

Artur Bartoszewicz

13. Programowanie rozwoju zintegrowane z budżetowaniem zadaniowym

Streszczenie

W artykule zaprezentowano budżetowanie zadaniowe w kontekście programowania rozwoju. Wskazano na połączenie planowania i programowania z alokacją zasobów niezbędnych dla osiągnięcia celów i rezultatów zaplanowanej w ramach wybranych na dany okres programowania priorytetów. Przeanalizowano cechy i cele metod budżetowania w sektorze publicznym. Zaprezentowano w analizie porównawczej modele gospodarowania w administracji publicznej. Wskazano po analizie doświadczenia krajów OECD postulat zastosowania w administracji publicznej oraz systemie zarządzania strategicznego państwem szeregu narzędzi zwiększających możliwość skuteczności i efektywności gospodarowania zasobami publicznym. Przedstawiono model sprawności i wydajności zastosowany w Wielkiej Brytanii. Zaprezentowano metodykę przygotowania budżetu zadaniowego w kontekście cyklu zarządzania projektem. Ponadto przedstawiono metodykę ujęcia dysponentów budżetu w strukturze celów budżetu zadaniowego. Omówiono również systemowe rozwiązania włączenia budżetu zadaniowego w system planowania i programowania wieloletniego. Zaprezentowano przykłady implementacji rozwiązań zarządczych w krajach OECD. W ostatniej części wskazano kierunki postulowanych zmian w obszarze zarządzania strategicznego na poziomie kraju. W ramach podsumowania zaprezentowano postulaty wobec proponowanego w Polsce systemu planowania i programowania z użyciem budżetowania zadaniowego.

Słowa kluczowe: planowanie strategiczne, planowanie i programowanie rozwoju, budżet zadaniowy

The performance budgeting in the context of the development programming

Abstract

The article presents performance budgeting in the context of development programming. The relation of planning and programming with the allocation of resources needed to achieve the planned objectives and results of the selected

priorities within programming period was pointed out. The characteristics and objectives of budgeting methods in the public sector were analysed. Models of management in public administration were presented in the comparative analysis. After the analysis of the experience of OECD countries the demand to use a number of tools to enhance the possibility of efficiency and effectiveness of public resource management in public administration and strategic management system were indicated.

A model of efficiency and productivity used in the UK was presented as well as methodology of the preparation of performance budgeting in the context of the project management cycle. In addition, the methodology of positioning administrators in the structure of performance budgeting was presented. The systemic solutions of implementing the performance budget in budgeting in long-standing planning and programming system was discussed. Examples of the implementation of management solutions in OECD countries were introduced. In the last part contains the directions of proposed changes in the area of strategic management at a state level. The summaries presented demands towards the system of planning and programming with the use of performance budgeting, which is proposed in Poland.

Keywords: strategic planning, planning and program development, performance budgeting

Wstęp

Pierwszym krokiem myślenia strategicznego na poziomie kraju powinno być określenie pola potencjalnego wyboru. Możliwe jest to poprzez zdefiniowanie obszarów problemowych, które *wyrażają lukę pomiędzy stanem, a aspiracjami społecznymi i wymaganiami o genezie normatywno-eksperckiej (pozanegocjacyjne, niekoniecznie uwzględniające bieżącą opinię społeczną, oparte na naukowych, zobiektywizowanych podstawach, kryteria rozwojowe)*¹. Zawsze jest więcej niż jedno rozwiązanie istniejącego problemu², jednak aby identyfikacja rozwiązania była

¹ K. Barteczko, A. F. Bocian, *Modelowanie prognozowania i symulacji gospodarczych*, Uniwersytet w Białymstoku, Wydział Ekonomiczny, Białystok 2006, s. 169.

² Przykładowa metodyka Zarządzania Cyklem Projektu PCM wskazywała, że prawidłowo zdefiniowany problem to wyobrażanie stanu negatywnego, bieżącego, realnie istniejącego

możliwa należy zdefiniować kryteria wyboru, przed jakimi stoi podmiot planowania. Warto podkreślić, że przypadku planowania strategicznego na poziomie kraju czynnikami decydującymi i silnie odróżniającymi ten rodzaj planowania, od planowania na poziomie przedsiębiorstwa, a ostatecznie determinującymi jego wyniki, są: udział społeczeństwa w procesie decyzyjnym, wielowymiarowość przestrzenna³, a przede wszystkim konieczność gospodarowania zasobami o charakterze publicznym.

Poszukując społecznie i ekonomicznie oczekiwanego modelu gospodarowania zasobami publicznymi, należałoby skupić się na porównaniu modelu biurokratycznego, z postulowanym przez J. Czaputowicza modelem nowego zarządzania publicznego. Pierwszy, nadal funkcjonujący w polskiej administracji, opiera metodę gospodarowania zasobem publicznym na administrowaniu opartym na hierarchii, zaś za podstawę normatywną uznaje prawo administracyjne. Skutkuje to ukierunkowaniem działań na procedury i produkty, opierając styl kierowania na biurokratycznym administrowaniu, wytwarzającym relacje dominacji i podporządkowania. Podejście takie utrwala monocentryczny układ państwa. Wymusza oczekiwanie na aprobatę z wyższego szczebla, aby możliwa była jakakolwiek, nawet wskazana rynkowo, czy społecznie interwencja władzy publicznej. Ponadto, za największą wadę modelu uznaje się ukierunkowanie działań na utrwalanie porządku, co samo w sobie neguje próby realnego rozwiązywania problemów, czy zaspokajania potrzeb społecznych, gospodarczych i przestrzennych. Równocześnie, stosowane metody oceny oparte są na systemie kontrolnym, który za główny cel stawia identyfikowanie nieregularności i winnych za ich powstanie. Drugie podejście, oparte na modelu nowego zarządzania publicznego, skupia się na metodyce zarządzania opartego na informacji rynkowej⁴. Za podstawę normatywną uznaje system

i niepożądanego z punktu widzenia społecznego, gospodarczego lub przestrzennego itd. Patrz: *Manual Project Cycle Management*, European Commission, EuropeAid Co-operation Office, Brussels, March 2001, <http://europe.eu.int/comm/europeaid/evaluation/methods/index.htm>.

³ Ta sama decyzja skutkować może innymi rezultatami na poziomie lokalnym czy regionalnym. Pomijanie tego faktu objawiłoby się m.in. brakiem uwzględniania w decyzji polityka (gospodarczego) wymiarów regionalnego i/lub przestrzennego.

⁴ Odpowiedzią na niedoskonałości funkcjonowania modelu biurokratycznego była zapoczątkowana w latach osiemdziesiątych XX wieku „rewolucja menedżerska” objawiająca się identyfikacją nowego modelu zarządzania sektorem publicznym - nowego zarządzania publicznego (ang. *new public management*). Jednym z jej podstawowych nurtów była metodyka zarządzania sprawnością (*performance management*), która oparta była na koncepcji zarządzania przez rezultaty. Fundamentem koncepcji *performance management* było z kolei budżetowanie wynikowe (ang. *performance budgeting*). Szerzej: J. Supernat, *Administracja publiczna w świetle koncepcji New Public Management*, w: *Jednostka, państwo, administracja. Nowy wymiar*, red. E. Ura, Międzynarodowa Konferencja Naukowa Olszanica 23-26 maja 2004

kontraktowania wymuszający menedżerski styl kierowania i ukierunkowanie działań wynikowo na rezultaty. Możliwe staje się to przy zbudowaniu relacji opartych na zasadach konkurencji i współpracy, przy jednoczesnym istotnym poziomie autonomicznym poszczególnych uczestników procesu dostarczania usług publicznych. W obu modelach istotną rolę odgrywa metodyka i cel budżetowania. Pierwszy zakłada mechanizm współczynnikowy lub zorientowany na produkty, którego celem jest zdobycie środków lub zapewnienie realizacji zadań. Drugi wymusza zastosowanie metody budżetowania zorientowanej na rezultaty, której celem jest osiągnięcie rezultatów i efektów z nakładów publicznych⁵.

W wielu krajach, m.in. w Polsce (od 2006 r.)⁶, podjęto się wdrożenia rozwiązań zarządczych w administracji. Przykładem jest próba przejścia z budżetowania tradycyjnego, którego głównym celem jest administrowanie zasobami w trybie rocznym, na rzecz budżetowania zadaniowego, stanowiącego narzędzie zarządzania zasobami w wymiarze wieloletnim⁷ spójnym z systemem planistyczno-programowym na poziomie kraju. Takie podejście teoretycznie pozwoliłoby zmienić metodę budżetowania ze zorientowanej na zasoby (utrwalaną mechanizmem współczynnikowym), na opartą o zarządzanie poprzez rezultaty.

1. Metodyka budżetowania zadaniowego jako narzędzia wparcia planowania i programowania na poziomie kraju

Programowanie i planowanie rozwoju kraju jest ściśle połączone z koniecznością alokacji zasobów niezbędnych dla osiągnięcia celów i rezultatów zaplanowanych w ramach wybranych na dany okres programowania priorytetów. W Polsce od 2006 roku podjęto próbę przejścia z budżetowania tradycyjnego, którego głównym celem jest administrowanie zasobami finansowymi w trybie rocznym, na rzecz budżetowania

r., Rzeszów 2004, s. 469-490, także w: *Administracja publiczna. Studia krajowe i międzynarodowe*, Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Administracji Publicznej w Białymstoku 2003, nr 2, s. 28-46.

⁵ J. Czaputowicz ., red., *Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej*, PWN, 2008, s. 151.

