

# PRACE NAUKOWE

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

# RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

Nr 367

## **Gospodarka przestrzenna Aktualne aspekty polityki społeczno-gospodarczej i przestrzennej**

Redaktorzy naukowci

Jacek Potocki

Jerzy Ładysz



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu  
Wrocław 2014

Redakcja wydawnicza: Justyna Mroczkowska

Redakcja techniczna: Barbara Łopusiewicz

Korekta: Barbara Cibis

Łamanie: Agata Wiszniowska

Projekt okładki: Beata Dębska

Publikacja jest dostępna w Internecie na stronach:

[www.ibuk.pl](http://www.ibuk.pl), [www.ebscohost.com](http://www.ebscohost.com),

w Dolnośląskiej Bibliotece Cyfrowej [www.dbc.wroc.pl](http://www.dbc.wroc.pl),

The Central and Eastern European Online Library [www.ceeol.com](http://www.ceeol.com),

a także w adnotowanej bibliografii zagadnień ekonomicznych BazEkon

[http://kangur.uek.krakow.pl/bazy\\_ae/bazekon/nowy/index.php](http://kangur.uek.krakow.pl/bazy_ae/bazekon/nowy/index.php)

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania znajdują się

na stronie internetowej Wydawnictwa

[www.wydawnictwo.ue.wroc.pl](http://www.wydawnictwo.ue.wroc.pl)

Kopiowanie i powielanie w jakiegokolwiek formie

wymaga pisemnej zgody Wydawcy

© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

Wrocław 2014

**ISSN 1899-3192**

**ISBN 978-83-7695-474-5**

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Druk i oprawa:

EXPOL, P. Rybiński, J. Dąbek, sp.j.

ul. Brzeska 4, 87-800 Włocławek

## Spis treści

<b>Wstęp</b> .....	11
<b>Franciszek Adamczuk:</b> Tritia – nowa forma i instytucja integracji europejskiej.....	13
<b>Bartosz Bartosiewicz, Iwona Pielesiak:</b> Dzienna mobilność mieszkańców małych miast Łódzkiego Obszaru Metropolitalnego.....	21
<b>Magdalena Belof:</b> Wyzwania planowania przestrzennego na poziomie regionalnym .....	30
<b>Piotr Chmiel, Leszek Stanek:</b> Efektywność ekonomiczna realizacji dróg dla zabudowy mieszkaniowej w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego .....	38
<b>Joanna Cymerman:</b> Uwarunkowania przekształceń struktury własnościowej gruntów na Pomorzu Środkowym w latach 2000–2012.....	50
<b>Łukasz Damurski:</b> Uczestnicy procesu podejmowania decyzji przestrzennych na szczeblu lokalnym. Teoria i praktyka.....	59
<b>Eleonora Gonda-Soroczyńska:</b> Wielofunkcyjność czy jednofunkcyjność? Uzdrowiska w obliczu przemian przestrzennych .....	68
<b>Piotr Gryszel, Daria Elżbieta Jaremen, Andrzej Rapacz:</b> Fundusze unijne czynnikiem kształtującym funkcję turystyczną w wybranych gminach regionu jeleniogórskiego.....	76
<b>Piotr Hajduga:</b> Specjalne strefy ekonomiczne w Polsce a kształtowanie kapitału ludzkiego.....	90
<b>Piotr Idczak, Karol Mrozik:</b> Ocena efektywności kosztowej rozwiązań kształtujących retencję zlewni rzecznej jako sposobu ograniczania zagrożenia powodziowego .....	102
<b>Marian Kachniarz:</b> Prymusi i maruderzy – aktywność inwestycyjna gmin dolnośląskich .....	112
<b>Anna Katola:</b> Znaczenie równości płci dla długookresowego wzrostu gospodarczego.....	119
<b>Olgierd Kempa, Jan Kazak:</b> Przekształcenia funkcjonalno-przestrzenne a podatki od nieruchomości.....	128
<b>Lidia Klos:</b> Zanieczyszczenia obszarowe na terenach wiejskich województwa zachodniopomorskiego .....	136
<b>Piotr Krajewski:</b> Problemy planistyczne na terenach parków krajobrazowych w sąsiedztwie Wrocławia na przykładzie Ślęzańskiego Parku Krajobrazowego.....	147

<b>Natalia Krawczyszyn:</b> Kierunki polityki turystycznej w euroregionach polsko-czeskich – unifikacja czy dywersyfikacja produktu turystycznego po granicza? .....	155
<b>Barbara Kryk:</b> Projekt modelu wsparcia na rynku pracy młodzieży zagrożonej wykluczeniem społecznym .....	163
<b>Marta Kusterka-Jefmańska:</b> Jakość życia a jakość usług publicznych w praktyce badań na poziomie lokalnym .....	170
<b>Grażyna Leśniewska:</b> Wpływ rodziny na kształtowanie postawy obywatelskiej społeczeństwa .....	178
<b>Jerzy Ładysz:</b> Kierunki rozwoju zielonej infrastruktury we wrocławskim obszarze funkcjonalnym .....	186
<b>Urszula Markowska-Przybyła:</b> Zastosowanie ekonomii eksperymentalnej do pomiaru kapitału społecznego .....	196
<b>Barbara Mastalska-Cetera, Beata Warczewska:</b> Realizacja wybranych programów wspierających rolnictwo w Parku Krajobrazowym „Dolina Baryczy” .....	204
<b>Piotr Mijał:</b> Aspekty prawne konkurencyjności specjalnych stref ekonomicznych .....	214
<b>Katarzyna Milewska-Osiecka:</b> Nowe budownictwo mieszkaniowe w świetle polityki funkcjonalno-przestrzennej strefy podmiejskiej Łodzi .....	223
<b>Agnieszka Ogrodowczyk:</b> Polityka mieszkaniowa a współczesne przekształcenia obszarów śródmiejskich – przykład Łodzi .....	232
<b>Jan Polski:</b> Ekologiczne, społeczne i ekonomiczne aspekty ładu przestrzennego w regionie .....	240
<b>Katarzyna Przybyła, Eleonora Gonda-Soroczyńska:</b> Poziom rozwoju infrastruktury społecznej we Wrocławiu .....	248
<b>Zbigniew Przybyła:</b> Rozwój zrównoważony jako koncepcja dynamiczna kształtowania przestrzeni gospodarczej .....	256
<b>Adam Przybyłowski:</b> Stan infrastruktury transportu drogowego w Polsce z uwzględnieniem aspektów bezpieczeństwa .....	261
<b>David Ramsey:</b> Ocena atrakcyjności osiedli we Wrocławiu .....	272
<b>Janusz Rosiek:</b> Wpływ implementacji pakietu klimatyczno-energetycznego (PKE) Unii Europejskiej na równoważenie rozwoju społeczno-gospodarczego krajów członkowskich ugrupowania .....	281
<b>Anna Skorwider-Namietko, Jarosław Skorwider-Namietko:</b> Gospodarka odpadami jako element zarządzania strategicznego w jednostkach samorządu terytorialnego .....	292
<b>Beata Skubiak:</b> Polityka regionalna wobec zmian demograficznych .....	301
<b>Małgorzata Sosińska-Wit, Karolina Gałązka:</b> Kapitał społeczny jako czynnik wspierający innowacyjność małych przedsiębiorstw na przykładzie województwa lubelskiego .....	310

