

Beata Rudzka

Środowisko w budżecie zadaniowym – 2011 rok

Environment in performance budget – 2011

W tekście omówiono ujęcie wydatków na ochronę środowiska w polskim budżecie zadaniowym, zaprezentowane zostały planowane przez dysponentów części budżetowych i Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej wydatki/koszty, mierniki i cele na rok 2011.

Wstęp

Ochrona środowiska staje się we współczesnym świecie zagadnieniem coraz istotniejszym dla obywateli, jednym z kluczowych obszarów działalności państwa. Celem niniejszej pracy jest wskazanie budżetu zadaniowego jako instrumentu analizy i oceny działań państwa w tym obszarze.

Polski system finansów publicznych wydaje się mało przejrzysty, w literaturze przedmiotu autorzy podkreślają, że tylko przejrzystość zarządzania finansami publicznymi umożliwia sprawowanie przez obywateli i ich organizacje faktycznej, a nie tylko formalnej kontroli sposobu, w jakim organy władzy publicznej posługują się powierzonymi im aktywami – majątkiem i środkami finansowymi.¹

Mała przejrzystość systemu związana jest z bardzo złożonym układem instytucjonalnym na który składają się jednostki budżetowe, fundusze celowe, państwowe osoby prawne, agencje wykonawcze, instytucje gospodarki budżetowej oraz skomplikowaną klasyfikacją budżetową.

W latach osiemdziesiątych XX wieku pojawiła się koncepcja Nowego Zarządzania Publicznego, która zakładała zastosowanie metod zarządzania stosowanych w sektorze prywatnym do sektora publicznego. Zakłada odejście od klasycznych modeli administracji publicznej i zastąpienie ich przez model menedżerskiego zarządzania. Budżet zadaniowy jest jednym z podstawowych elementów New Public Management. W polskiej literaturze funkcjonuje wiele definicji budżetu zadaniowego. Zacytuję, moim zdaniem, najpełniejszą z nich: „Istotą budżetu zadaniowego jest zarządzanie środkami publicznymi przez cele. Cele te są skonkretyzowane oraz ich realizacja następuje według określonej hierarchii. Na każdym etapie realizacji zadań w ramach określonego celu za pomocą odpowiednich mierników mierzy się ich efektywność. Zatem budżet zadaniowy pozwala ustalić, które zadania dla danego celu są najważniejsze i zmierzyć jak zostały wykonane”².

¹ E. Malinowska-Misiąg, W. Misiąg, *Finanse publiczne w Polsce*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2007, str. 77

² B. Pietrzak, Z. Polański, B. Woźniak, *System finansowy w Polsce*, tom 2, PWN, Warszawa 2008, str. 114

W literaturze światowej na szczególną, moim zdaniem, uwagę zasługuje definicja M. Robinsona (IMF), dla którego budżet zadaniowy to „mechanizmy finansowania sektora finansów publicznych i procesy ukierunkowane na wzmocnienie powiązań pomiędzy finansowaniem budżetowym a jego efektami (w postaci produktu i rezultatu), poprzez systematyczne (oparte na metodologii) użycie oficjalnej (publikowanej) informacji efektywnościowej, w celu poprawy jakości alokacji i operacyjnej efektywności wydatków publicznych”³.

Budżet zadaniowy oznacza reorientację z wydatkowania na zarządzanie pieniędzmi publicznymi, jest metodą zarządzania wydatkami w sektorze publicznym opierającą się na zasadach:

- przejrzystości – budżet sprzyja transparencji wydatkowania środków publicznych
- skuteczności – określenie celów i mierników i efektywności – najlepsze efekty z nakładów,
- wieloletniości – kilkuletnia projekcja budżetu zadaniowego,
- konsolidacji wydatków publicznych⁴

Zasada przejrzystości jest szczególnie ważna w pierwszym etapie wdrażania budżetowania zorientowanego na cele, w niniejszym artykule chciałabym zaprezentować budżet w układzie zadaniowym planowany w obszarze Środowiska w 2011 roku.