⁶ Szerzej patrz: A. Bartoszewicz, *Budżet zadaniowy w Polsce narzędziem systemu zarządzania strategicznego państwem – ocena i propozycje modyfikacji przyjętej metodyki*, w: *Budżet zadaniowy metodą racjonalizacji wydatków*, red. B. Woźniak, M. Postuła, publikacja po Sympozjum Naukowym Katedry Skarbowości SGH i Departamentu Reformy Finansów Publicznych MF, Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa 2012.

⁷ Przykłady metodyki przyjętej przez poszczególne kraje odnajdujemy w *Performance Budgeting in OECD Countries*, OECD Publishing 2007, patrz też: J. Płoskonka, *Zmiany w stosowanych przez polską administrację publiczną metodach i narzędziach*, NIK, Warszawa 2006.

zadaniowego⁸, które jest narzędziem zarządzania zasobami finansowymi, ludzkimi, rzeczowymi i formalno-prawnymi w wymiarze wieloletnim. Takie podejście teoretycznie pozwoliłoby zmienić metodę budżetowania z obecnie stosowanej, zorientowanej na zasoby (utrwalaną mechanizmem współczynnikowym⁹) na opartą o zarządzanie poprzez rezultaty (Tabela 1).

Realizowane w Polsce w latach 2006-2013 zmiany doprowadziły jedynie do wytworzenia narzędzi opartych na nie precyzyjnie zdefiniowanej metodyce. Powinny dotyczyć również, jeżeli nie przede wszystkim, zmiany modelu zarządzania w sektorze publicznym¹⁰. W literaturze opisywane są się trzy podstawowe modele gospodarowania w sektorze publicznym¹¹ (Tabela 2). Podstawowy, najczęściej identyfikowany, model nazywany tradycyjnym, czyli model biurokratyczny oraz dwa nowoczesne, ujmujące zmianę logiki z administrowania na zarządzenie zasobami, czyli nowe zarządzanie publiczne (menedżerskie zarządzanie zasobami publicznymi) oraz dobre rządy (partycypacyjne zarządzanie publiczne).

⁸ Warto zauważyć, że budżet zadaniowy, w przyjętej w Polsce metodyce odnoszącej się do planowania w układzie zadaniowym, nie jest wdrażany na świecie, gdyż w poszczególnych krajach OECD opiera się to rozwiązanie na logice budżetu sprawnościowego, opartego na wyniku działania (ang. Performance Budgeting). Wydaje się, że było to wynikiem pierwotnie podjętej, jak można - po pierwszych latach wdrażania - ocenić, mylnej decyzji o nazwaniu budżetu zadaniowym, a nie opartym na rezultatach czy sprawnościowym, co skutkowałoby preferencją wyniku nad formą klasyfikacji podejmowanych nim interwencji. Szerzej: A. Bartoszewicz, *Budżet zadaniowy w Polsce narzędziem systemu zarządzania strategicznego państwem – ocena i propozycje modyfikacji przyjętej metodyki*, w: *Budżet zadaniowy metodą racjonalizacji wydatków*, publikacja po Sympozjum Naukowym Katedry Skarbowości SGH i Departamentu Reformy Finansów Publicznych MF, Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa 2012.

⁹ Mechanizm współczynnikowy opiera się na budżetowaniu zasobów finansowych na kolejny rok w oparciu o współczynnik wzrostu (spadku) alokacji w odniesieniu do wykorzystaniu zasobów w roku poprzednim. Skutkuje to doprowadzaniem, przez uczestników tego procesu, do 100% wydatkowania budżetu w danym roku, bez realnej oceny efektywności prowadzonych działań, gdyż kolejny rok budowany jest na bazie poprzedniego. W przypadku niewydatkowania części budżetu danego roku, środki na kolejny rok zostają obniżone, gdyż wskaźnik wzrostu np. 1,05 lub 0,95 itp. odnosić się będzie do niższej wartości bazowej.

¹⁰ W corocznej publikacji przez Ministerstwo Finansów budżetu państwa w układzie zadaniowym nacisk kładziony jest na wytworzenie nowego układu klasyfikacyjnego z pominięciem działań wdrażających nowy model zarządzania w administracji publicznej i stwarzających warunki formalno-prawne dla zastosowania pełnych możliwości jakie daje podejście zarządzania przez cele w procesie podejmowania i realizacji decyzji publicznych. Patrz: www.mf.gov.pl

¹¹ Szerzej patrz: J. Hausner, *Zarządzanie publiczne*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2008, s. 15 -33; *Administracja publiczna. Wyzwania w obie integracji europejskiej*, red. naukowy J. Czaputowicz, PWN, 2008, s. 147 – 152.

Tabela 1. Podstawowe cechy i cele metod budżetowania w sektorze publicznym

lp	Metoda budżetowania	Cel metody	Cechy metody
1.	Zorientowana na zasoby (<i>input-focused</i>) - wsparta mechanizmem współczynnikiem	Zdobycie środków (zwiększenie wydatków)	Gospodarowanie objawia się <i>de facto</i> administrowaniem zasobami finansowymi, kadrowymi itd., dostępnymi na potrzeby realizacji programu lub polityki. W systemie tym nie otrzymuje się informacji, co osiągnięto, wykorzystując osiągalne zasoby.
2.	Zorientowana na produkty (<i>output-focused</i>)	Zapewnienie realizacji zadań	Funkcje i zadania państwa/samorządu opisywane są za pomocą dostarczanych dóbr i usług oraz ich ilości. Gospodarowanie (w mniejszym stopniu oparte na administrowaniu, bardziej ukierunkowane na zarządzanie) i budżetowanie zorientowane na produkty, opiera się w dużym stopniu na wskaźnikach takich jak ilość i terminowość.
3.	Zorientowana na wyniki (<i>outcome-focused</i>)	Realizacja założonych rezultatów	Priorytety działalności administracji rządowej i samorządowej są wyrażone osiągnięciem określonych celów spełniających wymagania SMART. Zarządzanie i budżetowanie zorientowane na cele ułatwia realokację środków oraz wspomaga proces formułowania priorytetów, ich implementację oraz ewaluację.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: I. Joumard, P. Kongsrud, Y.S. Nam, R. Price, *Enhancing the Effectiveness of Public Spending: Experience in OECD Countries*, OECD Economics Department Working Papers, No. 380, OECD Publishing 2004, s. 23

Powyższe porównanie potwierdza, że model nowego zarządzania publicznego neguje weberowski paradygmat biurokratycznej administracji, traktując ją na takich samych zasadach jak przedsiębiorstwa i inne organizacje¹². Takie podejście odrzuca

¹² Różnica identyfikowana jest na poziomie odczytania celu działania poszczególnych organizacji. Przedsiębiorstwa działają dla zysku finansowego, zaś administracja publiczna działa dla zysku, ale w wymiarze ekonomicznym, który powinien uwzględniać koszty i korzyści działania lub zaniechania, w tym koszty i korzyści społeczne i polityczne podejmowanych interwencji (w ekonomii nazywane *kosztami zewnętrznymi*). Akceptacja do użycia metodyki skierowanej do przedsiębiorstw na rzecz administracji publicznej rośnie jeśli uwzględnimy różnice definiowania pojęcia „przedsiębiorstwo” i „prowadzenia działalności gospodarczej” w rozumieniu prawa krajowego i wspólnotowego. Zgodnie z art. 2 i 4 Ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. Nr 173, poz. 1807) działalnością gospodarczą jest zarobkowa działalność, zaś przedsiębiorcą w rozumieniu ustawy jest osoba fizyczna, osoba prawna i jednostka organizacyjna niebędąca osobą prawną, której odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną – wykonująca we własnym imieniu działalność gospodarczą. Jeśli jednak przejdziemy na grunt prawa wspólnotowego to zgodnie z zapisami Załącznika I do Rozporządzenia Rady (WE) 800/2008 za przedsiębiorstwo uznamy osobę fizyczną lub prawną prowadzącą działalność gospodarczą, zaś za prowadzenie działalności gospodarczej uznamy wszelką działalność polegającą na oferowaniu (niezależnie od tego, czy

administrowanie na rzecz paradygmatu zarządzania i to opartego o metodykę menadżerską. P. F. Drucker zauważa, że działaniom administracji, z założenia nie nastawionym na zysk, jeszcze bardziej aniżeli biznesowi potrzeba wdrożenia metod

Tabela 2. Modele gospodarowania w administracji publicznej – analiza porównawcza

lp	Plaszczyzna porównania modeli	Model Biurokratyczny	Model Nowego Zarządzania Publicznego	Model Dobrego Rządzenia
1.	Metoda gospodarowania zasobem publicznym	Administrowanie oparte na hierarchii	Zarządzenie oparte na informacji rynkowej	Zarządzanie oparte o analizę sieci powiązań
2.	Podstawa normatywna	Prawo administracyjne	System kontraktowy	Mechanizmy konwencji
3.	Styl kierowania	Biurokratyczny - administrowanie	Menedżerski - zarządzanie	Partnerski – zarządzanie poprzez konsultowanie
4.	Charakter relacji	Dominacja i podporządkowanie	Konkurencja i współpraca	Równość i współzależność
5.	Cel działania	Utrwalanie porządku	Wywołanie zmian	Porozumienie społeczne
6.	Ukierunkowanie działań	Procedury/Produkty	Efekty/Rezultaty	Potrzeby/Problemy
7.	Organizacja państwa	Układ monocentryczny	Układ autonomiczny	Społeczeństwo obywatelskie
8.	Metoda i cel budżetowania	Współczynniki lub zorientowane na produkty – zdobycie środków lub zapewnienie realizacji zadań	Zorientowane na rezultaty - osiągnięcia rezultatów i efektów z nakładów publicznych	Zorientowane na cele – zapewnienie zaspokajania potrzeb i rozwiązywania problemów społecznych

