

**SPRAWOZDANIE Z I SYMPOZJUM NAUKOWEGO „BUDŻET ZADANIOWY  
W REALIZACJI FUNKCJI RÓWNOMIERNY ROZWÓJ KRAJU”  
BIAŁA PODLASKA, 8 - 9 GRUDNIA 2011**

**REPORT FROM THE 1st SYMPOSIUM „TASK BUDGET IN IMPLEMENTATION OF  
UNIFORM COUNTRY DEVELOPMENT FUNCTION”  
BIAŁA PODLASKA, 8 - 9 DECEMBER 2011**

**Agnieszka Kuś**

Państwowa Szkoła Wyższa im. Papieża Jana Pawła II w Białej Podlaskiej

W dniach 8-9 grudnia 2011 roku w Państwowej Szkole Wyższej im. Papieża Jana Pawła II w Białej Podlaskiej odbyło się I Sympozjum Naukowe pt. „Budżet zadaniowy w realizacji funkcji Równomierny rozwój kraju” zorganizowane przez Instytut Ekonomii i Zarządzania PSW oraz Ministerstwo Finansów. Konferencję zrealizowano przy wsparciu z projektu systemowego nt. „*Wsparcie przygotowania i wdrożenia budżetu zadaniowego na poziomie centralnym w latach 2008-2012*”, współfinansowanego ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego. W skład Komitetu Naukowego sympozjum weszli: prof. zw. dr hab. Mieczysław Adamowicz (PSW Biała Podlaska), prof. dr hab. Dionizy Niezgoda (Uniwersytet Przyrodniczy w Lublinie), prof. dr hab. Andrzej Czyżewski (Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu), prof. dr hab. Marian Podstawka (SGGW Warszawa), dr hab. Alina Daniłowska (SGGW Warszawa), dr hab. Iwona Kowalska (SGGW Warszawa), dr Agnieszka Siedlecka (PSW Biała Podlaska) oraz mgr Beata Rudzka (Ministerstwo Finansów).

Głównym celem sympozjum była wymiana doświadczeń (polskich i zagranicznych) w zakresie stosowania budżetu zadaniowego oraz podjęcie dyskusji na temat możliwości i barier wykorzystania budżetu zadaniowego w realizacji funkcji państwa, jaką jest równomierny rozwój kraju.

W obradach uczestniczyli przedstawiciele środowisk naukowych z całego kraju, takich jak Uniwersytet w Białymstoku, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu, Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie, Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny w Siedlcach, Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego, Wyższa Szkoła Finansów i Zarządzania w Warszawie, ALMA-MER Szkoła Wyższa w Warszawie, Państwowa Szkoła

Wyższa im. Papieża Jana Pawła II w Białej Podlaskiej oraz Instytut Badań Rynku, Konsumpcji i Koniunktur. Liczne grono uczestników sympozjum stanowili pracownicy Ministerstwa Finansów a także innych ministerstw: Obrony Narodowej, Spraw Wewnętrznych, Rozwoju Regionalnego oraz Sprawiedliwości. Wśród uczestników nie zabrakło także studentów Państwowej Szkoły Wyższej im. Papieża Jana Pawła II w Białej oraz przedstawicieli lokalnych instytucji takich jak Regionalna Izba Obrachunkowa, Urząd Skarbowy, Krajowe Biuro Wyborcze Delegatura w Białej Podlaskiej, Urzędy Gminy Terespol, Kąkolewnica oraz Biała Podlaska.

Oficjalnego otwarcia sympozjum oraz przywitania zgromadzonych uczestników dokonał Jego Magnificencja Rektor PSW im Papieża Jana Pawła II w Białej Podlaskiej prof. zw. dr hab. Mieczysław Adamowicz. Następnie głos zabrała dr Marta Postuła - Dyrektor Departamentu Reformy Finansów Publicznych, która w podziękowaniu za podjęcie przez Uczelnię inicjatywy zorganizowania sympozjum wręczyła JM Rektorowi pamiątkowy plafon Ministerstwa Finansów.

