Ministerstwo Finansów
Rzeczypospolitej Polskiej

BUDŻET ZADANIOWY JAKO ELEMENT REFORMY SEKTORA FINANSÓW PUBLICZNYCH W POLSCE

KONFERENCJA MIĘDZYNARODOWA „Budżet zadaniowy – perspektywy dla Polski”
KRAKÓW, 2-3 LISTOPAD 2008 r.

DR MARTA POSTUŁA
DYREKTOR DEPARTAMENTU REFORMY FINANSÓW PUBLICZNYCH
W MINISTERSTWIE FINANSÓW

Konferencja zorganizowana w ramach szkoleń dotyczących budżetu zadaniowego organizowanych przez Ministerstwo Finansów, ramach priorytetu V Dobre rządzenie, Programu Europejskiego Kapitał Ludzki, mających być współfinansowanymi z Europejskiego Kapitału Społecznego

Geneza budżetu zadaniowego w Polsce

KRAKÓW – „KOLEBKĄ” POLSKIEGO BUDŻETU ZADANIOWEGO

- Inicjatywa wprowadzenia budżetu zadaniowego do polskich finansów publicznych została zapoczątkowana **inicjatywą obywatelską – po raz pierwszy została podjęta przez samorząd terytorialny,**

- Doświadczenia we wdrażaniu tej **met**ody sięgają **1994 roku**, kiedy to w KRAKOWIE rozpoczęto reformę **metody** planowania wydatków, starając się wdrożyć równocześnie wieloletnie pla**nowanie** finansów (Plan Wieloletni Finansów). Za przykładem tego miasta – **w latach 90.** – budżet zadaniowy wdrażano w **Lublinie, Szczecinie, Poznaniu,**

- Działania te możliwe były dzięki współpracy **polskich jednostek s**amorządu terytorialnego z **Agencją Rozwoju Międzynarodowego USAID (najw**iększym programem był *Local Government Partnership* ***Program*) oraz wsparciu z** brytyjskiego funduszu *Know – How*),

Tania, efektywna i skuteczna administracja publiczna

Docelowymi korzyściami z wprowadzenia budżetu zadaniowego w Polsce ma być:

- **racjonalne wykorzystanie zasobów przez administrację publiczną**, co obniży koszty funkcjonowania państwa (m.in. poprzez eliminację wydatków zbędnych), co pozwoli na przeniesienie oszczędności na zadania priorytetowe, a także doprowadzi do optymalizacji poziomu zatrudnienia w sektorze publicznym,

- **zapewnienie spójności planowania środków** na zadania realizowane przez różne instytucje, w ramach wspólnej realizacji poszczególnych funkcji budżetowych państwa,

- **podwyższenie skuteczności i efektywności funkcjonowania instytucji administracji rządowej i sądownictwa**, co będzie miało m.in. korzystny wpływ na poprawę warunków działalności gospodarczej,

- **bardziej wszechstronna i miarodajna kontrola oraz ocena wydatkowania środków przez administrację publiczną**, uwzględniająca w większym stopniu **aspekt jakościowy oraz ilościowy poniesionych kosztów** (rezultaty wydatkowania środków publicznych).

Budżet zadaniowy – budżetem społeczeństwa obywatelskiego

Budżet zadaniowy zakłada:

- informowanie obywateli o planowanych rocznych efektach wydatków budżetowych oraz o stopniu ich osiągnięcia przez poszczególne instytucje państwa
- zwiększenie zakresu i standaryzację pomiaru usług świadczonych obywatelom przez instytucje instytucje publiczne
- poprawę przejrzystości i powszechnej zrozumiałości zapisów budżetu przez obywateli.

W wyniku realizacji tych założeń...

- zwiększy się udział społeczeństwa, pracodawców i organizacji pozarządowych w recenzowaniu i kontroli wydatków poniesionych na poszczególne polityki państwa,
- podwyższy się jakość i efektywność świadczeń instytucji państwa wobec społeczeństwa, realizowanych za pośrednictwem realizowanych polityk,
- zwiększy się odpowiedzialność polityczna kierownictwa poszczególnych instytucji państwowych, którzy będą rozliczać się z uzyskania konkretnych efektów, a nie ze stopnia wydatkowania środków publicznych,
- polepszy się merytoryczny poziom debat wyborczych w wyborach parlamentarnych.

