

Zmiany w systemie budżetu zadaniowego w 2016 r.

Analiza własna i postulaty dysponentów

Warszawa, listopad 2015 r.

**Zmiany w systemie budżetu zadaniowego w 2016 r.
Analiza własna i postulaty dysponentów**

Dokument „Zmiany w systemie budżetu zadaniowego w 2016 r. Analiza własna i postulaty dysponentów” został opracowany przez pracowników Departamentu Polityki Wydatkowej w Ministerstwie Finansów.

W celu ponownego wykorzystywania treści informacji zawartych w dokumencie 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) niemodyfikowania pozyskanych treści informacji;
- 3) zamieszczenia pozyskanych treści informacji w formie cytatu wraz z przypisem informującym o źródle pochodzenia (Ministerstwo Finansów, MF) lub z innym, odpowiednim dla formy wykorzystania oznaczeniem – w przypadku przetwarzania pozyskanych treści.

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

Spis treści

Wprowadzenie	3
I. Zmiany w planowaniu w układzie zadaniowym na rok 2016	4
II. Proponowane przez dysponentów zmiany w systemie budżetu zadaniowego, w tym stanowiące konsekwencję zmian zasad planowania w układzie zadaniowym na 2016 r.	6
Struktura katalogu funkcji, zadań, podzadań i działań.....	6
Mierniki	7
Wykonanie.....	7
Sprawozdawczość.....	8
Wieloletni Plan Finansowy Państwa i skonsolidowany plan wydatków w układzie zadaniowym	9
Formularze	10
Ocena skuteczności i efektywności	10
Narzędzia informatyczne.....	10
Inne zagadnienia.....	11
III. Kompleksowe propozycje zmian systemowych	12
Rola i szczegółowość planowania w układzie zadaniowym	12
Jednolita klasyfikacja wydatków	12
Integracja planowania budżetowego i planowania działalności	12
Odgórny charakter planowania mierników wojewodów	13
Wnioski	14

Wprowadzenie

Niniejszy raport opracowano na podstawie analiz własnych oraz informacji przekazanych przez dysponentów w odpowiedzi na zapytanie Ministerstwa Finansów dotyczące możliwych i pożądanых zmian w różnych obszarach budżetu zadaniowego, które wpłynęłyby pozytywnie na użyteczność tego narzędzia do zarządzania wydatkami publicznymi.

Rozdział pierwszy raportu dotyczy kierunków i założeń metodologicznych zmian wprowadzonych w systemie planowania w układzie zadaniowym na 2016 r. W rozdziale drugim zamieszczona została analiza opinii i propozycji przekazanych przez dysponentów. Rozdział trzeci raportu poświęcony został kompleksowym propozycjom dysponentów odnośnie do zasadniczej przebudowy stosowanych obecnie rozwiązań, zmierzającym m.in. do integracji budżetu tradycyjnego i zadaniowego. Wnioski zamieszczono w rozdziale czwartym.

W raporcie nie uwzględniono przekazanych przez niektórych dysponentów szczegółowych propozycji zmian w strukturze układu zadaniowego na 2017 r., w tym utrzymania funkcji 22. Ich analiza, zgodnie z deklaracją Ministerstwa Finansów, będzie realizowana w ramach odrębnie prowadzonych prac nad katalogiem na rok 2017.

I. Zmiany w planowaniu w układzie zadaniowym na rok 2016

Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 2 lipca 2015 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2016¹ wprowadziło istotne zmiany metodologiczne dotyczące planowania budżetowego w układzie zadaniowym. Szczególny nacisk położono na zwiększenie ergonomii procesu planowania budżetowego w tym układzie, a także uporządkowanie i uproszczenie struktury katalogu funkcji, zadań, podzadań i działań, aby w kolejnych latach możliwe było wykorzystanie układu zadaniowego do celów planowania budżetowego oraz przeglądów wydatków publicznych.

