

Marian Podstawka

Nowoczesne zarządzanie wydatkami publicznymi **The new public expenditure management**

W artykule tym Autor poruszył problematykę związaną w racjonalizacją wydatków publicznych poprzez zarządzanie. Jednym z instrumentów skutecznego zarządzania w sektorze finansów publicznych jest instytucja budżetu zadaniowego. Prace nad budżetem zadaniowym w Polsce rozpoczęto w 2007 r. i polegały one na opracowaniu jego struktury. W roku 2008 rozpoczęto szkolenie administracji rządowej, następnie dokonano inwentaryzacji zadań publicznych realizowanych przez państwo. Zadania te zostały podzielono na 22 Funkcje a w każdej z nich wyróżniono Zadania i Podzadania oraz Działania. Określono ich cele oraz mierniki realizacji tych celów. Z dotychczasowych polskich doświadczeń wynika, że wprowadzanie budżetu zadaniowego wiąże się z cyklicznym doskonaleniem metod i procedur pomiaru wykonania poszczególnych elementów jego struktury. Opracowanie skutecznych zasad metodologicznych oraz ich systematyczne doskonalenie jest procesem długotrwałym, a uwaga ta szczególnie odnosi się do mierników realizacji celów. Istotne znaczenie dla racjonalizacji wydatków publicznych ma także układ sektora finansów publicznych. Zdaniem Autora, niektóre podmioty (np. Lasy Państwowe) powinny zostać włączone do jego struktur i prowadzić gospodarkę finansową zgodnie z ideą budżetu zadaniowego obejmującego dochody i wydatki.

Wstęp

W Polsce od kilku lat nasilają się dyskusje, publikacje oraz prace w Ministerstwie Finansów nad usprawnieniem wydatkowania publicznych środków pieniężnych. Wykorzystuje się w tym celu instrument, który powszechnie określony jest budżetem zadaniowym. Tymczasem budżet to zestawienie przewidzianych na przyszły okres dochodów i wydatków¹.

Jeżeli sięgnąć do historii i źródeł słowa budżet, to pochodzi ono od takich słów jak w języku angielskim „budget” czy z języka francuskiego „bougette” i oznacza zarówno w jednym jak i w drugim, przypadku worek skórzany, mieszek do gromadzenia skarbów, pieniędzy itp. A zatem w pojęciu budżet w aspekcie historycznym akcent położony jest raczej na dochody a nie na wydatki. Wobec tego, iż w ramach tzw. budżetu zadaniowego chodzi głównie o wydatki i ich racjonalizację wydaje się, że określanie ich budżetem jest zbyt dużym uproszczeniem. Jeżeli używamy pojęcia budżet zadaniowy, to winniśmy mieć na uwadze zarówno dochody jak i wydatki.

Co do strony wydatkowej budżetu zadaniowego prace w Polsce są mocno zaawansowane. Natomiast niewiele dzieje się po stronie dochodowej. Wydaje się, że tu także można prowadzić bardziej intensywne prace nad jej racjonalizacją. Chodzi tu głównie o ustalenie kryteriów z inwestowania państwa na rynkach finansowych, o efekty uzyskane przez przedsiębiorstwa państwowe oraz agencje wykonawcze z tytułu gospodarowania

¹ W. Kopański: Słowni wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych, Wiedza Powszechna, Warszawa 1975 s. 146.

majątkiem publicznym itp. Ocenę zachowania państwa na rynkach finansowych można by prowadzić w wielu wymiarach. Jednym z nich mogą być efekty uzyskiwane z zakupu papierów wartościowych oraz z lokat bankowych. Drugim mogłyby być efekty wynikające z ponoszonych kosztów z tytułu zaciąganych kredytów, pożyczek, poręczeń. Jeśli zaś chodzi o efektywność gospodarowania majątkiem publicznym to kryteria efektywności jego wykorzystania mogłyby dotyczyć takich podmiotów jak: Agencja Nieruchomości Rolnych Skarbu Państwa, Gospodarstwa Państwowego „Lasy Państwowe”² oraz wielu przedsiębiorstw państwowych czy jednoosobowych spółek Skarbu Państwa. Wreszcie pewne miary efektywności po stronie dochodowej budżetu można by zastosować w szeroko rozumianym aparacie skarbowym. Chodzi tu o koszty pozyskiwania wpływów podatkowych. Racjonalizowanie tych kosztów mogłoby w końcowym efekcie prowadzić do uproszczenia poboru podatków przez likwidację ulg, zwolnień, odliczeń itp.

