

Najważniejsze zagadnienia dotyczące budżetowania zadaniowego

Podstawowe koncepcje, ustawa o finansach publicznych, korzyści i problemy związane z budżetem zadaniowym

© by Antoni Jeżowski, 2013



Budżet tradycyjny a zadaniowy

W tradycyjnym układzie klasyfikacji budżetowej niektóre wydatki państwa na konkretny cel znajdują się w różnych pozycjach, co utrudnia ich wyodrębnienie i, tym samym, uzyskanie informacji o tym, ile łącznie środków przekazuje państwo różnym instytucjom na cele, które mają być przez nie wspólnie realizowane.



Budżet tradycyjny a zadaniowy

- Podstawowym zadaniem tradycyjnego budżetu jest odpowiedź na pytanie, ile pieniędzy poszczególne ministerstwa i urzędy powinny wydatkować na dany rodzaj prowadzonej działalności.
- Nie znajdziemy w nim odpowiedzi na pytanie, czy i w jakim stopniu cele zostaną zrealizowane wspólnymi działaniami i środkami różnych dysponentów. Nie dowiemy się też, jakich konkretnych rezultatów może oczekiwać społeczeństwo, które środki te powierzyło państwu poprzez wywiązanie się z obowiązku podatkowego.



Zalety budżetu zadaniowego

Większą przejrzystość i czytelność podziału środków

- Operuje się celami i zadaniami, które stoją przed instytucjami państwowymi, a nie kategoriami wydatkowymi tradycyjnej klasyfikacji budżetowej.



Zalety budżetu zadaniowego

Możliwość lepszej oceny efektywności wydawanych środków

- Określenie celu i mierników jego realizacji pozwala wyliczyć efekty i porównać je z kosztami, co jest podstawą racjonalnych decyzji dotyczących podejmowanych działań oraz oceny funkcjonowania instytucji publicznych.
- Wiadomo też, kto odpowiada za osiągnięcie efektów – urząd zostaje postawiony w roli przedsiębiorstwa, które zawarło ze społeczeństwem swoisty kontrakt na realizację konkretnych zadań, uzgodniło cele do realizacji, otrzymało odpowiednie środki i będzie rozliczane z wyników.



Zalety budżetu zadaniowego

Większą elastyczność wydawania pieniędzy

- W tradycyjnym budżecie głównym problemem jest to, aby zaplanowane środki wydawać w sposób ściśle zgodny ze szczegółowymi uregulowaniami oraz przyjętymi harmonogramami.
- W budżecie zadaniowym można w większym stopniu pójść śladem rozwiązań stosowanych w firmach prywatnych – skoro wiemy, jakie zadania mają być realizowane, można dać większą swobodę w gospodarowaniu finansami.



Zalety budżetu zadaniowego

Wydłużenie okresu planowania

- W tradycyjnym budżecie podział środków ustala się co roku, głównie na podstawie struktury z lat ubiegłych, uwzględniającej zobowiązania ustawowe, które wskazują na konkretną alokację środków.
- Przy sporządzaniu budżetu zadaniowego potrzebne jest planowanie wieloletnie, z rozpisaniem zadań na poszczególne lata, co umożliwia śledzenie postępów w realizacji celu.



Doświadczenia z budżetem zadaniowym

Budżet zadaniowy, jako jedna z nowoczesnych metod zarządzania finansami publicznymi, promowany jest przez wiele organizacji międzynarodowych (m.in. Bank Światowy, Międzynarodowy Fundusz Walutowy, Organizację Współpracy Gospodarczej i Rozwoju – OECD), a polskie reformy w tym zakresie wspierane są finansowo przez Unię Europejską.



Doświadczenia z budżetem zadaniowym

- W latach **2008–2009** Polska znajdowała się w stadium informacyjnym wdrażania budżetu zadaniowego, którego efekty odzwierciedlane były w uzasadnieniu do ustawy budżetowej na dany rok, a także w rocznym sprawozdaniu z wykonania ustawy budżetowej.
- W **2008 r.** po raz pierwszy plan części wydatków został przedstawiony w ujęciu zadaniowym. Była to próba praktycznego przetestowania rozwiązań metodologicznych stosowanych w innych krajach OECD.



Doświadczenia z budżetem zadaniowym

- Plan wydatków na lata **2009-2014** został w całości przygotowany w układzie zadaniowym, według 22 podstawowych funkcji państwa.
- Grupują one wydatki wszystkich dysponentów części budżetowych według podstawowych działalności – **polityk prowadzonych przez państwo**.
- Dzięki takiemu scalonemu układowi wydatków istnieje możliwość uzyskania klarownej informacji, jaki jest całościowy poziom finansowania poszcze-gólnych głównych rodzajów działalności państwa.



