

Maria Parlińska
Maryna Panchenko

Sektor ochrony środowiska w celowym programie państwa na Ukrainie

The environment protection sector in state targeted program in Ukraine

Celem prezentowanego artykułu jest zbadanie średnio-terminowego procesu planowania budżetu na Ukrainie oraz jego znaczenie dla sektora ochrony środowiska. Rząd Ukrainy wspomaga zintegrowanie programów ochrony środowiska bardziej efektywnie w całość, planowanie finansowe oraz praktyki budżetowania, które mogą przynieść w rezultacie bardziej adekwatne zastosowania dla tego sektora. Opracowanie zwraca uwagę na implikację progresywnego przesunięcia w pomocy strukturalnej celem wsparcia budżetu ogólnego i sektorowego.

Wprowadzenie

Obecnie rozwój gospodarki, w tym ochrony środowiska i rolnictwa, na Ukrainie charakteryzuje się szczególnymi cechami, takimi jak polityczna niestabilność, inflacja, kryzys, rosnące bezrobocie, przygnębienie społeczne, obniżenie parametrów wydajności. Zdaniem naukowców, istnieje wiele problemów, które spowodowały nie przyjęcie oraz opóźnienia wyboru stałego kierunku rozwoju środowiska¹.

Od 2000 roku, Ukraina przeżywała okres szybkiego wzrostu, gdy roczny wzrost produktu krajowego brutto (PKB) był średnio na poziomie 7,5% co umieszczało ją wśród najbardziej dynamicznych gospodarek Europy. Pod koniec 2008 roku Ukraina została mocno dotknięta przez światowy kryzys finansowy. Oficjalna pomoc rozwojowa związana z ochroną środowiska była stosunkowo niska, a sytuację pogorszył jeszcze bardziej kryzys finansowy. Po kryzysie kraj spotkały nowe finansowe problemy w sektor ochrony środowiska oraz rozwoju rolnictwa, który to jest bardzo istotny dla Ukrainy. Pomoc krajowa w sektorze środowiska (w stałym zakresie) zmalała w ciągu ostatnich kilku lat. Pod koniec 2008 roku Ministerstwo Ochrony Środowiska Ukrainy (Ministry of Environmental Protection of Ukraine –MEP) zredukowało wydatki budżetu o ponad 30% w stosunku do zobowiązania budżetowego, z początku tego roku. Jednocześnie, Bank Światowy obliczył, że inwestycje na Ukrainie na potrzeby w zakresie ochrony środowiska w ciągu dziesięciu lat (2006-2015) mogą wynieść około 1,5-3 mld USD rocznie (z wyłączeniem inwestycji w zakresie dostaw energii i wody oraz projektów sanitarnych) , co może przełożyć się na prawie 2% PKB².

¹ Прадун В.П. Сталий розвиток регіональних агропромислових комплексів / НАН України. Об'єдн. ін-т економіки. – К.: 2005. – 256 с., 14,

² World Bank (2006), Ukraine, Creating Fiscal Space for Growth: A Public Finance Review, Report No. 36671-UA, World Bank, Washington DC

Ukraiński rząd podjął już kilka prób przygotowania prognoz głównych celów makroekonomicznych i fiskalnych na okres trzech lat, ale do tej pory nie były one wykorzystywane w budżecie rocznym. Ponadto źródła dochodów budżetowych zostały w dużej mierze skonsolidowane, przez tak zwane "celowe programy państwa" (state targeted programs - STPs), rząd podjął też próbę zjednoczenia polityki z budżetami rocznymi. Ten program nie jest jedynym narzędziem wieloletniego planowania na Ukrainie. Istnieje całe mnóstwo innych dokumentów planistycznych przygotowanych przez rząd, które obejmują: krajowe lub regionalne gospodarcze i społeczne strategie rozwoju, średniookresowe prognozy społeczno-gospodarczego rozwoju, strategie sektorowe. W przeciwieństwie do innych dokumentów strategicznych, STPs przedstawił więcej szczegółów w zakresie poszczególnych działań programu i kosztów.