<b>Agnieszka Stacherzak:</b> Typologia funkcjonalna gmin Dolnego Śląska a Strategia Rozwoju Województwa Dolnośląskiego 2020.....	322
<b>Izabela Szamrej-Baran, Paweł Baran:</b> Subiektywne i obiektywne mierniki ubóstwa energetycznego .....	332
<b>Maciej Szarejko, Jerzy Ładysz:</b> Podstawy ekonomiczne kształtowania i racjonalnego wykorzystania miejskiego systemu zielonej infrastruktury .....	340
<b>Katarzyna Tarnawska:</b> Analiza determinant rozwoju regionalnego w świetle ewolucyjnej geografii ekonomicznej .....	350
<b>Alina Walenia:</b> Polityka spójności Unii Europejskiej a zmiany systemowe w zarządzaniu finansami publicznymi.....	359
<b>Beata Warczewska, Barbara Mastalska-Cetera:</b> Strategie rozwoju gmin mających obszary o szczególnych wartościach przyrodniczych a model zrównoważonego rozwoju .....	370
<b>Marcelina Zapotoczna:</b> Taksonomiczna analiza przestrzennego zróżnicowania potrzeb mieszkaniowych w Polsce .....	378
<b>Adam Zydróż, Piotr Szczepański, Sebastian Gawel:</b> Ograniczenia i możliwości zwiększania lesistości w aglomeracji poznańskiej na przykładzie gminy Rokietnica.....	387
<b>Adam Zydróż, Piotr Szczepański, Piotr Walkowski:</b> Analiza zmian cen transakcyjnych gruntów niezabudowanych w gminie Września w latach 2002–2009 .....	394

## Summaries

<b>Franciszek Adamczuk:</b> Tritia – a new form and institution of European integration .....	20
<b>Bartosz Bartosiewicz, Iwona Pielesiak:</b> Daily mobility of small town's inhabitants in Łódź Metropolitan Area .....	29
<b>Magdalena Belof:</b> Challenges of regional spatial planning.....	37
<b>Piotr Chmiel, Leszek Stanek:</b> Economic efficiency of building the roads for the residential areas in the local spatial management plans .....	48
<b>Joanna Cymerman:</b> Conditions of changes in the structure of land ownership in Central Pomerania in the years 2000–2012 .....	58
<b>Łukasz Damurski:</b> Stakeholders of the spatial decision-making process on a local level. Theory and practice .....	67
<b>Eleonora Gonda-Soroczyńska:</b> Polyfunctionality or monofunctionality of spas in the face of spatial transformations? .....	75
<b>Piotr Gryszel, Daria Elżbieta Jaremen, Andrzej Rapacz:</b> EU funds as the tourist function raising factor in the selected tourist communes of Jelenia Góra region .....	88

<b>Piotr Hajduga:</b> Special economic zones in Poland and the formation of human capital.....	101
<b>Piotr Idczak, Karol Mrozik:</b> Cost-effectiveness evaluation of solutions shaping river basin retention as a method of flood risk reduction.....	111
<b>Marian Kachniarz:</b> Top leaders and stragglers – investment activity of Lower Silesia communities.....	118
<b>Anna Katola:</b> The importance of gender equality for long-term growth.....	127
<b>Olgierd Kempa, Jan Kazak:</b> Functional and spatial transformation and the real estate taxes.....	135
<b>Lidia Kłos:</b> Territorial pollution in rural areas of the West Pomeranian Voivodeship.....	146
<b>Piotr Krajewski:</b> Planning problems in the areas of landscape parks near Wrocław on the example of Ślęzański Landscape Park.....	154
<b>Natalia Krawczynszyn:</b> Trends of tourism policy in Polish-Czech euroregions – unification or diversification of border tourist product?.....	162
<b>Barbara Kryk:</b> Draft model of support in the labor market of young people at risk of social exclusion.....	169
<b>Marta Kusterka-Jefmańska:</b> Quality of life vs. quality of public services in practice of research at the local level.....	177
<b>Grażyna Leśniewska:</b> Family influence on the attitudes of citizens society..	185
<b>Jerzy Ładysz:</b> Directions of development of green infrastructure in the Wrocław functional area.....	195
<b>Urszula Markowska-Przybyła:</b> Application of experimental economics for measuring of social capital.....	203
<b>Barbara Mastalska-Cetera, Beata Warczewska:</b> Implementation of selected programs supporting agriculture in the Landscape Park “Barycz Valley”.....	213
<b>Piotr Mijał:</b> Legal aspects of competitiveness of Special Economic Zones ...	222
<b>Katarzyna Milewska-Osiecka:</b> New housing construction within the spatial policy for suburban zone of Łódź.....	231
<b>Agnieszka Ogrodowczyk:</b> Housing policy and contemporary changes of the inner city – example of Łódź.....	239
<b>Jan Polski:</b> Ecological, public and economic aspects of the spatial order in the region.....	247
<b>Katarzyna Przybyła, Eleonora Gonda-Soroczyńska:</b> Level of social infrastructure development in Wrocław.....	255
<b>Zbigniew Przybyła:</b> Sustainable development as a dynamic idea of shaping the economic space.....	260
<b>Adam Przybyłowski:</b> Road transport infrastructure development in Poland with special emphasis on safety issues.....	271
<b>David Ramsey:</b> Assessment of districts attractiveness in Wrocław.....	280