PRACE NAD WDRAŻANIEM POLSKIEGO BUDŻETU ZADANIOWEGO:

- **są faktycznym narzędziem dla realizacji zapisu art. 35 ust. 3 pkt 1 ustawy o finansach publicznych, pochodzącego z 1999 r., zgodnie z którym:**
  „Wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów”,
  (od 2007 r. reforma realizowana jest na podstawie nowego art. 124 pkt 9 oraz 158 ust. 3 pkt 9 tej ustawy)

- **są uwzględnione w Programie Konwergencji, jako jeden z mechanizmów mający pomóc w uzyskiwaniu oszczędności w procesie wydatkowania środków publicznych, co przyczynić się ma do utrzymania kryteriów uczestnictwa Polski w strefie EURO**

- **są umieszczone w najważniejszych polskich dokumentach strategicznych: Krajowym Programie Reform na rzecz implementacji Strategii Lisbońskiej oraz Strategii Rozwoju Kraju, a także Strategicznym Planie Rządzenia jako jeden z mechanizmów mających pomóc w osiągnięciu europejskich standardów rządzenia**

- **są jednym z głównych celów priorytetu V. Dobre rządzenie Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, Europejskiego Funduszu Społecznego – a więc w dużym stopniu reforma ta jest finansowana w Polsce z funduszy strukturalnych UE (szkolenia administracji publicznej już od 2007 r.),**

Początek prac nad budżetem zadaniowym państwa

- W 2006 r. pracę nad budżetem zadaniowym zostały rozpoczęte w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów od prac o charakterze metodologicznym, przeprowadzono też **pierwszy pilotaż, który objął Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego** (w zakresie budżetu na rok 2007)

- Przełomowym punktem w rozwoju budżetu zadaniowego było **znowelizowanie przez Ministra Finansów ustawy o finansach publicznych w grudniu 2006**, na podstawie której można było wykonać pierwszy budżet zadaniowy państwa - na rok 2008,

- Budżet ten, wykonany został na zasadzie dużej uznaniowości dysponentów w kształtowaniu układu struktur na wszystkich jego poziomach i objął tylko **44% wydatków budżetu państwa,** a także nie w pełni stosował zasadę wieloletniego układu wydatków.
- Pierwsza **ewaluacja *ex - post*** tego budżetu zadaniowego zostanie przeprowadzona w I kwartale 2009 r.

Aktualny stan prac nad wdrażaniem budżetu zadaniowego państwa

- W I kwartale 2008 r. pracę nad budżetem zadaniowym zostały przeniesione do **Ministerstwa Finansów**, gdzie włączono je w zakres szeroko projektowanej reformy finansów publicznych

- Po analizie doświadczeń związanych z procesem opracowywania *budżetu zadaniowego* na rok 2008 w I kwartale 2008 zweryfikowano założenia metodologiczne w kierunku:
  - wprowadzenia **funkcjonalnego układu *zadaniowego planu wydatków***,
  - uporządkowania w rozporządzeniu **Ministra Finansów** zadań w strukturze **klasyfikującej wydatki budżetowe**, opartej na systematyce COFOG
  - opracowania **wskaźników makroekonomicznych na lata 2010-2011** umożliwiających pełne zastosowanie mechanizmu średnio-okresowego, wieloletniego planowania wydatków budżetowych

- We wrześniu 2008 r., zgodnie z harmonogramem prac budżetowych opracowano **pierwszy zadaniowy plan wydatków dla dysponentów wszystkich części budżetowych, w układzie funkcjonalnym (na rok 2009)**, zawierającym również projekcję wydatków na lata **2010-2011**