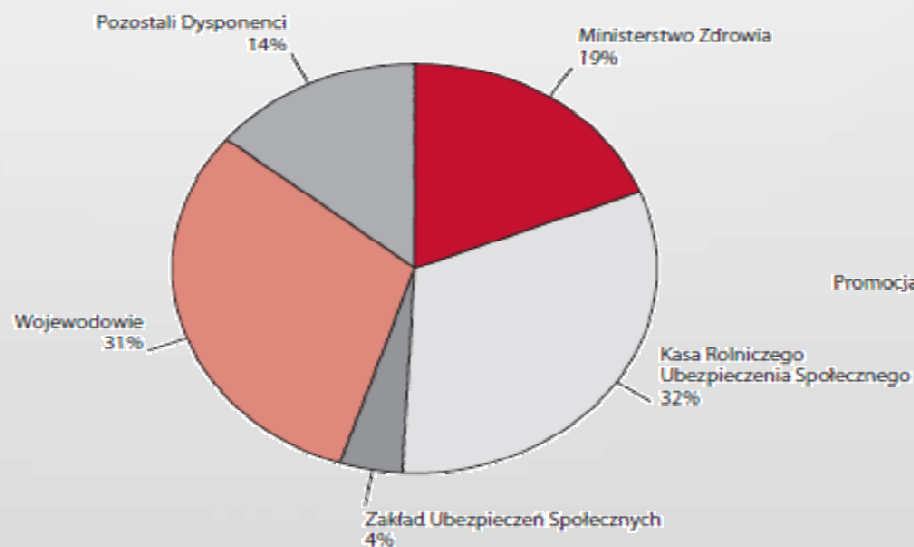
Doświadczenia z budżetem zadaniowym

- Dla uniknięcia nadmiernej szczegółowości poziomów wyodrębnionych w klasyfikacji zadaniowej i osiągnięcia odpowiedniej przejrzystości budżetu dla każdej z 22 funkcji wyodrębniono **zadania** (166 w 2008 r. i 151 w 2009 r.), które w sposób syntetyczny grupują działania służące osiągnięciu jednego celu.
- Założono, że zarówno funkcja państwa, jak i zadania, mogą być realizowane przez wielu dysponentów.
- Trzeci poziom stanowią **podzadania** (454 w 2008 r. i 599 w 2009 r.), które dysponenci części budżetowych sami zdefiniowali w ramach realizowanych przez siebie zadań.

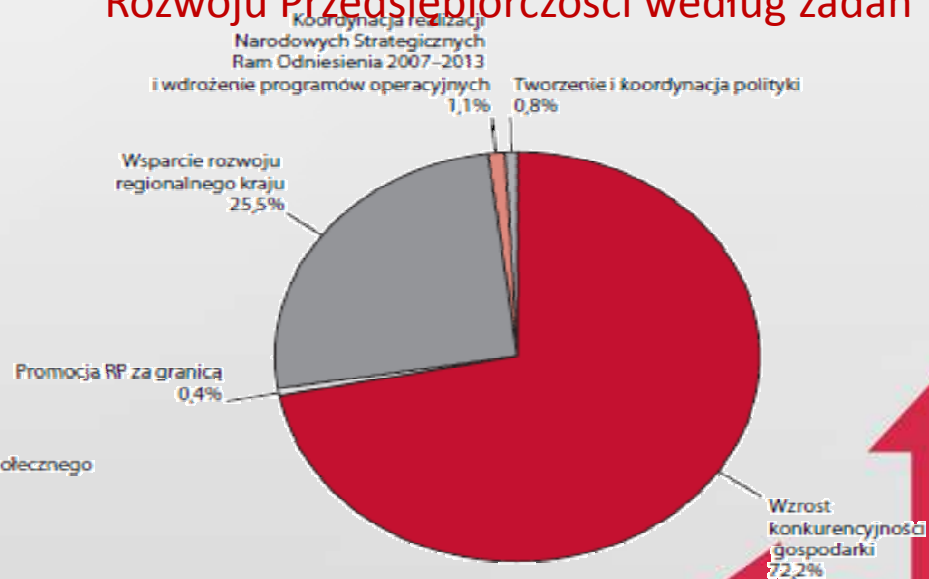


Doświadczenia z budżetem zadaniowym

Procentowy udział poszczególnych dysponentów w budżecie funkcji 20



Struktura wydatków Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości według zadań



Doświadczenia z budżetem zadaniowym

- W budżecie zadaniowym w jednym miejscu prezentowana jest całość wydatków przeznaczonych na dane zadanie państwa, **niezależnie od liczby podmiotów**, które dysponują częścią łącznej kwoty.
- Takie ujęcie w budżecie instytucji współodpowiedzialnych za daną politykę państwa poprawia współdziałanie podczas realizacji **zadań**, jak też warunki planowania alokacji środków pomiędzy zadaniami oraz ogranicza możliwość **powtarzania się wydatków na te same cele**.



Budżet zadaniowy w polskim prawie

Pierwszym i najważniejszym elementem zmian jest jednoznaczne zdefiniowanie w ustawie struktury **planowania zadaniowego** i nadanie jej kształtu układowi zadaniowego.