<b>Janusz Rosiek:</b> Impact of the implementation of the EU Climate and Energy Package (EU CEP) on socio-economic development of selected EU countries .....	291
<b>Anna Skorwider-Namiołko, Jarosław Skorwider-Namiołko:</b> Waste management as a part of the strategic management in local self-government units .....	300
<b>Beata Skubiak:</b> Regional policy in the face of demographic changes .....	309
<b>Małgorzata Sosińska-Wit, Karolina Gałązka:</b> Social capital as a factor supporting innovative small businesses on the example of the Lublin Voivodeship .....	321
<b>Agnieszka Stacherzak:</b> Functional typology of Lower Silesia municipalities and “Development strategy of Lower Silesia Voivodeship 2020” .....	331
<b>Izabela Szamrej-Baran, Paweł Baran:</b> Subjective and objective measures of fuel poverty .....	339
<b>Maciej Szarejko, Jerzy Ładysz:</b> Economic principles of development and rational use of urban green infrastructure system .....	349
<b>Katarzyna Tarnawska:</b> Theoretical analysis of regional development determinants in the light of evolutionary economic geography .....	358
<b>Alina Walenia:</b> EU cohesion policy vs. system changes in public finance management .....	369
<b>Beata Warczewska, Barbara Mastalska-Cetera:</b> The development strategies of communes, which are areas of special natural values with regard to the sustainable development model .....	377
<b>Marcelina Zapotoczna:</b> Taxonomic analysis of spatial differentiation of housing needs in Poland .....	386
<b>Adam Zydróż, Piotr Szczepański, Sebastian Gawel:</b> Limitation and possibilities of forestation growth in the Poznań agglomeration on the example of the Rokietnica commune .....	393
<b>Adam Zydróż, Piotr Szczepański, Piotr Walkowski:</b> Transaction prices changes analysis of undeveloped properties in the municipality of Września in the years 2002–2009 .....	400

**Alina Walenia**

Uniwersytet Rzeszowski

---

## **POLITYKA SPÓJNOŚCI UNII EUROPEJSKIEJ A ZMIANY SYSTEMOWE W ZARZĄDZANIU FINANSAMI PUBLICZNYMI**

---

**Streszczenie:** Wieloletnie planowanie oraz zadaniowa konstrukcja budżetu, system kontroli zarządczej należą do rozwiązań systemowych nowoczesnej polityki publicznej, szeroko stosowanych w systemie planowania finansowego Unii Europejskiej i rozwiniętych państw europejskich. Wprowadzane systematycznie zmiany w systemie finansów Polski zapewniają wysoką efektywność wykorzystania środków publicznych i realizują zalecenia organizacji międzynarodowych odnoszących się do przejrzystości finansów publicznych.

**Słowa kluczowe:** finanse publiczne, budżet zadaniowy, planowanie wieloletnie, polityka spójności UE.

DOI: 10.15611/pn.2014.367.39

### **1. Wstęp**

Celem strategicznym polityki spójności Unii Europejskiej obowiązującym w Polsce w latach 2007–2013, sformułowanym w Narodowej Strategii Spójności (NSRO), jest „tworzenie warunków dla wzrostu konkurencyjności gospodarki opartej na wiedzy i przedsiębiorczości, zapewniającej wzrost zatrudnienia oraz wzrost poziomu spójności społecznej, gospodarczej i przestrzennej”. Polityka spójności UE przyczynia się do podniesienia sprawności i jakości funkcjonowania polskiej administracji poprzez tworzenie zupełnie nowej kultury administracyjnej opartej na wysokich standardach zarządzania środkami publicznymi – dobrym rządzeniu, wieloletnim finansowaniu, budżecie zadaniowym, kontroli zarządczej.

Wieloletnie planowanie oraz zadaniowa konstrukcja budżetu, system kontroli zarządczej należą do rozwiązań systemowych nowoczesnej polityki publicznej, szeroko stosowanych w systemie planowania finansowego Unii Europejskiej i rozwiniętych państw europejskich. Zmiany w systemie finansów zapewniają wysoką efektywność wykorzystania środków publicznych i realizują zalecenia organizacji



międzynarodowych odnoszące się do przejrzystości finansów publicznych<sup>1</sup>. Wdrożenie tych zasad w Polsce wpływa na efektywność realizowanej przez państwo ogólnej polityki rozwoju, w tym polityki regionalnej. Wprowadzenie zasad wieloletniego planowania i budżetu zadaniowego jest wynikiem realizacji w Polsce polityki spójności UE i przenoszenia charakterystycznych dla niej nowoczesnych wzorców wieloletniego zarządzania strategicznego i finansowego.