Wydaje się, że w ramach prac nad budżetem zadaniowym warto zajmować się sprawami racjonalizacji pozyskiwania także dochodów. Wówczas budżet zadaniowy może przynieść kompleksowy efekt polegający na poprawie efektywności gospodarowania środkami publicznymi tak po stronie dochodów jak i wydatków. Aktualnie zajmujemy się tylko racjonalizowaniem wydatków publicznych. Na potrzeby tego opracowania, mimo zgłoszonych uwag, będziemy używać pojęcia budżet zadaniowy, pamiętając, iż traktuje on tylko o budżetowej stronie wydatkowej.

W Polsce w legislacji a następnie w praktyce administracyjnej, sądowniczej dominuje formalistyczny punkt widzenia. W praktyce finansów publicznych realizowanych na podstawie budżetu tradycyjnego oraz planów finansowych jednostek organizacyjnych sektora publicznego stosuje się formalne kryteria rozliczania wydatków publicznych. Istotnym jest aby wydatki zostały zrealizowane zgodnie z budżetem czy planem finansowym. Warto dodać, że zarówno budżet państwa czy budżety jednostek samorządu terytorialnego bądź plany finansowe jednostek organizacyjnych sektora finansów publicznych, mogą być w trakcie roku budżetowego modyfikowane. W zasadzie wydatkowaniu publicznych środków pieniężnych w Polsce nie towarzyszy ocena efektywnościowa. Formalne kryteria owego wydatkowania zastępują kryteria efektywności i racjonalności. Dopiero budżet zadaniowy daje możliwość respektowania nie tylko strony formalnej ale także efektowej gospodarowania finansami publicznymi.

a) Budżet zadaniowy w świetle regulacji prawnych

Budżet zadaniowy został wprowadzony do polskiej legislacji przez ustawę o finansach publicznych z 29 sierpnia 2009 roku³. Ustawa wprowadza instytucję budżetu zadaniowego przez następujące rozwiązania:

- w uzasadnieniu do ustawy budżetowej umieszczono wydatki w układzie zadaniowym, zgodnie z metodologią zawartą we wspomnianej ustawie,
- w ustawie budżetowej wprowadzono zadaniowy sposób prezentacji programów wieloletnich,
- w systemie sprawozdawczym zastosowano jednolite zasady dotyczące planu kont w układzie zadaniowym,

² Gospodarstwo Państwowe „Lasy Państwowe” mimo próby nie zostały włączone do sektora finansów publicznych.

³ Dz. Ustaw nr 157, poz. 1240 z 2009 r.

- w agencjach wykonawczych, funduszach celowych, państwowych osobach prawnych i instytucjach gospodarki budżetowej wprowadzono obowiązek sporządzania zadaniowego planu wydatków.

Zgodnie z rozwiązaniem pierwszym od 15 stycznia 2010 r. pod pojęciem układu zadaniowego należy rozumieć zestawienie wydatków jednostki sektora finansów publicznych sporządzone według:

- funkcji państwa,
- zadań budżetowych,
- podzadań budżetowych

wraz z opisem celów tych zadań, podzadań i określeniem mierników stopnia ich realizacji. W artykule 2 pkt. 3 ustawy o finansach publicznych podano definicję budżetu zadaniowego. Zgodnie z nią budżet zadaniowy to skonsolidowany plan wydatków na dany rok budżetowy i dwa kolejne lata w państwowych jednostkach budżetowych, państwowych funduszach celowych, agencjach wykonawczych, instytucjach gospodarki budżetowej oraz w państwowych osobach prawnych sporządzony w układzie zadaniowym, który według art. 142 pkt. 11 ustawy o finansach publicznych wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2012 roku.

Zgodnie z art. 37 nowej ustawy o finansach publicznych rozszerzono zakres podmiotów objętych budżetem zadaniowym. Rozszerzenie to obejmuje takie podmioty jak:

- państwowe jednostki organizacyjne,
- agencje wykonawcze, instytucje gospodarki budżetowej,
- państwowe fundusze celowe,
- państwowe osoby prawne

Podmioty te są zobowiązane do planowania i wykonania wydatków w układzie zadaniowym na dany rok budżetowy i na dwa kolejne lata.

