

ZESZYTY NAUKOWE
Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego
w Warszawie

SCIENTIFIC JOURNALS
Warsaw University of Life Sciences – SGGW

POLITYKI EUROPEJSKIE,
FINANSE i MARKETING
NR 6 (55) 2011

EUROPEAN POLICIES,
FINANCE AND MARKETING
NO 6 (55) 2011

Wydawnictwo SGGW
Warszawa 2011

Warsaw University of Life Sciences – SGGW Press
Warsaw 2011

RADA PROGRAMOWA

Bogdan Klepacki (SGGW) – prof. dr hab., Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie
– Przewodniczący

Mieczysław Adamowicz – prof. dr hab. dr h.c., Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie
– Wiceprzewodniczący

Marian Podstawka – prof. dr hab., Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie

Janusz Żmija – prof. dr hab. dr h.c., Uniwersytet Rolniczy w Krakowie

Andrzej P. Wiatrak – prof. dr hab., Uniwersytet Warszawski

Lubica Bartova – prof., Slovak Agricultural University in Nitra, Słowacja

Julian Briz – prof., Universidad Politecnica de Madrid, Hiszpania

Francesco Sotte – prof., Università Politecnica delle Marche Ancona, Włochy

KOMITET REDAKCYJNY

Marian Podstawka, prof. dr hab. – Redaktor Naczelny

Eugeniusz Pudelkiewicz, prof. SGGW dr hab.

Janina Sawicka, prof. dr hab.

Agnieszka Biernat-Jarka, dr

Marzena Lemanowicz, dr

Halina Powęska, dr

Aleksandra Wicka, dr inż. – sekretarz

RECENZENCI

Prof. dr hab. Marian Podstawka, dr hab. Iwona Kowalska, dr inż. Anna Milewska, dr inż. Agnieszka Parlińska, dr inż. Dariusz Strzębicki, dr inż. Aleksandra Wicka

PROJEKT OKŁADKI – Tomasz Tabor

REDAKCJA TECHNICZNA – Tomasz Ruchniewicz

ADRES KORESPONDENCYJNY

Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie

Wydział Nauk Ekonomicznych

Katedra Polityki Europejskiej, Finansów Publicznych i Marketingu

ul. Nowoursynowska 166, 02-787 Warszawa

tel./fax: 22 593 40 77; e-mail: kpam@sggw.pl

ISSN 2081-3430

Wydawnictwo SGGW

ul. Nowoursynowska 166, 02-787 Warszawa

tel. (22) 593 55 20 (-22; -25 – sprzedaż), fax (22) 593 55 21

e-mail: wydawnictwo@sggw.pl, www.wydawnictwosggw.pl

Druk: Agencja Reklamowo-Wydawnicza A. Grzegorzcyk, www.grzeg.com.pl



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



MINISTERSTWO FINANSÓW



BUDŻET ZADANIOWY

UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



Publikacja współfinansowana ze środków Unii Europejskiej
w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego

SPIS TREŚCI

Gołasa Piotr

Wydatki budżetu państwa na sektor rolny i KRUS w latach 2004-2008

Expenditure in polish national budget on agriculture

sector and KRUS (2004-2008) 5

Kielsznia Michał, Łagodźki Przemysław

Budżet zadaniowy na przykładzie Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Szczecinie

Performance budgeting on example of Regional Board of Management

of Environmental Protection in Stettin 14

Korsak-Adamowicz Małgorzata, Dopka Dorota, Plotczyk Barbara

Pozyskiwanie przez rolników środków finansowych z dodatkowych źródeł na przykładzie programu rolno-środowiskowego

Farmers obtain funding from additional sources as exemplified

by the agri-environmental programme 23

Kowalska Iwona

Rola uczelni wyższych w przygotowaniu kadr do wdrażania budżetu zadaniowego

The role of universities in educating staff qualified in task budget implementation 34

Kozak Sylwester

Zadłużenie gospodarstw domowych w UE-15 i nowych państwach członkowskich UE w latach 2001-2010

Household Debt In The Eu-15 And New Member States In The Period 2001-2010 44

Milewska Anna

Zarządzanie strategiczne w lokalnej wspólnocie samorządowej jako narzędzie racjonalizacji wydatków publicznych – przegląd podstawowych obszarów

Strategic management in local government as a tool

for rationalizing public expenditure - a review of basic areas 57

Parlińska Agnieszka, Tetwejer Urszula

Zmiany celów i mierników rezultatów w poszczególnych zadaniach z zakresu środowiska

The changes of purposes and results' measures in individual tasks

within environment function 67

Parlińska Maria, Panchenko Maryna

Sektor ochrony środowiska w celowym programie państwa na Ukrainie

The environment protection sector in state targeted program in Ukraine 80

Podstawka Marian

Nowoczesne zarządzanie wydatkami publicznymi

The new public expenditure management 88

Postuła Marta

Agencja Nieruchomości Rolnych

planowanie finansowe dziś i wyzwania na przyszłość

Agricultural Property Agency

today financial planning and challenges for the future 98

Rudzka Beata

Środowisko w budżecie zadaniowym – 2011 rok

Environment in performance budget – 2011 109

Sadowski Arkadiusz, Girzycka Wioletta

Rolnicze inwestycje modernizacyjne i dostosowujące do standardów UE,

finansowane ze środków unijnych

Agricultural investments of modernization and meeting EU standards,

financed by European Union funds 122

Walenia Alina

Uwarunkowania prawne i organizacyjne dotyczące wdrażania budżetu zadaniowego

w sektorze finansów publicznych

Function of managerial control while executing the budget in the task-based

arrangement within the public finance sector 129

Piotr Golasa

Wydatki budżetu państwa na sektor rolny i KRUS w latach 2004-2008

Expenditure in polish national budget on agriculture sector and KRUS (2004-2008)

W artykule przedstawiono wydatki budżetu państwa na zadania związane z rolnictwem i ubezpieczeniami społecznymi rolników w latach 2004-2008. Zwrócono uwagę na potrzebę rozróżnienia tych dwóch rodzajów wydatków z racji ich zupełnie różnego charakteru. Stwierdzono, iż wydatki na rolnictwo w badanym okresie wzrastały z ok. 11 mld zł w 2004 roku do 38 mld zł w 2008 roku. Natomiast wydatki związane z KRUS pozostawały na praktycznie niezmiennym poziomie ok. 15 mld zł, co było spowodowane znaczącym spadkiem świadczeniobiorców. W podsumowaniu zwrócono uwagę na potrzebę zmian w obu sektorach. W przypadku wydatków na rolnictwo miałyby one polegać na planowaniu wydatków w układzie zadaniowym, natomiast jeżeli chodzi o KRUS wymaga to znacznie głębszej reformy.

Wstęp

Polityka rolna uznawana jest za część składową polityki żywnościowej. Według B. Winiarskiego jest ona „praktyką społeczno-gospodarczą władz politycznych i państwowych w odniesieniu do wsi i rolnictwa lub też umiejętnością (sztuką) podejmowania racjonalnych decyzji w sprawie wsi i rolnictwa¹”. Możliwość oddziaływania na wieś i rolnictwo, państwo ma dzięki szerokiej pałecie narzędzi, a w szczególności instrumentów finansowych. O randze problematyki rolnictwa oraz jego znaczeniu dla państwa, świadczy między innymi poziom wydatków przeznaczanych w budżecie na ten sektor gospodarki sięgający 50 mld zł (w 2008 roku). Powstaje jednak pytanie o racjonalność i efektywność wykorzystania tych środków. W obecnej sytuacji wystarczy, iż środki zostaną rozdysponowane w ramach limitu, zgodnie z przeznaczeniem oraz obowiązującymi przepisami, aby zostały uznane za wydatki zasadne i poprawne². Coraz częściej zaczyna dostrzegać się problematykę celowości i efektywności wydatków publicznych. Naprzeciw temu podejściu wychodzi koncepcja budżetu zadaniowego, polegająca na zarządzaniu środkami publicznymi przez odpowiednio skonkretyzowane i zhierarchizowane cele, ustalone na rzecz osiągnięcia konkretnych rezultatów, mierzonych za pomocą ustalonych mierników³. Jednak

¹ B. Winiarski. (red.): Polityka gospodarcza: PWN, Warszawa, 2006, s.265

² E. Misiąg, W. Misiąg, M. Tomalak: Budżet zadaniowy, materiały szkoleniowe, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa, 2007.s.7

³ M. Podstawka (red.): Finanse, Warszawa, 2010, s. 136

w przypadku wydatków na rolnictwo i KRUS mamy do czynienia z tradycyjnym budżetowaniem. Jego skutki można prześledzić dzięki danym zamieszczonym w dalszej części tego artykułu.

Wydatki budżetu państwa na rolnictwo

W polskich realiach wyróżnia się wydatki na rolnictwo z KRUS oraz bez uwzględnienia KRUS. Rozróżnienie to ma mocne podstawy praktyczne. Wydatki na KRUS oznaczają dotacje dla Funduszu Emerytalno-Rentowego i z racji głównych beneficjentów tego funduszu jakimi są rolnicy, utożsamiane są często z wydatkami na rolnictwo. Ponieważ wydatki te w pewnych okresach wynosiły nawet pięciokrotność sum skierowanych na pozostałe kierunki wsparcia rolnictwa, rozróżnienie to wydaje się jak najbardziej zasadne. Należy również stwierdzić, że transfery te mają charakter socjalny. Owszem trafiają na polską wieś, jednak nie są adresowane do gospodarstw rolnych. Jest to o tyle ważne rozróżnienie, gdyż głównym powodem reformy systemu finansów publicznych w rolnictwie (zwiększenia obciążeń fiskalnych gospodarstw rolnych i składek na ubezpieczenia społeczne), sugerowanym przez niektórych ekonomistów i polityków jest właśnie wysoki poziom wsparcia rolnictwa.⁴ Stąd podawanie tych wielkości łącznie powoduje mniej klarowny obraz sytuacji wydatków budżetowych.

Wydatki budżetu państwa na rolnictwo zawarto w Tabeli 1.

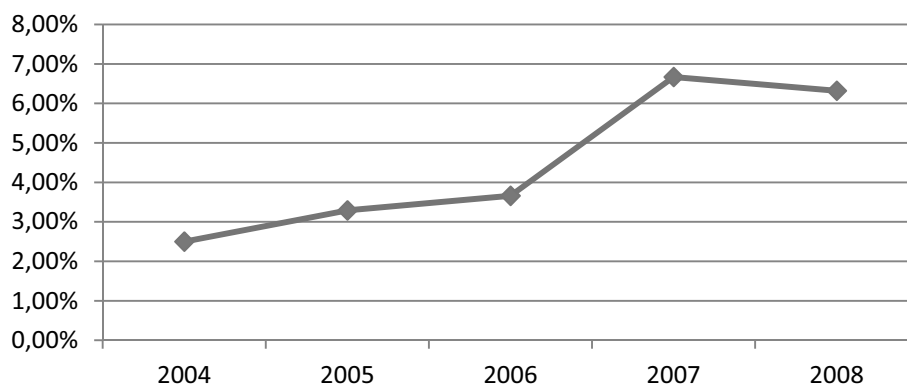
Tabela 1: Wydatki budżetu państwa na rolnictwo w latach 2004-2008 (bez wydatków KRUS) w mln zł

Kategoria wydatków	2004	2005	2006	2007	2008
Rolnictwo (32)	535,5	483,2	510,5	669,2	570,6
Rozwój wsi (33)	1323,1	1335,3	1307,9	9006,2	15289,4
Rynki rolne (35)	785	593,1	181,4	493,7	1379,6
Budżety wojewodów (85)	680	633,9	900	1152	789,7
Rezerwy celowe (83)	2398	4953,8	5472,4	5794	6766,7
Środki UE	5352,2	8528,4	10927,5	11814	12939,4
Razem	11073,8	16527,7	19299,7	28929,1	37735,4

Źródło: Czyżewski A., Poczta A., Dynamika wydatków budżetowych na sektor rolno-żywnościowy w Polsce po wstąpieniu do UE, Roczniki Naukowe SERIA, T. IX, z. 1, s. 90 oraz Czyżewski A., Opinia o projekcie ustawy budżetowej na 2008 rok.

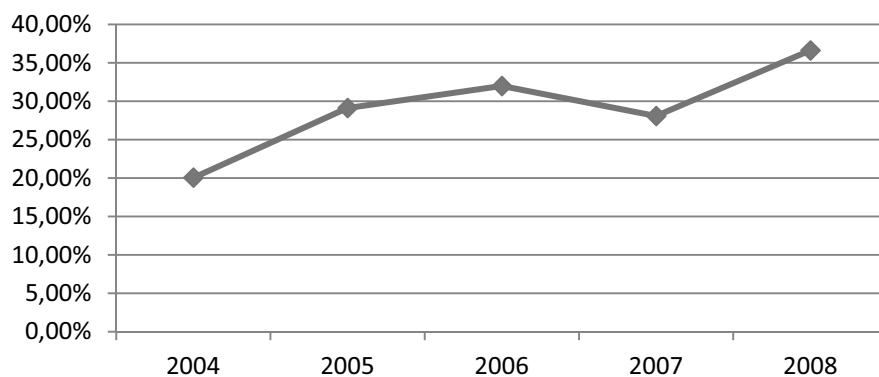
⁴ A. Szymecka: Wieś i rolnictwo a reforma finansów publicznych, Zeszyty BRE Bank-Case, nr. 94/2008, Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych, s. 26

W przedstawionym w tabeli 1 okresie wydatki na rolnictwo wzrastały zarówno w ujęciu nominalnym jak i realnym, z 11 073 mln zł w 2004 roku do 377 735 mln zł w roku 2008. Udział tych wydatków w ogólnych wydatkach budżetowych wzrósł z 2,5% do blisko 4%. Jest on szczególnie widoczny po roku 2005.



Wykres 1: Udział wydatków na rolnictwo (bez wydatków KRUS) w budżecie państwa w latach 2000-2008
 Źródło: Opracowanie własne na podstawie: sprawozdania z wykonania budżetu z 2008 roku, ustaw budżetowych na lata 2004, 2005, 2006, 2007,

Wzrost ten spowodowany jest zwiększeniem znaczenia środków unijnych we wsparciu polskiego rolnictwa. Od przystąpienia Polski do Unii Europejskiej w 2004 roku udział środków unijnych w wydatkach na rolnictwo zwiększył się z 20% do 36% w 2008 roku.



Wykres 2: Udział środków UE w wydatkach na rolnictwo
 Źródło: Opracowanie własne na podstawie: sprawozdania z wykonania budżetu z 2008 roku, ustaw budżetowych na lata 2004, 2005, 2006, 2007,

A. Czyżewski i A. Poczta wskazują na dwie przyczyny takiej sytuacji. Po pierwsze do roku 2004 środki uzyskiwane były z programów PHARE i SAPARD, które

wymagały wcześniejszego wkładu środków własnych oraz obwarowane były skomplikowanymi procedurami. Stąd w ograniczony sposób środki te wykorzystywane były przez rolników. Natomiast po roku 2004 rząd zobligowany był do tego aby w budżecie, w rezerwach celowych, zabezpieczyć odpowiednie środki na współfinansowanie funduszy strukturalnych, zadań WPR oraz płatności bezpośrednich⁵. Należy również zauważyć, iż w okresie tym wydatki na działy 32-Rolnictwo, 33-Rozwój wsi i 35-Rynki rolne charakteryzowały się tendencją spadkową. Łącząc ten fakt ze wzrostem wydatków ze środków unijnych można stwierdzić, iż kolejne rządy pozostawiały ciężar wsparcia polskiego rolnictwa Wspólnej Polityce Rolnej (WPR). Porównując wydatki budżetowe Polski na rolnictwo z innymi krajami UE należy zauważyć, że kształtują się one na dosyć wysokim poziomie. W 2006 roku wydatki te stanowiły 0,4% PKB, co stawiało Polskę na 5 miejscu wśród krajów członkowskich. Dla porównania wskaźnik ten dla Niemiec wynosił 0,17% PKB a dla Francji 0,13% PKB⁶

Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego

System ubezpieczeń społecznych rolników został wyodrębniony z systemu ogólnego. Główną rolę odgrywa w nim, funkcjonująca na podstawie ustawy z dnia 20 grudnia 1990 roku Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego. System ten pełni rolę dopełniająca w stosunku do powszechnego ubezpieczenia społecznego. Oznacza to, że obejmuje generalnie jedynie tych rolników dla których gospodarstwo rolne stanowi jedyne źródło utrzymania⁷. Ubezpieczeniu społecznemu podlegają z mocy prawa rolnicy, których gospodarstwo obejmuje obszar użytków rolnych powyżej 1 ha przeliczeniowego lub dział specjalny oraz pracujący z nimi domownicy będący obywatelami polskimi lub państw członkowskich UE. Za rolnika uważa się pełnoletnią osobę fizyczną, zamieszkujejącą i prowadzącą na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, osobiście i na własny rachunek, działalność rolniczą w pozostającym w jej posiadaniu gospodarstwie rolnym⁸.

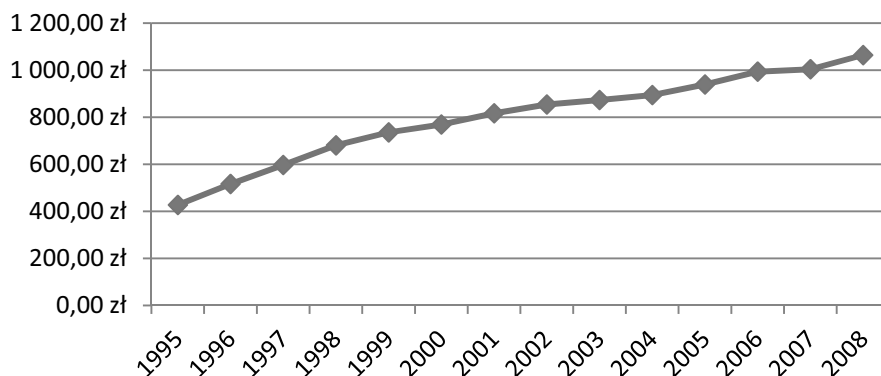
Do 2009 roku rolnicy obciążeni byli kwartalną składką na ubezpieczenie emerytalno-rentowe w wysokości 30% najniższej emerytury, co w wymiarze rocznym daje wartość 120% emerytury minimalnej. Inaczej przedstawia się natomiast wysokość składki na ubezpieczenie wypadkowe, chorobowe i macierzyńskie. Wysokość rocznej łącznej składki prezentuje się następująco.

⁵ A. Czyżewski, A. Poczta: Dynamika wydatków budżetowych na sektor rolno-żywnościowy w Polsce po wstąpieniu do UE, , Roczniki Naukowe SERIA, T. IX, z. 1, s. 90

⁶ B. Wieliczko: Pomiar finansowego wsparcia rolnictwa w krajach OECD, IERiGŻ, 2008, s.67

⁷ C. Siekierski: Ubezpieczenie społeczne rolników, [w:] Adamowicz M., (red) Ubezpieczenia społeczne. Wieś i rolnictwo, wyd. SGGW, Warszawa,2002 , s. 9

⁸ Ustawa o ubezpieczeniu społecznym rolników z dnia 20 grudnia 1990, Dz.U. z 1991 r. Nr 7, poz. 24



Wykres 3: Wysokość rocznej składki na ubezpieczenie społeczne rolników w latach 1995-2008
 Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych KRUS

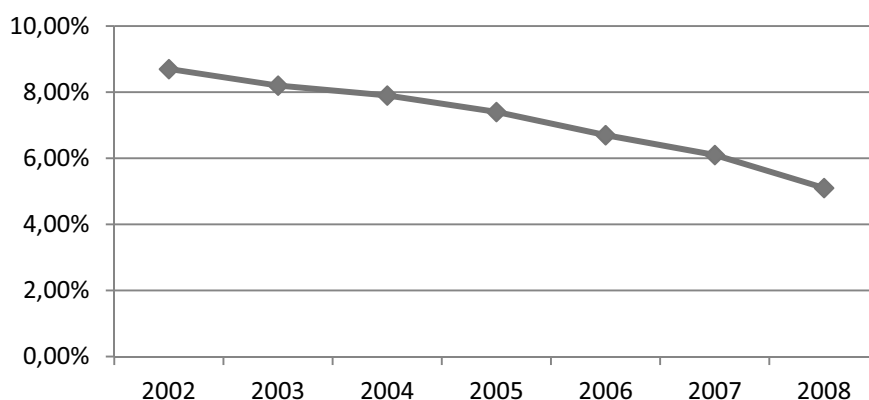
Wprowadzona w 2009 roku reforma, uzależniła składkę ubezpieczenia od wielkości gospodarstwa rolnego. Jej wzrost ma jednak charakter marginalny. Ponieważ składki na to ubezpieczenie są stosunkowo niskie a liczba świadczeniobiorców jest niewiele mniejsza od ubezpieczonych, Fundusz Emerytalno-Rentowy każdego roku musi być zasilany z budżetu państwa. Wielkość tych transferów zaprezentowano w Tabeli 2.

Tabela 2: Wydatki budżetowe na zadania obsługiwane przez KRUS w latach 2004-2008, przychody Funduszu Emerytalno-Rentowego, Prewencji i Rehabilitacji oraz Funduszu Administracyjnego w mln zł

Wyszczególnienie	2004	2005	2006	2007	2008
Wydatki Państwa na KRUS	15607,6	14538,1	14989,8	15151,9	15771,4
F. Emerytalno-Rentowy					
Dotacja z budżetu państwa	15120	14710	14932,7	14377,2	14867,9
Przychody własne	1150,2	1106,5	1238,1	1201,1	1267,7
	1 081	1 070	1 174		
Składki	264	986	157	1187,1	1 225
Inne przychody	26,7	70,1	34	14	43
F. Prewencji i rehabilitacji					
Dotacja z budżetu państwa	29,1	2,5	4	4,5	5
Odpis z FS	5,7	25,7	21,5	23,5	27,7
Pozostałe przychody	0,2	0,2	0,1		
F. Administracyjny					
Odpisy z FER	356	366	370	375	380
Odpisy Z FS	25,6	41,1	40	46	50
Pozostałe przychody	92,7	100,7	85,9	82,7	88,2

Źródło: Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za lata 2004-2008

Najwyższe dofinansowanie ze strony państwa otrzymywał Fundusz Emerytalno-Rentowy, w którym składki ubezpieczonych pokrywają jedynie 7,5% wydatków funduszu. Wysoki poziom dofinansowania ubezpieczeń rolniczych świadczy o niezwykle dużej roli redystrybucyjnej państwa w kształtowaniu dochodów rolniczych⁹. Należy zatem stwierdzić, że rolniczy system ubezpieczeń społecznych jest instrumentem służącym redystrybucji dochodów, między ludnością rolniczą a resztą społeczeństwa. Analizując jednak dane zamieszczone na Wykresie 4, można wnioskować, że od pewnego czasu to wsparcie finansowe charakteryzuje się tendencją spadkową.

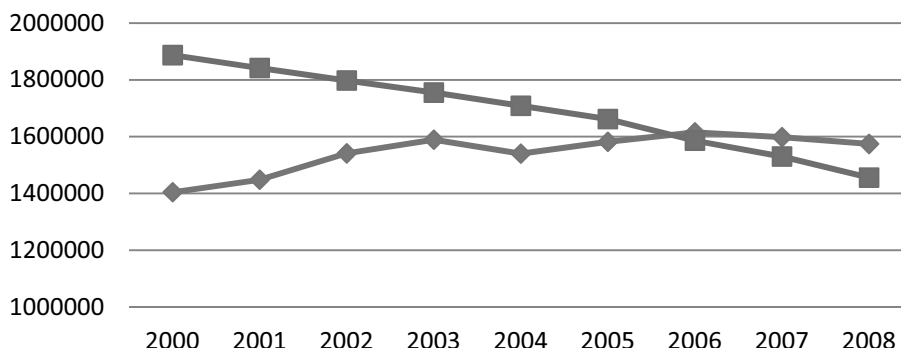


Wykres 4: Udział wydatków na KRUS w wydatkach budżetu państwa

Źródło: Opracowanie własne na podstawie GUS „Roczników statystycznych Rzeczypospolitej Polskiej” oraz sprawozdań z wykonania planów rzeczowo-finansowych KRUS

W okresie 2002-2008 udział wydatków na zadania finansowane przez KRUS w budżecie państwa miał wyraźną tendencję malejącą. W przeciągu sześciu lat spadł on z 8,7% do 5,1%. Sytuacja ta spowodowana była głównie zmianą stosunku liczby świadczeniobiorców do osób ubezpieczonych oraz wzrostem wydatków budżetowych na inne cele.

⁹ R. Przygodzka: Budżet państwa a system emerytalno-rentowy rolników, [w:] Adamowicz M., (red) Ubezpieczenia społeczne. Wieś i rolnictwo, wyd. SGGW, Warszawa, 2002, s. 151



Wykres 5: Liczba ubezpieczonych i świadczeniobiorców w KRUS
 Źródło: Opracowanie własne na podstawie: danych KRUS

W roku 2000 różnica pomiędzy ubezpieczonymi a świadczeniobiorcami wynosiła niemal 500 tys. osób. Do roku 2008 można zaobserwować znaczący spadek świadczeniobiorców, przy wzroście liczby ubezpieczonych. W roku 2006 wielkości te praktycznie zrównały się. Dzięki temu procesowi wielkość transferów z budżetu państwa dla KRUS od kilku lat pozostaje na niezmiennym poziomie. Nadal jednak są to istotne kwoty, które służą jako koronny argument dla zwolenników reformy systemu ubezpieczeń społecznych rolników. W wielu pracach pojawia się krytyka konstrukcji systemu ubezpieczeń emerytalnych, gdyż uważany on jest za kolejny instrument wsparcia rolnictwa, stwarzający uprzywilejowaną pozycję wobec innych grup społeczno-zawodowych¹⁰. Postuluje się włączenie rolników do systemu ogólnego lub uzależnienie składek od wielkości gospodarstwa (przy ich znaczącym zwiększeniu w przypadku gospodarstw największych). Ta ostatnia propozycja wprowadzona w życie została w 2009 roku. Od 1 października 2009 roku po nowelizacji ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników wysokość składki na ubezpieczenia społeczne została uzależniona od wielkości gospodarstwa. Dla rolników posiadających gospodarstwa o powierzchni do 50 ha jest to składka podstawowa wynosząca 10% podstawowej emerytury. Dla właścicieli gospodarstw o powierzchni 50 do 100 ha liczona jest według algorytmu: składka podstawowa + 12% najniższej emerytury, dla 100 - 150 ha składka podstawowa + 24% najniższej emerytury, dla 150 - 300 ha składka podstawowa + 36% najniższej emerytury a dla gospodarstw powyżej 300 ha składka podstawowa + 48% najniższej emerytury. W IV kwartale 2009 roku składki te miały wysokość 68zł miesięcznie dla gospodarstw do 50 ha oraz 392 zł dla gospodarstw największych. Jednak z wyliczeń KRUS wynika, że reforma ta objęła jedynie 16 tys. rolników, więc jej znaczenie dla ogólnej sytuacji jest niewielkie. Potwierdziła się w ten sposób opinia wyrażona przez C. Siekierskiego, że nawet wzrost składki o 100%

¹⁰ K. Duczkowska-Małysz: Modernizacja wsi i rolnictwa a reforma finansów publicznych, autoryzowane wystąpienie, www.pte.pl/pliki/.../Reforma%20fin.publ.%20a%20modernizacja.doc, 25.02.2010

wpłyne na zmniejszenie dotacji budżetowej jedynie o 6%, a poziom jej ściągalności wynosiłby 50%¹¹.

Wnioski

Przedstawione dane pokazują znaczenie szeroko rozumianych wydatków na rolnictwo w budżecie państwa. Jednak należy tu mocno rozgraniczyć dwa rodzaje wydatków: rzeczywiście skierowane do tego sektora oraz wydatki związane z funkcjonowaniem rolniczych ubezpieczeń społecznych. W okresie kryzysu finansów publicznych coraz częściej powstają pytania o ich celowość oraz efektywność wykorzystania tych dużych środków. Pojawiają się sugestie o gruntownej reformie tego sektora finansów publicznych. W przypadku tej pierwszej grupy wydatków uzasadnione wydają się wprowadzenie planowania wydatków w układzie zadaniowym. Wymagać to będzie identyfikacji celów oraz określenia mierników. W przypadku wydatków związanych z ubezpieczeniami społecznymi rolników takie działania nie wydają się wystarczające. Mimo poprawiającej się sytuacji, nadal występuje duża nierównowaga pomiędzy wpływającymi składkami a wypłatami na rzecz rolników. System ten potrzebuje głębszej reformy niż ta, która została wprowadzona w 2009 roku. Jednak musi ona zostać wprowadzona w sposób rozważny, poprzedzona badaniami o jej wpływie na funkcjonowanie gospodarstw rolnych.

Literatura

Czyżewski A., Poczta A., Dynamika wydatków budżetowych na sektor rolno-żywnościowy w Polsce po wstąpieniu do UE, , Roczniki Naukowe SERIA, T. IX, z. 1

Duczowska-Małysz K., Modernizacja wsi i rolnictwa a reforma finansów publicznych, autoryzowane wystąpienie, www.pte.pl/pliki/.../Reforma%20fin.publ.%20a%20modernizacja.doc, (dostęp 25.02.2010)

KRUS: sprawozdania z wykonania planów rzeczowo-finansowych KRUS za lata 2002-2008

Misiąg E., Misiąg W., Tomalak M.,: Budżet zadaniowy, materiały szkoleniowe, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa, 2007

Podstawka M., (red): Finanse, Warszawa, 2010

Przygodzka R., Budżet państwa a system emerytalno-rentowy rolników, [w:] Adamowicz M., (red) Ubezpieczenia społeczne. Wieś i rolnictwo, wyd. SGGW, Warszawa, 2002

Siekierski C., Ubezpieczenie społeczne rolników, [w:] Adamowicz M., (red) Ubezpieczenia społeczne. Wieś i rolnictwo, wyd. SGGW, Warszawa, 2002

¹¹ C. Siekierski: Ubezpieczenie społeczne rolników, [w:] Adamowicz M., (red) Ubezpieczenia społeczne. Wieś i rolnictwo, wyd. SGGW, Warszawa, 2002, s. 9

Sprawozdanie z wykonania planów rzeczowo-finansowych KRUS za lata 2004-2008

Szymecka A., Wieś i rolnictwo a reforma finansów publicznych, Zeszyty BRE Bank-Case, nr 94/2008, Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych

Ustawy budżetowe na lata 2004-2008

Ustawa o ubezpieczeniu społecznym rolników z dnia 20 grudnia 1990, Dz.U. z 1991 r. Nr 7, poz. 24

1. Wieliczko B., Pomiar finansowego wsparcia rolnictwa w krajach OECD, IERiGŻ, 2008, s. 67
2. Winiarski B., (red) Polityka gospodarcza, PWN, Warszawa, 2006

Summary

The article presents the state budget expenditure on tasks related to agriculture and social security of farmers in 2004-2008. Attention is paid to need to distinguish these two types of expenditure due to their completely different nature. It was found that agricultural expenditure over the period increased from approximately 11 billion zł in 2004 to 38 billion zł in 2008. However KRUS expenses remained practically unchanged at around 15 billion zł, which was caused by the significant decrease of beneficiaries. The summary drew attention to need for change in both sectors. In the case of agricultural expenditure, they would have to rely on the planning of expenditure in the performance budget, but KRUS requires a much deeper reform.

Informacje o autorze:

Dr Piotr Gołasa

Katedra Polityki Europejskiej,
Finansów Publicznych i Marketingu
Wydział Nauk Ekonomicznych
Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego
w Warszawie
e-mail: piotr_golasa@o2.pl

*Michał Kielsznia
Przemysław Łagodzki*

Budżet zadaniowy na przykładzie Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Szczecinie

Performance budgeting on example of Regional Board of Management of Environmental Protection in Stettin

Wdrożenie budżetu zadaniowego ma przełomowe znaczenie dla sektora finansów publicznych. Stanowi on efektywne narzędzie zarządzania ukierunkowane na osiąganie zaplanowanych celów. Idea wprowadzenia i realizowania zasadniczych celów w układzie budżetu zadaniowego pozwala w sposób kompleksowy dokonywać monitoringu prowadzonych działań tak pod względem ich celowości, przejrzystości, gospodarności, jak i efektywności. Ponadto umożliwia ona dokonywanie porównań oraz analiz odchyleń stanów oczekiwanych, w zakresie realizowanych zadań, od przyjętych założeń. Wszystkie realizowane w ramach budżetu zadaniowego zadania i programy mogą być także poddawane permanentnej ocenie – tak w trakcie ich trwania, jak i po ich zakończeniu.

Wstęp

W systemie budżetowania zadaniowego nadrzędnym dokumentem jest Wieloletni Plan Finansowy Państwa (WPFPP), uchwalany przez Radę Ministrów na cztery lata budżetowe. Definiowane są w nim cele, mierniki i wydatki na najwyższym szczeblu klasyfikacji zadaniowej. Konkretyzacja zadań i podzadań, które należy osiągnąć, aby zrealizować cele na poziomie funkcji zdefiniowane w WPFPP ma miejsce w budżecie zadaniowym oraz w zestawieniu zadań i celów priorytetowych na dany rok budżetowy. Dokumenty te są prezentowane w uzasadnieniu do ustawy budżetowej. WPFPP będzie, zatem podstawą do sporządzenia budżetu Państwa w układzie tradycyjnym i w układzie zadaniowym.

Istota i geneza budżetu zadaniowego

Budżet zadaniowy jest to więc skonsolidowany plan wydatków na rok budżetowy i dwa kolejne lata państwowych jednostek budżetowych, państwowych funduszy celowych, agencji wykonawczych, instytucji gospodarki budżetowej a także państwowych osób prawnych sporządzany w układzie według:

- a) funkcji państwa, oznaczających poszczególne obszary działań państwa,
- b) zadań budżetowych grupujących wydatki według celów,
- c) podzadań budżetowych grupujących działania umożliwiające realizację celów zadania, w ramach którego podzadania te zostały wyodrębnione - wraz z opisem celów

tych zadań i podzadań, a także z bazowymi i docelowymi miernikami stopnia realizacji celów działalności państwa, oznaczającymi wartościowe, ilościowe lub opisowe określenie bazowego i docelowego poziomu efektów z poniesionych nakładów.

Budżet zadaniowy odchodzi, zatem od tradycyjnego ujęcia budżetu rozumianego, jako zestawienie planowanych dochodów i wydatków, będąc planem wydatków zarówno budżetowych, jak i jednostek gospodarki pozabudżetowej. Wydatki publiczne są tutaj uporządkowane tak, aby znajdowały odniesienie do odpowiednich funkcji, zadań, celów i mierników. Budżet zadaniowy odmiennie od tradycyjnego jest planem trzyletnim, zawierającym wskazanie głównych kierunków działań i celów polityki państwa oraz zadań służących realizacji tych celów. Budżet tradycyjny po stronie wydatków to jedynie ujęty w odpowiednich podziałkach klasyfikacji budżetowej (częściach, działach i rozdziałach) roczny plan wydatków. Zakres budżetu zadaniowego jest szerszy od zakresu budżetu tradycyjnego, zawiera bowiem obok części budżetowej (trzyletni skonsolidowany plan wydatków) także część sprawnościową, która informuje o tym, jakim celom posłużą wydatki publiczne i jakie efekty planuje się uzyskać z nakładów publicznych. Wydatki te muszą być skorelowane z odpowiednimi zadaniami. Część sprawnościowa budżetu umożliwia nowoczesne zarządzanie na wszystkich etapach procesu budżetowania.¹ Różnice między budżetem zadaniowym a tradycyjnym przedstawia tabela 1.

Tabela 1. Różnice pomiędzy budżetem zadaniowym a tradycyjnym

Wyszczególnienie	Budżet tradycyjny	Budżet zadaniowy
zakres podmiotowy	plan wydatków państwowych jednostek budżetowych	skonsolidowany plan wydatków państwowych jednostek budżetowych, państwowych funduszy celowych, agencji wykonawczych, instytucji gospodarki budżetowej oraz niektórych państwowych osób prawnych, (np. ZUS)
okres	jeden rok	trzy lata
charakter planu wydatków	co do zasady dyrektywny	dla części wydatków dyrektywny (np. programy wieloletnie), dla części mający charakter prawnie niewiążącego planu
klasyfikacja wydatków	część, dział, rozdział	funkcja, zadanie, podzadanie
zakres przedmiotowy	planowane wydatki	planowane wydatki, cele i mierniki realizacji celów

Zródło: opracowanie własne.

Budżet zadaniowy stosowany jest - w różnych formach i zakresie – w wielu państwach świata, w tym większości państw OECD (m.in. we Francji jako tzw. LOLF, w Wielkiej

¹ Skrypt „Szkolenie w dziedzinie budżetowania zadaniowego w administracji publicznej w 2010 roku”, s. 25.

Brytanii jako system PSA, a w USA jako narzędzie PART). Budżetowi zadaniowemu towarzyszy często reforma polegająca na wdrożeniu wieloletniego planowania wydatków (programowanie w perspektywie kilku lat), a także rozwój audytu efektywnościowego.

Po raz pierwszy w Polsce budżet zadaniowy zastosowano w Krakowie podczas tworzenia budżetu na rok 1994. Budżet zadaniowy w Polsce dla administracji centralnej po raz pierwszy został przygotowany w 2009 roku przez Ministerstwo Finansów. Pierwszy raport wykonania budżetu za rok 2009 został opublikowany w 2010 roku.²

W polskim systemie budżetowym zadania z zakresu koordynacji budżetu zadaniowego wykonuje Koordynator Krajowy Budżetu Zadaniowego powoływany i odwołany przez ministra właściwego do spraw budżetu, zatrudniony w urzędzie obsługującym Ministra Finansów.

Wprowadzenie budżetu zadaniowego ma na celu zwiększenie skuteczności oraz efektywności i przejrzystości wydatkowania środków publicznych.³

Polega na zdefiniowaniu celów, zawartych w dokumentach strategicznych i programowych rządu, a następnie w ramach tych celów wyznaczenie zadań, podzadań i działań do realizacji wraz z miernikami informującymi o stopniu ich osiągnięcia.

Innowacją w stosunku do budżetu tradycyjnego jest tu zastosowanie mierników efektywności, które pozwalają określić czy finansowanie danego zadania ma sens. Istnieje kilka rodzajów mierników, które można użyć w procesie tworzenia budżetu zadaniowego:

Mierniki produktu – ich zadaniem jest pomiar stopnia wykonania celów szczegółowych i dotyczą one ilości lub jakości dostarczanych produktów. Przykładem może być: liczba przyznanych grantów badawczych; liczba odpowiedzi na skargi obywateli; ilość przeprowadzonych kontroli czy liczba kilometrów nowo wybudowanych autostrad.

Mierniki rezultatu – odnoszą się do celów operacyjnych i służą do pomiaru bezpośrednich skutków podejmowanych działań w krótkiej lub średniej perspektywie czasowej. Przykładowe mierniki: skrócenie czasu oczekiwania pacjentów na operację; liczba bezrobotnych objętych szkoleniami, którzy znaleźli pracę; średni czas postępowania sądowego; zwiększenie przepustowości portów lotniczych; czy skrócenie czasu przejazdu na określonych odcinkach dróg.

Mierniki oddziaływania - mierzą stopień realizacji celów strategicznych. Przykładowe mierniki: zwiększenie poczucia bezpieczeństwa w Polsce (badania CBOS); liczba cytowań polskich naukowców na liście filadelfijskiej; wskaźnik zatrudnienia wśród absolwentów szkół wyższych.⁴

Stosowanie mierników jest sytuacją najbardziej pożądaną, gdyż pozwala stwierdzić jednoznacznie stopień realizacji celów, jednak w niektórych sytuacjach jest niemożliwy do zastosowania. W takich przypadkach można użyć wartości logicznej zamiast miernika bądź zastosować miernik opisowy (np. raport).

² Budżet zadaniowy. Racjonalność, przejrzystość, skuteczność. Metodyka. Materiały Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Departament Budżetu Zadaniowego, Warszawa 2006, s. 3-6.

³ Założenia i sposób wdrażania budżetu zadaniowego. Materiały szkoleniowe UPRP, Forum Gryf na podstawie KPRM, Warszawa 2007, s. 5-6.

⁴ Skrypt „Szkolenie w dziedzinie budżetowania zadaniowego w administracji publicznej w 2010 roku”, s. 68.

Cele budżetu państwa w zakresie ochrony środowiska

W budżecie zadaniowym określono 22 funkcje do realizacji przez Państwo. Z punktu widzenia instytucji zajmujących się ochroną środowiska najważniejsze są środki przeznaczone na realizację funkcji nr 12: Ochrona i poprawa stanu środowiska. Pomocniczo instytucje te korzystają także ze środków zgromadzonych na realizację funkcji nr 16: Sprawy obywatelskie oraz funkcji nr 22: Planowanie strategiczne oraz obsługa administracyjna i techniczna.