Celowe Programy Państwa

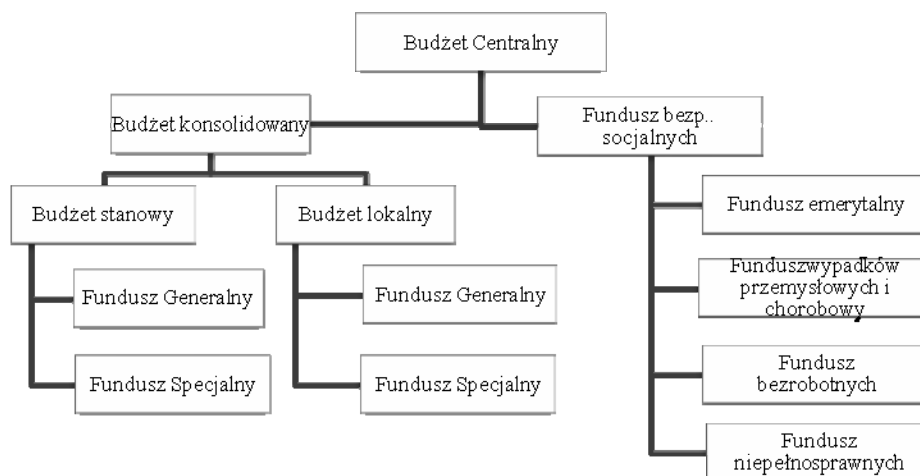
Celowe programy państwa zostały określone dla poszczególnych sektorów, w perspektywie programów średnio- i długoterminowych. Zazwyczaj są one zatwierdzone przez Parlament (w przypadku programów o strategicznym znaczeniu) lub Radę Ministrów. STPs obejmują zarówno działania inwestycyjne jak i nieinwestycyjne, mające na celu rozwiązanie zwłaszcza ekonomicznych, społecznych i środowiskowych problemów na poziomie krajowym, regionalnym lub sektorowym. Ze względu na ich charakter narodowy, często mogą obejmować kilka sektorów i być finansowane z budżetów kilku ministerstw lub agencji. Od 2006 roku do końca 2009 roku liczba programów finansowanych z budżetu centralnego wzrosła tylko o 30% procent w porównaniu z 60% z ostatnich lat (tabela 1).

Programy określają terminy realizacji, instytucje wdrażające i określają zasoby niezbędne do realizacji programu, jak również źródła finansowania. Głównymi źródłami finansowania są: budżet państwa (zarówno na poziomie centralnym i lokalnym), zasoby przedsiębiorstw, międzynarodowe dotacje i pożyczki, darowizny od osób fizycznych. STPs mogą być zainicjowane przez Radę Ministrów, centralne organy rządowe, Narodowy Bank Ukrainy, Narodową Akademię Nauk, Radę Najwyższą Republiki Krym, władze wojewódzkie i administracyjne miasta Kijów i Sewastopol.

Tabela 1 Liczba programów finansowanych z budżetu centralnego

Programy	Liczba programów finansowanych z budżetu centralnego			
	2003	2004	2005	2006
Społeczna polityka	14	17	19	25
Społeczne programy	41	51	52	60
Bezpieczeństwo ludności (także programy ochrony środowiska)	22	30	34	35
Ekonomiczne i naukowe programy	27	39	61	65
Zapewnienie warunków dla dalszego rozwoju społecznego i wzrostu gospodarczego	6	6	7	7
Poprawa jakości administracji rządowej	1	1	4	7
Działalność na rynkach zagranicznych	4	4	6	11
Razem	115	148	183	210

Źródło: World Bank (2006), Ukraine, Creating Fiscal Space for Growth: A Public Finance Review, Report No. 36671-UA, World Bank, Washington DC



Rys.1 Struktura konsolidowanego budżetu Ukrainy³

System STPs jak istnieje obecnie nie działa prawidłowo, wymaga kapitalnej przebudowy. Rząd, a w szczególności Ministerstwo Gospodarki, rozumie, że istnieje potrzeba ujednocionej metodologii i jasne wytyczne dla poszczególnych ministerstw i zatwierdzania organów, w jaki sposób programy te powinny być przygotowane i oceniane. Do tego czasu STPs pozostanie raczej ubogim narzędziem planowania finansowego.

