



Ministerstwo
Finansów
Departament Polityki Wydatkowej

REFORMA SYSTEMU BUDŻETOWEGO

Budżetowanie w oparciu o programy. Koncepcja nowego podziału budżetu państwa

Streszczenie rekomendowanych rozwiązań

Warszawa, październik 2016 r.

(aktualizacja czerwiec 2017 r.)

REFORMA SYSTEMU BUDŻETOWEGO

Budżetowanie w oparciu o programy. Koncepcja nowego podziału budżetu państwa. Streszczenie rekomendowanych rozwiązań

Dokument „Budżetowanie w oparciu o programy. Koncepcja nowego podziału budżetu państwa. Streszczenie rekomendowanych rozwiązań” został przygotowany przez pracowników Departamentu Polityki Wydatkowej w Ministerstwie Finansów.

W celu ponownego wykorzystywania treści informacji zawartych w dokumencie osoby lub podmioty pobierające te informacje są zobowiązane do:

- 1) poinformowania o źródle, czasie wytworzenia i pozyskania tych informacji, poprzez podanie pełnej nazwy Ministerstwa Finansów lub nazwy skróconej – MF;
- 2) poinformowania o przetworzeniu informacji ponownie wykorzystywanej.

Ministerstwo Finansów nie ponosi odpowiedzialności za treść informacji przetworzonych przez podmiot ponownie wykorzystujący te treści.

Reforma systemu budżetowego – podejście do zarządzania państwem

Celem głównym reformy systemu budżetowego jest wprowadzenie skutecznych narzędzi, umożliwiających prowadzenie spójnej polityki budżetowej, wykraczającej poza horyzont jednego roku budżetowego, a także mechanizmów zapewniających efektywną alokację środków publicznych w kolejnych budżetach, wspierających realizację celów strategicznych i priorytetów rozwojowych państwa.

Realizacja tego celu wymaga wypracowania i wprowadzenia, w ramach systemu budżetowego, rozwiązań odpowiadających jednolitym ramom koncepcyjnym, wspólnym dla wszystkich (pod)systemów zarządzania państwem. Architektura systemu budżetowego (a więc np. podział budżetu państwa, konstrukcja klasyfikacji budżetowej, role poszczególnych aktorów w procesie budżetowym) powinna więc mieć charakter otwarty na inne (pod)systemy zarządzania państwem, umożliwiając zintegrowane podejście do definiowania celów strategicznych i priorytetów rozwojowych państwa, koordynację strumieni wydatków publicznych w sposób uwzględniający te cele i priorytety, a także włączenie w ich realizację wszystkich jednostek wykonujących zadania publiczne (tj. faktyczne wprowadzenie zarządzania przez cele oraz włączenie w proces budżetowy informacji o wynikach).

Możliwość ukształtowania podziału budżetu państwa oraz klasyfikacji budżetowej w sposób spójny z ww. wymogami stwarza tzw. budżetowanie w oparciu o programy (budżetowanie programowe, ang. *program-based budgeting*).

Model dwustopniowego podziału budżetu państwa

Rekomendowany model (pod)systemu zarządzania budżetowego odwołuje się do podziału kompetencji wynikającego z ustawy o działach administracji rządowej, jako podstawowego aktu prawnego określającego obszary działalności państwa oraz zasady inicjowania, formułowania i koordynacji polityki Rady Ministrów przez właściwych ministrów. Z tego względu jako podstawowy podział budżetu państwa proponuje się podział na obszary wydatkowe, odpowiadające:

- 1) działom lub grupom działów administracji rządowej, kierowanym przez poszczególnych ministrów,
- 2) administracji rządowej nieobjętej strukturą działów administracji rządowej (KPRM i jednostki nadzorowane przez PRM),
- 3) centralnej nierządowej administracji państwowej.

OBSZARY WYDATKOWE – szerokie agregaty budżetowe, odpowiadające obszarom funkcjonalnym działalności państwa, zdefiniowanym w ustawie o działach administracji rządowej (tj. pojedynczym działom lub grupom działów), dla których limity budżetowe określone są na wczesnym etapie procesu budżetowego (w wieloletnich założeniach polityki budżetowej), strukturyzując proces dalszych negocjacji budżetowych. Obszary wydatkowe dzielą się na programy budżetowe.

Tak określone obszary wydatkowe powinny stanowić agregaty wykorzystywane na pierwszym etapie planowania budżetowego, tj. w założeniach polityki budżetowej przyjmowanych przez Radę Ministrów w kwietniu, do podziału kwoty wydatków i limitu wydatków wynikających ze

Stabilizującej Reguły Wydatkowej. Podział będzie się odbywał przy uwzględnieniu średniookresowych trendów kształtowania się wydatków i przestrzeni budżetowej, prognozowanych według niezmiennego kursu polityki.

Proponowane rozwiązanie ma zapewnić Radzie Ministrów rzeczywiste możliwości strategicznego oddziaływania na strukturę wydatków, a także ograniczyć rywalizacyjny charakter dalszych negocjacji budżetowych, które co do zasady dotyczyć powinny podziału środków pomiędzy programy budżetowe tego samego ministra, w ramach jego obszaru wydatkowego.

