

Rozdział XII

Wydatki budżetu państwa w układzie zadaniowym w roku 2008

Zgodnie z art. 124 pkt 9 ustawy o finansach publicznych w brzmieniu po nowelizacji z dnia 8 grudnia 2006 r. do projektu ustawy budżetowej dołącza się uzasadnienie zawierające w szczególności:

„Zestawienie zadań, w ramach planowanych kwot wydatków wraz z opisem celów przedmiotowych zadań, mierników wykonania oraz przewidywanych wieloletnich kosztów finansowych związanych z ich realizacją.”

Budżet zadaniowy prezentowany w „Uzasadnieniu do ustawy budżetowej na 2008 r.” stanowi pierwszy etap wdrażania budżetu zadaniowego. Wdrożenie budżetu zadaniowego ma ułatwić spełnienie kryteriów konwergencji oraz implementację Strategii Lizbońskiej oraz uznawane jest za bardzo ważny cel reformy finansów publicznych. Ujęte jest zatem w Programie Konwergencji oraz Dokumentie Implementacyjnym Krajowego Programu Reform. W Programie Konwergencji opracowywanym na przełomie roku 2005 i 2006 wpisano w rozdziale poświęconym finansom publicznym: „Rząd rozpoczął prace nad propozycją wdrożenia budżetu zadaniowego. Zadaniowa struktura budżetu ma być narzędziem wspomagającym proces zasad dobrego zarządzania środkami publicznymi, służącym większej przejrzystości środków publicznych. Stopniowe tworzenie zadaniowego ujęcia wydatków z budżetu państwa (lub wszystkich środków publicznych) powinno być powiązane z przygotowaniem systemu wieloletniego planowania budżetowego w Polsce. Wprowadzenie wieloletniego planowania budżetowego ułatwi jednostkom administracji rządowej tworzenie programów w celu zrealizowania danych zadań oraz określenie poziomu wydatków w wymienionych wyżej programach”.

Istotą budżetu zadaniowego jest wprowadzenie zarządzania środkami publicznymi poprzez cele odpowiednio skonkretyzowane i zhierarchizowane, na rzecz osiągnięcia określonych rezultatów (realizacji zadań), mierzonych za pomocą ustalonego systemu mierników. Sednem budżetu zadaniowego jest to, że jego zakres jest szerszy od zakresu budżetu tradycyjnego, o tzw. część sprawnościową (zadaniową) tzn. o część, która informuje o tym, jakim celom służą wydatki publiczne i jakie efekty uzyskuje się z nakładów publicznych. Niemożliwe jest prowadzenie dyskusji o stopniu realizacji celów i rezultatów uzyskanych z nakładów publicznych jeśli nie jest przejrzyste pokazana struktura wydatków. Odpowiedź na pytanie „na co idą środki publiczne” ma kluczowe znaczenie.

Budżet zadaniowy w swej ścisłej formule dotyczy budżetu po stronie wydatków. W wersji szerszej budżet zadaniowy obejmuje skonsolidowane w ramach zdań poszczególnych dysponentów części budżetowych wydatki budżetu państwa, państwowych funduszy celowych oraz państwowych osób prawnych, wymienionych w art. 4 ust. 1 pkt 12 ustawy.

Dotyczy więc najważniejszego aktu prawnego uchwalanego przez Parlament, którym jest ustawa budżetowa. Wydatki budżetu państwa w budżecie zadaniowym uporządkowane są tak, aby znajdowały odniesienie do odpowiednich zadań, celów i mierników. Budżet zadaniowy daje odpowiedzi na następujące 5 podstawowych pytań:

- 1) **jakie zadania** wykonują ministerstwa i urzędy centralne,
- 2) **jakie wydatki** przeznacza społeczeństwo na poszczególne zadania,
- 3) **jakie cele** mają być osiągnięte,
- 4) **jakie efekty** (rezultaty) mają przynieść zamierzone cele,
- 5) **w jakim stopniu** udało się doprowadzić do zamierzonych celów.

W tym celu, zgodnie z notą budżetową dla każdego dysponenta wydzielono zadania, stanowiące względnie wyodrębnione obszary działalności. W ramach zadań wydzielono kolejne podobszary działalności którym przypisano wydatki budżetu państwa na rok 2008 z wyszczególnieniem celów i mierników.