Obszar Środowisko w budżecie zadaniowym w Polsce

W Polsce pierwsze próby wprowadzenia budżetowania zadaniowego zostały podjęte przez samorządy Krakowa, Szczecina, Lublina i Poznania. W zakresie sektora rządowego prace rozpoczęły się w I kwartale 2006 r. w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Podstawy prawne reformy zostały określone w nowelizacji ustawy o finansach publicznych z grudnia 2006 r.⁵ – wprowadzono obowiązek corocznego sporządzania zadaniowego planu wydatków w ramach *Uzasadnienia do ustawy budżetowej*, a także sporządzania *Informacji z wykonania zadaniowych planów wydatków*, jako części sprawozdania z wykonania budżetu państwa.

W 2007 roku zadania związane z wdrażaniem budżetu zadaniowego zostały przeniesione do Ministerstwa Finansów. Zmiana ta, wiązała się z modyfikacjami o charakterze metodologicznym, w podejściu do koncepcji budżetowania zadaniowego. Wprowadzono nową klasyfikację zadaniową, układ wydatków opierający się na 22. funkcjach państwa odzwierciedlających główne obszary – polityki państwa.⁶

Jednym z wyodrębnionych obszarów w układzie zadaniowym jest Funkcja 12 *Środowisko*, która obejmuje swym zakresem sprawę ochrony i kształtowanie środowiska oraz racjonalnego wykorzystywania jego zasobów. Układ zadaniowy pozwala zidentyfikować działania finansowane ze środków publicznych w tym obszarze wraz z określeniem ich celów i wskaźników mierzących poziom realizacji celów.

W ramach funkcji 12 realizowane są zadania, które stanowią drugi poziom klasyfikacji zadaniowej:

³ M. Robinson, *Performance budgeting, Linking Funding and Results*, Palgrave MacMillan, International Monetary Fund, Washington 2007, s. 1.

⁴ T. Lubińska (red.), *Nowe zarządzanie publiczne – skuteczność i efektywność*, Difin, Warszawa 2009, str. 48

⁵ Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2005 r., nr 249, poz. 2104 z póź. zm.).

⁶ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 17 maja 2008 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej (Dz. U. z 2008 r., nr 87, poz. 537)

1. Kształtowanie bioróżnorodności
2. Kształtowanie jakości powietrza atmosferycznego i przeciwdziałanie zmianom klimatu
3. Racjonalne gospodarowanie zasobami i strukturami geologicznymi
4. Gospodarka odpadami
5. Gospodarowanie zasobami wodnymi
6. Rozbudowa infrastruktury ochrony środowiska
7. Kontrola, monitoring stanu środowiska i przeciwdziałanie poważnym awariom
8. Realizacja polityki ekologicznej państwa

W ich ramach wspierane są działania służące ochronie przyrody i kształtowaniu różnorodności biologicznej, w tym tworzenie europejskiej sieci obszarów chronionych NATURA 2000, rozwój parków narodowych i krajobrazowych. Wdrażane są rozwiązania służące przeciwdziałaniu degradacji środowiska naturalnego, związanej z rosnącym globalnymi zagrożeniami takimi jak m.in. zmiany klimatyczne, awarie przemysłowe, zanieczyszczenie powietrza oraz stopniowe zmniejszanie się zasobów wodnych. W obszarze gospodarki wodnej podejmowane są działania umożliwiające utrzymanie dobrego stanu wód i ekosystemów wodnych oraz podnoszenie skuteczności ochrony przed powodzią i skutkami suszy. Wspierane są również przedsięwzięcia związane z oczyszczaniem ścieków, zapewnieniem wysokiej jakości wody pitnej, zagospodarowaniem odpadów i rekultywacją terenów zdegradowanych, a także działania zmierzające do redukcji emisji gazów cieplarnianych i kształtowania odpowiedniej jakości powietrza. Prowadzona jest kontrola i monitoring stanu środowiska, wspomagana rozbudowa infrastruktury w zakresie ochrony środowiska.

Ze względu na trudności związane z definiowaniem wskaźników mierzących stopień realizacji celu Ministerstwo Finansów przygotowało dla kolejnych funkcji państwa bazy mierników wspierające dysponentów. Dostępna na stronach Ministerstwa Finansów baza mierników dla *Funkcji 12* obejmuje recenzje stosowanych mierników, ze szczególnym uwzględnieniem przypisanego celu. Model Bazy Mierników zawiera propozycje mierników do wyboru: na poziomie funkcji/zadania/pod zadania, Karty Opisu Mierników, uwzględniające podstawowe charakterystyki, sposób obliczania, źródła danych, zalety i wady.