Źródła finansowania i wydatki w Celowych Programach Państwa

Jednym z głównych źródeł finansowania celowych programów jest budżet państwowy (zarówno na poziomie centralnym i lokalnym), zazwyczaj koszty STPs w podziale na lata w czasie trwania programu. Byłoby idealnie, jeżeli roczne koszty mogłyby być wykorzystywane bezpośrednio jako wkład do wniosków budżetowych przedstawianych przez poszczególnych kierowników programów, wtedy gdy roczne propozycje budżetowe są przygotowane. W rzeczywistości jednak proces działa inaczej. Po pierwsze, ministerstwa i menedżerowie programów są desygnowani przez Ministerstwo Finansów na początku procesu przygotowywania budżetu. Po drugie, koszty dla tych programów są nierealistyczne i menedżerom programów nie jest łatwo z nich korzystać. Głównym celem STPs, w tym przypadku, jest służyć prawnemu uzasadnieniu do żądania środków budżetowych. Po trzecie, doświadczenie pokazuje, że manager programu zazwyczaj celowo zaniża koszty w pierwszym lub drugim roku realizacji nowego programu, natomiast w kolejnych latach potrzeby finansowe zazwyczaj wzrastają. Uzasadnieniem jest to, że instytucje wdrażające rozumieją, że gdy program otrzyma wsparcie z budżetu, finansowanie programu będą kontynuowane dlatego, żeby urząd będzie zmuszony do sfinansowania w kolejnych latach, nawet jeśli zasoby nie będą wystarczające.

³ Law on the Ukrainian State Budget with the attachment containing the list of state targeted programmes for each region, sectors of economy and social life spheres, implemented through budget programmes (2009)

Nie ma mechanizmu w zakresie systemu zarządzania wydatkami, które mogą zapewnić realistyczne i efektywne powiązania między STPs i rocznym budżetem, takich jak na przykład podział zobowiązań, ustawienie limitu zaangażowania w trakcie roku podatkowego z przeniesienia niewykorzystanych zobowiązań.

Wiele z opisanych praktyk planowania, wdrażania i budżetowania średnioterminowych programów jest logiczne z punktu widzenia menedżerów programu. Stanowią one swego rodzaju strategię "przetrwania" dla instytucji budżetowych, które pozwolą im na dalsze funkcjonowanie na poziomie minimalnych zasobów. Jednak z punktu widzenia podatników i społeczeństwa jako całości, stanowią one zaledwie obciążenie straconych szans społecznych i gospodarczych.

Wszystkie powyższe wyzwania i problemy, związane są ze zdolnościami instytucjonalnymi poszczególnych podmiotów zaangażowanych w przygotowanie i realizację STPs jak również decydentów w rządzie odpowiedzialnych za ustanowienie zasad i nadzorowanie realizacji STPs.

W praktyce rozpoczęcie inwestycji bez zapewnienia pełnego finansowania jest powszechne i jest postrzegane jako gwarancja, że projekt będzie ostatecznie finansowany. Chociaż mechanizm ten zazwyczaj działa, nawet jeśli zabiera dużo czasu w zakresie skompletowania projektów, głównym problemem pozostają koszty tych projektów, które zwykle wzrastają wraz z czasem. Jako takie, istnienie STPs na Ukrainie nie przyniosło w szczególności przewidywalności finansowania budżetowego dla tych programów.

Problem niewystarczającego finansowania STPs jest dodatkowo potwierdzony przez dane zawarte w tabelach 1, 2 i 3. Jak widać z tabeli 1 i tabeli 3, średnio w latach 2003 - 2005 tylko w 43% wydatki planowane w ramach STPs uzyskały finansowanie z budżetu (odpowiednio, udziały te wynosiły 43% w 2003r., 47% w 2004r. i 40% w 2005r.), w kolejnych latach, wskaźnik finansowania pozostał mniej więcej na tym samym poziomie, o ile można sądzić z częściowego pokrycia danych. Brak danych na temat planowanych wydatków STPs na okres 2006 - 2009 także wskazuje na problem dostępności wiarygodnych kosztów programów w średnim okresie. Ta analiza danych wskazuje na znaczne rozbieżności między programami kosztów i wydatków rzeczywistych. Ze względu na obecność takich dużych różnic, wiele środków, które były planowane jako część STPs nie zostało wprowadzonych w życie.