Zestawienie zadań, o którym mowa w art. 124 pkt 9 ustawy o finansach publicznych, obejmuje wydatki budżetu państwa oraz państwowych osób prawnych, wymienionych w art. 4 ust. 1 pkt 12 ustawy, sporządzane w układzie zadań, wraz ze wskazaniem dla każdego zadania:

- a) celów, które planuje się osiągnąć w wyniku realizacji zadania,
- b) mierników, określających stopień realizacji celów,
- c) wydatków planowanych na dany rok budżetowy,
- d) źródeł finansowania planowanych wydatków.

Zestawienie zadań jest sporządzone w podziale na dysponentów części budżetowych.

Zadanie, o którym mowa w art. 124 pkt 9 ustawy o finansach publicznych, jest zespołem działań finansowanych z budżetu państwa lub innych źródeł publicznych, którego celem jest osiągnięcie określonego ilościowo lub jakościowo efektu. Zadanie obejmuje całość wykonywanych lub zleczanych przez jednostki podsektora rządowego w danej dziedzinie działań. Określa się nazwę zadania, jego cel, miernik realizacji założonego celu oraz wysokość planowanych wydatków na jego realizację.

Całość działalności danego dysponenta jest ujęta w poszczególne zadania budżetowe. Zadania nie są zbyt liczne – dąży się do tego, aby w sposób syntetyczny grupować działania, które służą osiągnięciu jednego celu.

Wyróżnia się zadanie „Tworzenie i koordynacja polityki”, w którym ujmowane są działania mające charakter wspólny (ogólny) dla zadań realizowanych w ramach całej części budżetowej lub jednostki realizującej zadania, i nie dające się przypisać do poszczególnych zadań. Dotyczą one w szczególności zarządzania oraz obsługi administracyjnej i technicznej dysponenta, a zwłaszcza:

- a) merytorycznej koordynacji działalności dysponenta, planowania strategicznego i operacyjnego, obsługi merytorycznej ministra, wojewody lub kierownika urzędu centralnego,
- b) administracyjnej obsługi realizacji zadań (przykładowo: kadr, księgowości, kontroli wewnętrznej i audytu, archiwum, działań z zakresu BHP, działań z zakresu Obrony Cywilnej),
- c) obsługi technicznej (usług transportowych, informatycznych, ochrony, sprzątnia budynku, remontów).

Jeżeli dysponent odpowiada za więcej niż jedną część budżetową, zadania dysponenta są definiowane dla każdej części osobno lub obejmują wydatki, które znajdują się w różnych częściach budżetowych.

Zadanie jednocześnie obejmuje działania finansowane w całości ze źródeł krajowych i działania realizowane w ramach programów operacyjnych.

Dysponent części budżetowej wykazuje zadania, które będą finansowane ze środków ujętych w danej części budżetowej, a większości przypadków części budżetowych, których dysponentami są właściwi ministrowie, również ze środków pochodzących z innych źródeł.

Dysponent części budżetowej wykazuje także zadania realizowane przez nadzorowane przez niego podmioty wymienione w art. 4 ust. 1 pkt 12 ustawy o finansach publicznych.

Dla każdego zadania jest określony cel, który zamierza się osiągnąć w wyniku jego realizacji. Zgodnie z powszechnie obowiązującymi standardami cele powinny być:

- a) konkretne – nie mogą pozostawiać pola dla swobodnej ich interpretacji; winny być na tyle precyzyjnie sformułowane, aby można było w oparciu o nie ustalić mierniki. Cel taki pozwala na jednoznaczne sformułowanie miernika,
- b) mierzalne, co pozwala na stwierdzenie, czy zostały osiągnięte,
- c) zaakceptowane przez jednostki odpowiedzialne za jego realizację,

- d) realistyczne – ambitne, lecz zarazem możliwe do osiągnięcia,
- e) określone w czasie; jeśli realizacja celów nie jest umieszczona w konkretnym horyzoncie czasowym, są one nieprecyzyjne.

Cele są formułowane tak, aby odnosiły się do efektów działań, a nie do działań, które służą ich osiągnięciu.