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej*, red. naukowy J. Czaputowicz, PWN, 2008, s. 151.

zarządzania, gdyż u podstaw działania organizacji tego typu brak jest automatycznych stabilizatorów/regulatorów wynikających przykładowo z konieczności zachowania dyscypliny rynkowej¹³.

owo „oferowanie” następuje w celu zarobkowym) towarów i usług na danym rynku (orzeczenie ETS z dnia 18 czerwca 1998 roku w sprawie C35/98 Komisja przeciwko Włochom oraz w sprawach C180/98-184/98 Pavlov). Szerzej patrz: zagadnienia związane z pojęciem *pomoc publiczna* na stronach www.mrr.gov.pl, www.uokik.gov.pl oraz www.europa.eu.int

¹³ Żle zarządzane przedsiębiorstwa na skutek działania mechanizmu rynkowego przestają istnieć lub też zmuszone są do poprawy sprawności w wyniku sumy indywidualnych decyzji klientów, czy też kontraktorów lub partnerów biznesowych, do czego nie dochodzi

Kolejnym argumentem za zastosowaniem metod zarządczych w administracji jest ewolucja podejścia do metod pomiaru sprawności działania. W przypadku organizacji komercyjnych stosuje się tu już nie tylko narzędzia ilościowe ale także jakościowe, w tym szereg mierników i wskaźników nie finansowych. Pomiarowi poddawane są takie obszary jak innowacyjność, poziom wykluczenia społecznego, równości płci, konkurencja, akceptacja społeczna czy oddziaływanie na środowisko. Wynika z tego, że narzędzia te mogą być z powodzeniem zastosowane także w sektorze publicznym.

Przykładowo można implementować w administracji publicznej oraz systemie wielopoziomowego zarządzania strategicznego państwem doświadczenia krajów zrzeszonych w OECD¹⁴. Zastosowano tam szereg narzędzi zwiększających możliwość skuteczności i efektywności gospodarowania zasobami publicznym¹⁵. Do tych narzędzi można zaliczyć, prócz budżetowania zadaniowego (budżetu wydajności, wyników, rezultatów, efektów - *performance budgeting*), także: zarządzanie ryzykiem, audyt wewnętrzny, kontrolę zarządczą, zarządzanie przez cele, planowanie strategiczne, rachunek kosztów działań, koncepcję zarządzania jakością (*Total Quality Management*)¹⁶, strategię kształtowaną przez klientów, zespoły samokierujące, płaskie struktury organizacyjne, wizjonerskie przywództwo, reengineering, mierniki efektywności, systemy zachęt i wynagradzanie za wyniki prac, analizę kosztów i korzyści oraz kosztów i efektywności, outsourcing, elektroniczne zarządzanie

w przypadku nieskutecznie administrowanej organizacji sektora publicznego Szerzej: P. F. Drucker, *The Practice of Management*, Harper & Row, New York 1954 za: J. Branco, J. de Araújo, *Bureaucracy and the management-for-results: implementing MBO in a traditional bureaucracy*, European Group of Public Administration, Conference "Public Law and the Modernising State" Lisbon, Portugal, 3-6 September 2003.

¹⁴ Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (ang. Organization for Economic Co-operation and Development).

¹⁵ Szerzej patrz: *Performance budgeting in OECD countries*, OECD Publishing 2007.

¹⁶ Najczęściej wdrażanym, w jednostkach publicznych krajów UE, systemami z grupy TQM są EFQM i CAF, który wykazuje największą dynamikę rozwoju. Wspólna Metoda Oceny CAF to narzędzie kompleksowego zarządzania jakością jednostek sektora publicznego, podstawowa koncepcja CAF została opracowana w wyniku prac analitycznych prowadzonych przez Europejską Fundację Zarządzania Jakością (EFQM), Wyższą Szkołę Nauk Administracyjnych (Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer), Niemcy oraz Europejski Instytut Administracji Publicznej (European Institute of Public Administration - EIPA) w Maastricht, Holandia. Opiera się na założeniu, że osiągnięcie pożądaných rezultatów działań organizacji, obywateli/konsumentów, pracowników i społeczeństwa zależy od jakości przywództwa, wpływającego na politykę i strategię, pracowników, relacje międzyludzkie, zasoby i procesy. Patrz: Ch. Engel, *Quality Management Tools in CEE Candidate Countries: Current Practice, Needs and Expectations*, EIPA 2003.

i elektroniczną informację, uczące się organizacje oraz odchudzoną produkcję¹⁷. W literaturze odnajdujemy ponadto potwierdzenia celowości zastosowania w jednostkach publicznych również narzędzi marketingowych¹⁸.

Kolejny z modeli tzw. *dobre rządzenie* (*good governance*) oparty na metodyce UE¹⁹ charakteryzuje się takimi cechami jak: otwartość, partycypacja, rozliczalność, skuteczność oraz koherencja. Koncepcyjnie podejście zbliżone do modelu weberowskiego i zakłada, że sektor publiczny i komercyjny różnią się od siebie zasadniczo, dlatego też sposób ich organizacji i funkcjonowania powinien być odmienny. Różnice opierają się na akceptacji przez *dobre rządzenie* skutków decyzji demokratycznych i wdrażania narzędzi skutecznego systemu rządzenia, wspierania efektywności działania instytucji publicznych, utrzymywania właściwej jakości usług publicznych oraz umiejętności (adaptacyjności) dostosowania się do nowych potrzeb społecznych²⁰.

Powyższy model w odróżnieniu z kolei od podejścia opartego o nowe zarządzanie publiczne bazuje nie na kontrakcie rynkowym a na partnerstwie stron uczestniczących w procesie zaspokajania potrzeb społecznych. Obywatel traktowany jest tu nie jak petent (model biurokratyczny), czy też klient (model menedżerski) ale jako interesariusz. Takie podejście promuje zasadę partnerstwa, która szeroko rozpowszechniana jest przez Komisję Europejską²¹. To podejście, aby zostało zaimplementowane, wymaga jednak czasochłonnego i szerokiego zakresem oddziaływania procesu przemian społecznych. Dlatego też postulowany jest obecnie w Polsce wyżej opisany Model Nowego Zarządzania Publicznego, w ramach którego buduje się wsparcie procesów zarządczych w formie budżetowania zadaniowego.

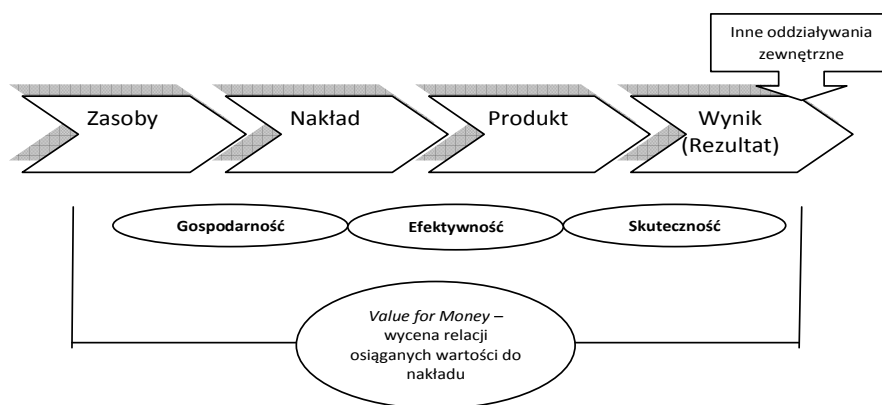
¹⁷ *Szkolenie w dziedzinie budżetowania zadaniowego w administracji publicznej 2010 r.*, Ministerstwo Finansów, Akademia Biznesu MDDP, Skrypt do projektu szkoleniowego współfinansowanego przez Unię Europejską z Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, s. 5.

¹⁸ P. Kotler, N. Lee, *Marketing w sektorze publicznym*, WSPiZ im. L. Koźmińskiego, Warszawa 2008, s. 6-7.

¹⁹ *European Governance – A White Paper*, 2007, s. 10.

²⁰ *Administracja publiczna....* op. cit., s. 150.

²¹ Każdy kraj Beneficjent funduszy unijnych musi stosować zasadę partnerstwa przy budowie i realizacji systemu absorpcji. Patrz: Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999 – Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, art. 11.