Dr Marta Postuła pełniła funkcję przewodniczącej pierwszej sesji tematycznej pt. „Budżet zadaniowy jako narzędzie alokacji środków publicznych”. Referat wprowadzający pt. „Nowe zarządzanie publiczne – budżet zadaniowy” wygłosiła prof. dr hab. Elżbieta Skrzypek (UKSW w Warszawie). W pierwszej części swojego wystąpienia Profesor Skrzypek przedstawiła istotę budżetu zadaniowego zwracając uwagę na fakt, iż teoretyczne podstawy tworzenia budżetu państwa metodą zadaniową wywodzą się z koncepcji Nowego Zarządzania Publicznego (NPM), która zakłada zastosowanie w sektorze publicznym zasad i technik zarządzania znanych i sprawdzonych w działalności sektora prywatnego. Profesor zaakcentowała, że sprawne zarządzanie publicznymi pieniędzmi jest jednym z waż-

niejszych współczesnych problemów i podkreśliła znaczenie efektywności i skuteczności wydatkowania środków publicznych.

Drugą prelegentką była prof. dr hab. Janina Sawicka (SGGW w Warszawie), która w referacie „Harmonizacja planowania strategicznego rozwoju z planowaniem budżetowym” napisanym wspólnie z mgr Joanną Rykowską poruszyła problem programowania strategicznego rozwoju kraju i roli integracji z Unią Europejską w całości kształcenia zagadnień budżetowania zadaniowego. Przedstawione zostały wyniki badań nad strategiami rozwoju gmin reprezentujących województwa podlaskie, łódzkie i warmińsko-mazurskie. Zwrócono uwagę na kwestie jakości dokumentu strategii. Omówiono dokumenty strategiczne na poziomie centralnym, przedstawiono wyniki ekspertyz MRR dotyczących dokumentów strategicznych (m.in. porównanie celów strategicznych). Krytycznej ocenie poddane zostały programy operacyjne dla perspektywy 2007-2013, w tym regionalne programy operacyjne (RPO).

Jako trzecia głos zabrała dr hab. Małgorzata Słodowa-Hełpa (UE w Poznaniu) prezentując referat pt. „Dylematy związane z wdrażaniem budżetu zadaniowego do realizacji funkcji państwa dotyczącej kształtowania rozwoju regionalnego w Polsce”. Profesor w swoim wystąpieniu podkreśliła, że obecnie istnieje możliwość wiązania Wieloletnich Planów Finansowych (WPF) z celami i priorytetami rozwojowymi kraju z uwagi na opublikowanie projektów najnowszych długo i średniookresowych dokumentów strategicznych oraz zakończenie, zapoczątkowanego w roku 2009 procesu tworzenia Bazy Mierników dla wszystkich 22 funkcji państwa. Profesor stwierdziła, że dokumenty strategiczne, ich jakość i sposób przygotowania będą rzutowały na poziom trudności realizacji budżetu zadaniowego. Profesor Słodowa-Hełpa zauważyła, że w bliskiej przyszłości, tj. od roku 2012, będzie potrzeba rozliczania się przez wykonawców budżetu państwa z wydatkowanych środków równoległe w układzie tradycyjnym i zadaniowym oraz przejścia od „administracji procedur” do „administracji rezultatów”. Sformułowane zostały dylematy dotyczące między innymi zbyt dużej, zdaniem Autorki, ilości funkcji państwa oraz kryteriów branych pod uwagę podczas ich nazewnictwa.

W dalszej części obrad przewodnicząca sesji I, Marta Postuła, odniosła się do powyższych dylematów wyjaśniając, iż ilość funkcji państwa wynika z ogromnej skali podejmowanych przez władze centralne działań, zaś nazewnictwo poszczególnych funkcji jest konsekwencją (efektem) wielu dyskusji oraz analiz.