Według art. 174 pkt. 2 i art. 175 ust. 1 pkt. 4 ustawy o finansach publicznych usankcjonowano sprawowanie przez Ministra Finansów i NIK kontroli nad efektywnością i skutecznością realizacji budżetu zadaniowego. Przepis ten wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2013 r. Oprócz kontroli ustawowej zgodnie z art. 70 ust. 1 ustawy o finansach publicznych wprowadzono rozwiązania z zakresu kontroli zarządczej. Jednym z jej elementów jest opracowanie planu działalności na rok następny, który sporządza dany minister dla kierowanych przez siebie działów administracji rządowej. Oprócz tego, zgodnie z art. 41 ust 4 ustawy, nowe regulacje przewidują wprowadzenie jednolitych zasad dotyczących sprawozdawczości z wykonania budżetu zadaniowego. Przepis ten obowiązywał będzie już od 1 stycznia 2012 r.

Warto podkreślić, że nowe przepisy prawne odnoszą się, do strony dochodowej budżetu zadaniowego. Pewne tego symptomy zawiera art. 50 ust 1 pkt. 3 ustawy o finansach publicznych. Zgodnie z jego treścią w sytuacji zmniejszenia dochodów jednostek sektora finansów publicznych w stosunku do obowiązujących przepisów, wymagane będzie określenie wysokości tych skutków oraz wskazanie źródeł ich sfinansowania. Nowe przepisy wprowadzają do praktyki finansowej nowy organ ustawowy – Krajowego Koordynatora Budżetu Zadaniowego. Jego zadaniem jest opracowanie harmonogramu wdrożenia budżetu zadaniowego do 30 grudnia 2012 r. Oprócz tego do zadań Krajowego Koordynatora Budżetu Zadaniowego należy:

- opracowanie wzorów formularzy budżetu zadaniowego,

- koordynowanie prac nad wykazem zadań budżetowych, ich celów i mierników,
- zapewnienie zgodności zadań budżetowych ze strategiami polityki rozwoju.

Zgodnie z art. 103-108 ustawy o finansach publicznych pewne znamiona zainteresowania się dochodami przez budżet zadaniowy występują w nowych rozwiązaniach wprowadzonych przez przepisy tej ustawy. Są nimi Wieloletni Plan Finansowy Państwa oraz Wieloletnia Prognoza Finansowa Jednostki Samorządu Terytorialnego. Stanowią one czteroletnie plany dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów budżetu państwa i jednostek samorządowych. Wieloletni Plan Finansowy Państwa w podziale na poszczególne lata budżetowe określa:

- podstawowe wielkości makroekonomiczne,
- kierunki polityki fiskalnej,
- prognozy dochodów i wydatków budżetu państwa,
- kwotę deficytu budżetu państwa i jego potrzeb pożyczkowych wraz z ich źródłami,
- prognozę dochodów i wydatków budżetu środków europejskich,
- bilans budżetu środków europejskich,
- prognozę skonsolidowanego bilansu sektora finansów publicznych,
- kwotę państwowego długu publicznego.

Przy czym prognozę dochodów budżetu państwa w Wieloletnim Planie Finansowym ujmuje się według głównych kategorii dochodów z podziałem na:

- dochody podatkowe, w tym dochody z:
 - podatku od towarów i usług,
 - podatku akcyzowego,
 - podatku od gier,
 - podatku dochodowego od osób prawnych,
 - podatku dochodowego od osób fizycznych,
- dochody nie podatkowe,
- cła,
- inne dochody.

Przedstawiona specyfikacja dochodów budżetowych nie ujmuje ich w układzie zadaniowym. Sądzę, że pozwala ona na objęcie ich mechanizmem efektywnościowym budżetu zadaniowego. Na początek można by ustalić mierniki dotyczące kosztów pozyskania jednej złotówki podatkowej i dążyć w przyszłości do ich poprawy.