Rysunek 2 . Model sprawności i wydajności zastosowany w Wielkiej Brytanii

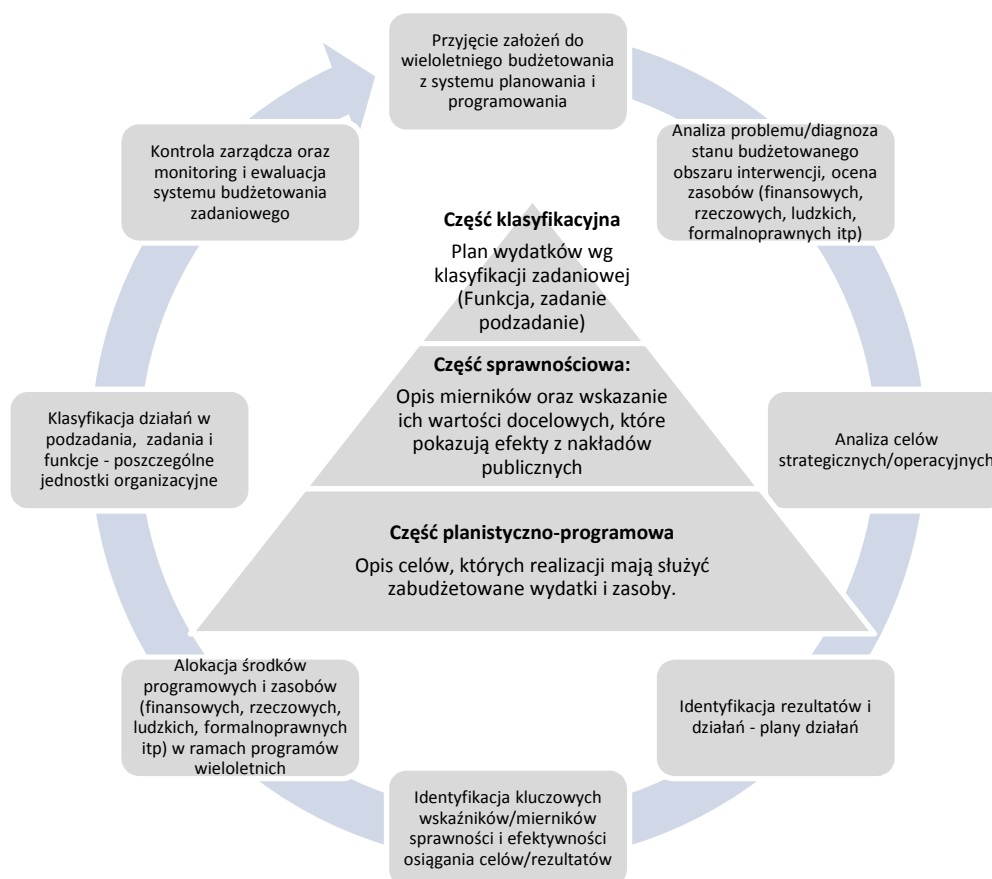
Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Performance Budgeting in OECD Countries*, OECD Publishing Paris 2007, s. 194.

Budżet zadaniowy (BZ) jest narzędziem opartym o koncepcję P. F. Druckera zarządzania przez cele wpisującym się w metodykę zarządzania sprawnością działania - *performance management* (Rysunek 2). Metoda zakłada ciągły pomiar i analizę wyników działalności jednostki sektora publicznego w kontekście oceny. Ocenia, czy kreuje ona wynik dla obywatela (*value for citizens*). Weryfikuje wycenę relacji osiągniętych wyników do nakładu (*value for money*), co z kolei wymagane jest skutecznym i efektywnym zaspokajaniem potrzeb i koniecznością rozwiązywania problemów społeczeństwa.

Kluczowym elementem systemu zarządzania sprawnością jest jej budżetowanie (*performance budgeting*). Metodyka tak przygotowywanego budżetu zadaniowego wpisana jest w cykl zarządzania przez cele. Zakłada przejście od identyfikacji założeń systemu budżetowego i diagnozy stanu do analizy celów i wskazania systemu miar rezultatów (Rysunek 3).

Kolejnym krokiem byłoby zabudżetowanie środków i zasobów na wskazanych działaniach i ujęcie działań w wytworzony zadaniowy system klasyfikacji budżetowej. Narzędziami realizacji budżetu zadaniowego powinny być projekty, inicjatywy, przedsięwzięcia oraz działania. Wszystkie zaplanowane w danej perspektywie czasowej odpowiadające okresowi programowania budżetowego (wynikające z wyników szerszych prac prognostycznych i programowo-planistycznych). Środki te służą osiągnięciu zdefiniowanych celów poddawane są ocenie w ramach systemu miar

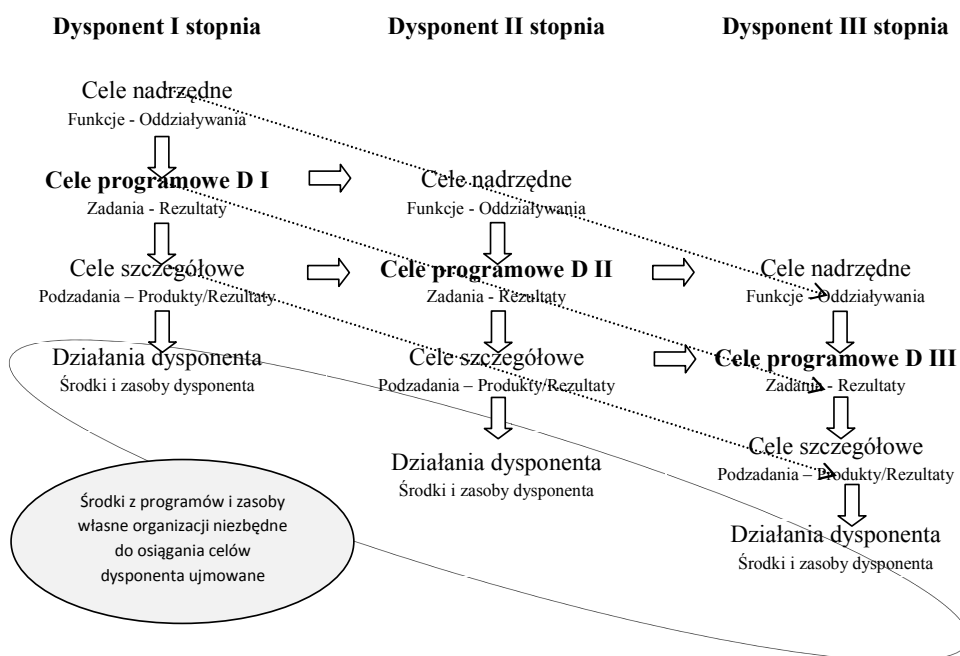
opartego na wartościach kluczowych wskaźników/mierników wydajności: sprawności i efektywności działania (*Key Performance Indicators*)²².



Rysunek 3. Proponowana metodyka przygotowania budżetu zadaniowego w kontekście cyklu zarządzania przez rezultaty

Źródło: Opracowanie własne.

²² Przy definiowaniu *KPI* wskazane jest między innymi wykorzystanie opracowanych przez R. S. Kaplana i D. P. Nortona *Strategicznej Karty Wyników* oraz modelu *Public Service Value*. Patrz: R.S. Kaplan, D. P. Norton, *Wdrażanie strategii dla osiągnięcia przewagi konkurencyjnej*, PWN, Warszawa 2010



Rysunek 4. Proponowana metodyka ujęcia dysponentów poszczególnych stopni w strukturze celów budżetu zadaniowego

Źródło: Opracowanie własne

Cele organizacji wynikające z diagnozy potrzeb i problemów wraz z odpowiadającymi im wskaźnikami/miernikami (KPI) przekładane są na konkretne działania. Kierowane są one do różnych szczebli danej organizacji (danego dysponenta środków budżetowych) lub dzielone pomiędzy organizacjami/instytucjami uczestniczącymi w systemie realizacji budżetu zadaniowego. Istotnym elementem metodyki powinno być jednoznaczne zdefiniowanie miejsca dysponentów budżetowych różnych stopni (w tym również jednostek sektora publicznego, innych niż dysponenci budżetowi) w strukturze realizacji budżetu. Możliwe jest to poprzez nadanie im konkretnego miejsca w strukturze osiągnięcia celów budżetowych (Rysunek 4).

Zaproponowane powyżej rozwiązania uwzględnia metodę przechodniości celów (możliwość wskazania części własnych celów szczegółowych do realizacji przez dysponenta niższego stopnia) i uzupełniania interwencji poszczególnych dysponentów (dobudowywanie działań). Wyznaczona struktura celów dysponenta I stopnia określa jego model interwencji, równocześnie cel programu dysponenta I stopnia staje się

celem nadrzędnym dla dysponenta II stopnia. Przejmuje on również cel/e szczegółowe dysponenta I stopnia, z które uznaje za swoje cele programowe i dookreśla swoje cele szczegółowe.

To samo podejście stosowane jest dla relacji celów dysponenta II i III stopnia i następnego oraz jednostek sektora publicznego, innych niż dysponenci budżetowi. Każdy z dysponentów definiuje zakres działań niezbędnych do osiągnięcia celów szczegółowych, które leżą w ich obszarze interwencji, zaś suma działań pozwala na określenie całościowej struktury budżetu zadaniowego dla każdego z dysponentów wg klasyfikacji funkcja, zadanie podzadanie dostosowanej do pozycji dysponenta w strukturze wdrażania BZ, jak również łącznego w ramach systemu planistyczno-programowego.

Kolejnym obszarem różniącym podejście budżetowania tradycyjnego od zadaniowego jest sposób alokacji środków i zasobów, które to nie są przyporządkowywane do jednostek organizacyjnych, lecz do programów ujętych w systemie planowania i programowania w którego realizacji uczestniczą poszczególne jednostki i organizacje. Budżetowanie zadaniowe wykorzystuje podejście do budżetowania oparte na tzw. metodzie mieszanej (połączenie planowania typu top – down i bottom – up). W metodzie tej do poszczególnych jednostek trafiają wytyczne do budżetowania, wynikające z celów przyjętych w strategii średniookresowej. Na tej podstawie wszystkie jednostki organizacyjne planują działania operacyjne na najbliższy rok i kolejne oraz zasoby niezbędne do ich realizacji.

Należy podkreślić, że budżet zadaniowy w powyższym podejściu jest narzędziem zarządzania przez rezultaty i nie może być traktowany samodzielnie bez ujęcia go w ramy systemu kontroli zarządczej oraz monitoringu, jak i ewaluacji skuteczności i efektywności działania. Ponadto z uwagi na włączenie w budżet zadaniowy, w przeciwieństwie do budżetowania tradycyjnego²³, poza informacją o planie wydatków również części sprawnościowej i planistyczno-programowej należy dokonać włączenia powstałego systemu budżetowania zadaniowego i kontroli zarządczej w system planowania i programowania wieloletniego.