Ochrona środowiska i poprawa jego stanu jest bardzo ważną dziedziną działalności państwa. Działania podejmowane w tym zakresie mają charakter ciągły, wynikają z aktów prawnych i zobowiązań wynikających z członkostwa Polski w Unii Europejskiej oraz prowadzonej współpracy międzynarodowej. Cele określone do zrealizowania w ramach tej funkcji to:

- zachowanie walorów przyrodniczych, krajobrazowych i kulturowych,
- zapewnienie postępowania z odpadami w sposób niezagrażający życiu i zdrowiu ludzi oraz środowisku,
- elektroniczne udostępnianie informacji o środowisku,
- zapewnienie informacji o stanie środowiska,
- ograniczanie emisji zanieczyszczeń do powietrza,
- powiększanie zasobu informacji geologicznej,
- ochrona stanu środowiska przed negatywnym wpływem czynników cywilizacyjnych,
- rozpoznawanie budowy geologicznej kraju pod kątem możliwości zaopatrzenia ludności oraz sektorów gospodarczych w kopaliny i wody podziemne wraz z ich ochroną,
- rozwój infrastruktury przyczyniającej się do poprawy stanu środowiska,
- poprawa bezpieczeństwa przeciwpowodziowego i zapobieganie skutkom suszy,
- zaspokajanie potrzeb wodnych ludności i gospodarki narodowej,
- zapewnianie racjonalnej gospodarki odpadami,
- osiąganie i utrzymanie dobrego stanu wód,
- zachowanie różnorodności biologicznej oraz zapewnienie jej trwałości i możliwości rozwoju.

Dysponentami środków przeznaczonych na realizację funkcji nr 12 są: Ministerstwo Rolnictwo i Rozwoju Wsi, Wojewodowie oraz Ministerstwo Środowiska. Koordynują i wspierają oni zadania ważne z punktu widzenia ochrony i poprawy stanu środowiska, takie jak:

- wsparcie budowy, funkcjonowania, utrzymania i modernizacji systemów odbioru, przeróbki i składowania odpadów – dotacje, kredyty i subsydia,
- wsparcie budowy, funkcjonowania, utrzymania i modernizacji systemów kanalizacyjnych oraz oczyszczania ścieków – dotacje, kredyty i subsydia,
- wspieranie działań dotyczących zwalczania i ograniczania zanieczyszczeń – dotacje, kredyty i subsydia,
- kształtowanie jakości powietrza atmosferycznego i przeciwdziałanie zmianom klimatu,
- racjonalne gospodarowanie zasobami i strukturami geologicznymi,
- kształtowanie, ochrona i racjonalne wykorzystanie zasobów wodnych,
- ochronę przeciwpowodziową oraz przeciwdziałanie skutkom suszy,
- wspieranie działań dotyczących ochrony bioróżnorodności i krajobrazu,

- administrację, zarządzanie, regulację, nadzór, funkcjonowanie i wsparcie działań takich jak: formułowanie, administrowanie, koordynowanie i monitoring ogólnych polityk, planów, programów i budżetów mających na celu ochronę środowiska,
- przygotowywanie i wprowadzanie w życie ustawodawstwa i standardów świadczenia usług ochrony środowiska,
- kontrolę i monitoring stanu środowiska,
- funkcjonowanie i wsparcie ogrodów botanicznych i zoologicznych oraz obszarów naturalnych i obiektów przyrody chronionej,
- informatyzację działalności i budowę społeczeństwa informacyjnego.⁵

Dysponentami środków przeznaczonych na realizację funkcji nr 22 są jednostki realizujące zadania z zakresu koordynacji merytorycznej działalności, planowania strategicznego i operacyjnego, a także obsługi administracyjnej i technicznej dysponenta. Środki zgromadzone w ramach tej funkcji mają na celu:

- zapewnianie merytorycznej obsługi organu administracji rządowej/kierownika jednostki na rzecz utrzymania zgodności prowadzonej działalności z celami polityki rządu,
- zapewnianie warunków technicznych niezbędnych do prawidłowego i niezakłóconego funkcjonowania urzędu,
- zapewnienie merytorycznej obsługi Wojewody na rzecz utrzymywania zgodności działalności administracji rządowej w województwie z celami polityki rządu,
- zapewnianie sprawnego funkcjonowania urzędu i sprawnej obsługi pracowników.⁶

Funkcja Planowanie strategiczne oraz obsługa administracyjna i techniczna obejmuje działalność, do której zalicza się w szczególności:

a) merytoryczną koordynację działalności dysponenta, planowania strategicznego i operacyjnego, obsługę merytoryczną ministra, wojewody lub kierownika urzędu centralnego. W głównej mierze obejmuje ona wynagrodzenia i świadczenia na rzecz pracowników odpowiedzialnych za wyżej wymienioną działalność, tj.:

- wynagrodzenia zasadnicze, umowy zlecenia,
 - nagrody, premie, obowiązkowe składki i ubezpieczenia;
- b) administracyjną obsługę realizacji zadań, tj.:
- wynagrodzenia i świadczenia (wynagrodzenie zasadnicze, umowy zlecenia, nagrody, premie, obowiązkowe składki i ubezpieczenia) na rzecz pracowników obsługi administracyjnej (kadr, księgowości, obsługi prawnej, zamówień publicznych, kontroli wewnętrznej i audytu, archiwum),
 - wydatki związane z zewnętrznymi usługami prawnymi, audytem, podatkami oraz pozostałymi usługami dotyczącymi opłat członkowskich, zezwoleń, licencji, koncesji, składowania dokumentów, transportu, remontów,
 - ubezpieczenia osób, nieruchomości i pojazdów,
 - wydatki związane z operacjami bankowymi, np.: prowizje za przeprowadzone transakcje, przedłużenie ważności karty, opłata za wydanie nowej karty, opłata za transakcje bezgotówkowe, opłata za transakcje gotówkowe,
 - materiały i usługi związane z reprezentacją i promocją,
 - książki, prenumeraty, abonamenty,

⁵ www.mf.gov.pl – Opis funkcji państwa budżetu zadaniowego/12-10-2011

⁶ www.mf.gov.pl – Graficzna prezentacja funkcji państwa/12-10-2011

- znaczki, opłaty pocztowe, frankowanie, przesyłki kurierskie,
 - wydatki związane z podróżami służbowymi,
 - kary i grzywny,
 - darowizny pieniężne i niepieniężne,
 - prezenty, nagrody, kupony dla pracowników,
 - świadczenia rzeczowe i nierzeczowe dla pracowników, np.: badania okresowe, wykupienie pakietu medycznego, zakup okularów potrzebnych do pracy przy komputerze, dofinansowanie nauki, rekreacji i kultury (basen, teatr, kino),
 - fundusz socjalny,
 - wydatki związane z organizacją szkoleń wewnętrznych - przeprowadzane przez własnych pracowników (wynajem hotelu w przypadku dojazdu z innej miejscowości, dojazdy, materiały szkoleniowe, wyżywienie, itd.) oraz wydatki związane z organizacją szkoleń prowadzonych przez wykonawców zewnętrznych,
 - wydatki związane z rekrutacją nowych pracowników,
 - wydatki związane ze spotkaniami wewnętrznymi i zewnętrznymi pracownikami (posiłki, rezerwacje sali, dojazdy, noclegi, catering);
- c) obsługę techniczną realizacji zadań, tj.:
- wynagrodzenia i świadczenia na rzecz pracowników obsługi technicznej,
 - nośniki energii, CO, kanalizacja, woda, energia elektryczna, gaz, paliwo do samochodów, wywóz śmieci,
 - wydatki związane z amortyzacją samochodów, komputerów, mebli i sprzętu biurowego, wyposażenia, narzędzi, budowli, wartości niematerialnych i prawnych (licencji, oprogramowania komputerowego),
 - serwis i materiały – eksploatacja bieżąca, tj.: materiały eksploatacyjne (żarówki, wycieraczki, płyny, oleje, smary, materiały związane z serwisem i naprawą sprzętu komputerowego, maszyn, drukarek, kopiarek, faksów, mebli),
 - serwis i naprawa – usługi zewnętrzne związane z serwisem i naprawą sprzętów, maszyn, drukarek, kopiarek, faksów, sprzętu komputerowego, samochodów,
 - wydatki związane z ochroną biura, utrzymaniem czystości,
 - wydatki związane z użytkowaniem telefonów komórkowych i stacjonarnych, faksów, internetu,
 - wydatki związane z zakupem sprzętu informatycznego, licencji, oprogramowania,
 - wyposażenie biura w meble i sprzęt biurowy – kopiarki, faksy, niszczarki, aparaty cyfrowe, dyktafony,
 - wydatki związane z zakupem materiałów biurowych, np.: papier, długopisy, ołówki, zszywacze, dziurkacze, nożyczki, zeszyty, mazaki, segregatory, kalkulatory, przekładki, wizytówki,
 - wydatki związane z wynajmem i dzierżawą, np.: czynsze, dzierżawy środków trwałych, wynajem samochodów.⁷

⁷ www.mf.gov.pl – Opis funkcji państwa budżetu zadaniowego/12-10-2011

Budżet zadaniowy w Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska (RDOŚ) w Szczecinie

Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska w Szczecinie (RDOŚ) w 2011 roku realizuje następujące funkcje, cele, zadania i podzadania:

Funkcja 12: Ochrona i poprawa stanu środowiska

Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska w Szczecinie w ramach tej funkcji realizuje dwa zadania:

a) 12.1. Kształtowanie bioróżnorodności oraz

b) 12.7. Kontrola, monitoring stanu środowiska i przeciwdziałanie poważnym awariom.

12.1. Kształtowanie bioróżnorodności – celem tego zadania jest:

- zachowanie różnorodności biologicznej oraz zapewnienie jej trwałości i możliwości rozwoju,

- nadzorowanie sieci Natura 2000, w tym obszarów siedlisk przyrodniczych, gatunków roślin i zwierząt cennych przyrodniczo dla kraju oraz Europy,

- zachowanie i kształtowanie procesów przyrodniczych przebiegających w ekosystemie.

Cele mają zostać osiągnięte poprzez wykonywanie zadań statutowych, w tym: wydawanie decyzji i postanowień w zakresie lokalizacji i realizacji projektów inwestycji, warunków zabudowy; opiniowanie oraz uzgadniania studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin; uzgadnianie planów zagospodarowania przestrzennego gmin i województwa; opiniowanie i wydawanie decyzji środowiskowych; przeprowadzanie regularnych kontroli i wizji terenowych w formach ochrony przyrody realizowanych przez pracowników Wydziałów Spraw Terenowych. W ramach zadania: kształtowanie bioróżnorodności realizowane są dwa podzadania: 12.1.1. Realizacja sieci Natura 2000 oraz 12.1.2. Ochrona przyrody i krajobrazu, w tym parki narodowe.

W szczególności w/w cele są realizowane poprzez:

- ✓ opracowanie planów zadań ochronnych i planistycznych dla obszarów Natura 2000,
- ✓ działania ochrony czynnej siedlisk i gatunków o znaczeniu wspólnotowym,
- ✓ wydawanie opinii i uzgodnień dotyczących utrzymania właściwego stanu ochrony siedlisk gatunków w związku z realizacją przedsięwzięć i działań,
- ✓ realizację celów ochrony w rezerwach przyrody, w tym przygotowanie dokumentów stanowiących podstawę ich funkcjonowania i wykonywanie działań ochrony czynnej rezerwatów przyrody,
- ✓ wykonywanie działań związanych z ochroną gatunkową roślin i zwierząt, w tym regulowanie zobowiązań Skarbu Państwa wynikających z ochrony gatunkowej zwierząt,
- ✓ wydawanie opinii i uzgodnień dotyczących ochrony walorów przyrodniczych, w tym przy określaniu funkcji i warunków zagospodarowania terenów.

Do monitorowania realizacji zadania 12.1. Kształtowanie bioróżnorodności są używane następujące mierniki:

- Liczba opracowanych dokumentacji dla planów zadań ochronnych,

- Powierzchnia obszarów sieci Natura 2000, dla których opracowano plany ochrony.

- Powierzchnia ekosystemów objętych zabiegami ochronnymi

12.7. Kontrola, monitoring stanu środowiska i przeciwdziałanie poważnym awariom.

Na realizację zadania 12.7. składa się jedno podzadanie: 12.7.3. Kontrola przestrzegania prawa ochrony środowiska oraz prowadzenie postępowań administracyjnych.

Celem tego zadania jest ocena przestrzegania przepisów o ochronie środowiska oraz decyzji ustalających warunki korzystania ze środowiska oraz zapewnienie realizacji zadań w zakresie właściwego stanu środowiska z jednoczesnym uwzględnieniem zasady zrównoważonego rozwoju, poprzez strategiczną ocenę oddziaływania na środowisko w planowaniu przestrzennym, koordynacja funkcjonowania systemu pozwoleń zintegrowanych, gromadzenie i rozpowszechnianie informacji o najlepszych dostępnych technikach, a także ochrona stanu środowiska przed negatywnym wpływem czynników cywilizacyjnych prowadzona przy pomocy narzędzi administracyjnych, sądowych.

Cel ma zostać osiągnięty poprzez: realizację przez RDOŚ projektu polegającego na współfinansowaniu ze środków Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna 2007–2013 wynagrodzeń (wraz z pochodnymi) pracowników RDOŚ zajmujących się zagadnieniami obszarów Natura 2000 oraz ocen oddziaływania na środowisko. Projekt nr POPT.01.01.00-00-217/11 pn „Finansowanie kosztów zatrudnienia pracowników Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska oraz Regionalnych Dyrekcji Ochrony Środowiska w 2011 roku” realizowany jest w ramach działania 1.1 Wsparcie Zatrudnienia.

Do monitorowania realizacji zadania 12.7. Kontrola, monitoring stanu środowiska i przeciwdziałanie poważnym awariom jest używany miernik: liczba prowadzonych postępowań i wydanych decyzji.

Funkcja 22: Planowanie strategiczne oraz obsługa administracyjna i techniczna

Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska w Szczecinie w ramach tej funkcji realizuje zadanie 22.2. Obsługa administracyjna, które ma na celu zapewnienie sprawnego funkcjonowania urzędu i jako miernik wykorzystuje tu wartość logiczną.

Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska w Szczecinie jako jednostka budżetowa obowiązkowo sporządza plan finansowy w ujęciu tradycyjnym oraz w układzie zadaniowym. Ponadto w ciągu roku sporządza się miesięczne zestawienia dotyczące zmian w planie budżetu zadaniowego oraz dwa razy do roku sprawozdanie z wykonania wydatków budżetu państwa w układzie zadaniowym w formie tabelarycznej oraz opisowej. W tym celu wykorzystuje się następujące formularze:

BZ-1 Zestawienie planowanych wydatków z budżetu państwa w układzie zadaniowym na następny rok budżetowy;

BZ-2–Zestawienie planowanych wydatków z budżetu państwa, państwowych funduszy celowych oraz innych źródeł w układzie zadaniowym na następny rok budżetowy;

BZ-3–Zestawienie planowanych wydatków z budżetu państwa w układzie zadaniowym na dwa kolejne lata.

Zakończenie

Wdrożenie budżetu zadaniowego ma przełomowe znaczenie dla sektora finansów publicznych. Przekłada się bezpośrednio na politykę wydatkową sektora publicznego, gdzie wydatki stają się ważnym instrumentem polityki społeczno-gospodarczej państwa. Budżet zadaniowy stanowi efektywne narzędzie zarządzania ukierunkowane na osiąganie zaplanowanych celów. Dzięki wprowadzeniu budżetu

zadaniowego można poprawić terminowość realizacji zadań, ze względu na ich wcześniejszą znajomość. Idea wprowadzenia i realizowania zasadniczych celów w układzie budżetu zadaniowego pozwala w sposób kompleksowy dokonywać monitoringu prowadzonych działań tak pod względem ich celowości, przejrzystości, gospodarności, jak i efektywności. Ponadto umożliwia ona dokonywanie porównań oraz analiz odchyień stanów oczekiwanych, w zakresie realizowanych zadań, od przyjętych założeń. Cechą, która odróżnia budżet zadaniowy od budżetu tradycyjnego jest to, że w przypadku budżetu w układzie zadaniowym wydatki publiczne są ujęte w wieloletnim (zazwyczaj trzy – lub sześcioletnim) planie budżetowym z wyznaczonym okresem rocznego limitu.⁸ W związku z tym cele ułamkowe (poziom operacyjny), które będą realizowane w okresie jednego roku, będą służyć realizacji zadań wieloletnich (poziom strategiczny). Wszystkie realizowane zadania i programy mogą być także poddawane permanentnej ocenie – tak w trakcie ich trwania, jak i po ich zakończeniu.

Literatura

Budżet zadaniowy. Racjonalność, przejrzystość, skuteczność. Metodyka. Materiały Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Departament Budżetu Zadaniowego, Warszawa 2006.

Niedzielski B.: O wyższości budżetu zadaniowego nad tradycyjnym (klasycznym), FORUM, nr 12/1996.

Skrypt „Szkolenie w dziedzinie budżetowania zadaniowego w administracji publicznej w 2010 roku”.

www.mf.gov.pl – Graficzna prezentacja funkcji państwa/12-10-2011

Założenia i sposób wdrażania budżetu zadaniowego. Materiały szkoleniowe UPRP, Forum Gryf na podstawie KPRM, Warszawa 2007.

Summary

Implementation of performance budgeting has critical meaning for the public finance sector. It presents effective instrument of management on achievement of planned purpose direct. Idea of performance budgeting allows to complex manner monitoring of led operation so in respect their clarity, economy, as well as efficiency. Besides, it enables executing of comparison and presents analyses of deviations desired, in range of realized task, from accepted foundation. Within the confines of budget all realize task and programs can be subjected in the course of their enduring permanent estimate also, as well as for their completion.

Informacje o autorach:

dr Michał Kielsznia

Katedra Ekonomii Środowiska i Agrobiznesu, ZUT w Szczecinie

Dr Przemysław Łagodzki

Katedra Rachunkowości, ZUT w Szczecinie

e.maii: michal.kielsznia@gdos.gov.pl

⁸ Niedzielski B.: O wyższości budżetu zadaniowego nad tradycyjnym (klasycznym), FORUM, nr 12/1996, s. 17.

*Małgorzata Korsak-Adamowicz
Dorota Dopka
Barbara Płotczyk*

Pozyskiwanie przez rolników środków finansowych z dodatkowych źródeł na przykładzie programu rolnośrodowiskowego

Farmers obtain funding from additional sources as exemplified by the agri-environmental programme

Celem pracy jest przedstawienie wyników wdrażania programu rolnośrodowiskowego w południowej części województwa mazowieckiego oraz ukazanie ich ekonomicznej i ekologicznej roli. Równorzędnym zadaniem jest ukazanie pakietów, na które jest największy oraz najmniejszy popyt, jak również próba oceny zaistniałej sytuacji.

Podstawą opracowania są dane dotyczące realizacji programu rolnośrodowiskowego uzyskane z Systemu Informacji Zarządczej ARiMR w Warszawie, a sporządzone 20.04.2011 roku w Departamencie Działań Społecznych i Środowiskowych.

Na analizowanym terenie w latach 2008-2010 do programu rolnośrodowiskowego przystąpiło 640 rolników. Zobowiązali się oni do realizacji łącznie 1339 wariantów rolnośrodowiskowych obejmujących powierzchnię 6243,79 ha i pozyskali w ten sposób ponad 3,5 mln zł. Spośród wszystkich pakietów największym zainteresowaniem cieszył się pakiet rolnictwo ekologiczne i z tego też tytułu beneficjenci otrzymali najwyższe płatności, stanowiące 46% całości pozyskanych środków. W następnej kolejności rolnicy wybrali pakiet ochrona gleb i wód oraz ekstensywne trwałe użytki zielone, gdzie kwota premii środowiskowej kształtowała się odpowiednio na poziomie 24% i 9% w stosunku do całkowitej kwoty płatności. Rolnictwo zrównoważone wybrało 6,5% rolników i obserwowany jest wyraźny wzrost zainteresowania tym sposobem gospodarowania. Wpływ na to ma zapewne większa wiedza i świadomość rolników odnośnie tego sposobu gospodarowania oraz wzrost płatność o 200 zł porównując z edycją 2004-2006. Wysokość rekompensaty jaką otrzymali rolnicy prowadzący gospodarstwa systemem zrównoważonym sięgnęła 15% całkowitej kwoty pozyskanej na realizację rolnośrodowiskową w tym rejonie. Na pozostałe pakiety popyt był niewielki, co związane jest głównie z koniecznością wykonania dokumentacji przyrodniczej, pozyskaniem właściwych ras zwierząt i odmian roślin uprawnych czy niższymi płatnościami.

Wstęp

Programy rolnośrodowiskowe jako obowiązkowy instrument Wspólnej Polityki Rolnej stosowane są we wszystkich krajach UE. W niektórych cieszą się bardzo dużym powodzeniem, a szczególnie w Austrii, Finlandii, Szwecji, natomiast mało popularne są m.in. w Belgii. Każde z państw kierując się unijnymi podstawami prawnymi określającymi ogólny zakres i metody wdrażania programów, ustanawia działania, które

mają na uwadze walory przyrodnicze i krajobrazowe, typ gospodarki rolniczej i sytuację ekonomiczną gospodarstw w danym kraju (Przewodnik ..., 2009)¹. Właściwe programy rolnośrodowiskowe zostały wprowadzone w UE w 1992 roku. Realizowane są w okresach wieloletnich 1992-1999, 2000-2006 i 2007-2013, a kolejny przewidziany jest w latach 2014-2020. Uczestnictwo Polski w programach rozpoczęło się wraz ze wstąpieniem do UE, a tym samym wdrażaniem Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW). W programie na lata 2004-2006 uczestnictwo zadeklarowało ponad 70 tysięcy beneficjentów z około 4% gospodarstw. Pochodzili oni głównie z regionów, w których dominują duże, silnie ekonomiczne gospodarstwa. W kolejnych latach przybyło rolników z województw o gorszym wskaźniku jakości agroklimatu, mających mniejsze i słabsze ekonomicznie gospodarstwa (Jaskulski, 2009)².

Głównym celem programu jest eliminacja ujemnego wpływu rolnictwa na środowisko i umocnienie jego pozytywnego oddziaływania na krajobraz i bioróżnorodność, a w szczególności – przywracanie walorów lub utrzymanie cennych siedlisk użytkowanych rolniczo; promowanie zrównoważonego systemu gospodarowania; odpowiednie użytkowanie gleb i wód; ochrona zagrożonych lokalnych ras zwierząt gospodarskich i lokalnych odmian roślin uprawnych. Rolnik przystępując do programu (aby uzyskać zamierzony efekt środowiskowy) zobowiązuje się przez okres co najmniej 5 lat stosować przyjazne środowisku techniki gospodarowania, które wychodzą poza zwykłą dobrą praktykę rolniczą. W zamian za te zobowiązania otrzymuje finansowe wsparcie rekompensujące utracony dochód spowodowany zmianą sposobu gospodarowania, poniesione dodatkowo koszty na rzecz programu oraz koszty transakcyjne (pakiet 4. i 5. – sporządzenie dokumentacji przyrodniczej) (Duer, 2007)³.

Nowy program 2007-2013 jest kontynuacją wcześniejszego, lecz zawiera pewne zmiany. Obejmuje 9 pakietów rolnośrodowiskowych, podzielonych na warianty, gdzie płatność do każdego z nich zostały odpowiednio skalkulowane. Beneficjent deklarując realizację danego pakietu (wariantu) musi spełniać konieczne, ściśle określone wymogi prośrodowiskowe (Przewodnik..., 2009⁴; Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi⁵). Poniżej przedstawiono typy pakietów oraz wariantów jakie wyróżniono w programie rolnośrodowiskowym w latach 2007-2013, jak również płatności (w zł i euro na 1 ha użytków rolnych) przysługujące rolnikowi z tytułu realizacji danego wariantu (Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi)⁶. Pakiet 1. Rolnictwo zrównoważone: wariant 1.1 zrównoważony system gospodarowania – 360 zł/ha (92,2 euro/ha); Pakiet 2. Rolnictwo ekologiczne: wariant 2.1 uprawy rolnicze

¹ Przewodnik po programie rolnośrodowiskowym.: Biblioteczka programu rolnośrodowiskowego 2007-2013., Warszawa 2009.

² Jaskulski D.: Przyrodnicze i organizacyjno-ekonomiczne uwarunkowania realizacji programu rolnośrodowiskowego w Polsce. *Fragm. Agron.*, 26(4), Puławy 2009, s. 46-54.

³ Duer I.: Programy rolnośrodowiskowe instrumentem ochrony zasobów środowiska we Wspólnej Polityce Rolnej Unii Europejskiej. *Studia i raporty z. 7, IUNG-PIB Puławy 2007*, s. 33-53.

⁴ Przewodnik po programie rolnośrodowiskowym.: Biblioteczka programu rolnośrodowiskowego 2007-2013., Warszawa 2009.

⁵ www.minrol.gov.pl/pol/Wsparcie-rolnictwa-i-rybolowstwa/PROW-2007-2013/Dzialania-PROW-2007-2013/Dokumenty-analzy-raporty (data sprawdzania 14.10.2011)

⁶ www.minrol.gov.pl/pol/Wsparcie-rolnictwa-i-rybolowstwa/PROW-2007-2013/Dzialania-PROW-2007-2013/Os-2-Poprawa-srodowiska-naturalnego-i-obszarow-wiejskich/Program-rolnosrodowiskowy-Platnosci-rolnosrodowiskowe/Biblioteczka-rolnosrodowiskowa (data sprawdzania 14.10.2011)

(z certyfikatem) – 790 zł/ha (202,4 euro/ha); wariant 2.2 uprawy rolnicze (w okresie przestawiania) – 840 zł/ha (215,2 euro/ha); wariant 2.3 trwałe użytki zielone (z certyfikatem) – 260 zł/ha (66,6 euro/ha); wariant 2.4 trwałe użytki zielone (w okresie przestawiania) – 330 zł/ha (84,5 euro/ha); wariant 2.5 uprawy warzywne (z certyfikatem) – 1300 zł/ha (333 euro/ha); wariant 2.6 uprawy warzywne (w okresie przestawiania) – 1550 zł/ha (397 euro/ha); wariant 2.7 uprawy zielarskie (z certyfikatem) – 1050 zł/ha (269 euro/ha); wariant 2.8 uprawy zielarskie (w okresie przestawiania) – 1150 zł/ha (294,6 euro/ha); wariant 2.9 uprawy sadownicze + jagodowe (z certyfikatem) – 1540 zł/ha (394,5 euro/ha); wariant 2.10 uprawy sadownicze + jagodowe (w okresie przestawiania) – 1800 zł/ha (461,1 euro/ha); wariant 2.11 pozostałe uprawy sadownicze + jagodowe (z certyfikatem) – 650 zł/ha (166,5 euro/ha); wariant 2.11a uprawa orzecha włoskiego nieowocująca (z certyfikatem) – 160 zł/ha (41 euro/ha); wariant 2.11b uprawa orzecha włoskiego owocująca (z certyfikatem) – 650 zł/ha (166,5 euro/ha); wariant 2.12 pozostałe uprawy sadownicze + jagodowe (w okresie przestawiania) 800 zł/ha (204,9 euro/ha); wariant 2.12a uprawa orzecha włoskiego nieowocująca (w okresie przestawiania) – 160 zł/ha (41 euro/ha); wariant 2.11b uprawa orzecha włoskiego owocująca (w okresie przestawiania) – 800 zł/ha (204,9 euro/ha); Pakiet 3. Ekstensywne trwałe użytki zielone: wariant 3.1 ekstensywna gospodarka na łąkach i pastwiskach – 500 zł/ha (128,1 euro/ha); Pakiet 4. Ochrona zagrożonych gatunków ptaków i siedlisk przyrodniczych poza obszarami Natura 2000: wariant 4.1 ochrona siedlisk łąkowych ptaków – 1200zł/ha (307,4 euro/ha); wariant 4.2 mechowiska – 1200zł/ha (307,4 euro/ha); wariant 4.3 szuwały wielkoturzycowe - 800 zł/ha (204,9 euro/ha); wariant 4.4 łąki trzęślicowe i selernicowe – 1200zł/ha (307,4 euro/ha); wariant 4.5 murawy ciepłolubne – 1200zł/ha (307,4 euro/ha); wariant 4.6 półnaturalne łąki wilgotne – 800 zł/ha (204,9 euro/ha); wariant 4.7 półnaturalne łąki świeże - 800 zł/ha (204,9 euro/ha); wariant 4.8 bogate gatunkowo murawy bliźniczkowe - 800 zł/ha (204,9 euro/ha); wariant 4.9 słonorośla – 1190 zł/ha (304,8 euro/ha); wariant 4.10 użytki przyrodnicze - 550 zł/ha (140,9 euro/ha); Pakiet 5. Ochrona zagrożonych gatunków ptaków i siedlisk przyrodniczych na obszarach Natura 2000: wariant 5.1 ochrona siedlisk łąkowych ptaków – 1370 zł/ha (350,9 euro/ha); wariant 5.2 mechowiska – 1390 zł/ha (356,1 euro/ha); wariant 5.3 szuwały wielkoturzycowe – 910 zł/ha (233,1 euro/ha); wariant 5.4 łąki trzęślicowe i selernicowe – 1390 zł/ha (356,1 euro/ha); wariant 5.5 murawy ciepłolubne – 1380 zł/ha (353,5 euro/ha); wariant 5.6 półnaturalne łąki wilgotne – 840 zł/ha (215,2 euro/ha); wariant 5.7 półnaturalne łąki świeże – 840 zł/ha (215,2 euro/ha); wariant 5.8 bogate gatunkowo murawy bliźniczkowe – 870 zł/ha (222,8 euro/ha); wariant 5.9 słonorośla – 1190 zł/ha (304,8 euro/ha); wariant 5.10 użytki przyrodnicze – 550zł/ha (140,9 euro/ha); Pakiet 6. Zachowanie zagrożonych zasobów genetycznych roślin w rolnictwie: wariant 6.1 produkcja towarowa lokalnych odmian roślin uprawnych – 570 zł/ha (146 euro/ha); wariant 6.2 produkcja nasienna towarowa lokalnych odmian roślin uprawnych - 800 zł/ha (204,9 euro/ha); wariant 6.3 produkcja nasienna na zlecenie banków genów – 4700 zł/ha (1204 euro/ha); wariant 6.4 sady tradycyjne – 2100 zł/ha (537,9 euro/ha); Pakiet 7. Zachowanie zagrożonych zasobów genetycznych zwierząt w rolnictwie: wariant 7.1 zachowanie lokalnych ras bydła – 1140 zł/szt. (292 euro/szt.); wariant 7.2 zachowanie lokalnych ras koni – 1500 zł/ha (384,2 euro/ha); wariant 7.3 zachowanie lokalnych ras owiec – 320 zł/ha (82 euro/ha); wariant 7.4 zachowanie lokalnych ras świń - 570 zł/ha (146 euro/ha); Pakiet 8. Ochrona

gleb i wód: wariant 8.1 wsiewki poplonowe – 330 zł/ha (84,5 euro/ha); wariant 8.1a wsiewki poplonowe na obszarach zagrożonych erozją wodną – 458 zł/ha (117,3 euro/ha); wariant 8.2 międzyplon ozimy – 420 zł/ha (107,6 euro/ha); wariant 8.2a międzyplon ozimy na obszarach zagrożonych erozją wodną – 750 zł/ha (192,1 euro/ha); wariant 8.3 międzyplon ścierniskowy – 400 zł/ha (102,5 euro/ha); wariant 8.3a międzyplon ścierniskowy na obszarach zagrożonych erozją wodną – 690 zł/ha (176,7 euro/ha); Pakiet 9. Strefy buforowe: wariant 9.1 utrzymanie 2-metrowych stref buforowych – 44 zł/100mb (11,3 euro/100mb); wariant 9.2 utrzymanie 5-metrowych stref buforowych – 110 zł/100mb (28,2 euro/100mb); wariant 9.3 utrzymanie 2-metrowych międz śródpolnych – 40 zł/100mb (10,2 euro/100mb); wariant 9.4 utrzymanie 5-metrowych międz śródpolnych – 100 zł/100mb (25,6 euro/100mb).

10.05.2011 roku weszło rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi (Rozporządzenie...)⁷, wprowadzające szereg zmian w programie rolnośrodowiskowym, które w niektórych przypadkach są dla rolnika dość niekorzystne (Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi)⁸.

Uwagi metodyczne

Podstawą opracowania są dane dotyczące realizacji programu rolnośrodowiskowego uzyskane z Systemu Informacji Zarządczej ARiMR w Warszawie, a sporządzone 20.04.2011 roku w Departamencie Działań Społecznych i Środowiskowych. Dotyczą one powiatów położonych w południowej części województwa mazowieckiego: lipskiego, przysuskiego, radomskiego, szydłowskiego i zwolenńskiego. Dane te pozwoliły określić strukturę udziału poszczególnych pakietów i ich wariantów, powierzchnię nimi objętą oraz wyliczyć płatności przysługujące beneficjentom z tytułu realizacji tych działań.

Jest to rejon typowo rolniczy, gdzie jest niski poziom nakładów, mała intensywność produkcji, czyli gospodarka ekstensywna. Zarówno wielkość nakładów środków produkcji, jak i wysokość uzyskiwanych plonów na tle średniej krajowej są niewielkie (Rocznik Statystyczny, 2010)⁹.

Wyniki

Na terenie analizowanych powiatów w latach 2008-2010 do programu rolnośrodowiskowego przystąpiło 640 rolników. Zobowiązali się oni do realizacji łącznie 1339 wariantów rolnośrodowiskowych obejmujących powierzchnię 6243,79 ha

⁷ Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 10 marca 2011 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Program rolno środowiskowy” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013. Dziennik Ustaw Nr 96, Poz. 560.

⁸ [www.minrol.gov.pl/pol/Ministerstwo/Biuro-Prasowe/Informacje-Prasowe/Rozporzadzenie-dot.-Programrolnośrodowiskowy\(datasprawdzania14.10.2011\)](http://www.minrol.gov.pl/pol/Ministerstwo/Biuro-Prasowe/Informacje-Prasowe/Rozporzadzenie-dot.-Programrolnośrodowiskowy(datasprawdzania14.10.2011))

⁹ www.stat.gov.pl (data sprawdzania 12.10.2011)

(tab.1 i 2). Spośród wszystkich pakietów największym zainteresowaniem cieszył się pakiet rolnictwo ekologiczne, który stanowi 44,5% liczby wszystkich wniosków i realizowany jest na 1957,28 hektarach użytków rolnych (31,3% powierzchni zajętej przez program). Wejście Polski do UE oraz przyjęcie reformy WPR z 2003 roku, która stworzyła bardzo dobre warunki do rozwoju rolnictwa ekologicznego, spowodowało znaczny wzrost liczby gospodarstw ekologicznych. Dane z realizacji programu w latach 2004-2007 na obszarze wschodniej części województwa mazowieckiego wskazały 5% udział tego pakietu (Korsak-Adamowicz i in., 2007)¹⁰. Popyt na pakiet 2. Rolnictwo ekologiczne w kolejnych latach edycji 2007-2013 przedstawiał się odmiennie. Największe zainteresowanie rolnicy wykazali w 2009 roku, kiedy zadeklarowano realizację łącznie 318 wariantów i był to 3-krotny wzrost w stosunku do roku poprzedniego i dwa razy więcej niż w następnym roku. Szczególna dynamika wzrostu zainteresowania nastąpiła w przypadku wariantów 2.1, 2.3, 2.5, 2.9 i 2.11. Wśród powiatów objętych badaniem najwięcej beneficjentów jest w radomskim i lipskim, co może być związane z prężnie działającym na tym terenie doradztwem rolniczym w zakresie rolnictwa ekologicznego. W następnej kolejności rolnicy wybrali pakiet ochrona gleb i wód (33% wszystkich wniosków) i realizowany jest on na 34% obszaru zajętego przez program (tab.1 i 2). Wśród możliwych wariantów pakietu, rolnicy chętniej wybierali międzyplon ścierniskowy (tab.1), wskazując, że jest on najłatwiejszy w realizacji (Korsak-Adamowicz i in., 2007)¹¹.

Rolnictwo zrównoważone: 1.1 zrównoważony system gospodarowania

Rolnictwo ekologiczne: 2.1 uprawy rolnicze (z certyfikatem); 2.2 uprawy rolnicze (w okresie przestawiania); 2.3 Trwałe użytki zielone (certyfikatem); 2.4 Trwałe użytki zielone (w okresie przestawiania); 2.5 Uprawy warzywne (z certyfikatem); 2.6 Uprawy warzywne (w okresie przestawiania); 2.9 Uprawy sadownicze + jagodowe (z certyfikatem); 2.10 Uprawy sadownicze + jagodowe (w okresie przestawiania); 2.11 Pozostałe uprawy sadownicze + jagodowe (z certyfikatem); 2.12 Pozostałe uprawy sadownicze + jagodowe (w okresie przestawiania)

Ekstensywne trwałe użytki zielone 3.1 Ekstensywna gospodarka na łąkach i pastwiskach
Ochrona zagrożonych gatunków ptaków i siedlisk przyrodniczych na obszarach Natura 2000: 5.1 Ochrona siedlisk łąkowych ptaków;

Zachowanie zagrożonych zasobów genetycznych roślin w rolnictwie: 6.4 Sady tradycyjne

Zachowanie zagrożonych zasobów genetycznych zwierząt w rolnictwie: 7.1 Zachowanie lokalnych ras bydła; 7.2 Zachowanie lokalnych ras koni; 7.3 Zachowanie lokalnych ras owiec; 7.4 Zachowanie lokalnych ras świń

Ochrona gleb i wód: 8.1 8.2 Międzyplon ozimy; 8.3 Międzyplon ścierniskowy

¹⁰ Korsak-Adamowicz M., Starczewski J., Dopka D.: Realizacja Krajowego Programu Rolnośrodowiskowego we wschodniej części województwa mazowieckiego. Pam. Puł., 146, Puławy 2007, s. 5-10.

¹¹ Korsak-Adamowicz M., Starczewski J., Dopka D.: Realizacja Krajowego Programu Rolnośrodowiskowego we wschodniej części województwa mazowieckiego. Pam. Puł., 146, Puławy 2007, s. 5-10.

Tabela 1. Liczba wariantów programu rolno środowiskowego realizowanych w powiatach w latach 2008-2010

Pakiety i warianty	Lata			Suma
	2008	2009	2010	
	Rolnictwo zrównoważone			
1.1	13	30	44	87
	Rolnictwo ekologiczne			
2.1	7	63	29	99
2.2	31	41	24	96
2.3	6	43	24	73
2.4	30	26	14	70
2.5	2	37	13	52
2.6	9	14	9	33
2.9	4	58	24	86
2.10	22	22	23	67
2.11	-	14	4	18
2.12	2	2	2	6
	Ekstensywne trwałe użytki zielone			
3.1	39	49	64	142
	Ochrona zagrożonych gatunków ptaków i siedlisk przyrodniczych na obszarach Natura 2000			
5.1	-	-	1	1
	Zachowanie zagrożonych zasobów genetycznych roślin w rolnictwie			
6.1	-	1	-	1
6.4	25	21	2	48
	Zachowanie zagrożonych zasobów genetycznych zwierząt w rolnictwie			
7.1	-	1	-	1
7.2	6	-	4	10
7.3	3	-	-	3
7.4	2	-	-	2
	Ochrona gleb i wód			
8.1	1	-	-	1
8.2	27	43	58	128
8.3	78	90	147	315
suma	303	553	483	1339

Źródło: System Informacji Zarządczej ARiMR. Departament Działań Społecznych i Środowiskowych. Warszawa¹²

Według Jaskulskiej i Gałęzowskiego (2009)¹³ we współczesnym rolnictwie rola międzyplonów jako źródła paszy dla zwierząt schodzi na dalszy plan, natomiast wzrasta ich znaczenie proekologiczne, stały się instrumentem kreowania rolnictwa przyjaznego środowisku naturalnemu. Uprawa ich pozwala utrzymać stałe pokrycie gruntów ornych roślinnością, co wspomaga właściwości biologiczne gleb, ogranicza degradację gleb i chroni wodę przed zanieczyszczeniami, a także sprzyja różnorodności biologicznej i krajobrazu (Duer, 2007)¹⁴. Pakiet ten budził największe zainteresowanie wśród beneficjentów od początku realizacji programu w Polsce (Bereźnicka, 2006)¹⁵;

¹² System Informacji Zarządczej ARiMR. Departament Działań Społecznych i Środowiskowych. Warszawa (data sporządzenia 20.04.2011).

¹³ Jaskulska I., Gałęzowski L., 2009. Aktualna rola międzyplonów w produkcji roślinnej i środowisku. *Fragm. Agron.*, 26(3), Puławy 2009, s. 48-57.

¹⁴ Duer I.: Programy rolnośrodowiskowe instrumentem ochrony zasobów środowiska we Wspólnej Polityce Rolnej Unii Europejskiej. *Studia i raporty IUNG-PIB*, 7, Puławy 2007, s. 33-53.

¹⁵ Bereźnicka J.: Ochrona środowiska w gospodarstwie rolnym – nowe wyzwanie dla rolników. *Stowarzyszenie ekonomistów rolnictwa i agrobiznesu. Roczn. Nauk.*, T. VIII, 4, Warszawa 2006, s. 37-41.

Tabela 2. Powierzchnia w ha i liczba sztuk zwierząt dla poszczególnych wariantów programu środowiskowego

Pakiety i warianty	Lata			Suma
	2008	2009	2010	
	Rolnictwo zrównoważone			
1.1	298,37	515,67	649,58	1463,62
	Rolnictwo ekologiczne			
2.1	34,87	426,23	194,44	655,54
2.2	165,18	176,93	226,48	568,59
2.3	20,58	63,24	169,32	253,14
2.4	57,58	46,36	28,26	132,20
2.5	0,92	23,80	2,94	27,66
2.6	2,13	5,9	2,69	10,72
2.9	2,31	95,96	34,57	132,84
2.10	23,18	65,95	52,89	142,02
2.11		15,56	3,62	19,18
2.12	6,62	1,11	7,66	15,39
	Ekstensywne trwałe użytki zielone			
3.1	187,25	181,71	267,91	636,87
Ochrona zagrożonych gatunków ptaków i siedlisk przyrodniczych na obszarach Natura 2000				
5.1	-	-	47,58	47,58
Zachowanie zagrożonych zasobów genetycznych roślin w rolnictwie				
6.1	-	5,4	-	5,4
6.4	9,10	8,18	0,3	17,58
Zachowanie zagrożonych zasobów genetycznych zwierząt w rolnictwie				
7.1	-	5	-	5
7.2	22	-	24	46
7.3	63	-	-	63
7.4	37	-	-	37
Ochrona gleb i wód				
8.1	2,16	-	-	2,16
8.2	10,00	136,26	217,00	363,26
8.3	463,73	458,32	827,99	1750,04
suma	1283,98	2226,58	2733,23	6243,79

Źródło: System Informacji Zarządczej ARiMR. Departament Działań Społecznych i Środowiskowych. Warszawa¹⁶

Objaśnienia jak w tabeli 1.