Od 1 stycznia 2010 r. pod pojęciem **układu zadaniowego** rozumie się zestawienie wydatków budżetu państwa lub kosztów jednostki sektora finansów publicznych sporządzonych według:



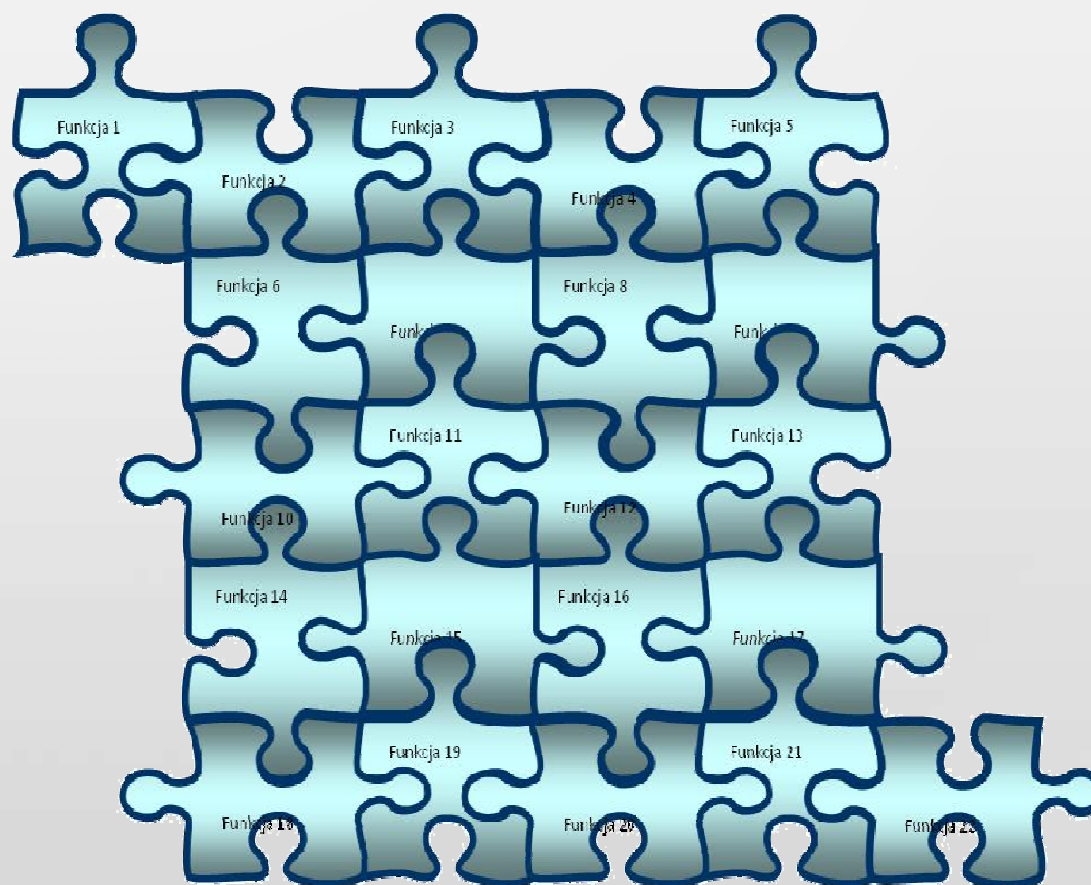
Budżet zadaniowy w polskim prawie

- funkcji państwa, oznaczających poszczególne obszary działań państwa,
- zadań budżetowych,
- podzadań budżetowych grupujących działania, umożliwiające realizację zadań,

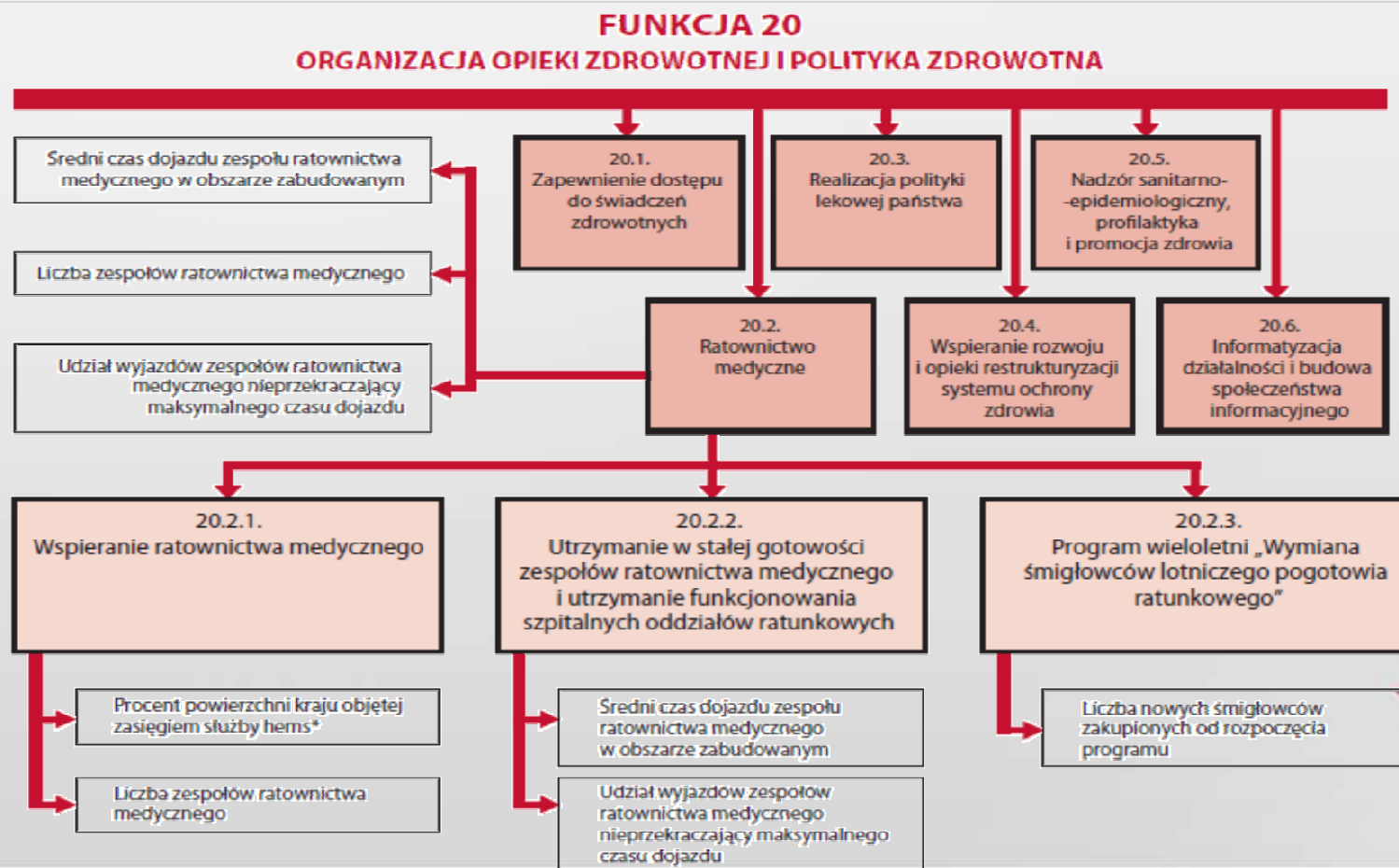
- wraz z opisem celów tych zadań i podzadań, a także z wyjściowymi i docelowymi miernikami stopnia realizacji celów działalności państwa, oznaczającymi wartościowe, ilościowe lub opisowe określenie bazowego i docelowego poziomu efektów poniesionych nakładów.