W planowaniu w układzie zadaniowym na 2016 r. w szczególności **wzmocnione zostało znaczenie celów i mierników zadań budżetowych**, tj. tego poziomu klasyfikacji w układzie zadaniowym, który jest prezentowany w uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej w części poświęconej budżetowi zadaniowemu. Cele i mierniki **definiowane są przez podmioty wiodące w realizacji poszczególnych zadań budżetowych**, w tym w szczególności przez ministrów kierujących działami administracji rządowej, którzy – zgodnie z art. 34 ust. 1 ustawy o działach administracji rządowej – inicjują, opracowują i koordynują wykonanie polityki Rady Ministrów. W konsekwencji zmian metodologicznych cele i mierniki zadań budżetowych **uwzględniają pełen zakres przedmiotowy tych zadań**, co nadaje im charakter skonsolidowany i sprzyja zwiększeniu czytelności informacji o najważniejszych kierunkach wydatkowania środków publicznych i założonych efektach. Służy temu również **zwiększenie dopuszczalnej liczby celów i mierników na wszystkich poziomach układu zadaniowego**, a także wprowadzenie możliwości ograniczenia pomiaru (obowiązku definiowania mierników) w przypadkach, w których ze względu na specyfikę zadania publicznego, dysponenta lub kategorii wydatków nie wnosił on dotychczas istotnej wartości dodanej.

Cele i mierniki na operacyjnych poziomach układu zadaniowego określone są w ramach prac nad sporządzeniem Wieloletniego Planu Finansowego Państwa. Poprawie ich jakości sprzyjać będzie objęcie propozycji tych celów i mierników procedurą opiniowania pod względem metodologicznym przez Ministra Finansów. Procedura ta dotychczas była ograniczona do zadań budżetowych.

Zmiany w zakresie odpowiedzialności za definiowanie celów i mierników dla zadań budżetowych znalazły swoje odzwierciedlenie w strukturze katalogu funkcji, zadań, podzadań i działań na 2016 r. Nacisk położono na **wstępną delimitację funkcji i zadań budżetowych w sposób zgodny z właściwością organów publicznych w zakresie kreowania polityk publicznych w poszczególnych obszarach wydatkowych oraz dysponowania środkami publicznymi**. Struktura układu zadaniowego została również uproszczona –

¹ Dz. U. z 2015 r. poz. 955, z późn. zm.

dokonano połączenia rozdrobnionych pozycji klasyfikacyjnych, o ograniczonej użyteczności z punktu widzenia planowania i przeglądów wydatków publicznych, co miało na celu uzyskanie możliwie jednorodnych pod względem przedmiotowym jednostek klasyfikacyjnych. Jednocześnie przyjęto założenie, że **aspekt zarządczy budżetu zadaniowego powinien być realizowany na niższych, operacyjnych poziomach układu zadaniowego** (tj. poziomach podzadań i działań budżetowych) przez dysponentów części budżetowych oraz inne jednostki sektora finansów publicznych objęte budżetem zadaniowym, w tym w oparciu o dodatkowe poziomy podziałek klasyfikacyjnych, definiowane na ich własne potrzeby.

Istotnym zmianom uległy również zakres przedmiotowy oraz charakter dotychczasowej funkcji 22. W nowym ujęciu **funkcja 22. Koordynacja działalności oraz obsługa administracyjna i techniczna** ma ograniczony, techniczny charakter. Co do zasady wydatki ujmowane są bowiem w działaniach w ramach funkcji 1-21 (bezpośrednio lub z wykorzystaniem kluczy alokacyjnych, opracowanych przez poszczególne jednostki). Jedynie w szczególnie uzasadnionych przypadkach, wydatki dotyczące koordynacji działalności oraz obsługi administracyjnej i technicznej (tzw. wydatki pośrednie), które nie zostały bezpośrednio przypisane do działań w funkcjach 1-21, są ujmowane w funkcji 22. Kontynuacja zmian w tym kierunku pozwoli docelowo określić pełen koszt realizacji poszczególnych zadań budżetowych, uwzględniający również koszty administracyjne.