Mierniki na świecie

Ponadto prezentowana jest lista mierników w obszarze *Środowiska* stosowanych dotychczas w budżetach Australii, Słowacji, Francji, Nowej Zelandii, Stanów Zjednoczonych w podziale na poszczególne typy mierników oraz określenie przydatności mierników z perspektywy polskiego budżetu zadaniowego. Poniżej zaprezentowane zostaną wybrane mierniki zagraniczne dla *Funkcji 12* zamieszczone Bazy Mierników Ministerstwa Finansów.⁷

Zadanie *Kształtowanie bioróżnorodności*

Zaprezentowane mierniki są związane z :

- rezultatami finansowanych działań jak na przykład „liczba wybudowanych centrów informacji NATURA 2000” (Słowacja);

⁷ www.mf.gov.pl/finanspubliczne/budzetzadaniowy/bazamiernikow

- kosztami działalności – „wydatki dokonane w ciągu roku przez ministerstwo ds. ochrony środowiska w zakresie zarządzania terenami / obszarami, objętymi programem Natura 2000”, „średni roczny koszt wprowadzania norm dla sieci ochrony Natura 2000” (Francja), „średni koszt zarządzania hektarem środowiska przyrodniczego „ (Australia)

Zadanie *Kształtowanie jakości powietrza atmosferycznego i przeciwdziałanie zmianom klimatu*

Zaprezentowane mierniki są związane

- rezultatami finansowanych działań jak na przykład; „obniżenie poziomu emisji SO₂ z wybranych dużych źródeł (w tonach)” (Słowacja), „emisja gazów cieplarnianych w Australii w stosunku do roku 1990”
- kosztami „szacunkowy koszt (fundusze rządowe) ograniczenia emisji gazów cieplarnianych o 1 tonę” (Australia)

Podobnie skonstruowane zostały przykładowe mierniki prezentowane dla innych zadań.

Zadanie *Racjonalne gospodarowanie zasobami i strukturami geologicznymi*

1. Obszar Australii Zachodniej przeznaczony na poszukiwanie złóż (km²)
2. Średni koszt uzyskania opłat licencyjnych – Australia
3. Liczba użytkowników baz danych online o złożach – Nowa Zelandia

Zadanie. *Zapobieganie powstawaniu odpadów i racjonalne nimi gospodarowanie*

1. Odsetek odpadów w obszarze metropolitalnym poddanych recyklingowi – Australia
2. Odsetek mieszkańców podejmujących działania mające na celu zmniejszenie ilości odpadów z domów: - ponowne użycie opakowań plastikowych – Nowa Zelandia
3. Koszty przetwarzania surowców wtórnych (za tonę) – Australia

Zadanie *Gospodarowanie zasobami wodnymi*

1. Procent mieszkańców mieszkających w domach podłączonych do systemu kanalizacji w stosunku do liczby wszystkich mieszkańców – Słowacja
2. Średni koszt gigałitra licencjonowanej wody – Australia
3. Liczba stanowisk monitoringu wody powierzchniowej – Australia

Zadanie *Rozbudowa infrastruktury ochrony środowiska*

1. Procent zbudowanych i funkcjonujących systemów monitoringu środowiskowego – Słowacja
2. Liczba osób korzystających z ulepszonych systemów kanalizacyjnych – Australia
3. Procent sytemu wodociągów miejskich jaki sprostał bazowym standardom zdrowotnym poprzez stosowanie bezpośredniej skutecznej terapii i ochrony zasobów wodnych – USA

Zadanie *Kontrola, monitoring stanu środowiska i przeciwdziałanie poważnym awariom*

1. Procent obszarów chronionych przed powodzią w stosunku do wszystkich obszarów narażonych w wyniku wystąpienia powodzi – Słowacja
2. Ochrona przeciwpowodziowa. Stopień kontroli zabezpieczeń przeciwpowodziowych z punktu widzenia bezpieczeństwa publicznego – Francja
3. Liczba planowanych miejsc kontroli zgodności wykonywania działalności regulowanej – Australia.