Funkcje państwa



Struktura budżetu zadaniowego na przykładzie jednej z funkcji państwa



Budżet zadaniowy w polskim prawie

W ustawie o finansach publicznych usankcjonowano sprawowanie przez Ministra Finansów ogólnej kontroli nad efektywnością i skutecznością realizacji budżetu w układzie zadaniowym oraz wykonywanie przez dysponentów części budżetowych takiego nadzoru na podstawie mierników stopnia realizacji celów. Przewidziano też – oprócz ustawowych obowiązków kontrolnych realizowanych m.in. przez NIK – rozwiązania obejmujące **kontrolę zarządczą**.



Budżet zadaniowy w polskim prawie

Jednym z elementów **kontroli zarządczej** jest plan działalności na rok następny, który minister sporządza dla kierowanych przez siebie działów administracji rządowej do końca listopada każdego roku. Rozwiązanie to powinno przyczynić się do wykorzystania **planowania zadaniowego** do rzeczywistego zarządzania każdą jednostką sektora finansów publicznych.



Budżet zadaniowy w polskim prawie

- Plan działalności zawiera w szczególności określenie **celów** dla poszczególnych **zadań budżetowych** wraz ze wskazaniem **podzadań** i/lub **działań** służących osiągnięciu celów, a także **mierniki** określające stopień realizacji celu i ich planowane wartości.
- Jeśli dany **miernik** przyjęty dla danego **podzadania** odzwierciedla również stopień realizacji **celu** określonego dla konkretnego **zadania** budżetowego, może zostać powtórnie użyty na poziomie zadania budżetowego.



Budżet zadaniowy w polskim prawie

- Planowanie zadaniowe obejmuje także **programy wieloletnie**.
- Dotychczas brakowało przepisów nakazujących określanie efektów, jakie mają być osiągnięte w poszczególnych latach w trakcie realizacji danego **programu wieloletniego**. Nie zawsze więc było możliwe precyzyjne monitorowanie wydatków przewidzianych na dany program.
- Zdefiniowanie **celów, zadań (podzadań, działań)** i **mierników** prowadzi do „odsztynwienia” wydatków już na etapie podejmowania decyzji o realizacji konkretnego programu wieloletniego.



Budżet zadaniowy w polskim prawie

- Przepisy wprowadzają również wymóg uzasadnienia (na etapie przedkładania projektu aktu prawnego) nowych **zadań** i **mierników** określających stopień realizacji **celów**, oprócz określenia ich skutków finansowych i wskazania źródeł finansowania.
- Tego rodzaju rozwiązania wymuszają już w czasie projektowania nowych regulacji odpowiedź na pytanie: jaki cel państwa dzięki temu zostanie zrealizowany?



Budżet zadaniowy w polskim prawie

Powołano nowy ustawowy organ: **Koordynatora Krajowy Budżetu Zadaniowego**. Do jego zadań należy:

- koordynowanie opracowywania wzorów formularzy do przygotowania przez jednostki sektora finansów publicznych planów finansowych w układzie zadaniowym,
- uzasadnienia projektu ustawy budżetowej,
- sprawozdania z wykonania ustawy budżetowej,
- koordynowanie prac nad wykazem zadań budżetowych, ich celów oraz mierników wykonania,
- zapewnienie zgodności zadań budżetowych ze strategiami.