Tabele 1, 2 i 3 pokazują również, że proces regulacji w dół z "planów" instytucji zarządzających programami celowymi do rzeczywistych możliwości budżetu jest prowadzony od prawie siedmiu lat (2003-2009). W 2003 r. na blisko 41% dochodów budżetu było "zapotrzebowanie" z budżetu dla programów celowych (co stanowi 39% wszystkich wydatków budżetowych), podczas gdy w rzeczywistości tylko około 18% otrzymano z budżetu (czyli 17% wszystkich wydatków); w 2004 r. tylko 37%, a w 2009 roku na 20% dochodów budżetowych było "zapotrzebowanie". Oczywiście, podczas gdy z jednej strony obserwowany jest wzrost dochodów budżetu co roku, natomiast z drugiej strony wydatki planowane na programy celowe charakteryzuje spadek każdego roku. Analiza ta pokazuje również, że ze względu na brak wystarczającego finansowania, rozprzestrzenianie nowych programów spowodowało stały spadek średniego finansowania programów. Przyczyniło się to do rozproszenia środków budżetowych i miało niekorzystny wpływ na realizację programów.

Tabele 2 Zmiany w finansowaniu celowych programów państwowych w latach 2003-2009, mld. UAH

		2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Programowe założenia	Fundusz Ogólny	19.48	20.02	23.14	25.43	26.81	30.96	28.36
	Fundusz Specjalny	2.17	4.20	5.05	7.85	10.20	20.42	19.44
	Razem	21.65	24.22	28.19	33.28	37.01	51.38	47.80
Aktualna Kwota	Fundusz Ogólny	8.40	9.29	9.36	14.36	brak d	brak d	7.20
	Fundusz Specjalny	0.94	1.97	2.04	3.37	brak d	brak d	0.76
	Razem	9.34	11.36	11.40	17.73	23.71	37.86	7.96
Aktualna vs planowana		43%	47%	40%	53%	64%	74%	17%

Źródło: Petkova, N., R. Stanek and A. Bularga (2011), "Mediumterm Management of Green Budget: The Case of Ukraine", OECD Environment Working Papers, No. 31, OECD Publishing.

Tabele 3 Budżet centralny, w latach 2003–2009, mld. UAH

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Wpływy budżetu	53.27	65.22	106.13	127.51	157.28	213.93	238.93
Ogólny	42.23	51.41	83.51	97.26	125.44	180.78	183.70
Specjalny	11.04	13.81	22.62	30.25	31.84	51.15	55.23
Wydatki budżetu	55.91	72.22	117.40	140.20	174.63	253.22	267.37
Ogólny	43.74	58.57	94.15	109.49	142.77	200.12	193.33
Specjalny	12.17	13.65	23.25	30.71	31.86	53.10	74.04

Źródło: Petkova, N., R. Stanek and A. Bularga (2011), "Mediumterm Management of Green Budget: The Case of Ukraine", OECD Environment Working Papers, No. 31, OECD Publishing.

Jest to szczególnie prawdziwe w odniesieniu do komponentu inwestycyjnego z STPs. W przypadku gdy kwota środków przeznaczonych na stan programów celowych jest niewystarczająca, indywidualne projekty muszą być dostosowane i terminy ich realizacji przesunięte. Ponadto, projekty te nie mają żadnej gwarancji, że środki będą zawsze dostępne w następnym cyklu budżetowania, z tego powodu, projekty mogą pozostać niedokończone na lata, a w międzyczasie zbudowane aktywa ulegną pogorszeniu, więcej funduszy będzie potrzebnych do odtworzenia strat, konieczne będą zmiany w projekcie, wdrażanie programu jest opóźnione i cele programu pozostają nieosiągnięte.