NOWE PODEJŚCIE DO ZADANIOWEGO PLANU WYDATKÓW NA LATA 2009 - 2011

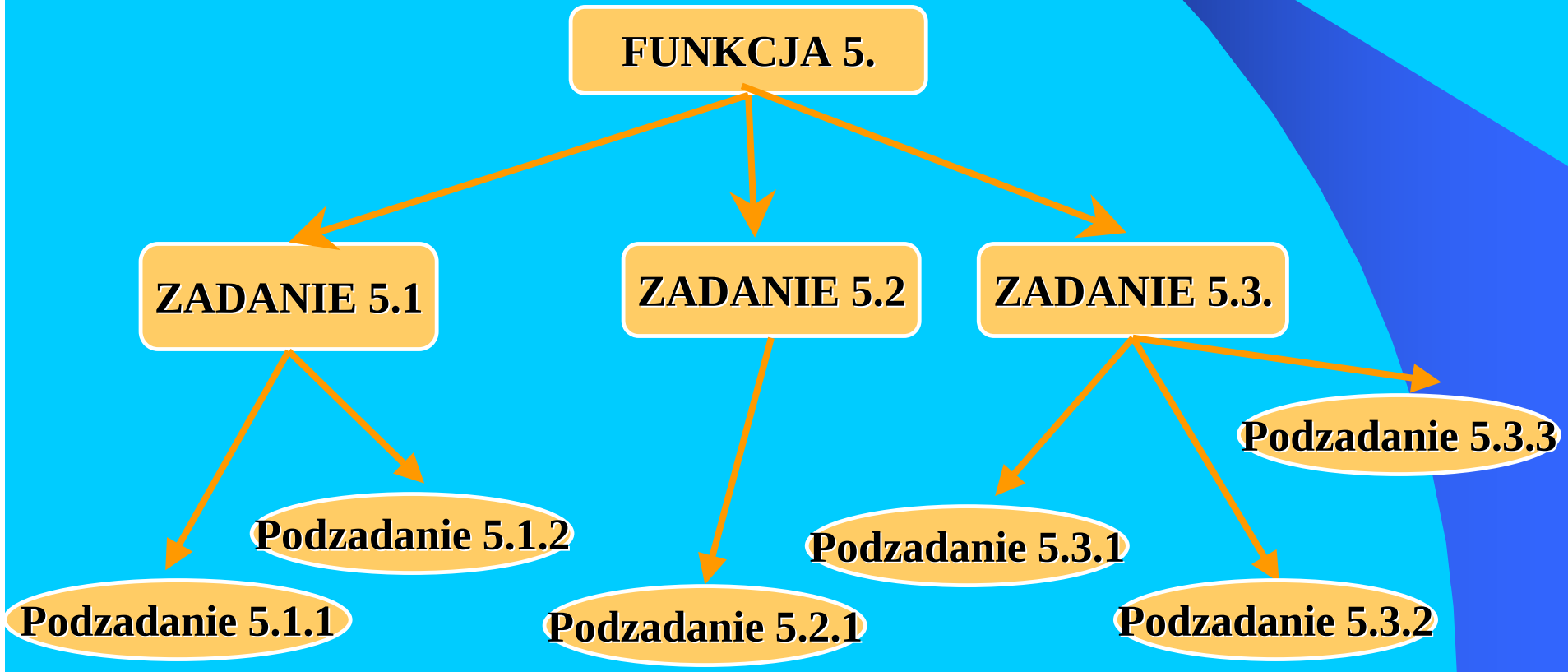
- **Budżetem zadaniowym po raz pierwszy zostali objęci wszyscy dysponenci części budżetowych.**
- **Dysponenci otrzymali zestaw określonych przez Ministra Finansów – właściwych im funkcji i zadań - w ramach których sami wyszczególniają podzadania i działania.**
- **Opracowano zadaniowy układ wydatków w ujęciu wieloletnim (trzyletnim) w na podstawie sporządzonej przez MF średniookresowej prognozy makroekonomicznej**
- **Po raz pierwszy zaprezentowano programy wieloletnie w układzie zadaniowym - w treści właściwej ustawy budżetowej**
- **Ograniczono liczbę podzadań, celów i mierników celem uzyskania jednolitej, przejrzystej struktury dokumentu a ponadto dla zapewnienia odpowiedniego stopnia agregacji podzadań**

FUNKCJONALNA STRUKTURA PROGRAMOWA ZADANIOWEGO UKŁADU WYDATKÓW NA ROK 2009

Funkcje państwa - grupują wydatki jednego obszaru działalności państwa,

Zadania budżetowe – grupują wydatki według celów (posiadają cele i mierniki),

Podzadania – grupują działania, których realizacja wpływa na osiągnięcie celów określonych na szczeblu zadania (posiadają cele i mierniki). Dla zachowania odpowiedniego poziomu agregacji podzadań ustalono limit 5. podzadań w ramach jednego zadania