Budżet zadaniowy w polskim prawie

- Zgodnie z ideą budżetu zadaniowego wydatki niezbędne z punktu widzenia państwa i społeczeństwa są obowiązkowo przypisywane do poszczególnych **celów budżetowych**.
- **Cele** te odpowiadają zamierzeniom rządu, zadeklarowanym w dokumentach programowych oraz strategicznych.
- **Budżet zadaniowy** powinien zatem pozwolić na lepszą ocenę niezbędności wydatków, a więc przyczynić się do racjonalizacji struktur administracji i zatrudnienia w sektorze publicznym.



Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych DzU 2009, poz. 1240 ze zm.



Zadaniowość w budżecie państwa

Art. 1. Ustawa określa: [...]

8) zasady i tryb sporządzania budżetu państwa w **układzie zadaniowym**;

Art. 2. Ilekroć w ustawie jest mowa o: [...]

3) **układzie zadaniowym** – rozumie się przez to zestawienie odpowiednio wydatków budżetu państwa lub kosztów jednostki sektora finansów publicznych sporządzone według funkcji państwa, oznaczających poszczególne obszary działań państwa, oraz:



Zadaniowość w budżecie państwa

- a) **zadań budżetowych** grupujących wydatki według celów,
- b) **podzadań budżetowych** grupujących działania umożliwiające realizację celów zadania, w ramach którego podzadania te zostały wyodrębnione

– wraz z opisem celów tych zadań i podzadań, a także z bazowymi i docelowymi miernikami stopnia realizacji celów działalności państwa, oznaczającymi wartościowe, ilościowe lub opisowe określenie bazowego i docelowego poziomu efektów z poniesionych nakładów;



Zadaniowość w budżecie państwa

Art. 17. 1. Minister Finansów określi, w drodze rozporządzenia, sposób prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych, a w szczególności:

- 1) sposób i tryb sporządzania planów finansowych,
 - 2) sposób dokonywania zmian w planach finansowych jednostek budżetowych oraz zatwierdzania tych zmian,
 - 3) tryb pobierania dochodów i dokonywania wydatków państwowych jednostek budżetowych,
 - 4) sposób ustalania nadwyżki środków obrotowych w samorządowych zakładach budżetowych
- biorąc pod uwagę potrzebę przestrzegania zasad celowego i oszczędnego dokonywania wydatków oraz jawności, przejrzystości i terminowej realizacji zadań.



Zadaniowość w budżecie państwa

Art. 32. Agencje wykonawcze, instytucje gospodarki budżetowej, dysponenci państwowych funduszy celowych oraz państwowe osoby prawne, o których mowa w art. 9 pkt 14, sporządzają plany finansowe w **układzie zadaniowym** na rok budżetowy i dwa kolejne lata.



Zadaniowość w budżecie państwa

Art. 40. [...]

3. Szczególne zasady rachunkowości dla jednostek, o których mowa w ust. 2, dotyczą:

- 1) ewidencji wykonania budżetu;
- 2) ewidencji wykonania budżetu w **układzie zadaniowym**;
- 3) ewidencji aktywów trwałych stanowiących własność Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego;
- 4) wyceny poszczególnych składników aktywów i pasywów;
- 5) sporządzania sprawozdań finansowych oraz odbiorców tych sprawozdań.



Zadaniowość w budżecie państwa

Art. 41. [...]

4. Minister Finansów określi, w drodze rozporządzenia, rodzaje, formy, terminy i sposoby sporządzania przez państwowe jednostki budżetowe, dysponentów państwowych funduszy celowych, agencje wykonawcze, instytucje gospodarki budżetowej oraz państwowe osoby prawne, o których mowa w art. 9 pkt 14, sprawozdań z wykonania planów finansowych w **układzie zadaniowym**.



Zadaniowość w budżecie państwa

Art. 107.

1. **Wieloletni Plan Finansowy** Państwa jest aktualizowany przez Radę Ministrów, w drodze uchwały, corocznie, w terminie dwóch miesięcy od dnia ogłoszenia ustawy budżetowej, i uwzględnia prognozę na kolejne trzy lata.



Zadaniowość w budżecie państwa

Art. 138. [...]

6. Minister Finansów określi, w drodze rozporządzenia, szczegółowy sposób, tryb i terminy opracowania materiałów, o których mowa w ust. 2–5, w tym:

- 1) planów rzeczowych zadań realizowanych ze środków budżetowych,
- 2) projektów planów dochodów i wydatków poszczególnych części budżetowych na rok budżetowy,
- 3) zestawienia programów wieloletnich,
- 4) wykazu wydatków związanych z realizacją Wspólnej Polityki Rolnej oraz innych programów, projektów i zadań finansowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2,



Zadaniowość w budżecie państwa

Art. 138. [...]

- 5) wzory formularzy,
- 6) projektów rocznych planów finansowych jednostek, o których mowa w art. 9 pkt 14, dla których organem założycielskim lub nadzorującym jest organ administracji rządowej,
- 7) materiałów do opracowania zestawienia i planu, o których mowa w art. 142 pkt 10 i 11,
- 8) materiałów do opracowania i aktualizacji Wieloletniego Planu Finansowego Państwa oraz informacji o przebiegu jego wykonania

– kierując się koniecznością uwzględniania klasyfikacji dochodów i wydatków budżetowych, opracowania budżetu w **układzie zadaniowym** oraz zakresem podmiotowym i przedmiotowym spraw wymagających ujęcia w projekcie ustawy budżetowej.