Poszczególne obszary wydatkowe dzielić się będą, w zależności od typu obszaru, na programy budżetowe odpowiadające zadaniom publicznym realizowanym przez administrację rządową lub programy odpowiadające zadaniom publicznym poszczególnych jednostek.

Programy budżetowe mają stanowić podstawowy agregat alokacji środków publicznych w ustawie budżetowej, stanowiąc drugi stopień podziału budżetu państwa oraz jeden z wymiarów nowej klasyfikacji budżetowej. Dwustopniowy podział budżetu państwa pozwala na elastyczne kształtowanie struktury budżetu państwa oraz powiązanie zagadnień koordynacji polityki Rady Ministrów (np. definiowania celów i określania oczekiwanych rezultatów) z zarządzaniem programami budżetowymi (podziałem środków) przez ministrów. Pozwala również na zachowanie, dla celów analitycznych, stabilności wymiaru przedmiotowego (funkcjonalnego) klasyfikacji budżetowej.

Programy budżetowe, jako drugi stopień podziału budżetu państwa, powinny obejmować zadania publiczne odpowiadające:

- 1) w zakresie obszarów wydatkowych, o których mowa w pkt 1 – działom administracji rządowej, a w przypadku działów administracji rządowej obejmujących szerokie spektrum zadań publicznych lub zadania publiczne, których realizacja angażuje istotne środki publiczne – zadaniom publicznym w ramach działów administracji rządowej,
- 2) w zakresie obszarów wydatkowych, o których w pkt 2 i 3 – zadaniom publicznym poszczególnych jednostek administracji rządowej nieobjętej strukturą działów administracji rządowej lub jednostek centralnej nierządowej administracji państwowej.

PROGRAM BUDŻETOWY – podstawowy agregat podziału budżetu państwa i alokacji środków publicznych w ustawie budżetowej, grupujący wszystkie wydatki, w tym wydatki na działania horyzontalne i pomocnicze, związane z realizacją celów zadań publicznych w danym obszarze działalności państwa, poprzez dostarczane przez państwo usługi publiczne i/lub transfery (na realizację zadań publicznych lub wypłaty np. świadczeń społecznych), niezależnie od źródła ich finansowania.

Programy budżetowe powinny obejmować pełen zakres przedmiotowy zadań publicznych w ramach poszczególnych działów administracji rządowej, w tym działania o charakterze pomocniczym, usługowym, horyzontalnym itd., niezależnie od źródeł finansowania tych zadań (tj. ze środków krajowych, europejskich, środków własnych jednostek pozabudżetowych itd.). Programy budżetowe o charakterze pomocniczym, grupujące działania o charakterze horyzontalnym, związane z inicjowaniem, opracowywaniem oraz koordynacją wykonywania polityki Rady Ministrów, a także związaną z nimi obsługą administracyjną i techniczną, powinny być tworzone przede wszystkim w obszarach wydatkowych obejmujących więcej niż jeden dział administracji rządowej.

Rekomendowaną typologię obszarów wydatkowych i programów budżetowych przedstawiono na rysunku 1.

Rys. 1 Obszary wydatkowe i programy budżetowe – dwustopniowy podział budżetu państwa



Odstępstwa od ogólnych zasad definiowania programów budżetowych powinny mieć zastosowanie w odniesieniu do budżetów wojewodów. Rozwiązania w tym zakresie powinny uwzględniać zarówno cele reformy, tj. zwiększenie wpływu ministrów kierujących poszczególnymi działami administracji rządowej na całokształt wydatków na zadania publiczne objęte zakresem poszczególnych działów, jak i ograniczenia wynikające z rozwiązań przyjętych w ramach innych (pod)systemów zarządzania państwem, np. odnoszące się do roli i zadań wojewody oraz sposobu funkcjonowania rządowej administracji zespolonej w województwie.

W stosunku do budżetów wojewodów zakłada się okres przejściowy, w którym zostaną one podzielone na programy budżetowe odpowiadające:

- 1) zadaniom publicznym realizowanym bezpośrednio przez wojewodę i jego aparat pomocniczy w postaci urzędu wojewódzkiego (program ogólny, obejmujący również zadania koordynacyjne, pomocnicze i obsługowe; dla celów zarządczych i analitycznych rekomendowane jest wprowadzenie podziałek pomocniczych, obejmujących działania dotyczące zadań publicznych należących do różnych działów administracji rządowej),
- 2) zadaniom publicznym realizowanym przez organy rządowej administracji zespolonej w województwie, posiadające własne aparaty pomocnicze,
- 3) zadaniom publicznym, na realizację których środki publiczne z budżetu państwa przekazywane są, za pośrednictwem budżetów wojewodów, do JST i innych podmiotów.