Podstawy prawne budżetu zadaniowego w Polsce

W Ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych⁸ wprowadzono kolejne zapisy odnoszące się do budżetowania zadaniowego – przede wszystkim nową definicję budżetu zadaniowego – skonsolidowany plan wydatków na rok budżetowy i dwa kolejne lata, państwowych jednostek budżetowych, państwowych funduszy celowych, agencji wykonawczych, instytucji gospodarki budżetowej oraz państwowych osób prawnych, sporządzany w układzie zadaniowym. Do projektu ustawy budżetowej dołącza się *Uzasadnienie* zawierające m.in. sporządzany w układzie zadaniowym skonsolidowany plan wydatków na rok budżetowy i dwa kolejne lata. Ponadto Ustawa określiła zasady nadzoru i kontroli efektywności i skuteczności realizacji planów w układzie zadaniowym na podstawie mierników stopnia realizacji celów.

W Ustawie w ramach planowania średniookresowego w układzie zadaniowym wprowadzono nowy instrument *Wieloletni Plan Finansowy Państwa* – plan dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów budżetu państwa sporządzany na cztery lata budżetowe, w układzie obejmującym funkcje państwa wraz z celami i miernikami stopnia wykonania danej funkcji.

Obszar Środowisko w Wieloletnim Planie Finansowym Państwa

Pierwszy *Wieloletni Plan Finansowy Państwa na lata 2010 – 2013* został przyjęty uchwałą Nr 119 Rady Ministrów z dnia 3 sierpnia 2010 r. w sprawie Wieloletniego Planu Finansowego Państwa 2010-2013.⁹ W dokumencie tym dla funkcji 12 na lata 2010-2013 zdefiniowano dwa cele.

Poziom realizacji pierwszego „*Zaspokojenie potrzeb wodnych ludności i gospodarki narodowej oraz ograniczenie zagrożeń wywołanych przez powodzie i susze, w połączeniu z utrzymaniem dobrego stanu wód i związanych z nim ekosystemów*” miał być monitorowany planowanym poziomem dwóch mierników: „*nakłady poniesione na realizację zadań w zakresie gospodarowania wodami w stosunku do zgłaszanych potrzeb (w %)*”, „*udział nakładów na gospodarkę wodną w PKB*”.

Poziom realizacji drugiego celu „*Ochrona i poprawa stanu środowiska w szczególności poprzez zachowanie różnorodności biologicznej oraz właściwą gospodarkę odpadami*” miał być monitorowany poziomem mierników: „*powierzchnia obszarów objęta różnymi formami ochrony przyrody (w ha)*”, „*masa składowanych odpadów skali kraju/masa wytworzonych odpadów w skali kraju (w %)*”.

W latach 2010-2013 na realizację zadań w ramach funkcji 12 planowano przeznaczyć łącznie kwotę 4,77 mld zł. Założono, że wartość miernika „*Nakłady poniesione na realizację zadań w zakresie gospodarowania wodami w stosunku do zgłaszanych potrzeb (w %)*” w perspektywie czteroletniej będzie stabilna na poziomie 8 %, a „*Udział*”

⁸ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 oraz z 2010 r. Nr 28, poz. 146 i Nr 123, poz. 835)

⁹ Wieloletni Plan Finansowy Państwa 2010 - 2013, Rada Ministrów, Warszawa, lipiec 2010

nakładów na gospodarkę wodną w PKB” będzie stopniowo wzrastał od 0,2 w 2010 do 0,28 w 2013 roku.

Do form przyrody zalicza się głównie parki narodowe, rezerваты przyrody, parki krajobrazowe, obszary chronionego krajobrazu. Założono, że „*Powierzchnia obszarów objęta różnymi formami ochrony przyrody (w ha)*” będzie stabilna dla lat 2010-2013 i wyniesie 10 091 291. Prognozuje się, że wartości miernika „*Masa składowanych odpadów w skali kraju/masa wytworzonych odpadów w skali kraju (w %)*” będą się wahały się na przestrzeni czterech lat od 23 % w 2010 r. do 21,5 % w 2013 r.

Wieloletni Plan Finansowy Państwa został zaktualizowany na lata 2011-2014 po uchwaleniu przez Parlament ustawy budżetowej na 2011 i przyjęty uchwałą nr 36 Rady Ministrów z dnia 5 kwietnia 2011 r. Na realizację zadań w ramach funkcji 12 zaplanowano łącznie kwotę 4,3 mld zł.

W dokumencie dla funkcji 12 na lata 2011-2014 zdefiniowano dwa cele.