W konsekwencji prac ukierunkowanych na uproszczenie struktury układu zadaniowego liczba pozycji klasyfikacyjnych (z wyłączeniem funkcji 22) została istotnie ograniczona – do 21 funkcji, 88 zadań, 275 podzadań i 893 działań². Uproszczeniu, ułatwieniu i zwiększeniu wygody planowania budżetowego w układzie zadaniowym służyły również **zmiany w zakresie formularzy planistycznych**, których liczba została zredukowana do dwóch. Zrezygnowano również z obowiązku opracowywania niektórych informacji (np. przewidywanego wykonania wydatków na koniec roku budżetowego), co zmniejszyło pracochłonność opracowywania formularzy planistycznych.

² Układ zadaniowy na 2015 r. obejmował (wg stanu zgodnego z notą budżetową na 2015 r.): 22 funkcje, 112 zadań, 381 podzadania i 1.430 działań.

II. Proponowane przez dysponentów zmiany w systemie budżetu zadaniowego, w tym stanowiące konsekwencję zmian zasad planowania w układzie zadaniowym na 2016 r.

Ministerstwo Finansów zwróciło się do dysponentów części budżetowych z prośbą o przekazanie sugestii i propozycji dotyczących dalszych pożądanych zmian w poszczególnych obszarach systemu budżetowania zadaniowego. Refleksja dotycząca budżetu zadaniowego i możliwości podniesienia użyteczności tego narzędzia do zarządzania wydatkami publicznymi wymaga w szczególności uwzględnienia doświadczeń gromadzonych przez dysponentów i jednostki, które wykorzystują to narzędzie na co dzień. W zamyśle Ministerstwa Finansów propozycje i obserwacje dysponentów stanowić mają jedno z istotnych źródeł informacji dla potrzeb prac metodycznych nad kształtem budżetu zadaniowego po 2016 r.

W odpowiedzi na zapytanie Ministerstwa Finansów, skierowane do 71 podmiotów, otrzymano 55 odpowiedzi, z których w 23 przypadkach zgłoszono propozycje i uwagi o charakterze systemowym, a w 16 przypadkach wyłącznie propozycje i uwagi dotyczące struktury układu zadaniowego na 2017 r. (funkcji, zadań, podzadań i działań). 16 podmiotów nie zgłosiło propozycji.

Większość dysponentów pozytywnie ocenia kierunki zmian dotyczących katalogu funkcji, zadań, podzadań i działań. Dysponenci zasadniczo wskazują również, że zmiany metodyczne w układzie zadaniowym na 2016 r. wychodzą naprzeciw ich oczekiwaniom (np. Minister Pracy i Polityki Społecznej, Minister Sprawiedliwości, Wojewodowie: Mazowiecki oraz Wielkopolski), jednak wymagają komplementarnych zmian w innych obszarach.

Struktura katalogu funkcji, zadań, podzadań i działań

W zakresie dotyczącym katalogu dysponenci postulują **stabilizację struktury układu zadaniowego** – celem zapewnienia większej porównywalności danych finansowych oraz wartości mierników w perspektywie dłuższej niż rok (zwłaszcza Wojewodowie). Zgłoszono również propozycję **utrwalenia numeracji poszczególnych pozycji klasyfikacyjnych** (Minister Skarbu Państwa i Wojewodowie: Dolnośląski, Lubelski, Śląski).

Istotny postulat dotyczy **opracowania wytycznych dotyczących zakresu przedmiotowego poszczególnych działań**. Odnosi się on w szczególności do części 85 (Wojewodowie Lubelski i Śląski). Realizacja tego postulatu umożliwiłaby ujednolicenie sposobu przyporządkowywania przez jednostki w różnych województwach czynności i spraw oraz związanych z nimi wydatków do poszczególnych działań układu zadaniowego. Na etapie wykonania pozwoliłoby to dodatkowo na ujednolicenie sposobu klasyfikowania w układzie zadaniowym środków pochodzących z rezerw celowych, ujmowanych w ustawach

budżetowych.