Bieńkowski, 2007¹⁷; Korsak-Adamowicz i in., 2007¹⁸). Powierzchnia uprawy międzyplonów w Polsce wahała się od ponad 200 tys. ha w 2005 roku do około 700 tys. ha w 2008 roku, z czego około 70% stanowiły międzyplony ścierniskowe (Jaskulska i Gałęzowski 2009)¹³. Pakiet ekstensywne trwałe użytki zielone, który stanowi 10,5% liczby wszystkich wniosków, realizowany jest na 10% powierzchni zajętej przez program (tab. 1 i 2). Popyt na ten pakiet występuje głównie w powiecie radomskim i przysuskim. Od 2011 roku nowi beneficjenci mogą go realizować tylko na obszarach Natura 2000. Pakiet rolnictwo zintegrowane stanowi 6,5% liczby wniosków i obejmuje ponad 23% obszaru użytków rolnych (tab. 1 i 2). Corocznie przybywa

¹⁶ System Informacji Zarządczej ARiMR. Departament Działań Społecznych i Środowiskowych. Warszawa (data sporządzenia 20.04.2011).

¹⁷ Bieńkowski J.: Ocena implementacji przedsięwzięć rolnośrodowiskowych w Wielkopolsce. *Fragm. Agron.*, 95(3), Puławy 2007, s. 18-25.

¹⁸ Korsak-Adamowicz M., Starczewski J., Dopka D.: Realizacja Krajowego Programu Rolnośrodowiskowego we wschodniej części województwa mazowieckiego. *Pam. Puł.*, 146, Puławy 2007, s. 5-10.

kilkunastu beneficjentów deklarujących ten sposób gospodarowania, a najwięcej jest ich w powiecie radomski. Obserwowany jest zdecydowany wzrost zainteresowania tym sposobem gospodarowania porównując z latami 2004-2007 (Korsak-Adamowicz i in., 2007¹⁷; Wasąg, 2010¹⁹). Wpływ na to ma zapewne większa wiedza i świadomość rolników odnośnie tego sposobu gospodarowania oraz wzrost płatność o 200 zł porównując z poprzednią edycją, jak również możliwość realizacji w każdym gospodarstwie (poza ekologicznymi).

Pakiet zachowanie zagrożonych zasobów genetycznych roślin i zachowanie zagrożonych zasobów genetycznych zwierząt w rolnictwie mają niewielki udział w strukturze, odpowiednio 3,7% i 1,2% liczby wszystkich pakietów (tab. 1). Ochrona zagrożonych gatunków ptaków i siedlisk przyrodniczych na obszarach Natura 2000 i ochrona zagrożonych gatunków ptaków i siedlisk przyrodniczych poza obszarami Natura 2000 to tzw. pakiety przyrodnicze i ich realizacja rozpoczęła się od 2009 roku, ponieważ przystąpienie wiązało się z ekspertyzą przyrodniczo-ornitologiczną wykonaną w roku poprzednim oraz opinią Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska. Tylko jeden beneficjent z powiatu zwoleńskiego zadeklarował realizację tego pakietu (tab. 1). Rozporządzenie ministra znoszące konieczność pozyskania opinii oraz pozwalające wykonanie jej w roku składania wniosku najprawdopodobniej zachęci rolników derealizacji tych pakietów. Podobnie jak w poprzednich latach, nikt nie wybrał pakietu strefy buforowej, a w całym województwie mazowieckim odnotowano tylko kilkunastu beneficjentów, którzy zdecydowali się na proponowane formy ochrony środowiska i otrzymywane w związku z tym płatności (System Informacji Zarządczej ARiMR, 2011²⁰; Korsak-Adamowicz i in., 2007²¹).

Beneficjenci programu rolnośrodowiskowego z analizowanego rejonu, w latach 2008-2010 pozyskali ponad 3,5 mln zł premii rekompensującej ich sposób gospodarowania. Najwyższą sumę płatności otrzymali z tytułu przystąpienia do realizacji pakietu rolnictwo ekologiczne, stanowiła ona 46% całości pozyskanych środków. Zadecydowała o tym powierzchnia upraw i wysokość rekompensat z racji realizacji poszczególnych wariantów. Kwota premii środowiskowej do pakietów: ochrona gleb i wód, rolnictwo zintegrowane i ekstensywne trwałe użytki zielone kształtowała się odpowiednio na poziomie 24%, 15% i 9% w stosunku do całkowitej kwoty płatności. Możliwość pozyskania środków finansowych z dodatkowych źródeł jest podstawową motywacją do uczestnictwa w programie rolnośrodowiskowym (Bereźnicka, 2007²²; Korsak-Adamowicz i in., 2009²³), chociaż dostrzegane są również pozytywne efekty środowiskowe (Korsak-Adamowicz i in., 2009²³). Jak podaje Bereźnicka (2007)²² potencjalni beneficjenci wybierając pakiet kierują się jednak wysokością płatności, a nie kalkulacją korzyści. Należy pamiętać, że nie jest to pensja zastępująca dochody

¹⁹ Wasąg Z.: Realizacja pakietów rolnictwo zrównoważone i rolnictwo ekologiczne w ramach programów rolnośrodowiskowych w powiecie biłgorajskim. *Fragm. Agron.*, 27(4), Puławy 2010, s. 155-160.

²⁰ System Informacji Zarządczej ARiMR. Departament Działań Społecznych i Środowiskowych. Warszawa (data sporządzenia 20.04.2011).

²¹ Korsak-Adamowicz M., Starczewski J., Dopka D.: Realizacja Krajowego Programu Rolnośrodowiskowego we wschodniej części województwa mazowieckiego. *Pam. Puł.*, 146, Puławy 2007, s. 5-10.

²² Bereźnicka J.: Program rolnośrodowiskowy a bilansowanie środków pieniężnych w gospodarstwie. *Fragm. Agron.*, 95(3), Puławy 2007, s. 11-17.

²³ Korsak-Adamowicz M., Starczewski J., Dopka D.: Działania rolników zmierzające do kształtowania i ochrony bioróżnorodności. *Pam. Puł.*, 151/II, Puławy 2009, s. 541-551.

z gospodarstwa, lecz forma premii, rekompensaty dla rolnika za utracone dochody w wyniku zaniechania intensyfikacji, za dodatkowy koszt wynikający z określonej pracy na rzecz programu. Rolnik jednocześnie może otrzymać pieniądze z tytułu przystąpienia do innych programów pomocowych oferowanych przez Unię Europejską.

Wspieranie działalności rolniczej prowadzonej zgodnie z zasadami ochrony środowiska naturalnego oraz różnych przedsięwzięć pozytywnie wpływających na bioróżnorodność, zachowanie naturalnego krajobrazu jest priorytetem działań PROW 2007-2013. Na kontynuację zobowiązań rolnośrodowiskowych oraz realizację nowego programu przewidziano 2,3 mld euro. Z tych środków korzysta w Polsce około 110 tys. rolników, którym ARiMR wypłaciła do końca lutego 2011 roku ponad 3,4 mld złotych (Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa)²⁴.

Tabela 3. Płatność w złotych z tytułu przystąpienia do programu rolno środowiskowego

Pakiety i warianty	Lata			Suma
	2008	2009	2010	
	Rolnictwo zrównoważone			
1.1	107413,2	185641,2	233848,8	526903,2
	Rolnictwo ekologiczne			
2.1	27547,3	336721,7	153607,6	517876,6
2.2	138751,2	148621,2	190243,2	477615,6
2.3	5350,8	16442,4	44023,2	65816,4
2.4	19001,4	15298,8	9325,8	43626,0
2.5	1196,0	30940,0	3822,0	35958,0
2.6	3301,5	9145,0	4169,5	16616,0
2.9	3557,4	147778,4	53237,8	204573,6
2.10	41724,0	118710,0	95202,0	255636,0
2.11	-	10114,0	2353,0	12467,0
2.12	5296,0	888,0	6128,0	12312,0
	Ekstensywne trwałe użytki zielone			
3.1	93625,0	90855,0	133955,0	318435,0
	Ochrona zagrożonych gatunków ptaków i siedlisk przyrodniczych na obszarach Natura 2000			
5.1	-	-	65184,6	65184,6
	Zachowanie zagrożonych zasobów genetycznych roślin w rolnictwie			
6.1	-	3078,0	-	3078,0
6.4	19110,0	17178,0	630,0	36918,0
	Zachowanie zagrożonych zasobów genetycznych zwierząt w rolnictwie			
7.1	-	5700,0	-	5700,0
7.2	33000,0	-	36000,0	69000,0
7.3	20160,0	-	-	20160,0
7.4	21090,0	-	-	21090,0
	Ochrona gleb i wód			
8.1	712,8	-	-	712,8
8.2	4200,0	57229,2	91140,0	152569,2
8.3	185492,0	183328,0	331196,0	700016,0
suma	730528,6	1377668,6	1454066,5	3562264,0

Źródło: System Informacji Zarządczej ARiMR. Departament Działań Społecznych i Środowiskowych. Warszawa²⁵. Objasnienia jak w tabeli 1.

²⁴ www.arimr.gov.pl/pomoc-unijna/prow-2007-2013/program-rolnośrodowiskowy (data sprawdzenia 12.10.2011)

²⁵ System Informacji Zarządczej ARiMR. Departament Działań Społecznych i Środowiskowych. Warszawa (data sporządzenia 20.04.2011).

Zauważalny wzrost popytu na działania PROW 2007-2013, oś 2, program rolnośrodowiskowy świadczy o wzroście zainteresowania rolników prośrodowiskowymi propozycjami UE. Najprawdopodobniej szerszy dostęp do informacji, działalność szkoleniowa, rozbudowa systemu doradztwa rolniczego oraz zmiana kwot wsparcia i wytycznych odnośnie realizacji poszczególnych pakietów znalazły odzwierciedlenie w sposobie gospodarowania współczesnych rolników.

Wnioski

1. Krajowy program rolnośrodowiskowy spełnia swoją rolę, a rolnicy coraz chętniej deklarują jego realizację wybierając różne pakiety. Na analizowanym terenie najliczniej przystąpili do pakietu rolnictwo ekologiczne. Związane jest to najprawdopodobniej z bardzo pręźnie działającym w tym rejonie doradztwem rolniczym, jak również wysokością premii, która zachęca do tego sposobu gospodarowania.
2. Ochrona gleb i wód oraz ekstensywne trwałe użytki zielone to również cieszące się dużym zainteresowaniem pakiety programu rolnośrodowiskowego. Rolnicy licznie deklarowali ich realizację kierując się dość atrakcyjnymi płatnościami oraz niezbyt skomplikowanymi wymogami.
3. Wyższe płatności, działalność służb doradczych, zmiany systemowe spowodowały zauważalny wzrost popytu na pakiet rolnictwo zrównoważone, co daje podstawę twierdzić z dużym prawdopodobieństwem, że rolnictwo zintegrowane będzie rolnictwem XXI wieku.

Literatura

- Bereźnicka J.: Ochrona środowiska w gospodarstwie rolnym – nowe wyzwanie dla rolników. Stowarzyszenie ekonomistów rolnictwa i agrobiznesu. Roczn. Nauk., T. VIII, 4, Warszawa 2006.
- Bereźnicka J.: Program rolnośrodowiskowy a bilansowanie środków pieniężnych w gospodarstwie. *Fragm. Agron.*, 95(3), Puławy 2007.
- Bieńkowski J.: Ocena implementacji przedsięwzięć rolnośrodowiskowych w Wielkopolsce. *Fragm. Agron.*, 95(3), Puławy 2007.
- Duer I.: Programy rolnośrodowiskowe instrumentem ochrony zasobów środowiska we Wspólnej Polityce Rolnej Unii Europejskiej. *Studia i raporty IUNG-PIB*, 7, Puławy 2007.
- Jaskulska I., Gałęzowski L.: Aktualna rola międzyplonów w produkcji roślinnej i środowisku. *Fragm. Agron.*, 26(3), Puławy 2009.
- Jaskulski D.: Przyrodnicze i organizacyjno-ekonomiczne uwarunkowania realizacji programu rolnośrodowiskowego w Polsce. *Fragm. Agron.*, 26(4), Puławy 2009.
- Korsak-Adamowicz M., Starczewski J., Dopka D.: Działania rolników zmierzające do kształtowania i ochrony bioróżnorodności. *Pam. Puł.*, 151/II, Puławy 2009.
- Korsak-Adamowicz M., Starczewski J., Dopka D.: Realizacja Krajowego Programu Rolnośrodowiskowego we wschodniej części województwa mazowieckiego. *Pam. Puł.*, 146, Puławy 2007.
- Przewodnik po programie rolno środowiskowym: Biblioteczka programu rolnośrodowiskowego 2007-2013, Warszawa 2009.
- Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 10 marca 2011 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy

finansowej w ramach działania „Program rolno środowiskowy” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013. Dziennik Ustaw Nr 96, Poz. 560.

System Informacji Zarządczej ARiMR. Departament Działań Społecznych i Środowiskowych. Warszawa (data sporządzenia 20.04.2011).

Wasąg Z.: Realizacja pakietów rolnictwo zrównoważone i rolnictwo ekologiczne w ramach programów rolnośrodowiskowych w powiecie biłgorajskim. *Fragm. Agron.*, 27(4), Puławy 2010.

www.arimr.gov.pl/pomoc-unijna/prow-2007-2013/program-rolnośrodowiskowy (data sprawdzania 14.10.2011)

www.minrol.gov.pl/pol/Ministerstwo/Biuro-Prasowe/Informacje-Prasowe/Rozporządzenie-dot.-Programrolnośrodowiskowy(data sprawdzania 14.10.2011)

www.minrol.gov.pl/pol/Wsparcie-rolnictwa-i-rybolowstwa/PROW-2007-2013/Działania-PROW-2007-2013/Dokumenty-analzy-raporty (data sprawdzania 14.10.2011)

www.minrol.gov.pl/pol/Wsparcie-rolnictwa-i-rybolowstwa/PROW-2007-2013/Działania-PROW-2007-2013/Os-2-Poprawa-srodowiska-naturalnego-i-obszarów-wiejskich/ Program-rolnośrodowiskowy-Platnosci-rolnośrodowiskowe/Biblioteczka-rolnośrodowiskowa (data sprawdzania 14.10.2011)

www.stat.gov.pl (data sprawdzania 14.10.2011)

Summary

The purpose of this work is to present results of implementation of the agri-environmental programme in the south of the Mazovian Province, and presentation of its economic and ecological role. Additionally, the work aims to present the packages which are most and least popular, and to assess this situation.

The work is based on data on the implementation of agri-environment programme, obtained from the System of Management Information (Agency for Restructuring and Modernization of Agriculture), and compiled on 20th April 2011 by the Department of Social and Environmental Activities.

In the study area, 640 farmers participated in the programme in the years 2008-2010. Altogether, they chose 1339 agri-environmental variants covering an area of 6243.70 ha and received in excess of 3.5 mln PLN. Of all the packages, the most popular was the package “organic agriculture” which offered the beneficiaries the highest payments constituting 46% of all the payments. The next most popular packages were “soil and water protection” and “extensive permanent grassland” with the respective payments accounting for 24 and 9% of all the payments. “Sustainable agriculture” was selected by 6.4% farmers and this method of farming is becoming more and more popular. It is probably due to better education and greater awareness of farmers in this field and by 200 PLN increased payments compared with the programming period 2004-2006. Payments given to farmers adopting sustainable farming methods accounted for 15% of the agri-environment funding in this region. The remaining packages were not very popular due to their requirements which include: preparation of natural documentation, obtaining appropriate animal breeds and plant varieties and lower payments.

Informacje o autorach:

Małgorzata Korsak-Adamowicz

Dorota Dopka

Barbara Płotczyk

Katedra Ogólnej Uprawy Roli, Roślin i Inżynierii Rolniczej

Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny w Siedlcach

e-mail: madamowicz-63@o2.pl

Iwona Kowalska

Rola uczelni wyższych w przygotowaniu kadr do wdrażania budżetu zadaniowego

The Role of Universities in Educating Staff Qualified in Task Budget Implementation

Uczelnie powinny wzmocnić swą pozycję na rynku instytucji oferujących usługi z zakresu przygotowania kadr dla potrzeb rynku pracy (w tym wdrażania budżetu zadaniowego). Celem artykułu jest próba zaprezentowania potencjału uczelni w kształceniu kadr z zakresu budżetu zadaniowego oraz wskazanie barier w realizacji tego przedsięwzięcia.

Wstęp

Budżet zadaniowy jest metodą zarządzania finansami publicznymi w której wykorzystuje się informację o wynikach realizacji zadań publicznych. Metoda ta jest stosowana i wprowadzana w systemach finansów publicznych wielu krajów członkowskich OECD (m.in. we Francji jako tzw. LOLF, w Wielkiej Brytanii jako system PSA, a w USA jako narzędzie PART), a także jest zalecana przez Komisję Europejską¹. Koncepcja ta zakłada zastąpienie tradycyjnego biurokratycznego modelu zarządzania administracją przez model menedżerski, czyli zastosowanie w sektorze publicznym zasad i modeli zarządzania stosowanych w sektorze prywatnym². Konieczność wprowadzenia nowego podejścia do zarządzania sektorem publicznym wynika z jednej strony z rosnących oczekiwań obywateli co do jakości usług publicznych przy jednoczesnej dużej niechęci do podnoszenia podatków, czyli dążenia do otrzymywania „coraz więcej za coraz mniej”. Z drugiej zaś strony jest to podyktowane koniecznością realizacji działań służących obniżeniu deficytu sektora finansów publicznych. Konsekwencją bowiem przekroczenia przez deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych jeszcze w 2008 r. wartości referencyjnej z Maastricht (3,0%) było podjęcie przez Radę Ecofin w 2009 r. decyzji o istnieniu w Polsce nadmiernego deficytu i równocześnie wydanie

¹ Prace nad polskim budżetem zadaniowym są faktyczną realizacją zapisów znowelizowanej ustawy o finansach publicznych z 2005 r. (art.: 35 ust. 3 pkt 1, 124 pkt 9, 158 ust. 3 pkt 9), a także nowej ustawy o finansach publicznych z 2009 r. (art.: 44, 138, 174, 175, 18). Stosowne zapisy są także zawarte w: Programie Konwergencji, Krajowym Programie Reform, Strategicznym Planie Rządzenia, Programie Operacyjnym Kapitał Ludzki (priorytet V - Dobre rządzenie).

² Por. m.in. Podstawka M.: New Public Management – task – based budget in Poland. In: Communication and Counseling in the Development of Rural Areas. K. Krzyżanowska (ed). Warsaw University of Life Sciences Publishing, Warsaw 2009

rekomendacji dotyczącej redukcji nadmiernego deficytu do 2012 r. Dlatego też umiejętność konstruowania budżetu zadaniowego staje się kluczową umiejętnością w procesie realizacji zadań publicznych.

Rozszerzenie oferty dydaktycznej o problematykę budżetu zadaniowego jest dobrym przykładem na wzmocnienie pozycji uczelni wyższych na rynku instytucji świadczących usługi z zakresu kształcenia kadr dla potrzeb rynku pracy. Wiodącą rolę w tym obszarze powinny sprawować uniwersytety ekonomiczne oraz uczelnie z wydziałami nauk ekonomicznych. Tego typu działania wpisują się w faktyczną realizację tzw. „trzeciej misji” uczelni. Obok bowiem tradycyjnych zadań uniwersytetu (kształcenie i realizacja badań naukowych) uczelnie powinny zadbać o relacje z sektorem: przedsiębiorstw, publicznym oraz pozarządowym (np. współpraca uczelni z pracodawcami w celu dostosowania programów kształcenia do wymagań rynku pracy)³. Tematyka związana z budżetem zadaniowym stanowiłaby dobry przykład poszerzenia palety możliwości podwyższania kwalifikacji zawodowych oferowanych przez uczelnię (np. uczelnie rolnicze mogłyby wspierać kadry w obszarze dwóch funkcji budżetu państwa: 12 - Ochrona i poprawa stanu środowisk; 21 - Prowadzenie polityki rolnej oraz rybackiej). Celem artykułu jest próba zaprezentowania potencjału uczelni w kształceniu kadr z zakresu budżetu zadaniowego oraz wskazanie barier w realizacji tego przedsięwzięcia.

Niewykorzystany potencjał uczelni w zakresie kształcenia kadr z wdrażania budżetu zadaniowego

Niewykorzystany potencjał uczelni w zakresie kształcenia kadr z wdrażania budżetu zadaniowego to w głównej mierze nie w pełni wykorzystany zasób wiedzy nauczycieli akademickich potwierdzony m.in. realizacją ekspertyz na rzecz Ministerstwa Finansów. Szczególnie cennym zasobem wiedzy jest np. opracowanie ekspertyzy dotyczącej opracowania bazy mierników dla poszczególnych funkcji, zadań i podzadań zamieszczonych w zadaniowym planie wydatków (budżet zadaniowy) na rzecz umożliwienia oceny ich realizacji pod względem: istotności, skuteczności, efektywności, użyteczności i trwałości. Nauczyciele akademicy wykonujący tego typu ekspertyzy (termin realizacji wynosi na ogół 150 dni) potrafią:

1. Dokonać przeglądu mierników stosowanych w budżetach zadaniowych krajów OECD oraz dotychczas stosowanych mierników w zadaniowych planach wydatków w Polsce (np. dla funkcji 21: Prowadzenie polityki rolnej oraz rybackiej obejmującej następujące zadania:

- 21.1 wspieranie rozwoju produkcji roślinnej i ochrona roślin uprawnych,
- 21.2 wspieranie rozwoju produkcji zwierzęcej i hodowli zwierząt,
- 21.3 ochrona zdrowia i dobrostanu zwierząt oraz zdrowia publicznego w zakresie weterynarii,
- 21.4 kształtowanie ustroju rolnego państwa,
- 21.5 wspieranie rozwoju infrastruktury wsi,
- 21.6 wspieranie rybactwa śródlądowego i rybołówstwa morskiego,
- 21.7 realizacja Wspólnej Polityki Rolnej i Rybackiej,

³ Diagnoza stanu szkolnictwa wyższego w Polsce. Raport cząstkowy przygotowany przez konsorcjum: Ernst & Young Business Advisory oraz Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową. Listopad 2009, s. 96.

21.8 nadzór nad zdrowotną jakością środków spożywczych pochodzenia zwierzęcego w miejscach ich pozyskiwania, wytwarzania, przetwarzania i składowania,

21.9 informatyzacja działalności i budowa społeczeństwa informacyjnego).

Liczba mierników stosowanych w innych krajach zamieszczonych na liście mierników nie może być mniejsza niż 40 mierników (przy czym musi być przedstawione co najmniej: po pięć przykładów miernika oddziaływania, 10 przykładów miernika rezultatu, a także 20 przykładów miernika produktu dla każdej funkcji). Natomiast liczba mierników krajowych wszystkich typów (mierniki: oddziaływania, rezultatu, produktu) powinna być wyczerpująca. Dla każdego z mierników należy podać definicję lub opis celów, których stopień osiągnięcia mierzy dany miernik, a ponadto – trzy ostatnie dostępne bazowe wartości dla każdego z tych mierników (przedstawione osobno w podziale dla każdego roku w okresie trzech ostatnich lat), wraz z podanym okresem sprawozdawczym i źródłem danych. Poszczególne mierniki zamieszczone na liście mierników muszą się od siebie różnić w istotny sposób zakresem i przedmiotem oraz ich merytoryczną definicją. Treść cytowanych mierników będących przykładami zagranicznymi, mierzące je cele, a także wartości bazowe i docelowe (planowane wykonanie) muszą zostać przetłumaczone na język polski. Komentarz do każdego z mierników, stanowiący recenzję jego przydatności, musi zawierać minimum 150 znaków pisma maszynowego.

2. Skonstruować model bazy mierników dla wybranego obszaru państwa. Każdy miernik umieszczony w modelu bazy powinien być uszczegółowiony w taki sposób aby zawierał – jako niezbędne - następujące elementy konstrukcyjne:

- 1) podanie nazwy i typu tego miernika oraz jednostki jego miary;
- 2) podanie definicji celu, który ma być mierzony za pomocą danego miernika;
- 3) podanie trzech ostatnich dostępnych rocznych wartości bazowych danego miernika (przedstawionych osobno w podziale dla każdego roku, w okresie trzech ostatnich lat);
- 4) opis źródła uzyskiwania danych do oceny wykonania danego miernika, wraz ze sposobem jego wyliczania, a także opisem częstotliwości i sposobu pomiaru (okres sprawozdawczy)⁴;
- 5) w przypadku propozycji analogicznych do zagranicznych należy podać kraj oraz instytucję stosującą podobne zastosowania, a także – w miarę możliwości – ich ewentualne funkcjonowanie w dokumentach strategicznych.

Mierniki umieszczone w modelu bazy mierników powinny:

- umożliwiać określanie stopnia realizacji celów (mierzyć skuteczność i efektywność realizacji funkcji/zadań/podzadań),
- być możliwie spójne z miernikami określonymi dla innych podmiotów realizujących budżet w układzie zadaniowym,
- mierzyć tylko to, na co wykonawca funkcji/zadania/podzadania ma bezpośredni wpływ,
- posiadać wiarygodne i szybko dostępne źródło danych,
- przy formułowaniu mierników powinna być zapewniona ich spójność z poziomami określonymi w dokumentach strategicznych,

⁴ W przypadku jeśli miernik jest odwzorowaniem rozwiązań autorskich, zagranicznych lub międzynarodowych należy dodatkowo przedstawić postulowane źródło uzyskania danych do monitorowania i ewaluacji poziomu tego miernika.

- mieć charakter trwały, tj. być zdefiniowane w sposób umożliwiający ciągłość ich pomiaru w wieloletniej perspektywie,
- być adekwatne do stopnia realizacji postawionych celów oraz powinny skutecznie i efektywnie oddawać rzeczywisty obraz badanego obszaru.

Wybór każdego z zaproponowanych mierników musi być także uprzednio skonsultowany - w trybie roboczym - z osobą reprezentującą Zamawiającego, odpowiednim resortem, a ponadto uzyskać akceptację Zamawiającego.

Wykonanie powyższej ekspertyzy w sposób akceptowalny przez zamawiającego oznacza konieczność legitymowania się przez nauczyciela akademickiego wszechstronną interdyscyplinarną wiedzą z zakresu finansów, ekonomii, administracji, prawa, branży merytorycznej (np. ochrony środowiska), stanu rozwiązań zagranicznych itp. To niezwykle cenny potencjał wiedzy pracowników wydziału.

Niewykorzystany potencjał uczelni w zakresie kształcenia kadr z wdrażania budżetu zadaniowego to także brak chęci do czerpania z doświadczeń nauczycieli akademickich - certyfikowanych ekspertów z listy Ministerstwa Rozwoju Regionalnego (MRR) w zakresie oceny wniosków unijnych. Ten typ doświadczenia zawodowego nauczycieli akademickich mógłby być czynnikiem wspierającym proces kształcenia kadr z zakresu budżetu zadaniowego skierowany do przedstawicieli:

- administracji samorządowej,
- szeroko pojętej społeczności pozaakademickiej.

Wybór ww. grup odbiorców jest podyktowany opisem grup docelowych (beneficjentów UE) zawartym w dokumentacji konkursowej – np. w Programie Operacyjnym Kapitał Ludzki (POKL) w priorytecie:

- IV Szkolnictwo wyższe – poddziałanie 4.1.1.: Wzmocnienie potencjału dydaktycznego uczelni;
- V Dobre rządzenie - Działanie 5.2.: Wzmocnienie potencjału administracji samorządowej.

Nauczyciele – eksperci MRR mogliby służyć pomocą w przygotowaniu przez uczelnię wniosków unijnych dzięki zdobytemu doświadczeniu w ocenie:

1. Jakości projektu (np. ocena uzasadnienia potrzeby realizacji projektu w kontekście celów szczegółowych określonych dla danego Priorytetu POKL; adekwatności doboru instrumentów służących realizacji projektu do sytuacji i potrzeb grupy docelowej).
2. Beneficjenta (np. ocena wiarygodności - doświadczenie w zarządzaniu projektami, potencjał instytucjonalny).
3. Finansowania projektu - ocena:
 - niezbędności wydatku do realizacji projektu i osiągnięcia jego celów,
 - efektywności wydatków projektu (relacja nakład/rezultat),
 - kwalifikowalności wydatków⁵.

Wysoka pozycja rankingowa wniosku gwarantuje możliwość sfinansowania przez uczelnię w ramach POKL:

- priorytetu V: szkoleń z budżetu zadaniowego i planowania finansowego dla jednostek samorządu terytorialnego (JST);

⁵ I. Kowalska: Absorpcja środków unijnych na projekty edukacyjne – problem z oceną wniosków w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki. W: Finanse gmin jako instrument zrównoważonego rozwoju i budowy społeczeństwa obywatelskiego. Wyższa Szkoła Menedżerska w Warszawie, Warszawa 2008, s. 203 – 210.

- priorytetu IV: realizacji nowego kierunku studiów podyplomowych jakim może być budżet zadaniowy; organizacji (z wykorzystaniem własnego potencjału kadrowego) specjalistycznych kursów i szkoleń, których zakres przedmiotowy odzwierciedla potrzeby rynku pracy i gospodarki opartej na wiedzy.

Niewykorzystany potencjał uczelni można także zdiagnozować jako brak właściwego upowszechnienia istniejącej już oferty dydaktycznej uczelni z zakresu wdrażania budżetu zadaniowego. Jeżeli uczelnia proponuje z tego obszaru merytorycznego:

- bloki tematyczne w ramach obowiązkowych zajęć dydaktycznych z finansów publicznych,
- odrębny przedmiot o wymiarze co najmniej 30 godzin w puli przedmiotów do wyboru,
- odrębny przedmiot w ofercie studiów podyplomowych,
- przygotowanie rozpraw doktorskich i habilitacyjnych,
- organizację staży dla studentów w departamentach Ministerstwa Finansów odpowiedzialnych za wdrażania budżetu zadaniowego;

to miło byłoby oczekiwać rekomendacji w środowisku branżowym takiej uczelni np. przez krajowego koordynatora ds. budżetu zadaniowego.

Bariery proceduralne w realizacji procesu kształcenia kadr z zakresu budżetu zadaniowego

Typowym odbiorcą oddziaływań dydaktycznych nauczycieli akademickich są ich studenci. Tymczasem największe zapotrzebowanie na szkolenia kadr z zakresu wdrażania budżetu zadaniowego jest skierowane do dysponentów środków budżetowych. Zleceniodawcą tego typu szkoleń jest Ministerstwo Finansów. Organizuje ono postępowanie prowadzone w trybie przetargu nieograniczonego na szkolenia w dziedzinie budżetowania zadaniowego w administracji publicznej. Postępowanie to jest prowadzone na podstawie ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych⁶. Lektura specyfikacji istotnych warunków zamówienia (SIWZ) nie ułatwia uczelniom podjęcia decyzji o przystąpieniu do przetargu. Decyduje o tym przede wszystkim szeroki zakres przedmiotu zamówienia. Dla przykładu w ramach zamówienia na szkolenia w dziedzinie budżetowania zadaniowego w administracji publicznej w roku 2011 wykonawca jest zobligowany zrealizować szkolenia, ujęte w postaci czterech komponentów szkoleniowych:

- 1 – dla trenerów (2 szkolenia dla 3 grup szkoleniowych);
- 2 – dla grupy zarządczej (1 szkolenie zagraniczne – wizyta studyjna dla 2 grup szkoleniowych oraz 1 szkolenie krajowe dla 1 grupy szkoleniowej);
- 3 – dla grupy kierowniczej (1 szkolenie dla 1 grupy szkoleniowej);
- 4 – dla grupy operacyjnej (1 szkolenie dla 120 grup szkoleniowych).

Każdy komponent jest szczegółowo opisany w zakresie wymaganych treści kształcenia. Zakres tematyczny zagadnień do omówienia w trakcie szkoleń jest dostosowany do profilu odbiorcy (por. tab. 1 i 2).

⁶ Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759.

Tabela 1. Zakres tematyczny komponentu I szkolenia z zakresu budżetu zadaniowego.

KOMPONENT 1 – SZKOLENIE DLA TRENERÓW – 2 szkolenia dla 3 grup szkoleniowych	
Lp.	Zakres tematyczny zagadnień do omówienia w trakcie szkoleń
1.	Omówienie uzasadnienia do ustawy budżetowej na 2011 r. oraz projektu uzasadnienia do ustawy budżetowej na rok 2012
2.	Przegląd zagadnień dotyczących budżetowania zadaniowego - podstawowe koncepcje i najnowsze światowe trendy
3.	Omówienie raportu OECD
4.	Budżet zadaniowy jako narzędzie zarządzania finansami publicznymi
5.	Zarządzanie przez cele w kontekście budżetu zadaniowego i planowania wieloletniego
6.	Kontrola zarządcza, budżet zadaniowy oraz zarządzanie ryzykiem
7.	Spójna budowa celów i mierników
8.	Analiza ryzyka realizacji zaplanowanych celów
9.	Cele i mierniki na poziomie funkcji prezentowane w WFPF
10.	Powiązanie klasyfikacji tradycyjnej z zadaniową, szczególnie na poziomie paragrafy-działania (zasady kalkulacji i rozliczania wydatków)
11.	Rozliczanie wydatków osobowych, bieżących i majątkowych
12.	BUZA – aplikacja wspomagająca planowanie wydatków budżetu państwa w układzie zadaniowym – warsztaty (instalacja aplikacji, budowa aplikacji i wynikające z niej ograniczenia, zakres danych zawartych w aplikacji, praca z aplikacją, szukanie pomocy, ćwiczenia praktyczne).

Zródło: SIWZ do postępowania prowadzonego w trybie przetargu nieograniczonego na „Szkolenia w dziedzinie budżetowania zadaniowego w administracji publicznej w 2011 r.” – ogłoszenie Ministerstwa Finansów z dnia z dnia 10/06/2011.

Zleceniodawca nie dopuszcza możliwości składania ofert częściowych lub wariantowych. Dla uczelni jako potencjalnego oferenta oznacza to konieczność dysponowania kilkunastoma specjalistami z zakresu budżetu zadaniowego. Jeżeli uczelnia ma zbyt mało własnej kadry to musi pozyskać kadre z innych uczelni (co oznacza najczęściej stworzenie konsorcjum). Skompletowanie odpowiedniego liczebnie zespołu o wysokich kwalifikacjach może być problematyczne (zbyt mało pracowników specjalizujących się z tego zakresu finansów publicznych). Wykładowcą może być wprawdzie osoba posiadająca jedynie tytuł magistra w dziedzinie ekonomii, nauk społecznych lub politycznych, ale musi jednocześnie mieć udokumentowane doświadczenie w zakresie prowadzenia szkoleń w obszarze budżetu zadaniowego (zespół co najmniej 10 osób – nauczyciele akademicy rzadko mają udokumentowany dorobek z tego zakresu w tej formie)⁷.

⁷ W ofercie należy udokumentować, że w ciągu ostatnich 3 lat przed upływem terminu składania ofert, a jeżeli okres prowadzenia działalności jest krótszy - w tym okresie, wykonano usługi szkoleniowe polegające na organizacji co najmniej 80 szkoleń (grup szkoleniowych) w ciągu jednego roku kalendarzowego w trakcie których przeszkolono co najmniej 1600 osób o łącznej wartości co najmniej: 900 000 złotych.

Tabela 2. Zakres tematyczny komponentu II szkolenia z zakresu budżetu zadaniowego.

KOMPONENT 2 – SZKOLENIE DLA GRUPY ZARZĄDZAJĄCEJ – 1 szkolenie zagraniczne – wizyta studyjna dla 2 grup szkoleniowych oraz 1 szkolenie krajowe dla 1 grupy szkoleniowej	
Lp.	Zakres tematyczny zagadnień do omówienia w trakcie szkoleń.
1)	Szkolenie zagraniczne - wizyta studyjna
a)	Reforma budżetowa we Francji – założenia i wdrażanie budżetu zadaniowego. - Ustawa organiczna o ustawach finansowych (LOLF); - Wdrażanie reformy; - Instytucje odpowiedzialne za wdrożenie; - Rola parlamentu i rządu w przygotowywaniu budżetu zadaniowego.
b)	Charakterystyka budżetu zadaniowego we Francji. - Struktura budżetu zadaniowego; - Strategia, cele i mierniki; - Kontrola i ocena wykonywania ustaw finansowych.
c)	Dostosowanie zasad rachunkowości do wymogów budżetu zadaniowego
d)	System informatyczny wspomagający obsługę budżetu państwa w układzie zadaniowym
2)	Szkolenie krajowe - sesja szkoleniowa w kraju
a)	Przegląd zagadnień dotyczących budżetowania zadaniowego - podstawowe koncepcje i najnowsze światowe trendy.
b)	Zarządzanie przez cele w kontekście budżetu zadaniowego i planowania wieloletniego
c)	Organizacja i zarządzanie procesami: planowania, monitoringu, sprawozdawczości i ewaluacji budżetu zadaniowego w jednostce.
d)	Budżet zadaniowy - efektywność jako podstawa procesów decyzyjnych.
e)	Wykorzystanie informacji z wykonania w układzie zadaniowym do efektywnego planowania wydatków.
f)	Zarządzanie finansami publicznymi w warunkach niepewności.
g)	Kontrola zarządcza, budżet zadaniowy oraz zarządzanie ryzykiem.
h)	WPPF jako dokument uwzględniający cele średniookresowej strategii rozwoju kraju i kierunki polityki społeczno-gospodarczej.
i)	Cele i mierniki na poziomie funkcji prezentowane w WPPF.

Źródło: SIWZ do postępowania prowadzonego w trybie przetargu nieograniczonego na „Szkolenia w dziedzinie budżetowania zadaniowego w administracji publicznej w 2011 r.” – ogłoszenie Ministerstwa Finansów z dnia z dnia 10/06/2011.

Wykonawca poza przeprowadzeniem szkoleń jest też dodatkowo zobowiązany w ramach zamówienia do:

1. Przeprowadzenia naboru uczestników szkoleń realizowanych w ramach poszczególnych komponentów.
2. Wyznaczenia zgodnie wytycznymi zawartymi w SIWZ miejsca szkoleń. Na przykład przy realizacji komponentu I szkolenia będą organizowane w Łodzi i Olsztynie. W każdym mieście odbędzie się jedno szkolenie dla 3 grup szkoleniowych.
3. W ramach organizacji szkolenia zagranicznego - wizyty studyjnej Wykonawca powinien zapewnić m.in.:

- 3.1. Prelegentów związanych z obszarem budżetowania zadaniowego, będących przedstawicielami wyższego szczebla instytucji francuskich powiązanych z tematyką budżetowania zadaniowego, w tym przede wszystkim Ministerstwa Budżetu, Rachunków Publicznych, Służby Cywilnej i Reformy Państwa (Ministere du Budget, des Comptes Publics, de la Fonction Publique et de la Reforme de l'Etat) ze szczególnym uwzględnieniem następujących komórek/ jednostek organizacyjnych: Dyrekcja Generalna ds. Finansów Publicznych (Direction General des Finances Publique), Dyrekcja ds. Budżetu (Direction du Budget, w tym Mission Performance de la Gestion Publique), Ministerialna Służba Kontroli Budżetowej i Rachunkowej (Service du controle budgetaire et comptable ministeriel) oraz innych instytucji, jak np.: Międzyministerialnego Komitetu Audytu Programów (Le Comite interministerial d'audit des programmes – CIAP), Trybunału Obrachunkowego (Cour des comptes), Instytutu zarządzania publicznego i rozwoju gospodarczego – Szkoła LOLF (Institut de la gestion publique et du development economique – Ecole de la LOLF), AIFE (Agence pour l'informatique financière de l'Etat), Parlamentarnej Komisji ds. Finansów Publicznych, poszczególnych ministerstw - w zakresie budżetowania zadaniowego.
 - 3.2. Zabezpieczenia sal wykładowych odpowiednio oznakowanych i wyposażonych w sprzęt multimedialny (laptop, rzutnik
 - 3.3. Dwóch opiekunów każdej grupy szkoleniowej - osoby biegle władające językiem francuskim i polskim odpowiedzialne za aspekty organizacyjne, biorące udział w szkoleniu zagranicznym - wizycie studyjnej wraz z uczestnikami szkolenia.
 - 3.4. Transport lotniczy uczestników z Polski do Paryża i z powrotem.
 4. Zakwaterowanie uczestników szkolenia oraz przedstawicieli Zamawiającego w obiektach hotelarskich, których lokalizacja jest bardzo precyzyjnie określona np. na terenie Łodzi w odległości maksymalnie 1500 m w linii prostej od dworca PKP Łódź Fabryczna (gps wg satelitarnej mapy Polski - www.fullinfo.pl: 51°46'9'', 19°28'3'' lub 51.769340, 19.467751).
 5. Całodzienne wyżywienie uczestników poszczególnych grup szkoleniowych, uwzględniając wykładowców i przedstawicieli Zamawiającego, począwszy od kolacji w dniu poprzedzającym rozpoczęcie szkolenia a skończywszy na śniadaniu w dniu następującym po zakończeniu szkolenia, obejmujące: śniadania, obiady składające się z przystawki, 2 dań gorących, surówki lub sałatki, deseru oraz napoju (kawa, herbata, soki, woda mineralna), kolacje.
- Uwzględniając fakt, że obsługa szkoleń powinna być zakończona do 30 listopada 2011 r., a ogłoszenie o przetargu na realizację tych szkoleń zostało zamieszczone na stronie internetowej Ministerstwa Finansów w dniu 10 czerwca 2011 r., należy stwierdzić, że trudno byłoby nauczycielom akademickim pogodzić wykonanie statutowych obowiązków na uczelni z oczekiwanym zaangażowaniem się w realizację przetargu.
- Warto także wspomnieć, iż do złożenia oferty przetargowej wymagane jest wadium. W cytowanym przykładzie przetargu wadium zostało ustalone w wysokości 110 tys. zł⁸.

