

KOMUNIKAT Nr 9
MINISTRA FINANSÓW¹⁾
z dnia 17 czerwca 2009 r.

**w sprawie standardów definiowania celów dla jednostek sektora finansów publicznych w
zadaniowym planie wydatków na rok 2010**

Na podstawie ust. 89 pkt 3 załącznika nr 77 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 20 maja 2009 r., w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2010 (Dz. U. Nr 80, poz. 673), określa się Standardy definiowania celów dla jednostek sektora finansów publicznych w zadaniowym planie wydatków na rok 2010, stanowiące załącznik do niniejszego komunikatu.

MINISTER FINANSÓW



W zastępstwie Ministra Finansów
SEKRETARZ STANU
Elżbieta Szchocka-Roguska

¹⁾ Minister Finansów kieruje działem administracji rządowej - budżet, na podstawie § 1 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 listopada 2007 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Finansów (Dz. U. Nr 216, poz. 1592).

DYREKTOR DEPARTAMENTU
REFERATU FINANSÓW PUBLICZNYCH
Marta Postula

ZASTĘPCA DYREKTORA
Departamentu Prawnego
Grzegorz Dostuń

Za zgodność pod względem
prawnym i redakcyjnym
DYREKTOR
Departamentu Prawnego
Bożena Zwolenik
Radca prawny
16.6.09.

Standardy definiowania celów dla jednostek sektora finansów publicznych w zadaniowym planie wydatków na rok 2010

Wprowadzenie

Dobór odpowiednich celów, a także ich poprawne sformułowanie ma podstawowe znaczenie dla skutecznego funkcjonowania budżetu zadaniowego. Odpowiednio wybrany cel umożliwi jednoznaczne oraz przejrzyste określenie przyczyn wydatkowania środków publicznych na dane zadanie, potrzeb o charakterze społeczno-gospodarczym, jakie realizacja tego zadania ma zaspokoić, oraz stopnia i terminu w jakim potrzeby te powinny być zrealizowane. Po realizacji danego zadania, dzięki analizie mierników przypisanych w sposób adekwatny do celu tego zadania, można ocenić stopień realizacji tego celu, a więc – skuteczność oraz efektywność działania danej instytucji publicznej.

Zgodnie ze standardami stosowanymi w Unii Europejskiej, dla ustanowienia standardów opracowywania celów dla budżetu zadaniowego adaptuje się i odpowiednio rozwija (w oparciu o dotychczasowe doświadczenia krajowe) metodykę SMART¹. Zgodnie z tą metodyką, cele w budżecie zadaniowym powinny być precyzyjne i konkretne (proste, przejrzyste), mierzalne, osiągalne, istotne, realistyczne, określone w czasie. Należy dążyć do tego, aby formułowane cele w jak największym stopniu odzwierciedlały te wymogi, a wszystkie wyjątki od tej reguły powinny być uzasadnione specyfiką przedmiotu celu lub działania, za pomocą którego ten cel będzie osiąganym.

1 Adekwatność celów zadaniowego planu wydatków do uwarunkowań społeczno-gospodarczych

1.1. Wybór poszczególnych celów przez dysponenta powinien być oparty na wnikliwej, realistycznej analizie możliwości strategicznych państwa w danym obszarze, dla którego są formułowane cele, przy uwzględnieniu obecnych i spodziewanych uwarunkowań wewnętrznych oraz zewnętrznych oraz rozwoju społeczno-gospodarczego kraju w kontekście perspektywy wieloletniej.

1.2. Cele zdefiniowane w ramach budżetu zadaniowego powinny być określane przez dysponenta w wyniku analizy i konkretyzacji:

a) oczekiwań i obiektywnych potrzeb społecznych (wszystkich grup społecznych oraz zawodowych),

¹ Zob. European Commission, IMPACT ASSESSMENT GUIDELINES, 15 January 2009 -SEC(2009) 92.

b) możliwości podmiotów je realizujących (finansowych, organizacyjnych, kadrowych, technicznych, itp.),

c) niezależnych czynników zewnętrznych mogących mieć wpływ na proces realizacji zadań/podzadań przez instytucje publiczne.