Wieloletni Plan Finansowy Państwa jest podstawą przygotowywania przez Ministra Finansów projektu ustawy budżetowej na kolejny rok budżetowy. Wieloletnia Prognoza Finansowa w Jednostkach Samorządu Terytorialnego obejmuje:

- dochody oraz wydatki bieżące budżetu jednostki samorządu terytorialnego,
- dochody majątkowe oraz wydatki majątkowe,
- wynik budżetu jednostki samorządu terytorialnego,
- przeznaczenie nadwyżki albo sposób sfinansowania deficytu,
- przychody i rozchody budżetu jednostki samorządu terytorialnego,
- kwotę długu oraz sposoby jego sfinansowania.

Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może uchylić obowiązującej uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej, nie podejmując nowej uchwały w tej sprawie.

b) Budżet zadaniowy – niektóre polskie doświadczenia

Prace nad budżetem zadaniowym w Polsce zapoczątkowano w 2007 r. w Urzędzie Rady Ministrów. Początkowo polegały one na opracowaniu struktury budżetu zadaniowego a następnie od 2008 r. rozpoczęto szkolenie administracji rządowej z tego zakresu. Po pewnym czasie dokonano inwentaryzacji zadań publicznych realizowanych przez państwo. Zadania te zostały podzielone na Funkcje. W sumie wyodrębnione zostały 22 Funkcje. W każdej z nich wyróżniono Zadania i Podzadania oraz Działania. Określono dla nich cele oraz mierniki realizacji tych celów. Najwięcej problemów oraz wątpliwości w ramach budżetu zadaniowego wnoszą jednak mierniki. W zasadzie proces opracowywania budżetu zadaniowego winien rozpocząć się od określenia celu. Cele to pożądaný przyszły stan podejmowanych działań publicznych. W literaturze znane są zasady prawidłowego formułowania celów⁴. Należą do nich:

- **Konkretność.** Chodzi tu o jasne, precyzyjne, jednoznaczne sformułowanie celu. Cel winien być czytelny dla wszystkich zainteresowanych.
- **Mierzalność.** Cel winien zawierać metody i możliwość pomiaru ze względu na dostęp do informacji.
- **Akceptowalność.** Chodzi tu o apologetykę celu przez wszystkich interesariuszy w przeciwnym razie realizacja celu może napotykać na trudności.
- **Realistyczność.** Cel musi dawać szansę jego realizacji oraz mieć sens zaspokojenia potrzeb publicznych.
- **Ograniczoność.** Chodzi tu o ograniczenie realizacji celu w czasie. W przeciwnym razie cel może nigdy nie być zrealizowany.

Z dotychczasowych polskich doświadczeń wynika, że wprowadzanie budżetu zadaniowego wiąże się z permanentnym doskonaleniem metod i procedur pomiaru wykonania poszczególnych jego elementów struktury. Opracowanie skutecznych zasad metodologicznych oraz ich systematyczne doskonalenie jest procesem długotrwałym. Uwaga ta szczególnie odnosi się do mierników realizacji celów. Czyli tak naprawdę do istoty budżetu zadaniowego odróżniającej go od budżetu tradycyjnego. Polskie doświadczenia w tym zakresie są dobre, ponieważ do opracowywania mierników włączono dysponentów środków publicznych. To oni ze względu na praktykę są najbardziej predysponowani do racjonalnego określenia mierników z uwzględnieniem wcześniej wskazanych teoretycznych zasad prawidłowego ich formułowania. Przy określaniu mierników istotnym jest aby występował logiczny związek między nimi a celami. Miernik winien odzwierciedlać stopień realizacji celów, czyli efekty wydatkowanych środków publicznych. Przy czym przez efekty należy rozumieć ich ilość oraz jakość. Nie zawsze daje się pogodzić te dwa kryteria.