⁸ Wadium może być wnoszone w jednej lub kilku następujących formach:

- 1) w pieniądzu,
- 2) poręczeniach bankowych lub poręczeniach spółdzielczej kasy oszczędnościowo-kredytowej, z tym że poręczenie kasy musi być poręczeniem pieniężnym,

Ten wymóg formalny może nie zostać spełniony przez uczelnię w przypadku braku zgody rektora. Jeżeli jednak nawet wymóg złożenia wadium zostanie dopełniony to problematyczna pozostaje kwestia ustalenia ceny ofertowej. Wysokość tej ceny ma kluczowe znaczenie, gdyż jest to jedyne kryterium wyboru oferty. A cena oferty brutto musi obejmować wszelkie koszty związane z realizacją przedmiotu zamówienia, w tym koszty wykonania przedmiotu umowy, naboru uczestników, testów, przetwarzania danych osobowych uczestników szkoleń, materiałów szkoleniowych, dokonania odbiorów, wynagrodzenie za przeniesienie autorskich praw majątkowych i praw zależnych, opłaty i podatki, w tym podatek od towarów i usług (VAT) oraz podatek akcyzowy⁹. Nie może więc dziwić fakt, że w dotychczasowej praktyce wykonawcami są niezwykle rzadko uczelnie. W roli wykonawców najczęściej występują spółki: cywilne, z ograniczoną odpowiedzialnością oraz akcyjne.

Zakończenie

Umocnieniu pozycji uczelni w środowisku instytucji oferujących usługi z zakresu przygotowania kadr dla potrzeb rynku pracy (w tym wdrażania budżetu zadaniowego) powinny służyć dwa wzajemnie się uzupełniające mechanizmy motywacyjne stosowane wobec pracowników:

I – zachęty finansowe wobec nauczycieli akademickich łączących w swej pracy realizację trzech misji uczelni (badania, dydaktyka, doświadczenie praktyczne – posiadane uprawnienia państwowe).

II – zachęty organizacyjne dla nauczycieli akademickich podnoszących swe kwalifikacje praktyczne (np. możliwość odbywania staży w przedsiębiorstwach, prowadzenia zajęć dydaktycznych razem z praktykiem, stworzenie komórki organizacyjnej zajmującej się przygotowaniem ofert przetargowych od strony administracyjno – finansowej).

3) gwarancjach bankowych,

4) gwarancjach ubezpieczeniowych,

5) poręczeniach udzielanych przez podmioty, o których mowa w art. 6b ust. 5 pkt 2 ustawy z dnia 9 listopada 2000 r. o utworzeniu Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości (Dz. U. z 2007 r. Nr 42, poz. 275, ze zm.).

⁹ Cena oferty brutto musi być wyliczona według wzoru:

$$\text{Cena oferty brutto} = A + B1 + B2 + C + D$$

gdzie:

A – oznacza iloczyn ceny brutto przeszkolenia jednego uczestnika w ramach jednego szkolenia realizowanego w komponencie 1 i liczby szkoleń w komponencie 1 (2 szkolenia) i maksymalnej liczby osób przeznaczonych do

przeszkolenia w ramach komponentu 1 (60 osób)

B1 - oznacza iloczyn ceny brutto przeszkolenia jednego uczestnika szkolenia zagranicznego - wizyty studyjnej w ramach komponentu 2 i maksymalnej liczby osób przeznaczonych do przeszkolenia w ramach wizyty studyjnej realizowanej w komponencie 2 (40 osób)

B2 - oznacza iloczyn ceny brutto przeszkolenia jednego uczestnika szkolenia krajowego - jednodniowej sesji szkoleniowej w kraju w ramach komponentu 2 i maksymalnej liczby osób przeznaczonych do przeszkolenia w ramach jednodniowej sesji szkoleniowej w kraju w komponencie 2 (133 osoby)

C - oznacza iloczyn ceny brutto przeszkolenia jednego uczestnika w ramach szkolenia realizowanego w komponencie 3 i maksymalnej liczby osób przeznaczonych do przeszkolenia w ramach komponentu 3 (133 osoby)

D - oznacza iloczyn ceny brutto przeszkolenia jednego uczestnika w ramach szkolenia realizowanego w komponencie 4 i maksymalnej liczby osób przeznaczonych do przeszkolenia w ramach komponentu 4 (2400 osób).

Literatura

Czaputowicz J. (red.): Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008

Diagnoza stanu szkolnictwa wyższego w Polsce. Raport cząstkowy przygotowany przez konsorcjum: Ernst & Young Business Advisory oraz Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Listopad 2009

Dokumentacja konkursowa Program Operacyjny Kapitał Ludzki Priorytet IV Szkolnictwo Wyższe i nauka – Działanie 4.1. – Wzmocnienie rozwoju potencjału dydaktycznego uczelni oraz zwiększenie liczby absolwentów kierunków o kluczowym znaczeniu dla gospodarki opartej na wiedzy – Poddziałanie 4.1.1.: Wzmocnienie potencjału dydaktycznego uczelni. MNiSW, Warszawa 2010

Dokumentacja konkursowa Program Operacyjny Kapitał Ludzki Priorytet V: Dobre rządzenie - Działanie 5.2 - Wzmocnienie potencjału administracji samorządowej - Poddziałanie 5.2.1 – Modernizacja zarządzania w administracji samorządowej. MSWiA, Warszawa, 2008 - 2009

Kowalska I.: Absorpcja środków unijnych na projekty edukacyjne – problem z oceną wniosków w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki. W: Finanse gmin jako instrument zrównoważonego rozwoju i budowy społeczeństwa obywatelskiego. Wyższa Szkoła Menedżerska w Warszawie, Warszawa 2008

Lubińska T. (red.), Nowe Zarządzanie Publiczne - skuteczność i efektywność. Budżet zadaniowy w Polsce, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2009

Podstawka M.: New Public Management – task – based budget in Poland. In: Communication and Counseling in the Development of Rural Areas. K. Krzyżanowska (ed). Warsaw University of Life Sciences Publishing, Warsaw 2009

Polska 2030 – Trzecia fala nowoczesności. Rynek pracy a rozwój polskie i europejskiej (światowej) gospodarki. Raport zespołu doradców strategicznych prezesa rady ministrów. Warszawa 2011

Postuła M., Perczyński P. (edit.): Performance Budget in Poland, Ministry of Finance, Warsaw 2010

Summary

Universities should strengthen their position on the market of institutions offering services in the field of educating staff that would fit the needs of the labour market (including staff qualified in task budget implementation). The aim of the article is to make an attempt to present the potential universities have in the field of educating staff qualified in task budget, as well as to indicate barriers that impede the realization of this potential.

Informacje o autorze:

Dr hab. Iwona Kowalska

Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego, Wydział Nauk Ekonomicznych

Katedra Ekonomiki Edukacji, Komunikowania i Doradztwa

ul. Nowoursynowska 166

02-787 Warszawa

e-mail: iwona_kowalska@sggw.pl

Sylwester Kozak

Zadłużenie gospodarstw domowych w UE-15 i nowych państwach członkowskich UE w latach 2001-2010

Household Debt In The Eu-15 And New Member States In The Period 2001-2010

Okres pierwszej dekady lat 2000. w krajach Unii Europejskiej charakteryzował się silnym wzrostem zadłużenia gospodarstw domowych. Na koniec dekady zadłużenie gospodarstw domowych w krajach UE-15 osiągnęło poziom 60% PKB. W nowych państwach członkowskich UE (NMS) poziom ten był początkowo znacznie niższy, ale w przyspieszonym tempie zbliżał się do średniej w UE. Celem artykułu jest analiza zmian wielkości i struktury zadłużenia gospodarstw domowych w krajach UE-15 i NMS w latach 2001-2010. W badaniach wykorzystano dane z Eurostatu, EBC i OECD. Wyniki analizy wskazują, że w pierwszych latach dekady najsilniej zadłużone były gospodarstwa domowe w krajach UE-15, jednak po rozszerzeniu UE w krajach NMS zanotowano większe roczne tempo wzrostu zadłużenia. Światowy kryzys finansowy przyczynił się do okresowego ograniczenia tempa wzrostu zadłużania się gospodarstw domowych w obu obszarach UE, ale zmiana ta była tylko okresowa. W 2010 r. proces zadłużania się gospodarstw domowych powrócił do trendu wzrostowego w całej UE. W kilku krajów UE-15 zadłużenie gospodarstw domowych znacznie przekroczyło wartość ich dochodów do dyspozycji. Kredyty mieszkaniowe dominowały w strukturze zadłużenia gospodarstw domowych w całej UE.

WSTĘP

W krajach Unii Europejskiej od lat 1990. notuje się wzrostową tendencję w wielkości zadłużenia gospodarstw domowych. Tendencja ta ma charakter globalny i jest zauważana również w innych rozwiniętych gospodarkach świata, m.in. w Stanach Zjednoczonych¹. Zadłużenie wzrastało szczególnie silnie w połowie lat 2000., gdy łagodna polityka monetarna głównych banków centralnych w Europie i USA zwiększyła dostępność kredytu. Wiele z krajów o łagodnej polityce kredytowej banków doświadczyło boomu na rynku nieruchomości. W krajach UE proces zadłużania przebiegał w sposób zróżnicowany. W pierwszej kolejności gospodarstwa domowe zaciągały duże kwoty kredytów mieszkaniowych w dojrzałych krajach Europy (tzw. UE-15), w większości należących do strefy euro. Było to możliwe m.in. dzięki obniżaniu przez EBC referencyjnych stóp procentowych i w dalszej kolejności redukowaniu oprocentowania kredytów w bankach komercyjnych. Zwiększanie dostępności kredytu

¹ G Glick R., Lansing K. J., (2010) *Global household leverage, house prices, and consumption*, Federal Reserve Bank San Francisco Economic Letter, January 11, 2010.

było elementem strategii mającej na celu pobudzenie gospodarki w krajach UE po kryzysie II połowy lat 1990. Dodatkowo zwiększenie akcji kredytowej banków wynikało ze stosowania przez nie łagodzonych wymogów kredytowych. Duża podaż kredytów okazała się jedną z ważniejszych przyczyn powstania w wielu z tych krajów spekulacyjnej bańki na rynku nieruchomości, która pękła w 2007 r. stając się jedną z przyczyn powstania kryzysu finansowego.

Zadłużenie gospodarstw domowych w krajach NMS zaczęło wzrastać od momentu ukonstytuowania się decyzji o wejściu do UE. Lepsze średnioterminowe perspektywy gospodarcze i poprawa rynku pracy zachęciły banki do łagodzenia polityki kredytowej i zwiększania kwot udzielanych kredytów mieszkaniowych². Również i w tych krajach powstawały lokalne bańki spekulacyjne na rynku nieruchomości. Wyhamowanie tempa wzrostu długu gospodarstw domowych nastąpiło po ujawnieniu się skutków światowego kryzysu finansowego. W tym czasie zahamowało się tempo wzrostu cen nieruchomości³.

Dług gospodarstw domowych miał w analizowanym okresie bardzo skoncentrowaną strukturę. Dominowały w nim kredyty mieszkaniowe. W krajach UE-15 stanowiły one około 70% całkowitego zadłużeniu, a w krajach najsilniej zadłużonych takich jak Dania, Holandia, czy Wielka Brytania ich udział dochodził do poziomu 85%⁴. Na pozostałą część zadłużenia gospodarstw domowych składały się głównie kredyty zaciągane na cele konsumpcyjne.

W krajach NMS udział kredytów mieszkaniowych w całkowitym zadłużeniu podnosił się z kilkuletnim opóźnieniem w stosunku do UE-15. W większości z nich od 2006 r. kredyty mieszkaniowe stanowiły ponad 40% całkowitego zadłużenia gospodarstw domowych. Tendencja ta oznacza, że społeczeństwa krajów NMS dążyły do standardów jakie panowały w tym czasie w UE-15.

Analiza wskaźników względnego zadłużenia gospodarstw domowych⁵ wskazuje, że w niektórych krajach UE-15 doszło ono do poziomów rodzących ryzyko niewypłacalności części gospodarstw domowych. Materializacja tego ryzyka w wielu wypadkach była przyczyną strat finansowych w bankach⁶. W 2009 r. wartość zadłużenia gospodarstw domowych w krajach UE-15 była w przybliżeniu równa ich dochodom do dyspozycji. Ponadto w krajach, gdzie miał miejsce boom na rynku nieruchomości wartość tej relacji przekraczała 200%, np. Dania (275%), Holandia (240%), czy Irlandia (200%).

W krajach NMS poziom zadłużenia w relacji do dochodów do dyspozycji wzrastał w szybkim tempie wraz ze wzrostem wielkości zadłużenia z tytułu kredytów mieszkaniowych. Szczególnie odnosiło się to do krajów bałtyckich, gdzie wskaźnik zadłużenia do dochodów gospodarstw domowych na koniec 2009 r. doszedł do poziomu 76% na Litwie, 80% Łotwie i 83% w Estonii. W innych krajach NMS poziom

² European Central Bank, *EU banking sector stability*, Frankfurt, November 2007, s. 42.

³ Np. w Polsce w II połowie 2008 r. i I kwartale 2009 r. ceny ofertowe mieszkań w większości miast od 1% do 25% r/r.; zob. Narodowy Bank Polski, *Raport o stabilności systemu finansowego – czerwiec 2009 r.*, Warszawa, czerwiec 2009 r., s. 27.

⁴ Dane z bazy danych EBC: www.ecb.int.

⁵ Stopień zadłużenia gospodarstw domowych można m.in. oceniać przy pomocy mierników takich jak: relacja zadłużenia gospodarstw domowych do PKB lub relacja zadłużenia gospodarstw domowych do ich dochodów do dyspozycji.

⁶ Dla Polski zob.: Narodowy Bank Polski, *Raport o stabilności systemu finansowego lipiec 2010 r.*, Warszawa, lipiec 2010, s. 28-30.

zadłużenia gospodarstw domowych w latach 2000. narastał w sposób stosunkowo łagodny, a jego szczyt przypadł na lata 2005-2008. Największy udział w zadłużeniu stanowiły kredyty mieszkaniowe, a ich średni udział na koniec 2010 r. wynosił 57%. Przyrosty zadłużenia w kredytach mieszkaniowych możliwe były m.in. ze względu na niskie oprocentowanie kredytów nominowanych w walutach obcych i łagodnej polityce kredytowej banków⁷.

Pozostała część artykułu składa się z następujących części. Pierwsza przedstawia metodę badania i źródła danych wykorzystanych do analizy, druga otoczenie makroekonomiczne w krajach UE w latach 2001-2010, a trzecia zmiany w poziomie i strukturze zadłużenia gospodarstw domowych w krajach UE-15 i NMS. Całość analizy podsumowano we wnioskach.

Metoda badania

W badaniach wykorzystano analizę porównawczą. Przedmiotem analizy był poziom zadłużenia zaciąganego przez gospodarstwa domowe w krajach UE a także jego struktura rodzajowa. W tym celu w pierwszej kolejności przedstawiono otoczenie makroekonomiczne w jakim funkcjonowały gospodarstwa domowe w UE. Ponadto pokazano stan sektora finansowego w krajach UE, w szczególności sektora bankowego i stosowanej w nim polityki kredytowej. Dla ukazania stanu zadłużenia zastosowano mierniki wykorzystywane przez urzędy statystyczne w UE i Polsce m.in. relację zadłużenia do PKB oraz relację zadłużenia gospodarstw domowych do ich dochodów pozostałych do dyspozycji. Do tej części analizy wykorzystano dane makroekonomiczne z Europejskiego Urzędu Statystycznego (Eurostat), Głównego Urzędu Statystycznego (GUS), Europejskiego Banku Centralnego (EBC), Narodowego Banku Polskiego (NBP) i Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD).

W kolejnym etapie analizowano strukturę rodzajową zadłużenia dla pokazania udziału kredytów mieszkaniowych w całkowitym zadłużeniu gospodarstw domowych. Do tego zadania wykorzystano dane pobrane z bazy danych EBC nt. wartości kredytów udzielonych przez instytucje kredytowe w poszczególnych krajach UE. Okres badań zadłużenia w całym obszarze UE obejmuje lata 2001-2010.

Makroekonomiczne otoczenie gospodarstw domowych

W latach 2001-2010 sytuacja gospodarcza w krajach UE podlegała znaczącym zmianom. Pierwsze lata dekady stanowiły okres odbudowy gospodarki UE po kryzysie II połowy lat 1990. wywołanym przewartościowaniem cen na rynkach kapitałowych. Roczne przyrosty PKB w większości krajów UE w niewielkim stopniu przekraczały poziom 1% (zob. tabela 1). Odwrócenie się spadkowej tendencji w rozwoju gospodarczym nastąpiło w 2003 r. Jedną z ważniejszych przyczyn poprawy sytuacji była

⁷ Dla przykładu w Polsce NBP jako przyczynę silnego wzrostu kredytów mieszkaniowych wskazuje: niskie oprocentowanie kredytów nominowanych we franku szwajcarskim, łagodzenie wymogów stawianych kredytobiorcy, tj. wydłużanie okresu kredytowania, akceptowanie niestabilnych źródeł dochodu, zmniejszanie lub rezygnacja z udziału własnego kredytobiorcy; więcej zob.: Narodowy Bank Polski, *Raport o stabilności systemu finansowego 2005*, Warszawa, czerwiec 2005, s. 43.

perspektywa rozszerzenia UE o 10 państw w 2004 r. oraz o dalsze dwa w 2007 r. Ponadto pozytywnie na sytuację gospodarki oddziaływał wzrost gospodarczy w Chinach. Jednym z jego efektów był wyższy popyt na dobra europejskie, co szczególnie wiązało się ze wzrostem eksportu produktów z Niemiec.

Z kolei w krajach NMS roczne przyrosty PKB były znacznie wyższe niż w Europie Zachodniej. Największe tempo wzrostu zanotowano w gospodarkach mniejszych krajów, z których szczególnie wyróżniały się kraje bałtyckie. W niektórych latach po akcesji w Łotwie i Litwie wartości wzrostu PKB przewyższały nawet poziom 10% (zob. tabela 1). Trend wzrostowy załamał się w wyniku kryzysu finansowego. Miało to miejsce nieznacznie później niż krajach UE-15. Efekt zarażania gospodarki krajów NMS nastąpił w wyniku przemieszczenia się kryzysu kanałem eksportowym. Ograniczenie zewnętrznego popytu zdestabilizowało gospodarki krajów będących na etapie doganiania do średnich poziomów unijnych. Najsilniej kryzys gospodarki odczuwalny był w 2009 r., gdy we wszystkich krajach, oprócz Polski, zanotowano ujemne roczne przyrosty PKB.

Tabela 1. Przyrost PKB w gospodarkach krajów UE i OECD w latach 2001-2010
Table 1. GDP growth in the EU and OECD economies in the period 2001-2010

Kraj	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Francja	1,8	0,9	0,9	2,5	1,8	2,5	2,3	-0,1	-2,7	1,5
Niemcy	1,2	0,0	-0,2	1,2	0,8	3,4	2,7	1,0	-4,7	3,6
Wielka Brytania	2,5	2,1	2,8	3,0	2,2	2,8	2,7	-0,1	-4,9	1,4
Dania	0,7	0,5	0,4	2,3	2,4	3,4	1,6	-1,1	-5,2	1,7
Holandia	1,9	0,1	0,3	2,2	2,0	3,4	3,9	1,9	-3,9	1,8
Irlandia	5,7	6,5	4,4	4,6	6,0	5,3	5,6	-3,5	-7,6	-1,0
Czechy	2,5	1,9	3,6	4,5	6,3	6,8	6,1	2,5	-4,1	2,3
Polska	1,2	1,4	3,9	5,3	3,6	6,2	6,8	5,1	1,6	3,8
Słowacja	3,5	4,6	4,8	5,1	6,7	8,5	10,5	5,8	-4,8	4,0
Węgry	3,8	4,1	4,0	4,5	3,2	3,6	0,8	0,8	-6,7	1,2
Litwa									-	
	6,7	6,9	10,2	7,4	7,8	7,8	9,8	2,9	14,7	1,3
Łotwa	8,0	6,5	7,2	8,7	10,6	12,2	10	-4,2	-18	-0,3
Strefa euro (17)	1,9	0,9	0,8	2,2	1,7	3,1	2,8	0,4	-4,2	1,8
UE (27)	2,0	1,2	1,3	2,5	2,0	3,3	3,0	0,5	-4,3	1,8

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z Eurostat.

Source: Own calculations based on Eurostat data.

Stan rynku pracy i poziom dochodów gospodarstw domowych to kolejne ważne determinanty zdolności zadłużania się. Wielkości te mają istotne znaczenie dla tworzenia popytu na dobra trwałe i usługi oraz na kredyty finansujące ich zakup. Analiza dynamiki zmian PKB i poziomów stopy bezrobocia wskazuje, że w analizowanym okresie rynek pracy reagował z pewnym opóźnieniem na zmiany sytuacji w gospodarce krajowej. W efekcie w pierwszych latach dekady stopa bezrobocia w większości

rozwinętych gospodarek UE nadal nieznacznie podnosiła się ze względu na odczuwalne skutki kryzysu gospodarczego II połowy lat 1990. (zob. tabela 2).

Zauważalny wzrost produkcji nastąpił dopiero po 2005 r., co umożliwiło zwiększenie zatrudnienia. Poprawa sytuacji na rynku pracy miała miejsce w całej UE, choć najwyraźniej zmiany zauważalne były w mniejszych doganiających gospodarkach NMS. Pozytywny trend na rynku pracy trwał do momentu pojawienia się kryzysu finansowego. Stopa bezrobocia podniosła się we wszystkich krajach UE w 2009 r. jako efekt narastającego kryzysu finansowego i gospodarczego.

Tabela 2. Stopa bezrobocia w UE w latach 2001-2010

Table 2. Unemployment rate in the EU in the period 2001-2010

Kraj	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Francja	8,3	8,6	8,6	9,0	9,3	9,2	8,4	7,8	9,5	9,7
Niemcy	7,6	8,4	9,3	9,8	11,2	10,3	8,7	7,5	7,8	7,1
Wielka Brytania	5,0	5,1	5,0	4,7	4,8	5,4	5,3	5,6	7,6	7,8
Dania	4,3	4,5	4,6	5,4	5,5	4,8	3,9	3,8	3,3	6,0
Holandia	2,8	2,2	2,8	3,7	4,6	4,7	3,9	3,2	2,8	3,4
Irlandia	4,2	3,9	4,5	4,6	4,5	4,4	4,5	4,6	6,3	11,9
Czechy	8,0	7,3	7,8	8,3	7,9	7,2	5,3	4,4	6,7	7,3
Polska	18,3	20,0	19,7	19,0	17,8	13,9	9,6	7,1	8,2	9,6
Słowacja	19,3	18,7	17,6	18,2	16,3	13,4	11,1	9,5	12,0	14,4
Węgry	5,7	5,8	5,9	6,1	7,2	7,5	7,4	7,8	10,0	11,2
Litwa	16,4	16,5	13,5	12,5	11,4	8,3	5,6	4,3	5,8	13,7
Łotwa	13,7	12,9	12,2	10,5	10,4	8,9	6,8	6,0	7,5	17,1
Strefa euro (17)	8,1	8,4	8,8	9,0	9,1	8,5	7,6	7,6	9,6	10,1
UE (27)	8,5	8,9	9,0	9,1	9,0	8,2	7,2	7,1	9,0	9,6

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z Eurostat.

Source: Own calculations based on Eurostat data.

Zmiany sytuacji gospodarczej w krajach UE kształtowały również zdolność gospodarstw domowych do zaciągania kredytów określaną jako wartość PKB na osobę. Ze względu na zróżnicowany poziom rozwoju gospodarczego dynamika zmian wartości PKB na osobę w istotny sposób różniła się w krajach UE-15 i w krajach NMS. Ze względu na wysokie początkowe wartości PKB per capita w krajach UE-15, roczne przyrosty tej wielkości w pierwszych latach dekady były niższe niż w przypadku NMS (zob. tabela 3). Jednak w obu grupach można wyróżnić kraje o większych przyrostach dochodów. Należały do nich kraje, gdzie miał miejsce boom na rynku nieruchomości m.in. Dania, Holandia i Irlandia, a także Litwa i Łotwa. Wzrostowy trend wielkości dochodów sprzyjał szybszemu zadłużeniu się gospodarstw domowych w latach 2005-2008.

W większości krajów NMS wartości PKB przypadające na osobę wzrastały w sposób stały, choć najslabiej w ostatnich latach, tj. w okresie kryzysu finansowego. Poprawa sytuacji finansowej gospodarstw domowych miała wpływ na wzrost popytu na dobra trwałe i kredyty bankowe. W wielu wypadkach dodatkowym czynnikiem ułatwiającym zadłużanie się gospodarstw domowych była zwiększająca się konkurencja

na rynku kredytowym. Banki zauważając rosnący popyt ze strony gospodarstw domowych silnie rywalizowały o klientów. W efekcie obniżały prowizje i oprocentowanie kredytów, łagodziły wymogi stawiane kredytobiorcom m.in. wydłużały okresu kredytowania, czy zmniejszania wartości udziału własnego kredytobiorcy. W rezultacie prowadziło to do przyspieszonego wzrostu zadłużenia gospodarstw domowych⁸.

Tabela 3. PKB per capita w tys. USD (wg cen stałych, rok odniesienia: 2000 r.)
Table 3. GDP per capita in thousands USD (constant prices, reference year: 2000)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Francja	26,6	27,7	27,3	28,2	29,6	31,4	33,2	34,0	33,4	33,8
Niemcy	26,9	27,6	28,6	29,9	31,4	33,7	35,6	37,2	36,3	37,6
Wielka Brytania	27,6	28,9	29,8	31,8	32,7	35,0	35,7	36,8	35,2	35,9
Dania	29,4	30,8	30,4	32,3	33,2	36,0	37,7	39,5	37,7	39,5
Holandia	30,8	31,9	31,7	33,2	35,1	38,1	40,7	42,9	40,8	42,5
Irlandia	30,5	33,1	34,5	36,5	38,6	42,3	45,3	42,6	39,6	39,8
Czechy	16,2	16,9	18,0	19,3	20,4	22,4	24,6	25,8	25,6	25,3
Polska	11,0	11,6	12,0	13,0	13,8	15,1	16,8	18,1	18,9	19,8
Słowacja	12,1	13,0	13,6	14,7	16,2	18,4	20,9	23,2	22,9	23,4
Węgry	13,6	14,8	15,4	16,3	16,9	18,3	19,2	20,7	20,3	20,3
Litwa	9,5	10,6	12,0	12,9	14,3	16,0	18,2	19,6	17,2	18,4
Łotwa	9,0	9,8	10,6	11,8	13,2	15,1	17,2	18,0	16,3	16,5
Strefa euro (17)	25,8	26,6	27,1	28,1	29,4	31,7	33,5	34,8	34,0	34,3
UE (27)	23,0	24,0	24,5	25,7	26,9	29,1	30,8	32,1	31,3	31,7

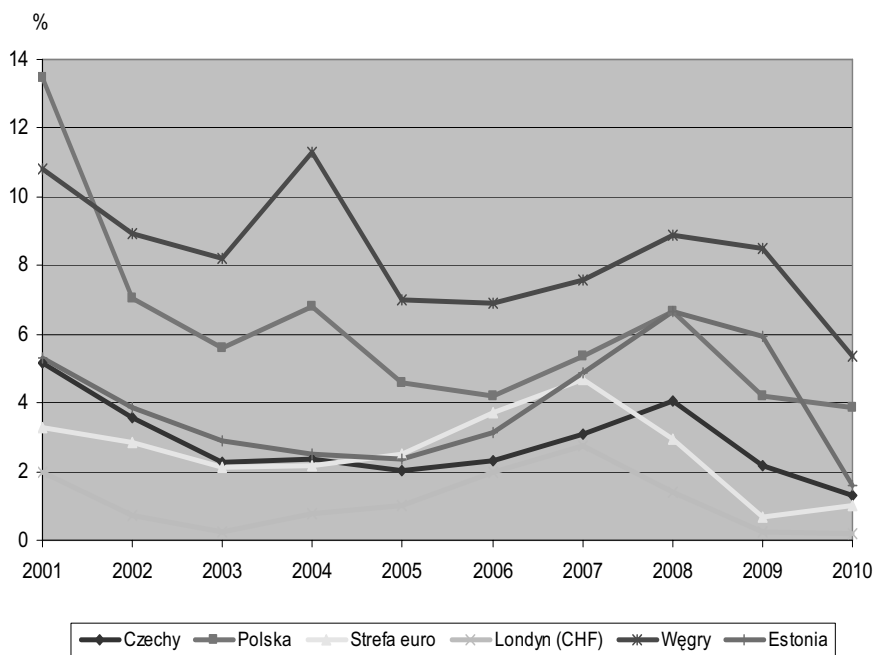
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z OECD.
Source: Own calculations based on OECD data.

Jednym z ważniejszych czynników determinujących politykę kredytową banków oraz skłonność gospodarstw domowych do zaciągania kredytów jest poziom stóp procentowych ustanawianych przez bank centralny i charakter kreowanej przez niego polityki monetarnej. Łagodzenie polityki monetarnej dla zwiększenia podaży pieniądza, przy jednoczesnym zachowaniu odpowiedniego poziomu inflacji, realizowane jest zazwyczaj przez obniżanie stóp procentowych. Ich poziom z kolei ma istotny wpływ na wysokość stawek pożyczek na rynku międzybankowym, z którego wiele banków czerpie finansowanie swej działalności kredytowej.

W latach 2002-2006 banki stosowały szczególnie niskie stawki oprocentowania instrumentów odsetkowych. Dotyczyło to krajów UE-15 oraz części krajów NMS, które starały się przyspieszyć rozwój gospodarczy przy użyciu niskiego oprocentowania kredytów, np. Czechy i Estonia (zob. rys. 1). Dzięki obniżeniu stawek pożyczek międzybankowych, z których wiele banków czerpało finansowanie swej działalności kredytowej, możliwa była ekspansja kredytów mieszkaniowych w tych krajach. Sytuacja ta miała ważne znaczenie również w NMS, gdzie banki zaczęły nagminnie oferować

⁸ European Central Bank, *EU banking sector stability*, Frankfurt, November 2007, s. 42.

kredyty mieszkaniowe nominowane w walutach obcych, głównie we frankach szwajcarskich. Problem ten dotyczył krajów NMS, w których banki centralne ustalały wyższe wartości swych stóp referencyjnych m.in. w Polsce i na Węgrzech (zob. rys. 1). W przypadku Polski, zgodnie z danymi NBP, spośród kredytów mieszkaniowych udzielonych przez banki w 2008 r. kredyty nominowane w walutach obcych stanowiły 69,5%, przy czym 96% z nich nominowano we franku szwajcarskim⁹.



Rys. 1. Stopy procentowe na rynku 3-miesięcznych pożyczek międzybankowych w krajach UE-15 i NMS NBP i w latach 2001-2010

Fig. 1. Interest rates on the 3-months interbank market in the EU-15 and NMS in the period of 2001-2010

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z OECD i www.money.pl.

Source: Own calculations based on OECD and www.money.pl data.

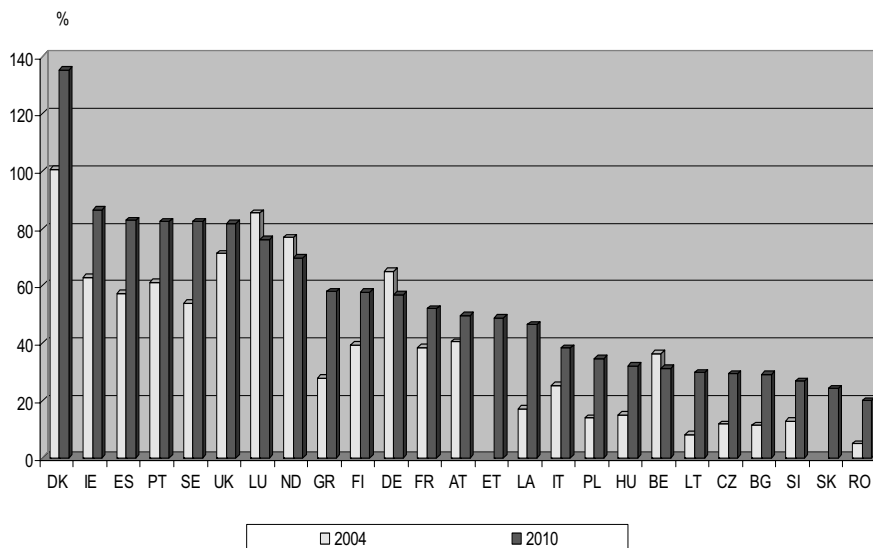
Po stronie podażowej, istotnym czynnikiem przyczyniającym się do wzrostu zadłużenia gospodarstw domowych było łagodzenie przez banki polityki kredytowej i obniżanie wymogów stawianych kredytobiorcom. Praktyka akceptowania wszelkich, często niestabilnych źródeł dochodów kredytobiorcy, a także obniżanie standardów kwalifikujących osoby do udzielenia kredytu były czynnikami sprzyjającymi tworzeniu się silnych wzrostów w zadłużaniu się gospodarstw domowych. Praktykę tę banki stosowały przede wszystkim w udzielaniu kredytów konsumpcyjnych, ale również w przypadku kredytów mieszkaniowych¹⁰.

⁹ Narodowy Bank Polski, *Rozwój systemu finansowego w Polsce w 2008 r.*, Warszawa, grudzień 2009 r., s. 85.

¹⁰ Dla przykładu Polski zob.: Narodowy Bank Polski, *Sytuacja na rynku kredytowym - wyniki ankiety do przewodniczących komitetów kredytowych*, Warszawa. (raporty za lata 2006-2008).

WIELKOŚĆ I STRUKTURA ZADŁUŻENIA GOSPODARSTW DOMOWYCH W KRAJACH UE-15 I NMS

Wzrostowa długookresowa tendencja w zadłużaniu się gospodarstw domowych ma charakter globalny i utrzymuje się od lat 1990.¹¹ W 2010 r. średnie zadłużenie sektora gospodarstw domowych w krajach UE-15 doszło do poziomu 60% PKB, a w Danii nawet do 135% PKB (zob. rys. 2). W NMS poziom zadłużenia był o około połowę mniejszy niż w Europie Zachodniej i wynosił około 30% PKB. Wzrost długu gospodarstw domowych był w dużym stopniu konsekwencją rosnących w tym czasie cen nieruchomości oraz stałego zwiększania średniej kwoty kredytu udzielanego przez banki na finansowanie zakupu mieszkań¹².



Rys. 2. Relacja zadłużenia gospodarstw domowych do PKB w UE w 2004 r. i 2010 r.
Fig. 2. The ratio of the household debt-to-GDP in EU in 2004 and 2010

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z EBC i Eurostat.
Source: Own calculations based on ECB and Eurostat data.

Szczególnie silne wzrosty poziomu zadłużenia w relacji do PKB zanotowano w kilku krajach UE, w których miał miejsce boom na rynku nieruchomości. W grupie UE-15 należą do nich m.in. Dania, Hiszpania, Irlandia, a wśród NMS kraje bałtyckie. W pozostałych krajach UE-15 i NMS przyrosty zadłużenia miały bardziej łagodny charakter, choć były istotnie zróżnicowane w obrębie swych grup. Polska, Czechy,

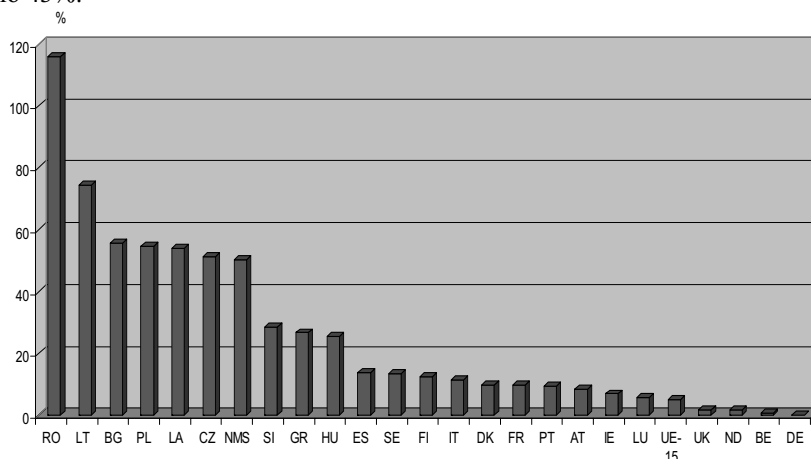
¹¹ European Central Bank (2007), *EU banking sector stability*, November 2007, s. 42.

¹² W Polsce średnia wartość kredytu mieszkaniowego wzrosła z 81 tys. zł w 2003 r. do 206 tys. zł w 2010 r.; zob. *Ogólnopolski raport o kredytach mieszkaniowych i cenach transakcyjnych nieruchomości 1/2011*, AMRON-SARFIN, Warszawa, maj 2011 r., s. 8.

Słowacja i Węgry należały do krajów o stosunkowo niskim zadłużeniu gospodarstw domowych wynoszącym około 30% PKB.

Najwyższe tempo przyrostu zadłużenia miało miejsce w latach poprzedzających kryzys finansowy. W latach 2004-2006 w krajach UE-15 roczne przyrosty zadłużenia wynosiły około 8%. Jednak, w krajach o silnie rosnących cenach nieruchomości, tj. Hiszpania i Irlandia, przyrosty te znacznie przekraczały poziom 20%. Odmienny przebieg zmian poziomu zadłużenia występował w Niemczech, gdzie roczne przyrosty nawet nie przekraczały 0,5%.

Również wśród krajów NMS zauważa się zróżnicowanie w przebiegu procesu zadłużania się gospodarstw domowych. Najszybciej w tej grupie zadłużały się gospodarstwa domowe w krajach bałtyckich oraz Bułgarii i Rumunii (zob. rys. 3). Dla wszystkich NMS średnie roczne tempo wzrostu długu w latach 2004-2010 wynosiło około 43%.



Rys. 3. Średnie roczne tempo wzrostu zadłużenia gospodarstw domowych w UE w latach 2004-2010

Fig. 3. The average annual growth of household debt in EU in the period 2004-2010

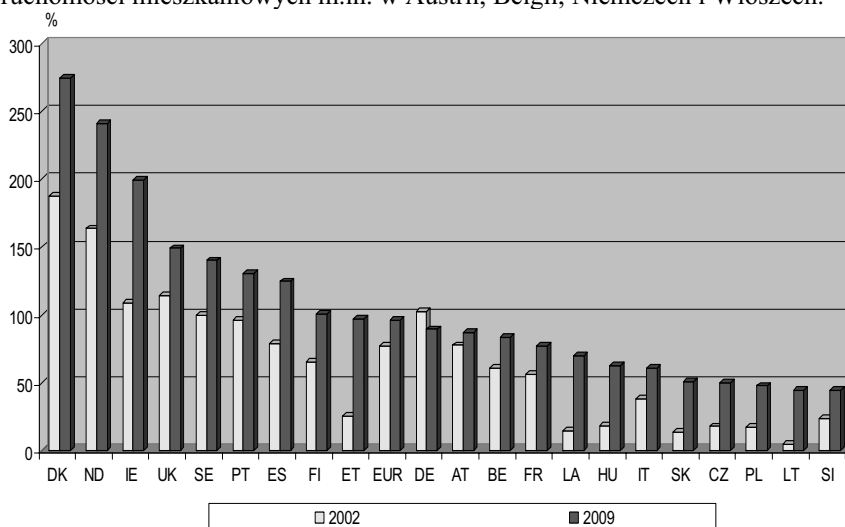
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z EBC.

Source: Own calculations based on ECB data.

Kryzys finansowy mający miejsce w latach 2007-2009 wyhamował tempo wzrostu zadłużania niemal we wszystkich krajach UE. W grupie krajów UE-15 najsilniej zarysowało się to w 2008 r., gdy zanotowano średni spadek zadłużenia o 4% w stosunku do 2007 r. W szczególności proces ten odnosił się do gospodarstw domowych w krajach wcześniej ogarniętych boomem na rynku nieruchomości. Z kolei w NMS okres najsilniejszego ograniczenia zadłużenia gospodarstw domowych przypadł na 2009 r., gdy roczne tempo jego przyrostu spadło do 7%. Również w tej grupie krajów zmiany były silnie zróżnicowane. W Czechach, Polsce i Słowacji, gdzie wcześniej banki stosowały stosunkowo umiarkowaną politykę kredytową, w 2009 r. wartość kredytów dla gospodarstw domowych zwiększyła się o około 13%. Natomiast w krajach przodujących dotychczas w tempie zadłużania się gospodarstw domowych w tym roku zanotowano spadek średnio o około 4%. Poprawa sytuacji makroekonomicznej w UE

w 2010 r. pozwoliła w zdecydowanej większości krajów UE powrócić do wzrostowej tendencji wartości kredytów dla gospodarstw domowych.