Dysponenci wskazują także na **potrzebę dalszej agregacji pozycji klasyfikacyjnych w możliwie jednorodne jednostki**, zwłaszcza w odniesieniu do podzadań i działań, w których klasyfikowane są wydatki z części 85 (Wojewoda Opolski), co powinno pozytywnie wpłynąć na ergonomię procesu planowania i wykonania budżetu w układzie zadaniowym. Podkreślenia wymaga jednak, że niektóre z formułowanych propozycji pozostają ze sobą w sprzeczności – dotyczy to w szczególności formułowanych przez Wojewodów postulatów zmniejszenia liczby pozycji klasyfikacyjnych i ograniczenia dopuszczalnej liczby celów i mierników (do jednego celu i jednego miernika dla każdej pozycji klasyfikacyjnej). Przy mniejszej liczbie pojemnych pozycji klasyfikacyjnych zmiana taka prowadziłaby do ograniczenia możliwości pomiaru niektórych typów wydatków.

Mierniki

W zakresie dotyczącym mierników dysponenci zwrócili uwagę na **trudności związane z definiowaniem mierników w kontekście wymogów wynikających z przepisów o sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym**, utrudniających definiowanie mierników o wysokiej wartości informacyjnej, których wartości dostępne są w terminach rocznych (dotyczy to w szczególności zadań budżetowych – szerzej: Sprawozdawczość) (Ministerstwo Środowiska). Sformułowano również postulat **zniesienia obowiązku planowania wartości mierników bez uwzględniania środków z rezerw celowych** w zakresie wydatków realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) (Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju). Postulat ten nie uwzględnia jednak konieczności zapewnienia porównywalności planowanych wartości mierników, dla których punktem odniesienia powinny być co do zasady planowane wydatki. Zniesienie opisanego wyżej obowiązku mogłoby doprowadzić w szczególności do braku porównywalności danych w zakresie zadań publicznych finansowanych z udziałem i bez udziału środków z rezerw celowych.

Wykonanie

Dysponenci zasugerowali **opracowanie i wydanie przez Ministerstwo Finansów przepisów i wytycznych dotyczących sposobu i trybu sporządzania planów finansowych w układzie zadaniowym, a także szczegółowych zasad wykonywania budżetu w układzie zadaniowym** (Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Ministerstwo Środowiska, Wojewodowie: Lubelski, Mazowiecki, Podlaski). Zdaniem dysponentów niezbędne jest m.in. określenie dopuszczalności i ujednolicenie zasad zmian wartości mierników (w tym, w kontekście przepisów o sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym) oraz zasad przeniesień wydatków pomiędzy pozycjami planu finansowego w układzie zadaniowym w trakcie roku budżetowego. Ponadto, zdaniem

dysponentów, decyzje dotyczące podziału środków z rezerw celowych powinny zawierać również informację na temat sposobu ich ujęcia w układzie zadaniowym (Wojewoda Świętokrzyski).

Sprawozdawczość

Wskazano konieczność konsekwentnego odzwierciedlenia zmian dotyczących definiowania celów i mierników wprowadzonych na rok 2016 w przepisach rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym³. Zaproponowano m.in. doprecyzowanie § 7 ww. rozporządzenia, przez wskazanie że cele oraz mierniki wraz z wartościami na poziomie zadań budżetowych przedstawiają w sprawozdaniach półrocznych i rocznych wyłącznie dysponenti właściwi w zakresie definiowania celów i mierników dla tych zadań (Ministerstwo Obrony Narodowej, Wojewoda Lubelski). Z analiz Ministerstwa Finansów, przeprowadzonych na etapie prac nad notą budżetową na rok 2016, wynika jednak, że obecne przepisy nie wymagają od dysponentów sprawozdawania wartości mierników w przypadku mierników, do zdefiniowania których nie byli oni zobowiązani na etapie planowania, analogicznie jak miało to miejsce dotychczas w przypadku funkcji 22, dla której celów i mierników nie określa się.