Dalsze prace analityczne dotyczyć będą m.in. optymalnego sposobu ujęcia „wojewódzkich” programów budżetowych w strukturze obszarów wydatkowych oraz zakresu integracji tych programów budżetowych z programami budżetowymi właściwych ministrów.

Przejściową strukturę obszaru wydatkowego wojewodów i typologię programów budżetowych w tym obszarze, a także proponowane rozwiązania docelowe w tym zakresie, przedstawiono na rysunku 2.

Rys. 2. Struktura obszaru wydatkowego wojewodów i typologia programów budżetowych w tym obszarze (okres przejściowy i rozwiązania docelowe)

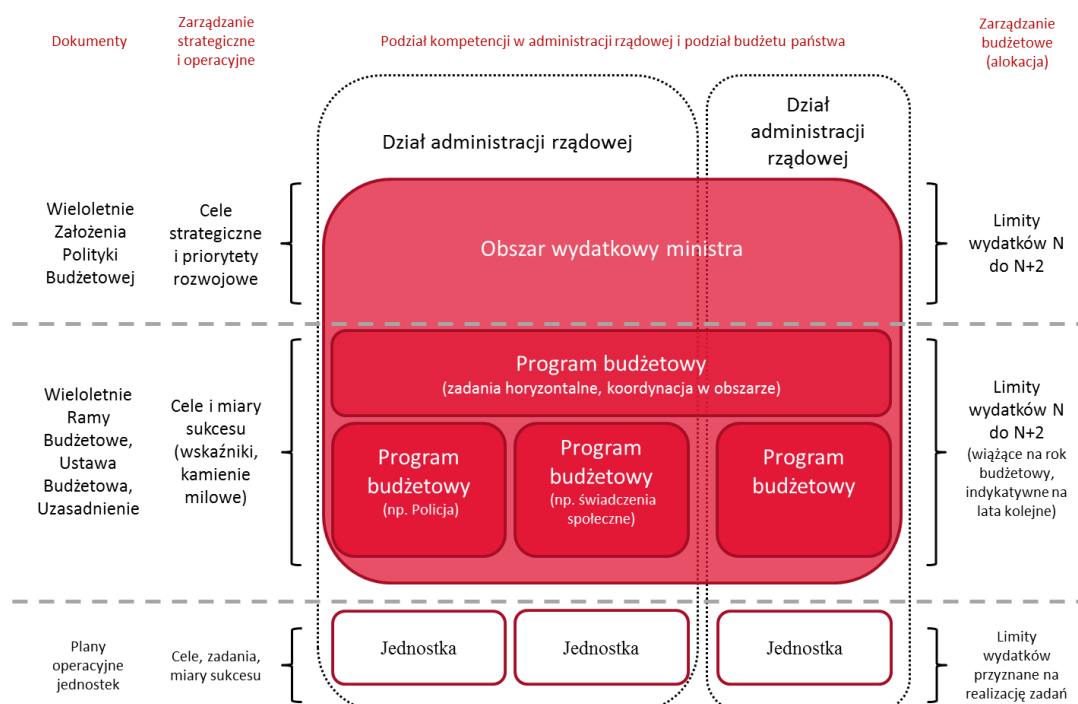


Model zintegrowanego zarządzania budżetowego i inne zagadnienia komplementarne

Wprowadzenie budżetowania w oparciu o programy stanowi istotny, ale nie jedyny warunek powodzenia przewidzianych w *Założeniach reformy systemu budżetowego* zmian, ukierunkowanych na wzmocnienie zdolności instytucjonalnej państwa do prowadzenia odpowiedzialnej polityki budżetowej, wspierającej realizację celów strategicznych i priorytetów rozwojowych.

Zarządzanie budżetowe stanowi (pod)system przenikający i funkcjonalnie powiązany z innymi (pod)systemami zarządzania. W konsekwencji, rekomendowany kształt podziału budżetu państwa na obszary wydatkowe i programy budżetowe nawiązuje do funkcjonalnego podziału kompetencji, określonego w ustawie o działach administracji rządowej.

Rys. 3 Model zintegrowanego zarządzania budżetowego



Na rysunku 3 przedstawiono model zintegrowanego zarządzania budżetowego, który zakłada wykorzystanie programów budżetowych jako osi zintegrowanego, wielopłaszczyznowego systemu zarządzania publicznego. Jego wdrożenie wymagać będzie wprowadzenia komplementarnych mechanizmów, które pozwolą na przeniesienie (operacjonalizację), za pośrednictwem budżetu, celów z poziomu strategicznego na poziom operacyjny, a przez to włączenie wszystkich jednostek organizacyjnych w ich realizację (integracja procesów zarządzania).

Z punktu widzenia całościowego podejścia do zarządzania publicznego, a w jego ramach zarządzania budżetowego i operacyjnego, istotne będzie także odpowiednie określenie roli podmiotów zarządzających programami budżetowymi, tj. w praktyce roli komórek budżetowo-finansowych w ministerstwach, a także zakresu i charakteru limitów wydatków oraz uelastycznienie formy jednostki budżetowej.