Celem artykułu jest ocena wpływu zasad polityki spójności UE na zmiany w zarządzaniu finansami publicznymi związanymi z wdrażaniem wieloletniego planowania finansowego w układzie zadaniowym, w powiązaniu z rocznym planowaniem budżetu państwa, a także wdrażaniem zasad kontroli zarządczej. Na podstawie wyników badań ankietowych przeprowadzonych w 2012 r. w wybranej grupie 20 jednostek sektora finansów publicznych województwa podkarpackiego ocenione zostały uwarunkowania wdrażania nowych zasad zarządzania finansami publicznymi wynikających z członkostwa Polski we Wspólnocie Europejskiej. Badania ankietowe dotyczyły oceny wdrażania i realizowania budżetu zadaniowego oraz organizacji systemu kontroli zarządczej, a także wpływu tych procesów na racjonalizację wydatków w wybranych jednostkach sektora finansów publicznych w woj. podkarpackim.

## **2. Uwarunkowania wdrażania wieloletniego planowania finansowego i budżetu w układzie zadaniowym**

Stworzenie w Polsce specyficznego systemu zasad i procedur wymaganych przez regulacje polityki spójności UE – odmiennego od standardów dotychczas obowiązujących w polskiej administracji – uruchomiło, na zasadzie *spill-over*, przenikanie dobrych praktyk na inne obszary życia publicznego, jak szeroko rozumiana polityka rozwoju czy finanse publiczne. W pierwszym okresie wdrażania funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w Polsce (2004–2006) brak było regulacji umożliwiających wieloletnie planowanie zobowiązań i wydatków z funduszy strukturalnych oraz wydatków krajowych na współfinansowanie, a także nie było określonych jednolitych standardów w odniesieniu do wydatkowanych środków krajowych i pochodzących z budżetu UE. Stanowiło to najważniejsze przeszkody instytucjonalno-regulacyjne w zarządzaniu środkami publicznymi. Wykształcona zasada roczności budżetowania wynikała przede wszystkim z konieczności zachowania kontroli parlamentu nad władzami wykonawczymi w zakresie realizowanych funkcji, programów, zadań. Wraz z rosnącą rolą budżetu państwa (finansów publicznych) w życiu społeczno-gospodarczym powstała konieczność wydłużenia prognoz i planowania finansowego (budżetowego). Związane to było m.in. z przygotowaniem w ramach zasady programowania przez władze krajowe i ponadna-

---

<sup>1</sup> OECD Best Practices for Budget Transparency, OECD, Paryż 2001, za: W. Misiąg, *Zmiany w systemie finansów publicznych niezbędne dla sprawnej realizacji Narodowego Planu Rozwoju na lata 2007–2013*, Ekspertyza, kwiecień 2005.

rodowe (Komisja Europejska) różnych programów implikujących finansowe środki publiczne, takich jak: Strategia Rozwoju kraju na lata 2007–2015”, „Strategia rozwoju kraju 2020”, „Polska 2030, trzecia fala nowoczesności”, a z ponadnarodowych programów – strategia lizbońska. Pozytywnym przykładem wieloletniego perspektywicznego podejścia do finansów publicznych jest „Perspektywa finansowa Unii Europejskiej 2007–2013” oraz będąca przedmiotem uzgodnień „Nowa perspektywa finansowa 2014–2020”. Istotny postęp w wydłużeniu horyzontu planowania budżetowego wniosła Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>2</sup>. W ustawie tej pojawiła się po raz pierwszy idea „wieloletniego planu finansowego państwa”.

Przepisy ustawy o finansach publicznych (art. 2 pkt 3) zdefiniowały układ zadaniowy jako zestawienie odpowiednio wydatków budżetu państwa lub kosztów jednostki sektora finansów publicznych sporządzone według funkcji państwa, oznaczających poszczególne obszary działań państwa, oraz zadań budżetowych grupujących wydatki według celów, podzadań budżetowych grupujących działania umożliwiające realizację celów zadania, w ramach którego podzadania te zostały wyodrębnione. Budżet zadaniowy zawiera opisy celów zadań i podzadań, a także bazowe i docelowe mierniki stopnia realizacji celów działalności państwa, oznaczające wartościowe, ilościowe lub opisowe określenie bazowego i docelowego poziomu efektów z poniesionych nakładów<sup>3</sup>.

Wdrożenie budżetu zadaniowego zostało zapisane w Programie Konwergencji, Aktualizacji 2005 oraz w Krajowym Programie Reform na lata 2005–2008. Dla usprawnienia procesu koordynacji opracowano Harmonogram prac nad budżetem zadaniowym na lata 2008–2015, zawierający zestawienie planowanych prac mających na celu wdrożenie budżetu zadaniowego oraz wieloletniego planowania finansowego. Wprowadzenie budżetu zadaniowego jest jednym z głównych elementów reformy finansów publicznych w Polsce. Szczególną cechą budżetu zadaniowego jest spójność systemu planowania strategicznego, gdyż zamiary będą musiały mieć odzwierciedlenie w obiektywnych, wieloletnich możliwościach finansowych państwa<sup>4</sup>.

Dzięki budżetowi zadaniowemu powinna zwiększyć się racjonalność i oszczędność wydatkowania środków budżetowych, a więc także – skuteczność i efektywność działania instytucji administracji publicznej. Budżet zadaniowy planuje wydatki publiczne w perspektywie wieloletniej, dzięki czemu można precyzyjniej zapewniać środki na kolejne lata realizacji zadań. Jednym z ważnych elementów umożliwiających doskonalenie sposobu zarządzania państwem jest nowoczesne zarządzanie finansami publicznymi, w tym budżetem państwa. Główne metody budżetowania oraz ich cechy charakterystyczne przedstawia tabela 1.

<sup>2</sup> Dz. U. Nr 157, poz. 1240.

<sup>3</sup> M. Postuła, P. Perczyński, *Budżet zadaniowy w administracji publicznej*, Wyd. Ministerstwo Finansów 2008.

<sup>4</sup> *Nowe zarządzanie publiczne – skuteczność i efektywność. Budżet zadaniowy w Polsce*, praca zbior. pod red. T. Lubińskiej, Difin, Warszawa 2009.