Najistotniejszy postulat podnoszony przez dysponentów w odniesieniu do sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym dotyczy **zmiany szczegółowości sprawozdań półrocznych, a także terminów opracowywania sprawozdań**. Zaproponowano m.in. rezygnację z wykazywania w sprawozdaniach półrocznych wartości mierników zadań i podzadań oraz sprawozdawanie za ten okres wartości mierników jedynie na poziomie działań (Ministerstwo Środowiska). W opinii Ministerstwa Środowiska wynika to z charakteru mierników działań budżetowych, które są zasadniczo miernikami produktu – ich wartości można więc pozyskiwać z większą częstotliwością niż mierniki na wyższych poziomach układu zadaniowego. Z kolei mierniki zadań mają zasadniczo charakter mierników oddziaływania lub wpływu, co powoduje, że są obserwowalne w dłuższej perspektywie czasowej (np. rocznej). Zmiana tego typu pozwoliłaby na wzmocnienie zarządczego charakteru budżetu zadaniowego oraz usunięcie obserwowanych problemów z dostępnością danych dla mierników w okresach półrocznych, pozytywnie wpływając także na jakość mierników zadań budżetowych.

Dysponenti wskazują także na potrzebę rozważenia możliwości wydłużenia terminów opracowywania sprawozdań budżetowych w układzie zadaniowym (Urząd Regulacji Energetyki, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Ministerstwo Środowiska), a także harmonizacji tych terminów z terminami sprawozdawczości resortowej, tj. np. terminami sporządzania sprawozdań rzeczowo-finansowych Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej i jednostek samorządu terytorialnego (Wojewoda Dolnośląski). Harmonizacja taka, zdaniem

³ Dz. U. Nr 298, poz. 1766.

dysponentów, pozwoliłaby w większym stopniu wykorzystać dane pochodzące ze sprawozdawczości resortowej na potrzeby sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym.

Zdaniem dysponentów, doprecyzowania i ujednolicenia w sprawozdawczości wymaga również podejście do przewidywanej wartości miernika na koniec roku budżetowego (np. Ministerstwo Środowiska). Ponadto, w ocenie dysponentów, rozważenia wymaga zasadność wykazywania w sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym informacji dotyczących zobowiązań, co przyczyniłoby się do zmniejszenia pracochłonności i zwiększenia przejrzystości sprawozdań, bez negatywnych konsekwencji dla ich wartości informacyjnej (Ministerstwo Sprawiedliwości).

Wieloletni Plan Finansowy Państwa i skonsolidowany plan wydatków w układzie zadaniowym

W tym obszarze dysponenci poddają pod rozważę **zasadność dwukrotnego opracowywania prognoz wydatków na kolejne lata budżetowe**, proponując ograniczenie wyłącznie do etapu sporządzania WPFP i rezygnację z druków BZK (Urząd Regulacji Energetyki). W obecnym stanie prawnym takie rozwiązanie byłoby jednak nieoptymalne z punktu widzenia możliwości opracowania skonsolidowanego planu wydatków w układzie zadań budżetowych, o którym mowa w art. 142 pkt 11 ustawy o finansach publicznych (UFP).

Podobny postulat dotyczy ograniczenia planowania w układzie zadaniowym do etapu WPFP, na którym sporządza się aktualizację wartości mierników zadań budżetowych oraz określa cele i mierniki zadań budżetowych w sposób zgodny z ustawą budżetową. Podobnie jak w przypadku propozycji Urzędu Regulacji Energetyki, postulat ten nie wydaje się optymalny z punktu widzenia planowania celów i uwzględnienia wymiaru efektywności w procesie planowania budżetowego. Rozważenia wymaga jednak możliwość **zmian przebiegu poszczególnych etapów planowania w układzie zadaniowym** (w ramach opracowywania projektu ustawy budżetowej i WPFP), **pozwalających na eliminację powtarzających się etapów oraz wzmacniających rolę WPFP jako dokumentu poprzedzającego (podstawy) opracowanie projektu ustawy budżetowej**.