Sektor ochrony środowiska w Celowych Programach Państwa

Przykład z sektora ochrony środowiska może pomóc rzucić nieco światła na fakt, jak STPs są realizowane. Każdemu programowi budżetowemu jest przypisany własny kod identyfikujący np. kod programu Ministerstwa Ochrony Środowiska na Ukrainie (Ministry of Environmental Protection of Ukraine - MEP) budżetu w sprawie ustanowienia Krajowej Sieci środowiska jest 2.401.260. Kod programu Budżet składa się z kilku części. Pierwsza część (pierwsze trzy cyfry kodu) wskazuje główne instytucje zarządzające funduszami (240 - MEP), natomiast druga część (czwarta cyfra) wskazuje, że urządzenie w ramach struktury organizacyjnej głównego menedżera odpowiedzialnego za program budżetu realizacji. W przypadku gdy instytucja wdrażająca jest departamentem Ministerstwa, czwarta cyfra jest "1". Trzecia część kodu (piąta i szósta cyfra) oznacza rodzaj programu, budżet realizowany przez kierownika. Jeżeli program jest związany z finansowaniem administracji, to oznaczone byłoby "01"; inne programy są oznaczane przez "02" i tak dalej. Czwarta część kodu (siódma cyfra)

wskazuje na ekonomiczny cel programu budżetowego. Obecnie jest to "0" ponieważ proces nie został jeszcze zakończony. Tak więc, system kodowania został zaprojektowany z myślą o komunikacji, w sposób prosty, ale spójny, tak aby dostarczyć informacje o każdym programie, także poprzez integrację informacji przekazanych przez ekonomiczne i funkcjonalne klasyfikacje wydatków.

Można się spodziewać, że procedury średnioterminowego planowania finansowego i wykorzystania środków budżetowych w Ministerstwie Ochrony Środowiska na Ukrainie (MEP) nie będą znacząco różnić się od ogólnych procedur i zasad, które dotyczą wszystkich jednostek budżetowych na Ukrainie. MEP tworzy podobne wyzwania, jak inne ministerstwa w rywalizacji o środki z budżetu na wdrażanie swoich programów. Jednak w pewien sposób działalność w sektorze ochrony środowiska jest inna od większości innych sektorów zwłaszcza, że w przyrodzie obserwuje się działalność międzysektorową. Ten wszechstronny charakter środowiska i zarządzania zasobami naturalnymi podnosi szereg kwestii, które są mniej widoczne w innych sektorach administracji rządowej. Kwestie te obejmują między innymi⁴:

1. Koordynacja ma kluczowe znaczenie dla sukcesu. Często większość dużych inwestycji dotyczących ochrony środowiska jest wykonywana w innych ministerstwach i agencjach. Z tego powodu, rozwijane strategie sektora środowiskowego muszą brać pod uwagę potrzebę silnego podejścia kooperacyjnego.

2. Cele i odpowiedzialność są trudniejsze do zdefiniowania w sytuacji gdy wiele podmiotów przyczynia się do danej produkcji lub wyniku dla środowiska. Często brakuje wymiernych ilościowych wskaźników dla pomiaru działalności.

3. Dokładna kalkulacja programów ochrony środowiska może być zakłócona przez udział wielu podmiotów, a także przez długoterminowy charakter niektórych programów ochrony środowiska i brak wiarygodnych danych. Z tego powodu wyniki ze środowiskowych, w szczególności inwestycyjnych, programów i projektów rzadko, jeśli kiedykolwiek, są postrzegane w ramach rocznego budżetu.

4. Środowisko często nie jest priorytetem w polityce. W centrum uwagi polityki kraju są wydatki sektora socjalnego. Ponadto, w czasach deficytu budżetowego lub kryzysu finansowego, sektor ochrony środowiska jest często wśród pierwszych, które dotkają cięcia budżetowe.

Tak więc, jak zostało pokazane w analizach, średniookresowa struktura wydatków na Ukrainie nie jest przygotowywana. Jednakże, istnieje wiele elementów, które w zasadzie należą do koncepcji Średniookresowych Ram Wydatków (Medium Term Expenditure Framework MTEF), które zostały już wprowadzone. Obejmują one, między innymi, budżetowanie w oparciu o program i budżetowanie zadaniowe. Ponadto ukraiński rząd podejmował już kilka prób w celu przygotowania prognoz głównych celów makroekonomicznych i fiskalnych na podstawie trzech lat, ale do tej pory nie zostały one konsekwentnie wykorzystane w budżecie rocznym.