Tabela 1. Charakterystyka metod budżetowania

Rodzaj budżetowania	Charakterystyka
Współczynnikiowe ( <i>input-focused</i> ) Cel – zdobycie środków (zwiększenie wydatków)	Zarządzanie skupia się na zasobach finansowych, kadrowych, dostępnych na potrzeby realizacji programu lub polityki ministra. W systemie tym nie otrzymuje się informacji, co osiągnięto, wykorzystując dostępne zasoby.
Zorientowanie na produkty ( <i>output-focused</i> ) Cel – zapewnienie realizacji zadań	Funkcje państwa opisywane są za pomocą dostarczonych dóbr i usług oraz ich ilości. Zarządzanie i budżetowanie zorientowane na produkty opiera się w dużym stopniu na wskaźnikach, takich jak ilość i terminowość.
Zorientowane na cele ( <i>outcome-focused</i> ) Cel – realizacja założonych rezultatów	Priorytety działalności rządu są zwykle wyrażone osiągnięciem określonych celów. Budżetowanie zorientowane na cele ułatwia realokację środków oraz wspomaga proces formułowania priorytetów, ich implementację oraz ewaluację.

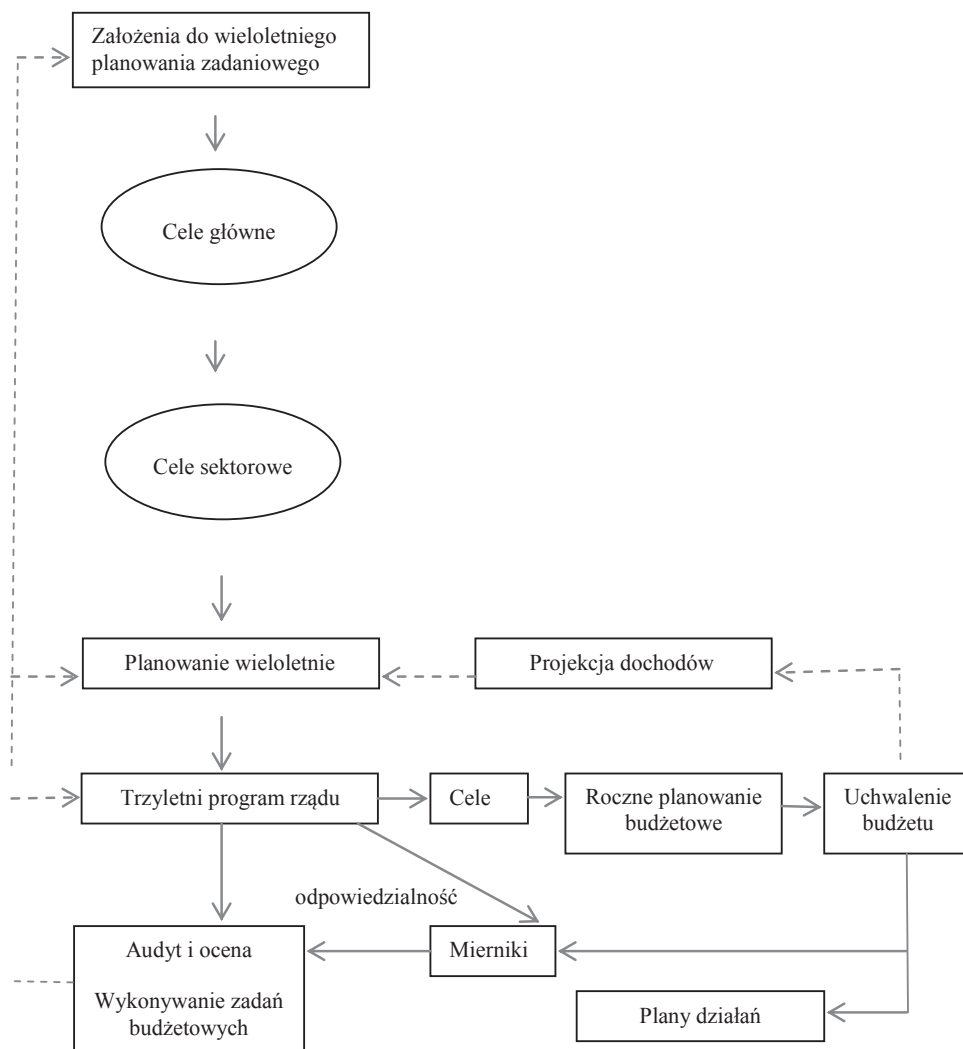
Źródło: opracowanie własne na podstawie literatury.

Do istotnych wad obowiązujących poprzednio zasad budżetowania zalicza się między innymi:

- dostarczanie decydom mało przejrzystych i mało obiektywnych informacji,
- trudności oceny celowości i efektywności wydatkowania funduszy publicznych,
- brak możliwości wykorzystania tej wiedzy i doświadczeń na rzecz lepszej alokacji środków budżetowych w latach następnych.

Wskazane powyżej uwarunkowania zadecydowały o potrzebie zmian metody budżetowania, w tym również klasyfikacji budżetowej. Zarówno metodologia budżetu zadaniowego, jak też rozwiązania w zakresie klasyfikacji budżetowej implementowane są na podstawie wytycznych europejskich, opartych na doświadczeniach państw członków wspólnoty europejskiej. Budżet zadaniowy jest trzyletnim skonsolidowanym planem wydatków państwowych jednostek budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych osób prawnych. Istotą budżetu zadaniowego w porównaniu z budżetem tradycyjnym są: mierniki, plany działań oraz ocena i audyt (rys. 1). Istotę budżetu zadaniowego prezentuje definicja OECD<sup>5</sup>, według której budżetowanie zadaniowe (*performance budgeting*) to metoda budżetowania, w której wykorzystuje się informację o wynikach realizacji zadań publicznych.

