

Małgorzata Słodowa-Helpa\*

## **Budżet zadaniowy w systemie zintegrowanego zarządzania rozwojem – możliwości, dylematy, obawy**

**Performance-based budget in the integrated development management system:** This article presents issues related to the implementation of performance-based budget in Poland and the arguments justifying the need for further strengthening activities in this area. The first section presents obstacles and concerns related to this new budget system raised by the experts. Next, the process of implementation of the performance budgeting is covered, with particular focus on the changes within the scope of organisation and coordination. The author discusses the connection between performance-based budgeting and strategic planning, in particular with the mid-term integrated strategies 2012–2020. In conclusion, she stresses the need for corrections and deepening the discussion on effective performance-based budgeting in Poland.

**Słowa kluczowe:** *budżet zadaniowy, wieloletni plan finansowy, zintegrowane zarządzanie rozwojem, planowanie strategiczne, budżet partycypacyjny, efektywność wydatków publicznych, Polska*  
**Keywords:** *performance-based budget, long-term financial plan, integrated management of development, strategic planning, participatory budget, efficiency of public spending, Poland*

\* Doktor hab. nauk ekonomicznych, prof. nadzw. Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, p.o. kierownika Katedry Teorii i Historii Ekonomii UEP;  
e-mail: m.slodowa-helpa@ue.poznan.pl.

### **Wstęp**

Trudno byłoby szukać zdeklarowanych przeciwników budżetowania zadaniowego. Jego niekwestionowana przewaga nad tradycyjnym ujęciem budżetu jest artykułowana zarówno w bogatej literaturze przedmiotu, w materiałach z licznych debat i konferencji, w raportach, również pokon-

trolnych NIK. Co więcej, w ostatniej dekadzie za wdrożeniem budżetowania zadaniowego w całym sektorze finansów publicznych opowiedziało się nie tylko wiele autorytetów naukowych, lecz także przedstawiciele różnych stron sceny politycznej. Wystarczy wspomnieć, że ten proces, zadeklarowany i zapoczątkowany przez rząd PiS, znalazł się też w programie wyborczym Platformy Obywatelskiej oraz w działaniach rządu PO-PSL. Usankcjonowały go również najnowsze dokumenty strategiczne, wyraźnie potwierdzające potrzebę takich zmian w systemie finansowania polityk publicznych. Skoncentrowanie wydatków na wybranych, najbardziej istotnych sferach rozwoju oraz ich powiązanie z rezultatami zostało bowiem wyraźnie wyeksponowane w „Strategii rozwoju kraju 2020” (SRK 2020), podstawowym dokumencie średniookresowym, powiązany z założeniami długookresowej strategii rozwoju „Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności” oraz z 9 zintegrowanymi strategiami<sup>1</sup>.

Autorka podpisując się pod takim stanowiskiem, uznaje budżetowanie zadaniowe nie tylko za ważny instrument efektywnego zarządzania finansami publicznymi, lecz także za warunek konieczny skutecznego planowania i zarządzania strategicznego. Należy bowiem zgodzić się z tezą, że bez zadaniowego myślenia oraz zastosowania budżetowania zadaniowego w praktyce, nie da się ani osiągnąć radykalnych zmian w systemie zarządzania finansami publicznymi, umożliwiających wzrost efektywności wydatków publicznych, ani też w tak silnie ostatnio deklarowanym i niewątpliwie potrzebnym zintegrowanym zarządzaniu rozwojem<sup>2</sup>. Warto więc w tym miejscu wyjaśnić, że umieszczenie w tytule dylematów i obaw, a niżej w tekście pytań i paradoksów, nie oznacza absolutnie wątpliwości co do sensu wdrażania budżetu zadaniowego ani też co do jego roli oraz ścisłych powiązań z planowaniem strategicznym i ze zintegrowanym zarządzaniem rozwojem. Przeciwnie, o takim tytule i kształcie opracowania zdecydowało przeświadczenie o ciągle niewystarczających rezultatach prac wdrożeniowych w sferze finansów publicznych, prowadzonych z różnym natężeniem już od niemal ośmiu lat, a gdyby uwzględnić pierwsze próby niektórych jednostek samorządu terytorialnego, to jeszcze dłużej.

<sup>1</sup> „Strategia rozwoju kraju 2020 – Aktywne społeczeństwo, konkurencyjna gospodarka, sprawne państwo”, załącznik do uchwały nr 157 Rady Ministrów z 25 września 2012 r., Warszawa 2012; „Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności. Długookresowa strategia rozwoju kraju, (projekt)”, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 17 listopada 2011 r., <http://zds.kprm.gov.pl/> [dostęp: 9 października 2012 r.].

<sup>2</sup> *Zintegrowane podejście do rozwoju w Polsce*, MRR, Warszawa 2011; *Strategicznie dla rozwoju. Polityka rozwoju w zintegrowanym podejściu*, MRR, Warszawa 2011.

Wobec bogatego plonu wydawniczego, licznych opracowań książkowych oraz artykułów opublikowanych również w kwartalniku „Studia BAS” oraz serii „Analizy BAS”, ukazujących przewagę budżetu zadaniowego nad jego tradycyjnym ujęciem, doświadczenia zagraniczne na tym polu, jak i wobec obfitych materiałów edukacyjnych, dostępnych również w wersji elektronicznej, dotyczących warstwy metodycznej, czyli procedur i technik identyfikacji zadań, formułowania celów, wyznaczenia mierników, autorka uznała, że nie ma potrzeby kolejnej prezentacji tych aspektów.

W związku z tym najbardziej zasadne wydawało się zasygnalizowanie już wcześniej zgłaszanych obaw związanych z barierami i ryzykiem tego trudnego przedsięwzięcia, jakim jest wdrożenie budżetowania zadaniowego, oraz wątpliwości związanych z procedurą i sposobem działań wdrożeniowych, które zrodziły się w ostatnim czasie, przede wszystkim z ich organizacją i koordynacją, rzutującą, rzecz jasna, na wyniki.

Ze względu na niezwykle krótki dystans czasowy, dzielący opracowanie tego tekstu od przyjęcia przez Radę Ministrów wspomnianych wiodących średniookresowych dokumentów strategicznych oraz fakt, że redakcja artykułu zbiegła się niemal w czasie z przedłożeniem parlamentowi projektu budżetu na 2013 r., w którym, zgodnie z przepisami art. 142 ustawy o finansach publicznych z 2009 r., znajduje się skonsolidowany plan wydatków budżetu państwa w układzie zadaniowym, nie było jednak możliwe dopracowanie bardziej wnikliwego stanowiska oraz sformułowanie na tej podstawie konstruktywnych postulatów. Dlatego prezentowany materiał nie może aspirować do kompleksowego ujęcia nakreślonej w tytule problematyki i traktowany powinien być jedynie jako głos w dyskusji.

Z zaskoczeniem trzeba odnotować, że mimo niekwestionowanej rangi i aktualności problematyka wdrażania budżetowania zadaniowego znalazła się wyraźnie w cieniu innych zagadnień<sup>3</sup>. Przysłoniły ją skutecznie z jednej strony problemy deficytu budżetowego i pogarszających się wskaźników makroekonomicznych, negocjacji dotyczących kolejnej perspektywy finansowej i planistycznej UE, rządowo-samorządowych „zgrzytów” związanych z podziałem środków i zadań w obrębie sektora publicznego, a z drugiej strony liczne doniesienia medialne o kolejnych, niewątpliwie pozytywnych, inicjatywach samorządu związanych z wprowadzaniem tzw. budżetu partycypacyjnego.

Jeśli zatem tekst niniejszego opracowania choć w jakiejś mierze zainspiruje parlamentarzystów do zintensyfikowania debaty nad skutecznym

---

<sup>3</sup> Wyjątkiem jest posiedzenie Komisji do spraw Kontroli Państwowej w dniu 27 września 2012 r., w trakcie którego zrelacjonowane zostały wyniki kontroli NIK przeprowadzonej w 2011 r.

wdrażaniem budżetowania zadaniowego w całym sektorze finansów publicznych, to oznaczać będzie, że jego cel został zrealizowany. Krytyczne uwagi nie powinny bowiem absolutnie prowokować do eskalacji sporu, lecz do refleksji i szukania możliwości pozytywnych zmian na tym polu, w przeświadczeniu, że zapowiedziane w celu I.1 SRK 2020 – „Przejście od administrowania do zarządzania rozwojem” nie jest z pewnością łatwe.