PRZYKŁAD UKŁADU FUNKCJONALNEGO NA PODSTAWIE FUNKCJI 20. ORGANIZACJA POLITYKI ZDROWOTNEJ I POLITYKA ZDROWOTNA

Możliwość wspólnego wykazania wszystkich dysponentów realizujących cele wpisujące się w daną funkcję

Wykaz wszystkich celów dysponentów wyznaczonych w ramach ich polityk, dla realizowania wspólnej funkcji – możliwość sprawdzenia ich spójności

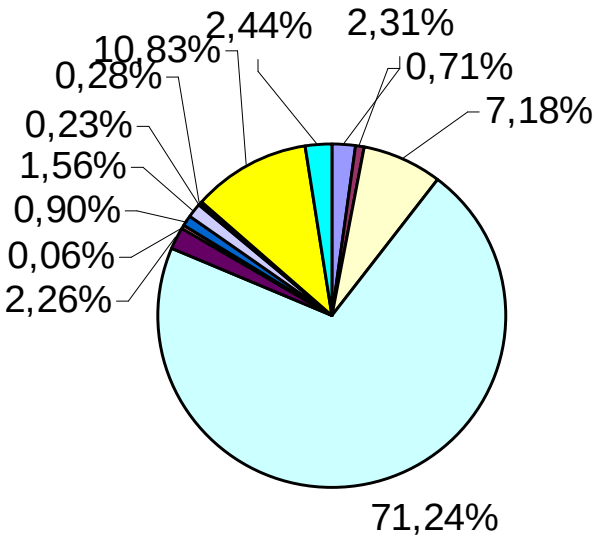
Funkcja / zadanie / podzadanie	Dysponent	Część	Cel	Miernik			Planowane wydatki budżetu państwa w 2009 r. (w tys. zł)	
				Nazwa	Wartość bazowa	Wartość w 2009 r.	Ogółem	W tym rezerwy celowe
1	2	3	4	5	6	7	8	9
FUNKCJA 20. ORGANIZACJA OPIEKI ZDROWOTNEJ I POLITYKA ZDROWOTNA							**1 724 657**	**53 790**

Możliwość porównywania pomiędzy dysponentami skuteczności i efektywności wydatkowania środków w zakresie analogicznej działalności

Konsolidacja wydatków poniesionych przez wszystkich dysponentów na cele wpisujące się w daną funkcję

PRZYKŁAD FUNKCJI O WYSOKIM STOPNIU ZRÓŻNICOWANIA

Procentowy udział dysponentów w budżecie Funkcji 3. *Działalność edukacyjna, wychowawcza i opiekuńcza państwa*



- Ministerstwo Edukacji Narodowej
- Ministerstwo Infrastruktury
- Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego
- Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego
- Ministerstwo Obrony Narodowej
- Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej
- Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi
- Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji
- Ministerstwo Sprawiedliwości
- Ministerstwo Środowiska
- Ministerstwo Zdrowia

WIELOLETNI CHARAKTER ZADANIOWEGO PLANU WYDATKÓW NA LATA 2009 - 2011

Prognoza wydatków budżetu państwa jest ujęta w układzie wieloletnim, odzwierciedlającym strukturę zadaniowego planu wydatków

Nr	Nazwa zadania	Planowane wydatki budżetu państwa (w tys. zł)		
		2009 r.	2010 r.	2011 r.
20.1.	Zapewnienie dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej	3 251 588	4 256 511	5 870 682
20.2.	Promocja zdrowia	12 262	14 111	14 780
20.3.	Realizacja polityki lekowej państwa	13 386	15 539	16 036
20.4.	Nadzór nad jakością i obrotem produktami leczniczymi, wyrobami medycznymi i produktami biobójczymi	86 029	89 061	92 104
20.5.	Nadzór sanitarno-epidemiologiczny	909 106	1 213 063	1 266 234
20.6.	Informatyzacja działalności i budowa społeczeństwa informacyjnego	0	0	0

Trzyletni horyzont projekcji wydatków budżetu państwa

Spodziewane najważniejsze korzyści ze stosowania wieloletniego planowania budżetowego