Analizując poziom zadłużenia gospodarstw domowych w relacji do ich dochodów do dyspozycji (wskaźnik: *debt to income, DTI*) należy zauważyć, że w latach 2002-2009 we wszystkich krajach UE gospodarstwa domowe zadłużały się szybciej niż wzrastały ich dochody (zob. rys. 4). Ważniejszym czynnikiem kształtującym tę tendencję jest wzrost cen nieruchomości¹³. W krajach strefy euro średni dług gospodarstwa domowego wzrósł z 77% (2002 r.) do 96% (2009 r.) wartości jego dochodów do dyspozycji. W 2009 r. w większości krajów UE-15, w których wcześniej silnie wzrastały ceny nieruchomości wartość wskaźnika *DTI* znacząco przekraczała poziom 100%. W grupie krajów UE-15 problem ten dotyczył najbardziej Danii, Holandii i Irlandii, gdzie dług pomiędzy 2002 r. a 2009 r. zwiększył się odpowiednio z: 180%, 153% i 108% do 275%, 241% i 200% wartości dochodów do dyspozycji. W Danii, zgodnie z danymi banku centralnego wskaźnik ten w 2010 r. doszedł do poziomu 300%¹⁴. Tak duże zadłużenie wynikało m.in. z silnego skoncentrowania zadłużenia w kredytach mieszkaniowych. Rodzi ono również ryzyko niewypłacalności wielu gospodarstw domowych, a w konsekwencji strat finansowych ponoszonych przez banki udzielające im tych kredytów. Natomiast problem znacznego zadłużenia nie występował z takim nasileniem w krajach, gdzie w ostatnich latach nie doszło do przewartościowania nieruchomości mieszkaniowych m.in. w Austrii, Belgii, Niemczech i Włoszech.



Rys. 4. Relacja zadłużenia gospodarstw domowych do ich dochodów do dyspozycji w UE w latach 2002-2009

Fig. 4. The ratio of the household debt-to-disposable income in EU in the period 2002-2009

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z Eurostat.
Source: Own calculations based on Eurostat data.

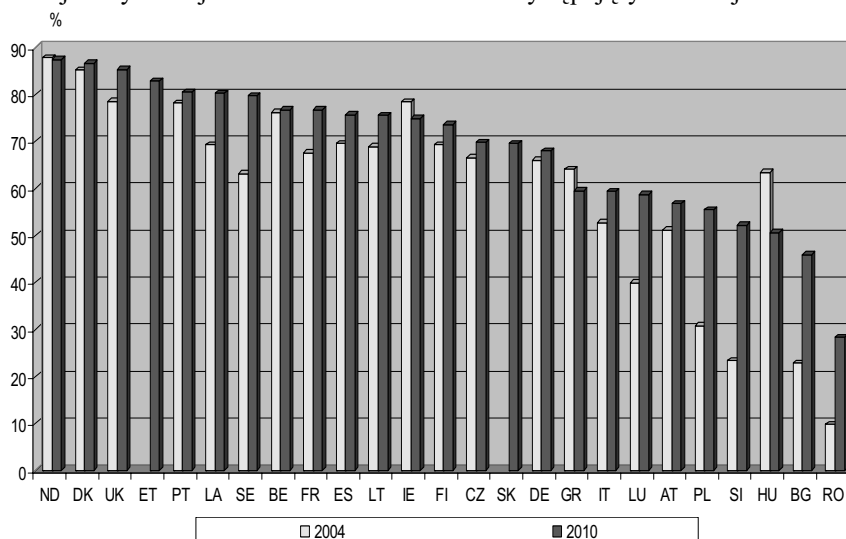
¹³ Glick R., Lansing K. J., (2010) *Global household leverage, house prices, and consumption*, Federal Reserve Bank San Francisco Economic Letter, January 11, 2010.

¹⁴ Bank of Denmark, *Financial stability*, April 2011, s. 61.

W NMS wzrost zadłużenia w relacji do dochodów do dyspozycji był szybszy niż w UE-15. Jednym z powodów był efekt doganiania tych gospodarek do średnich panujących w UE. Największe przyrosty zadłużenia występowały w okresie poakcesyjnym. Również w tych krajach silne wzrosty cen na rynku nieruchomości sprzyjały szybszemu zadłużaniu się gospodarstw domowych. Problem ten dotyczył głównie krajów bałtyckich, gdzie wskaźnik *DTI* wzrastał najsilniej w regionie. W krajach ze stosunkowo łagodnym wzrostem ceny nieruchomości m.in. w Polsce, Czechach i Słowacji poziom wskaźnika *DTI* należał do najniższych w UE. W trakcie całego okresu miał on jednak tendencję wzrostową. Największe przyrosty zadłużenia zanotowano w okresie poakcesyjnym, a znacznie mniejsze w latach 2008-2009. Wynikało to z zacieśnienia polityki kredytowej banków i obniżenia zdolności kredytowej gospodarstw domowych w wyniku objawienia się skutków kryzysu finansowego w Polsce. W 2008 r. zanotowano osłabienie tempa wzrostu wskaźnika *DTI* w większości krajów UE.

W strukturze długu gospodarstw domowych dominującą część stanowiły kredyty mieszkaniowe (zob. rys. 5). W latach 2004-2010 udział kredytów mieszkaniowych w krajach UE-15 miał minimalnie spadkową tendencję dochodząc na koniec 2010 r. do poziomu 75%. Z kolei w większości krajów NMS notowano wzrostową tendencję udziału kredytów mieszkaniowych, a ich udział osiągnął 57% w 2010 r. W krajach o wysokich cenach nieruchomości m.in. Holandii, Danii i Wielkiej Brytanii wskaźnik ten dochodził do poziomu 90%.

Przeciwnie działo się w Austrii, Luksemburgu i Włoszech, gdzie nie przekroczył on 60%. Fakt zwiększania udziału kredytów mieszkaniowych w ogólnym zadłużeniu gospodarstw domowych w krajach NMS oznacza, że struktura budżetów domowych ewaluje w tych krajach w kierunku standardów występujących w krajach rozwiniętych.



Rys. 5. Udział kredytów mieszkaniowych w zadłużeniu gospodarstw domowych w UE w 2004 r. i 2010 r.

Fig. 5. The share of mortgages in the total household lending in EU for in 2004 and 2010
 Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z EBC.

Source: Own calculations based on ECB data.

Podsumowanie

W krajach Unii Europejskiej w latach 2001-2010 miał miejsce bardzo silny wzrost zadłużenia gospodarstw domowych. Tendencja ta ma charakter globalny. Długookresowy trend wzrostowy pojawił się w latach 1990. i miał miejsce nie tylko w Unii Europejskiej, ale i innych rozwiniętych gospodarkach świata.

Najsilniej zadłużenie gospodarstw domowych wzrastało w połowie lat 2000. tj. w okresie zwiększonej dostępności do kredytu, boomu na rynku nieruchomości i wzrostowych tendencji w gospodarce światowej.

Łagodna polityka monetarna Europejskiego Banku Centralnego i innych banków centralnych była ważnym czynnikiem sprzyjającym wzrostowi zadłużenia. Całkowita kwota kredytów dla gospodarstw domowych rosła również dzięki obniżaniu przez banki prowizji i oprocentowania kredytów, presji konkurencyjnej i łagodzeniu przez banki wymogów kredytowych.

Rosnąca podaż kredytów stała się jedną z ważniejszych przyczyn pojawienia się bańki spekulacyjnej na rynku nieruchomości w wielu krajach UE, stając się w kolejnych latach jedną z przyczyn pojawienia kryzysu finansowego.

W kilku krajach UE-15 wysokie tempo wzrostu kredytów dla gospodarstw domowych doprowadziło do sytuacji, w której zadłużanie gospodarstw domowych znacznie przekraczało ich dochody do dyspozycji. Silne obciążenie obsługą dużych kwot zadłużenia podniosło ryzyko niewypłacalności części gospodarstw domowych i powstania strat finansowych w bankach.

Struktura zadłużenia gospodarstw domowych w UE koncentrowała się w kredytach mieszkaniowych. W krajach UE-15 kredyty mieszkaniowe stanowiły około 75%, a w NMS około 57% całkowitego zadłużenia gospodarstw domowych.

Literatura

- AMRON-SARFIN (2011) *Ogólnopolski raport o kredytach mieszkaniowych i cenach transakcyjnych nieruchomości*, Warszawa, edycja 1/2011, maj.
- Bank of Denmark, *Financial stability*, April 2011.
- European Central Bank (2007) *EU banking sector stability*, Frankfurt, November.
- Glick G., Lansing K. J., (2010) *Global household leverage, house prices, and consumption*, Federal Reserve Bank San Francisco Economic Letter, January 11, 2010.
- Narodowy Bank Polski (2005) *Raport o stabilności systemu finansowego 2005*, Warszawa, czerwiec.
- Narodowy Bank Polski (2009) *Raport o stabilności systemu finansowego – czerwiec 2009 r.*, Warszawa, czerwiec.
- Narodowy Bank Polski (2009) *Rozwój systemu finansowego w Polsce w 2008 r.*, Warszawa, grudzień.
- Narodowy Bank Polski (2010) *Raport o stabilności systemu finansowego lipiec 2010 r.*, Warszawa, lipiec.

Narodowy Bank Polski, *Sytuacja na rynku kredytowym - wyniki ankiety do przewodniczących komitetów kredytowych*, Warszawa, (raporty za lata 2006-2008).

STRONY INTERNETOWE

Europejski Bank Centralny: www.ecb.int .

Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD): www.oecd.org.

Główny Urząd Statystyczny: www.stat.gov.pl .

Narodowy Bank Polski: www.nbp.pl .

Europejski Urząd Statystyczny (Eurostat):

<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home> .

Summary

The period of 2001-2009 in the EU countries characterized with the growing trend of the household debt. In EU-15 countries the level of household debt reached 60% of GDP. In new member states (NMS) the level of debt was lower, however it was growing with a high annual rate and approaching the average level of the EU. The goal of the article is the analysis of changes in the value and the structure of household debt in EU-15 and NMS during the period of 2001-2010. The research is based on the data from Eurostat, European Central Bank and OECD. The results indicate that during the first years of the decade the highest level of the household debt was recorded in the EU-15, however after the EU extension in NMS the debt was growing with a much higher annual rate. The global financial crisis temporary reduced the pace of household indebtedness. In 2010 values of changes in the household debt returned to the rising trend in the entire EU changes returned to the mortgage loans consisted of 57% of the total debt, what was much less than in all EU countries. In some countries the value of the household debt exceeded the value of their disposable income. The structure of the debt was concentrated in mortgage lending in all EU countries.

Informacja o autorze:

Dr Sylwester Kozak

Katedra Polityki Europejskiej,

Finansów Publicznych i Marketingu

Wydział Nauk Ekonomicznych

Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego

w Warszawie

e-mail: kozaksylwester@gmail.com

Anna Milewska

Zarządzanie strategiczne w lokalnej wspólnocie samorządowej jako narzędzie racjonalizacji wydatków publicznych – przegląd podstawowych obszarów

Strategic management in local government as a tool for rationalizing public expenditure – a review of basic areas

W artykule tym autorka przedstawiała wybrane elementy koncepcji nowego publicznego zarządzania wraz z możliwościami zastosowania postulatów z niej wynikających w zarządzaniu podstawową jednostką samorządu terytorialnego. Gmina jako podstawowa jednostka samorządu terytorialnego jest specyficzną organizacją wyodrębnioną z otoczenia i jednocześnie powiązana z nim poprzez sferę gospodarczą, społeczną, przestrzenną, ekologiczną oraz kulturową. Wyposażona została w konstytucyjnie chronioną samodzielność działania będąc jednocześnie elementarną częścią powiatu, województwa i państwa, w związku z tym w swoim przedsięwzięciach zobowiązana jest uwzględniać obok interesu społeczności lokalnej także interes całego kraju i ogółu społeczeństwa. Celem istnienia lokalnej wspólnoty samorządowej jest zaspokajanie zbiorowych potrzeb mieszkańców i przez to tworzenie odpowiedniego środowiska życia dla lokalnej ludności. Poprawa warunków życia mieszkańców gminy następuje w wyniku stwarzania najlepszych możliwości dla rozwoju przedsiębiorczości oraz dostarczaniu o odpowiedniej jakości puli usług publicznych. Problem tej jest szczególnie istotny przy ograniczonych możliwościach nakładania nowych danin publicznych i jednoczesnym wzroście wydatków budżetowych.

Wprowadzenie

Jakość życia lokalnej społeczności zależy między innymi od racjonalnego kształtowania, zagospodarowania i użytkowania przestrzeni a także ochrony zasobów środowiska przyrodniczego i dziedzictwa kulturowego. Realizowanie powierzonych zadań i tym samym podnoszenie poziomu życia mieszkańców wymaga niejednokrotnie podejmowania działań długookresowych wykraczających poza jedną kadencję władz samorządowych. Decyzje administracyjne i finansowe podejmowane przez decydentów lokalnej wspólnoty powinny opierać się na rzetelnych informacjach oraz umiejętnym wykorzystywaniu nowoczesnych metod kierowania organizacją. Wykonywanie zadań publicznych nie może wynikać z rocznych czy kadencyjnych planów działania lecz ze spójnych i kompleksowych ustaleń długookresowych. W związku ze szczególnym charakterem realizowanych zadań oraz z szans i zagrożeń wynikających ze

specyficznego otoczenia gminy, skuteczne kierowanie lokalną wspólnotą samorządową możliwe jest poprzez wprowadzenie *zarządzania strategicznego*¹.

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego

Administracja publiczna dla swoich potrzeb dostosowuje teorię i praktyczne zastosowanie *zarządzania strategicznego* z sektora publicznego, podobnie jak w przypadku *budżetu zadaniowego*. *Zarządzanie strategiczne* jest procesem identyfikacji i reagowania na zmiany zachodzące w otoczeniu aby je wyprzedzić lub wywołać przy pomocy dostępnych zasobów przez organizację dla osiągnięcia przyjętych długookresowych celów rozwojowych i zapewnić przetrwanie jednostce. Opiera się ono na podejściu i myśleniu interdyscyplinarnym, które charakteryzuje się oryginalnością, innowacyjnością i kreatywnością tworzenia czegoś nowego, co zapewni większą efektywność i konkurencyjność organizacji w przyszłości. Jednocześnie *zarządzanie strategiczne* wymaga racjonalnej selekcji priorytetów działania długookresowego aby osiągnąć przyjęte przez lokalną wspólnotę samorządową najważniejsze cele². Działania te powinny być zaprojektowane w sposób umożliwiający racjonalne wykorzystanie środków publicznych. Jest to szczególnie istotne w sytuacji narastającego zadłużenia instytucji samorządowych. Szczegółowe dane dotyczące tego zjawiska zaprezentowano w Tabeli 1.

Tabela 1. Deficyt sektora instytucji samorządowych w latach 2007 – 2010 (w mln zł)

Wyszczególnienie	Lata							
	2007	% PKB	2008	% PKB	2009	% PKB	2010	% PKB
Produkt krajowy brutto (PKB)	1 176 737	x	1 275 432	x	1 343 366	x	1 415 362	x
Deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych	- 22 112	- 1,9	- 48 890	- 3,7	- 98 721	- 7,3	- 81 992	- 7,8
Deficyt podsektora instytucji samorządowych na szczeblu lokalnym	510	0,0	- 2 298	-0,2	- 14 032	-1,0	-17 082	-1,2

Źródło: *Komunikat dotyczący deficytu i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2010 r.*, Główny Urząd Statystyczny, Departament Rachunków Narodowych, Notatka informacyjna, Wyniki badań, Warszawa, 21.10.2011 r.

Przygotowanie dokumentów planistycznych to przede wszystkim w pierwszym etapie, koszty sporządzenia i graficznego opracowania założeń planów zagospodarowania przestrzennego obszaru. Kolejnymi kosztami, są wydatki na

¹ Zalewski A., (red.), *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*. Szkoła Główna Handlowa w Warszawie – Oficyna Wydawnicza, Warszawa 2005, s. 79.

² Dębicka A. J., *Sprawne państwo*, Oficyna Wolters Kluwer business, Warszawa 2008, s. 210.

sporządzenie operatów szacunkowych, które określają wzrost wartości nieruchomości po uchwaleniu planów miejscowych. Są one niezbędne przy nakładaniu opłat planistycznych³. Jednak w dłuższej perspektywie czasowej i finansowej pozwolą one skutecznie zarządzać przestrzenią i środkami zgromadzonymi w budżecie.

Zarządzanie strategiczne w podstawowej jednostce samorządu terytorialnego to proces formułowania się zintegrowanych, perspektywicznych i scenariuszowych planów a następnie wprowadzanie tej koncepcji myślowej, która zapewnia gminie przetrwanie, wzrost jej konkurencyjności i odpowiednie środowisko życia mieszkańców poprzez wybrane działania w sferze ekologicznej, gospodarczej, kulturowej i przestrzennej. Jednocześnie wdrażana wizja przyszłości podstawowej jednostki samorządu terytorialnego musi uwzględniać zmiany zachodzące w jej otoczeniu i zapewniać jej niepowtarzalny charakter⁴.

Twórcy przywróconego w latach dziewięćdziesiątych samorządu terytorialnego dostrzegali zalety i możliwości wynikające z wprowadzenia *zarządzania strategicznego* w gminie. Dlatego niektóre przepisy prawa odnoszące się do samorządu terytorialnego zobowiązują gminę do uchwalania obligatoryjnych planów strategicznych, inne zaś umożliwiają lokalnej wspólnotie samorządowej opracowywanie na własne potrzeby strategii rozwoju społeczno-gospodarczego.

Podstawowymi narzędziami *zarządzania strategicznego* w gminie są: *miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, wieloletni plan inwestycyjny, wieloletnia prognoza finansowa, strategia rozwoju gminy*⁵. Dokumenty strategiczne stworzone przez lokalną wspólnotę samorządową posiadają pewne elementy wspólne, których występowanie jest niezależne od sfery działalności gminy, której dotyczą. Pierwszym komponentem obecnym we wszystkich strategiach jest długookresowy cel nadający kierunek działania organizacji. Powinien skupiać w sobie wartości ważne dla podmiotów wewnętrznych i zewnętrznych zapewniając tym samym solidarność w dążeniu do osiągnięcia punktów docelowych. Następnym elementem znajdującym się w dokumentach strategicznych jest wizja, która jednoznacznie i realnie obrazuje sytuację, w której lokalna wspólnota samorządowa pragnie się znaleźć w przyszłości. Kolejnym komponentem gminnych strategii są możliwe warianty zdarzeń w otoczeniu poprzez odczytywanie z szumu informacyjnego wartościowych lecz słabo dostrzegalnych sygnałów. Istotnym wspólnym elementem każdego strategicznego dokumentu jest plan wykorzystania szans i mocnych stron podstawowej jednostki samorządu terytorialnego przy jednoczesnej neutralizacji zagrożeń i słabości gminy w ujęciu dynamicznym⁶.

³ Milewska A., *Dokumenty planistyczne – koszty czy korzyści dla budżetu gminnego* [w:] *Finanse publiczne, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, nr 167, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2011, s. 224

⁴ Gawroński H., *Zarządzanie strategiczne w samorządach lokalnych*. Oficyna Wolters Kluwer business, Warszawa 2010, s. 34.

⁵ Zalewski A., (red.), *Nowe...*, *op. cit.*, s. 103.

⁶ Gawroński H., *Zarządzanie...*, *op. cit.*, s. 33.

Poprawnie opracowany i przyjęty do realizacji przez władze podstawowej jednostki samorządu terytorialnego dokument strategiczny zawiera odpowiedzi na następujące pytania odnośnie gminy⁷:

- jakie przedsięwzięcia należy podjąć,
- kiedy należy je zrealizować,
- jakich obszarów one dotyczą,
- kto jest za nie odpowiedzialny,
- ile będą kosztować,
- skąd mają pochodzić środki na ich realizację.

Strategie lokalnych wspólnot samorządowych poprzez dostarczanie odpowiedzi na wyżej wymienione pytania stają się drogowskazem dla decydentów gminy oraz ukazują społeczeństwu nowe możliwości stojące przed gminą.

Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁸ reguluje szczegółowo zagadnienia odnośnie kształtowania ładu przestrzennego przez podstawową jednostkę samorządu terytorialnego. W bardzo dokładny sposób opisuje procedurę sporządzania i uchwalania najważniejszego planu strategicznego gminy, którym jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Plan miejscowy mimo, że jest opracowywany i przyjmowany przez lokalne organy władzy publicznej ustalenia w nim zawarte odnoszą się nie tylko do społeczności lokalnej lecz oddziałuje na wszystkich obywateli państwa. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest więc instrumentem zestrzajania interesu lokalnej jednostki z interesem publicznym⁹.

Przestrzeń i sposób jej zagospodarowania w znacznym stopniu przyczynia się do rozwoju społeczno-gospodarczego, a także podstawą ochrony zasobów przyrodniczych oraz dziedzictwa kulturowego. System planowania i zagospodarowania przestrzennego w Polsce realizowany jest na szczeblu gminnym, wojewódzkim i krajowym. Jednak podstawowym ogniwem planowania przestrzennego jest lokalna wspólnota samorządowa, która z mocy prawa otrzymała władztwo dysponowania przestrzenią. Plan miejscowy jest szczególnym dokumentem strategicznym gminy ponieważ równocześnie jest aktem prawa miejscowego oddziałującym na sferę praw i obowiązków mieszkańców, a w szczególności praw własności różnych podmiotów.

Ze względu na duże znaczenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla lokalnej ludności jak i reszty obywateli państwa plan miejscowy jest opracowywany, przyjmowany i zmieniany w specjalnym trybie przez organy podstawowej jednostki samorządu terytorialnego. Proces tworzenia planu miejscowego jest nieodłącznie związany z trybem jego uchwalania. Procedurę tworzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego rozpoczyna przyjęcie przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego. Przesłanką podjęcia takiej uchwały, jest chęć ze strony władzy lokalnej ustalenia przeznaczenia terenów, w tym dla inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów ich zagospodarowania i zabudowy. Podjęcie uchwały o rozpoczęciu procesu opracowywania planu

⁷ Zalewski A., (red.), *Nowe...*, *op. cit.*, s. 104.

⁸ *Ustawa z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*. Dz. U. 2003 Nr 80 poz. 717.

⁹ Kwaśniak P., *Plan miejscowy w systemie zagospodarowania przestrzennego*. Wydawnictwo LexisNexis, Warszawa 2008, s. 85.

miejscowego może również wynikać z innych przepisów niż z ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, które obowiązkowo nakazują stworzenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla określonych terenów¹⁰.

Aby na jak największym obszarze kraju były wdrożone plany miejscowe ustawodawca przyznał inicjatywę uchwałodawczą zarówno organowi wykonawczemu jak i wykonawczemu gminy. Uchwała o przystąpieniu lokalnej wspólnoty samorządowej do sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zawiera część tekstową, w której należy precyzyjnie, słownie określić granice obszaru obowiązywania planu miejscowego i załącznik graficzny stanowiący integralną część. Drobiazgowo oznaczenie granic planu miejscowego jest bardzo ważne gdyż wyznaczają zasięg obowiązywania prawa miejscowego oddziałującego na prawo własności¹¹.

Przyjęcie uchwały przez radę gminy o przystąpieniu do sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego umożliwia wójtowi, burmistrzowi bądź prezydentowi miasta rozpoczęcie tworzenia planu miejscowego. W procesie opracowywania dokumentu strategicznego organ wykonawczy współpracuje z mieszkańcami i innymi podmiotami publicznymi. Wójt, burmistrz bądź prezydent miasta przekazuje informację o wszczęciu procedury zmierzającej do przyjęcia planu miejscowego poprzez ogłoszenia w prasie lokalnej i przez obwieszczenia, a także w sposób zwyczajowo przyjęty w danej gminie określając formę, miejsce i termin składania wniosków do dokumentu strategicznego. Jednocześnie zawiadamia na piśmie instytucje i organy właściwe do uzgadniania i opiniowania planu miejscowego. Po rozpatrzeniu wniosków organ wykonawczy sporządza projekt miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wraz z prognozą oddziaływania na środowisko uwzględniając ustalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Dodatkowo jeśli plan miejscowy zawiera zapisy zmieniające przeznaczenie gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne wójt, burmistrz lub prezydent miasta zwraca się o uzyskanie zgody na zmianę przeznaczenia tych gruntów do ministra od spraw rolnictwa i rozwoju wsi bądź ministra do spraw środowiska lub wojewody¹².

Organ wykonawczy po przygotowaniu projektu planu miejscowego przystępuje do publicznej dyskusji nad rozwiązaniami przyjętymi w projekcie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Przekazuje przez prasę miejscową, obwieszczenia oraz w sposób zwyczajowo przyjęty w gminie o wyłożeniu planu miejscowego wraz z prognozą oddziaływania na środowisko w określonym terminie. Jednocześnie wyznacza datę, do której osoby fizyczne, prawne i jednostki organizacyjne mogą wnosić uwagi odnośnie projektu planu miejscowego. Następnie wójt, burmistrz bądź prezydent miasta wprowadza odpowiednie zmiany i przeprowadza ponownie niezbędne uzgodnienia. Znaczny udział społeczności lokalnej w procesie tworzenia tego dokumentu strategicznego przyczynia się do bardziej demokratycznego charakteru tego aktu prawa¹³.

¹⁰ Ibidem, s. 85.

¹¹ Kwaśniak P., *Plan..., op. cit.*, s. 154.

¹² Ibidem, s. 158.

¹³ Kwaśniak P., *Plan..., op. cit.*, s. 85.

Zaakceptowanie projektu planu miejscowego następuje w wyniku uchwalenia przez radę gminy uchwały o przyjęciu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wraz z załącznikiem, w którym określa się sposób rozstrzygnięcia wniesionych uwag. Następnie organ wykonawczy lokalnej wspólnoty samorządowej przekłada przyjętą uchwałę wojewodzie. Plan miejscowy obowiązuje jako akt prawa miejscowego dla określonego obszaru po ogłoszeniu go w wojewódzkim dzienniku urzędowym¹⁴.

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego bardzo silnie oddziałuje na rozwój społeczno-gospodarczy gminy ze względu na funkcje jakie pełni. Najistotniejszą cechą planu miejscowego jest jego koordynujący charakter. Synchronizuje on enumeratywnie wymienione działania inwestycyjne na obszarze objętym dokumentem strategicznym oraz koordynuje wykonanie tych aktywności przez określone jednostki lub osoby. Funkcja motywująca miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ukazuje kierunki rozwojowe przestrzeni, jaki należy przedsięwziąć w celu kreowania zrównoważonego rozwoju. Plan miejscowy pełni również funkcję informacyjno-planistyczną, która zapewnia jawność życia społeczno - gospodarczego poprzez dostarczanie informacji o podjętych działaniach przez lokalną wspólnotę samorządową. Dzięki uzyskanym wiadomościom z dokumentu strategicznego zainteresowane podmioty mogą podejmować właściwe decyzje.

Tworzenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego przy udziale podmiotów reprezentujących różne interesy zapewnia temu dokumentowi strategicznemu prawidłową realizację powierzonych celów, którymi są:

- realizacja polityki przestrzennej gminy zawartej w studium,
- ustalenie przeznaczenia terenu,
- rozmieszczenie inwestycji celu publicznego,
- określenie sposobów zagospodarowania terenu,
- określenie warunków zabudowy terenu.

Kształtowanie planu miejscowego jest procesem złożonym polegającym na określeniu przeznaczenia terenu oraz zasad zabudowy i zagospodarowania obszaru objętego aktem prawa miejscowego. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest najważniejszym dokumentem strategicznym gminy ponieważ łączy w sobie interes prywatny i publiczny przy uwzględnieniu warunków ekonomicznych, praw własności, potrzeb obronności i bezpieczeństwa państwa, zasobów środowiskowych i w sposób bezpośredni oddziałuje na społeczność lokalną.

Strategia rozwoju gminy

Strategia rozwoju gminy jest kolejnym dokumentem strategicznym za pomocą którego decydenci lokalnej wspólnoty samorządowej mogą kierować podstawową jednostką samorządu terytorialnego w ujęciu długookresowym. Gmina na podstawie art. 18 ust. 2 pkt. 5 ustawy o samorządzie gminnym może opracowywać różnorodne programy gospodarcze obejmujące uwarunkowania społeczne i gospodarcze, do których należy *strategia rozwoju gminy*. Duże przyśpieszenie prac nad tworzeniem tego

¹⁴ Ibidem, s. 165.

dokumentu strategicznego w gminach nastąpiło przed przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej ponieważ jest on niezbędny w procesie ubiegania się o środki pieniężne pochodzące z funduszy europejskich¹⁵.

Strategia rozwoju gminy jest długookresowym programem działań, zawierającym priorytetowe cele rozwoju oraz przedsięwzięcia, które należy zrealizować dla osiągnięcia założonych celów i źródła ich finansowania. Posiadanie tego dokumentu strategicznego wspomaga podejmowanie bieżących decyzji organów lokalnej wspólnoty samorządowej odpowiadających uwarunkowaniom zewnętrznym i wewnętrznym oraz przyczyniających się do osiągnięcia założonych punktów docelowych¹⁶.

Przepisy prawa nadają *strategii rozwoju gminy* charakter fakultatywny, co oznacza, iż lokalna wspólnota samorządowa sama decyduje o potrzebie opracowania bądź nie tworzenia tego dokumentu strategicznego. Proces konstruowania i uchwalania strategii rozwoju gminy nie jest regulowany przez żadną ustawę a wynika jedynie z naturalnej struktury czynności planistycznych oraz logiki współzależności przyczynowo-skutkowej zjawisk i składa się z sześciu etapów.

Pierwszą fazą tworzenia dokumentu strategicznego jest diagnozowanie stanu istniejącego w gminie i analiza jej otoczenia ujęta w formie raportu, który staje się podstawowym źródłem informacji dla analizy strategicznej będącej drugim etapem tworzenia *strategii rozwoju gminy*. Analiza strategiczna jest przeprowadzana za pomocą metody SWOT, która identyfikuje słabe i mocne strony lokalnej wspólnoty samorządowej oraz bada szanse i zagrożenia płynące z otoczenia gminy. Obejmuje szereg informacji o przeszłości, teraźniejszości i przyszłości podstawowej jednostki samorządu terytorialnego¹⁷. Określenie misji i celów rozwojowych lokalnej wspólnoty samorządowej jest kolejną fazą tworzenia *strategii rozwoju gminy*. W etapie tym zostają zdefiniowane idee i ogólne kierunki rozwoju gminy oraz pośrednio obszary, którymi lokalna wspólnota samorządowa powinna się zajmować. Z misji wynikają cele strategiczne, które są podporządkowane przyjętej polityce kierowania lokalną wspólnotą samorządową. Sformułowane cele rozwojowe powinny być konkretne, precyzyjne i wynikać z przeprowadzonej wcześniej analizy oraz mieścić się w realiach społeczno-ekonomicznych i ekologicznych. Czwartym etapem opracowywania *strategii rozwoju gminy* jest scenariuszowe wariantowanie dokumentu strategicznego poprzez wskazanie różnych sekwencji zdarzeń prowadzących do osiągnięcia wyznaczonego stanu docelowego. Następną fazą budowy dokumentu strategicznego gminy jest wybór optymalnej ścieżki strategii rozwoju gminy z różnych scenariuszy poprzez formalną decyzję rady gminy w formie uchwały. Wdrożenie i monitorowanie realizacji dokumentu strategicznego jest ostatnim etapem procesu planowania w lokalnej wspólnocie samorządowej. Wprowadzanie w życie postanowień zawartych w przyjętej *strategii rozwoju gminy* przypisuje się organowi wykonawczemu podstawowej jednostki samorządu terytorialnego, który powinien uwzględniać w corocznych projektach budżetowych poszczególne działania przyczyniające się do jej zrealizowania.

¹⁵ Miszczuk A., Miszczuk M., Żuk K., *Gospodarka samorządu terytorialnego*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007, s. 179.

¹⁶ Zalewski A., (red.), *Nowe..., op. cit.*, s. 104.

¹⁷ Pająk K., *Samorząd terytorialny i jego wewnętrzna transformacja*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2007, s. 210.

Systematyczne realizowanie ustaleń zawartych w *miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego i strategii rozwoju gminy* wiąże się z przeprowadzaniem inwestycji przez lokalną wspólnotę samorządową. Planowanie zadań inwestycyjnych przyczyniających się do osiągnięcia określonego stanu w przyszłości wymaga dokumentu, w którym będzie koordynował podejmowane przedsięwzięcia. Rada gminy w ramach swoich kompetencji może uchwalać wieloletni plan inwestycyjny będący ważnym instrumentem zarządzania strategicznego łączącym perspektywiczne ustalenia zawarte w planie miejscowym i *strategii rozwoju gminy* z bieżącym budżetem podstawowej jednostki samorządu terytorialnego. *Wieloletni plan inwestycyjny* przedstawia w podziale na poszczególne lata wszystkie działania inwestycyjne gminy ułożone w sposób priorytetowy wraz z określonymi kwotami pieniężnymi potrzebnymi do ich wykonania¹⁸. Dokument ten ułatwia kierowanie podstawową jednostką samorządu terytorialnego ponieważ dostarcza lokalnej władzy publicznej informacji potrzebnych do podejmowania decyzji bieżących zgodnych z celami długookresowymi, stanowi podstawę do ubiegania się o środki z Unii Europejskiej oraz kredyty bankowe a także jest mechanizmem koordynującym wszelkie działania związane z przygotowaniem procesu inwestycyjnego¹⁹.

Wieloletnia prognoza finansowa

Skuteczna i efektywna realizacja przedsięwzięć zawartych w dokumentach strategicznych zawierających perspektywiczne ustalenia wymaga zapewnienia odpowiednich środków pieniężnych na ich realizację. Dokumentem strategicznym określającym możliwości finansowe podstawowej jednostki samorządu terytorialnego jest *wieloletnia prognoza finansowa*. Forma i treść dokumentu służącego do zarządzania w ujęciu długookresowym finansami lokalnej wspólnoty samorządowej została uregulowana w ustawie o finansach publicznych²⁰.

Przepisy ustawy o finansach publicznych wprowadzające WPF dają podstawę do stwierdzenia, iż wieloletnia prognoza finansowa jest wynikiem funkcjonujących w samorządach dokumentów planistycznych z zakresu finansów: wieloletniego planu inwestycyjnego (WPI), limitów wydatków na programy i projekty realizowane ze środków UE, bezzwrotnej pomocy państw EFTA a także prognozy kwoty długu. Dokumenty te były opracowywane przez organy jednostek samorządowych na podstawie przepisów art. 166 i art. 180 ustawy o finansach publicznych z dnia 30 czerwca 2005 r.²¹

Inicjatywa w sprawie sporządzania projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej należy wyłącznie do organu wykonawczego gminy, który opracowuje wieloletni plan finansowy. Jednocześnie zaakceptowanie tego dokumentu strategicznego następuje poprzez przyjęcie uchwały przez radę gminy.

¹⁸ Dylewski M., Filipiak B., Gorzałczyńska – Koczkodaj M., *Metody analityczne w działalności jednostek podsektora samorządowego*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2010, s. 160.

¹⁹ Zalewski A., (red.), *Nowe..., op. cit.*, s. 104.

²⁰ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych, Dz. U. 2009 Nr 157 poz. 1240.

²¹ Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych, Dz. U. 2005 Nr 249 poz. 2104.

Wieloletnia prognoza finansowa obejmuje okres jednego roku budżetowego oraz co najmniej trzech kolejnych lat. Dokument ten stanowi narzędzie racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi poprzez powiązanie ponoszonych wydatków w kolejnych latach z celami zawartymi w innych opracowaniach strategicznych gminy. Umożliwia realizację projektów wieloletnich dzięki zapewnieniu odpowiednich środków pieniężnych na wykonanie kolejnych etapów przedsięwzięć w poszczególnych latach²².

Podsumowanie i wnioski

Wprowadzone *zarządzanie strategiczne* do podstawowej jednostki samorządu terytorialnego ma poprawić skuteczność i efektywność kierowania lokalną wspólnotą samorządową przez jej decydentów. Władze gminy dzięki uchwalonym dokumentom strategicznym podejmują decyzje wynikające z długookresowych przedsięwzięć inwestycyjnych przyczyniających się do rozwoju i wzrostu podstawowej jednostki samorządu terytorialnego. Część opracowań strategicznych, których ustalenia wpływają na społeczność lokalną a także na pozostałych obywateli państwa ściśle regulowane są przez przepisy prawa. Jednocześnie ustawodawca pozostawił dużą swobodę lokalnej wspólnoty samorządowej w opracowywaniu i uchwalaniu dokumentów strategicznych odnoszących się do różnych obszarów działalności gminy. Realizowanie fakultatywnych opracowań strategicznych lokalnej wspólnoty samorządowej zależy od kultury politycznej osób tworzących organy gminy a także od poczucia ich odpowiedzialności za podstawową jednostkę samorządu terytorialnego.

Zarządzanie strategiczne jest elementem *nowego zarządzania publicznego*, które zostało wprowadzone do polskiego samorządu terytorialnego bez przeniesienia pozostałych części zarządzania nastawionego na wyniki. Wdrożenie pozostałych elementów *nowego publicznego zarządzania* do lokalnej wspólnoty samorządowej pozwoli na uzyskanie efektu synergii w zarządzaniu gminą.

Literatura:

Dębicka A. J., *Sprawne państwo*, Oficyna Wolters Kluwer business, Warszawa 2008,
Dylewski M., Filipiak B., Gorzałczyńska – Koczkodaj M., *Metody analityczne w działalności jednostek podsektora samorządowego*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2010,
Gawroński H., *Zarządzanie strategiczne w samorządach lokalnych*. Oficyna Wolters Kluwer business, Warszawa 2010,
Kwaśniak P., *Plan miejscowy w systemie zagospodarowania przestrzennego*. Wydawnictwo LexisNexis, Warszawa 2008,
Milewska A., *Dokumenty planistyczne – koszty czy korzyści dla budżetu gminnego* [w:] *Finanse publiczne*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, nr 167, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2011,
Miszczuk A., Miszczuk M., Żuk K., *Gospodarka samorządu terytorialnego*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007,
Pająk K., *Samorząd terytorialny i jego wewnętrzna transformacja*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2007,

²² Miszczuk A., Miszczuk M., K. Żuk K., *Gospodarka...*, *op.cit.*, s. 201.

Ustawa z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.
Dz. U. 2003 Nr 80 poz. 717,
Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych, Dz. U. 2005 Nr 249
poz. 2104,
Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych, Dz. U. 2009 Nr 157
poz. 1240.
Zalewski A., (red.), *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym.*
Szkoła Główna Handlowa w Warszawie – Oficyna Wydawnicza, Warszawa 2005,

Summary

The subject of this article was to identify the elements of the new public management used in managing the basic unit of local government.

The Author presents the concept of new public management together with the possibilities of applying the demands arising therefore in the management of the basic unit of local government. This article was prepared on the basis of relevant literature, legal acts, newspaper articles and information heard at conferences devoted to the subject of local government.

Informacje o autorze:

Dr inż. Anna Milewska

Katedra Polityki Europejskiej,
Finansów Publicznych i Marketingu
Wydział Nauk Ekonomicznych
Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego
w Warszawie
e-mail: anna_milewska1@sggw.pl

Agnieszka Parlińska
Urszula Tetwejer

Zmiany celów i mierników rezultatów w poszczególnych zadań z zakresu środowiska

The changes of purposes and results' measures in individual tasks within environment function

W artykule autorki podjęły próbę prezentacji i oceny zmian celów oraz mierników rezultatów w poszczególnych zadaniach z zakresu funkcji 12. Środowisko. Analizę przeprowadzono na podstawie danych zawartych w Ustawach budżetowych – wydatki państwa w układzie zadaniowym za lata 2009-2012.

W pierwszej części artykułu przedstawiono znaczenie i miejsce funkcji środowisko w budżecie zadaniowym. Następnie przeprowadzono szczegółową analizę dotyczącą zamian zadań, celów i mierników funkcji środowisko na przestrzeni 4 kolejnych lat. Zaprezentowano również zmiany dotyczące jednostek odpowiedzialnych za realizację poszczególnych zadań a co za tym idzie dysponentów środków przypisanych im w budżecie zadaniowym.

Wstęp

Prace nad wprowadzeniem nowoczesnych metod zarządzania środkami publicznymi prowadzone są w Polsce od kilku lat. Metody te zakładają stopniowe odchodzenie od biurokratycznego modelu administracji publicznej na rzecz modelu managerskiego zarządzania finansami publicznymi. Szeroko zakrojone reformy sektora finansów publicznych zostały ukierunkowane na zwiększenie jego stabilności, przejrzystości, efektywności wydatkowania środków publicznych stąd i oszczędniejsze, bardziej racjonalne i ukierunkowane prorozwojowo zarządzanie zasobami publicznymi. Założenia ustawowe zakładają powiązanie budżetu zadaniowego z Wieloletnim Planem Finansowym Państwa (WPF), który obejmuje funkcje budżetowe określające sposoby realizacji poszczególnych celów strategicznych¹, katalog mierników oraz niezbędnych wydatków. Czworszczeblowy układ konstrukcji budżetu zadaniowego obejmuje: funkcje, zadania, podzadania i działania Budżet zadaniowy wprowadza gospodarowanie środkami publicznymi poprzez cele odpowiednio skonkretyzowane i zhierarchizowane, na rzecz osiągnięcia określonych rezultatów, realizacji zadań, mierzonych za pomocą

¹ Cele strategiczne ujęte są w dokumentach strategicznych państwa tj. Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju (DSRK) – dokument horyzontalny, kompleksowy obejmujący co najmniej 15 lat, Średniookresowa strategia Rozwoju Kraju (ŚSRK) – dokument zawierający uzgodnienia zawarte w DSRK o 4 do 10 letniej perspektywie oraz inne strategie rozwoju – dokumenty odnoszące się do obszarów wskazanych w ŚSRK.

ustalonego systemu mierników.² W 2006 roku do realizacji reformy polegającej na wdrożeniu budżetu zadaniowego powołany został Departament Budżetu Zadaniowego w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.³

Jedną z wyszczególnionych 22 funkcji budżetu zadaniowego jest Funkcja 12 Środowisko obejmująca zadania realizowane w ramach Strategii Bezpieczeństwo energetyczne i środowisko. W ramach prac wdrożeniowych budżetu zadaniowego do funkcji środowisko ostatecznie zakwalifikowano 8 zadań, na które w wydatkach budżetu państwa na roku 2012 zaplanowano 3 077 mln zł. W ciągu ostatnich lat podział środków pomiędzy poszczególne zadania jak i ich dysponentów ulegał zmianom. W ustawie budżetowej na rok 2012 ponad połowę środków funkcji 12 przewidziano na realizację zadań związanych z rozbudową infrastruktury ochrony środowiska.