## **Kręte drogi i paradoksy budżetowania zadaniowego w Polsce**

Warto podkreślić, że zanim w 2005 r. rząd K. Marcinkiewicza zadeklarował przeprowadzenie głębokiej reformy finansów publicznych, a za jej ważny element i priorytet uznał wdrożenie w całym polskim sektorze finansów publicznych planowania finansowego opartego na koncepcji budżetowania zadaniowego, już w połowie lat 90. XX wieku takie rozwiązania pojawiły się na poziomie samorządu lokalnego. Mimo braku obowiązku ustawowego, w kolejnych latach część polskich gmin zdobywała doświadczenia w trakcie szkoleń realizowanych wówczas przez Amerykańską Agencję do spraw Rozwoju Międzynarodowego (USAID), wzbogaconych podręcznikami metodycznymi opublikowanymi w ramach „Programu partnerstwa dla samorządu terytorialnego” (LDPP)<sup>4</sup>, a niektóre przystąpiły do wdrażania takich budżetów. Oczywiście miały one różny charakter, jakość oraz różne rezultaty.

Już w trakcie przygotowania do tzw. czterech reform – za ważne wyzwanie uznana została konsolidacja finansów publicznych, która jednak nie nastąpiła ani w pożądanym wymiarze funkcjonalnym, ani też ustrojowym. Przeprowadzona w 1998 r. reforma administracyjna nie przełamała bowiem znaczącego centralizmu polskiej administracji ani też nie skoordynowała należycie prac rządowych na rzecz polityki rozwoju. Zabrakło wówczas skutecznych mechanizmów wiążących polityki sektorowe z polityką regionalną. Recentralizacja tej polityki i nieadekwatność systemu finansów publicznych do założeń reformy zagrażały jej najbardziej.

Samorząd wojewódzki został wprawdzie ustawowo upoważniony i zobowiązany do samodzielnego nakreślenia strategii rozwojowej, budżety województw nie zostały jednak wyposażone w odpowiednie środki dla realizacji powierzonych im zadań. Stan faktyczny dalece więc odbiegał od zaleceń Euro-

---

<sup>4</sup> Por. *Budżet jako narzędzie zarządzania w administracji samorządowej, czyli jak osiągnąć cele przy ekonomicznym wykorzystaniu zasobów*, K. Pakoński (red.), Muncypium, Warszawa 2000; *Zintegrowane zarządzanie finansami zorientowane na cele*, K. Pakoński (red.), Muncypium, Warszawa 2001.

pejskiej karty samorządu terytorialnego (art. 9 ust. 3) oraz od systemu finansowania i możliwości w tym zakresie wielu regionów UE. Nadal nie zostały też sfinalizowane prace nad wielokrotnie nowelizowaną ustawą o dochodach samorządów. W rezultacie bardzo płytkie źródła finansowania powiatów i województw znalazły się pod ścisłą kontrolą rządu, co było sprzeczne zarówno z pozycją prawną i statusem samorządu terytorialnego, jak i z zakresem przydzielanych mu obowiązków. Dlatego wielu krytyków ówczesnej reformy nazwało ją „decentralizacją kłopotów”. Funkcjonuje też, niebezpiecznie, określenie, że w Polsce mamy do czynienia z decentralizacją „na krótkim sznurku”.

Prace nad koncepcją budżetu zadaniowego rozpoczęły się od grudnia 2005 r. w utworzonym wówczas w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (KPRM lub Kancelaria PRM) Departamencie Budżetu Zadaniowego. Zgodnie z ówczesnym, dość optymistycznym, założeniem, budżet zadaniowy miał być po raz pierwszy sporządzony w 2009 r. i stopniowo wprowadzany w latach 2009–2010, budżet państwa na 2011 r. miał być przygotowany już tylko w układzie zadaniowym, a w 2012 r. budżet zadaniowy miał być stosowany we wszystkich jednostkach sektora finansów publicznych<sup>5</sup>. Wprawdzie te zapowiedzi oraz merytoryczna koncepcja były już wówczas krytykowane<sup>6</sup>, lecz deklaracje i rozwiązania organizacyjne sprawiły, że mimo odległej perspektywy, powiało optymizmem.

Wydawało się, że mimo wyborczych zmian politycznych nakreślony kierunek zostanie utrzymany, zwłaszcza że w rozdziale 4 programu wyborczego Platformy Obywatelskiej pt. *Polska zdrowych finansów i niskich podatków. Nowoczesna gospodarka*, znalazł się punkt *Zmiana organizacji zarządzania finansami publicznymi*, zawierający informacje o *zarządzaniu przez cele i rezultaty* oraz następujące zapowiedzi<sup>7</sup>:

- *Ministrowie i szefowie agend rządowych będą rozliczani przez premiera z porównania tego, co zamierzali, z tym, co osiągnęli, na podstawie wskaźników wykonawczych, monitorowanych przez określony departament w kancelarii premiera,*
- *Ministrowie nie powinni dostawać funduszy na funkcjonowanie ich urzędów, lecz na realizację zadań, służących do osiągnięcia zaplanowanych celów. Co więcej, powinni umieć udowodnić, że danego zadania nie da się*

<sup>5</sup> *Budżet zadaniowy. Racjonalność – Przejrzystość – Skuteczność. Metodyka*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Departament Budżetu Zadaniowego, Zespół do Spraw Metodyki i Wdrażania Budżetu Zadaniowego, Warszawa, 20 grudnia 2006 r.

<sup>6</sup> W. Miśiąg, *Czy w 2012 roku będziemy mieli budżet zadaniowy*, „Biuletyn Finansów Publicznych” 2006, nr 4(20), s. 10–11.

<sup>7</sup> *By żyło się lepiej. Wszystkim!*, program wyborczy Platformy Obywatelskiej, Warszawa 2007, s. 23.

*zrealizować w inny, tańszy sposób. Po zakończeniu roku muszą być rozliczani z tego, czy wykonali całe zadanie, czy koszty nie przerosły kosztów zakładanych pierwotnie i czy udało im się wygospodarować oszczędności.*

Po zmianie koalicji rządzącej, jesienią 2007 r., zdecydowano się jednak na dokonanie zmian w kształcie dotychczasowego systemu wdrażania budżetowania zadaniowego. W 2008 r. zapadła decyzja o „wyprowadzeniu” budżetu zadaniowego z Kancelarii PRM i przekazaniu obowiązków związanych z koordynacją procesu wdrożeniowego do Ministerstwa Finansów. Od tego czasu organem administracji rządowej właściwym w sprawach wdrażania układu zadaniowego w jednostkach sektora finansów oraz opracowywania planu finansowego w układzie zadaniowym jest Minister Finansów, a trzon zespołu odpowiedzialnego za przygotowanie budżetu zadaniowego znalazł się w nowym Departamencie Reformy Finansów Publicznych (DRFP) Ministerstwa Finansów.

Uzasadnienie, że dzięki temu osoby odpowiedzialne za budżet zadaniowy są bliżej zwykłego procesu budżetowania realizowanego w Ministerstwie Finansów, a więc potencjalnie mogą mieć większy wpływ na przygotowania budżetu, nie do końca jest przekonujące. Minister Finansów nie ma bowiem własnych specjalnych prerogatyw wobec innych ministerstw i, jak wynika z przeprowadzonych badań, w nowym układzie organizacyjnym wyraźnie osłabił się kontakt z innymi ministerstwami oraz możliwości wywierania wpływu na sposób, w jaki resorty stosują logikę budżetu zadaniowego. Nie rozwiązało tego problemu powołanie grupy strategicznej składającej się z kilkunastu wyższych rangą urzędników reprezentujących ministerstwa sektorowe ani też grupy ministerialnych koordynatorów mających stanowić platformę komunikacji z ministerstwami, zajmujących się głównie sprawami technicznymi i nie koncentrującymi się na tym, jak sprawić, by budżet zadaniowy był rzeczywistym narzędziem wprowadzenia zasad zarządzania przez cele. Osobom odpowiedzialnym za budżet zadaniowy zabrakło też silnego wsparcia politycznego ze strony Kancelarii PRM, zwłaszcza w warunkach, gdy oddzielone zostały od dyskursu na tematy strategiczne<sup>8</sup>.