<sup>5</sup> *Wzorowy urząd, czyli jak usprawnić administrację samorządową, jak mierzyć jej zadania i wyniki*, praca zbior. pod red. W. Misiąga, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Warszawa 2005.



**Rys. 1.** Istota budżetowania zadaniowego

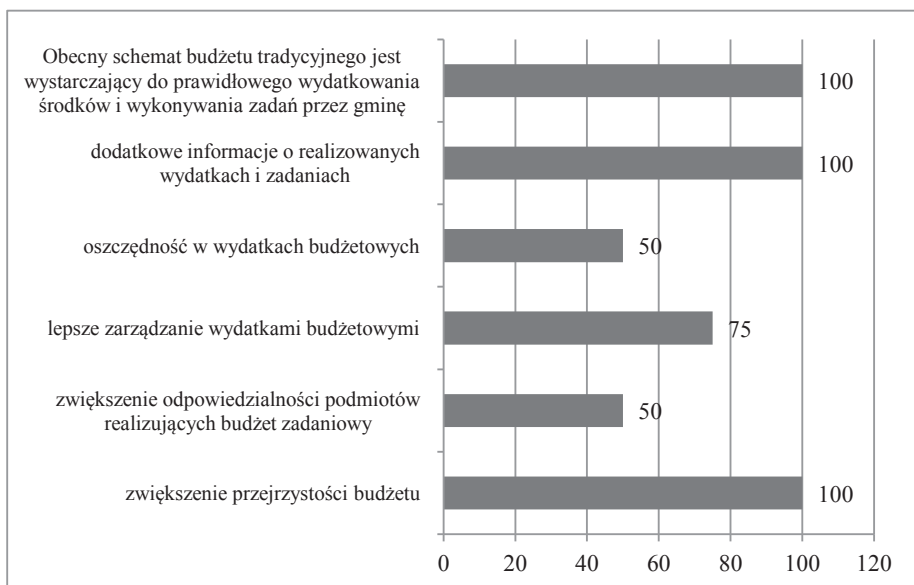
Źródło: opracowanie własne na podstawie literatury.

Do głównych celów budżetowania zadaniowego zalicza się:

- zapewnienie większej skuteczności realizacji zadań publicznych,
- zwiększenie efektywności wydatkowania środków publicznych,
- poprawę przejrzystości finansów publicznych oraz dostarczenie obywatelom i parlamentarzystom bardziej czytelnej informacji na temat podejmowanych działań i ich kosztów.

### 3. Ocena wdrażania budżetu zadaniowego w jednostkach sektora finansów publicznych

Budżet zadaniowy w sektorze publicznym stanowi instrument racjonalizacji wydatków. Wyniki badań ankietowych<sup>6</sup> przeprowadzonych w wybranej grupie jednostek sektora finansów publicznych w województwie podkarpackim wykazały, że pozytywnie oceniony został – w perspektywie wdrażania – wpływ budżetu zadaniowego na prawidłowy proces gospodarowania środkami publicznymi. Wszystkie ankietowane jednostki sektora publicznego (100%) wskazały, że budżet zadaniowy przyczynił się do zwiększenia przejrzystości, a także pozytywnie wpływał na przygotowanie dodatkowych informacji o realizowanych wydatkach i zadaniach publicznych. Pomimo pozytywnych ocen wdrażania budżetu zadaniowego wszyscy ankietowani jednomyślnie stwierdzili, że obecny schemat budżetu tradycyjnego jest wystarczający do prawidłowego wydatkowania środków i wykonywania zadań. Dodatkowo sporządzany budżet w układzie zadaniowym przyczynił się do zwiększenia pracochłonności służb księgowych, a także biurokracji. Problem lepszego zarządzania wydatkami budżetowymi podkreślało ok. 75% ankietowanych (rys. 2).



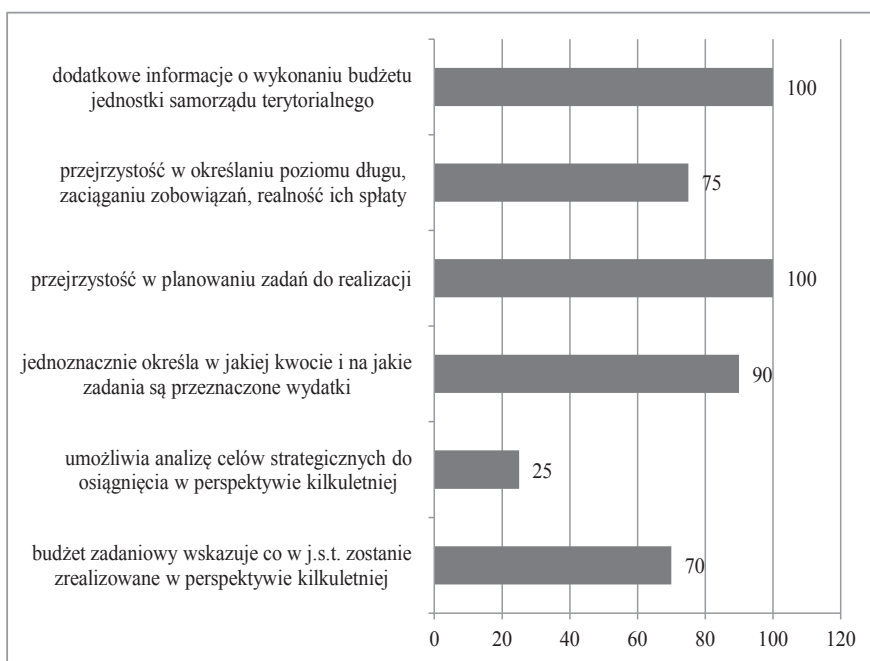
**Rys. 2.** Ocena wpływu budżetu zadaniowego na prawidłowy proces gospodarowania środkami publicznymi w wybranych jednostkach sektora finansów publicznych w woj. podkarpackim (% wskazań)

Źródło: wyniki badań ankietowych.