Przykładowo, jeżeli będziemy w województwie oceniać efekty wydatkowanych środków na działania w zakresie ochrony przeciwpożarowej, gdzie ich dysponenci preferowali jako ocenę tego zadania średni czas dojazdu jednostki ratunkowej do zdarzenia. To taki miernik możemy określić jako wadliwy. Nie oddaje on ilości wykonanych usług, co jak wiadomo winno być skorelowane z wielkością

⁴ W. Orłowski: Cele formułowane w budżecie zadaniowym jako niezbędny element zarządzania środkami publicznymi przez efekty. (w:) red. M. Postuła, P. Perczyński. Budżet Zadaniowy w administracji publicznej Ministerstwo Finansów EIPA, Warszawa.

wydatkowanych środków publicznych. Formułując miernik można dokonać połączenia efektów ilościowych z jakościowymi, czyli dobrym winien być miernik, który stanowiłby iloczyn średniego czasu dojazdu do zdarzenia przez liczbę wyjazdów. Im średni czas krótszy i większa liczba wyjazdów, tym cel ochrony przeciwpożarowej został w większym stopniu osiągnięty. Tak pomyślany miernik ma także ułomności. Otóż mnożone przez siebie wartości jakościowe i ilościowe, wzajemnie się znoszą. Krótszy czas dojazdu znoszony jest większą liczbą wyjazdów. Wobec tego poprawnym będzie miernik, który powstanie jako iloraz liczby wyjazdów przez średni czas dojazdu. Wówczas większa liczba akcji z udziałem straży i krótszy czas jej dojazdu ukazał stopień realizacji celu. Będzie nim wzrost tego miernika w stosunku do jego wartości bazowej. W tym przypadku ustalenie wartości miernika bazowego nie następuje trudności. Niekiedy ustalenie prawidłowych wartości bazowych dla poszczególnych mierników sprawia dużą trudność. Powoduje to trudność w formułowaniu oceny co do stopnia zrealizowanego celu. Niemożliwość oceny stopnia realizacji celu oraz jego ewaluacji pozbawia budżet zadaniowy jednego z jego najważniejszych walorów o charakterze informacyjnym. Sytuacja taka uniemożliwia ocenę poziomu wykonania celu.

Przy kształtowaniu mierników napotykamy też na inne trudności. W praktyce sytuacja taka ma miejsce w przypadku oceny stopnia zrealizowania celów na przejściach granicznych, za które odpowiedzialni są wojewodowie. Dysponenti środków publicznych proponują przyjąć za miernik realizacji celów średni czas przypadający na jedną odprawioną na przejściu granicznym osobę. Ten miernik ma także wadę. Podobnie jak poprzednio nie oddaje ilości wykonanych zadań, a co za tym idzie efektywności wydatkowania środków publicznych. Jednakże w przypadku wspomnianych przejść granicznych występuje nieco odmienna sytuacja, ponieważ należy je utrzymywać niezależnie od liczby osób je przekraczających. Przejście graniczne wymaga środków niezależnie od wskaźnika średniego czasu przypadającego na jedną odprawioną osobę. W tym przypadku można zastosować podobny miernik jak poprzednio czyli iloraz liczby osób przekraczających przejście przez średni czas odprawy jednej osoby i odnosić go do bazy.

Zgodnie z Rozporządzeniem Ministra Finansów z 9 maja 2008 r. w sprawie szczegółowego sposobu i terminów opracowania materiałów do ustawy budżetowej na 2009 rok mierniki w planie zadaniowym wydatków powinny być:

- określone w sposób umożliwiający ciągłość ich pomiaru,
- mierzyć tylko to, na co dysponent środków ma realny wpływ,
- posiadać wiarygodne i szybko dostępne źródło danych,
- posiadać wartość bazową.

Są to jakże trafne, zalecenia jednakże nadal w praktyce występują trudności w formułowaniu prawidłowych mierników, tak na szczeblu budżetu państwa jak i w przypadku budżetów województw.

Budżet zadaniowy, mimo iż jeszcze nie doskonały, jest narzędziem poprawiającym efektywność wydatkowania publicznych pieniędzy. Zinventaryzowanie zadań władz publicznych i ich podział na 22 funkcje daje podstawę do badań i określenia kosztów funkcjonowania państwa. Budżet zadaniowy w takim ujęciu pozwala oceniać dynamikę zmian owych kosztów, pozwala także badać i oceniać koszty funkcjonowania państwa polskiego na tle kosztów funkcjonowania innych państw.

c) Budżet zadaniowy w wybranych Agencjach działających w sektorze rolnym.

Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa powołana została w 1994 roku w celu wspierania rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich. Początkowo były to cele wynikające z założeń krajowej polityki agrarnej. Od 1 maja 2004 roku Agencja realizuje cele Wspólnej Polityki Rolnej. W ramach zadań ARiMR realizowane są różnego rodzaju formy pomocy dla rolnictwa a rolą ARiMR jako Agencji płatniczej jest przekazywanie środków pieniężnych w ramach programów unijnych oraz środków krajowych.