Zadaniowość w budżecie państwa

Art. 142. Do projektu ustawy budżetowej dołącza się uzasadnienie zawierające w szczególności: [...]

11) skonsolidowany plan wydatków na rok budżetowy i dwa kolejne lata [...] sporządzany w **układzie zadaniowym**.



Zadaniowość w budżecie państwa

Art. 174. Minister Finansów sprawuje ogólną kontrolę:

- 1) realizacji dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów budżetu państwa;
- 2) efektywności i skuteczności realizacji budżetu w **układzie zadaniowym**;
- 3) wykorzystania środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2;
- 4) poziomu deficytu sektora finansów publicznych.

od 1 stycznia 2013 r.



Zadaniowość w budżecie państwa

Art. 175. [...]

1. Dysponenci części budżetowych sprawują nadzór i kontrolę:

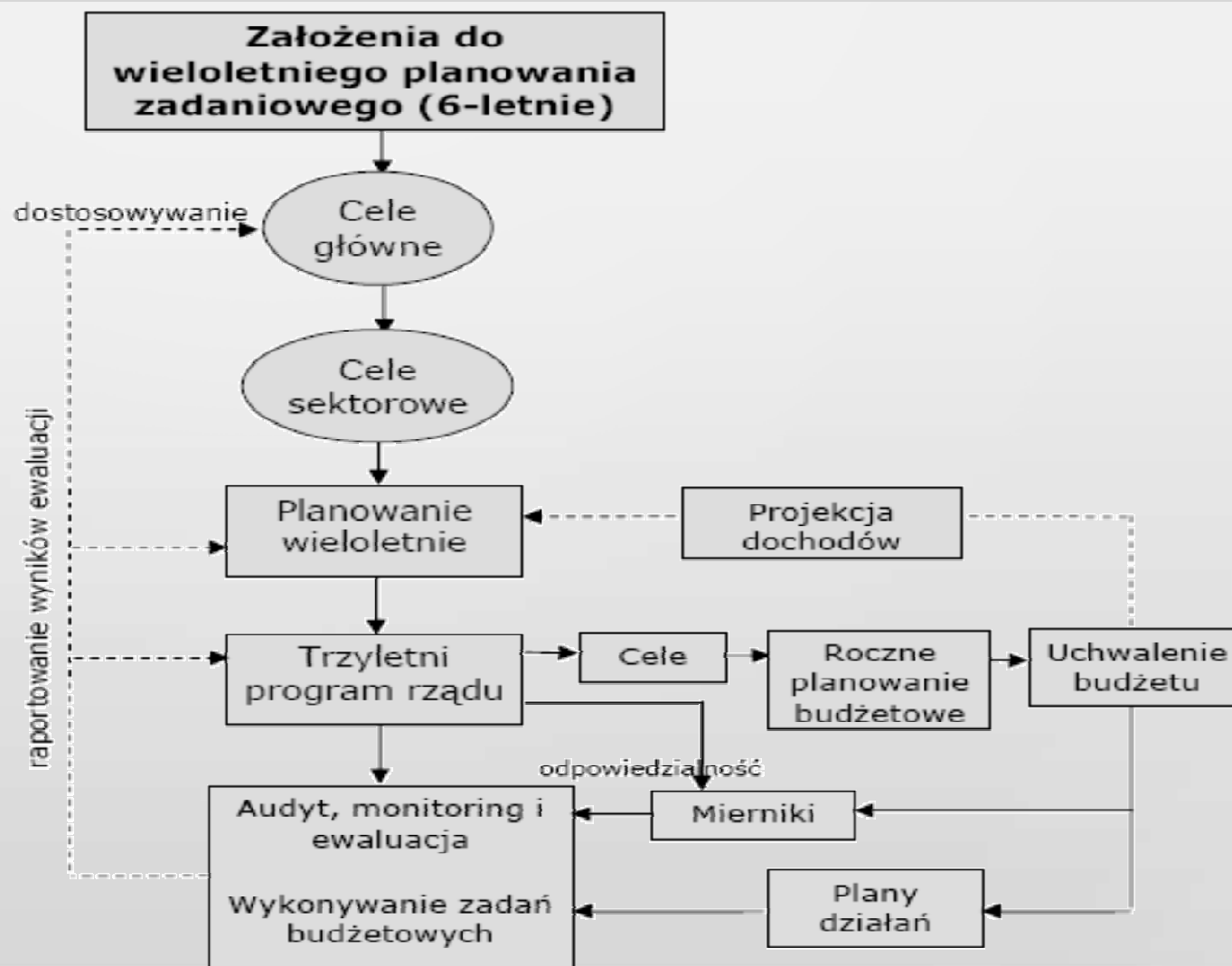
- 1) nad całością gospodarki finansowej podległych im jednostek organizacyjnych, w tym nad dokonywaniem przez te jednostki wstępnej oceny celowości poniesionych wydatków oraz realizacją właściwych procedur;
- 2) wykorzystania dotacji udzielonych z budżetu państwa;
- 3) realizacji zadań finansowanych z budżetu państwa;
- 4) efektywności i skuteczności realizacji planów w **układzie zadaniowym** na podstawie mierników stopnia realizacji celów.