2 Zgodność celów zadaniowego planu wydatków z celami zawartymi w dokumentach strategicznych

2.1. Cele w zadaniowym planie wydatków powinny być zgodne ze wszystkimi celami strategicznymi zapisanymi w dokumentach o charakterze strategicznym, niezależnie od okresu obowiązywania celów nadrzędnych, ze szczególnym uwzględnieniem tych dokumentów, których autorem jest jednostka sektora finansów publicznych formułująca cel dla zadaniowego planu wydatków.

2.2. Cele zadaniowego planu wydatków powinny w szczególności wpisywać się w cele Strategicznego Planu Rządu (SPR) oraz Strategii Rozwoju Kraju (SRK).

2.3. W celu zapewnienia zgodności, o której mowa w ppkt 1 i 2, powinno się uwzględniać całość okresu, w którym obowiązują dokumenty strategiczne. Jeżeli perspektywa celu zawartego w dokumencie strategicznym przekracza okres dla realizacji celu przewidzianego w zadaniowym planie wydatków, należy dążyć do takiego zaplanowania celu zadania/podzadania, aby był on celem obrazującym osiągnięcie jednego z etapów niezbędnych dla realizacji celu o dłuższej perspektywie.

2.4. Cele zadaniowego planu wydatków dotyczące zadań oraz podzadań powinny być spójne z aktualnymi dokumentami rządu o charakterze programowym.

2.5. Cele zadaniowego planu wydatków dotyczące zadań oraz podzadań odnoszących się do programów wieloletnich powinny być spójne z celami tych programów, określonymi przez akty prawne je powołujące.

3 Szczegółowe standardy definiowania celów w zadaniowym planie wydatków

3.1. Uwzględniając powyższe uwagi dotyczące adekwatności oraz zgodności celów (pkt 1 i 2) określa się następujące standardy, zgodnie z którymi cele powinny być:

1. **istotne** – tzn. obejmować najważniejsze obszary działalności dysponenta. Jednocześnie cele powinny odzwierciedlać istotne potrzeby społeczno-ekonomiczne kraju, zawarte m.in. w dokumentach strategicznych i bieżącym programie rządu. Cel musi być postrzegany jako potrzebny zarówno z punktu widzenia społeczeństwa, jak również jednostek go realizujących. Powinien w sposób istotny (skala oraz zakres czasowy oraz przedmiotowy rezultatu) przyczyniać się do zaspokojenia potrzeb społecznych w zakresie danej polityki państwa. O istotności celów na poziomie podzadań należy mówić w szczególności wtedy, kiedy osiągnięcie danego celu jest ważne dla realizacji celu nadrzędnego – tj. celu zadania, do którego przypisane jest dane podzadanie.

2. **precyzyjne i konkretne** – tzn. odnosić się bezpośrednio do podstawowego, zamierzonego wyniku realizacji zadań i podzadań. Należy je formułować w sposób jasny i zapewniający ich jednoznaczną interpretację. Należy unikać zbyt szczegółowych, obszernych definicji, a także technicznych skrótów bez ich objaśnienia. Celem nie powinno być samo działanie/czynność realizowane przy użyciu wydatków, ale rezultat/efekt interwencji państwa

wykonywanej przy użyciu tych środków. Cel powinien zawierać w sobie opis przedmiotu lub stanu rzeczy, które mają być wynikiem realizacji zadania/podzadania.

3. **spójne** – tzn. zapewniające wzajemną zgodność celów w ramach hierarchii struktury budżetu zadaniowego. Każdy z celów sformułowanych dla podzadań powinien być zgodny z celem nadrzędnym – tj. z celem zadania, które te podzadania współrealizują. Cele umieszczone w zadaniowym planie wydatków, w poszczególnych zadaniach i podzadaniach powinny być sformułowane w taki sposób, aby wzajemnie nie powielały się nazwą, treścią oraz kierunkiem interwencji.

4. **mierzalne** – tzn. sformułowane tak, aby stopień ich osiągnięcia był możliwy do zmierzenia za pomocą mierników, odpowiednich dla danego poziomu struktury zadaniowego planu wydatków, dla których dostępne są dane zarówno na etapie planowania, jak i w momencie realizacji budżetu. Jedyne w wyjątkowych przypadkach cele mogą być opierane na pomiarze logicznym lub opisowej charakterystyce bądź też własnej skali pomiaru (np. stopień realizacji celu: *zły, dostateczny, dobry, b. dobry*).