Rok 2007 wprowadził Polskę w nowy okres programowania i finansowania pomocy unijnej. W latach 2007-2013 ARiMR stała się podmiotem wdrażającym instrumenty pomocy finansowane z nowych funduszy unijnych:

- Europejskiego Funduszu Rolnego Gwarancji (EFRG) w ramach którego Agencja kontynuuje realizację instrumentów pomocy I filara WPR (płatności bezpośrednie, wspólna organizacja rynku owoców i warzyw, wspólna organizacja rynku rybnego).
- Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW), z którego finansowane są wszystkie działania dotyczące rozwoju obszarów wiejskich (II filar WPR)
- Europejskiego Funduszu Rybackiego.

Środki przewidziane dla Polski w ramach powyższych funduszy, uzupełniane są środkami krajowymi z budżetu Państwa oraz z źródeł prywatnych.

ARiMR kontynuuje również działania w ramach pomocy krajowej ale pod nowymi rygorami Wspólnoty w sprawie pomocy publicznej w sektorze rolnym i leśnym.

ARiMR jest elementem struktury finansów publicznych i typowym przykładem państwowej agencji płatniczej, a od 1 stycznia 2012 roku pełnić będzie rolę Agencji wykonawczej. W przypadku tej jednostki budżet zadaniowy dotyczy tylko strony wydatkowej. Dochody występują tu sporadycznie i na małą skalę.

ARiMR opracowuje i realizuje budżet zadaniowy w ramach dwóch: Funkcji 21 oraz Funkcji 22.

Funkcja 21 określana jest jako Polityka Rolna i Rybacka. W ramach tej funkcji Agencja opracowuje wydatki w podziale na finansowanie i współfinansowanie programów z udziałem środków unijnych i krajowych w ramach poszczególnych zadań, podzadań i działań zgodnie z notą budżetową na dany rok budżetowy. Do kosztów wypłacanych w ramach działań pomocowych ujętych w Funkcji 21 przyporządkowane są także koszty obsługi poszczególnych programów, takie min. jak:

- płace,
- koszty obsługi informatycznej i sprzętu,
- koszty kontroli.

W Funkcji 22 pt. „Planowanie Strategiczne oraz Obsługa Administracyjna i Techniczna” ARiMR przedstawiła pozostałe koszty związane ze swą działalnością, których pomiar oraz przypisanie do poszczególnych zadań w Funkcji 21 nie jest na tyle istotny aby był ekonomicznie uzasadniony.

Funkcja 22 podzielona jest na trzy części:

1. merytoryczną – koordynacja działalności dysponenta, planowania strategicznego i operacyjnego tj.: ujęte tu są m.in: obsługa informacyjna, ochrona informacji

niejawnych oraz ochrona danych osobowych, ochrona prawna interesów instytucji, kontrola, audyt i monitorowanie jednostek podległych

2. administracyjną – obsługa realizacji zadań, tj. m.in: realizacja polityki personalnej, obsługa rachunkowo-księgową, wydatki związane z operacjami bankowymi planowanie, kontrola realizacji planu finansowego i sprawozdawczości budżetowej prowadzenie, nadzór i koordynacja spraw z zakresu utrzymania obiektów, gospodarowania nieruchomościami i majątkiem oraz zakupu składników majątkowych, wynagrodzenia i świadczenia

3. obsługę – techniczna realizacja zadań, tj. m.in: prace administracyjno-konserwacyjne środowiska systemu teleinformatycznego w jednostce, wynagrodzenia i świadczenia na rzecz pracowników obsługi technicznej, wydatki związane z wynajmem i dzierżawą, np.: czyszcze, dzierżawy środków trwałych, wynajem samochodów, wydatki związane z zakupem materiałów biurowych, ubezpieczenia nieruchomości i pojazdów itd.

Przyporządkowanie kosztów przez ARiMR w ramach tej Funkcji nastąpiło w sposób prawidłowy.

Jednym z najistotniejszych elementów budżetu zadaniowego jest właściwe określenie celów i dobór właściwych mierników. Warto rozpatrzyć niektóre z nich.