Poziom realizacji pierwszego „*Zaspokojenie potrzeb wodnych ludności i gospodarki narodowej oraz ograniczenie zagrożeń wywołanych przez powódzie i susze, w połączeniu z utrzymaniem dobrego stanu wód i związanych z nim ekosystemów*” jest monitorowany planowanym poziomem miernika „*Udział nakładów na gospodarkę wodną w PKB*” zrezygnowano ze stosowanego w Wieloletnim Planie Finansowym Państwa na lata 2010 – 2013 miernika „*Nakłady poniesione na realizację zadań w zakresie gospodarowania wodami w stosunku do zgłaszanych potrzeb (w %)*”. Założono, że „*Udział nakładów na gospodarkę wodną w PKB*” będzie się zmniejszał w latach 2011-2014 z 0,065 w roku 2011 do 0,058 w roku 2014.

Poziom realizacji drugiego celu „*Ochrona i poprawa stanu środowiska w szczególności poprzez zachowanie różnorodności oraz właściwą gospodarkę odpadami*” jest monitorowany poziomem dwóch mierników: „*powierzchnia obszarów objęta różnymi formami ochrony przyrody (ha)*” oraz „*masa składowanych odpadów w skali kraju/masa wytworzonych odpadów w skali kraju (%)*”. Założono, że „*Powierzchnia obszarów objęta różnymi formami ochrony przyrody (w ha)*” będzie stała i dla lat 2011-2014 wyniesie 13 097 420; natomiast „*Masa składowanych odpadów w skali kraju/masa wytworzonych odpadów w skali kraju (w %)*” będzie na przestrzeni czterech prognozowanych lat wykazywać stałą coroczną tendencję spadkową. od 22,5% w 2011 r. do 21% w 2014 r.¹⁰

Obszar Środowisko w Uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej na 2011 rok

W projekcie Ustawy budżetowej na 2011 wydatki państwa w układzie zadaniowym – omówienie – zaprezentowano w tomie II *Uzasadnienia do projektu ustawy budżetowej na 2011 rok*; część tabelaryczną – zaprezentowano w tomie III *Uzasadnienia do projektu ustawy budżetowej na 2011 rok*. Programy wieloletnie w układzie zadaniowym zostały zaprezentowane w załączniku nr 11 do projektu ustawy budżetowej, część opisowa dotycząca programów wieloletnich została umieszczona w *Uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej na 2011 rok* w tomie I.¹¹

W projekcie Ustawy budżetowej na 2011 rok łączna kwota wydatków planowanych na *Funkcję 12*. wyniosła 3 878,4 mln zł, w tym wydatki z budżetu środków europejskich

¹⁰ Wieloletni Plan Finansowy Państwa 2011 - 2014, Rada Ministrów, Warszawa, kwiecień 2011

¹¹ Projekt ustawa budżetowa na rok 2011. Uzasadnienie tom II i III. Rada Ministrów, Warszawa, wrzesień 2010.

3 034 mln zł. W projekcie w ramach *Funkcji 12* zaplanowano w zadaniu *Gospodarowanie zasobami wodnymi* realizację jednego programu wieloletniego – "Programu dla Odry-2006", którego celem jest zapewnienie bezpieczeństwa przeciwpowodziowego mieszkańcom dorzecza Odry, zaprezentowany miernik to liczba obiektów hydrotechnicznych – wartość ma wynosić 8 w latach 2011-2013. Całkowite koszty Programu wynoszą 10 509,5 mln zł, w roku 2011 planuje się wydatkować z budżetu państwa 75,1 mln zł.

W ramach funkcji 12 w 2011 roku zaplanowano realizację następujących 9 zadań :

1. Kształtowanie bioróżnorodności
2. Kształtowanie jakości powietrza atmosferycznego i przeciwdziałanie zmianom klimatu
3. Racjonalne gospodarowanie zasobami i strukturami geologicznymi
4. Gospodarka odpadami
5. Gospodarowanie zasobami wodnymi
6. Rozbudowa infrastruktury ochrony środowiska
7. Kontrola, monitoring stanu środowiska i przeciwdziałanie poważnym awariom
8. Realizacja polityki ekologicznej państwa
9. Informatyzacja działalności i budowa społeczeństwa informacyjnego

Zadania są realizowane przez dysponentów części budżetowych: Gospodarka wodna – część 22, Rolnictwo – część 32, Środowisko – część 41, Wojewodowie – część 85.