Paradoksalnie przeniesienie koordynacji budżetu zadaniowego do Ministerstwa Finansów nastąpiło właśnie wówczas, gdy w Kancelarii PRM zintensyfikowane zostały prace nad zintegrowanymi strategiami rozwoju. Podkreślenia wymaga też to, że jakkolwiek ustawa o finansach publicznych przyznaje wiele kompetencji w zakresie wykonywania budżetu Ministro-

---

<sup>8</sup> Ł. Hardt, M. de Jong, *Budżet zadaniowy jako narzędzie poprawy jakości rządzenia w Polsce*, program „Sprawne państwo”, Ernst & Young, Warszawa 2011, s. 76.

wi Finansów oraz poszczególnym dysponentom, to jednak kierowanie jego wykonaniem powierza Radzie Ministrów, przyjmując i przyznając jej instrumenty prawne umożliwiające oddziaływanie na wykonawców budżetu.

Za kolejny paradoks uznać należy to, że mimo utworzenia w DRFP funkcji Koordynatora Krajowego Budżetu Zadaniowego (KKBZ), będącego organem ustawowym określonym w art. 95 ustawy o finansach publicznych (z 2009 r.), oraz rosnącej skali zadań, jego polityczna i instytucjonalna pozycja była jednak nie tylko słabsza w porównaniu do zajmowanej w poprzednim rządzie, lecz niestety sukcesywnie malała. Mimo ustawowego umocowania, właśnie w okresie, gdy nigdy wcześniej nie było takiej potrzeby, nastąpiła wyraźna marginalizacja KKBZ. Na poprawę tego stanu nie wpłynęła ani pilna potrzeba usuwania niedostatków koordynacyjnych, ujawnionych w trakcie kontroli NIK, ani postulat wzmocnienia roli KKBZ, m.in. przez powrót organu odpowiedzialnego za wdrażanie budżetu zadaniowego do Kancelarii PRM. Należy mieć nadzieję, że jedynie ze względu na zmianę szaty graficznej, adresu i zawartości nowej witryny internetowej Ministerstwa Finansów, zniknął z niej ostatnio KKBZ.

Ujmując metaforycznie dotychczasową „drogę” budżetu zadaniowego w Polsce, można więc uznać za A. Nowakiem-Far, że od w miarę wysokiego „c”, jakim było powołanie pełnomocnika rządu umiejscowionego w Kancelarii PRM, następowало sukcesywne obniżanie „tonów”, do obecnie zbyt niskiego usytuowania ośrodka koordynującego budżet zadaniowy w strukturze instytucjonalnej administracji państwowej, które, z perspektywy jego skuteczności, musi budzić niepokój<sup>9</sup>.

## Bariery i obawy

Jakkolwiek rząd w zasadzie nie odstąpił od deklaracji i przedstawił harmonogram prac wdrożeniowych, a dotychczasowe działania DRFP, skoncentrowane w dużej mierze na stronie metodycznej budżetowania zadaniowego niewątpliwie pogłębiły wiedzę wielu dysponentów oraz ich umiejętności z tego zakresu<sup>10</sup>, to jednak obecny stan rzeczy nie napawa op-

<sup>9</sup> A. Nowak-Far, *Notatka z panelu ekspertów zorganizowanego przez NIK w dniu 11 stycznia 2012 r. w związku z przeprowadzoną przez NIK w 2011 r. kontrolą [w:] Wdrażanie budżetu państwa w układzie zadaniowym – ocena procesów: planowania, monitorowania i sprawozdawczości*, informacja o wynikach kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, KAP-4101-01/2011, Nr ew. 27/2012/P/11/001/KAP, załącznik 2 do raportu NIK, Warszawa 2012, s. 62.

<sup>10</sup> Sprzyjały temu możliwości realizacji bezpłatnych szkoleń w ramach dużego projektu systemowego „Wdrożenie budżetu zadaniowego u wszystkich dysponentów środ-

tymizmem i daje podstawy do obaw, że budżet zadaniowy nie jest traktowany jako ważny mechanizm modernizacji państwa.

Niestety, nie tylko ze strony opozycji coraz częściej słychać głosy, że zadeklarowana reforma funkcjonalna przebiega kulawo, a nawet ostrzejsze słowa krytyki, że w praktyce obecna ekipa zrezygnowała z budżetowania zadaniowego, że rząd D. Tuska wyrzekł się takich prac<sup>11</sup>.

Już w 2006 r. W. Misiąg zidentyfikował 11 barier wdrażania budżetu zadaniowego i przekonująco przestrzegał, że wdrażanie budżetowania zadaniowego zawsze i wszędzie wywołuje opory administracji, ponieważ przecież nie służy temu, by administracji pracowało się lepiej i wygodniej. Wręcz przeciwnie – budżet zadaniowy jest instrumentem ścisłej kontroli funkcjonowania administracji przez obywateli, stawiając urzędników w trudniejszej sytuacji<sup>12</sup>.

W tym samym czasie prof. W. Wilczyński, wielki rzecznik budżetowania zadaniowego, podkreślał, że: *jego optymizm w kwestii wdrożenia tej idei w naszym klimacie politycznym jest bardzo ograniczony*<sup>13</sup>, ponieważ:

- budżet zadaniowy, czyli przedmiotowy, jest przeciwieństwem budżetu podmiotowego, w którym ważne jest, kto dostaje pieniądze, a na dalszy plan schodzą konkretne zadania i ich sprawna realizacja,
- budżet zadaniowy częściej niż dotychczas wymaga przewyżczenia podziału resortowego, wzajemnej izolacji ministerstw i urzędów centralnych, tymczasem wiadomo, że granice resortowe są dość sztywne, zwłaszcza gdy rząd ma charakter koalicyjny, a poszczególne ministerstwa są w gestii nieprzepadających za sobą chwilowych sojuszników,
- naturalną konsekwencją takiej sytuacji jest walka o pieniądze, zdominowana przez interesy partyjne, a nie przez rzeczywiste priorytety zadaniowe,
- przewaga kryterium podmiotowego w rozdziale środków budżetowych staje się wtedy tym większa, im słabsza jest pozycja premiera i jego sztabu,

---

ków budżetowych w latach 2008–2012”, na którego realizację przewidzianych zostało aż około 49 mln zł, w tym 41,8 mln zł z EFS. Problematykę budżetu zadaniowego uwzględniały też inne projekty systemowe, m.in. realizowane przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów, [http://www.efs.kprm.gov.pl/mf\\_wdrozenie.html](http://www.efs.kprm.gov.pl/mf_wdrozenie.html) [dostęp: 24 listopada 2012 r.].

<sup>11</sup> J. Staniszkis, *Polska droga do nowoczesności*, dyskusja w „Rzeczypospolitej” z dn. 21 września 2010 r., <http://www.rp.pl/artukul/538515.html> [dostęp: 24 listopada 2012 r.].

<sup>12</sup> W. Misiąg, *Czy w 2012 roku będziemy mieli budżet zadaniowy*, *op. cit.*, s. 10–11.

<sup>13</sup> *Idem*, *2 x 2 = 4 – Budżet na hamulcu*, „Wprost” 2006, nr 27(1230).



- polska struktura wydatków budżetowych jest klinicznym przykładem przewagi niemerytorycznego czynnika podmiotowego nad przedmiotowym, zadaniowym,
- prawdziwy budżet zadaniowy wymaga radykalnego zmniejszenia udziału wydatków „sztywnych”, gwarantowanych najrozmaitszymi ustawami i przywilejami beneficjentów, sprawiających, że przedmiotem wyboru może być tylko jedna trzecia wydatków.

Skoro w 2006 r., czyli na starcie wdrażania budżetu zadaniowego, W. Wilczyński tak pesymistycznie postrzegał szanse na tym polu, to po siedmiu latach warto sprawdzić, na ile to stanowisko było prorocze i skonfrontować je z aktualnymi opiniami znanych ekonomistów oraz z innymi ocenami dotyczącymi postępu prac.

Zdaniem A. Nowaka-Far obecny stan realizacji projektu budżetu zadaniowego każe aktualizować pytanie: *czy system, narzędzia monitorowania i narzędzia korekty, którymi centrum obecnie dysponuje są dostatecznie efektywne?* Równocześnie nie ukrywa on obaw, że: *bez istotnych zmian w tym zakresie projekt wdrożenia budżetu zadaniowego zbyt dużej przyszłości mieć nie będzie – będzie „jakims” projektem, który może nawet zamienić się w całkiem interesujące przedsięwzięcie badawcze, lecz bez większej doniosłości w praktyce*<sup>14</sup>.