Zdaniem dysponentów **wydłużone powinny zostać również terminy sporządzania materiałów do WPFP**, gdyż obecnie przyjęte rozwiązania prowadzą do nadmiernej kumulacji prac w okresie bezpośrednio po ogłoszeniu ustawy budżetowej, związanych ze sporządzeniem materiałów na potrzeby WPFP oraz przekazaniem jednostkom podległym informacji o kwotach dochodów i wydatków, w tym wynagrodzeń (art. 146 UFP) (Ministerstwo Spraw Wewnętrznych). Postulowane jest również ograniczenie szczegółowości danych zbieranych w ramach prac nad WPFP (do poziomu funkcji, zadań układu zadaniowego oraz działów klasyfikacji budżetowej) (Ministerstwo Spraw Wewnętrznych).

Formularze

Dysponenci pozytywnie ocenili zmiany wprowadzone w formularzach planistycznych, wskazując jednocześnie na potrzebę ich dalszego uproszczenia, a także ujednolicenia prezentacji wydatków na współfinansowanie projektów realizowanych z udziałem środków europejskich jako grupy ekonomicznej w układzie tradycyjnym i zadaniowym (Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego). Zwrócono również uwagę na potrzebę uproszczenia formularzy opisowych budżetu zadaniowego oraz wyeliminowanie konieczności wykazywania tych samych informacji w formularzach opisowych i kartach mierników (Ministerstwo Spraw Zagranicznych). Z kolei w formularzach sprawozdawczych dysponenci postulują ograniczenie obowiązków informacyjnych w zakresie zobowiązań (Ministerstwo Sprawiedliwości, Wojewoda Śląski, [por. Sprawozdawczość](#)).

Ocena skuteczności i efektywności

Dysponenci zwrócili uwagę na konieczność **wypracowania metodyki oraz narzędzi umożliwiających realizację przepisów art. 175 UFP**, dotyczących sprawowania przez dysponentów części budżetowych nadzoru i kontroli m.in. w zakresie efektywności i skuteczności realizacji planów w układzie zadaniowym na podstawie mierników stopnia realizacji celów (Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, Ministerstwo Środowiska). Biorąc pod uwagę różnorodność i specyfikę realizowanych zadań publicznych oraz sposobu ich finansowania, określenie jednolitej metodyki prowadzenia takiej oceny nie wydaje się jednak możliwe. Rozważenia wymaga natomiast opracowanie ramowych wskazówek w tym zakresie, a także przeprowadzenie postulowanej przez Małopolski UW **analizy zadań i wyodrębnienie tych, w których pomiar i kontrola skuteczności i efektywności, a także benchmarking (np. w przypadku województw) wnosi istotną wartość dodaną**. Taki kierunek zrealizowały zmiany zasad planowania w układzie zadaniowym na 2016 r., dopuszczające odstępianie od pomiaru ze względu na specyfikę zadania publicznego, dysponenta lub kategorię wydatków.

Narzędzia informatyczne

W zakresie dotyczącym narzędzi informatycznych wspierających planowanie i sprawozdawczość w układzie zadaniowym, dysponenci wskazali przede wszystkim na konieczność aktualizacji aplikacji z odpowiednim wyprzedzeniem – w szczególności w stosunku do terminów i obowiązków przewidzianych do realizacji na etapie planowania (Wojewoda Śląski). Dysponenci zaproponowali również wprowadzenie do modułów TrezorBZ funkcjonalności importu danych z systemów finansowo-księgowych (Wojewoda Śląski), a także dostosowania aplikacji do możliwości pracy na stacjach roboczych wyposażonych w 32-bitową wersję systemu Windows (Ministerstwo Obrony Narodowej).

Inne zagadnienia

W pozostałym zakresie dysponenci sformułowali m.in. propozycję rozszerzenia zakresu planowania w układzie zadaniowym przez państwowe osoby prawne o rozchody, co pozwoliłoby odzwierciedlić finansowanie za pośrednictwem instrumentów zwrotnych (np. pożyczek), które niejednokrotnie ma istotny wpływ na stopień realizacji celów (Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, Ministerstwo Środowiska).