²³ Budżet tradycyjny w Polsce obejmuje jedynie plan wydatków wg klasyfikacji budżetowej: część – dział – rozdział-paragraf.

2. Integracja programowania i planowania rozwoju z budżetowaniem zadaniowym

W celu podniesienia skuteczności operacyjnej omawianego rozwiązania wskazane byłoby połączenie istniejącego systemu programowania Unii Europejskiej (UE) z systemem krajowym, tak aby możliwe stało się wytworzenie zintegrowanego systemu wielopoziomowego zarządzania strategicznego i operacyjnego państwem - członkiem UE (Rysunek 5).

Pierwszym elementem proponowanego systemu jest przyjęcie i wdrożenie planowania i programowania strategicznego z uwzględnieniem metodyki UE. Wskazane byłoby nałożenie okresu programowania krajowego na okres programowania UE, co ułatwiłoby integrację wytycznych oraz zastosowanie narzędzi planistyczno-programowych jak również realizację i finansowanie zaplanowanych systemem działań. Efektem procesu planistycznego byłoby skonkretyzowanie priorytetów oraz wyznaczenie w wyniku przeprowadzonej diagnozy celów opisanych w Strategii Rozwoju Kraju (SRK).

Istotnym elementem procesu planistycznego staje się mapowanie strategii, czyli przełożenie celów strategicznych na działania operacyjne. Na etapie tym wykorzystuje się między innymi takie narzędzia jak mapy strategii (mapy wartości) oraz strategiczną kartę wyników. Mapa odzwierciedla kompletną strategię w postaci celów, rezultatów oraz działań i powiązań przyczynowo – skutkowych między nimi. Związki przyczynowo – skutkowe zawarte w mapie obrazują logiczne powiązanie między celami strategicznymi i operacyjnymi (analizowane są również cele nadrzędne programu, szczegółowe ujęte później w BZ) wskazując drogę do ich osiągnięcia²⁴.

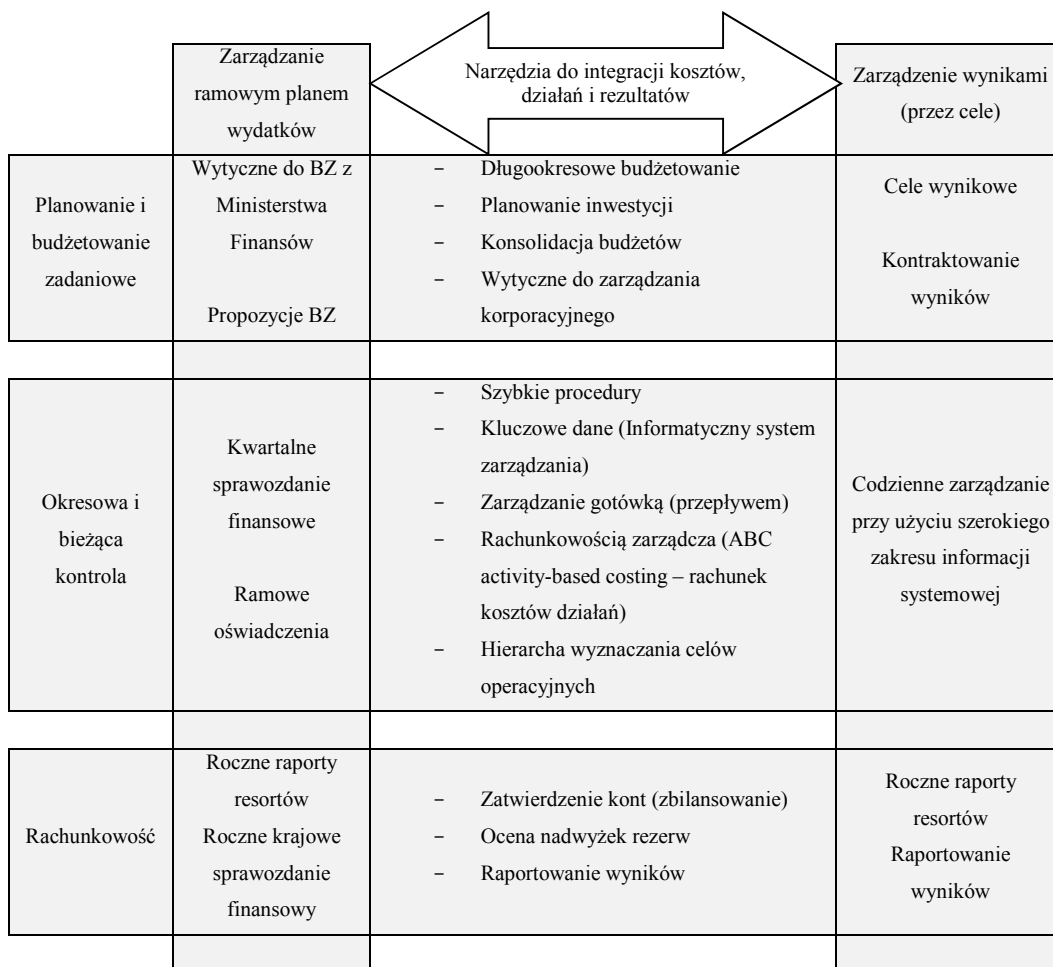
Kolejnym etapem jest przełożenie mapy strategii w minimum trzyletni plan operacyjny działania rządu, którego elementem jest wskazanie instytucjonalnego systemu realizacji. Plan rządu pozwala na wyznaczenie celów operacyjnych, rezultatów i działań przez poszczególne instytucje uczestniczące w procesie realizacji SRK. Ponadto budowany jest system monitoringu i ewaluacji na podstawie przygotowanych baz mierników/wskaźników sprawności i efektywności.

²⁴ *Controlling kosztów i rachunkowość zarządcza*, pod red. G. K. Świdorskiej, Difin, Warszawa 2010, s. 550 – 551.



Rysunek 5. Proponowane ujęcie budżetu zadaniowego w zintegrowanym systemie planowania i programowania wieloletniego

Źródło: Opracowanie własne



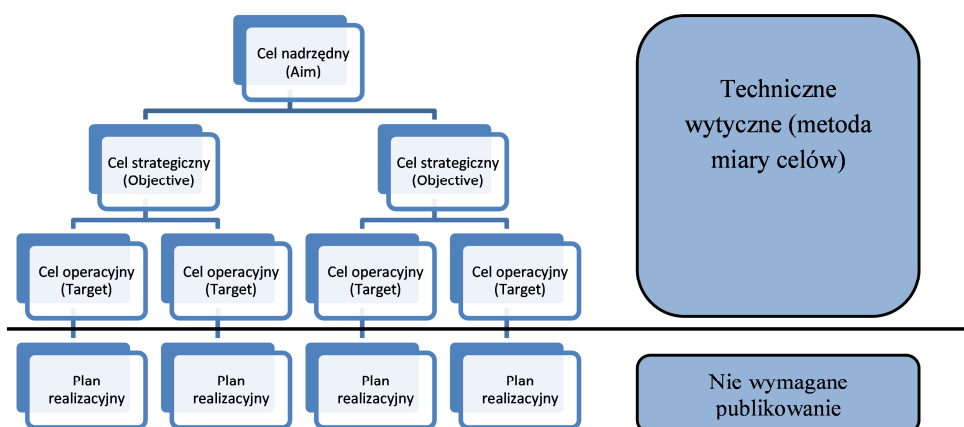
Rysunek 6. Zarządzenie korporacyjne na szczeblu ministerstwa

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Performance budgeting In OECD countries*, OECD Publishing 2007, s. 136

Trzecim etapem jest budżetowanie zadaniowe poszczególnych działań planowanych do podjęcia w danym okresie oraz zweryfikowanie możliwości realizacyjnych poprzez ocenę wynikającą z analiz zasobów finansowych, rzeczowych, ludzkich, formalno-prawnych oraz przyjętych założeń w Wieloletnim Planie Finansowym Państwa. Uchwalenie budżetu następuje w trybie rocznym, choć obejmuje okres wieloletni, z tym, że kolejne lata mają charakter indykatywny.

Na proces realizacji budżetu i programów nakładany jest, w tym modelu, system kontroli zarządczej, audytu wewnętrznego i zewnętrznego oraz narzędzia controllingu strategicznego i operacyjnego, które pozwalają zagwarantować możliwość oceny realizowanych interwencji, bieżącego weryfikowania skuteczności i sprawności działania oraz modyfikacji nieskutecznych działań.

Proponowane powyżej zintegrowane podejście w wymiarze operacyjnym korzysta z doświadczeń wdrożenia korporacyjnych metod zarządczych zastosowanych w krajach OECD, czego przykładem może być rozwiązanie duńskie (Rysunek 6). Innym, choć zbliżonym metodycznie podejściem charakteryzuje się narzędzie zastosowane w Wielkiej Brytanii oparte na koncepcji tzw. umowy ramowej usług publicznych (*Public Service Agreement*). Metoda łączyła zdefiniowany system celów z odpowiedzialnością za ich realizację oraz wytycznymi technicznymi sposobu realizacji interwencji akceptowanego społecznie (Rysunek 7).



Rysunek 7. Struktura Umowy Ramowej Usług Publicznych

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Performance budgeting In OECD countries*, OECD Publishing 2007, s. 196

Analizując zaproponowaną metodykę oraz doświadczenia krajów OECD jednoznacznie można wskazać, że nie istnieje uniwersalny model budżetu zadaniowego²⁵, jak również model integracji systemu planistyczno-programowego z systemem budżetowania zadaniowego. Z analiz Ministerstwa Finansów wynika, że

²⁵ Przegląd podejść do tematyki potwierdzający powyższe wnioski odnajdujemy m.in. w opracowaniu: *Performance budgeting in OECD countries*, OECD Publishing 2007.

większość z dotychczas zastosowanych w poszczególnych krajach rozwiązań opiera się na modelach wydajności, efektywności i sprawności działania, jak również na równych płaszczyznach łączą budżetowanie zadaniowe z systemem planowania i programowania wieloletniego.