Z. Gilowska, podkreśliła, że: *budżet zadaniowy powinien być dopełnieniem reformy instytucjonalnej*, tymczasem rząd nie zamierza przeprowadzić takiej reformy, nie zapowiada nawet reformy funkcjonalnej. W tych warunkach budżetu zadaniowego będzie instytucją fasadową, ponieważ *zbędne instytucje zawsze znajdą sobie jakieś zadania, by uzasadnić swoje istnienie (...)*. Co więcej, *znajdą też bez trudu wskaźniki pomiaru tych zadań*. Z kolei likwidacja takich instytucji zbędnych jest wyzwaniem bodaj najtrudniejszym<sup>15</sup>.

W opinii A. Wojtyny, a także autorów pracy *Kurs na innowacje: instrument budżetu zadaniowego zupełnie nie zadziałał, a sposób jego wdrażania jest w istocie bardziej księgowy niż zadaniowy i przypomina tłumaczenie z jednego języka na drugi (z budżetu obowiązującego na zadaniowy), przy użyciu automatycznego translatora komputerowego niskiej klasy*<sup>16</sup>.

<sup>14</sup> *Idem*, Notatka z panelu ekspertów, *op. cit.*, s. 62.

<sup>15</sup> *Eadem*, *Rządowi przetarła się jedwabna poduszka*, „Obserwator Finansowy”, <http://www.obserwatorfinansowy.pl/> [dostęp: 14 listopada 2012 r.].

<sup>16</sup> *Idem*, *Gospodarka bez wojny polsko-polskiej*, „Rzeczpospolita” 2012 [dostęp: 21 września 2012 r.]; *Kurs na innowacje. Jak wyprowadzić Polskę z rozwojowego dryfu*, Fundacja Gospodarki i Administracji Publicznej, Kraków 2012, s. 46.

Do grona sceptyków oraz krytyków sposobu wdrażania budżetu zadaniowego dołączył również R. Gwiazdowski<sup>17</sup>. W wyjątkowo ostrych słowach ocenił też dotychczasowe prace K. Rybiński, twierdząc, że skoro: *tylko pytano urzędników od dołu do góry, co robią, wyszedł z tego potwór, generujący dalszy wzrost kosztów (...), a jego twórcy (...) dziękując tysiącom urzędników za to, że poświęcili setki tysięcy godzin na pracę nad budżetem zadaniowym, sami przyznali się do porażki*<sup>18</sup>. Podkreślił równocześnie, że gdyby budżet zadaniowy był wprowadzony w sposób metodologicznie poprawny, dawałby szansę na znaczne ograniczenie zatrudnienia w administracji publicznej, ponieważ przy analizie wykonywanych przez nią zadań, odnalezione byłyby procesy zbędne, niegenerujące żadnej wartości dodanej, a zatem takie, które można spokojnie usunąć, bez uszczerbku dla klientów.

Warto w tym miejscu nawiązać do stanowiska H. Wasilewskiej-Trenkner, będącej niekwestionowanym autorytetem w dziedzinie finansów publicznych<sup>19</sup>. Jej zdaniem wprowadzenie zadaniowego budżetu państwa wymaga weryfikacji obecnego układu resortowego administracji państwowej, istniejących zasad podziału kompetencji pomiędzy resortami, i to w szerokim rozumieniu tego pojęcia – jako ministerstw i podległych im jednostek budżetowych oraz funduszy i agencji. Skoro obecnie wiele zadań wynikających ze strategicznych funkcji państwa jest realizowanych przez grupy jednostek podporządkowane różnym resortom lub jednocześnie administracji rządowej i samorządowej, a przy tym nie ma obowiązku wzajemnego informowania się realizatorów zadań, tylko sporadycznie istnieje koordynacja działań, to w rezultacie w roku budżetowym nie jest możliwa ocena nakładów ponoszonych na te działania oraz ocena efektywności wydatków publicznych.

Za niewątpliwy wkład H. Wasilewskiej-Trenkner uznać należy zidentyfikowanie ryzyka związanego z procesem reformy budżetowej, podzielone-

<sup>17</sup> *Idem*, *Arabski budżet zadaniowy*, <http://blog.gwiazdowski.pl/index.php> [dostęp: 24.09. 2012 r.].

<sup>18</sup> *Idem*, *Bez reform Polskę czeka ośła lawka*, wywiad przeprowadzony przez R. Pi-serę, „Obserwator Finansowy”, <http://www.obserwatorfinansowy.pl/forma/debata/bez-reform-polskeczeka-osla-lawka/> [dostęp: 12 października 2012 r.].

<sup>19</sup> *Eadem*, *Równoważenie finansów publicznych w długim okresie* [w:] *Długofalowe równoważenie finansów publicznych*, A. Wiktorow, B. Wyżnikiewicz (red.), Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, AXA Powszechnie Towarzystwo Emerytalne SA, 2010, s. 56; *eadem*, *Ryzyka związane z budżetem zadaniowym, konferencja międzynarodowa: „Doskonalenie i rozwój systemu budżetu zadaniowego jako narzędzia wieloletniego planowania i zarządzania finansami publicznymi”*, Warszawa 2010, [http://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/budzetzadaniowy/aktualnosci//asset\\_publisher/SVp7/content/id/1412713](http://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/budzetzadaniowy/aktualnosci//asset_publisher/SVp7/content/id/1412713) [dostęp: 10 listopada 2012 r.].

go na trzy grupy: ryzyko makroekonomiczne, dysponenta i realizatora. Za ryzyko makroekonomiczne uznała błędy, jakie mogą wystąpić przy formułowaniu funkcji państwa, ustalaniu funkcji priorytetowych, przypisywaniu kwot nakładów budżetowych do poszczególnych funkcji, zwłaszcza w okresie dłuższym niż jeden rok. Do ryzyka dysponenta zaliczyła: mało precyzyjne rozpisanie funkcji na zadania, zwłaszcza, gdy zadanie jest realizowane przez kilku dysponentów, złe oszacowanie kosztów realizacji zadania, błędne sformułowanie celów i w konsekwencji zły dobór mierników realizacji zadania. W grupie ryzyka realizatora usytuowała: nieprecyzyjnie sformułowany zakres i cel działania, niewłaściwe – zbyt niskie lub zbyt wysokie – nakłady, źle dobrane mierniki służące ocenie realizacji działania. Za sprawę podstawową uznała właściwe przyporządkowanie zadań do poszczególnych funkcji państwa oraz rozpisanie działań składających się na poszczególne zadania, w tym wyraźne rozgraniczenie działań o podobnej treści merytorycznej, wypracowanie takiego systemu mierników, który pozwoli na opisywanie zadań przez agregację mierników charakteryzujących stopień realizacji działań i analogicznie – stworzy możliwość oceny stopnia realizacji funkcji poprzez uogólnienie wartości mierników opisujących stopień realizacji zadań składających się na funkcję. Na tej podstawie ukazała zagrożenia dla systemu finansów publicznych oraz możliwości ograniczania ryzyka.

Ł. Hardt i M. de Jong, autorzy raportu wykonanego w 2011 r. w ramach programu Ernst&Young „Sprawne państwo”, ujmujący budżet zadaniowy jako narzędzie poprawy jakości rządzenia w Polsce, wyraźnie podkreślają, że rząd powinien szybko dokończyć jego wdrażanie. W ich ocenie, aby budżetem państwa zarządzać tak, jak finansami przedsiębiorstwa, urzędników należy wynagradzać za realizację jasno postawionych celów, a jednocześnie redukować nieefektywne wydatki. Postulują, że procedura absolutorium budżetowego powinna być rozszerzona o aspekty związane z oceną realizacji celów programów finansowanych z budżetu<sup>20</sup>. Ponadto Najwyższa Izba Kontroli powinna nie tylko dostarczać parlamentowi wyniki szczegółowych kontroli skutków interwencji rządowej, ale otwarcie informować, że potrzebne jest rzeczywiste wdrożenie budżetu zadaniowego.

Za przejaw realizacji takiego postulatu uznać można niewątpliwie wspomniane już posiedzenie Komisji do spraw Kontroli Państwowej<sup>21</sup>, w trakcie

<sup>20</sup> *Idem*, *Budżet zadaniowy jako narzędzie*, *op. cit.*, s. 98.

<sup>21</sup> *Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji do spraw Kontroli Państwowej (nr 36) z dnia 27 września 2012 r.*, Kancelaria Sejmu, Biuro Komisji Sejmowych, Warszawa 2012, <http://www.sejm.gov.pl> [dostęp: 29 września 2012 r.]. Zob. także artykuł W. Miśsiaga *Siedem lat wdrażania budżetu zadaniowego – refleksje i prognozy* na s. 85–102 tej publikacji.

którego W. Misiąg, wiceprezes NIK, przedstawił syntezę wyników kontroli wdrażania budżetu zadaniowego państwa, przeprowadzonej w 2011 r.