<sup>6</sup> Badania ankietowe przeprowadzone zostały w 2012 r. w wybranej grupie 20 jednostek sektora finansów publicznych województwa podkarpackiego.

Cechą budżetu zadaniowego jest dowolność w szczegółowości definiowania zadań, a także indywidualny charakter zawartości zadań i podzadań.

Ankietowane jednostki sektora publicznego wskazywały także na korzyści związane z wdrażaniem budżetu zadaniowego, tj. głównie przejrzystość w planowaniu zadań do realizacji (100% ankietowanych), sporządzanie dodatkowych informacji o wykonaniu budżetu jednostki (100%), przejrzystość w określaniu poziomu długu, zaciąganiu zobowiązań, realność ich spłaty (75%). Ankietowani podkreślali, że budżet zadaniowy jednoznacznie określa, w jakiej kwocie i na jakie zadania są przeznaczone wydatki (90%), budżet zadaniowy wskazuje także, co zostanie zrealizowane w perspektywie kilkuletniej (70%). Pozytywna ocena dotyczyła łatwości w realizacji przyjętych celów (70%), przejrzystości kontroli zadania, administrowania tego zadania, oceny efektywność wykorzystania środków mającej istotny wpływ na koncentrację środków (rys. 3).



**Rys. 3.** Korzyści, jakie są upatrywane w związku z wdrożeniem budżetu zadaniowego w jednostce sektora finansów publicznych (% wskazań)

Źródło: wyniki badań ankietowych.

Objęte badaniem jednostki publiczne wskazywały na wiele innych problemów związanych z procedurą budżetowania zadaniowego, m.in. jak wprowadzić i realizować budżet zadaniowy, gdzie szukać wzorców dla budżetów zadaniowych, jak prawidłowo prowadzić proces planowania budżetowego, czy budżety zadaniowe spełniają swoją rolę, jakie korzyści może przynieść planowanie zadań.

Szereg trudności stosowania budżetu zadaniowego w jednostkach publicznych wynika również z konieczności dokonywania przeglądu równoległe dwóch budżetów: tradycyjnego – sporządzanego według klasyfikacji budżetowej – i zadaniowego. Dlatego też dominuje przekonanie o konieczności hierarchizacji zadań budżetowych. W takiej sytuacji układ zadaniowy tworzony jest w ramach następującej logiki:

- poziom syntetyczny (zwany zazwyczaj zadaniami, sferami, obszarami działalności),
- poziom operacyjny (jedno- lub dwuszczeblowy) – w którym w ramach zadań występują podzadania, w ramach sfer i obszarów działalności – zadania. W każdym z przypadków najniższym szczeblem są działania (może także wystąpić niższy poziom, zwany poddziałaniami czy w ostateczności czynnościami).

#### **4. Kontrola zarządcza w jednostkach sektora finansów publicznych**

Kontrola zarządcza, rozumiana jako kontrola wewnętrzna, jest procesem dynamicznym i integralnym, który musi być ciągle dostosowywany do zmian w organizacji. Według definicji INTOSAI – Międzynarodowej Organizacji Najwyższych Organów Kontroli – kontrola wewnętrzna (*internal control*) jest narzędziem zarządzania wykorzystywanym do uzyskania racjonalnej pewności, że cele zarządzania zostały osiągnięte.

Aby zapewnić realizację celów i zadań w jednostce sektora finansów publicznych w sposób właściwy, a więc zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy, należy przyjąć różnorodne działania, których to ogół stanowi kontrolę zarządczą (art. 68 cyt. ustawy o finansach publicznych). W zakresie organizacji kontroli zarządczej w jednostkach sektora finansów publicznych ma zastosowanie komunikat nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych<sup>7</sup>, określający podstawowe obowiązujące w tym zakresie standardy. Kontrolę zarządczą należy rozumieć jako zbiór procedur i mechanizmów organizacyjnych.

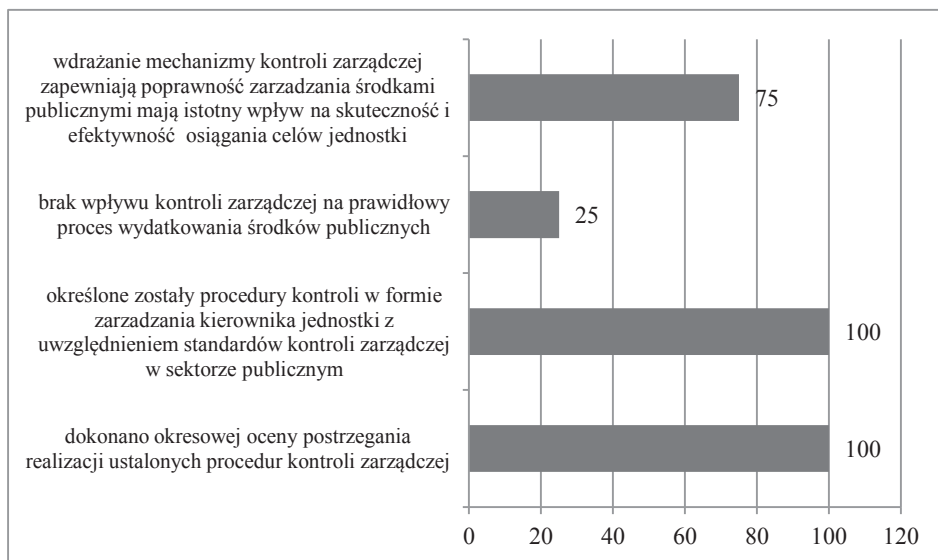
Wyniki badań ankietowych<sup>8</sup> przeprowadzonych w jednostkach sektora finansów publicznych w woj. podkarpackim wykazały, że w zdecydowanej większości (75% wskazań) wdrażane mechanizmy kontroli zarządczej zapewniają poprawność zarządzania środkami publicznymi i mają istotny wpływ na skuteczność i efektywność osiągania celów i zadań w jednostce. Pozostała grupa ankietowanych (25%) wskazywała na brak wpływu kontroli zarządczej na prawidłowy proces wydatkowania środków publicznych, podając, że system kontroli wbudowany jest w strukturę jednostki,

<sup>7</sup> Dz. U. MF. 15.2009.84.

