wartość – pomiar, który odnosi się do pojęcia skuteczności kosztów. Może być dokonany poprzez zastosowanie analizy kosztów i korzyści oraz/lub analizy skuteczności kosztów.

Wybór adekwatnego kryterium oceny stopnia realizacji celu jest kolejnym, ważnym krokiem w procesie precyzyjnego doboru miernika. Możliwe są następujące kryteria:

- 1) Analiza trendów w poziomie realizacji celów, która pozwala na ocenę, czy poziom wykonania celu ulega poprawie, czy pogorszeniu. Wskazane jest jednak zastosowanie dodatkowego kryterium zewnętrznego, gdyż rozwój trendu nie zawsze daje miarodajną odpowiedź na pytanie, czy poziom realizacji zadania jest satysfakcjonujący.
- 2) Analiza celów zadań, która pozwala na ocenę, w jakim stopniu poszczególne zadania zostały zrealizowane, z pominięciem jakości realizacji.
- 3) Powszechnie uznane normy oraz standardy, z zastrzeżeniem upewnienia się, co do ich aktualności. Można wykorzystać standardy zewnętrzne albo obowiązujące w danej jednostce – wewnętrzne:
 - Standardy zewnętrzne – obejmujące zewnętrzne jednostki administracji publicznej o zbliżonym profilu działalności albo realizujące podobne zadania. Jest to źródło bardzo wiarygodnych danych porównawczych (benchmarków). Benchmarki zewnętrzne mogą być pozyskiwane zarówno w skali krajowej, jak i międzynarodowej.
 - Standardy wewnętrzne – obowiązujące wewnątrz danej jednostki administracji publicznej – porównanie pomiędzy departamentami, wydziałami, czy biurami, realizującymi podobny zakres działań.
- 4) Oczekiwania obywateli i społeczeństwa – kryterium określające satysfakcję ogółu społeczeństwa albo jego grup, czy też jednostek, z poziomu dostarczanych dóbr publicznych (usług/produktów). Daje odpowiedź na pytanie, czy dobra publiczne spełniły oczekiwania obywateli, którzy byli adresatami tych dóbr.

Opisane kroki w procesie doboru mierników pokazują mechanizm weryfikacji metod pomiarowych pod kątem ich dokładności i dopasowania na poziomie zadania i celu głównego, jak również podzadań i działań oraz ich celów szczegółowych i operacyjnych.

Zestaw proponowanych mierników powinien zostać oceniony ze względu na wymagane od wysokiej jakości wskaźników cechy, takie jak:

- Bezpośredniość – co oznacza, że dokładnie odwzorowuje się stopień realizacji celu.
- Obiektywność – pozwala na sformułowanie jednoznacznych i poprawnych wniosków odnośnie realizacji poszczególnych celów.
- Adekwatność – odpowiada badanym procesom które mają wyłączny lub zdecydowanie największy wpływ na kształtowanie się ich poziomów.
- Mierzalność - możliwa jest kwantyfikacja ilościowa, która pozwala na zmierzenie poziomu osiągniętych celów.
- Praktyczność – możemy łatwo, szybko i tanio pozyskać niezbędne informacje, oczywiście najlepiej jest jeśli pochodzą one ze standardowej sprawozdawczości.
- Niezawodność – mierniki muszą dostarczać dane odpowiedniej jakości, na podstawie których można podejmować odpowiedzialne decyzje. Bardzo często problemem jest długi okres oczekiwania na niezbędne dane, co utrudnia ich wykorzystanie do ewentualnych modyfikacji polityk publicznych.

Mierniki pełnią bardzo ważną rolę informacyjną w budżecie zadaniowym. Informacja o stopniu realizacji celów bazuje przede wszystkim na wynikach uzyskanych dzięki miernikom, a wzbogacona o rzetelną interpretację miernika, staje się nieodzownym narzędziem w zarządzaniu i planowaniu budżetu w układzie zadaniowym.

Dobór mierników dla funkcji 17 budżetu zadaniowego – równomierny rozwój kraju⁶

W momencie tworzenia bazy mierników dla funkcji 17 budżetu zadaniowego w Polsce mieliśmy do czynienia z pierwszą generacją bazy mierników procesów społeczno-gospodarczych. Konceptualizacja tej bazy mierników dokonała się przede wszystkim dzięki członkostwu naszego kraju w Unii Europejskiej i była bardzo znaczącym osiągnięciem. Jej główne słabości polegały na:

- znaczącej ilości mierników zero-jedynkowych,
- zdecydowanej dominacji mierników produktu,
- znaczącym udziale mierników na które decydent interwencji ma bardzo ograniczony wpływ,
- konieczności prowadzenia skomplikowanych analiz niezbędnych dla uzyskania wartości miernika,
- opóźnień czasowych uzyskania odpowiednich danych niezbędnych do wyszacowania wartości miernika oraz
- wprowadzaniu mierników bazujących na ankietach, których diagnostyczność może być ograniczona.