W artykule podjęto próbę prezentacji i oceny zmian celów oraz mierników rezultatów w poszczególnych zadaniach z zakresu środowiska. Analizę przeprowadzono na podstawie danych zawartych w Ustawach budżetowych – wydatki państwa w układzie zadaniowym za lata 2009-2012. Najpierw przedstawiono znaczenie i miejsce funkcji środowisko w budżecie zadaniowym. Następnie podjęto szczegółową analizę zmian zadań, celów i mierników funkcji środowisko na przestrzeni badanych lat. Dokonano również prezentacji zmian wśród jednostek odpowiedzialnych za realizację poszczególnych zadań a co za tym idzie dysponentów środków przypisanych im w budżecie zadaniowym.

Znaczenie funkcji środowisko w budżecie zadaniowym

Wśród zintegrowanych strategii rozwoju państwa wyróżnić można Strategię Bezpieczeństwo energetyczne i środowisko, do której zaliczono zadania z zakresu rozwoju sektora energetycznego i rozwoju efektywnej energetycznie gospodarki oraz zrównoważonego gospodarowania zasobami środowiska i poprawy jego stanu. Zgodnie z zakresem tematycznym strategia ta będzie realizowana w ramach zadań, wyszczególnionych w WPPF i budżetach zadaniowych, dwóch funkcji z 22 funkcji rozwojowych tj. funkcji 6 - Polityka gospodarcza kraju oraz funkcji 12 – Środowisko.

² Funkcje, będące pierwszym poziomem klasyfikacji budżetowej odzwierciedlają strategiczne zamierzenia rządu i grupują wydatki jednego obszaru. Poszczególne funkcje składają się kilku zadań głównych podzielnych na podzadania.

Do zadań przypisane zostały środki finansowe przeznaczone na osiągnięcie celów funkcji państwa, których dysponentami może być jedna lub kilka instytucji będących jednostkami odpowiedzialnymi za realizację poszczególnych działań. Najniższym stopniem klasyfikacji o charakterze operacyjnym są podzadania, na poziomie których wyszczególnia się typy wydatków ze względu na ich treść ekonomiczną.

Dla funkcji, zadań i podzadań należy określić: cel/cele, które planuje się osiągnąć w wyniku ich realizacji, mierniki określające stopień osiągnięcia celów, planowane wydatki na dany rok budżetowy i dwa kolejne lata, źródła finansowania planowanych wydatków oraz jednostki realizujące. W celu zapewnienia przejrzystości budżetu zadaniowego ostatnim poziomem klasyfikacji budżetowej są działania obejmujące najważniejsze elementy procesu osiągania celów podzadania. Spośród szczebli klasyfikacji zadaniowej działania jako jedyne nie są ujmowane w budżecie państwa i powinny zostać określone we własnym zakresie przez dysponentów środków publicznych.

Budżet zadaniowy, oprócz kosztów zadania i źródeł ich finansowania, zawiera mierniki pozwalające określić stopień osiągnięcia określonych celów.

³ M. Podstawka: Finanse. WYD PWN, Warszawa 2010, s. 135-136; M. Dylewski: Planowanie budżetowe w podsektorze samorządowym, Uwarunkowania procedury, modele. WYD Difin, Warszawa 2007, s. 53

Zadaniowe plany wydatków budżetu państwa obejmują 22 funkcje, wśród których wydatki na funkcję 12 – Środowisko kształtują się na poziomie 1 020 mln zł co stanowiło około 0,32% wydatków w roku 2009, poprzez 3 868 mln zł tzn. 0,98% wydatków w roku 2011 do poziomu 3 077 mln zł tj. 0,78% ogółu zaplanowanych wydatków budżetu państwa na rok 2012.

W ramach funkcji 12 – Środowisko poprzez lata prac nad konstrukcją i udoskonalaniem budżetu zadaniowego zdefiniowanych zostało 8 zadań (9 zadań w roku 2011), które w ustawie budżetowej na rok 2012 ujęte zostały jako:

Zadanie 12.1 - Kształtowanie bioróżnorodności;

Zadanie 12.2 - Kształtowanie jakości powietrza atmosferycznego i przeciwdziałanie zmianom klimatu;

Zadanie 12.3 - Gospodarka zasobami i strukturami geologicznymi;

Zadanie 12.4 -Gospodarka odpadami;

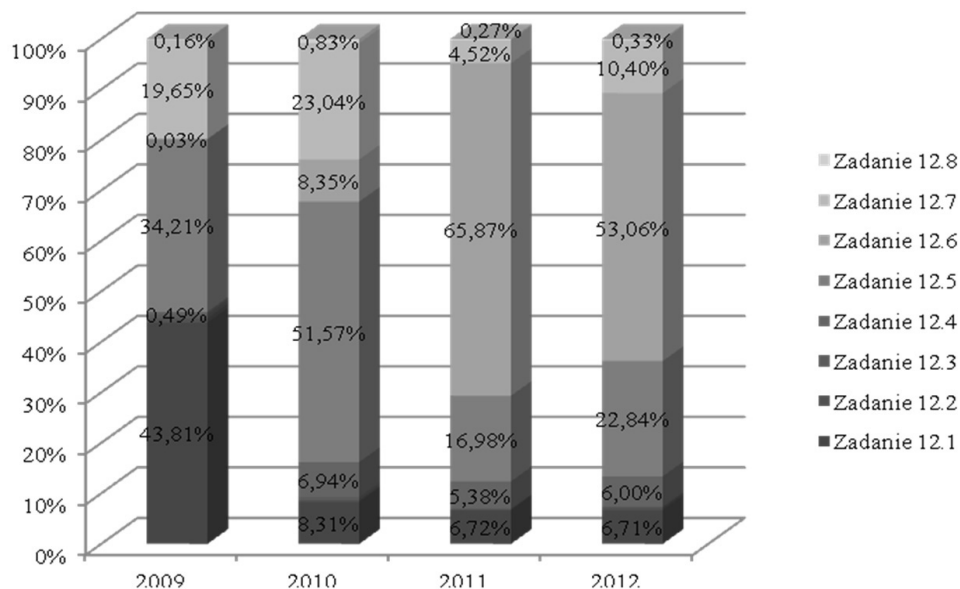
Zadanie 12.5 -Gospodarowanie zasobami wodnymi;

Zadanie 12.6 - Rozbudowa infrastruktury ochrony środowiska;

Zadanie 12.7 - Kontrola, monitoring środowiska i przeciwdziałanie zagrożeniom środowiska;

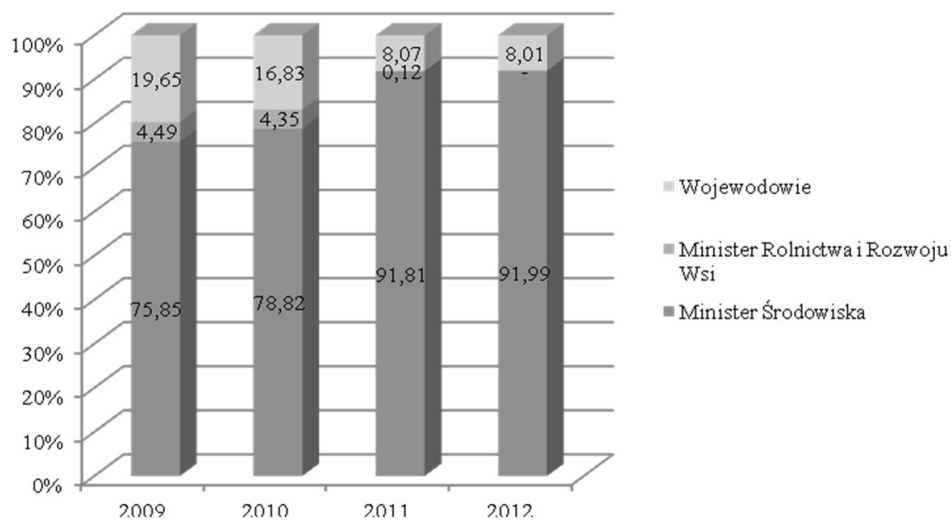
Zadanie 12.8 - Polityka ekologiczna państwa.

Wykres 1. Struktura wydatków według zadań realizowanych w ramach funkcji 12. Środowisko w latach 2009-2012



Źródło: Opracowanie własne na podstawie Ustaw budżetowych – wydatki państwa w układzie zadaniowym na lata 2009-2012

Wykres 2. Struktura środków wyszczególnionych w ramach wydatków funkcji 12 Środowisko wg dysponentów tych środków w latach 2009-2013



Źródło: Opracowanie własne na podstawie Ustaw budżetowych – wydatki państwa w układzie zadaniowym na lata 2009-2012

W latach 2009-2012 w planach budżetowych państwa struktura wydatków na poszczególne zadania funkcji środowisko wykazywała zmiany związane z pracami wdrożeniowo-doskonającymi konstrukcji budżetu zadaniowego w Polsce. W roku 2009 największy udział w wydatkach funkcji 12 wykazywały zadania 12.1 i 12.5 tzn. z zakresu kształtowania bioróżnorodności i gospodarowania zasobami wodnymi. W ustawie budżetowej na rok 2012 wśród wydatków państwa na realizację zadań z zakresu środowiska najwięcej środków przewidziano na zadania 12.5 - Gospodarowanie zasobami wodnymi i 12.6 - Rozbudowa infrastruktury ochrony środowiska. Struktura wydatków według zadań realizowanych w ramach funkcji 12. Środowisko w latach 2009-2012 została zaprezentowana na wykresie 1.

Do realizacji poszczególnych zadań funkcji środowisko zobowiązani zostali Minister Środowiska, Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz Wojewodowie - wykres 2. Największą grupę zadań, a co za tym idzie i najwięcej środków na ich realizację, otrzymał Minister właściwy do spraw środowiska.

Zmiany celów i mierników rezultatów w ramach poszczególnych zadań z zakresu funkcji 12. Środowisko

W ramach funkcji 12. realizowanych jest 8 zadań obejmujących działalność dysponentów w zakresie polityki ekologicznej państwa, racjonalnego gospodarowania zasobami naturalnymi oraz działań na rzecz ochrony środowiska. Poszczególnym zadaniom z zakresu funkcji 12 Środowisko ustawodawca przypisał odpowiednie cele, które mają być realizowane przez poszczególnych dysponentów oraz zestaw mierników

za pomocą których będzie można określić stopień osiągnięcia celu realizowanego zadania.

W latach 2009-2012 zmianie ulegały nazwa funkcji oraz nazwy poszczególnych zadań. Nazwa funkcji została zmieniona w roku 2011 z *Ochrona i poprawa stanu środowiska* na *Środowisko*. W ramach tej funkcji zmienione zostały nazwy następujących zadań:

- ✓ w roku 2012 zadanie 12.3 *Racjonalne gospodarowanie zasobami i strukturami geologicznymi* otrzyma brzmienie zadanie 12.3 *Gospodarka zasobami i strukturami geologicznymi*;
- ✓ w roku 2011 zadanie 12.4 Zapobieganie powstawaniu odpadów i racjonalne nimi gospodarowanie zostało zmienione na zadanie 12.4 *Gospodarka odpadami*;
- ✓ zadanie 12.7 uległo dwukrotnej zmianie. W roku 2010 nastąpiła pierwsza zmiana – zadanie 12.7 *Kontrola i monitoring stanu środowiska* otrzymało nową nazwę – zadanie 12.7 *Kontrola, monitoring stanu środowiska i przeciwdziałanie awariom*. Druga zmiana nastąpi w roku 2012, gdzie zadanie 12.7 otrzyma następującą nazwę - *Kontrola, monitoring stanu środowiska i przeciwdziałanie zagrożeniom środowiska*;
- ✓ w latach 2011-2012 ustawodawca postanowił wprowadzić nowe zadanie mające na celu realizację polityki ekologicznej państwa. W roku 2011 zadanie 12.8 nosi nazwę *Realizacja polityki ekologicznej państwa*, zaś w roku 2012 dostanie ono nową nazwę – *Polityka ekologiczna państwa*;
- ✓ w roku 2012 ustawodawca postanawia usunąć zadanie 12.9 (12.8 – w latach 2009-2010) *Informatyzacja działalności i budowa społeczeństwa informacyjnego*.

Zadanie 12.1 Kształtowanie bioróżnorodności

Celem zadania 12.1 Kształtowanie bioróżnorodności w latach 2009-2011 było zachowanie różnorodności biologicznej oraz zapewnienie jej trwałości i możliwości rozwoju. W ustawie budżetowej na rok 2012 postanowiono zmienić cel tegoż zadania na zachowanie i kształtowanie wartości przyrodniczych i krajobrazowych.

Na poziomie województwa w roku 2009 celami zadania były: zapewnienie warunków do przetrwania roślinom i grzybom, zwierzętom i siedliskom przyrodniczym, zachowanie walorów przyrodniczych i krajobrazowych i kulturowych obszarów i obiektów chronionych oraz zapewnienie właściwej ochrony siedlisk i gatunków wymienionych w dyrektywach UE. W latach 2010-2011 postanowiono utworzyć tylko jeden cel, który uzyskał następujące brzmienie zachowanie walorów przyrodniczych, krajobrazowych i kulturowych. Rok 2012 przyniósł kolejną zmianę. Cel zadania zawężono do zachowania walorów przyrodniczych i krajobrazowych.

Poniższa tabela prezentuje zmiany mierników rezultatu dla zadania 12.1 kształtowanie bioróżnorodności w latach 2009-2011.

Tabela 1. Zmiany mierników rezultatu dla zadania 12.1 Kształtowanie bioróżnorodności w latach 2009-2012

2009	2010	2011	2012
<ul style="list-style-type: none"> ✓ procent udziału obszarów Natura 2000 w ogólnej powierzchni kraju ✓ powierzchnia ekosystemów objętych zabiegami ochronnymi (ha) ✓ powierzchnia zalesień w danym roku (ha) ✓ liczba projektów, które uzyskały wsparcie (szt.) ✓ wskaźnik terenów zrekultywowanych ✓ <i>stosunek liczby wydanych w terminie decyzji do wszystkich wydanych decyzji</i> ✓ <i>ilość obszarów, dla których opracowano plany ochrony lub elementy planów ochrony wraz z ilością siedlisk i gatunków roślin i zwierząt w stosunku do których prowadzone są działania ochronne, inwentaryzacje przyrodnicze lub monitoring</i> 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ powierzchnia obszarów Natura 2000 dla, których opracowano plany zadań i/lub plany ochrony (ha) ✓ <i>powierzchnia obszarów</i> ✓ <i>liczba obiektów chronionych</i> 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ powierzchnia obszarów Natura 2000 dla, których opracowano plany zadań i/lub plany ochrony (ha) ✓ liczba działań dotyczących bioróżnorodności ✓ <i>powierzchnia obszarów chronionych</i> ✓ <i>liczba obiektów chronionych</i> 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ ilość obszarowych form ochrony przyrody ✓ powierzchnia na której zachowano lub ukształtowano wartości przyrodnicze lub krajobrazowe (ha) ✓ <i>powierzchnia obszarów chronionych</i>

Kursywą zaznaczano mierniki stosowane na poziomie województwa.

Źródło: opracowanie własne na podstawie Ustaw budżetowych – wydatki państwa w układzie zadaniowym na lata 2009-2012

Zadanie 12.2 Kształtowanie jakości powietrza atmosferycznego i przeciwdziałanie zmianom klimatu

W ramach zadania 12.2 Kształtowanie jakości powietrza atmosferycznego i przeciwdziałanie zmianom klimatu Ministerstwo Środowiska ma na celu ograniczenie emisji zanieczyszczeń do powietrza. W 2012 roku cel ten poszerzono o ograniczenie emisji gazów cieplarnianych i substancji zubożających warstwę ozonową i innych substancji zanieczyszczających powietrze. W roku 2009 celem zadania 12.2 było utrzymanie standardów jakości środowiska. W 2010 roku postanowiono go zawęzić do ograniczenia emisji zanieczyszczeń do powietrza. Natomiast w roku 2012 postanowiono rozszerzyć cel tej funkcji i zapisano go w następujący sposób – poprawa jakości powietrza i utrzymanie stabilności klimatu.

Tabela 2. Zmiany mierników rezultatu zadania 12.2 Kształtowanie jakości powietrza atmosferycznego i przeciwdziałanie zmianom klimatu w latach 2009-2012

2009	2010	2011	2012
<ul style="list-style-type: none"> ✓ ilość zanieczyszczeń emitowanych do powietrza ✓ zmniejszenie emisji zanieczyszczeń do środowiska (redukcja emisji CO₂) ✓ osiągnięte wskaźniki zanieczyszczeń powodujących zwiększony efekt cieplarniany, w tym substancji zubożających warstwę ozonową ✓ liczba przygotowanych informacji ✓ <i>ilość programów ochrony powietrza do ilości stref w których stwierdzono przekroczenie standardów jakości powietrza</i> 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ całkowita emisja gazów cieplarnianych ✓ ilość dwutlenku siarki wprowadzana do powietrza ✓ ilość dwutlenku azotu wprowadzana do powietrza ✓ ilość pyłu drobnego wprowadzana do powietrza ✓ <i>procent odchyień od określonych norm</i> 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ całkowita emisja gazów cieplarnianych (Gg/rok) ✓ ilość dwutlenku siarki wprowadzana do powietrza (Mg/rok) ✓ ilość dwutlenku azotu wprowadzana do powietrza (Mg/rok) ✓ ilość pyłu drobnego wprowadzana do powietrza – TSP (Mg/rok) ✓ <i>procent odchyień od określonych norm</i> 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ ilość zanieczyszczeń wprowadzonych do powietrza Mg (%) ✓ ilość ograniczonej emisji CO₂ (MG/rok) ✓ <i>procent odchyień od określonych norm</i>

Kursywą zaznaczano mierniki stosowane na poziomie województwa.

Źródło: opracowanie własne na podstawie Ustaw budżetowych – wydatki państwa w układzie zadaniowym na lata 2009-2012

W powyższej tabeli przedstawiono zmiany mierników służących do monitorowania osiągnięcia celu realizowanego zadania w latach 2009-2012.

Zadanie 12.3 Gospodarka zasobami i strukturami geologicznymi

Celem zadania w roku 2009 było rozpoznanie budowy geologicznej kraju w tym zasobów złóż kopalin. W roku 2010 cel zadania 12.3 Racjonalne gospodarowanie zasobami i strukturami geologicznymi uzyskał nowe brzmienie rozpoznawanie budowy geologicznej kraju pod kątem możliwości zaopatrzenia ludności oraz sektorów gospodarczych w kopaliny i wody podziemne wraz z ich ochroną. W kolejnych latach nie wprowadzano zmian dotyczących tegoż celu.

Na poziomie wojewódzkim cel zadania 12.3 Gospodarka zasobami i strukturami geologicznymi uległ zmianie tylko raz. W roku 2009 cel ten brzmiał zapewnienie dostępu do aktualnej informacji geologicznej natomiast od roku 2010 zmieniono go na powiększanie zasobu informacji geologicznej.

Zestawienie zmian mierników rezultatu zadania 12.3 Gospodarka zasobami i strukturami geologicznymi przedstawia tabela zamieszczona poniżej.

Tabela 3. Zmiany mierników rezultatu zadania 12.3 Gospodarka zasobami i strukturami geologicznymi w latach 2009-2012

2009	2010	2011	2012
<ul style="list-style-type: none"> ✓ ilość przedsięwzięć w dziedzinie geologii ✓ liczba udostępnionych danych geologicznych i posiadanych umów na korzystanie z informacji geologicznej ✓ ilość złożonych wniosków o udzielenie koncesji oraz ilość wydanych publikacji ✓ ilość wydanych koncesji, decyzji, postanowień, zawiadomień oraz zrealizowanych przedsięwzięć geologicznych ✓ poziom wykorzystania dotacji 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ liczba inwestycji w sektorze górnictwa (szt.) ✓ liczba udokumentowanych złóż kopalin (szt.) ✓ liczba zagospodarowanych złóż kopalin (szt.) ✓ odsetek jednostek samorządu terytorialnego w których przeprowadzono inwentaryzację złóż surowców mineralnych 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ ilość przedsięwzięć geologicznych ✓ liczba przyjętych dokumentacji geologicznych i projektów prac geologicznych ✓ liczba wydanych koncesji i ich zmian na działalność określoną w ustawie Prawo geologiczno - górnicze ✓ odsetek jednostek samorządu terytorialnego w których przeprowadzono inwentaryzację złóż surowców mineralnych 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ liczba wykonanych opracowań ✓ liczba wydanych koncesji i ich zmian na działalność określoną w ustawie Prawo geologiczne ✓ stosunek JST, w których przeprowadzono inwentaryzację do ogólnej liczby JST w województwie

Kursywą zaznaczano mierniki stosowane na poziomie województwa.

Źródło: opracowanie własne na podstawie Ustaw budżetowych – wydatki państwa w układzie zadaniowym na lata 2009-2012

Zadanie 12.4 Gospodarka odpadami

W ramach zadania 12.4 Gospodarka odpadami dokonano niewielu zmian dotyczących celów tego działania. W roku 2011 zmieniono cel zadania z: zapewnienie racjonalnej gospodarki odpadami na zapewnienie postępowania z odpadami w sposób niezagrażający życiu i zdrowiu ludzi oraz środowisku. Rok później powrócono do poprzedniej nazwy. Na poziomie województwa wystąpiła tylko jedna zmiana, która miała miejsce w roku 2010 gdzie zmieniono cel zadania z zapewnienie właściwego sposobu postępowania z odpadami na zapewnienie postępowania z odpadami w sposób niezagrażający życiu i zdrowiu ludzi oraz środowisku.

Zmiany w zakresie mierników rezultatu dotyczących tegoż zadania przedstawiono w tabeli 4.

Tabela 4. Zmiany celów oraz mierników rezultatu zadania 12.4 Gospodarka odpadami w latach 2009-2012

2009	2010	2011	2012
<ul style="list-style-type: none"> ✓ liczba wybudowanych składowisk odpadów ✓ masa odzyskanych i unieszkodliwionych odpadów w skali kraju (min Mg) ✓ masa składowych odpadów skali kraju (min Mg) ✓ liczba obowiązujących decyzji administracyjnych regulujących transgraniczne przemieszczanie odpadów w danym roku ✓ liczba przeprowadzonych inspekcji ✓ liczba kontroli składowisk - jako suma kontroli przeprowadzonych przez WIOŚ ✓ liczba projektów, które uzyskały wsparcie ✓ poziom wykorzystania dotacji 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ masa odpadów poddanych odzyskowi i recydingowi uzyskanych z pojazdów wycofanych z eksploatacji (t/rok) ✓ liczba podpisanych umów o dofinansowanie projektów finansowanych z PO LiŚ w zakresie gospodarki odpadami ✓ liczba osób uzyskująca uprawnienia w gospodarowaniu odpadami 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ masa odpadów poddanych odzyskowi i recydingowi uzyskanych z pojazdów wycofanych z eksploatacji ✓ liczba podpisanych umów o dofinansowanie projektów finansowanych w zakresie gospodarki odpadami ✓ liczba osób uzyskująca uprawnienia w gospodarowaniu odpadami 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ masa składowanych odpadów komunalnych do masy zebranych odpadów komunalnych (%) ✓ ograniczenie masy składowanych odpadów. (Mg/rok) ✓ osiągnięty poziom recyklingu odpadów

Kursywą zaznaczano mierniki stosowane na poziomie województwa.

Źródło: opracowanie własne na podstawie Ustaw budżetowych – wydatki państwa w układzie zadaniowym na lata 2009-2012

Zadanie 12.5 Gospodarowanie zasobami wodnymi

Na poziomie zadania 12.5 Gospodarowanie zasobami wodnymi nastąpiły następujące zmiany odnoszące się do celów tego zadania. W roku 2009 Minister Środowiska miał na celu realizację polityki ekologicznej państwa oraz strategii gospodarki wodnej. Rok później zawężono ten cel do zaspokojenia potrzeb wodnych ludności i gospodarki narodowej. W roku następnym do wcześniej wspomnianego celu dodano jeszcze utrzymanie dobrego stanu wód i związanych z nimi ekosystemów, poprawę bezpieczeństwa powodziowego i zapobieganie skutkom suszy. W roku 2012 cele te połączono w jeden - 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.

Na poziomie wojewodów w badanym okresie wystąpiła tylko jedna zmiana w roku 2012 zmieniony zostanie cel zadania z osiąganie i utrzymanie dobrego stanu wód, który funkcjonował w latach 2009-2011, na zabezpieczenie życia i mienia przed skutkami powodzi lub suszy.

Tabela 5. Zmiany celów oraz mierników rezultatu zadania 12.5 Gospodarowanie zasobami wodnymi w latach 2009-2012

2009	2010	2011	2012
<ul style="list-style-type: none"> ✓ procentowy udział jednolitych części wód, które osiągnęły cele środowiskowe, w stosunku do ogólnej liczby jednolitych części wód ✓ procentowy udział nakładów poniesionych w danym roku na realizację zadań w zakresie utrzymania wód i urządzeń wodnych w stosunku do nakładów niezbędnych do zachowania dobrego stanu majątku Skarbu Państwa związanego z gospodarką wodną ✓ możliwość zapewnienia skutecznej osłony przed skutkami zjawisk ekstremalnych ✓ liczba projektów, które otrzymały wsparcie ✓ pojemność całkowita, realizowanego w ramach programu wieloletniego, Zbiornika Wodnego Świnna Poręba na rzece Skawie (mln m³) ✓ <i>stosunek wydanych w terminie rozstrzygnięć do wszystkich wydanych rozstrzygnięć</i> 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ zaawansowanie prac nad opracowaniem warunków korzystania z wód regionów wodnych [w %] ✓ nakłady poniesione na realizację zadań w zakresie utrzymania majątku Skarbu Państwa związanego z gospodarką wodną, w stosunku do nakładów niezbędnych do zachowania jego dobrego stanu [w %] ✓ zaawansowanie prac nad opracowaniem planów zarządzania ryzykiem powodziowym ✓ <i>odsetek wód znajdujących się poza klasą czystości</i> 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ stosunek liczby wykonanych kontroli gospodarowania wodami do liczby kontroli planowanych (%) ✓ procent powierzchni kraju dla której zostały opracowane warunki korzystania z wód ✓ procent zaawansowania prac nad opracowaniem planu zarządzania ryzykiem powodziowym ✓ liczba podpisanych umów o dofinansowanie ✓ <i>odsetek wód znajdujących się poza klasą czystości</i> 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ udział nakładów poniesionych na gospodarowanie wodami w PKB (%) ✓ liczba realizowanych przedsięwzięć ✓ <i>powierzchnia obszarów zabezpieczonych przed negatywnymi skutkami powodzi lub suszy (w ha)</i>

Kursywą zaznaczano mierniki stosowane na poziomie województwa.

Źródło: opracowanie własne na podstawie Ustaw budżetowych – wydatki państwa w układzie zadaniowym na lata 2009-2012

Powyżej zaprezentowano zmiany mierników rezultatu w badanym okresie.

Zadanie 12.6 Rozbudowa infrastruktury ochrony środowiska

W latach 2009-2012 nastąpiło wiele zmian odnoszących się do celów oraz dysponentów środków dotyczących zadania 12.6 Rozbudowa infrastruktury ochrony środowiska. W latach 2010-2012 celem tego zadania jest rozwój infrastruktury przyczyniający się do poprawy stanu środowiska, w roku 2012 do zadania dodano jeszcze jeden cel – wyposażenie aglomeracji w systemy oczyszczania ścieków.

W roku 2010 jako dysponent środków przeznaczonych na realizację tego zadania pojawili się wojewodowie, którzy za cel tegoż zadania przyjęli rozwój infrastruktury przyczyniający się do poprawy stanu środowiska – zmiana ta była jednoroczna ponieważ w latach 2009 oraz 2011-2012 jedynym dysponentem środków jest Minister Środowiska.

Tabela 6. Zmiany mierników rezultatu zadania 12.6 Rozbudowa infrastruktury ochrony środowiska w latach 2009-2012

2009	2010	2011	2012
<ul style="list-style-type: none"> ✓ liczba zrealizowanych projektów ✓ liczba podpisanych umów finansowych ✓ liczba projektów, które uzyskały wsparcie 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ liczba podpisanych umów o dofinansowanie projektów z POIiŚ i NMF ✓ ilość realizowanych inwestycji/zakupionego sprzętu ✓ wzrost liczby kontroli na inspektora rocznie (średnia z 2 WIOŚ pilotażowych objętych projektami) 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ liczba zakończonych projektów (w danym roku) 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ liczba aglomeracji spełniających wymagania KPOŚK ✓ liczba realizowanych przedsięwzięć/projektów ✓ liczba uzyskanych audytów energetycznych i elektroenergetycznych przez przedsiębiorstwa (szt.)

Źródło: opracowanie własne na podstawie Ustaw budżetowych – wydatki państwa w układzie zadaniowym na lata 2009-2012

W powyższej tabeli przedstawiono zmiany dotyczące mierników służących monitorowaniu realizacji zadania. Ciekawą sprawą jest brak miernika stosowanego na poziomie wojewodów w roku 2011.

Zadanie 12.7 Kontrola, monitoring środowiska i przeciwdziałanie zagrożeniom środowiska

W zakresie zadania 12.7 Kontrola, monitoring środowiska i przeciwdziałanie zagrożeniom środowiska nastąpiło wiele zmian odnośnie celów, mierników rezultatu oraz dysponentów środków przeznaczonych na realizację tego zadania.

W latach 2009-2011 dysponentami środków na realizację zadania 12.7 były trzy instytucje: Minister Środowiska, Wojewodowie oraz Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi. W roku 2012 pozbawiono środków na realizację tego zadania Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, który w poprzednich latach realizował następujące cele: 2009 – kształtowanie środowiska rolniczego zgodnie z koncepcją rozwoju zrównoważonego w zakresie produkcji rolniczej poprzez monitoring środowiska rolniczego oraz optymalizację nawożenia i ochronę środowiska przed nadmierną chemizacją, 2010-2011 – ochrona stanu środowiska przed negatywnym wpływem czynników cywilizacyjnych.

Minister Środowiska (jako dysponent środków na wykonanie zadania) w ramach zadania 12.6 realizuje następujące cele: 2009 - wspomaganie działań na rzecz ochrony środowiska i utrzymanie standardów jakości środowiska, poprawa skuteczności zarządzania ryzykiem procesowym, przeciwdziałania poważnym awariom, usuwanie skutków poważnych awarii, poprawa stanu środowiska oraz integracja danych dotyczących ochrony środowiska, 2010 – podnoszenie świadomości ekologicznej społeczeństwa, 2010-2012 – ochrona stanu środowiska przed negatywnym wpływem czynników cywilizacyjnych.

Na poziomie wojewodów realizowano następujące cele: 2009 – ochrona przestrzegania przepisów o ochronie środowiska oraz decyzji ustalających warunki korzystania ze środowiska oraz ocena stanu środowiska, w latach 2010-2011 – zapewnienie informacji o stanie środowiska, w roku 2012 – zapewnienie dobrego stanu środowiska.

W celu monitorowania realizacji zadania ustawodawca ustalił mierniki rezultatu, których zmiany w poszczególnych latach prezentuje tabela 7.

Tabela 7. Zmiany celów oraz mierników rezultatu zadania 12.7 Kontrola, monitoring środowiska i przeciwdziałanie zagrożeniom środowiska w latach 2009-2012

2009	2010	2011	2012
<ul style="list-style-type: none"> ✓ liczba skontrolowanych zakładów, których działalność może być źródłem poważnej awarii ✓ liczba wydanych zarządzeń pokontrolnych/liczba zrealizowanych zarządzeń pokontrolnych ✓ liczba zarejestrowanych poważnych awarii/skuteczność usuwania skutków poważnych awarii ✓ liczba osób objętych działaniami w zakresie przeciwdziałania poważnym awariom ✓ liczba przeprowadzonych inspekcji ✓ liczba stwierdzonych naruszeń ✓ liczba wydanych zarządzeń pokontrolnych/liczba zrealizowanych zarządzeń pokontrolnych ✓ liczba rozpatrzonych spraw ✓ liczba raportów i sprawozdań ✓ liczba skontrolowanych podmiotów ✓ ilość próbek ✓ <u>liczba zaleceń dla potrzeb doradztwa nawozowego</u> ✓ <u>stopień realizacji zadań określonych w programie wieloletnim</u> ✓ <u>procent podmiotów przestrzegających warunki korzystania ze środowiska,</u> ✓ <u>ilość skontrolowanych podmiotów korzystających ze środowiska,</u> ✓ <u>procent naruszeń standardów jakościowych środowiska</u> 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ liczba kontroli, opracowań i ocen ✓ liczba osób objętych działaniami edukacyjnymi i promocyjnymi ✓ <u>ilość próbek</u> ✓ <u>liczba publikacji i opracowań upowszechniających wyniki badań wykonywanych w ramach programu wieloletniego</u> ✓ <u>procent podmiotów przestrzegających przepisy i warunki korzystania ze środowiska</u> 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ liczba toczących się postępowań, w tym wydanych decyzji ✓ <u>tworzenie i doskonalenie standardów</u> ✓ <u>procent podmiotów przestrzegających przepisy i warunki korzystania ze środowiska</u> 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ liczba wykonanych ocen, raportów i sprawozdań ✓ liczba utrzymywanych stacji pomiarowo-obszernych (szt.) ✓ <u>stosunek zrealizowanych zarządzeń pokontrolnych, wydanych w przypadku stwierdzonych nieprawidłowości do ogółu wydanych zarządzeń</u>

Kursywą zaznaczano mierniki stosowane na poziomie województwa.

Podkreśleniem zaznaczono mierniki stosowane na poziomie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi

Źródło: opracowanie własne na podstawie Ustaw budżetowych – wydatki państwa w układzie zadaniowym na lata 2009-2012

Zadanie 12.8 Elektroniczne udostępnianie informacji o środowisku (2009-2010, 2.9. Elektroniczne udostępnianie informacji o środowisku, 2011-2012 Polityka ekologiczna państwa)

W latach 2009-2011 w ramach funkcji 12. Środowisko realizowane było zadanie 8 (9 - 2011) Elektroniczne udostępnianie informacji o środowisku, które w roku 2012 zostało usunięte z katalogu zadań funkcji 12.

W roku 2011 zostało wprowadzone zadanie o nazwie realizacja polityki ekologicznej państwa, którego celem jest zapewnienie bezpieczeństwa ekologicznego kraju i tworzenie odstaw do zrównoważonego rozwoju społeczno gospodarczego. W roku 2012 zadanie będzie to kontynuowane po inną nazwą – polityka ekologiczna państwa (cel zadania nie ulegnie zmianie).

Tabela 8. Zmiany mierników rezultatu zadania 12.8 Elektroniczne udostępnianie informacji o środowisku (2009-2010, 2.9. Elektroniczne udostępnianie informacji o środowisku, 2011-2012 Polityka ekologiczna państwa) w latach 2009-2012

2009	2010	2011	2012
✓ ilość wejść na stronę internetową Ekoportal	✓ liczba wejść na strony internetowe Ekoportal	<ul style="list-style-type: none"> ✓ (12.9) liczba osób objętych działaniami edukacyjnymi i promocyjnymi ✓ stopień realizacji uzasadnionych wniosków o udostępnienie informacji z katastrof wodnych (%) ✓ zaawansowanie prac nad budową i wdrożeniem systemu informatycznego kataster wodny (%) ✓ liczba wejść do systemu Ekoportal ✓ liczba udostępnionych informacji o środowisku 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ zasięg zrealizowanych przedsięwzięć edukacyjno -promocyjnych oraz informacyjnych ✓ wielkość preferencyjnego pożyczkowego finansowania ochrony środowiska dla beneficjentów przez NFOŚiGW (mln zł)

Źródło: opracowanie własne na podstawie Ustaw budżetowych – wydatki państwa w układzie zadaniowym na lata 2009-2012

Podsumowania i wnioski

Zgodnie z założeniami konstrukcji budżetu zadaniowego wykonywanie zadań publicznych powinno przynosić konkretne i celowe a także wymierne pod względem ilościowym jak i jakościowym rezultaty. Dlatego też w latach 2009-2012 mamy do czynienia z ciągłymi zmianami dotyczącymi celów jak i mierników służących monitorowaniu rezultatów poszczególnych zadań w ramach funkcji 12 Środowisko.

Ustawodawca w trakcie prac nad udoskonaleniem konstrukcji budżetu zadaniowego dążył od ograniczenia liczby celów a co za tym idzie mierników ich rezultatów. Zmiany przyczynią się do przejrzystości budżetu państwa w układzie zadaniowym. Najwięcej zmian w budżecie zadaniowym w celach i miernicach poszczególnych zadań funkcji 12 odnotowano w ustawie budżetowej na rok 2010. Należy również zauważyć, iż w latach 2010-2012 mamy do czynienia ze względną stabilizacją na poziomie funkcji, ich celów oraz mierników, co w przyszłości umożliwi prowadzenie analiz wieloletnich wydatków w układzie zadaniowym.

Jedną z najistotniejszych zmian na poziomie zadań było wprowadzenie w roku 2011 funkcji 12.8 Polityka ekologiczna państwa, która ma na celu zapewnienie bezpieczeństwa ekologicznego kraju oraz usunięcie w roku 2012 funkcji dotyczącej informatyzacji działalności.

Budżet zadaniowy w Polsce jako rozwiązanie nowatorskie wymaga jeszcze wielu prac i udoskonalień w ramach celów jak i mierników rezultatu. Aczkolwiek dalsze prace nad rozbudową systemu zadaniowego ujęcia wydatków pozwolą na bardziej skuteczny i efektywny monitoring założonych celów i osiąganie rezultatów w ramach funkcji 12 Środowisko.

Literatura

Podstawka M. (Red.): Finanse, WYD PWN, Warszawa 2010

Dylewski M.: Planowanie budżetowe w podsektorze samorządowym, Uwarunkowania procedury, modele. WYD Difin, Warszawa 2007

Ustawy budżetowe – wydatki państwa w układzie zadaniowym na lata 2009-2012

Summary

In the article the authors have attempted to change the presentation and evaluation of objectives and measures results in the individual tasks of the 12th functionality The environment. The analysis was conducted based on data contained in the budget acts - state spending breakdown for targets for 2009-2012.

The first section presents the importance and place of the function of the environment in the activity-based budget. Then performed a detailed analysis of return objectives, targets and measures of environmental features over 4 consecutive years. Presented also change the units responsible for the realization of individual tasks and thus the trustee funds allocated to them in the budget targets.

Informacja o autorach:

Dr inż. Agnieszka Parlińska

Mgr Urszula Tetwejer

Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie

Wydział Nauk Ekonomicznych

Katedra Polityki Europejskiej, Finansów Publicznych i Marketingu

Ul. Nowoursynowska 166, 02-787 Warszawa

e-mail: agnieszka_parlinska@sggw.pl

Urszula_tetwejer@sggw.pl

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 sektorze 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

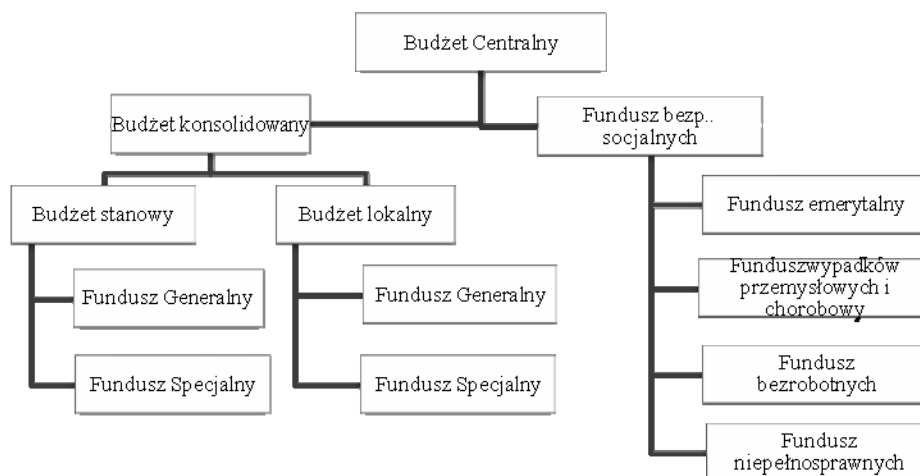
Celowe programy państwa zostały określone dla poszczególnych sektorów, w perspektywie programów średnio- i długoterminowych. Zazwyczaj są one zatwierdzane przez Parlament (w przypadku programów o strategicznym znaczeniu) lub Radę Ministrów. STPs obejmują zarówno działania inwestycyjne jak i nieinwestycyjne, 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 Republik 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 ujednoczonej 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

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, sądowiczej 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-księgowa, 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 działanie 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 wydierżawione 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 rosnąć, 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 wydierżawienia mienia Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa. Jednakże miernik ich realizacji jest także wadliwy. Sformułowano go jako udział powierzchni gruntów sprzedanych i wydierżawionych 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

Marta Postuła

Agencja Nieruchomości Rolnych planowanie finansowe dziś i wyzwania na przyszłość

Agricultural Property Agency today financial planning and challenges for the future

Rolnictwo od początku okresu osadnictwa odgrywało ważną rolę w życiu ludzi. Państwo finansuje związane z prowadzoną polityką rolną z środków budżetu państwa i źródeł zasilających bezpośrednio realizujące je inne jednostki sektora finansów publicznych. Redystrybucja bowiem odbywa się w znacznej mierze za pośrednictwem utworzonych specjalnie w tym celu jednostek sektora finansów publicznych takich jak: Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Agencja Rynku Rolnego, Agencja Nieruchomości Rolnych. W związku z powyższym polityka rolna oraz rybacka jest również jedną ze zdefiniowanych 22 odrębnych funkcji państwa wydzielonych w ramach metodyki budżetu zadaniowego i planowania wieloletniego. nad bezpieczeństwem rynku żywnościowego. Referat poświęcony jest omówieniu zagadnień związanym z Agencja Nieruchomości Rolnych pod kontem zalet jakie dla jej gospodarki finansowej mogą wywierać z wprowadzenia przygotowania i realizacji jej planu finansowego w układzie zadaniowym oraz dotychczasowych doświadczeń w tym zakresie. W przedkładany referacie zaprezentowane zostały dotychczasowe doświadczenia Agencji Nieruchomości Rolnych w planowaniu zadaniowym, ze szczególnym zwróceniem uwagi na sformułowane cele oraz mierniki wskazujące na stopień ich realizacji.