5. **określone w czasie** – tzn. cel powinien uwzględniać okres, w którym ma być realizowany. Powinno się precyzyjnie określić termin, w którym możliwa jest realizacja celu. Cel nie mający zapewnionej odpowiedniej perspektywy czasowej uznaje się za niemożliwy do osiągnięcia. Powinien odnosić się do przyszłości w kontekście stanu istniejącego w chwili obecnej tj. opisywanego przez wartość bazową dobranej do tego celu miernika.

6. **realistyczne** – tzn. cele powinny być sformułowane w taki sposób, aby już w założeniu brać pod uwagę ocenę ryzyka ich realizacji. Jednakże cel powinien oscylować wokół spodziewanych pozytywnych wyników wykonania zadania, a nie minimum zapewniającego pewność osiągnięcia celu. Cele powinny zakładać rozwój/postęp wyników w obszarze danej polityki – nie jedynie utrzymywać stan obecny w tym zakresie. Postęp nie jest konieczny tylko i jedynie w takich przypadkach, gdy np. wyniki danej działalności kształtują się na poziomie optymalnym dla możliwości państwa, a założeniem celu jest utrzymanie poziomów osiągniętych w poprzednich okresach sprawozdawczych.

UZASADNIENIE

Komunikat Ministra Finansów w sprawie standardów definiowania celów dla jednostek sektora finansów publicznych w zadaniowym planie wydatków na rok 2010 (zwany dalej - Komunikatem), jest wykonaniem delegacji wynikającej z ust. 89 pkt 3 załącznika nr 77 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 20 maja 2009 r., w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2010 (Dz. U. Nr 80, poz. 673).

Komunikat ustala standardy definiowania celów dla jednostek sektora finansów publicznych w zadaniowym planie wydatków na rok 2010, co jest koniecznym warunkiem dla opracowania tego planu, zgodnie z wymogiem art. 124 pkt 9 ustawy o finansach publicznych.

Ustalenie jednolitych zasad stanowienia celów ma fundamentalne znaczenie dla prawidłowego opracowania oraz funkcjonowania budżetu zadaniowego, który jest określany w piśmiennictwie jako *nowoczesne narzędzie zarządzania finansami publicznymi w oparciu o cele, zorientowane na osiągnięcie rezultatów*.

Dzięki poprawnemu formułowaniu celów dla każdego z zadań oraz podzadań budżetu zadaniowego, istnieje możliwość określania zakładanych rezultatów wydatkowania środków publicznych, poprzez które są finansowane te przedsięwzięcia. Cele powodują więc, iż budżet państwa staje się bardziej zrozumiały i przejrzysty, a przypisywanie do tych celów mierników, oceniających stopień ich realizacji, umożliwia monitorowanie oraz ewaluację skuteczności, a także efektywności realizacji zadań publicznych.

Ponadto należy podkreślić, iż znaczenie budżetu zadaniowego polega też na tym, iż w tej metodzie po raz pierwszy - w tak szerokim zakresie - występuje powiązanie celów wynikających z dokumentów strategicznych i programowych rządu, z odpowiednimi środkami publicznymi, planowanymi również w ujęciu wieloletnim, a przeznaczonymi na realizację tych celów. Skutkiem takiej zależności (w dłuższej perspektywie) może być również polepszenie jakości systemu planowania strategicznego państwa, gdyż opracowywane - na potrzeby dokumentów strategicznych - cele, będą musiały mieć zagwarantowaną pewność ich finansowania.

Zgodnie z ust. 89 pkt 4 załącznika nr 77 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 20 maja 2009 r., w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2010 (Dz. U. Nr 80, poz. 673), w trakcie przygotowania standardów definiowania celów, o których mowa w ust. 89 pkt 3 tego załącznika, a które zostały zamieszczone w Komunikacie, Koordynator krajowy budżetu zadaniowego, na mocy upoważnienia Ministra Finansów, wydanego na podstawie art. 34 ust. 1 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (Dz. U. z 2003 r. Nr 24, poz. 199, z 2004 r. Nr 238, poz. 2390 i Nr 273, poz. 2703, z 2005 r. Nr 169, poz. 1414 i Nr 249, poz. 2104, z 2006 r. Nr 45, poz. 319, Nr 170, poz. 1217 i Nr 220, poz. 1600, z 2008 r. Nr 227, poz. 1505 oraz z 2009 r. Nr 42, poz. 337), poddał je uprzednio opinii przedstawicieli kierownictw poszczególnych ministerstw.