III. Kompleksowe propozycje zmian systemowych

Niektórzy dysponenti przedstawili również propozycje szerzej zakrojonych zmian systemowych, które w ich opinii pozwoliłyby zasadniczo uprościć system budżetowy, ograniczyć dualizm występujący pomiędzy budżetem w układzie tradycyjnym i zadaniowym, przyczyniając się jednocześnie do zmniejszenia pracochłonności obecnych rozwiązań. Propozycje te będą podlegały dalszym analizom, a także zostaną uwzględnione jako punkt odniesienia dla prowadzonych w Ministerstwie Finansów prac dotyczących roli i kierunków dalszego rozwoju budżetowania zadaniowego.

Rola i szczegółowość planowania w układzie zadaniowym

W zależności od docelowej roli oraz zakresu budżetu zadaniowego przedstawiono alternatywne propozycje (Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej):

- ograniczenie budżetu zadaniowego wyłącznie do poziomu zadań budżetowych, ponieważ tylko ten poziom jest obecnie prezentowany w uzasadnieniu do ustawy budżetowej; takie rozwiązanie – zdaniem dysponenta – pozwoliłoby na koncentrację prac planistycznych nad celami i miernikami jedynie na tym poziomie i ograniczenie nakładów związanych z budżetem zadaniowym lub
- prezentowanie w uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej układu zadaniowego w pełnej szczegółowości.

Jednolita klasyfikacja wydatków

Zwiększeniu istotności i roli budżetu zadaniowego w ustawie budżetowej miałyby służyć **wypracowanie jednej klasyfikacji wydatków**, która zastąpiłaby dwie obecnie wykorzystywane odrębne klasyfikacje: budżetową i zadaniową (Ministerstwo Obrony Narodowej). W opinii Ministerstwa Obrony Narodowej jednym z możliwych rozwiązań byłoby zapewnienie spójności działów klasyfikacji budżetowej oraz funkcji państwa, odpowiadających w układzie zadaniowym poszczególnym obszarom działalności państwa. W podobnym kierunku zmiierają również propozycje formułowane przez Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji (por. ramka).

Integracja planowania budżetowego i planowania działalności

Kompleksowa propozycja zmian systemowych w zakresie budżetu zadaniowego sformułowana została przez Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji. Zakłada ona integrację procesów planowania budżetowego i planowania działalności, prezentację w budżecie zagregowanych kwot wydatków i deklaracji celów przy ograniczeniu prac planistycznych po stronie zarówno Ministerstwa Finansów jak i dysponentów, a także zwiększenie elastyczności na etapie wykonania ustawy budżetowej, której towarzyszyć powinno wykorzystanie budżetu zadaniowego jako instrumentu oceny skuteczności działalności i efektywności ponoszonych wydatków. Szczegóły tej koncepcji zaprezentowano w ramce.

Odgórny charakter planowania mierników wojewodów

Warta odnotowania jest również propozycja bardziej scentralizowanego podejścia do planowania z wykorzystaniem danych z pomiaru mierników (Wojewoda Kujawsko-Pomorski). Zaproponowane podejście zakłada odgórne określanie planowanego poziomu mierników oraz odgórne wyznaczanie limitów wydatków na konkretne zadania, realizowane przez jednostki. Odpowiednia konstrukcja mierników pozwoliłaby, zdaniem dysponenta, na większą elastyczność budowania budżetów poszczególnych jednostek, a także umożliwiła osiągnięcie porównywalnego poziomu wartości mierników na terenie całego kraju.

Integracja planowania budżetowego i planowania działalności (MAiC)

Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji (MAiC) zaproponowało powiązanie budżetu zadaniowego z planowaniem i prowadzeniem działalności, w miejsce budżetu zadaniowego rozumianego jako plan finansowy.