Podsumowanie

Ukraina wprowadziła również kilka narzędzi, takich jak państwowe programy celowe (STPs), które zostały zaprojektowane w celu zapewnienia powiązania między

⁴ OECD and European Union (2007), *Ukraine - Governance Assessment*, OECD, Paris

krajowymi strategiami i budżetami rocznymi. Niestety, takie programy obecnie opracowywane i wdrażane, można uznać za obszar dotknięty szeregiem problemów. Do niektórych z najważniejszych wyzwań w sektorze ochrony środowiska należą: nierealistyczne szacunki kosztów, ze względu m.in. na fakt, że tylko koszty inwestycyjne są uznawane, brak odpowiednich celów i wskaźników, brak zdolności do oceny i wyboru inwestycji projektów przeznaczonych do finansowania, a także monitorowania i oceny realizacji projektów i programów, ich celów i rezultatów.

Ogólnie rzecz biorąc, te programy nie są zaprojektowane zgodnie z metodyką międzynarodową. Związek między tymi programami i rocznym budżetem jest raczej słaby. Podczas gdy STPs zawierają pewne użyteczne informacje, nie służą do informowania budżetu o przyszłych kosztach średniookresowych. W celu efektywniejszego wykorzystania STPs jako możliwego wkładu do rocznego budżetu, istnieje potrzeba znacznego poprawienia ich projektowania i wzmocnienia potencjału instytucjonalnego MEP do ich realizacji.

Zmiana w podejściu darczyńców w zakresie dostarczania pomocy i stopniowe przechodzenie z finansowania projektu do bezpośredniego wsparcia budżetu prowadzi również do zmiany praktyk budżetowania i poprawy średnioterminowego planowania finansowego. Darczyńcy mają do odegrania kluczową rolę w przekazywaniu wiedzy i wspieraniu realizacji dobrych praktyk zarządzania wydatkami, w tym w sektorze środowiska. Wiele z państw-darczyńców zmierzyło się z podobnymi problemami i zmagало się z dużymi deficytami budżetowymi przed rozpoczęciem skutecznego wdrożenia MTEFs.

Doświadczenia międzynarodowe pokazują, że wprowadzenie i, co ważniejsze, instytucjonalizacja MTEF, to jest długi i trudny proces, który wymaga wysokiego poziomu wsparcia politycznego i zaangażowania. MTEF powinny być dostosowane do potrzeb i możliwości administracji rządowej. Biorąc pod uwagę zdolności administracyjne Ukrainy, działania na bazie budżetowania mogą w rzeczywistości okazać się właściwą sekwencją podjętych kroków.

Bibliografia

Cabinet of Ministers Decree No. 224 of 19 March 2008 on the Statute of the State committee for Land Resources

European Bank for Reconstruction and Development (EBRD) (2009), *2008 Transition Report*, EBRD, London.

Law on the Ukrainian State Budget with the attachment containing the list of state targeted programmes for each region (2009), sectors of economy and social life spheres, implemented through budget programmes

OECD and European Union (2007), *Ukraine - Governance Assessment*, OECD, Paris

Petkova, N., R. Stanek and A. Bularga (2011), "Mediumterm Management of Green Budget: The Case of Ukraine", *OECD Environment Working Papers*, No. 31, OECD Publishing.

Прадун В.П. Сталий розвиток регіональних агропромислових комплексів / НАН України. Об'єдн. ін-т економіки. – К.: 2005. – 256 с., 14,88 д.а.

World Bank (2006), Ukraine, Creating Fiscal Space for Growth: A Public Finance Review, Report No. 36671-UA, World Bank, Washington DC.

Summary

The purpose is to examine the medium-term budget planning process in Ukraine and the extent to which this approach is used within the environmental sector. It aims to assist the Ukrainian government to integrate environmental programmes more effectively into overall programming, financial planning and budgeting practices which could result into more adequate and predictable allocations to the environment sector. The study also seeks to analyse the implications of the progressive shift in aid modalities towards sectoral and general budget support.

Informacja o autorach:

dr hab Maria Parlińska, prof. nadzw. SGGW

Mgr Maryna Panchenko

SGGW

Wydział Nauk Ekonomicznych

Katedra Ekonomiki Rolnictwa i Międzynarodowych Stosunków Gospodarczych

Ul. Nowoursynowska 166

02-787 Warszawa

e-mail: maria_parlinska@sggw.pl

Tel.(+48) 22 59 34 129