Założeniem opracowania mierników dla Funkcji 17 było podejście dwutorowe:

1) Opracowanie mierników adekwatnych do działań podejmowanych przez dysponentów. Istotna w tym przypadku była maksymalizacja liczby mierników, w przypadku których możliwa jest sprawozdawczość częstsza niż roczna.

2) Opracowanie mierników istotnych z punktu widzenia funkcji prezentacyjnej budżetu zadaniowego.

6 - Opracowano na podstawie materiałów udostępnionych przez Ministerstwo Finansów na stronie internetowej www.mf.gov.pl.

Proces budowy bazy prowadzony był w trzech etapach obejmujących następujące działania:

• **Etap I:**

- Analiza doświadczeń międzynarodowych dotyczących mierzenia zadań ujętych w funkcji 17.
- Ocena przydatności dotychczas stosowanych mierników w budżecie zadaniowym.
- Analiza dokumentów strategicznych.
- Inwentaryzacja dotychczas zgromadzonych przez GUS, CBOS i wszystkich dysponentów funkcji 17 danych.

• **Etap II:**

- Opracowanie wstępnej wersji bazy mierników.
- Ocena wewnętrzna jakości proponowanych mierników.
- Konsultacje z dysponentami.

• **Etap III:**

- Opracowanie ostatecznej wersji bazy mierników.
- Efektem prac stała się baza 210 mierników, wśród których znalazły się:
- 94 mierniki autorskie w ogólnej liczbie;
- 1 miernik przejęty z rozwiązań zagranicznych;
- [100 mierników istniejących⁷.

Tabela 1. Statystyka mierników w modelu bazy mierników dla funkcji 17 budżetu zadaniowego opracowanego

Funkcja/zadanie	17.	17.1	17.2	17.3	17.4	17.5	Ogółem
Mierniki autorskie	3	7	11	21	45	7	94
Mierniki przejęte z rozwiązań zagranicznych	-	-	-	-	1	-	1
Mierniki istniejące	4	15	19	52	16	9	115
Ogółem	7	22	30	73	62	16	210

w 2011 r.

Źródło: Ministerstwo Finansów.

Przedstawiona propozycja dość dobrze odzwierciedla aktualne możliwości skonstruowania takiej bazy wskaźników zasilanych wysokiej jakości danymi.

Jednak w kolejnym wieloletnim okresie programowania budżetu i polityk Wspólnoty Europejskiej i jej państw członkowskich obejmującym lata 2014-2020 będziemy kierowali się przede wszystkim zapisami Strategii Europa 2020, co będzie wymagało kolejnego zasadniczego zmodyfikowania bazy mierników w Polsce.

⁷ - Mierniki istniejące to takie, które stosowane były dotąd w układzie zadaniowym, istnieją w statystyce publicznej lub dokumentach wewnętrznych.

Podsumowanie

Proces przygotowania baz mierników jest skomplikowany i wielowątkowy. Wiąże się z koniecznością uwzględnienia oczekiwań wszystkich jego interesariuszy oraz ryzykiem braku dostępności dobrze spełniających określone kryteria danych.

W przypadku funkcji 17 niezwykle istotne są również uwarunkowania związane z dynamiką realizacji polityki spójności w Unii Europejskiej i w Polsce. Zachodzące w obecnym okresie programowania, a także planowane w kontekście kolejnej perspektywy finansowej zmiany stanowią ogromne wyzwanie dla przyszłości monitorowania i ewaluacji zmian zachodzących w ramach prowadzenia polityki równomiernego rozwoju kraju.

Bibliografia:

1. Budżetowanie zadaniowe w administracji publicznej w 2010 roku, Materiały szkoleniowe.
2. www.mf.gov.pl

Liczba znaków ze spacjami: 22 153

Informacje o autorze:

Dr Marek Chrzanowski

Szkoła Główna Handlowa w Warszawie

e-mail: marek.chrzanowski@sgh.waw.pl

Dystrybucja bezpłatna



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



Ministerstwo
Finansów



UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



Publikacja współfinansowana ze środków Unii Europejskiej
w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego

ISBN 978-83-61044-77-2