Poniżej zaprezentowane cele i mierniki wskazują na koncentrację dysponentów na zagadnieniach merytorycznych działań na przykład powierzchnia terenów chronionych, brak mierników związanych z kosztami realizowanych działań, co wydawałoby się celowe w kontekście celów budżetu zadaniowego jako instrumentu poprawy efektywności działania administracji.

W ramach zadania Kształtowanie bioróżnorodności w *Uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej na 2011* zaprezentowano następujące cele i mierniki

Cel	Dysponent	Miernik	2011 plan
Zachowanie różnorodności biologicznej oraz zapewnienie jej trwałości i możliwości rozwoju	MŚ	Powierzchnia obszarów Natura 2000, dla których opracowano plany zadań ochronnych i/lub plany ochrony,	1 100 000
		Liczba działań dotyczących bioróżnorodności	3 138
Zachowanie walorów przyrodniczych, krajobrazowych i kulturowych	Wojewodowie	Powierzchnia obszarów chronionych	-
		Liczba obiektów chronionych	410

W ramach zadania Kształtowanie jakości powietrza atmosferycznego i przeciwdziałanie zmianom klimatu w *Uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej na 2011* zaprezentowano następujące cele i mierniki

Cel	Dysponent	Miernik	2011 plan
Ograniczenie emisji zanieczyszczeń do powietrza	MŚ	Całkowita emisja gazów cieplarnianych (Gg/rok ekw. CO ₂)	Dane GUS
		Ilość dwutlenku siarki wprowadzona do powietrza (Mg/rok)	Dane GUS
		Ilość dwutlenku azotu wprowadzona do powietrza (Mg/rok)	Dane GUS
		Ilość pyłu drobnego wprowadzona do powietrza - TSP (Mg/rok)	Dane GUS
Ograniczenie emisji zanieczyszczeń	Wojewodowie	Procent odchyień od określonych norm	14,35%

W ramach zadania Racjonalne gospodarowanie zasobami i strukturami geologicznymi w *Uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej na 2011* zaprezentowano następujące cele i mierniki

Cel	Dysponent	Miernik	2011 plan
Rozpoznawanie budowy geologicznej kraju pod kątem możliwości zaopatrzenia ludności oraz sektorów gospodarczych w kopaliny i wody podziemne wraz z ich ochroną	MŚ	Liczba przedsięwzięć geologicznych	95
		Liczba przyjętych dokumentacji geologicznych i projektów prac geologicznych	209
		Liczba wydanych koncesji i ich zmian na działalność określoną w ustawie prawo geologiczno-górnicze	112
Powiększenie zasobu informacji geologicznej	Wojewodowie	Odsetek jst, w których przeprowadzono inwentaryzację złóż surowców mineralnych	45%

W ramach zadania Gospodarka odpadami w *Uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej na 2011* zaprezentowano następujące cele i mierniki

Cel	Dysponent	Miernik	2011 plan
Zapewnienie postępowania z odpadami w sposób niezagrażający życiu i zdrowiu ludzi oraz środowisku	MŚ	Masa odpadów poddawanych odzyskowi i recyklingowi uzyskiwanych z pojazdów wycofanych z eksploatacji	170.000
		Liczba podpisanych umów o dofinansowanie projektów finansowanych w zakresie gospodarki odpadami	25
	Wojewodowie	Liczba osób uzyskująca uprawnienia w gospodarowaniu odpadami	282

W ramach zadania Gospodarowanie zasobami wodnymi w Uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej na 2011 zaprezentowano następujące cele i mierniki

Cel	Dysponent	Miernik	2011 plan
Zaspokajanie potrzeb wodnych ludności i gospodarki narodowej w połączeniu z utrzymaniem dobrego stanu wód i związanych z nimi ekosystemów	MŚ (cz.22)	Stosunek liczby wykonanych kontroli gospodarowania wodami do liczby kontroli planowanych (%)	min 100
		Procent powierzchni kraju dla której zostały opracowane warunki korzystania z wód	20
Poprawa bezpieczeństwa powodziowego i zapobieganie skutkom suszy	MŚ (cz.22)	Procent zaawansowania prac nad opracowaniem planu zarządzania ryzykiem powodziowym	10
Zaspokajanie potrzeb wodnych ludności i gospodarki narodowej oraz ograniczenie zagrożeń wywołanych przez powódzie i susze w połączeniu z utrzymaniem dobrego stanu wód i związanych z nimi ekosystemów	MŚ (cz.41)	Liczba podpisanych umów o dofinansowanie	15
Osiąganie i utrzymanie dobrego stanu wód	Wojewodowie	Odsetek wód znajdujących się poza klasą czystości	25%