Aby właściwie określić stopień realizacji celów zadania, dobrano najlepsze pod względem metodologicznym mierniki. Zgodnie z wytycznymi Unii Europejskiej, wszystkie mierniki wykorzystywane w procesie ewaluacji muszą być:

- a) adekwatne – ściśle powiązane z celami zadania; muszą one odzwierciedlać podstawowy cel, któremu realizacja zadania będzie służyć,
- b) akceptowane przez jednostki, realizujące dane zadanie,
- c) wiarygodne, a także łatwe do zrozumienia dla osób nieposiadających szczegółowej znajomości tematu,
- d) łatwe do monitorowania; proces pozyskiwania danych powinien być ponadto racjonalny kosztowo (proces zbierania informacji nie może być droższy niż realizacja samego zadania lub stanowić istotnej części jego kosztów),
- e) odporne na manipulację.

Mierniki użyte w budżecie zadaniowym stworzono aby były:

- a) zdefiniowane w sposób umożliwiający ciągłość ich pomiaru w wieloletniej perspektywie;
- b) użyte do mierzenia tylko tego, na co wykonawca zadania ma wpływ; unika się stosowania mierników, na których wysokość w niewielkim stopniu wpływa realizowane zadanie,
- c) dobrane w taki sposób, aby ich wartości mogły być uzyskane jak najszybciej po upływie okresu sprawozdawczego,
- d) wiarygodnym źródłem danych,
- e) dobrane oszczędnie, tzn. nie należy mnożyć ich liczby ponad potrzebę.

Przy formułowaniu celów i mierników realizacji zadań ważne jest, że pozostają one w zgodzie z realizowanymi przez rząd dokumentami strategicznymi, takimi jak Strategia Rozwoju Kraju (SRK) oraz resortowe dokumenty strategiczne. Wartości docelowe mierników, określone przez dysponentów środków budżetowych w budżecie zadaniowym, są spójne z poziomami tych mierników, określonymi w dokumentach strategicznych.

Docelowe poziomy mierników są określane w powiązaniu z wysokością planowanych wydatków, przy uwzględnieniu zadań i priorytetów określonych w Strategii Rozwoju Kraju oraz regulacji prawnych oczekujących na wejście w życie.

Ustalając docelowe wartości mierników, powinno się uwzględnić sytuację makroekonomiczną kraju oraz tendencje zachodzące w różnych dziedzinach gospodarki. Opracowując mierniki docelowe wyrażone w liczbach, należy mieć na uwadze czynniki demograficzne, np. planując liczbę stypendiów dla dzieci i młodzieży na najbliższe 3 lata, należy dysponować wiedzą na temat liczby dzieci i młodzieży w wieku szkolnym w rozpatrywanym okresie.

Równie istotne przy planowaniu docelowej wartości mierników jest uwzględnienie światowych uwarunkowań społeczno-gospodarczych oraz politycznych.

Budżetem zadaniowym w 2008 r. objęto wydatki 67 dysponentów, ujęte w 82 częściach budżetowych. W większości przypadków zadania były formułowane w ramach danej części budżetowej. W przypadku dwóch dysponentów – ze względu na brak precyzyjnego podziału merytorycznego pomiędzy poszczególnymi częściami i wzajemne przenikanie się realizowanych działań – odstąpiono od podziału na części budżetowe. Sytuacja taka ma miejsce w przypadku Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej (część 31. Praca, część 44. Zabezpieczenie społeczne, część 63. Rodzina) oraz Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi (część 32. Rolnictwo, część 33. Rozwój wsi, część 35 Rynki Rolne). W przypadku części 19. Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe budżetem zadaniowym objęto wydatki dotyczące działalności administracji podatkowej, służby celnej oraz kontroli skarbowej.

W większości przypadków, dla mierników określono ich wartość bazową oraz wartość jaką planuje się osiągnąć na koniec roku 2008. Za wartość bazową miernika, w zależności od dostępnych danych dysponenci przyjmowali planowany poziom miernika na koniec 2007 r. lub jego wartość na koniec roku 2006. W przypadku, jeżeli dane dotyczące wartości mierników są w trakcie gromadzenia lub są to nowe mierniki w tabeli użyto sformułowania „będzie monitorowany”.