Po zaprezentowaniu wszystkich referatów pierwszej sesji obrad wywiązała się dyskusja, w której głos zabrali: gen. bryg. Grzegorz Sodolski - Dyrektor Departamentu Budżetowego MON, który wskazał na rolę procesu dobrego zarządzania, odpowiedniego przełożenia planowania strategicznego na programy operacyjne a następnie na budżet zadaniowy oraz dr hab. Małgo-

rzata Słodowa-Hełpa – zwracając uwagę na możliwość skonfrontowania płaszczyzny finansowej i strategicznej oraz pytając o perspektywy wdrożenia budżetu zadaniowego na poziomie samorządu lokalnego.

Na zakończenie, moderator dyskusji, dr Marta Postuła, odniosła się do pytań i uwag. Poinformowała, że obecnie brak jest regulacji prawnych dotyczących konieczności wdrażania budżetu zadaniowego w jednostkach samorządu terytorialnego. Ministerstwo Finansów opracowuje jednak wzorce konstrukcji budżetu zadaniowego dla poszczególnych szczebli administracji samorządowej, które będą stanowiły zachętę do podejmowania przez władze lokalne decyzji dotyczącej wdrożenia nowoczesnego narzędzia zarządzania środkami publicznymi jakim jest budżet zadaniowy.

Drugą część obrad otworzyła dr hab. Iwona Kowalska (SGGW w Warszawie, PSW im. Papieża Jana Pawła II w Białej Podlaskiej), dokonując wprowadzenia w zagadnienia budżetowania zadaniowego oraz zwracając uwagę na konieczność wykorzystania rozwiązań praktyków. Następnie głos zabrał dr Marek Chrzanowski (SGH w Warszawie) prezentując referat nt. „Mierniki budżetu zadaniowego dla funkcji 17 Równomierny rozwój kraju”. Prelegent podjął tematykę mierników stanowiących narzędzie pomiaru efektywności i skuteczności zadań i celów określanych w budżecie zadaniowym. Dr Chrzanowski zaprezentował etapy tworzenia bazy mierników dla funkcji 17 Równomierny rozwój kraju. Etap I zawierał działania z zakresu analizy doświadczeń zagranicznych, przeglądu dokumentów strategicznych oraz inwentaryzacji danych GUS-u oraz CBOS. W etapie kolejnym opracowano wstępną bazę mierników, dokonano oceny wewnętrznej jakości proponowanych mierników i przeprowadzono konsultacje z dysponentami. Etap III i ostatni to opracowanie ostatecznej bazy mierników. Wniosek końcowy prelegenta odnosił się do porównania wszystkich 210 mierników opracowanych dla funkcji 17 w zakresie podziału mierników (autorskie – 94 mierniki, przyjęte rozwiązania zagraniczne – 1 miernik, istniejące – 115 mierników) oraz ich struktury (mierniki oddziaływania – 8, rezultatu – 93 i produktu – 108).

Następnym prelegentem była dr hab. prof. Jozefa Famielec z Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, która zaprezentowała referat nt. „Spójność polityki krajowej i wspólnotowej w zakresie wspierania inwestycji”. Tezy referatu odnosiły się do pomocy publicznej, motywacji, przepływów pieniężnych, budżetu państwa oraz równomiernego rozwoju kraju. Prelegentka zdefiniowała pomoc publiczną i jej kategorie oraz omówiła mechanizm pomocy publicznej. Wystąpienie zakończono podkreśleniem trudności oraz stopnia skomplikowania wykorzystania środków finansowych z budżetu Unii Europejskiej. Wskazano także na konieczność badania skuteczności ekonomicznej, np. poprzez badanie poziomu PKB na 1 mieszkańca regionu.

Kolejny referat został przedstawiony przez dr hab. Marię Parlińską oraz mgr Marynę Panchenko. Tematyka referatu odnosiła się do doświadczeń Ukrainy w realizacji funkcji równomiernego rozwoju i obejmowała przyczyny problemów rozwoju regionalnego Ukrainy, obecny stan regionów oraz propozycję rozwiązania omawianych problemów. Zdaniem autorek rozwiązanie problemów skupia się w obszarach dystrybucji zasobów finansowych, wdrażania projektów UE w zakresie wsparcia programów rozwoju regionów, poprawy prawa oraz skorzystania z doświadczeń innych krajów.