Kraj, który starałoby się przejmować bezpośrednio modele teoretyczne i już praktycznie stosowane, musiałyby je w znaczącym stopniu przebudować. Można podejrzewać, że zmuszony byłby tworzyć rozwiązanie od podstaw uwzględniając specyfikę krajowych finansów publicznych, krajowe priorytety społeczno-gospodarcze a przede wszystkim także uwarunkowania ekonomiczne oraz specyfikę (istniejącego lub projektowanego) systemu planowania i programowania. Dlatego też przy projektowaniu powyżej zaproponowanej metodyki dokonano z jednej strony dostosowania do obecnych warunków krajowych, jak i ograniczono powielanie istniejących w innych krajach rozwiązań, traktując je jedynie jako punkty odniesienia do do możliwych podejść.

3. Kierunki postulowanych zmian w obszarze planowania i programowania na poziomie kraju

Doświadczenia wysoko rozwiniętych krajów na świecie, w tym członkowskich i samej UE wskazują na szerokie aplikowanie metod i technik planistycznych w różnych formach metodycznych i instytucjonalnych, jednak wszystkie łączą zastosowanie perspektywicznego myślenia w procesie podejmowania decyzji prorozwojowych. Najbardziej sformalizowane, rozwiązanie planistyczne zidentyfikowano w ramach polityki strukturalnej UE. Wymóg wspólnego kształtowania decyzji, realizacji zapisów traktatowych oraz osiągania celów określonych w dokumentach strategicznych wymusił zastosowanie wielopoziomowego rozwiązania organizacyjnego, dającego możliwość osiągnięcia założonych wskaźników produktów, rezultatów, jak również oddziaływania. Połączone mechanizmy planowania strategicznego, kreowania i implementacji polityk horyzontalnych z systemem programowania kolejnych wieloletnich perspektyw finansowych stworzyły bardzo skomplikowany system wymogów stawianych przed krajami członkowskimi, szczególnie beneficjentami funduszy europejskich. Zrealizowano to w formie przede wszystkim wymagań ale również zachęt²⁶.

²⁶ Przykład wymogu stanowiła określona struktura instytucjonalna, która musiała być potwierdzona audytem ze strony instytucji kontrolnych, egzemplifikacją zaś zachęty – system promowania rozwiązań zgodnych z kierunkami polityk horyzontalnych oraz rezerwy

Takie podejście z jednej strony dawało duże możliwości, szczególnie państwu, w którym – jak w Polsce – brakowało wewnętrznych sił (kompetencji, organizacji i decyzji politycznej) i środków (duża część środków publicznych skierowana na wydatki socjalne, nie prorozwojowe), a szczególnie mechanizmów planowania strategicznego do osiągnięcia celów umożliwiających zmniejszanie dysproporcji rozwojowych, z drugiej strony zaś – stawiało ograniczenia swobodnego wyboru. Podjęcie funduszy europejskich wymagało jednak podporządkowania się wymogom organizacyjno-prawnym i administracyjnym, wytworzenia nowej, nieznannej dotychczas struktury instytucjonalnej, nałożenia jej na własną, niezależną od tego sposobu myślenia, strukturę administracji rządowej i samorządowej. Ponadto wymagało to zaprojektowania wszystkich rozwiązań na potrzeby polityki strukturalnej w obszarach: planowania, finansowania (płatności), zarządzania, monitoringu, ewaluacji, wyboru projektów wpisujących się w cel i priorytety interwencji, jak również zaprojektowania i wdrożenia instytucjonalnego systemu absorpcji. Skutkowało to przyjęciem rozwiązań systemowych na lata 2004-06 oraz 2007-13, a także wdrożeniem szeregu narzędzi w fazie przygotowania do członkostwa na rzecz absorpcji funduszy przedakcesyjnych²⁷.

Włączenie się w system programowania UE pozwoliło aktywnie wprowadzić w działania administracji publicznej myślenie perspektywiczne, zwolniło jednak po części z obowiązku kształtowania kierunków i płaszczyzn wyboru ścieżki rozwojowej. Przyjęcie kierunku wskazanego dokumentami strategicznymi UE (np. *Strategia Lizbońska, Europa 2020*) ograniczyło możliwość swobodnego wyboru, szczególnie w sytuacji, gdy jedynymi istotnymi środkami rozwojowymi były fundusze europejskie, a aktywność inwestycyjna i zaspokajanie potrzeb społeczno-gospodarczych kraju realizowano w zwiększającym się corocznie udziale projektów, współfinansowanych przez UE, w ogólnych wydatkach publicznych. Dzięki procesowi integracji z UE możliwe stało się zbudowanie, a przede wszystkim wdrożenie strategii rozwoju w Polsce. Biorąc pod uwagę skalę powstałych w wyniku integracji zobowiązań, samodzielne planowanie procesów rozwojowych w wymiarze strategicznym w kraju,

finansowe, dające możliwość uzyskania dodatkowej alokacji środków za skuteczną i zgodną z wymogami absorpcję.

²⁷ Szerzej patrz: A. Bartoszewicz, *Planowanie i programowanie wieloletnie narzędziem implementacji polityki spójności UE – analiza porównawcza metodyki kolejnych perspektyw programowych i wyzwania na lata 2014-2020*, w: *Polityka spójności i sąsiedztwa Unii Europejskiej*, pod red. B. Józwick, M. Sagan, T. Stępniewski, Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej, Rok 9 (2011) Zeszyt 4.

który stał się członkiem organizacji międzynarodowej aktywnie prowadzącej programowanie rozwoju jest bez jej udziału niemożliwe.

Obecne rozwiązania proceduralne i instytucjonalne zastosowane w procesie planowania i programowania zgodnego z wymaganiami kolejnych perspektyw programowych pozwalają na rozszerzenie stosowanych metod i technik poza jedynie obszar wdrażania polityki strukturalnej UE, tak aby włączyć inne obszary aktywności państwa w świadome kształtowanie polityki rozwoju. Takie podejście ujednoczyłoby system wydatkowania środków publicznych, ograniczyłoby niespójność podejmowanych interwencji rozwojowych, wzmocniło efekt dodatkowości, poszerzyło horyzont planowania w gospodarowaniu krajowymi środkami publicznymi, jak również zagwarantowało zachowanie dorobku teoretycznego i praktycznego równocześnie podnosząc skuteczność prowadzonej polityki rozwoju. W praktyce doprowadziłoby do powstania pełnego, systemowego i zintegrowanego rozwiązania w tym obszarze.

Obecnie ukształtowany system planowania i programowania w Polsce ma charakter nietrwały i instrumentalny gwarantujący jedynie możliwość absorpcji funduszy europejskich, a tym samym wywiązanie się ze zobowiązań wobec UE. Zaniechano prowadzenia działań umożliwiających aktywne kształtowanie polityki rozwoju przy użyciu środków krajowych poza współfinansowaniem środków europejskich.

Prowadzone poza wymaganiami UE próby planowania nie miały bezpośredniego związku z wydatkowaniem środków publicznych, stanowiły jedynie często nieefektywną próbę uzupełnienia braków w myśleniu perspektywicznym w danym obszarze, a nie rzadko, mając całkowicie wymiar fasadowy, stawały się jedynie narzędziem bieżącej polityki. Zaniechania ograniczyły rozwój narzędzi programowania i planowania poza wymagania stawiane przez UE. Powyższe podejście było kosztowną akceptacją braku trwale zakorzenionego perspektywicznego myślenia w kształtowaniu polityki rozwojowej kraju. Dotychczas, poza systemem absorpcji, nie powstał dokument posiadający wszystkie elementy planowania strategicznego, brak było wizji rozwoju kraju, a jedyny czynnik wymuszający podejmowanie decyzji stanowiły mechanizmy konwergencji związane z integracją z UE.

Wdrażanie rozwiązań programowych przedkłada osiągnięcie produktów (a *de facto* poziomu absorpcji) w krótkim okresie nad rezultatami i oddziaływaniem w długookresowym wymiarze rozwojowym, co powinno stać się argumentem za odejściem od obecnie preferowanego punktu widzenia przy dysponowaniu środkami publicznymi. Wśród przyczyn ograniczenia systemu planowania i programowania strategicznego jedynie do obszaru absorpcji środków funduszowych dostępnych

w ramach polityki strukturalnej UE należałoby zaliczyć przede wszystkim: kultywowany roczny system budżetowania (niechęć do wdrażania narzędzi wieloletnich ze strony głównego dysponenta – Ministerstwa Finansów, jedyne akceptowane narzędzie wieloletnie ma charakter prognozy – Wieloletni Plan Finansowy Państwa – i nie generuje trwałych zobowiązań wobec kierunków i zasad prowadzenia polityki rozwoju), ograniczone krajowe środki inwestycyjne (finansujące działania prorozwojowe), wysoki poziom publicznych wydatków o charakterze socjalnym (inflacja populistycznych rozwiązań przyjmowanych ustawowo, generujących narastające i trwałe obciążenie budżetu centralnego i samorządów), populizm preferujący krótki okres decyzyjny, brak wewnętrznych motywacji opartych na długookresowych oczekiwaniach społecznych oraz nierozwinięta w administracji akceptacja gospodarowania zasobami publicznymi przy użyciu nowoczesnych narzędzi zarządczych.