W ramach zadania Rozbudowa infrastruktury ochrony środowiska w Uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej na 2011 zaprezentowano następujące cele i mierniki

Cel	Dysponent	Miernik	2011 plan
Rozwój infrastruktury przyczyniającej się do poprawy stanu środowiska	MŚ	Liczba zakończonych projektów (w danym roku)	11

W ramach zadania *Kontrola, monitoring stanu środowiska i przeciwdziałanie poważnym awariom w Uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej na 2011* zaprezentowano następujące cele i mierniki

Cel	Dysponent	Miernik	2011 plan
Ochrona stanu środowiska przed negatywnym wpływem czynników cywilizacyjnych	MŚ	Liczba toczących się postępowań, w tym wydanych decyzji	16 163
	MRiRW	Tworzenie i doskonalenie standardów	100%
Zapewnienie informacji o stanie środowiska	Wojewodowie	Procent podmiotów przestrzegających przepisy i warunki korzystania ze środowiska	41,6%

W ramach zadania Realizacja polityki ekologicznej państwa w Uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej na 2011 zaprezentowano następujące cele i mierniki

Cel	Dysponent	Miernik	2011 plan
Zapewnienie bezpieczeństwa ekologicznego kraju (mieszkańców, zasobów przyrodniczych i infrastruktury społecznej) i tworzenie podstaw do zrównoważonego rozwoju społeczno-gospodarczego	MŚ	Liczba osób objętych działaniami edukacyjnymi i promocyjnymi	6 050 000

W ramach zadania Informatyzacja działalności i budowa społeczeństwa informacyjnego w Uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej na 2011 zaprezentowano następujące cele i mierniki

Cel	Dysponent	Miernik	2011 plan
Elektroniczne udostępnianie informacji o środowisku	MŚ (cz. 22)	Stopień realizacji uzasadnionych wniosków o udostępnienie informacji z katastru wodnego (%)	100
		Zaawansowanie prac nad budową i wdrożeniem systemu informatycznego kataster wodny (%)	20
	MŚ (cz.41)	Liczba wejść do systemu Ekoportal	210 000
		Liczba udostępnionych informacji o środowisku	1 934

W *Uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej na 2011* w układzie zadaniowym zaprezentowano po raz pierwszy plan finansowy Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, który jest filarem polskiego systemu finansowania ochrony środowiska. Ze środków Funduszu w 2011 roku realizowane będzie piętnaście zadań, w ramach funkcji 6. *Polityka gospodarcza kraju*, funkcji 12. *Środowisko*, funkcji 15. *Polityka zagraniczna*, funkcji 19. *Infrastruktura transportowa* oraz funkcji 22. *Planowanie strategiczne oraz obsługa administracyjna i techniczna*, na których realizację Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej planuje ponieść koszty w wysokości 1 982,5 mln zł, w tym na funkcję 12. *Środowisko* 1 815,9 mln zł.

W ramach funkcji 12 realizowane są przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej następujące zadania i cele:

Kształtowanie bioróżnorodności

Cel	Miernik	2011 r.	2012 r.	2013 r.
Zachowanie różnorodności biologicznej oraz zapewnienie jej trwałości i możliwości rozwoju	Powierzchnia obszarów chronionych objętych działaniami ochronnymi (w tys. ha)	630	619	619

Kształtowanie jakości powietrza atmosferycznego i przeciwdziałanie zmianom klimatu

Cel	Miernik	2011 r.	2012 r.	2013 r.
Ograniczanie emisji zanieczyszczeń do powietrza	Redukcja emisji lub uniknięcie emisji gazów cieplarnianych wg wydatków (tys. Mg/rok)	108	1 279	2 017

Racjonalne gospodarowanie zasobami i strukturami geologicznymi

Cel	Miernik	2011 r.	2012 r.	2013 r.
Rozpoznawanie budowy geologicznej kraju pod kątem możliwości zaopatrzenia ludności oraz sektorów gospodarczych w kopaliny i wody podziemne wraz z ich ochroną	Zaawansowanie prac projektowych i badawczych (wg umów) (w %).	30	35	40