Przykładowo w Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa realizowane jest zadanie „Realizacja Wspólnej Polityki Rolnej oraz pomocy krajowej”. W ramach tego zadania realizowane jest podzadanie pt. ”Pomoc krajowa i wspólnotowa inna niż WPR”. Wobec tego celem tego podzadania winno być wspieranie działalności rolniczej środkami finansowymi, które w końcowym efekcie spowodują wzrost dochodów rolników i konkurencyjności polskiego rolnictwa. Pośrednio przyczynią się one do poprawy jakości produkowanych produktów rolniczych. Jeżeli chodzi o mierniki oceny tych starań ARiMR, to wydaje się, że odpowiednimi byłyby:

***liczba udzielonego wsparcia × wartość pomocy krajowej lub
koszty pomocy krajowej : koszty ujęte w planie finansowym ARiMR***

W tym przypadku można by zastosować wzór tego wskaźnika w stosunku do jego wartości bazowej, którą można by ustalić jako średnią wartość z ostatnich trzech lat.

Z kolei w ramach analizowanego podzadania występują działania. Jednym z nich jest działalność pt. ”Dopłaty do oprocentowania kredytów bankowych”. W tym przypadku wydaje się, że najlepszym miernikiem określającym zaangażowanie ARiMR byłby wskaźnik:

***liczba udzielanych kredytów × wartość dopłat lub
% wykorzystanie limitu przydzielonego na dany rok***

ARiMR realizuje także podzadanie: ”Realizacja płatności bezpośredniej”. Celem tego podzadania jest poprawa sytuacji dochodowej rolników, co może prowadzić do wzrostu poziomu ich życia oraz do wzrostu inwestycji rolniczych. W przypadku tego podzadania miernikiem zaangażowania Agencji byłoby:

***liczba przyjętych prawidłowo wypełnionych wniosków + liczba wniosków
wymagających korekt × 2× wartość dopłat***

Jeżeli można by było, przyporządkować temu podzadaniu koszty jego realizacji, to z punktu widzenia gestora środków publicznych i ze względu na istotę budżetu zadaniowego najbardziej właściwym do oceny efektywności starań Agencji byłby miernik:

suma kosztów : wartość dopłat bezpośrednich

Miernik ten wskazywałby kosztochłonność rozdysponowania 1 zł dopłat dla beneficjentów. Należałoby ustalić wartość bazową takiego miernika w kolejnych latach starań się go zmniejszać.

Jeżeli chodzi o Funkcję 22, to dla oceny efektywności starań Agencji w tym zakresie, wydaje się że najlepszymi miernikami mogą być:

***suma poniesionych kosztów : wartość udzielonej pomocy lub
koszty obsługi administracyjno technicznej : ogół środków pomocowych lub
etaty zaangażowane w realizację zadania : ogół zatrudnionych***

Drugą instytucją działającą w sektorze rolnictwa jest Agencja Nieruchomości Rolnych Skarbu Państwa. Budżet zadaniowy tej instytucji został omówiony szczegółowo w artykule Pani M. Postuły. Odniosę się tu tylko do niektórych kwestii.

Agencja gospodaruje na zasobie gruntów i budynków, które są wydzierżawione rolnikom. Oprócz tego ANR posiada spółki, które są wyposażone w majątek Skarbu Państwa. Generalnie na skutek procesów sprzedaży nieruchomości rolnych ANR administruje systematycznie kurczącym się majątkiem. Jednakże zatrudnienie i koszty funkcjonowania Agencji rosną. W przypadku ANR S.P. wielce skutecznym dla racjonalizacji wydatków i przychodów może być budżet zadaniowy. ANR od 2009 r. opracowuje budżet zadaniowy. ANR S.P. jest specyficzną dysponentem środków budżetowych, który oprócz kosztów generuje przychody.

Agencja Nieruchomości Rolnych realizuje swoją działalność w ramach funkcji 22 oraz funkcji 5. Funkcja 22 – Planowanie strategiczne oraz obsługa administracyjna i techniczna.