Ostatnią prelegentką sesji II była mgr Urszula Zawadzka – Pąk z Uniwersytetu w Białymstoku, która przedstawiła referat nt. „Budżet zadaniowy instrumentem finansowania polityki terytorialnej we Francji”. Autorka wstępnie omówiła podstawy prawne francuskiego budżetu zadaniowego, a następnie scharakteryzowała jego strukturę (49 funkcji, około 170 zadań i 700 podzadań). Podział mierników w budżecie zadaniowym Francji odbiega od podziału stosowanego w Polsce i zawiera się w trzech obszarach: mierniki efektywności, mierniki jakości usług oraz mierniki skuteczności społeczno-gospodarczej.

Obrodom Sesji III zatytułowanej „Wykorzystanie budżetu zadaniowego w polityce kształtowania równomiernego rozwoju kraju” przewodniczyła mgr Beata Rudzka - Koordynator Krajowy Budżetu Zadaniowego, Ministerstwa Finansów. Dyskusje, które wywiązały się w tej części sympozjum dotyczyły głównie problemów związanych z wdrażaniem budżetu zadaniowego na poziomie lokalnym.

Wystąpienie dr Ryszarda Waśkiewicza (ALMAMER Szkoła Wyższa w Warszawie) dotyczyło istoty budżetu zadaniowego i możliwości jego wykorzystania w gminie Nieporęt. Autor w pierwszej kolejności dokonał ogólnej charakterystyki gminy, scharakteryzował jej strategię rozwojową, a następnie zidentyfikował korzyści, jakie gmina Nieporęt może osiągnąć, jeśli zdecyduje się na zastosowanie budżetu zadaniowego. Prelegent zwrócił uwagę na stanowisko władz gminy, które nie planują wdrażania nowoczesnych form budżetowania, dopóki nie będzie ku temu ustawowej konieczności.

Dr Katarzyna Świerczewska-Pietras reprezentująca PSW im. Papieża Jana Pawła II w Białej Podlaskiej omówiła swoje doświadczenia związane z przygotowaniem budżetu zadaniowego miasta Kraków w zakresie działań związanych z rewitalizacją. Autorka omówiła dokumentację planistyczną zadań budżetowych w UMK, proces planowania i monitorowania zadań budżetowych a także scharakteryzowała bogatą bazę mierników stosowanych w budżecie zadaniowym miasta Kraków. W swoich wnioskach końcowych wskazała na duże trudności związane z realizacją polityki rewitalizacyjnej opartej o budżet zadaniowy. Trudności te, zdaniem Autorki, wynikają między innymi z faktu występowania uzależnienia

zadań wykonywanych w zakresie rewitalizacji od decyzji politycznych. Istotnym problemem są również środki finansowe na realizację zadania, które w ciągu roku budżetowego mogą być przesuwane na realizację innych zadań. Likwidacja powyższych barier może się przyczynić do skuteczniejszej realizacji określonych w budżecie Miasta zadań.

Tematykę budżetu zadaniowego w kontekście środków funduszy strukturalnych podjęła mgr Agnieszka Cyburt z PSW im. Papieża Jana Pawła II w Białej Podlaskiej. W swoim wystąpieniu odniosła się do perspektywy wdrażania budżetu zadaniowego przez gminy wiejskie województwa lubelskiego z punktu widzenia ewidencji wydatków inwestycyjnych ujętych w budżetach badanych gmin. Określiła przesłanki wdrażania budżetu zadaniowego a także problemy, które z uwagi na specyfikę badanych gmin mogą pojawić się podczas jego konstrukcji.

Ostatni referat napisany wspólnie z prof. dr hab. Mieczysławem Adamowiczem wygłosiła mgr inż. Małgorzata Wawrzonkiewicz reprezentująca Szkołę Główną Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie. Tematyka referatu dotyczyła alokacji środków publicznych na rolnictwo w nowej metodzie budżetowania z lat 2009-2011. Prelegentka przedstawiła istotę budżetu zadaniowego, ogólne zasady alokacji wydatków na zadania i podzadania, a następnie szczegółowo omówiła funkcje państwa, w ramach których uwzględnione są wydatki na rolnictwo z wyszczególnieniem wysokości wydatków realizowanych w ramach tych funkcji.