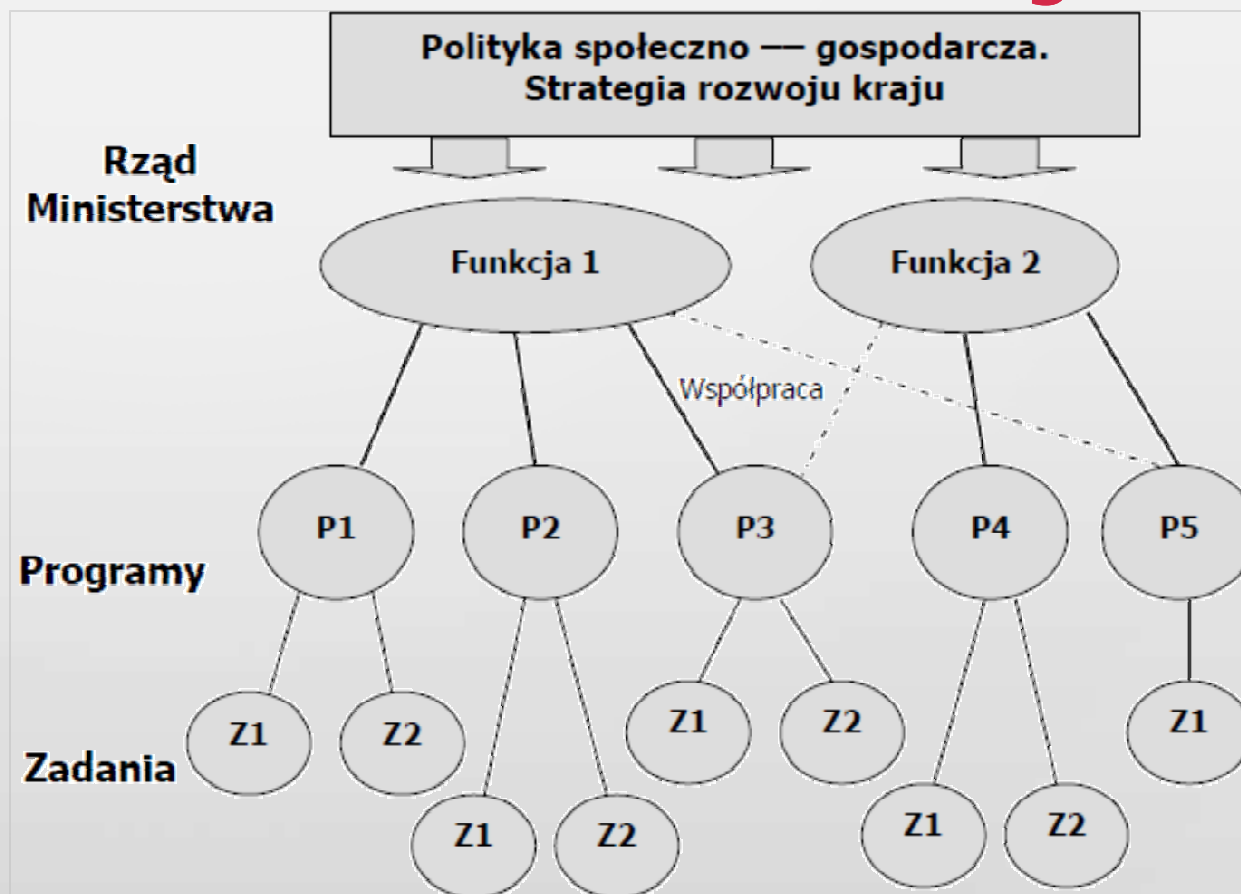
Budżet tradycyjny a zadaniowy

Budżet Tradycyjny	Budżet Zadaniowy
Narzędzie wydatkowania	Narzędzie zarządzania
Utrudnione powiązanie z celami rządu i kontrolą skuteczności realizacji zadań	Sprzyja sprecyzowaniu celów działania rządu i monitorowania skuteczności ich realizacji
Statyczne ujęcie – rok budżetowy	Długofalowe podejście — roczny budżet wynikający z wieloletniego planowania budżetowego
Klasyfikacja budżetowa wymaga specjalistycznej wiedzy	Czytelna informacja o wydatkach budżetowych
Resortowe podejście	Sprzyja współpracy w rządzie i pozostałych instytucjach sektora publicznego
Ukierunkowuje dyskusję w Sejmie na pojedyncze pozycje wydatkowe	Umożliwia merytoryczną dyskusję w Sejmie o programach rządowych
Wydatki budżetu niezintegrowane z pozostałymi wydatkami sektora publicznego	Globalne podejście do wydatków sektora publicznego
Utrudniona hierarchizacja wydatków	Hierarchia wydatków i instrumentów wg istotności dla rozwoju społeczno-gospodarczego
Brak wiedzy o skuteczności i efektywności poniesionych wydatków – istotne było, czy środki zostały wydane.	Ocena skuteczności finansowanych działań, oraz efektywność w ramach systemu ewaluacji
Dysponent administruje środkami	Dysponent zarządza środkami — jest odpowiedzialny za realizację programu