Konieczne stało się pełne zintegrowanie metodyki planowania i programowania zgodnej ze standardami unijnymi, obecnie ograniczonej do problematyki absorpcji środków, na pozostałe działania podejmowane ze środków publicznych (np. programy i inwestycje wieloletnie) lub w ramach projektów partnerstwa publiczno-prywatnego. Narodowy Plan Rozwoju (NPR) czy też Narodowa Strategia Spójności (NSRO) powinny spełniać kryterium zgodne z nazwą narodowy (-a) i obejmować wszystkie działania podejmowane w danym czasie. Umożliwiłoby to pełną koordynację działań poprzez zintegrowany system monitoringu i oceny efektywności dokonanych wyborów.

Wskazane jest ukształtowanie nowoczesnego ośrodka decyzyjnego (poprzez połączenie m.in. Departamentu Strategii KPRM i departamentów z części planistyczno-programowej MRR, ewentualnie dodatkowo Departamentu Reformy Finansów Publicznych MF - koordynującego wdrażanie budżetu zadaniowego) na poziomie narodowym, który pełniłby rolę koordynatora tworzenia i wdrażania polityki rozwoju. Mogłoby to być np.: niezależne Narodowe Centrum Studiów Strategicznych z ograniczonym oddziaływaniem bieżących decyzji politycznych, na wzór usytuowania prawnego Narodowego Banku Polskiego i Rady Polityki Pieniężnej. Wówczas powstałaby instytucja odpowiedzialna za koordynację polityki rozwoju, zaś obecne MRR (ograniczone do struktury instytucji systemu wsparcia: Instytucji Zarządzającej NSRO, Instytucji Zarządzających poszczególnymi PO oraz Instytucji Certyfikującej) prowadziłyby działania związane z absorpcją funduszy UE.

Istniejące rozwiązania w sposobie gospodarowania wieloletnim budżetem UE należałoby bezpośrednio przenieść do prawa krajowego. System powinien być oparty

na zasadach: wieloletniości, programowania, integracji (na poziomie polityk, instytucji i narzędzi), kofinansowania (partycypacji w finansowaniu), oceny i spójności interwencji oraz wielopoziomowego zarządzania (a nie administrowania) zasobami publicznymi.

Konieczne stało się odejście od rocznego trybu zarządzania państwem i budowanie średniookresowego budżetu (wpisanego w metodykę zarządzania przez cele i rezultaty w administracji rządowej i samorządowej, opartego o logikę budżetowania zadaniowego, a dokładnie budżetowania rezultatów i wdrożenia idei nowego zarządzania publicznego) w oparciu o projekcje długookresowe, przenosząc jego założenia w systemie krocącym na budżety roczne.

* * *

W Polsce nie zaistniał system podejmowania decyzji społeczno-gospodarczych oparty na przesłankach strategicznych, przez co zarządzanie państwem odbywa się w trybie rocznym, w pełni pokrywającym się z wdrażaniem przyjętego budżetu państwa. Podejmowane prace w kierunku uporządkowania strategii rozwoju oraz próby budowania założeń systemu zarządzania rozwojem Polski nie doprowadziły dotychczas do wdrożenia pełnego i skutecznego rozwiązania²⁸.

Stwierdzono niski poziom korelacji pomiędzy wdrożonym ostatecznie systemem programowania a budżetem krajowym, który budowano na innych zasadach. Programowanie UE miało wymiar wieloletni i obejmowało identyfikację zasobów rzeczowych, finansowych, ludzkich i organizacyjnych niezbędnych do osiągnięcia planowanych celów, ponadto oparte było na systemach zarządczych. Budżetowanie krajowe, jako jedyne narzędzie realnego planowania (identyfikowania) interwencji publicznych, miało wymiar roczny. Jednak w praktyce było krótsze, z uwagi na cykl realizacji budżetu, realnie trwający poniżej 12 miesięcy, z silnym naciskiem na dwa ostatnie miesiące, w których następowało wzmożone wydatkowanie środków

²⁸ W Polsce od 1989 roku nie można odnaleźć jednego głównego ośrodka kreującego podejmowanie decyzji rozwojowych, a co za tym idzie dokonywania wyboru strategii rozwoju. W kolejnych latach istniało kilku ośrodków administracji centralnej m.in. Narodowy Bank Polski, Ministerstwo Gospodarki, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Ministerstwo Środowiska, Ministerstwo Zdrowia, Komitet Badań Naukowych, Rządowe Centrum Studiów Strategicznych itd. podejmujących niezależne próby planowania strategicznego co nie było rozwiązaniem skutecznym. Przed 1989 rokiem, z uwagi na fakt aktywnego prowadzenia przez organy państwowe polityki zgodnej z zasadami centralnego planowania, takim ośrodkiem był Centralny Urząd Planowania.

publicznych z pominięciem analizy efektywności i skuteczności podejmowanych decyzji.

Przyczyną tego zjawiska było oparcie budżetowania na metodzie współczynnikowej, której celem było zdobycie środków na kolejny okres w oparciu o poziom wydatkowania w poprzednim rocznym okresie budżetowym. Ponadto, budżetowanie krajowe ograniczało się do identyfikacji środków finansowych, pomijając analizę niezbędnych (do osiągnięcia pożądanych wyników) zasobów: rzeczowych, ludzkich i organizacyjnych. Całkowicie uzależnione było od systemowych rozwiązań biurokratyczno-administracyjnych opartych na hierarchii i podporządkowaniu. Powyższe rozwiązanie nie wpisywało się we współczesne trendy prowadzenia działań publicznych przy użyciu narzędzi zarządczych.

Zarządzanie państwem odbywało się i nadal odbywa się w trybie rocznym, w pełni pokrywającym się z wdrażaniem przyjętego budżetu państwa, natomiast próby wdrażania budżetu zadaniowego (ostatecznie bardziej pożądanego budżetu rezultatów), powiązanego z systemem planowania strategicznego, były ograniczone, a ich charakter należało by potraktować jako pilotażowy.

Istnieje zatem konieczność podjęcia działań zmierzających do ukształtowania strategicznego systemu decyzyjnego o charakterze społeczno-gospodarczo-przestrzennym, zarówno poprzez stworzenie odpowiednich podstaw instytucjonalnych oraz wypracowanie założeń metodologicznych²⁹, jak i podjęcie czynnej współpracy z odpowiednimi instytucjami planistycznymi w Europie i na świecie.

Pierwszym krokiem w kształtowaniu budżetu zadaniowego powinno być określenie pożądanej misji - podstawowej funkcji uczestników procesu planistycznego pełnionej dla społeczeństwa. Definiowanej przez pryzmat celów organizacji/instytucji w zakresie świadczonych usług na rzecz jej klientów w systemie administracji. Ponadto należałoby zidentyfikować wizję, czyli określić intencje organizacji – dysponentów zasobów publicznych - gdzie mają się one znaleźć na koniec okresu projekcji. Kolejnym krokiem byłoby rozpoznanie zapisów dokumentów planistycznych i programowych, które wskazują kierunki interwencji i włączają dane organizacje/instytucje publiczne w procesy ich realizacji.

²⁹ Przykładem, przywoływanym powyżej, podjęcia prac nad postulowanymi rozwiązaniami są ekspertyzy zamawiane przez MRK, wskazujące na możliwe i oczekiwane systemowe rozwiązania w obszarze wielopoziomowego zarządzania strategicznego państwem. Szerzej patrz m.in.: J. Bober, J. Górniak, S. Mazur, M. Zawicki, *Programowanie strategiczne i jego realizacja jako narzędzia polityki rozwoju*, ekspertyza przygotowana na zlecenie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, Kraków, lipiec 2008.

Metodyka przygotowania budżetu zadaniowego powinna zostać wpisana w cykl zarządzania przez cele. Podejście to zakłada przejście od identyfikacji założeń systemu budżetowego, poprzez diagnozę stanu i analizę celów, do wskazania systemu miar. Kolejnym krokiem byłoby alokowanie środków i zasobów na wskazanych działaniach oraz ujęcie działań w wytworzonym zadaniowym systemie klasyfikacji budżetowej. Środkami realizacji budżetu zadaniowego byłyby: projekty, inicjatywy, przedsięwzięcia zaplanowane w danej perspektywie czasowej, odpowiadające okresowi programowania wieloletniego. Środki te służą osiągnięciu zdefiniowanych celów, które to poddawane są ocenie w ramach systemu miar, opartego na wartościach kluczowych wskaźników/mierników wydajności: sprawności i efektywności działania (tzw. *Key Performance Indicators*).

Różnica w konstruowaniu budżetu tradycyjnego i zadaniowego polega m.in. na ujęciu w nim poza planem wydatków, również części sprawnościowej. W niej należy zaprezentować opis celów, których realizacji mają służyć wydatki oraz opis mierników, ze wskazaniem ich wartości docelowych, które pokazują efekty z nakładów publicznych³⁰.

Podstawą identyfikacji celów i rezultatów powinna być dogłębna analiza problemów i potrzeb we wszystkich wymiarach: społecznym, gospodarczym i przestrzennym. Za cele powinno się uznawać, wynikające z diagnoz problemów i potrzeb, jednoznacznie zdefiniowane pozytywne wyobrażenia przyszłości, mierzalne i określone w czasie. Cele staną się wówczas podstawą do określenia rezultatów oraz działań (środków realizacji), dzięki którym zostaną osiągnięte. W proponowanej metodyce każdy cel zostałby objęty systemem miar spełniających kryteria: adekwatności, akceptowalności, wiarygodności oraz odporności na manipulację. Z założenia powinny być one łatwe do monitorowania, aby były użyteczne w systemie zarządczym, i aby koszt pozyskania informacji nie przewyższał korzyści z jej posiadania.