Podczas sesji IV, której przewodniczyła dr hab. Alina Daniłowska (SGGW w Warszawie, PSW im. Papieża Jana Pawła II w Białej Podlaskiej) wygłoszono 4 referaty. Tematyka referatu dr Leszka Bullera z Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie odnosiła się do bezpieczeństwa realizacji budżetu zadaniowego. Celem wystąpienia było ukazanie znaczenia zintegrowanego systemu zarządzania bezpieczeństwem przy realizacji budżetu zadaniowego. Autor zwrócił uwagę na fakt, że przy realizacji budżetu zadaniowego szczególnie istotne jest zapewnienie skutecznego systemu zarządzania bezpieczeństwem informacji i dokumentów. Dyskutanci zwracali ponadto uwagę na niebezpieczeństwo przekazywania informacji niejawnych w miernikach.

Dr hab. Iwona Kowalska, na podstawie własnych doświadczeń, przedstawiła podstawowe czynniki utrudniające mierzenie skuteczności i efektywności realizacji różnych funkcji państwa poprzez przygotowanie budżetu zadaniowego. Jako podstawowe czynniki utrudnień wskazała:

- konieczność zachowania spójności mierników w danej funkcji z miernikami określonymi dla innych podmiotów realizujących budżet zadaniowy,
- fakt, że mierniki często mierzą nie tylko to, na co wykonawca budżetu ma bezpośredni wpływ,
- trudności wskazania wiarygodnego i szybko dostępnego źródła danych dla mierników,

- konieczność zachowania spójności mierników z poziomami określonymi w dokumentach strategicznych,
- wybór takiej formuły mierników, która umożliwia zachowanie ciągłości pomiaru w wieloletniej perspektywie,
- konieczność odzwierciedlenia przez mierniki rzeczywistego obrazu badanego obszaru,
- brak doprecyzowania sposobu liczenia mierników,
- błędy w konstrukcji mierników.

Prof. dr hab. Izabella Kudrycka (Wyższa Szkoła Finansów i Zarządzania w Warszawie) w wystąpieniu pt. „Wykorzystanie miar prawdopodobieństwa w analizie konwergencji rozwoju regionów w Polsce” odniosła się bezpośrednio do kwestii pomiaru stopnia równomierności rozwoju kraju. Prof. Kudrycka przedstawiła autorską miarę podobieństwa z przykładem mierzenia za jej pomocą konwergencji województw Polski w latach 2001-2009 w obszarach takich jak: kapitał ludzki i gospodarka, gospodarstwa domowe, infrastruktura i środowisko. Autorka podkreśliła, że metoda badania konwergencji rozwoju regionalnego na podstawie miar podobieństwa przyniosła dobre efekty, potwierdzając tym samym zasadność jej wykorzystania w analizie prawidłowości rozwoju regionalnego.

Reprezentant MSWiA Rościśław Jakoniuk przedstawił na podstawie Resortu Spraw Wewnętrznych i Administracji wystąpienie na temat „Realizacja funkcji: równomierny rozwój kraju w praktyce” wskazując na zakres i kierunki rozdysponowania środków budżetowych w tym obszarze.

Na zakończenie dr hab. Iwona Kowalska dokonała podsumowania sympozjum, w którym podkreśliła iż poziom merytoryczny prezentowanych artykułów i prowadzonych dyskusji był bardzo wysoki, wskazując jednocześnie na ogromne znaczenie udziału praktyków, zajmujących się wdrażaniem budżetu zadaniowego w różnych obszarach na poszczególnych szczeblach administracji rządowej i samorządowej. Połączenie ich doświadczeń z doświadczeniami pracowników Ministerstwa Finansów (ustawodawców) oraz przedstawicieli środowiska akademickiego z pewnością przyczyni się do pełniejszego zrozumienia istoty budżetu zadaniowego oraz upowszechnienia w naszym kraju nowoczesnych metod zarządzania środkami publicznymi.

*Adres do korespondencji/ Mailing address: lewczukaga@wp.pl*