Sformułowane w niej zadanie pt. "Koordynacja merytoryczna działalności, planowania strategicznego i operacyjnego" ma niewłaściwy miernik, ponieważ dotyczy on udziału kosztów funkcjonowania ANR S.P. w jej przychodach. Miernik winien odnosić się do celów tego zadania, które określono jako zapewnienie sprawnego funkcjonowania ANR i realizowania jej celów ustawowych. W tym przypadku miernik winien pozwolić ocenić sprawność funkcjonowania Agencji w tym zakresie. Określenie wartości tego miernika jako udziału w przychodach: w 2011 r. – 5,4%, w 2012 r.- 7,1% oraz w 2013 – 7,5% oznacza, iż koszty funkcjonowania Agencji będą rosły, bo przychody także mają tendencję rosnącą. Jest to niezrozumiałe w sytuacji, gdy zakres działania Agencji zmniejsza się.

Drugie zadanie realizowane przez ANR: „Gospodarowanie mieniem Skarbu Państwa” realizowane jest w ramach Funkcji 5 – Ochrona praw i interesów Skarbu Państwa ma właściwie określone cele. Dotyczą one sprzedaży, bądź przekazania i wydzierżawienia mienia Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa. Jednakże miernik ich realizacji jest także wadliwy. Sformułowano go jako udział powierzchni gruntów sprzedanych i wydzierżawionych oraz nieodpłatnie przekazanych w powierzchni gruntów ZWR S.P. w danym roku. Wartości tego miernika mają tendencję malejącą. Właściwy miernik informujący o efektach gospodarowania mieniem Skarbu Państwa oparty winien być na efektach wartościowych lub powierzchniowych. Za poprawny miernik można by przyjąć relację wydatków poniesionych w ramach Funkcji 22 do efektów uzyskanych ze sprzedaży czy dzierżawy mienia Skarbu Państwa.

Wnioski

1. Budżet zadaniowy powinien odnosić się w swojej konstrukcji nie tylko do wydatków, lecz także do dochodów realizowanych przez niektóre jednostki organizacyjne sektora finansów publicznych.

2. Budżet zadaniowy jako instrument nowoczesnego zarządzania środkami publicznymi winien obejmować coraz to więcej podmiotów sektora finansów publicznych.
3. Niektóre podmioty takie jak Lasy Państwowe powinny wchodzić w skład sektora finansów publicznych i prowadzić gospodarkę finansową zgodnie z ideą budżetu zadaniowego obejmującego dochody i wydatki.
4. Polskie doświadczenia z budżetem zadaniowym mają zaledwie kilka lat. Jednakże postęp w jego konstruowaniu jest duży i znaczący.
5. Mimo niewątpliwych osiągnięć w pracach nad budżetem zadaniowym wymaga on systematycznego doskonalenia, zwłaszcza w zakresie mierników.

Literatura

- Kopaliński W. Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych, Wiedza Powszechna, Warszawa 1975
- Orłowski W. Cele formułowane w budżecie zadaniowym jako niezbędny element zarządzania środkami publicznymi przez efekty. (w:) red. M. Postuła, P. Perczyński. Budżet Zadaniowy w administracji publicznej Ministerstwo Finansów EIPA, Warszawa
- Szczegółowe zasady opracowywania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2012, zał. Nr 70 – materiały Ministerstwa Finansów

Summary

In this article, Author presented the issues related to the rationalization of public spending through management. One of the instruments in the effective management of public finances is an activity-based budget. Implementation of this kind of the budget in Poland started in 2007 and they rely on the development of its structure. In 2008 the government began training, then made an inventory of public tasks performed by the state. These tasks are divided into 22 functions in each of them distinguished Tasks and Subtasks and Measure. Set out their objectives and measures of these goals. The Polish experience shows that the introduction of activity-based budget is associated with cyclical improvement of methods and procedures for measuring performance of individual elements of its structure. The development of effective methodological principles and their systematic improvement is a long process, and this remark especially applies to measures of the objectives. It is important to the rationalization of public expenditures is also the shape of system of public finance sector. According to the author, some entities (such as State Forests) should be incorporated into its structure and lead manage its finances in accordance with the idea of propositional budget includes revenues and expenditures.

Informacje o autorze

Prof. dr hab. Marian Podstawka

Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie
Wydział Nauk Ekonomicznych
Katedra Polityki Europejskiej, Finansów Publicznych i Marketingu
ul. Nowoursynowska 166, 02-787 Warszawa
e-mail: marian_podstawka@sggw.pl