Ich szeroka analiza, opublikowana przez NIK wraz z załącznikami, wskazuje niestety, że zastosowane przez Ministra Finansów zasady i metody realizacji procesu wdrażania koncepcji budżetu zadaniowego nie prowadziły do osiągnięcia zakładanych celów modernizacji systemu finansów publicznych. Funkcja budżetu zadaniowego, jako narzędzia wspomagającego efektywne zarządzanie środkami publicznymi, została poważnie zmarginalizowana<sup>22</sup>. Jego walor informacyjny, mający istotne znaczenie dla poprawy przejrzystości finansów publicznych, jest ograniczany, zarówno z powodu błędów i niespójności danych, jak i z uwagi na ich niekompletność. Skutecznemu wdrażaniu nie sprzyjają także niespójności systemu prawnego, w szczególności w obszarze odpowiedzialności organów władzy publicznej za merytoryczną realizację i finansowanie zadań publicznych. Ujawnione przypadki nieposiadania planów lub ich nieaktualizowania wskazują, że dysponenti środków nie traktowali zadaniowego układu wydatków jako narzędzia do zarządzania środkami, ale jako bazę danych do sporządzenia rocznej informacji o wykonaniu wydatków w układzie zadaniowym. NIK zwraca uwagę, że brak ostatecznej wersji katalogu wspólnego dla podmiotów realizujących tożsame przedmioty zadania wpływa negatywnie na możliwość rzetelnej agregacji i zachowania spójności danych ujmowanych w planie wydatków w układzie zadaniowym<sup>23</sup>.

Dokonanie przeglądu i weryfikacji mierników pod kątem ich przydatności do zastosowania w planowaniu zadaniowym oraz zapewnienia ich szerokiego wykorzystania jest, w ocenie NIK, niezbędne. Potrzebę taką potwierdzają kontrole prowadzone u dysponentów środków budżetowych i ujawnione przypadki ustalania mierników, zarówno na poziomie celów, zadań, jak i podzadań, które nie spełniały wymogów noty budżetowej. Zdaniem NIK sytuacji takich można było uniknąć, gdyby przegląd i weryfikacja przydatności mierników zostały dokonane wcześniej, przed udostępnieniem bazy dysponentom środków.

<sup>22</sup> *Wdrażanie budżetu państwa w układzie zadaniowym – ocena procesów*, op. cit.; *Wystąpienie pokontrolne Wiceprezesa NIK Cichosza adresowane do MF*, [www.nik.gov.pl/](http://www.nik.gov.pl/) [dostęp: 24 listopada 2012 r.].

<sup>23</sup> Na przykład w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi kwoty wydatków zostały zaplanowane bez udziału podległych jednostek, poprzez podzielenie kwoty limitu wydatków na poszczególne części budżetowe, dla których Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi pełni funkcję dysponenta głównego. Podziału kwot na poszczególne zadania, podzadania i działania dokonano z uwzględnieniem tradycyjnej klasyfikacji budżetowej oraz przyjętych kluczy kalkulacyjnych.

## Powiązania między planowaniem strategicznym a budżetowaniem zadaniowym

W tej części artykułu przyjęto założenie, że wdrożenie budżetowania zadaniowego na wszystkich poziomach administracji publicznej, umożliwiające bardziej racjonalne i ukierunkowane prorozwojowo gospodarowanie ograniczonymi zasobami środków publicznych oraz zwiększenie ich stabilności i przejrzystości, jest ważnym ogniwem systemu zintegrowanego zarządzania rozwojem. Co więcej, powinno być traktowane nie tylko jako integralny element tego systemu „naczyni połączonych”, lecz jako weryfikator ich „szczelności i sprawności”, warunek konieczny, choć – rzecz jasna – niewystarczający, skutecznego zarządzania rozwojem i efektywnego wykorzystania zasobów oraz zewnętrznych źródeł zasilania.

Nie miejsce tu na ocenę dotychczasowych doświadczeń w zakresie planowania strategicznego ani na szczegółową analizę przyjętych już lub finalizowanych dokumentów. Z perspektywy problematyki niniejszego opracowania należy jednak podkreślić, że ze względu na liczne powiązania budżetowania zadaniowego z planowaniem strategicznym oraz wspólne konstrukcje metodyczne w procesie jego wdrażania kumulują się i ujawniają błędy popełniane na poziomie planowania.

Wprawdzie od czasu opracowania w Polsce pierwszych strategii odnotować można niewątpliwy postęp w zakresie planowania i zarządzania strategicznego, nadal jednak nie jest on wystarczający. Podobnie jak niewystarczająca jest spójność różnych dokumentów.

Inspirację do włączenia problematyki zintegrowanego rozwoju stanowiło z kolei z jednej strony przeświadczenie o pilnej potrzebie jego stymulowania na różnych poziomach, z drugiej strony obawa, aby nie był utożsamiany wyłącznie z nowym, hierarchicznym zestawem dokumentów strategicznych, przygotowanym zgodnie z „Załoženiami systemu zarządzania rozwojem Polski”, przyjętymi przez Radę Ministrów 27 kwietnia 2009 r. oraz z „Planem uporządkowania strategii rozwoju” przyjętym przez Radę Ministrów 24 listopada 2009 r.

Oczywiście pozytywnie należy ocenić ograniczenie liczby obowiązujących strategii i programów, ich aktualizację, powiązanie z „Koncepcją przestrzennego zagospodarowania kraju 2030”, dotyczącą efektywnego wykorzystania przestrzeni i jej zróżnicowanych potencjałów rozwojowych, oraz z projektem długookresowej strategii „Polska 2030”, stanowiącej rozwinięcie i korektę wcześniejszego raportu, zwłaszcza w odniesieniu do krytykowanego modelu polaryzacyjno-dyfuzyjnego<sup>24</sup>. Treść poszczególnych doku-

<sup>24</sup> Por. „Koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju 2030”, załącznik do uchwały nr 239 Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 2011 r., „Monitor Polski” 2012,

mentów, tryb zatwierdzenia, a także ich spójność rodzi jednak już pewne wątpliwości. Widać to w odniesieniu do trzech powiązanych strategii przyjętych przez Radę Ministrów w następującej kolejności:

- „Krajowa strategia rozwoju regionalnego”<sup>25</sup> (KSRR), przygotowana przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego i przyjęta najwcześniej, już 13 lipca 2010 r.,
- „Strategia zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa na lata 2011–2020” (SZRWRiR), przygotowana w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi i przyjęta przez Radę Ministrów 25 kwietnia 2012 r.,
- SRK 2020, zawierająca aktualizację obecnie obowiązującej „Strategii rozwoju kraju 2007–2015”, przygotowana przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego i przyjęta 25 września 2012 r.

Skoro SRK 2020, traktowana jest jako „strategia matka”, baza dla 9 strategii zintegrowanych i na podstawie znowelizowanej ustawy z 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, obowiązuje zatwierdzenie zgodności z nią pozostałych dokumentów, to wymieniona wyżej kolejność musi budzić zastrzeżenia, m.in. również w kontekście korekt wprowadzonych w stosunku do projektu długookresowego, na którym bazuje przyjęta najwcześniej KSRR. Ponadto, mimo wielu słusznych zastrzeżeń do projektu SZRWRiR, zgłoszonych m.in. dwukrotnie przez Konwent Marszałków RP, dotyczących jego rażącej ogólnikowości i braku precyzji<sup>26</sup>, Minister Rozwoju Regionalnego wydała opinię o zgodności tej strategii ze SRK 2020, zamieszczając w tzw. karcie zgodności informację, iż wydanie ostatecznej

---

poz. 252; „Polska 2030. Wyzwania rozwojowe”, M. Boni (red.), Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Zespół Doradców Strategicznych Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 2009.

<sup>25</sup> „Krajowa strategia rozwoju regionalnego 2010–2020: regiony, miasta, obszary wiejskie”, przyjęta przez Radę Ministrów 13 lipca 2010 r.