Wstęp

Rolnictwo od początku okresu osadnictwa odgrywało ważną rolę w życiu każdego społeczeństwa. Kreowało wydajne źródło pożywienia i zapewniało przetrwanie. Wiele wczesnych organów państwowych, które były na wstępnym etapie powstawania i rozwoju, opierały swoją gospodarkę przede wszystkim na rolnictwie. Tak też było w przypadku historycznej genezy państwa polskiego. Należy zauważyć, że przez całe historyczne dzieje Polski do czasów współczesnych ranga rolnictwa i ludności z nim związanej w życiu społeczno-gospodarczym jest bardzo wysoka. Polska dysponuje olbrzymim potencjałem ziemi rolniczej; blisko 60% powierzchni kraju zajmują użytki rolne¹. Pod względem ogólnej powierzchni ziem zagospodarowanych przez rolnictwo ustępujemy w Europie tylko Francji i Hiszpanii. W granicach Unii Europejskiej posiadamy ponad 12% wszystkich ziem rolniczych. Stanowi to dla naszego kraju szansę stania się zagłębiem żywnościowym Unii. Naszym atutem jest możliwość uprawy wielu gatunków roślin w czystym środowisku przyrodniczym. Polska z uwagi na powierzchnię użytków rolnych, liczbę gospodarstw i poziom zatrudnienia uzyskała miano najbardziej rolniczego kraju UE. Dziś na obszarach wiejskich Wspólnoty mieszka około 15%

¹ Dane pochodzą z Eurostatu.

ludności, zaś w rolnictwie pracuje około 5% ogółu zatrudnionych. W Polsce mieszka na wsi 38% ludności, a w rolnictwie pracuje (według szacunków własnych) ok. 14% społeczeństwa czynnego zawodowo².

W związku z powyższym polityka rolna oraz rybacka jest również jedną ze zdefiniowanych 22 odrębnych funkcji państwa wydzielonych w ramach metodyki budżetu zadaniowego i planowania wieloletniego. Jest to dziedzina działalności państwa, w zakresie tworzenia odpowiednich warunków dla poprawy konkurencyjności polskiego sektora rolnego oraz zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich, obejmująca ponadto wspieranie rynku produktów rybołówstwa. Przedsięwzięcia te, których realizacja organizowana jest przez administrację publiczną i współfinansowana z budżetu państwa, mają znaczące wsparcie dzięki środkom pochodzącym z UE.

Do głównych koncepcji rozwojowych, organizowanych na szczeblu unijnym w ramach Wspólnej Polityki Rolnej i Rybackiej – należą działania mające na celu wspieranie atrakcyjności przedsiębiorstw sektora rolnego oraz wzmacnianie rozwoju obszarów wiejskich. Zadaniem wykonywanymi w ramach tej polityki, które należy podkreślić z uwagi na ich istotne znaczenie dla polskiego rynku rolnego są: interwencje na rynkach produktów rolnych i żywnościowych, wspieranie pszczelarstwa, administrowanie mechanizmami WPR na rynkach biopaliw i roślin energetycznych, prowadzenie działań w zakresie restrukturyzacji i dywersyfikacji produkcji cukru, administrowanie obrotem z zagranicą towarami rolnymi. Ważnym zadaniem administracji publicznej w tym zakresie jest także zapewnienie beneficjentom możliwości ubiegania się o wsparcie finansowe z budżetu krajowego i unijnego.

W ramach funkcji Polityka rolna i rybacka prowadzone są kompleksowe, wielokierunkowe działania ze strony różnorodnych podmiotów publicznych, jak też różnych szczebli administracji publicznej. Wspierany jest rozwój obszarów wiejskich, podejmowane są działania ukierunkowane na wzrost konkurencyjności gospodarstw rolnych oraz zrównoważony rozwój obszarów wiejskich i użytkowanie gruntów rolnych oraz leśnych, wspieranie potencjału ludzkiego na terenach wiejskich, restrukturyzacja, poprawę jakości produkcji i produktów rolnych, różnicowanie gospodarki wiejskiej. Wskazać należy szczególne, często wysublimowane narzędzia realizacji polityki – renty strukturalne, usługi doradcze, wpieranie gospodarstw na obszarach górskich, a także innych obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania, wspieranie młodych rolników oraz grup producenckich poprzez rekompensaty, dotacje, kredyty i subsydia zachęcające do zwiększenia produkcji określonych płodów rolnych.

Ponadto z budżetu wspierany jest rozwój produkcji roślinnej, a także ochrona roślin uprawnych oraz rozwój produkcji zwierzęcej i hodowli zwierząt, melioracje, prace geodezyjno – urządzeniowe.

Odrębnym fragmentem obszaru polityki rolnej i rybackiej są działania w zakresie rybołówstwa na rzecz racjonalnego gospodarowania żywymi zasobami wód oraz podniesienia konkurencyjności polskiego rybactwa i przetwórstwa rybnego. Ze środków budżetowych finansowane jest między innymi zarybianie polskich obszarów morskich, jak też opracowywanie statystyk i przygotowywanie danych połowowych.

Elementem polityki żywnościowej o zasadniczym znaczeniu dla funkcjonowania rynku rolnego jest nadzór nad zdrowotną jakością środków spożywczych pochodzenia

² Dane pochodzą z opracowań GUS.

zwierzęcego w miejscach ich pozyskiwania, przetwarzania i składowania. Nadzór ten chroni przed chorobami zwierzęcymi przenoszonymi na człowieka w procesie wytwarzania, przetwarzania i obrotu artykułami mięsnymi. Zadania ochronne są realizowane również odpowiednio przez szereg instytucji kontrolnych mających pieczę nad bezpieczeństwem rynku żywnościowego³.

Państwo finansuje ww. zadania ze środków budżetu państwa i źródeł zasilających bezpośrednio realizujące je inne jednostki sektora finansów publicznych. Redystrybucja bowiem odbywa się w znacznej mierze za pośrednictwem utworzonych specjalnie w tym celu jednostek sektora finansów publicznych, takich jak: Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Agencja Rynku Rolnego, Agencja Nieruchomości Rolnych. Referat ten poświęcony zostanie omówieniu działań jednej z tych instytucji, pod kątem zalet, jakie dla jej gospodarki finansowej mogą wypływać z wprowadzenia ujmowania jej planu finansowego w układzie zadaniowym.

Agencja Nieruchomości Rolnych – gospodarka finansowa

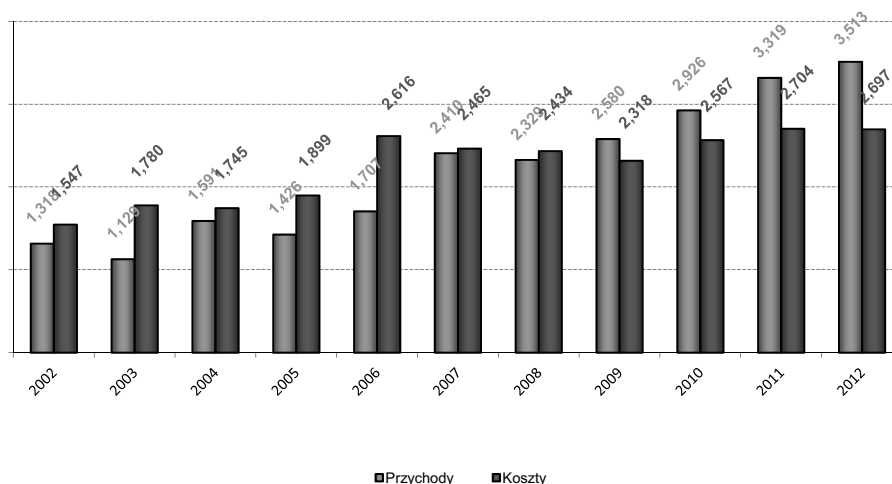
Agencja Nieruchomości Rolnych (ANR) jest jednym z podmiotów wypełniających istotny fragment funkcji Polityka rolna i rybacka. Agencja jest następcą prawnym Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa (AWR SP) powołanej na mocy przepisów ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Na kształt legislacji dotyczący agencji, oprócz wspomnianej fundamentalnej ustawy z 1991 roku, składają się ponadto ustawa z dnia 11 kwietnia 2003 roku o kształtowaniu ustroju rolnego, która w miejsce AWRSP ustanowiła ANR i oczywiście rozporządzenie wydane do tych ustaw. Agencja podlega aktualnie Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi, jednak nadzór i podległość resortowa Agencji zmieniała się przez cały okres jej funkcjonowania. Od utworzenia do 01.01.1997 r. sprawował je Minister Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, od 01.01.1997 r. do 16.07.2003 r. – minister właściwy do spraw Skarbu Państwa. W kolejnym okresie od 16.07.2003 r. do 14.03.2007 r. sprawy Agencji podzielono pomiędzy ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa i ministra właściwego do spraw rozwoju wsi, w zakresie określonym w art. 6 ust. 1 pkt 1, 2 i 7 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz w zakresie zadań określonych w przepisach o kształtowaniu ustroju rolnego. Od 14.03.2007 r. do chwili obecnej nadzór sprawuje samodzielnie minister właściwy do spraw rozwoju wsi.

Zgodnie z przywołanymi przepisami przedmiot działalności Agencji Nieruchomości Rolnych jest zakreślony wyjątkowo szeroko. Agencja ma realizować zadania wynikające z polityki państwa w wielu obszarach. Do zadań Agencji należy tworzenie oraz poprawa struktury obszarowej gospodarstw rodzinnych, restrukturyzacja oraz prywatyzacja mienia Skarbu Państwa użytkowanego na cele rolne, zabezpieczenie majątku Skarbu Państwa, inicjowanie prac urzędzeniowo-rolnych na gruntach Skarbu Państwa oraz popieranie organizowania na gruntach Skarbu Państwa prywatnych gospodarstw rolnych. Szczególnym zadaniem jest tworzenie warunków sprzyjających racjonalnemu wykorzystaniu potencjału produkcyjnego Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa w stosunku do pełnionej roli swoistego gospodarza. Kolejne zadania Agencji dotyczą obrotu nieruchomościami i innymi składnikami majątku Skarbu

³ Opis zakresu funkcji 21. prowadzenie polityki rolnej oraz rybackiej został dokonany na bazie informacji metodologicznych w zakresie budżetu zadaniowego zawartych na stronie www.mf.gov.pl

Państwa, użytkowanymi na cele rolne oraz administrowania zasobami majątkowymi Skarbu Państwa przeznaczonymi na cele rolne. Agencja realizuje również zadania określone przepisami o kształtowaniu ustroju rolnego oraz przepisami o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej. Zakres realizowanych zadań zmieniał się w trakcie funkcjonowania Agencji.

Środki przeznaczone na realizację zadań Agencji Nieruchomości Rolnych są ewidencjonowane jako przychody i koszty. Analiza danych finansowych jest prowadzona łącznie dla ANR i ZWR SP.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych prezentowanych przez ANR.

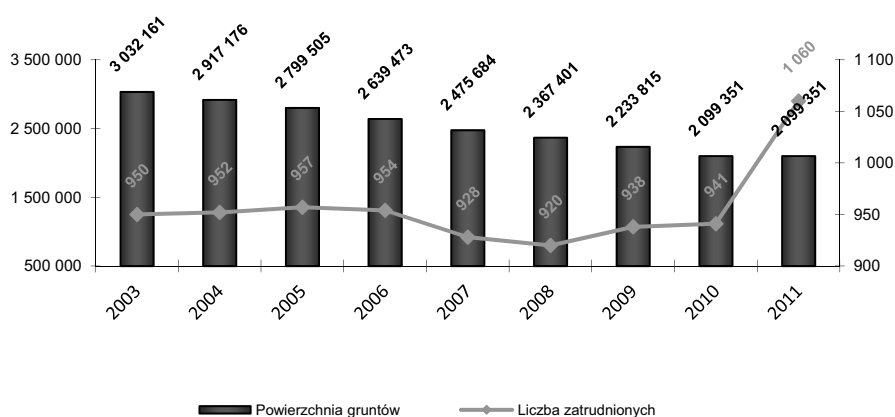
Wykres.1. Przychody i koszty w latach 2002-2012.

Na rok 2012 planuje się, że przychody ANR oraz ZWR SP wyniosą łącznie 3 513 300 tys. zł, co w porównaniu do początkowego roku badanego okresu – roku 2002 – daje wzrost o 166,6 punktu procentowego. Na powyższym wykresie zaobserwować można dominującą tendencję wzrostową przychodów ogółem od roku 2003, w którym to roku odnotowano wyjątkowo spadek przychodów w porównaniu do przychodów z 2002 r., kiedy to przychody ogółem były niższe niż w 2002 r. o ok. 14,3%. W całym okresie przychody rokrocznie wzrastały, jednak trzykrotnie wystąpiły sytuacje, w których przychody były niższe w porównaniu do roku poprzedniego. Dotyczy to wspomnianego już roku 2003, jak również 2005 (spadek o 10,4%) oraz 2008 (spadek o 3,4%). W pozostałych latach odnotowano przychody ogółem na poziomie wyższym niż w roku poprzednim. Największy wzrost przychodów w skali roku wystąpił w 2004 r. (o 40,9%) oraz w 2007 r. (41,2%).

Planowana na 2012 rok kwota kosztów ogółem ANR i ZWR SP ujmowanych łącznie przyniesie ich wzrost o 74,4% w porównaniu do roku 2002, co już na wstępie pozwala na sformułowanie ogólnego poglądu, że koszty rosną w wolniejszym tempie aniżeli przychody, wynika to między innymi z kurczącego się zasobu Skarbu Państwa jakim gospodaruje Agencja. Ogólna tendencja dotycząca kosztów jest taka, iż ich wysokość na przestrzeni analizowanych 10 lat nie spadła poniżej poziomu z 2002 r. Porównując

zmiany wysokości kosztów rok do roku, obserwujemy znacznie większe wahania aniżeli w przypadku przychodów. Dla pięciu lat z całego dziesięcioletniego okresu wysokość kosztów spadła w porównaniu z rokiem poprzednim. Największy spadek kosztów, tj. o 5,8% odnotowano w 2007 r., natomiast najmniejszy zaplanowano na rok przyszły (2012) – obniżenie kosztów ma wynieść 0,24% w porównaniu do roku 2011.

Powstaje zatem pytanie czy można oczekiwać głębszego obniżenia kosztów działania Agencji Nieruchomości Rolnych, aby zwiększyć efektywność podejmowanych czynności? Pierwszym punktem poszukiwania oszczędności zazwyczaj są wydatki powiązane z poziomem zatrudnienia i innymi rozchodami administracyjnymi. W związku z czym dokonano porównania zmiany w poziomie zatrudnienia w Agencji z wielkością zasobu rolnego, który przez nią był gospodarowany. Wyniki przeprowadzonej analizy zostały zamieszczone na poniższym wykresie nr 2 i są bardzo interesujące. Wskazują bowiem, że wraz ze spadkiem zakresu zadań nie malało niestety zatrudnienie, a nawet można zauważyć, iż okresowo wzrastało.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych zawartych na stronie ANR.

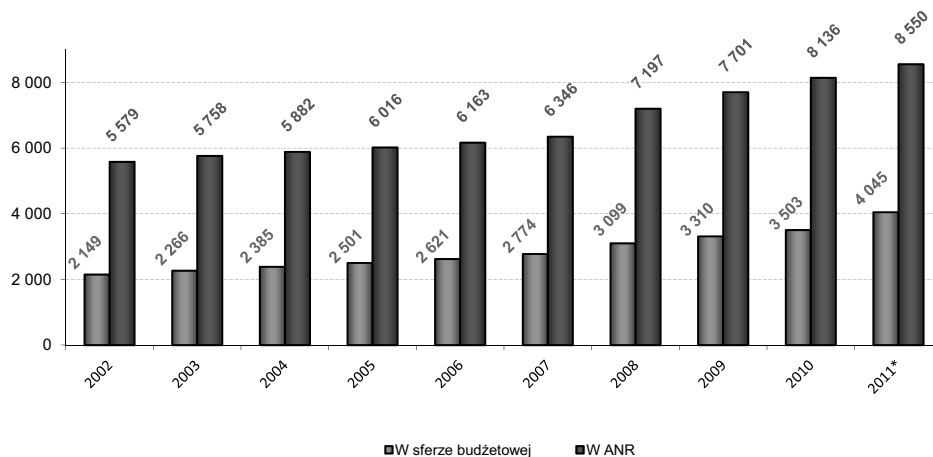
Wykres. 2. Powierzchnia gruntów i liczba zatrudnionych w ANR.

Wartym zauważenia jest fakt, że rzeczywiste zatrudnienie w ANR w badanym okresie nigdy nie przekroczyło zakładanego w planie finansowym przeciętnego zatrudnienia na dany rok, czyli z góry nie planowane były redukcje, pomimo zakładanych jednocześnie planów sprzedaży zasobu pozostającego w dyspozycji. Patrząc na plan finansowy Agencji na 2011 r. zakłada on, że przeciętne zatrudnienie (w przeliczeniu na pełne etaty) w Biurze Prezesa i oddziałach terenowych ANR będzie na poziomie 1 060 etatów. Taki stan przeciętnego zatrudnienia przewyższa rzeczywiste zatrudnienie z 2003 r. o 110 etatów oraz o 119 etatów w porównaniu do roku 2010. Gwałtowny wzrost liczby etatów ANR w latach 2010-2011 wynika częściowo prawdopodobnie z przesunięć pomiędzy zatrudnionymi w Jednostkach Gospodarowania Zasobem a zatrudnionymi w Agencji. Analiza liczby zatrudnionych w ANR na przestrzeni lat 2003-2010 wskazuje na niewielkie wahania rzeczywistej liczby zatrudnionych przy ogólnej tendencji

wzrostowej tego wskaźnika. Zatrudnienie w ANR w przeliczeniu na pełne etaty najbardziej zmniejszyło się w 2007 roku, kiedy to w porównaniu do roku poprzedniego liczba etatów zmniejszyła się o 26, co oznaczało spadek zatrudnienia o 2,7%. W 2009 r. zatrudnienie w ANR zwiększyło się w porównaniu do 2008 r. o 18 etatów, co daje wzrost o blisko 2,0%. Niemniej jednak największy wzrost liczby etatów (czyli o 119 etatów, tj. o 12,7%) w ANR ma nastąpić, tak jak wspomniano wyżej, w roku 2012.

Powyższy wykres przedstawia jednocześnie w tym samym przedziale czasowym powierzchnię gruntów pozostających w ZWR SP, wg stanu na koniec roku (w ha), która ewidentnie wykazuje tendencję malejącą. Ich obszar z roku na rok zmniejsza się o ponad 100 tys. ha. W badanym okresie największy ubytek powierzchni gruntów odnotowano w latach 2006-2007, kiedy to w porównaniu do roku poprzedniego ich wielkość zmniejszyła się odpowiednio o 160 032 ha oraz 163 789 ha. Analiza dynamiki sprzedaży nieruchomości wskazuje, że wynik sprzedaży zrealizowany w 2010 roku był nieznacznie niższy niż w 2009 roku i utrzymał się na poziomie lat ubiegłych (kiedy to sprzedawano po ok. 100 tys. ha rocznie). Od początku działania do końca 2010 roku Agencja sprzedała 2 077,7 tys. ha gruntów, tj. 43,8 % powierzchni przejętej od ZWR SP. Rozmiary sprzedaży, bez transakcji obejmujących grunty pod budynkami, wyodrębnionymi obiektami oraz gruntami o specyficznym charakterze wyniosły 1 995,8 tys. ha gruntów.

Obserwacja wskaźników przedstawionych na wykresie nr 2 pozwala stwierdzić, że wykazują one w badanym okresie skrajnie odmienne tendencje. Podczas gdy poziom zatrudnienia wykazuje ogólną tendencję wzrostową, to powierzchnia gruntów pozostających w Zasobie WR SP stale i niezmiennie maleje. Powstaje zatem pytanie, czy ta jednostka sektora finansów publicznych realizuje jakieś dodatkowe zadania, które zastępują inne, czy też corocznie spada efektywność w realizowanych czynnościach? W odpowiedzi na to pytanie wykorzystać można właśnie takie narzędzie jakim jest budżet zadaniowy. Zanim zaprezentowane zostanie podejście zadaniowe do planowania finansowego ANR analizie poddano bardzo istotny element związany z zatrudnieniem i efektywnością, a mianowicie poziom wynagrodzeń. Można bowiem wyobrazić sobie sytuację, że redukcja zatrudnienia nie następuje, ponieważ ze względu na poziom wynagrodzenia pracownicy mają stosunkowo niską motywację oraz nie udaje się zatrudnić najlepszych specjalistów w tej dziedzinie. W związku z czym zestawiono przeciętny poziom wynagrodzeń w ANR z przeciętnym wynagrodzeniem w sferze budżetowej, a wyniki zaprezentowano na poniższym wykresie.



*Dane z I kwartału 2011 r. - w przypadku sfery budżetowej w kolejnych kwartałach wartości są dużo niższe.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS oraz ustaw budżetowych.

Wykres 3. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie w sferze budżetowej i ANR.

Powyższy wykres nr 3 wskazuje na ewidentne różnice w wysokościach zarobków w państwowej sferze budżetowej i Agencji Nieruchomości Rolnych. Pierwszą podstawową różnicą rysującą się na wykresie jest to, że przeciętne miesięczne wynagrodzenie przypadające na etat jest ponad dwukrotnie wyższe w ANR aniżeli w sferze budżetowej w całym rozpatrywanym okresie. Punktem wspólnym obydwu stawek miesięcznego wynagrodzenia jest ich stały trend wzrostowy, aczkolwiek samo tempo wzrostu jest już inne. Zasady i tryb kształtowania wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej określa ustawa z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw. Wysokość przeciętnego miesięcznego nominalnego wynagrodzenia brutto w sferze budżetowej w pierwszym kwartale 2011 r. osiągnęło poziom 4 045 zł i było wyższe o 88,2% od wynagrodzenia w 2002 r. Należy jednak pamiętać, że wspomniana kwota jest wartością z I kwartału 2011 r., a w przypadku sfery budżetowej w kolejnych kwartałach wartości są dużo niższe. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie w sferze budżetowej w rozpatrywanym okresie rosło średnio ok. 5 % rocznie, z wyjątkiem roku 2008 kiedy to wartość omawianego wskaźnika wzrosła w porównaniu do roku poprzedniego o 11,72%. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie w ANR zaplanowane w planie finansowym Agencji na 2011 r. osiągnie poziom 8 550 zł, a co za tym idzie będzie wyższe o 53% od poziomu wynagrodzenia z 2002 r. W latach 2003-2007 kwota przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia rosła w ANR średnio o ok. 2-3%. Podobnie jak w sferze budżetowej, tak i w ANR w 2008 r. obserwujemy spory wzrost poziomu wynagrodzeń w porównaniu do roku poprzedniego. W ANR wynagrodzenia wzrosły w 2008 r. średnio o 13,41%, a w latach kolejnych rosły o ok. 6% rocznie.

Tak więc wydaje się, że w przypadku Agencji Nieruchomości Rolnych istnieje duża przestrzeń do oszczędności i towarzyszącemu temu procesowi wzrostowi efektywności, czemu pomóc może planowanie w układzie zadaniowym.

Pierwsze doświadczenia w planowaniu zadaniowym Agencji Nieruchomości Rolnej

Zgodnie z ustawą o finansach publicznych z 27 sierpnia 2009 r. ANR zobowiązana jest również do sporządzania swoich planów finansowych w układzie zadaniowym.

Nadmienić należy, że Agencja Nieruchomości Rolnych swój plan finansowy w układzie zadaniowym sporządza już od 2009 roku, kiedy to pilotażowo została objęta budżetowaniem zadaniowym przy opracowaniu materiałów planistycznych do ustawy budżetowej na rok 2010.

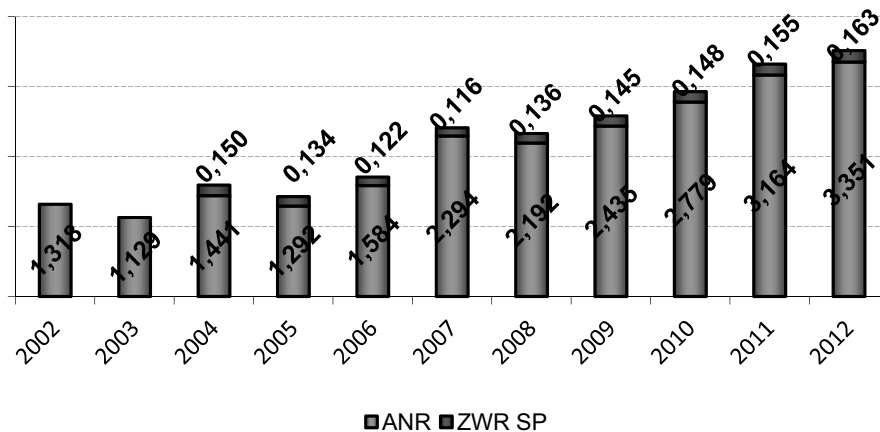
Plan finansowy Agencji przygotowany i zaprezentowany w uzasadnieniu do ustawy budżetowej na rok 2011 w układzie zadaniowym został podzielony na trzy części:

1. Pierwsza z nich przedstawia planowane do poniesienia koszty Agencji Nieruchomości Rolnej. Zgodnie z tą częścią planu Agencja realizuje jedno zadanie w ramach funkcji 22. Planowanie strategiczne oraz obsługa administracyjna i techniczna, na które planuje ponieść koszty w wysokości 160,3 mln zł.

Zadanie – Koordynacja merytoryczna działalności, planowania strategicznego i operacyjnego				
Cel	Miernik	2011 r.	2012 r.	2013 r.
Zapewnienie sprawnego funkcjonowania ANR i realizacji celów określonych w ustawie o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa	Udział kosztów funkcjonowania ANR w przychodach ZWR SP ogółem (%)	5,4	7,1	7,5

Źródło. Uzasadnienie do ustawy budżetowej na 2011 r. w układzie zadaniowym.

Prezentowane wartości miernika „Udział kosztów funkcjonowania ANR w przychodach ZWR SP ogółem” na przestrzeni 3 lat wykazują tendencję wzrostową. Zaprezentowane wartości tak zdefiniowanego miernika należałoby zestawiać równoległe z wysokością przychodów ZWR SP w ogólnej kwocie przychodów jakimi dysponuje ANR (co zaprezentowano na poniższym wykresie)



* W latach 2002-2003 Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa
 Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych prezentowanych przez ANR.
 Wykres.4. Przychody jakimi gospodaruje ANR, w tym przychody ZWR SP w latach 2002-2012.

2. Druga część prezentuje wydatki Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa. Ta część planu ukazuje zadania realizowane w ramach dwóch funkcji: Funkcji 5. *Ochrona praw i interesów Skarbu Państwa* oraz funkcji 22. *Planowanie strategiczne oraz obsługa administracyjna i techniczna*, na które zaplanowano wydatki w wysokości 529,3 mln zł. Na zadanie *Gospodarowanie mieniem Skarbu Państwa* planuje się ponieść wydatki w wysokości 384 mln zł, natomiast na zadanie *Koordinacja merytoryczna działalności, planowania strategicznego i operacyjnego* planuje się ponieść wydatki w wysokości 145,3 mln zł.

Zadanie – Gospodarowanie mieniem Skarbu Państwa				
Cel	Mierniki	2011 r.	2012 r.	2013 r.
Sprzedaż, nieodpłatne przekazanie i wdzierżawienie oraz przygotowanie do prywatyzacji mienia Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa	Udział powierzchni gruntów sprzedanych i nieodpłatnie przekazanych w danym roku w powierzchni gruntów ZWRSP na początek roku (%)	7,3	5,5	5,8
	Udział powierzchni gruntów wdzierżawionych na koniec roku w powierzchni Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa na początek roku (%)	75,5	73,3	71,4

Źródło. Uzasadnienie do ustawy budżetowej na 2011 r. w układzie zadaniowym.

Większa wartość miernika „Udział powierzchni gruntów sprzedanych i nieodpłatnie przekazanych w danym roku w powierzchni gruntów ZWRSP na początek roku (w %)”

w 2011 roku w stosunku do lat 2012 i 2013 zawarta jest w ustaleniach planu sprzedaży gruntów. Kolejny miernik stanowi „Udział powierzchni gruntów wydzierżawionych na koniec roku w powierzchni Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa na początek roku”. Wartości miernika na przestrzeni lat 2011-2013 będą małe. Wykonanie planowanej wartości mierników w znacznym stopniu uzależnione jest od bieżącej sytuacji na rynku nieruchomości.

Zadanie – Koordynacja merytoryczna działalności, planowania strategicznego i operacyjnego				
Cel	Miernik	2011 r.	2012 r.	2013 r.
Zapewnienie sprawnego funkcjonowania ANR i realizacji celów określonych w ustawie o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa	Udział wydatków na koszty funkcjonowania ANR w wydatkach ZWRSP ogółem (%)	5,1	8,1	8,7

Zródło. Uzasadnienie do ustawy budżetowej na 2011 r. w układzie zadaniowym.

Prezentowane wartości miernika „Udział wydatków na koszty funkcjonowania ANR w wydatkach ZWR SP ogółem” na przestrzeni 3 lat wykazują tendencję wzrostową, co uzasadniać może również rosnąca wysokość przychodów z ZWR SP – należy podkreślić jednak, iż jest to miernik bardzo skomplikowany.

3. Kolejną część środków przeznaczonych na realizację zadań przez ANR ujęta została w części kosztowej ZWR SP. Agencja Nieruchomości Rolnych w 2011 roku ze środków Zasobu realizuje dwa zadania w ramach dwóch funkcji: Funkcji 5. *Ochrona praw i interesów Skarbu Państwa* oraz funkcji 22. *Planowanie strategiczne oraz obsługa administracyjna i techniczna*, na realizację których planuje ponieść koszty w wysokości 838,8 mln zł. Na zadanie Gospodarowanie mieniem Skarbu Państwa przeznaczono 693,5 mln zł, natomiast na zadanie Koordynacja merytoryczna działalności, planowania strategicznego i operacyjnego planuje ponieść się koszty w wysokości 145,3 mln zł. Do przytoczonych powyżej tytułów kosztowych ujętych w tzw. części kosztowej ZWR SP przypisane są tożsame zadania i mierniki realizacji celu (i konsekwentnie wartości mierników planowane na lata 2011-2013), jak w przypadku tytułów wydatkowych opisanych wcześniej.

Podsumowanie

Podsumowując Agencja Nieruchomości Rolnych w tym roku sporządziła już po raz trzeci swój plan finansowy w układzie zadaniowym, jak również po raz pierwszy w tym roku przygotowała sprawozdanie z wykonania swojego planu za rok 2010. Godnym zauważenia jest fakt, iż czynnie uczestniczy w pracach nad sporządzeniem katalogu funkcji, zadań, podzadań i działań, mając przede wszystkim na uwadze poprawną metodologicznie konstrukcję działań, które realizuje, a które są budowane zgodnie z prowadzoną polityką swojej działalności. Przedstawiając powyższe należy zauważyć, iż jakość prezentowanych przez ANR planów finansowych w układzie zadaniowym

z roku na rok jest coraz lepsza. Dzięki zestawieniu kosztów wraz z osiąganymi efektami możliwe będzie usprawnienie procesów zarządczych w analizowanej instytucji i w przyszłości uniknięcie sytuacji, które zostały omówione w niniejszym referacie w odniesieniu do stosunkowo niewielkiej zależności dopasowania zasobów do realizowanych zadań.

Summary

Since the beginning of the colonization period agriculture played an important role in people's lives. State finances units directly linked to the agricultural policy pursued by the state budget and sources of supply other public sector entities from this area. Redistribution in fact takes place largely through a specially created for public sector entities such as: the Agency for Restructuring and Modernisation of Agriculture, the Agricultural Market Agency, the Agricultural Property Agency. Consequently, agricultural and fisheries policy is also one of the defined 22 functions of the state, separated in the methodology of performance budgeting and long-term planning. This paper is devoted to discussing issues related to the Agricultural Property Agency in the context of the advantages that could be benefits for the financial economy through the introduction, preparation and implementation of its financial plan in performance budget system, and past experiences in this field.

Informacje o autorze:

dr Marta Postuła

Ministerstwo Finansów

ul. Świętokrzyska 12

00-916 Warszawa

e-mail: Marta.postula@neostrada.pl

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 Bazie 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
Osiągnięcie 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

Arkadiusz Sadowski
Wioletta Girzycka

Rolnicze inwestycje modernizacyjne i dostosowujące do standardów UE, finansowane ze środków unijnych **Agricultural investments of modernization and meeting EU standards, financed by European Union funds**

Artykuł zawiera wyniki badań ankietowych przeprowadzonych na grupie rolników, z których część wykonała inwestycje modernizacyjne lub dostosowujące gospodarstwa do standardów UE. Wykazały one duże zróżnicowanie pomiędzy dwiema analizowanymi typami przedsięwzięć, zarówno pod względem rzeczowym i finansowym, jak i dotyczącym motywacji wykonania. Inwestycje modernizacyjne charakteryzowały się większą kosztochłonnością, lecz ich realizacja wynikała z wewnętrznych potrzeb podmiotów. Wykonywane były przez gospodarstwa większe powierzchniowo. Przedsięwzięcia dostosowawcze z kolei realizowane były głównie ze względu na chęć późniejszego skorzystania z innych form pomocy UE, a ich wartość była ponad 10-krotnie niższa w stosunku do inwestycji modernizacyjnych.

Wstęp

Na obecnym etapie swojego rozwoju Wspólna Polityka Rolna polega w dużej mierze na udzielaniu pomocy finansowej producentom rolnym w zamian za dostarczanie społeczeństwu dóbr publicznych, głównie o charakterze środowiskowym^{1,2}, co w niektórych przypadkach wiąże się z koniecznością wykonania inwestycji, takich jak np. budowa urządzeń do przechowywania nawozów naturalnych. Operacjonalizacją takiego podejścia w polskich warunkach była konstrukcja pierwszych poakcesyjnych programów operacyjnych, finansowanych w ramach II filaru WPR, to jest SPO „Rolnictwo” oraz PROW 2004-2006^{3,4}. Oferowały one szereg działań o charakterze inwestycyjnym i pozainwestycyjnym, które skierowane były na poprawę sytuacji ekonomicznej rolnictwa, lub zmniejszenie jego negatywnego oddziaływania na środowisko^{5,6}. Specyfiką lat 2004-2006 była możliwość całkowitego, zryczałtowanego

¹ Baum R., Śleszyński J.: Nowe funkcje rolnictwa – dostarczanie dóbr publicznych. Roczniki Naukowe SERiA, t XI, z 2, Warszawa-Poznań-Olsztyn 2009, s. 19-23,

² Bołtromiuk A.: Przyczyny i skutki wzrostu zainteresowania aspektem środowiskowym w polityce rolnej UE. Roczniki Naukowe SERiA, t VIII, z 4, Warszawa-Poznań 2006, s. 59-63

³ Chmieliński P.: Regionalne zróżnicowanie w rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich w Polsce a efektywność wykorzystania środków wsparcia Wspólnej Polityki Rolnej. IERiGŻ-PIB, Warszawa 2006, s. 103

⁴ Wieliczko B. 2009: Wykorzystanie unijnego i krajowego wsparcia finansowego dla polskiej wsi i rolnictwa w 2008 roku. IERiGŻ-PIB, Warszawa 2009, s. 48

⁵ Czubak W.: Ocena funkcjonowania działania 6 „dostosowanie gospodarstw rolnych do standardów Unii Europejskiej w ramach PROW 2004-2006. Roczniki Naukowe SERiA, t IX, z 1, Warszawa-Poznań-Kraków 2007, s. 77-82

zrefinansowania ze środków UE wydatków inwestycyjnych poniesionych w celu dostosowania gospodarstw do standardów unijnych w zakresie ochrony środowiska i dobrostanu zwierząt, polegających w praktyce głównie na budowie urządzeń do przechowywania nawozów naturalnych (płyt obornikowych oraz zbiorników na gnojowicę). Zarówno wówczas jak i obecnie istnieje natomiast możliwość wsparcia działań inwestycyjnych o charakterze modernizacyjnym. Należy jednak zaznaczyć, że z punktu widzenia beneficjentów, działania modernizacyjne i dostosowawcze mają całkowicie inny charakter. Te pierwsze wynikają z wewnętrznych potrzeb inwestycyjnych gospodarstwa, rozumianego jako przedsiębiorstwo nastawione głównie na osiąganie celów ekonomicznych⁷. Przedsięwzięcia mające na celu ochronę środowiska z kolei nakierowane są na korzyści zewnętrzne – ogólnospołeczne, nie dając w zdecydowanej większości przypadków wymiernych korzyści ekonomicznych czy produkcyjnych realizującemu je podmiotowi. Dlatego też ich wykonanie jest albo obowiązkowe z mocy prawa, albo stanowi niezbędny warunek korzystania z innych instrumentów WPR, w tym także dotyczących wsparcia inwestycji modernizacyjnych. Odmienny z punktu widzenia beneficjenta charakter przedsięwzięć dostosowawczych i modernizacyjnych przyczynił się do podjęcia badań mających na celu określenie ich specyfiki, w tym przede wszystkim wartości i zakresu rzeczowego oraz opinii rolników na temat skutków ich wdrażania.

Material i metody

W celu zbadania efektów Wspólnej Polityki Rolnej dla jej beneficjentów, przeprowadzone zostały badania ankietowe na próbie 301 gospodarstw rolnych korzystających z różnych – inwestycyjnych oraz nieinwestycyjnych (takich jak np. programy rolnośrodowiskowe) form wsparcia. Wśród nich znalazły się też 103 podmioty, które wykonywały przedsięwzięcia modernizacyjne i dostosowawcze, w tym 19, które przeprowadziły oba analizowane rodzaje inwestycji.

Badane gospodarstwa zostały podzielone na 4 zasadnicze grupy (tab. 1), ze względu jednak na to, że działania dostosowawcze dotyczą produkcji zwierzęcej, w przypadku podmiotów wykonujących wyłącznie przedsięwzięcia modernizacyjne lub niekorzystających ze wsparcia inwestycyjnego (grupy 3 i 4), dokonano ich podziału na dwie podgrupy w zależności od posiadania lub nieposiadania produkcji zwierzęcej. Dla każdej z badanych grup określone zostały zarówno cechy samej inwestycji, takie jak jej wielkość oraz zakres rzeczowy, jak również opinie beneficjentów na temat motywacji podjęcia poszczególnych działań.

⁶ Raczkowska M. 2006: Pomoc Unii Europejskiej w zakresie rozwoju Obszarów wiejskich - inwestycje w gospodarstwach rolnych. Roczniki Naukowe SERiA, t VIII, z 4, Warszawa-Poznań 2006, s. 297-301

⁷ Sadowski A.: Gospodarstwa rolne w koncepcji polityki zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich. Journal of Agribusiness and Rural Development, nr 2 (12), Poznań 2009, s. 167-173

Tabela 1. Charakterystyka oraz sposób delimitacji badanych gospodarstw rolnych

Kryteria delimitacji	Grupa	Liczbn ość	Średnia powierzchn ia UR [ha]	Średnia wartość inwestycji [tys. zł]	
				dostosowawczych	modernizacyjnych
Produkcja roślinna i zwierzęca oraz korzystanie z działania "Dostosowanie..."	1	33	29,4	39,1	-
Produkcja roślinna i zwierzęca oraz korzystanie z działania "Dostosowanie..." i "Modernizacja..."	2	19	44,9	39,4	250,5
Produkcja roślinna i zwierzęca oraz korzystanie z działania "Modernizacja..."	3a	23	74,4	-	441,9
Produkcja roślinna oraz korzystanie z działania "Modernizacja..."	3b	32	200,6	-	490,9
Produkcja roślinna i zwierzęca oraz niekorzystanie z działań "Dostosowanie..." i "Modernizacji..."	4a	129	20,6	-	-
Produkcja roślinna oraz niekorzystanie z działań "Dostosowanie..." i "Modernizacji..."	4b	65	47,4	-	-
Średnio / razem	-	301	52,1	39,2	414,0

Źródło: Opracowanie własne na podstawie badań ankietowych n= 301

Wyniki

Inwestycje modernizacyjne

Spośród badanych gospodarstw inwestycje modernizacyjne przeprowadziły 74 podmioty, wśród których najliczniejszą grupę stanowiły duże, bezinwentarzowe gospodarstwa, które dokonały wyłącznie przedsięwzięć modernizacyjnych (grupa 3b). Najmniej natomiast było gospodarstw wykonujących równocześnie inwestycje modernizacyjne i dostosowawcze (grupa 2). Średnia wartość przedsięwzięcia wyniosła 414 tys. zł (tab. 1). Największe inwestycje wykonały gospodarstwa z grup 3a i 3b, które nie przeprowadzały przedsięwzięć dostosowawczych. Podmioty z grupy 2 dokonały inwestycji o niższej wartości, co między innymi związane było z posiadaniem przez nie mniejszej powierzchni użytków rolnych.