Gospodarka odpadami

Cel	Miernik	2011 r.	2012 r.	2013 r.
Zapewnienie postępowania z odpadami w sposób niezagrażający życiu i zdrowiu ludzi oraz środowisku	Masa pojazdów wycofanych z eksploatacji, przyjętych do stacji demontażu pojazdów (tys. Mg/rok)	170	170	170

Gospodarowanie zasobami wodnymi

Cel	Miernik	2011 r.	2012 r.	2013 r.
-----	---------	---------	---------	---------

Poprawa bezpieczeństwa przeciwpowodziowego i zapobieganie skutkom suszy	Liczba umów zawartych na dofinansowanie budowy, rozbudowy obiektów hydrotechnicznych (szt.)	15	10	10
---	---	----	----	----

Rozbudowa infrastruktury ochrony środowiska

Cel	Miernik	2011 r.	2012 r.	2013 r.
Rozwój infrastruktury przyczyniającej się do poprawy stanu środowiska	Wzrost redukcji ładunku ścieków oczyszczonych (RLM)	0	26 000	212 000

Kontrola, monitoring stanu środowiska i przeciwdziałanie poważnym awariom

Cel	Miernik	2011 r.	2012 r.	2013 r.
Ochrona stanu środowiska przed negatywnym wpływem czynników cywilizacyjnych	Liczba wykonanych opracowań, baz danych, studiów (szt.)	34	34	34

Realizacja polityki ekologicznej państwa

Cel	Miernik	2011 r.	2012 r.	2013 r.
Zapewnienie bezpieczeństwa ekologicznego kraju (mieszkańców, zasobów przyrodniczych i infrastruktury społecznej) i tworzenie podstaw do zrównoważonego rozwoju społeczno-gospodarczego	Liczba osób objętych działaniami edukacyjnymi i promocyjnymi (tys. szt.)	6 000	7 000	8 000

Podsumowanie

Zaprezentowany powyżej zdefiniowany w ustawie o finansach publicznych układ zadaniowy może być instrumentem analizy i oceny działań państwa w obszarze *Środowiska*. Układ zadaniowy umożliwia nie tylko specjalistom kontrolę sposobu, w jaki organy władzy publicznej posługują się powierzonymi im środkami finansowymi przeznaczonymi na realizację zadań w tym obszarze oraz ocenę skuteczność realizacji zamierzonych celów. Informuje społeczeństwo o tym jakie działania będą podejmowane i jakich rezultatów należy oczekiwać. Informacja o planowanych wydatkach w tym obszarze w układzie zadaniowym pozwala na identyfikację założonych celów oraz sposobu pomiaru stopnia ich realizacji przez administrację. Uwagę zwraca brak

mierników związanych z pomiarem kosztów realizowanej działalności. Ze względu na złożoność polskiego systemu finansów publicznych dopiero wykazanie w analogicznym układzie kosztów Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej wraz z celami i planowanymi rezultatami pozwala uzyskać pełny obraz działań państwa w obszarze *Środowiska*. Budżet w układzie zadaniowym pozwala zidentyfikować pełne planowane wydatki i koszty w obszarze ochrony środowiska, założone cele i sposoby mierzenia ich realizacji przez państwo bez specjalistycznej wiedzy o finansach publicznych.

Literatura

Lubińska T. (red.), Nowe zarządzanie publiczne – skuteczność i efektywność, Difin, Warszawa 2009.

Malinowska-Misiąg E., Misiąg, W., Finanse publiczne w Polsce, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2007.

Pietrzak B., Polański Z., Woźniak B., System finansowy w Polsce, PWN, Warszawa 2008.

Robinson M., Performance budgeting, Linking Funding and Results, Palgrave MacMillan, International Monetary Fund, Washington 2007.

Summary

The text introduce depiction of environmental protection in polish performance budgeting. Presents planned expenditures/costs budget holders and National Fund for Environmental Protection and Water Management, targets and indicators for 2011

Informacje o autorze:

mgr Beata Rudzka

Zastępca Dyrektora

Departament Reformy Finansów Publicznych

Ministerstwo Finansów

ul. Świętokrzyska 12

00-916 Warszawa

e-mail: Beata.Rudzka@mofnet.gov.pl