<sup>26</sup> Wskazywano między innymi, że zabrakło tam informacji, jak poszczególne priorytety będą realizowane, kiedy będą wdrażane, przy zastosowaniu jakich narzędzi i środków ich realizacji, jakie instytucje będą odpowiedzialne za tę realizację, jaki i kiedy powinien być ich konkretny skutek. Niedopuszczalne są także stwierdzenia typu: *...należy wspierać poprawę organizacji producentów..., należy wprowadzić niezbędne zmiany w porządku prawnym..., wspierać i promować rozwój struktur organizacyjnych*. Por. *Stanowisko Konwentu Marszałków Województw RP z dnia 18 maja 2011 r. w sprawie projektu Strategii Zrównoważonego Rozwoju Wsi, Rolnictwa i Rybactwa*, [www.pomorskie.eu/konwent\\_marszalkow/4.\\_w\\_sprawie\\_szrwir.p](http://www.pomorskie.eu/konwent_marszalkow/4._w_sprawie_szrwir.p). (stan na 22 września 2011); *Stanowisko Konwentu Marszałków Województw RP w sprawie projektu Strategii zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa wersja z dnia 15 czerwca 2011 r.*, Ryn, 11 sierpnia 2011 r., <http://www.zwrp.pl/index.php> [dostęp: 21 listopada 2012 r.].

opinii o zgodności przedłożonego projektu strategii ze zaktualizowaną SRK 2020 możliwe będzie po formalnym jej przyjęciu<sup>27</sup>.

Dyskutować też można byłoby o celach i priorytetach poszczególnych dokumentów, nade wszystko zaś o ważnych z perspektywy problematyki niniejszego artykułu składowych wszystkich strategii, jakimi są ich ramy finansowe.

Jakkolwiek nie budzi wątpliwości potrzeba i ranga sprawnego państwa oraz przejrzystości procedur i zachodzących w nim procesów, to jednak trudno byłoby nie zgodzić się z A. Noworólem, że skoro nie podlega ono żadnym wyborom, to jest zasadniczym warunkiem a nie celem funkcjonowania i rozwoju gospodarki oraz społeczeństwa<sup>28</sup>.

Na osobne opracowanie zasługują uwagi krytyczne nasuwające się w trakcie lektury strategii „Sprawne państwo”, a także najsilniej związanej z problematyką niniejszego artykułu fragmentu SRK 2020, dotyczącego celu I.2. „Zapewnienia środków na działania rozwojowe”, a w jego obrębie w kolejności:

- I.2.1. *Modernizacja struktury wydatków publicznych,*
- I.2.2. *Poprawa efektywności środków publicznych,*
- I.2.3. *Zwiększenie wykorzystania środków pozabudżetowych.*

Tytułem uzasadnienia warto przytoczyć następujące, dość wymowne, fragmenty:

- *Podjęta będzie próba modernizacji struktury wydatków publicznych polegająca na stopniowej realokacji struktury wydatków publicznych w kierunku zwiększania wydatków na działania rozwojowe,*

---

<sup>27</sup> W odpowiedzi na interpelację w tej kwestii Minister Rozwoju Regionalnego wyjaśniła, że: *przeprowadzona ocena zgodności miała charakter wstępny, zmierzający do zapewnienia spójności głównych dokumentów strategicznych.* W sierpniu 2011 r. zostało bowiem przekazane do ministerstwa stanowisko KPRM w sprawie wydawania wstępnych opinii o zgodności projektów strategii rozwoju z projektem średniookresowej „Strategii rozwoju kraju”, w celu zapewnienia w przyszłości maksymalnie efektywnego przebiegu procesu formalnej oceny w trybie art. 14 ust 2 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Por. *„Odpowiedź ministra rozwoju regionalnego na interpelację nr 5706 w sprawie częściowej zgodności «Strategii zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa» ze średniookresową strategią rozwoju kraju”* z dnia 10 lipca 2012 r. <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=2BEE7690> [dostęp: 26 listopada 2012 r.].

<sup>28</sup> *Idem, 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, Kraków 2011.

- *Głównym źródłem środków rozwojowych są oszczędności. Uruchomione zostaną instytucjonalne i finansowe rozwiązania promujące długoterminową zapobiegliwość i produktywne inwestowanie na rzecz przyszłości. Stworzone zostaną warunki ekonomiczno-instytucjonalne sprzyjające oszczędzaniu na starość<sup>29</sup>.*

Na tej podstawie można zauważyć, że niestety nowa generacja strategii nie ustrzegła się starych wad i „grzechów”. Nadal nie widać w nich respektowania fundamentalnej zasady widzenia wymiernych wyników (www) już na wstępie. Tymczasem wiadomo, że niezwykle pożądana racjonalizacja działań jest możliwa tylko wtedy, gdy strategię rozwoju mają odpowiednią programową strukturę przekładalną na konkretne działania i mechanizmy finansowania, gdy znajdują w nich miejsce nie tylko próby odpowiedzi dokąd zmierzać, ale jak osiągnąć nakreśloną wizję. To drugie pytanie jest bowiem znacznie trudniejsze. Wiąże się też najsilniej z budżetowaniem zadaniowym. Dlatego są powody do obaw, że w tych warunkach ani strategia „Sprawne państwo”, ani jego podniesienie do rangi jednego z trzech celów strategicznych SRK 2020, nie przyniesie oczekiwanych rezultatów a „Umowa partnerstwa 2014–2020” oraz tworzone obecnie programy operacyjne nie będą wolne od wielu wad.

Choć więc idea zintegrowanego rozwoju nie stanowi *novum*, jak nie- rzadko zwykło się przyjmować, była bowiem od lat postulowana w środowisku naukowym i deklarowana w wielu dokumentach strategicznych, zarówno na poziomie globalnym (OECD, Bank Światowy), europejskim, jak i krajowym czy regionalnym, to jednak jej powszechna akceptacja nadal w Polsce nie przełożyła się na skuteczne mechanizmy funkcjonowania państwa oraz wspólnot lokalnych i społeczności regionalnych<sup>30</sup>.

Właściwie rozumiany zintegrowany rozwój, oznaczający harmonijne, pozytywne zmiany we wszystkich sferach życia, generujące wartość dodaną i prowadzące do pomnażania potencjału rozwojowego, wychodzi oczywi-

<sup>29</sup> „Strategia rozwoju kraju 2020”, *op. cit.*, s. 43.

<sup>30</sup> Postulaty zintegrowanego zarządzania, polegającego na łączeniu interwencji w różnych sektorach, jak i na różnych poziomach administrowania, były już artykułowane w okresie tworzenia europejskiej polityki spójności, która, ze względu na swój horyzontalny charakter, zdaje się być naturalnym nośnikiem takiego podejścia. Nic też dziwnego, że ta koncepcja „odżyła” w trakcie wdrażania strategii „Europa 2020” (*Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, komunikat Komisji, COM, Bruksela, 3 marca 2010 r.) oraz przygotowań do nowej perspektywy planistycznej i finansowej 2014–2020 i w powiązaniu z *smart specialization*, czyli inteligentną specjalizacją regionów, od ponad roku zdominowała debaty dotyczące przyszłego rozwoju.



ście poza sferę zarządzania i wyznacza reguły myślenia o procesach modernizacji, wzrostu gospodarczego oraz spójności społeczno-ekonomicznej i przestrzennej<sup>31</sup>. Wymaga on konsolidacji i koordynacji działań oraz rekombinacji dostępnych zasobów i rekonfiguracji istniejących struktur<sup>32</sup>. Powinien ujawniać się zarówno w integracji podmiotów, środków finansowych, jak i działań wywołujących efekty synergiczne.

Zintegrowana, lecz jednocześnie zdecentralizowana, polityka rozwoju, skoncentrowana tematycznie i terytorialnie, realizowana z poziomu rządu i samorządu województwa, powinna stymulować aktywność niższych szczebli administracji publicznej oraz ich partnerów działających na rzecz rozwoju, przyczyniać się do lepszego wykorzystania środków publicznych, zarówno krajowych, jak i unijnych.

Najważniejszym warunkiem nowoczesnego modelu rozwoju jest wykreowanie mechanizmu bazującego na wielopodmiotowych i policentrycznych sieciach koordynacji działań występujących w różnych skalach horyzontalnych, a zatem przekształcenie „ekonomii skali” w „ekonomię sieci”.

Kompleksowe rozwiązania, mające na celu długofalowy rozwój i zdobycie przewag konkurencyjnych, powinny zatem integrować wysiłki wszystkich stron. Władza publiczna powinna natomiast tworzyć dogodne warunki dla tych procesów, zwłaszcza oddziałując na ramy instytucjonalne i reguły postępowania określonych podmiotów.