³⁰ Główne zastrzeżenie dotyczy obecnie braku umiejętności konstruowania celów i mierników ze strony dysponentów. Dzieje się tak pomimo tego, że Ministerstwo Finansów publikuje szczegółowe informacje w sprawie standardów definiowania celów dla jednostek sektora finansów publicznych w zadaniowym planie wydatków, w których określa wymagania: adekwatności celów do uwarunkowań społeczno-gospodarczych, zgodności z celami zawartymi w dokumentach strategicznych oraz spełnienia standardów SMART. Patrz m.in.: *Komunikat Ministra Finansów z dnia 12 kwietnia 2010 roku w sprawie standardów definiowania celów dla jednostek sektora finansów publicznych w zadaniowym planie wydatków na rok 2011*, MF, Warszawa 2010.

Podstawa wyboru interwencji objętych systemem budżetowania zadaniowego powinna odnosić się do analizy kosztów i korzyści (CBA – Cost-Benefit Analysis) zarówno wyników, jak i zaniechania interwencji publicznych. Analiza kosztów i korzyści (społecznych, gospodarczych, przestrzennych itd.) oparta powinna być o systemowe wytyczne, nakazujące identyfikację kosztów i korzyści zewnętrznych każdej planowanej interwencji. Integracja CBA z systemem kontroli zarządczej następowałaby poprzez wskazanie ryzyk i wrażliwości dla planowanej interwencji oraz skutków jej zaniechania³¹.

Z dokonanej powyżej analizy wynika, że istniejące na świecie rozwiązania pozwalają implementować w system wielopoziomowego zarządzania państwem idee i zasady planowania i gospodarowania wieloletniego. Wskazane jest, aby poprzez studia perspektywiczne zostały one ujęte w Polsce na poziomie mikro- i makroekonomicznym. Wydaje się, że istnieje konieczność – w odpowiedzi na to wyzwanie – mobilizacji sił i współdziałania na wielu płaszczyznach wszystkich uczestników życia społeczno-gospodarczego, a przede wszystkim instytucji rządowych³², środowisk politycznych, środowisk akademickich, instytutów badawczych, przedsiębiorców, społeczności lokalnych oraz instytucji finansowych, a także niezależnych *think tank*'ów³³, bowiem podejmowane obecnie działania na poziomie rządowym i samorządowym są niewystarczające.

³¹ Szerzej patrz: Drèze J. H., Stern N., red., *The theory of Cost-benefits Analysis w: Auerbach i Fildstein*, 1987, oraz *Przewodnik do analizy kosztów i korzyści projektów inwestycyjnych, fundusze strukturalne, Fundusz Spójności oraz Instrument Przedakcesyjny*, Komisja Europejska, Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej Raport końcowy przedłożony przez TRT Trasporti e Territorio oraz CSIL Centre for Industrial Studies 16.6.2008.

³² Należy podkreślić, że na poziomie administracji centralnej od kilku lat trwają prace określające zakres niezbędnych zmian instytucjonalnych i organizacyjnych. Część rozwiązań zaprezentowano m.in. w opracowaniach: J. Bober, J. Górniak, S. Mazur, M. Zawicki, *Plan wzmocnienia zdolności strategicznych w polskiej administracji publicznej. Identyfikacja potrzeb, działania oraz niezbędne środki*, ekspertyza przygotowana na zlecenie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, Kraków, wrzesień 2008 oraz *Założenia systemu zarządzania rozwojem Polski*, dokument przyjęty na posiedzeniu Rady Ministrów w dniu 27 kwietnia 2009 r., Ministerstwo Rozwoju Regionalnego we współpracy z Kancelarią Prezesa Rady Ministrów i Zespołem Doradców Strategicznych Prezesa Rady Ministrów, Warszawa, kwiecień 2009, czy też *Plan uporządkowania strategii rozwoju* – tekst uwzględniający dokonane w dniu 10 marca 2010 r. oraz 30 kwietnia 2011 r. reasumpcje decyzji Rady Ministrów z dnia 24 listopada 2009 r., MRR, Warszawa, kwiecień 2011.

³³ Przykładem istotnego wkładu tego typu instytucji w omawianą w pracy tematykę jest raport: T. Geodecki, G. Gorzelak, J. Górniak, J. Hausner, S. Mazur, J. Szlachta, J. Zaleski, *Kurs na innowacje. Jak wyprowadzić Polskę z rozwojowego dryfu?*, Fundacja GAP, Kraków 2012.

Literatura cytowana

- Administracja publiczna. Studia krajowe i międzynarodowe*, Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Administracji Publicznej w Białymstoku 2003, nr 2.
- Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej*, red. naukowy J. Czaputowicz, PWN, 2008.
- Barteczko K., A. F. Bocian, *Modelowanie prognozowania i symulacji gospodarczych*, Uniwersytet w Białymstoku, Wydział Ekonomiczny, Białystok 2006.
- Bartoszewicz A., *Budżet zadaniowy w Polsce narzędziem systemu zarządzania strategicznego państwem – ocena i propozycje modyfikacji przyjętej metodyki*, w: *Budżet zadaniowy metodą racjonalizacji wydatków*, publikacja po Sympozjum Naukowym Katedry Skarbowości SGH i Departamentu Reformy Finansów Publicznych MF, Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa 2012.
- Bartoszewicz A., *Planowanie i programowanie wieloletnie narzędziem implementacji polityki spójności UE – analiza porównawcza metodyki kolejnych perspektyw programowych i wyzwania na lata 2014-2020*, w: *Polityka spójności i sąsiedztwa Unii Europejskiej*, pod red. B. Jóźwik, M. Sagan, T. Stępniewski, Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej, Rok 9(2011) Zeszyt 4.
- Bobe J., J. Górniak, S. Mazur, M. Zawicki, *Programowanie strategiczne i jego realizacja jako narzędzia polityki rozwoju*, Ekspertyza przygotowana na zlecenie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, Kraków, lipiec 2008.
- Bober J., J. Górniak, S. Mazur, M. Zawicki, *Plan wzmacniania zdolności strategicznych w polskiej administracji publicznej. Identyfikacja potrzeb, działania oraz niezbędne środki*, Ekspertyza przygotowana na zlecenie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, Kraków, wrzesień 2008.
- Branco J., J. de Araújo, *Bureaucracy and the management-for-results: implementing MBO in a traditional bureaucracy*, European Group of Public Administration, Conference “*Public Law and the Modernising State*” Lisbon, Portugal, 3-6 September 2003.
- Controlling kosztów i rachunkowość zarządcza*, pod red. G. K. Świdorskiej, Difin, Warszawa 2010.
- Drucker P. F., *The Practice of Management*, Harper & Row, New York 1954.
- Engel CH., *Quality Management Tools in CEE Candidate Countries: Current Practice, Needs and Expectations*, EIPA 2003.
- European Governance – A White Paper*, 2007.
- Geodecki T., G. Gorzelak, J. Górniak, J. Hausner, S. Mazur, J. Szlachta, J. Zaleski, *Kurs na innowacje. Jak wyprowadzić Polskę z rozwojowego dryfu?*, Fundacja GAP, Kraków 2012.
- Hausner J., *Zarządzanie publiczne*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2008.
- Joumard I., P. Kongsrud, Y.S. Nam, R. Price, *Enhancing the Effectiveness of Public Spending: Experience in OECD Countries*, OECD Economics Department Working Papers, No. 380, OECD Publishing 2004.
- Kaplan R.S., D. P. Norton, *Wdrażanie strategii dla osiągnięcia przewagi konkurencyjnej*, PWN, Warszawa 2010.
- Kojło S., K. Leszczyńska, S. Lipski, E. Wiszczun, *Nowe koncepcje koordynacji w systemie Multilevel Governance polityki spójności*, Ekspertyza naukowa wykonana na zlecenie

- Ministerstwa Rozwoju Regionalnego w ramach umowy: DHS/ DEF-VIII/POOT/04/30/09/DEF-VI-21/02/03, Warszawa 2009.
- Komunikat Ministra Finansów z dnia 12 kwietnia 2010 roku w sprawie standardów definiowania celów dla jednostek sektora finansów publicznych w zadaniowym planie wydatków na rok 2011*, MF, Warszawa 2010.
- Kotler P., N. Lee, *Marketing w sektorze publicznym*, WSPiZ im. L. Koźmińskiego, Warszawa 2008.
- Performance budgeting in OECD countries*, OECD Publishing 2007.
- Płoskonka J., *Zmiany w stosowanych przez polską administrację publiczną metodach i narzędziach*, NIK, Warszawa 2006.
- Przewodnik do analizy kosztów korzyści projektów inwestycyjnych, Fundusze Strukturalne, Fundusz Spójności oraz Instrument Przedakcesyjny*, Komisja Europejska, Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej Raport końcowy przedłożony przez TRT Trasporti e Territorio oraz CSIL Centre for Industrial Studies 16.6.2008.
- Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999 – Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej.
- Supernat J., *Administracja publiczna w świetle koncepcji New Public Management*, w: *Jednostka, państwo, administracja. Nowy wymiar*, red. E. Ura, Międzynarodowa Konferencja Naukowa Olszanica 23-26 maja 2004 r., Rzeszów 2004.
- Szkolenie w dziedzinie budżetowania zadaniowego w administracji publicznej 2010 r.*, Ministerstwo Finansów, Akademia Biznesu MDDP, Skrypt do projektu szkoleniowego współfinansowanego przez Unię Europejską z Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki – maszynopis.
- The theory of Cost-benefits Analysis*, red. J. H. Drèze, N. Stern N., Auerbach i Fildstein, 1987.