Określenie średnioterminowych ram dla polityki finansowej umożliwi:

- Uwzględnienie w planowaniu budżetowym długoterminowych trendów finansowych oraz zagrożeń finansowych
- Wyznaczenie przejrzystych celów budżetowych co korzystnie wpłynie na przepływ informacji dotyczących bieżącej sytuacji finansów publicznych
- Dokładniejsze oszacowanie wydatków, łącznych przychodów oraz deficytu wynikowego, związane z prowadzeniem określonej polityki w zakresie podatków oraz wydatków
- Zmniejszenie podatności na występowanie odchyleń od przewidzianych wydatków
- Efektywniejsze gospodarowanie środkami finansowymi m.in. funduszami unijnymi
- Skuteczniejsze przewidywanie czynników makroekonomicznych co ułatwi realizację kluczowych przedsięwzięć gospodarczych w dłuższym okresie czasu.

PROJEKT BUDŻETU PAŃSTWA NA 2009
- PROGRAMY WIELOLETNIE W UKŁADZIE ZADANIOWYM

Tak jak w latach poprzednich przedstawiono plan wydatków na programy wieloletnie w ujęciu trzyletnim

Część	Nazwa programu zadania/podzadania/działania	Cel programu	Miernik					Termin realizacji	Koszty całkowite programu (wszystkie źródła)	Nakłady do poniesienia po 2008 r.			
			Nazwa	Wartość						Ogółem	2009 r.	2010 r.	2011 r.
				Bazowa	Docelowa								
Jednostka koordynująca /realizująca					2009 r.	2010 r.	2011 r.						
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14

Dotychczas programy wieloletnie prezentowane były w budżecie jedynie poprzez umieszczenie celów i terminu ich realizacji

Teraz po raz pierwszy celom wydatków w programach wieloletnich przypisano w ustawie budżetowej mierniki (na każdy rok realizacji programów), mające ocenić stopień wykonania tych celów

PRZYKŁAD NOWEGO ZADANIOWEGO UJĘCIA PROGRAMÓW WIELOLETNICH W USTAWIE BUDŻETOWEJ NA ROK 2009

Część / Jednostka koordynująca/r	Nazwa programu zadania/podzadania/działania	Cel programu	Miernik: Nazwa	Miernik: Wartość Bazowa	Miernik: Wartość Docelowa 2009 r.	Miernik: Wartość Docelowa 2010 r.	Miernik: Wartość Docelowa 2011 r.	Termin realizacji
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Funkcja 20. Organizacja opieki zdrowotnej i polityka zdrowotna								
	Zadanie 20.1. Zapewnienie dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej							
46 Ministerstwo Zdrowia/SP ZOZ Lotnicze Pogotowie Ratunkowe	**Program/Podzadanie:** Wymiana śmigłowców Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej - Lotnicze Pogotowie Ratunkowe w latach 2005-2010	Wyposażenie SP ZOZ - Lotnicze Pogotowie Ratunkowe w 23 śmigłowce oraz symulator lotów do szkolenia pilotów	Procent powierzchni kraju objętej zasięgiem służby HEMS	49% 2008 r.	67%	92%	-	2005-2010
			Liczba nowych śmigłowców	0 2008 r.	5 do 6	23	-	

Priorytety zmian w projekcie reformy finansów publicznych w Polsce z września 2008