W proponowanym ujęciu układ zadaniowy stanowiłby załącznik do planu działalności: syntetyczną deklarację kluczowych działań oraz ich oczekiwanych efektów. Załącznik taki obejmowałby działania organu w roku budżetowym (a nie wydatki), realizowane przy pomocy oddanych mu do dyspozycji środków finansowych. MAiC proponuje także rozważenie rozwiązania, w którym w planie działalności poszczególne pozycje budżetu zadaniowego prezentowane byłyby kolejno, w postaci wycinków aktualnego układu zadaniowego wraz z opisem zamiarów i uzasadnieniem wykonywanej działalności.

Powyższym zmianom powinno towarzyszyć docelowe zastąpienie obecnej klasyfikacji nowym układem zadaniowym, możliwie syntetycznym i – dla celów porównywalności międzyokresowej – stabilnym. W strukturze układu zadaniowego MAiC proponuje wydzielenie pozycji klasyfikacyjnych dwójakiego rodzaju, tzn.:

- statych, pojemnych agregatów, obejmujących podstawową, powtarzalną działalność administracji rządowej (z deklaracją kluczowych działań oraz oczekiwanych efektów działań),
- operacyjnych, służących celom zarządczym, w tym pomiarowi efektywności i skuteczności wydatków poszczególnych organów; pozycje te dotyczyłyby zadań publicznych o charakterze programowym i projektowym, tj. zadań publicznych ograniczonych w czasie, wpisujących się w zamknięte obszary działalności, ustalanych przez danego ministra lub inny organ centralny.

W opinii MAiC (co jest zbieżne z kierunkiem nakreślonym przez Ministerstwo Finansów) należy dążyć do tworzenia jednostek klasyfikacyjnych, które mają charakter wyłączny dla danego dysponenta lub w których jego zarządcza i merytoryczna działalność jest dominująca. Cele i mierniki w sposób dynamiczny powinny odzwierciedlać podstawowe zamierzenia władz publicznych, opisane szczegółowo w zreformowanym planie działalności. MAiC proponuje jednocześnie przywrócenie zasady ograniczenia liczby celów i mierników do jednego, co najmniej na najniższym poziomie układu zadaniowego.

Jednocześnie MAiC proponuje bardziej elastyczne podejście do planowania wydatków – szczegółowość planowania wydatków w układzie zadaniowym ograniczona zostałaby do grup ekonomicznych (a nie paragrafów). Na etapie wykonania dostępna byłaby natomiast bardziej szczegółowa informacja o wydatkach, tj. na poziomie obecnych paragrafów.

Wnioski

Najważniejsze postulaty i propozycje zgłoszone przez dysponentów dotyczą:

- 1) potrzeby stabilizacji struktury układu zadaniowego dla zapewnienia większej porównywalności danych o skuteczności wykonywanej działalności i efektywności wydatkowania środków publicznych w perspektywie wieloletniej,
- 2) uregulowania zasad wykonywania budżetu w układzie zadaniowym oraz dostosowania rozwiązań w zakresie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym do zmienionych rozwiązań w zakresie planowania,
- 3) ujednolicenia rozwiązań stosowanych przez wojewodów.

Wyniki analizy potwierdzają, że należy kontynuować działania na rzecz uproszczenia układu zadaniowego. Opracowania wymagają w szczególności wskazówki dotyczące ujmowania w układzie zadaniowym wydatków finansowanych z części 85. Pogłębionej analizy wymagają także przebieg procesu planowania w układzie zadaniowym oraz dotychczasowe funkcjonowanie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym. Zmiany w zakresie sprawozdawczości powinny zmierzać w kierunku zwiększenia skuteczności pomiaru efektywności wydatków (tj. rezygnacji z obowiązku półrocznego sprawozdawania mierników zadań i wprowadzenia półrocznej sprawozdawczości mierników działań). W dalszej perspektywie należy natomiast przeprowadzić kompleksową analizę dotyczącą możliwości integracji budżetu zadaniowego i tradycyjnego, w tym w oparciu o jednolitą zadaniową klasyfikację wydatków.