<sup>8</sup> Badania ankietowe wg ustalonego kwestionariusza pytań przeprowadzono w 2012 r. w 20 jednostkach sektora finansów publicznych w woj. podkarpackim.

a zadania z zakresu nadzoru zapisane zostały dla poszczególnych pracowników realizujących wydatki publiczne (rys. 4).

W każdej badanej jednostce sektora finansów publicznych określone zostały procedury kontroli w formie zarządzenia kierownika jednostki z uwzględnieniem standardów kontroli zarządczej w sektorze publicznym określonych w komunikacie nr 23 Ministra Finansów. We wszystkich ankietowanych jednostkach sektora samorządowego dokonywano okresowej oceny przestrzegania realizacji ustalonych procedur.



**Rys. 4.** Ocena wpływu mechanizmów kontroli zarządczej na prawidłowy proces gospodarowania środkami publicznymi w wybranych jednostkach sektora finansów publicznych w woj. podkarpackim

Źródło: wyniki badań ankietowych.

Niewypełnienie lub niewłaściwa realizacja obowiązków w zakresie kontroli zarządczej, obejmującej także ocenę i zarządzanie ryzykiem, podlega odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych na podstawie Ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych<sup>9</sup>.

## 5. Podsumowanie

Wieloletnie planowanie oraz zadaniowa konstrukcja budżetu, a także wdrażanie zasad kontroli zarządczej należą do rozwiązań systemowych nowoczesnej polityki publicznej Unii Europejskiej i rozwiniętych państw europejskich. Zmiany w systemie

<sup>9</sup> Dz. U. z 2011 r., Nr 240 poz. 1429.



finansów zapewniają wysoką efektywność wykorzystania środków publicznych i realizują zalecenia organizacji międzynarodowych odnoszących się do przejrzystości finansów publicznych<sup>10</sup>. Wdrożenie tych zasad w Polsce wpływa na efektywność realizowanej przez państwo ogólnej polityki rozwoju, w tym polityki regionalnej.

Wyniki przeprowadzonych badań ankietowych w jednostkach sektora finansów publicznych wskazywały na pozytywne oddziaływanie nowych rozwiązań w zakresie zarządzania finansami publicznymi mającymi wpływ na proces racjonalizacji wydatków publicznych. Pomimo korzystnego oddziaływania budżetu zadaniowego na proces zarządzania jednostką sektora finansów publicznych zdecydowana większość ankietowanych wskazywała na czynniki utrudniające zastosowanie procedury budżetowania. Pozytywna ocena ankietowanych dotyczyła także organizacji i funkcjonowania kontroli zarządczej w tych jednostkach.

## Literatura

- Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej*, praca zbior. pod red. J. Czaputowicza, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008.
- Budżet zadaniowy w administracji publicznej*, praca zbior. pod red. M. Postuły i P. Perczyńskiego, Ministerstwo Finansów 2008.
- Budżet zadaniowy w Polsce. Reorientacja z wydatkowania na zarządzanie pieniędzmi publicznymi*, praca zbior. pod red. T. Lubińskiej, Difin, Warszawa 2007.
- Mandes S., *Administracja publiczna w procesie europeizacji*, [w:] *Kultura i gospodarka*, red. J. Kochanowicz, M. Marody, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2010.
- Metodyka kompleksowej oceny gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego*, praca zbior. pod red. B. Filipiak, Difin, Warszawa 2009.
- Misiąg W., *Zmiany w systemie finansów publicznych niezbędne dla sprawnej realizacji Narodowego Planu Rozwoju na lata 2007–2013*, Ekspertyza, kwiecień 2005.
- Nowe zarządzanie publiczne – skuteczność i efektywność. Budżet zadaniowy w Polsce*, praca zbior. pod red. T. Lubińskiej, Difin, Warszawa 2009.
- Opolski K., Modzelewski P., *Zarządzanie jakością w usługach publicznych*, Wyd. CeDeWu, Warszawa 2008.
- Postuła M., *Budżet zadaniowy w Polsce – osiągnięcia i wyzwania*. Studia BAS, 1/2013.
- Postuła M., Perczyński P., *Budżet zadaniowy w administracji publicznej*, Wyd. Ministerstwo Finansów 2008.
- Swianiewicz P., *Europeizacja w działaniach polskich samorządów terytorialnych – wybrane przykłady*, „Zarządzanie Publiczne” 2011, 15.
- Szpringer Z., *Budżet zadaniowy z perspektywy prac parlamentarnych*, [w:] *Budżet zadaniowy metodą racjonalizacji wydatków*, red. B. Woźniak, M. Postuła, CeDeWu, Warszawa 2012.
- Wzorowy urząd, czyli jak usprawnić administrację samorządową, jak mierzyć jej zadania i wyniki*, praca zbior. pod red. W. Misiąga, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Warszawa 2005.

<sup>10</sup> OECD Best Practices for Budget Transparency, wyd. cyt.

## **EU COHESION POLICY VS. SYSTEM CHANGES IN PUBLIC FINANCE MANAGEMENT**

**Summary:** Many years of planning and task budget construction, and the implementation of the principles of management control system belong to the system-based solutions of modern public policy of the European Union and developed European countries. The results of the survey in the public finance sector units indicate a positive impact of new developments in the management of public finances affecting the process of rationalization of public spending.

**Keywords:** public finance, activity based budgeting, multiannual planning, EU cohesion policy.