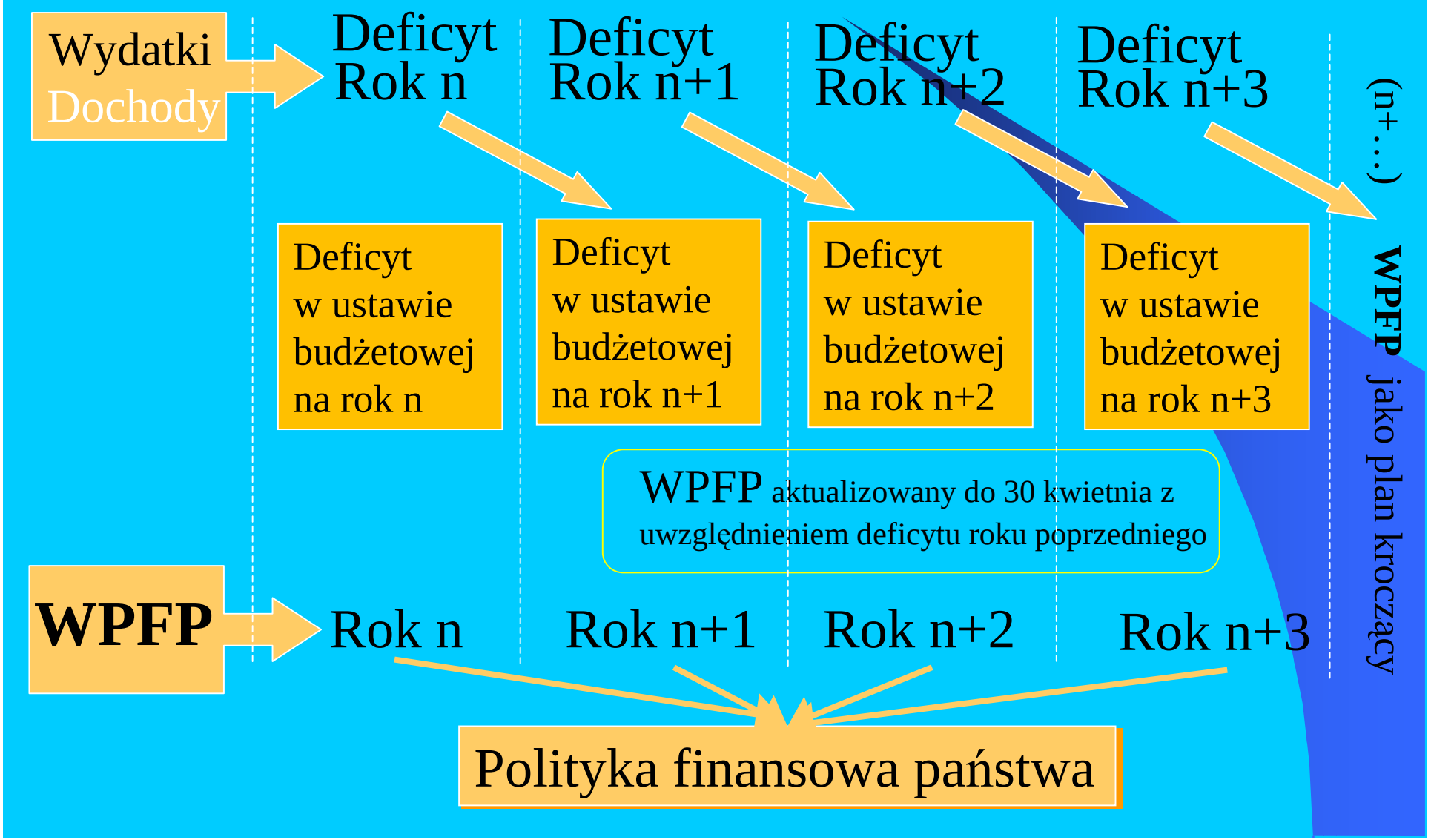
Ministerstwo Finansów opracowało nową ustawę o finansach publicznych, która zakłada bardzo szerokie zmiany mające na celu usprawnić zarządzanie sektorem rządowym, przynieść wymierne oszczędności i podnieść efektywność wydatków,

Zgodnie z tym projektem:

Najważniejsze cele zmian w finansach publicznych to wdrożenie:

- **wieloletniego planowania budżetowego, w tym planowania zadaniowego wydatków**
- **budżetu zadaniowego w układzie funkcjonalnym**

Wieloletni Plan Finansowy Państwa WPFP jako dokument ukierunkowujący politykę finansową państwa



Budżetowanie zadaniowe w projekcie ustawy finansach publicznych (I)

Jednostki organizacyjne sektora finansów publicznych, które obejmowane będą budżetowaniem zadaniowym w kolejnych latach wdrażania budżetu zadaniowego:

2009

agencje wykonawcze, państwowe fundusze celowe, państwowe osoby prawne (ZUS, KRUS i zarządzane przez nie fundusze), o których mowa w art. 9 pkt 12 projektu.

2011

- budżet środków europejskich

2012

- państwowe jednostki budżetowe

DZIĘKUJEMY ZA UWAGĘ !