Struktura budżetu zadaniowego

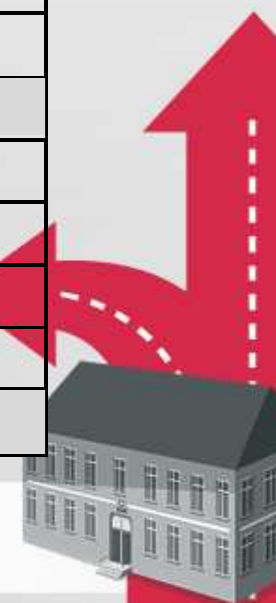


Klasyfikacja wydatków budżetowych



Wizualizacja budżetu zadaniowego

	Cel	Wydatki	Miernik	Stan na rok 2006	Plan na rok			Jednostka odpowiedzialna	Jednostka współpracująca
					2007	2008	2009		
Funkcja:...	---	---	---	---				---	---
Program 1	---	---	---	---				---	---
Zadanie 1	---	---	---	---				---	---
Zadanie 2	---	---	---	---				---	---
Zadanie 3	---	---	---	---				---	---
Program 2	---	---	---	---				---	---
Zadanie 1	---	---	---	---				---	---
Zadanie 2	---	---	---	---				---	---
Zadanie 3	---	---	---	---				---	---
...								---	
Suma		x zł							



Propozycje mierników z 2007 roku

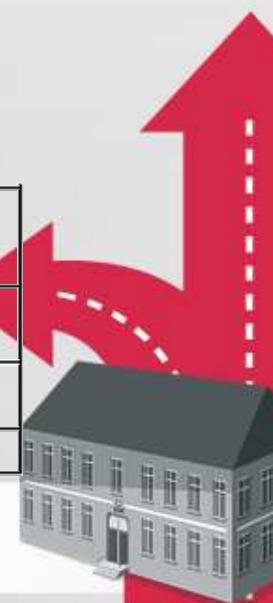
CZ. 30 - OŚWIATA I WYCHOWANIE	
Liczba przestępstw popełnianych w szkołach	
Liczba pracowników komputerowych przypadająca na 100 szkół/zmniejszenie liczby uczniów przypadających na 1 komputer w % rocznie	
Odszetek aktualnych podręczników szkolnych z komputerowymi wersjami	
Odszetek osób, które posiadają średnie wykształcenie w populacji 15-64 lata	
Roczne nakłady na edukację w przeliczeniu na ucznia	
Wyniki polskich uczniów w międzynarodowych badaniach - wyniki PISA	
Wskaźniki skolaryzacji netto i brutto	
Odszetek osób, kontynuujących naukę na poszczególnych etapach kształcenia	
CZ. 32 - ROLNICTWO	
Liczba wdrożonych innowacji w zakresie roślin i zwierząt (nowych odmian użytkowych roślin i zwierząt), które zostały wprowadzone do uprawy i hodowli	
Liczba wykrytych przypadków chorób zakaźnych zwierząt	
CZ. 33 - ROZWÓJ WSI	
Liczba powstałych przedsiębiorstw przemysłu żywnościowego/liczba dużych gospodarstw rolnych (powyżej ... ha)	
Odszetek gospodarstw dużych i bardzo dużych w ogólnej liczbie gospodarstw	
Przeciętna powierzchnia ogólna gospodarstw rolnych	
Średni wiek osób prowadzących gospodarstwa rolne	
Udział (wielkość) eksportu wyrobów żywnościowych w eksporcie ogółem	
Dochód do dyspozycji na gospodarstwo rolne (na osobę)	



Wykorzystanie środków unijnych

W ramach Działania 4.2 sfinansowane zostaną natomiast prace dotyczące wdrożenia budżetu zadaniowego w jednostkach samorządu terytorialnego. Środki na opracowanie i wdrożenie modułów zadaniowych systemu informatycznego TREZOR planowało się pozyskać z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach realizacji Programu Operacyjnego Innowacyjna gospodarka. Priorytet 7: Informatyzacja administracji na rzecz przedsiębiorstw. Poniżej przykładowy plan:

Program operacyjny	Środki z EFRR/EFS	Środki z budżetu państwa	Środki ogółem
Program Operacyjny „Kapitał Ludzki”	48.841.317,90	8.619.056,10	57.460.374,00
Program Operacyjny „Innowacyjna Gospodarka”	8.500.000,00	1.500.000,00	10.000.000,00
Koszty ogółem	57.341.317,90	10.119.056,10	67.460.374,00



Barriere we wdrażaniu budżetu zadaniowego:

1. niechęć administracji;
2. niezgodność norm prawnych z faktycznymi możliwościami;
3. słabość sektora pozarządowego;
4. niedostosowanie struktur administracji do zarządzania przez cele;
5. niedostosowanie ustawy o finansach publicznych;
6. kadry;
7. nieumiejętność zarządzania dużymi projektami (programami);
8. brak koordynacji przy wdrażaniu budżetowania zadaniowego;
9. statystyka;
10. „strategiomania”;
11. wykorzystanie środków UE jako cel sam w sobie.

Wielokrotnie popełnialiśmy w Polsce błąd polegający na uznaniu, że rzeczy słuszne „robią się same”. Nie próbujemy tego przy wdrażaniu budżetu zadaniowego.



Dziękuję za uwagę
Antoni Jeżowski