Trzeba bowiem podkreślić, że rozwoju zintegrowanego nie da się ani narzucić, ani wdrożyć odgórnie, nie powstaje też spontanicznie w rezultacie zmian w otoczeniu makroekonomicznym, ani nie jest wyłącznie konsekwencją przedsiębiorczości na poziomie mikroekonomicznym, stanowi wypadkową działań wszystkich aktorów sceny społeczno-ekonomicznej i musi bazować na efekcie synergii między nimi. Konieczne jest więc nie tylko zidentyfikowanie oraz wykorzystanie szeroko rozumianego potencjału innowacyjnego zakumulowanego w sferze prywatnej, ale także, choć w znacznej mierze zamrożonego, w sferze publicznej oraz w sferze obywatelskiej. Do tego potrzebne jest zdecydowane, zapewne niełatwe, odejście od centralnie realizowanej polityki sektorowej, przy której możliwości koordynacji czasowej i przestrzennej oraz powiązań z innymi działaniami rozwojowymi w najbliższym otoczeniu są bardzo ograniczone lub wręcz niemożliwe.

Skoro nadal istota zintegrowanego rozwoju bywa pojmowana zbyt wąsko i płytko, jego aktywne kreowanie staje się bardziej postulatem niż faktem,

<sup>31</sup> D. Firszt, *Ekonomiczna burza mózgów – działamy już dekadę*, <http://www.univ.rzeszow.pl/nauka/konf2011.php> [dostęp: 21 stycznia 2012 r.].

<sup>32</sup> *Kurs na innowacje*, *op. cit.*, s. 11 i 42.

a dążenie do osiągnięcia ładu zintegrowanego jest obciążone symptomami nierównoważenia<sup>33</sup>. Samo zadeklarowanie zintegrowanego zarządzania oraz opracowanie strategii o takiej nazwie wiosny nie czyni. Trzeba dołożyć wielu starań, aby ta deklaracja odnowy i przejścia do zintegrowanego zarządzania publicznego nie okazała się tylko „nowym makijażem na starej twarzy”.

W tej sytuacji należy zgodzić się z Ł. Hardtem i M. de Jongiem, autorami raportu dotyczącego wdrażania budżetu zadaniowego, że *de facto* nie ma obecnie mechanizmu instytucjonalnego przekładającego cele strategiczne na budżetowe, co jest wyraźnie widoczne już w sposobie, w jaki zewnętrzne firmy konsultingowe przygotowały bazy wskaźników budżetu zadaniowego dla Ministerstwa Finansów. W polskiej administracji centralnej nadal brakuje odpowiednich powiązań między Kancelarią PRM (ośrodkiem myślenia strategicznego), Ministerstwem Rozwoju Regionalnego, koordynującym programy rozwoju finansowane przez UE, oraz Ministerstwem Finansów, tworzącym ustawy budżetowe, w tym budżet zadaniowy państwa. Urzędnicy DRFP z Ministerstwa Finansów, będąc oddzielnymi od myślenia strategicznego w KPRM, również nie uczestniczą w wystarczający sposób w kreowaniu różnych strategii wykorzystania funduszy UE, przygotowywanych przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego<sup>34</sup>.

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”) z dokumentami strategicznymi niewątpliwie powinno przyczynić się z jednej strony do uspołnienia procesów wdrażania różnego rodzaju dokumentów, z drugiej zaś do sprawnego przekładania celów i priorytetów rozwojowych na zadania wskazane w dokumentach budżetowych. Skoro jednak budżet zadaniowy ani nie jest podstawą alokacji środków budżetowych, ani nawet działań naprawczych, to zasadne staje się pytanie: czy rząd przypisuje budżetowi zadaniowemu deklarowane wcześniej znaczenie w procesie reformowania finansów publicznych.

## Podsumowanie

Rodzić się może wątpliwość, czy obecnie, gdy borykamy się z tyloma problemami, jest odpowiednia pora na od dawna zapowiadaną i oczekiwaną gruntowną reformę polskich finansów publicznych. Sądzę, że właśnie

<sup>33</sup> *Zintegrowane podejście do rozwoju w Polsce*, MRR, Warszawa 2011.

<sup>34</sup> Ł. Hardt, M. de Jong, *Budżet zadaniowy jako narzędzie*, *op. cit.*, s. 98.

dlatego, z tych wszystkich powodów, jest ona jeszcze bardziej potrzebna niż wcześniej i stanowić może najlepszy lek na obecne dolegliwości.

Przewidziane na lata 2008–2015 sukcesywne wdrażanie układu zadaniowego budżetu stanowi niezwykle ważny segment w procesie mającym docelowo sprawić, że wydatki publiczne staną się bardziej transparentne, nie tylko dla parlamentarzystów, uzyskujących w ten sposób informacje o ich powiązaniu z celami i kierunkami działań państwa, dla samej administracji, przez usprawnianie wewnętrznych procesów zarządzania na poziomie poszczególnych jednostek sektora finansów publicznych oraz możliwość prowadzenia polityki opartej na dowodach (*evidence-based policy*). Staną się także czytelne dla obywateli, odbiorców usług publicznych, umożliwiając im szersze, realne włączenie się w zapoczątkowany i niewątpliwie pożądany proces partycypacji społecznej oraz dialog dotyczący głównych kierunków i priorytetów wydatkowania środków publicznych.

Do grupy paradoksów można zaliczyć i ten, że w warunkach, gdy ostatnio wyraźnie rozszerza się proces uruchamiania budżetów partycypacyjnych, opóźnia się wdrażanie budżetu zadaniowego, silnie przecież sprzężonego z tym procesem. Nie trzeba bowiem uzasadniać, że racjonalna obywatelska presja na władzę może mieć miejsce tylko wtedy, gdy budżet nie będzie zbyt skomplikowany, bardziej czytelny niż jego dotychczasowe ujęcie.

Z zapowiedzi wynika, że po raz pierwszy właśnie w nadchodzącym roku jakość budżetu zadaniowego państwa, zawierającego 340 cele, ma być na tyle wysoka, że będzie można rozliczać dysponentów i wyciągać z tego konsekwencje finansowe. Wykonanie budżetu za pierwsze półrocze 2013 r. ma posłużyć do wyciągania wniosków, które będą miały znaczenie przy podziale środków w budżecie na 2014 r.<sup>35</sup>

Ubiegłoroczna „bitwa” o przyszły budżet w trakcie posiedzenia Rady Ministrów, gdy szef każdego z resortów próbował wykroić jak najwięcej z przykrótkiej, kryzysowej koldry, każe przypuszczać, że nie będzie to łatwe<sup>36</sup>. Potwierdza też, że niestety budżet państwa nadal postrzegany jest bardziej jako instrument finansowania działalności władz publicznych niż jako instrument finansowania usług, które instytucje publiczne obowiązane są świadczyć na rzecz obywateli<sup>37</sup>.

<sup>35</sup> J. Kowalczyk, *Rząd zacznie rozliczać urzędników*, „Puls Biznesu” 2012 [dostęp: dnia 10 grudnia 2012 r.].

<sup>36</sup> J.B. Lipszyc, *Prawdziwy budżet zadaniowy obnaży nieefektywność administracji*, <http://www.obserwatorfinansowy.pl/2011/01/27/> [dostęp: 16 października 2012 r.].

<sup>37</sup> J. Staniłko, *Nowy makijaż na starej twarzy. Ocena mierników realizacji funkcji państwa przedstawionych w „Wieloletnim Planie Finansowym Państwa”*, Komentarz In-

Dlatego za bardzo trafną i wartą rozważenia uznać należy sugestię A. Hanusza, sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego, dotyczącą zmian regulacji prawnych normujących treść i zakres analizy dokumentów sporządzanych w związku z kontrolą wykonywania ustawy budżetowej. Zwrócił równocześnie uwagę, że jednym z kierunków wykorzystania układu zadaniowego budżetu państwa powinno być podniesienie znaczenia dokonywanej przez Sejm RP merytorycznej kontroli gospodarki budżetowej prowadzonej przez Radę Ministrów. Wykorzystywanie analizy stopnia zrealizowania celów ustalanych dla poszczególnych zadań i podzadań, z uwzględnieniem ustalonych wcześniej mierników pozwoliłoby oprzeć ocenę działalności Rady Ministrów dokonywanej przez Sejm na czynnikach zobiektywizowanych oraz sprzyjałoby poprawie efektywności<sup>38</sup>.

Wprawdzie koncepcja etapowego wdrażania budżetu zadaniowego i koncentracji na działaniach odnoszących się do budżetu państwa ma swoje uzasadnienie, to jednak z perspektywy zintegrowanego zarządzania rozwojem taka filozofia nie jest wolna od wad, zwłaszcza że przecież samorząd terytorialny był prekursorem zmian na tym polu.

