

**KOMUNIKAT Nr
MINISTRA FINANSÓW
z dnia 12 kwietnia 2010 r.**

**w sprawie standardów definiowania celów dla jednostek sektora finansów
publicznych w zadaniowym planie wydatków na rok 2011**

Na podstawie ust. 86 pkt 3 załącznika nr 76 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 12 marca 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2011 (Dz. U. Nr 42, poz. 245), określa się standardy definiowania celów dla jednostek sektora finansów publicznych w zadaniowym planie wydatków na rok 2011, stanowiące załącznik do niniejszego komunikatu.



MINISTER FINANSÓW

W zastępstwie Ministra Finansów
SEKRETARZ STANU

Elżbieta Suchocka-Roguska

Standardy definiowania celów dla jednostek sektora finansów publicznych w zadaniowym planie wydatków na rok 2011

Wprowadzenie

Dobór odpowiednich celów, a także ich poprawne sformułowanie ma podstawowe znaczenie dla skutecznego funkcjonowania budżetu zadaniowego. Odpowiednio wybrany cel umożliwia 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 cel ten będzie osiągany.

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:

- 1) oczekiwań i obiektywnych potrzeb społecznych (wszystkich grup społecznych oraz zawodowych);

¹⁾ Zob.: Rozporządzenie Rady (WE, EURATOM) NR 1605/2002 z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich (Dz. U. L. 248 z 16 września 2002).

- 2) możliwości podmiotów je realizujących (finansowych, organizacyjnych, kadrowych, technicznych, itp.);
- 3) 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 kierunki polityki społeczno-gospodarczej Rady Ministrów, a także w cele średniookresowej strategii rozwoju kraju, jak też w pozostałe strategie, o których mowa w ustawie z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2009 r. Nr 84, poz. 712 i Nr 157, poz.1241).

2.3. W celu zapewnienia zgodności, o której mowa w ppkt 2.1. i 2.2., 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

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 zgodności 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. Jedynie 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 dobranego do tego celu miernika;

6) **realistyczne** – tzn. cele powinny być sformułowane w taki sposób, aby już w założeniu brać pod uwagę ocenę ryzyk 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 2011 (zwany dalej – Komunikatem), jest wykonaniem delegacji wynikającej z ust. 86 pkt 3 załącznika 76 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 12 marca 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2011 (Dz. U. Nr 42, poz. 245).

Komunikat ustala standardy definiowania celów dla jednostek sektora finansów publicznych w zadaniowym planie wydatków na rok 2011, co jest koniecznym warunkiem dla prawidłowego opracowania materiałów planistycznych, o których mowa w art. 138 ust. 6 pkt 7 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 oraz z 2010 r. Nr 28, poz. 146)

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 osiąganie 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 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. 86 pkt 4 załącznika nr 76 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 12 marca 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2011 (Dz. U. Nr 42, poz. 245), w trakcie przygotowania standardów definiowania celów, o których mowa w ust. 86 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 późn. zm.), podda je uprzednio opinii przedstawicieli kierownictw poszczególnych ministerstw.