Dysponenci właściwie rozumiejący istotę planowania i zarządzania strategicznego będą niewątpliwie rzecznikami budżetu zadaniowego i nie będą go uznawali za zbędny balast i kolejną „drogę przez mękę”.

Oczywiście, niezależnie od skali i dysponenta budżet zadaniowy nie może być wyłącznym dziełem księgowych, taka praktyka przekształcania tradycyjnego budżetu na cele i zadania, zaprzepaszczałaby bowiem jego sens i zasadnicze atuty.

## Bibliografia

*Budżet jako narzędzie zarządzania w administracji samorządowej, czyli jak osiągnąć cele przy ekonomicznym wykorzystaniu zasobów*, K. Pakoński (red.), Muncypium, Warszawa 2000.

*Budżet zadaniowy: Racjonalność–Przejrzystość–Skuteczność. Metodyka*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Departament Budżetu Zadaniowego, Zespół do spraw Metodyki i Wdrażania Budżetu Zadaniowego, Warszawa, 20 grudnia 2006 r.

*By żyło się lepiej. Wszystkim!*, program wyborczy Platformy Obywatelskiej, Warszawa 2007.

---

stytutu Sobieskiego nr 65, 2010, <http://www.sobieski.org.pl/news.php?id=649> [dostęp: 18 października 2012 r.].

<sup>38</sup> A. Hanusz, *Notatka z panelu ekspertów zorganizowanego przez NIK*, op. cit., s. 62.

- Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, komunikat Komisji, COM, Bruksela, 3 marca 2010 r.
- D. Firszt, *Ekonomiczna burza mózgów – działamy już dekadę*, <http://www.univ.rzeszow.pl/nauka/konf2011.php>.
- Z. Gilowska, *Rządowi przetarła się jedwabna poduszka*, „Obserwator Finansowy” <http://www.obserwatorfinansowy.pl/>.
- R. Gwiazdowski, *Arabski budżet zadaniowy*, <http://blog.gwiazdowski.pl/index.php?subcontent=1&id=352>.
- L. Hardt, M. de Jong, *Budżet zadaniowy jako narzędzie poprawy jakości rządzenia w Polsce*, program „Sprawne państwo”, Ernst & Young, Warszawa 2011.
- Kurs na innowacje. Jak wyprowadzić Polskę z rozwojowego dryfu*, Fundacja Gospodarki i Administracji Publicznej, Kraków 2012.
- J.B. Lipszyc, *Jalowa dyskusja o reformie finansów publicznych*, <http://www.obserwator-finansowy.pl/forma/debata/jalowa-dyskusja-o-reformie-finansow-publicznych/>.
- J.B. Lipszyc, *Prawdziwy budżet zadaniowy obnaży nieefektywność administracji*, „Obserwator Finansowy”, <http://www.obserwatorfinansowy.pl/>.
- W. Misiąg, *Budżet zadaniowy, czyli jak trafić w cel*, „Pomorski Przegląd Gospodarczy” 2011, nr 4(51).
- W. Misiąg, *Czy w 2012 roku będziemy mieli budżet zadaniowy*, „Biuletyn Finansów Publicznych” 2006, nr 4(20).
- A. Muszyński, *Budżetowanie zadaniowe na tle nowego podejścia do zarządzania publicznego w Polsce*, <http://www.budzet-zadaniowy.info/artykuly/arykul/budzet-zadaniowy-nowe-zarzadzanie/strona/1-3>.
- A. Noworól, *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, Kraków 2011.
- Odpowiedź ministra rozwoju regionalnego na interpelację nr 5706 w sprawie częściowej zgodności „Strategii zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa” ze średniookresową strategią rozwoju kraju z dn. 10 lipca 2012 r.*, [www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/Interpelacja\\_Tresc.xsp?key=2BEE7690](http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/Interpelacja_Tresc.xsp?key=2BEE7690).
- Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji do spraw Kontroli Państwowej (nr 36) z dnia 27 września 2012 r.*, Kancelaria Sejmu, Biuro Komisji Sejmowych, Warszawa 2012, <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/biuletyn.xsp?documentId=40B1C81C785E0249C1257A92004B08C7>.
- Plan uporządkowania strategii rozwoju*, MRR, Warszawa, sierpień 2009 r.
- „Planowanie w układzie zadaniowym na rok 2013. Omówienie. Aneks tabelaryczny”, Rada Ministrów, Warszawa, wrzesień 2012 r.

- „Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności. Długookresowa strategia rozwoju kraju (projekt)”, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 17 listopada 2011 r., <http://zds.kprm.gov.pl/dlugookresowa-strategia-rozwoju-kraju>.
- K. Rybiński, *Bez reform Polskę czeka ośła lawka*, wywiad R. Pisery, „Obserwator Finansowy”, <http://www.obserwatorfinansowy.pl/>.
- M. Słodowa-Helpa, *Dylematy związane z wdrażaniem budżetu zadaniowego do realizacji funkcji państwa dotyczącej kształtowania rozwoju regionalnego* [w:] *Budżet zadaniowy jako nowoczesne narzędzie zarządzania gospodarką narodową*, A. Siedlecka (red.), Wyd. Państwowej Szkoły Wyższej im. Papieża Jana Pawła II w Białej Podlaskiej, Biała Podlaska 2011.
- „Sprawne państwo 2011–2020. Strategia. Projekt przeznaczony do uzgodnień międzyresortowych”, Rada Ministrów, Warszawa, 10 października 2011 r.
- J. Staniłko, *Nowy makijaż na starej twarzy. Ocena mierników realizacji funkcji państwa przedstawionych w „Wieloletnim Planie Finansowym Państwa”*, komentarz Instytutu Sobieskiego nr 65, 2010, <http://www.sobieski.org.pl/news.php?id=649>.
- J. Staniszki, *Polska droga do nowoczesności*, dyskusja w „Rzeczypospolitej” dn. 21 września 2010 r., <http://www.rp.pl/artykul/538515.html>.
- „Strategia rozwoju kraju 2020 – Aktywne społeczeństwo, konkurencyjna gospodarka, sprawne państwo”, załącznik do uchwały nr 157 Rady Ministrów z 25 września 2012 r., Warszawa 2012.
- „Strategicznie dla rozwoju. Polityka rozwoju w zintegrowanym podejściu”, MRR, Warszawa 2011.
- H. Wasilewska-Trenkner, *Równoważenie finansów publicznych w długim okresie* [w:] *Długofalowe równoważenie finansów publicznych*, A. Wiktorow, B. Wyżnikiewicz (red.), Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, AXA Powszechnie Towarzystwo Emerytalne SA, Warszawa 2010.
- H. Wasilewska-Trenkner, *Ryzyka związane z budżetem zadaniowym, konferencja międzynarodowa: „Doskonalenie i rozwój systemu budżetu zadaniowego jako narzędzia wieloletniego planowania i zarządzania finansami publicznymi”*, [http://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/budzetzadaniowy/aktualnoscii/asset\\_publisher/SVp7/content/id/1412713;jsessionid=35E2D87CC77C08F23BDD327496E63968](http://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/budzetzadaniowy/aktualnoscii/asset_publisher/SVp7/content/id/1412713;jsessionid=35E2D87CC77C08F23BDD327496E63968).
- W. Wilczyński, *2 x 2 = 4 – Budżet na hamulcu*, „Wprost” 2006, nr 27 (1230).
- Wdrażanie budżetu państwa w układzie zadaniowym – ocena procesów: planowania, monitorowania i sprawozdawczości*, informacja o wynikach kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, KAP-4101-01/2011, Nr ew. 27/2012/P/11/001/KAP, Warszawa 2012.
- „Wystąpienie pokontrolne Wiceprezesa NIK Cichosza adresowane do MF”, [www.nik.gov.pl/plik/id,4299.pdf](http://www.nik.gov.pl/plik/id,4299.pdf).

„Założenia systemu zarządzania rozwojem Polski”, Rada Ministrów, Warszawa 27 kwietnia 2009 r., dokument przygotowany w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego.

*Zarządzanie finansami publicznymi – narzędzia zarządzania finansami publicznymi oraz efektywne sposoby wydatkowania środków publicznych*, skrypt, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, szkolenia realizowane w ramach projektu „Poprawa jakości zarządzania w administracji rządowej – Akademia Zarządzania Publicznego II etap”, współfinansowanego ze środków Unii Europejskiej w ramach EFS.

„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.

*Zintegrowane podejście do rozwoju w Polsce*, MRR, Warszawa 2011.

*Zintegrowane zarządzanie finansami zorientowane na cele*, K. Pakoński (red.), Muncypium, Warszawa 2001.