Najczęściej rolnicy dokonywali zakupu ciągników i sprzętu do produkcji roślinnej (tab. 2). Średnia wartość tego typu inwestycji wyniosła 137 tys. zł. Rzadziej były wykonywane inwestycje budowlane, co potwierdza inne badania dotyczące wykorzystania środków UE⁸. Maszyny i urządzenia były kupowane częściej ze względu na mniej skomplikowane formalności związane z refinansowaniem poniesionych wydatków niż miało to miejsce w przypadku inwestycji budowlanych. Zdecydowana większość badanych rolników odpowiedziała, że realizacja inwestycji modernizacyjnych poprawiła sytuację ich gospodarstw (tab. 3), co wynika głównie z tego, że jak zostało to już wspomniane, inwestycje modernizacyjne związane są z wewnętrznymi potrzebami ekonomicznymi podmiotów gospodarczych. Spośród badanych respondentów tylko 1 beneficjent z grupy 3b stwierdził, że inwestycja ta raczej nie poprawiła sytuacji jego gospodarstwa.

⁸ Czubak W., Sadowski A., Wigier M.: Ocena funkcjonowania i skutków wdrażanych programów wsparcia inwestycji w gospodarstwach rolnych z wykorzystaniem funduszy UE. Zagadnienia Ekonomiki Rolnej nr 1, Warszawa 2010, s 41-57

Tabela 2. Rodzaj, liczba oraz średnia wartość wykonanych inwestycji modernizacyjnych w badanych gospodarstwach rolnych

Rodzaj inwestycji	Liczba	Średnia wartość (tys. zł)
Ciągniki + sprzęt do produkcji rolniczej	154	137
Kombajn zbożowy	15	455
Sprzęt do produkcji zwierzęcej	10	68
Inwestycje budowlane	6	63
Inne	2	367

Źródło: Opracowanie własne na podstawie badań ankietowych n= 74

Tabela 3. Rozkład odpowiedzi na pytanie "Czy realizacja inwestycji modernizacyjnych w ramach programów SPO „Rolnictwo” i PROW 2007-2013 poprawiła sytuację gospodarstwa?"

Wyszczególnienie	Grupa		
	2	3a	3b
Raczej nie	0	0	1
Trudno powiedzieć	1	1	1
Raczej tak	4	10	10
Zdecydowanie tak	14	12	20
Razem	19	23	32

Źródło: Opracowanie własne na podstawie badań ankietowych n= 74

Wśród beneficjentów programów wsparcia inwestycyjnego, 63 gospodarstwa nie dokonałyby takich inwestycji bez pomocy UE (tab. 4). Pomimo więc tego, że przedsięwzięcia modernizacyjne wynikają z wewnętrznych potrzeb podmiotów gospodarczych, to bez pomocy unijnej ich zakres oraz wartość byłby mniejszy lub nie zostałyby przeprowadzone w ogóle, co wynika głównie z ograniczonej możliwości samofinansowania inwestycji przez gospodarstwa rolne. Potwierdzeniem tej tezy może być fakt, że najwięcej rolników wykonałoby inwestycje modernizacyjne bez wsparcia z UE z grupy 3b. Posiadają one bowiem odpowiedni potencjał do samofinansowania, a także ze względu na duże powierzchnie mają znaczne potrzeby inwestycyjne.

Tabela 4. Rozkład odpowiedzi na pytanie czy rolnik zdecydowałby się na podjęcie inwestycji modernizacyjnej bez dofinansowania z UE?

Wyszczególnienie	Grupa			Łącznie
	2	3a	3b	
Dokonałyby inwestycji bez wsparcia UE	2	2	7	11
Nie dokonałyby inwestycji bez wsparcia z UE	17	21	25	63
Razem	19	23	32	74

Źródło: Opracowanie własne na podstawie badań ankietowych n= 74

Inwestycje dostosowawcze do standardów UE

Spośród badanych gospodarstw, 52 (grupa 1 i 2) przeprowadziły inwestycje dostosowawcze w ramach Działania 6 PROW 2004-2006 (tab. 1). Stanowiły one 17% badanej populacji, a wśród nich przeważały liczebnie gospodarstwa z grupy 1, wykonujące wyłącznie inwestycje dostosowawcze. Spośród trzech standardów, których osiągnięcie było wspierane środkami UE, wszystkie badane podmioty wybudowały urządzenia do przechowywania nawozów naturalnych, co jest zgodne

z tendencjami ogólnokrajowymi⁹. Średnia wartość inwestycji w obu badanych grupach była na poziomie 39 tys. zł (tab.1). Wartość ta była ponad 10-krotnie niższa niż w przypadku inwestycji modernizacyjnych. Przyczyny takiego stanu rzeczy tkwią w samym charakterze tego typu przedsięwzięć, gdzie kwota zryczałtowanego zwrotu uzależniona była od powierzchni lub pojemności urządzenia do magazynowania nawozów, a pośrednio od liczby utrzymywanych zwierząt. Wszyscy ankietowani rolnicy odpowiedzieli, że nie wykonaliby ich bez sfinansowania przez UE. Wynika to z charakteru inwestycji prośrodowiskowych, które nie przynoszą bezpośrednich korzyści ekonomicznych, w związku z czym ich wykonanie nie leży bezpośrednio w interesie podmiotu gospodarczego, stąd muszą być finansowane ze środków publicznych¹⁰. Wprawdzie budowa płyty obornikowej czy zbiornika na gnojowicę może przyczynić się do racjonalizacji nawożenia organicznego w gospodarstwie, to jednak zasadniczym celem realizacji tego typu przedsięwzięć jest świadczenie swoistych „usług” na rzecz społeczeństwa, dlatego też rolnicy, kierując się podobnie jak inni przedsiębiorcy głównie przesłankami ekonomicznymi, nie są skłonni wydatkować na takie cele własnych środków. Pomimo tego, że główny cel realizacji przedsięwzięć prośrodowiskowych nie jest bezpośrednio związany z działalnością gospodarstwa, to jednak zdecydowana większość rolników odpowiadała, że wykonanie inwestycji dostosowawczej ze środków UE poprawiła znacznie sytuację ich gospodarstw (tab. 5). Zewnętrzność celu uwidoczniła jest też poprzez odsetek beneficjentów, którzy nie potrafili określić, czy inwestycja przyczyniła się do poprawy sytuacji. W przypadku działań modernizacyjnych było to około 4% (tab. 3), a dostosowawczych niemal 29% (tab. 5).

Tabela 5. Rozkład odpowiedzi na pytanie: „Czy realizacja inwestycji dostosowawczej w ramach Działania 6 z programu PROW 2004-2006 poprawiła sytuację gospodarstwa?”

Wyszczególnienie	Grupa	
	1	2
Zdecydowanie nie	1	0
Raczej nie	1	0
Trudno powiedzieć	10	5
Raczej tak	17	3
Zdecydowanie tak	4	11
Razem	33	19

Źródło: Opracowanie własne na podstawie badań ankietowych n= 52

Rozkład odpowiedzi na pytanie „Czy dostosowali Państwo gospodarstwa rolne do standardów UE, gdyż mieli lub mają zamiar korzystać w kolejnych latach z unijnego wsparcia inwestycji modernizacyjnych?” (tab. 6) jest potwierdzeniem postawionej wcześniej tezy o kierowaniu się przez rolników przesłankami ekonomicznymi i traktowaniu przedsięwzięć prośrodowiskowych, jako działań niezbędnych przy dalszym korzystaniu z instrumentów WPR, lecz zewnętrznych w stosunku do celów samego gospodarstwa. Zdecydowana bowiem większość badanych rolników (47)

⁹ Bułkowska M., Chmurzyńska K.: Wyniki realizacji PROW i SPO „Rolnictwo” w latach 2004-2006. IERiGŻ-PIB, Warszawa 2007, s. 79

¹⁰ Sadowski A., Czubak W.: Działanie „Dostosowanie gospodarstw rolnych do standardów Unii Europejskiej” w opinii wielkopolskich rolników. Fundusze Unii Europejskiej jako czynnik modernizacji rolnictwa polskiego. Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań 2010, s. 141-149

odpowiedziały, że dostosowali gospodarstwa rolne, gdyż mieli zamiar korzystać w kolejnych latach z unijnego wsparcia inwestycji modernizacyjnych, i jak wynika z liczebności grupy 2, 19 z nich takich przedsięwzięć już dokonało.

Tabela 6. Rozkład odpowiedzi na pytanie: „Czy dostosowali Państwo gospodarstwa rolne do standardów UE, gdyż mieli lub mają zamiar korzystać w kolejnych latach z unijnego wsparcia inwestycji modernizacyjnych?”

Wyszczególnienie	Grupa	
	1	2
Tak	29	18
Nie	3	1
Nie wiem	1	0
Razem	33	19

Źródło: Opracowanie własne na podstawie badań ankietowych n= 301

Wnioski

- 1) Przeprowadzone badania wykazały różnice pomiędzy inwestycjami modernizacyjnymi i dostosowującymi do standardów unijnych.
- 2) Podstawowe cechy badanych typów przedsięwzięć to:
 - a) Inwestycje modernizacyjne:
 - i) wynikały z wewnętrznych potrzeb podmiotów gospodarczych
 - ii) realizowane były głównie przez gospodarstwa większe powierzchniowo
 - iii) były wewnętrznie zróżnicowane w zakresie rzeczowym, przy czym przeważały zakupy podstawowego sprzętu do produkcji roślinnej oraz ciągników. Rzadziej realizowane były inwestycje budowlane
 - iv) w stosunku do inwestycji dostosowawczych były ponad 10-krotnie bardziej kosztochłonne
 - v) w opinii beneficjentów przyczyniały się do poprawy sytuacji ich gospodarstw
 - b) Inwestycje dostosowawcze:
 - i) realizowane były głównie ze względu na potrzebę przyszłego korzystania z innych form unijnego wsparcia
 - ii) wykonywane były przez gospodarstwa prowadzące produkcję zwierzęcą o średniej powierzchni UR mniejszej niż w przypadku podmiotów wykonujących inwestycje modernizacyjne
 - iii) polegały na budowie urządzeń do przechowywania nawozów naturalnych
 - iv) ich wartość była niższa niż w przypadku inwestycji modernizacyjnych i wynikała z liczby utrzymywanych zwierząt
 - v) w opinii większości beneficjentów przyczyniły się do poprawy sytuacji gospodarstw, choć w stosunku do przedsięwzięć modernizacyjnych większy odsetek rolników nie był w stanie określić, jak działania te wpłynęły na kondycję ich gospodarstw
- 3) Rolnicy, jak inni przedsiębiorcy w swoich decyzjach kierują się głównie przesłankami ekonomicznymi, stąd działania mające na celu ochronę środowiska muszą być wdrażane z zastosowaniem instrumentów polityki gospodarczej, w taki sposób aby cele ogólnospołeczne nie kolidowały z indywidualnymi celami podmiotów gospodarczych.

Literatura:

- Baum R., Śleszyński J.: *Nowe funkcje rolnictwa – dostarczanie dóbr publicznych*, Roczniki Naukowe SERiA, t XI, z 2, Warszawa-Poznań-Olsztyn 2009
- Boltromiuk A.: *Przyczyny i skutki wzrostu zainteresowania aspektem środowiskowym w polityce rolnej UE*, Roczniki Naukowe SERiA, t VIII, z 4, Warszawa-Poznań 2006
- Bułkowska M., Chmurzyńska K.: *Wyniki realizacji PROW i SPO „Rolnictwo” w latach 2004-2006*, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2007
- Chmieliński P.: *Regionalne zróżnicowanie w rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich w Polsce a efektywność wykorzystania środków wsparcia Wspólnej Polityki Rolnej*, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2006
- Czubak W.: *Ocena funkcjonowania działania 6 „dostosowanie gospodarstw rolnych do standardów Unii Europejskiej w ramach PROW 2004-2006*, Roczniki Naukowe SERiA, t IX, z 1, Warszawa-Poznań-Kraków 2007,
- Czubak W., Sadowski A., Wigier M.: *Ocena funkcjonowania i skutków wdrażanych programów wsparcia inwestycji w gospodarstwach rolnych z wykorzystaniem funduszy UE*, Zagadnienia Ekonomiki Rolnej 1/2010
- Raczkowska 2006: *Pomoc Unii Europejskiej w zakresie rozwoju Obszarów wiejskich - inwestycje w gospodarstwach rolnych*, Roczniki Naukowe SERiA, t VIII, z 4, s. 297-301,
- Sadowski A.: *Gospodarstwa rolne w koncepcji polityki zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich*, Journal of Agribusiness and Rural Development, nr 2/2009
- Sadowski A., Czubak W.: *Działanie „Dostosowanie gospodarstw rolnych do standardów Unii Europejskiej” w opinii wielkopolskich rolników*, Fundusze Unii Europejskiej jako czynnik modernizacji rolnictwa polskiego, Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań 2010
- Wieliczko B.: *Wykorzystanie unijnego i krajowego wsparcia finansowego dla polskiej wsi i rolnictwa w 2008 roku*, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2009

Streszczenie: Artykuł zawiera wyniki badań ankietowych przeprowadzonych na grupie rolników, z których część wykonała inwestycje modernizacyjne lub dostosowujące gospodarstwa do standardów UE. Wykazały one duże zróżnicowanie pomiędzy dwiema analizowanymi typami przedsięwzięć, zarówno pod względem rzeczowym i finansowym, jak i dotyczącym motywacji wykonania. Inwestycje modernizacyjne charakteryzowały się większą kosztochłonnością, lecz ich realizacja wynikała z wewnętrznych potrzeb podmiotów. Wykonywane były przez gospodarstwa większe powierzchniowo. Przedsięwzięcia dostosowawcze z kolei realizowane były głównie ze względu na chęć późniejszego skorzystania z innych form pomocy UE, a ich wartość była ponad 10-krotnie niższa w stosunku do inwestycji modernizacyjnych.

Summary

The paper contains the results of surveys conducted on a group of farmers, some of which has done investments of modernization or adapting to EU standards. The investigation showed large differences between the two analyzed groups of projects, both in terms of substantive and financial, as well as the motivation for implementation. Modernization investments were characterized by higher costs, and their implementation was done due to the internal needs of the entities. Those investments were performed by holdings of a larger surface. Projects concerning EU standards meeting were mainly done due to the desire of use other forms of EU assistance, and their value was more than 10-time lower in relation to modernization investments.

Informacja o autorach:

dr Arkadiusz Sadowski

mgr Wioletta Girzycka

Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu,

Katedra Ekonomii i Polityki Gospodarczej w Agrobiznesie

ul. Wojska Polskiego 28, 60-637 POZNAŃ

e-mail: sadowski@up.poznan.pl

Alina Walenia

Funkcja kontroli zarządczej w wykonywaniu budżetu w układzie zadaniowym w sektorze finansów publicznych

Function of managerial control while executing the budget in the task-based arrangement within the public finance sector

Stosownie do przepisów ustawy o finansach publicznych kontrolę zarządczą w jednostkach sektora finansów publicznych stanowi ogół działań podejmowanych w jednostce dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy. Standardy kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych, zgodne z międzynarodowymi standardami (INTOSAI) określone zostały w formie komunikatu i ogłoszone w Dzienniku Urzędowym przez Ministra Finansów.

Zapewnienie funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej należy do obowiązków ministra w kierowanych przez niego działach administracji rządowej, wójta (burmistrza, prezydenta miasta, przewodniczącego zarządu jednostki samorządu terytorialnego) oraz kierownika jednostki sektora finansów publicznych. Niewypełnienie lub niewłaściwa realizacja obowiązków w zakresie kontroli zarządczej objęta jest odpowiedzialnością za naruszenie dyscypliny finansów publicznych na podstawie znowelizowanej ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Wprowadzenie

W ostatnim okresie istotnym zadaniem dla Polski jest wprowadzenie niezbędnych reform finansów publicznych, których celem powinno być doprowadzenie do zmniejszenia deficytu sektora finansów publicznych, a tym samym stworzenie przestrzeni dla zwiększenia efektywności i poprawy struktury wydatków publicznych. Zgodnie z „Planem rozwoju i konsolidacji na lata 2010 – 2011 zaprezentowanym przez Prezesa Rady Ministrów¹, kluczowym zadaniem dla Rządu RP są prace nad konsolidacją finansów publicznych, w tym nad wzmocnieniem ram instytucjonalnych i organizacji finansów publicznych.

Istotnym narzędziem wspomagającym osiągnięcie trwałej stabilności finansów publicznych jest poprawa priorytetyzacji wydatków publicznych możliwa dzięki efektywnemu stosowaniu układu zadaniowego budżetu państwa jako instrumentu wspomagającego zarządzanie w obszarze finansów publicznych oraz stopniowe wprowadzanie przeglądu wydatków nakierowane na ocenę obowiązujących planów

¹ „Plan rozwoju i konsolidacji finansów 2010-2011”, zaprezentowany przez Prezesa Rady Ministrów w dniu 29 stycznia 2010 r.

budżetowych². Efektywne planowanie wieloletnie i wdrożenie do planowania oraz zarządzania publicznego budżetu zadaniowego pozwoli – zgodnie z zapisami w „Planie rozwoju i konsolidacji finansów na lata 2010-2011” na: „zwiększenie efektywności zarządzania i wydatkowania środków publicznych oraz wiarygodności, przejrzystości i przewidywalności polityki fiskalnej przez powiązanie wydatków ze średnio i długookresowymi priorytetami rządu”.

Budżet zadaniowy różni się od tradycyjnego budżetu ujęciem poszczególnych wydatków w odpowiednich działach oraz rozdziałach klasyfikacji budżetowej, czyli przydzieleniem kwot przewidzianych w budżecie do konkretnych inwestycji, nie np. inwestycji drogowych, w ujęciu ogólnym, jak ma to miejsce w budżecie tradycyjnym. Jest to więc bardziej zaawansowana, rozbudowana wersja budżetu w tradycyjnym tego słowa znaczeniu³. Nieodłączną cechą budżetu zadaniowego jest stały monitoring realizacji celów oraz mierzenie efektywności poniesionych wydatków, co pozwala na maksymalne wykorzystanie środków finansowych. W osiąganiu celów, poprzez stałą kontrolę postępów oraz metodyczne podejście do oceny pomaga kontrola zarządcza i audyt wewnętrzny. Kontrola zarządcza stanowi ogół działań podejmowanych w jednostce sektora finansów publicznych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, terminowy i oszczędny. Zasady kontroli zarządczej i audytu wewnętrznego oraz koordynacji w jednostkach sektora finansów publicznych określają przepisy cyt. ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. nr 257, poz. 1726).

W świetle zasygnalizowanego problemu zmian w zarządzaniu w sektorze finansów publicznych z wykorzystaniem układu zadaniowego budżetu państwa przedstawiono uwarunkowania dotyczące wdrażania budżetu zadaniowego, ze szczególnym uwzględnieniem zadań i podzadań funkcji państwa 21 – Polityka rolna i rybacka. W oparciu o analizę materiału empirycznego stanowiącego obowiązujące akty prawne w zakresie wdrażania zasad budżetu zadaniowego przedstawiony został tryb opracowywania budżetu zadaniowego, zasady ewidencji księgowej i sprawozdawczości w ramach wykonania budżetu w układzie zadaniowym oraz informacji o wykonaniu wydatków w układzie zadaniowym. Przedmiotem rozważań w niniejszym artykule jest ocena wpływu kontroli zarządczej na proces prawidłowego realizowania wydatków budżetowych określonych dla poszczególnych funkcji państwa oznaczających obszary działania państwa. Do przeprowadzenia oceny wykorzystane zostały wyniki badań ankietowych przeprowadzonych w wybranych jednostkach sektora finansów publicznych funkcjonujących w woj. podkarpackim.

Uwarunkowania wdrażania budżetu zadaniowego

Podstawowym aktem prawnym określającym zasady i tryb sporządzania budżetu państwa w układzie zadaniowym jest cyt. ustawa o finansach publicznych. Przepisy ustawy o finansach publicznych (art. 2 pkt 3) zdefiniowały **układ zadaniowy** jako

² Lubińska T., *Budżet zadaniowy w Polsce. Reorientacja z wydatkowania na zarządzanie pieniędzmi publicznymi*, Wyd. Diffin, Warszawa 2007,

³ Lubińska T., *Nowe zarządzanie publiczne – skuteczność i efektywność. Budżet zadaniowy w Polsce*, Wyd. Diffin, Warszawa 2009,

zestawienie odpowiednio wydatków budżetu państwa lub kosztów jednostki sektora finansów publicznych sporządzone według funkcji państwa, oznaczających poszczególne obszary działań państwa, oraz: a) zadań budżetowych grupujących wydatki według celów, b) podzadań budżetowych grupujących działania umożliwiające realizację celów zadania, w ramach którego podzadania te zostały wyodrębnione - wraz z opisem celów tych zadań i podzadań, a także z bazowymi i docelowymi miernikami stopnia realizacji celów działalności państwa, oznaczającymi wartościowe, ilościowe lub opisowe określenie bazowego i docelowego poziomu efektów z poniesionych nakładów. Dotychczasowy zakres odpowiedzialności podczas realizacji budżetu państwa skupiony był na zapewnieniu zgodności z prawem budżetowym oraz utrzymaniu wydatków na poziomie zgodnym z zatwierdzonym budżetem. Programowanie budżetu w poszczególnych jego częściach obejmowało głównie zapewnienie płatności wynagrodzeń i innych prawem przewidzianych świadczeń. Planowanie wydatków w ramach budżetu państwa przy zastosowaniu obowiązującej klasyfikacji budżetowej⁴ oparte jest o dane wejściowe (czyli niezbędne nakłady) z pominięciem określenia spodziewanych rezultatów oraz ich kosztów. Dane o koniecznych nakładach skupiają się na tym co było zawarte w budżecie poprzedniego roku, a ponadto zwykle stanowią próbę maksymalnego zwiększenia kwoty budżetu w dziale (często na zwiększenie zatrudnienia, podniesienie zarobków, czy też wydatki pośrednie). Dotychczasowa klasyfikacja przewidująca podział transakcji według części (w większości odpowiadających działom administracji rządowej), działów oraz rozdziałów i paragrafów, wg. raportu Banku Światowego⁵ stanowi pozostałość planowania centralnego. Klasyfikacja ta przedstawia pozycje, na które wydawane są środki, ale nie ujawnia ich celów i przeznaczenia.

Niezbędne jest więc właściwe przeprowadzenie oraz dokończenie wdrożenia budżetu zadaniowego koncentrującego się na definiowaniu jasno określonych celów. Tego typu budżet zadaniowy jest powszechnie w świecie akceptowanym narzędziem dla zarządzania publicznego poprzez cele. Budżet w układzie zadaniowym powinien więc definiować określone cele zmierzające do rozwiązywania priorytetowych problemów społeczno – gospodarczych oraz zapewniać właściwe i skuteczne prowadzenie polityk rozwoju⁶. Budżet zadaniowy zorientowany jest na osiąganie określonych rezultatów powinien dostarczyć decydom narzędzi instytucjonalnych dla sprawnego i merytorycznie poprawnego prowadzenia procesu decyzyjnego. Definiowanie polityk oraz narzędzi skutecznie je wdrażających powinno być nierozzerwalnie związane z samym przygotowaniem budżetu⁷.

W związku z wdrażaniem budżetu zadaniowego rola Ministrów oraz ich resortowych administracji (jednostki w dziale) powinna więc – w obszarze zarządzania publicznego - ulec znaczącemu przeobrażeniu. Ministrowie i ich urzędnicy – z administratora realizacji

⁴ Została ona określona w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych. Dz. U. z 2010 r., Nr 38, poz. 207 ze zm.

⁵ "Poland - Toward a Fiscal Framework for Growth", January 21, 2003. Raport No 25033-POL.

⁶ Czaputowicz J., *Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej*, Wydawnictwo naukowe PWN, Warszawa 2008,

⁷ Postuła M., Perczyński P., *Budżet zadaniowy w administracji publicznej*, Wyd. Ministerstwo Finansów 2008,

działań zapisanych w ustawach, w tym administratora pełnego wydatkowania środków przyjętych na dany rok w ustawie budżetowej, powinni stać się menadżerami polityk rozwoju. Najistotniejszym – w aspekcie programowania - procesem dla Ministrów stałby się proces identyfikacji wyzwań rozwojowych, określania problemów z tym związanych oraz ustalania priorytetów rozwojowych, a następnie identyfikowania najbardziej efektywnych działań służących osiągnięciu danego zbioru celów. Dopiero rezultaty tak zbudowanego procesu pozwoliłyby na przygotowanie budżetu, który to proces służyłby do ujednoczenia celów i polityki rządu z dostępnymi rządowi zasobami. Tego typu proces budżetowy powinien znacząco wzmocnić relacje pomiędzy finansowaniem a osiągniętymi rezultatami (produktami i wynikami) poprzez systematyczne korzystanie z informacji o dokonaniach, oraz spowodować wzrost alokacyjnej i technicznej skuteczności wydatków publicznych.

Na podstawie obowiązującej ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych 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, o których mowa w art. 9 pkt 14 ustawy o finansach publicznych, sporządzany w układzie zadaniowym można interpretować jako budżet zadaniowy. Budżet zadaniowy po raz pierwszy zostanie opracowany na 2013 rok.

Wdrożenie budżetu zadaniowego zostało zapisane w *Programie Konwergencji. Aktualizacji 2005* oraz w *Krajowym Programie Reform na lata 2005-2008*. Dla usprawnienia procesu koordynacji opracowano *Harmonogram prac nad budżetem zadaniowym na lata 2008-2015*, zawierający zestawienie planowanych prac, mających na celu wdrożenie budżetu zadaniowego oraz wieloletniego planowania finansowego. Równocześnie przygotowano także dwa uzupełniające się projekty systemowe współfinansowane ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego, w ramach Priorytetu V Dobre Rządzenie Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, działania 5.1 „*Wzmocnienie potencjału administracji rządowej*”, mające na celu wsparcie procesu wdrażania budżetu zadaniowego, w tym m.in. organizację szkoleń dla dysponentów w tym zakresie.

Z uwzględnieniem powyższych dokumentów w 2008 r. opracowano nową metodologię budżetu zadaniowego, która zamieszczona została w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 9 maja 2008 roku w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2009 (Dz. U. z 2008 r. Nr 87, poz. 537). Na tej podstawie przygotowane zostało uzasadnienie do projektu ustawy budżetowej na rok 2009, w którym nie tylko ujęto wydatki wszystkich dysponentów, ale także ich projekcję na dwa kolejne lata budżetowe (tj. na rok 2010 i rok 2011). Dane zaprezentowane w zadaniowym planie wydatków wykorzystano także na potrzeby opracowania zestawienia programów wieloletnich zamieszczonego w załączniku 12 do ustawy budżetowej. Zestawienie to zostało poszerzone o informacje dotyczące planowanych efektów realizacji celów poszczególnych programów.

Regulacje prawne dotyczące budżetu zadaniowego wprowadzone z dniem 1.01.2006 r. poprzez nowelizację ustawy o finansach publicznych z 2005 r. dotyczyły jedynie prezentowania – w uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej bądź sprawozdaniu z wykonania budżetu państwa – zadaniowego planu wydatków. W aktualnie obowiązującej *ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych* zdefiniowano

pojęcie „układu zadaniowego”, jak również określono zasady i tryb przygotowania budżetu państwa w tym układzie. Wprowadzono także regulacje umożliwiające kompleksowe wdrożenie instytucji budżetu zadaniowego, w tym w szczególności dotyczące:

- planowania wieloletniego,
- ewidencji wykonania budżetu w układzie zadaniowym (plan kont),
- sprawozdawczości z wykonania budżetu w układzie zadaniowym (stosowna delegacja dla Ministra Finansów),
- kontroli efektywności i skuteczności realizacji budżetu zadaniowego.

Ustawa o finansach publicznych obowiązująca od 1.01.2010 r. nałożyła obowiązek planowania zadaniowego na agencje wykonawcze, instytucje gospodarki budżetowej, dysponentów państwowych funduszy celowych oraz inne państwowe osoby prawne utworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych. Rozszerzony został również zakres przedmiotowy poprzez wprowadzenie prawnego obowiązku prezentacji w ustawie budżetowej – w formie zadaniowej – inwestycji wieloletnich.

W 2009 r. Ministerstwo Finansów opracowało również jednolite zasady definiowania celów zadań i podzadań w budżecie zadaniowym, które zostały ogłoszone w *Komunikacie Ministra Finansów nr 9 z dnia 17 czerwca 2009 roku w sprawie standardów definiowania celów dla jednostek sektora finansów publicznych w zadaniowym planie wydatków na rok 2010* oraz - dla 2011 r. w *Komunikacie Ministra Finansów nr z dnia 12 kwietnia 2010 roku w sprawie standardów definiowania celów dla jednostek sektora finansów publicznych w zadaniowym planie wydatków na rok 2011*⁸.

Zgodnie z cyt. ustawą o finansach publicznych przygotowane zestawienie zadań i celów priorytetowych na dany rok budżetowy sporządzone w układzie zadaniowym dołącza się do uzasadnienia projektu ustawy budżetowej. Rada Ministrów uchwała projekt ustawy budżetowej i wraz z uzasadnieniem przedkłada go Sejmowi. Natomiast wdrożenie instytucji budżetu zadaniowego w postaci przygotowania skonsolidowanego planu wydatków na rok budżetowy i dwa kolejne lata sporządzonego w układzie zadaniowym i dołączonego do uzasadnienia projektu ustawy budżetowej, nastąpi dla projektu ustawy budżetowej na 2013 rok. W uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej na 2011 r. zapisano: „Wprowadzenie budżetu zadaniowego jest jednym z głównych elementów reformy finansów publicznych w Polsce. Jest działaniem mającym na celu wdrożenie nowoczesnych metod zarządzania finansami państwa, umożliwiającym poprawę celowości, efektywności i skuteczności wydatków publicznych. Jest to szczególnie istotne w obecnych trudnych dla finansów publicznych czasach, gdyż wzmacnia efektywność i transparentność polityk państwa. Wejście w życie z dniem 1.01.2010 r. ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych umożliwiło kontynuację i przyspieszenie reformy oraz zwiększenie znaczenia budżetu zadaniowego poprzez silniejsze umocowanie go w ustawodawstwie.”

⁸ Dz. Urz. MF z 2010r, Nr 5, poz. 22.

Tryb opracowywania budżetu państwa w układzie zadaniowym

Stosownie do art. 138 ust.2 cyt. ustawy o finansach publicznych materiały do projektu ustawy budżetowej opracowują i przedstawiają Ministrowi Finansów ministrowie, kierownicy urzędów centralnych, wojewodowie i inni dysponenti części budżetowych. Minister Finansów kierując się koniecznością uwzględnienia klasyfikacji dochodów i wydatków budżetowych, opracowania budżetu w układzie zadaniowym oraz zakresem podmiotowym i przedmiotowym spraw wymagających ujęcia w projekcie ustawy budżetowej określa w tzw. nocie budżetowej, tj. w rozporządzeniu, szczegółowy sposób, tryb i terminy opracowania niezbędnych materiałów, takich jak:

- plany rzeczowe zadań realizowanych ze środków budżetowych,
- projekty planów dochodów i wydatków poszczególnych części budżetowych na rok budżetowy,
- zestawienie programów wieloletnich,
- wykaz wydatków związanych z realizacją Wspólnej Polityki Rolnej oraz innych programów, projektów i zadań finansowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2,
- wzory formularzy,
- projekty rocznych planów finansowych jednostek, o których mowa w art. 9 pkt 14, dla których organem założycielskim lub nadzorującym jest organ administracji rządowej,
- materiały do opracowania zestawienia zadań i celów priorytetowych na dany rok budżetowy i skonsolidowanego planu wydatków na rok budżetowy i dwa kolejne lata państwowych jednostek budżetowych, państwowych funduszy celowych, agencji wykonawczych, instytucji gospodarki budżetowej oraz państwowych osób prawnych, o których mowa w art. 9 pkt 14 cyt. ustawy o finansach publicznych, sporządzanego w układzie zadaniowym⁹.

W rozdziale do załącznika 76 do noty budżetowej na 2011 r. w ramach wydatków w budżecie zadaniowym wymienione zostały **22 funkcje państwa** i w odniesieniu do każdej wskazano, jaką działalność i których dysponentów obejmuje. W ramach każdej funkcji państwa wyróżnia się zadania, podzadania i działania, tj.:

- **zadanie** jest zespołem podzadań, realizowanych przez jedną lub kilka instytucji, finansowanych z budżetu państwa lub innych źródeł publicznych, którego celem jest osiągnięcie określonego ilościowo lub jakościowo efektu. Zadanie obejmuje całość wykonywanych lub zleczanych przez jednostki podsektora rządowego i podsektora ubezpieczeń społecznych, w danej dziedzinie działań, pogrupowanych w podzadania. zadanie może jednocześnie obejmować działania finansowane w całości ze źródeł krajowych i działania realizowane w ramach programów operacyjnych, o których mowa w rozdziale 3 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju¹⁰;

⁹ Zgodnie z zapisem art. 1 ustawy przepisów wprowadzających ustawę o finansach publicznych 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, o których mowa w art. 9 pkt 14, sporządzany w układzie zadaniowym, o którym mowa w art. 142 pkt 11 uofp, będzie sporządzany od 2013 roku.

¹⁰ Dz.U.09.84.712 j.t.

- **podzadanie** jest grupą działań wyodrębnioną w ramach jednego zadania, których realizacja wpływa na osiągnięcie celów określonych na szczeblu zadania.

- **działanie** jest najniższą jednostką klasyfikacji zadaniowej o charakterze operacyjnym, stanowiącą podstawowy element służący do osiągnięcia celu podzadania, obligatoryjnie wykazywaną przez dysponentów, nie ujmowaną w budżecie państwa.

Na podstawie art. 141 ustawy o finansach publicznych Rada Ministrów uchwała projekt ustawy budżetowej i wraz z uzasadnieniem przedkłada go Sejmowi w terminie do dnia 30 września roku poprzedzającego rok budżetowy, dołączając do projektu uzasadnienie zawierające m.in. (art. 142) zestawienie zadań i celów priorytetowych na dany rok budżetowy. Od 2012 r. w uzasadnieniu zawarty będzie także 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.

Ewidencja księgowa i sprawozdawczość oraz informacja o wykonaniu wydatków w układzie zadaniowym

Zasady ewidencji księgowej związane z wykonaniem budżetu w układzie zadaniowym określa rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej¹¹, które wejdzie w życie z dniem 1 stycznia 2012 roku. W § 15 ust. 2 cyt. rozporządzenia określono, że: „Zakładowy plan kont powinien zapewnić ewidencję wykonania budżetu w układzie zadaniowym. Operacje dotyczące wykonania budżetu w układzie zadaniowym mogą być ewidencjonowane na kontach, na których są ujmowane operacje według podziałek klasyfikacji budżetowej”.

Stosownie do art. 41 ust. 4 ustawy o finansach publicznych, który wejdzie w życie 1 stycznia 2012 roku, Minister Finansów określi, w drodze rozporządzenia, rodzaje, formy, terminy i sposoby sporządzania przez państwowe jednostki budżetowe, dysponentów państwowych funduszy celowych, agencje wykonawcze, instytucje gospodarki budżetowej oraz państwowe osoby prawne, o których mowa w art. 9 pkt 14, sprawozdań z wykonania planów finansowych w układzie zadaniowym.

Rada Ministrów na podstawie art. 182 ust. 2 ustawy o finansach publicznych przedstawia Sejmowi i Najwyższej Izbie Kontroli, w terminie do dnia 31 maja roku następnego, roczne sprawozdanie z wykonania ustawy budżetowej oraz m.in. informację o wykonaniu wydatków w układzie zadaniowym.

Zgodnie z art. 182 ust. 6 ustawy o finansach publicznych informacja ta powinna zawierać:

- omówienie realizacji planu wydatków w układzie zadaniowym, w tym realizacji założonych celów,

¹¹ Dz. U. z 2010 r., Nr 128, poz. 861.

- zestawienie planowanych i poniesionych wydatków na realizację zadań,
- zestawienie planowanych i poniesionych wydatków na realizację podzadań,
- zestawienie planowanych i osiągniętych wartości mierników stopnia realizacji celów.

Zadania w zakresie wdrażania budżetu zadaniowego dla Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z uwzględnieniem zadań i podzadań funkcji państwa 21 – Polityka rolna i rybacka

Zgodnie z przepisami ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów¹² Prezes Rady Ministrów określając szczegółowy zakres działania ministra kierującego określonym działem administracji rządowej: wskazuje, z uwzględnieniem przepisów o działach administracji rządowej, dział lub działy, którymi kieruje minister oraz określa, z zastrzeżeniem przepisów odrębnych, zakres uprawnień ministra jako dysponenta wyodrębnionej lub wyodrębnionych części budżetu państwa. Minister kierujący określonym działem administracji rządowej ustala, w drodze obwieszczenia, wykaz jednostek organizacyjnych jemu podległych lub przez niego nadzorowanych. Obwieszczenie ogłasza się w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej "Monitor Polski".

Zgodnie z art. 34 ww. ustawy Minister kieruje, nadzoruje i kontroluje działalność podporządkowanych organów, urzędów i jednostek. W szczególności w tym zakresie: tworzy i likwiduje jednostki organizacyjne, chyba że przepisy odrębne stanowią inaczej; powołuje i odwołuje kierowników jednostek organizacyjnych, chyba że przepisy odrębne stanowią inaczej; organizuje kontrolę sprawności działania, efektywności gospodarowania oraz przestrzegania prawa przez jednostki organizacyjne. Minister nadzoruje i kontroluje działalność organów i jednostek, w stosunku do których uzyskał uprawnienia nadzorcze na podstawie przepisów ustawowych - na zasadach określonych w tych przepisach.

Minister, w celu dostosowania do polityki ustalonej przez Radę Ministrów zasad i kierunków działania podległych lub nadzorowanych centralnych organów administracji rządowej, innych urzędów lub jednostek organizacyjnych niemających osobowości prawnej, może wydawać kierownikom urzędów centralnych oraz kierownikom innych urzędów i jednostek organizacyjnych wiążące ich wytyczne i polecenia (art. 34 ww. ustawy). Przepisów dotyczących wytycznych i poleceń nie stosuje się do organów, urzędów i jednostek organizacyjnych wchodzących w skład zespolonej administracji rządowej, chyba że przepisy szczególne stanowią inaczej. Minister zapewnia współdziałanie podległych urzędów centralnych (art. 35 ust. 3 ww. ustawy).

Prezes Rady Ministrów, w drodze zarządzenia, nadaje ministerstwu statut, w którym określa jego szczegółową strukturę organizacyjną. Minister natomiast ustala, w drodze zarządzenia, regulamin organizacyjny ministerstwa określający zakres zadań i tryb pracy komórek organizacyjnych ministerstwa oraz, o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej, jednostek podległych i nadzorowanych przez ministra. Dyrektor Generalny zatwierdza wewnętrzne regulaminy organizacyjne komórek organizacyjnych

¹² Dz. U. z 2003, Nr 24, poz. 199 ze zm. t.j.

ministerstwa oraz, o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej, jednostek organizacyjnych podległych ministrowi.

Zakres działów administracji rządowej, zwanych dalej "działami", oraz właściwość ministra kierującego danym działem określa ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej¹³. Ministra kierującego określonym działem określa się jako **ministra właściwego** do spraw oznaczonych nazwą danego działu, określoną w art. 5. Minister kierujący działem administracji rządowej jest właściwy w sprawach z zakresu administracji rządowej określonych w ustawie, z wyjątkiem spraw zastrzeżonych w odrębnych przepisach do kompetencji innego organu. Ministrowie właściwi do spraw oznaczonych nazwą danego działu mogą wykonywać inne zadania i kompetencje, jeżeli przewidują to przepisy odrębne (art. 4 ww. ustawy).

W rozdziale 2 ww. ustawy „Klasyfikacja działów administracji rządowej” wskazano nazwy działów¹⁴ oraz sprawy wchodzące w zakres poszczególnych działów.

Zgodnie z art. 36 ww. zadania i kompetencje ministra kierującego określonym działem w stosunku do organów, w tym terenowych organów administracji rządowej i jednostek organizacyjnych jemu podległych lub przez niego nadzorowanych, określają przepisy odrębne.

W celu realizacji swoich zadań minister kierujący określonym działem współdziała, na zasadach i w trybie określonych w odrębnych przepisach oraz w zakresie wynikającym z potrzeb danego działu, z innymi członkami Rady Ministrów oraz innymi organami administracji rządowej i państwowymi jednostkami organizacyjnymi, organami samorządu terytorialnego, jak również z organami samorządu gospodarczego, zawodowego, związków zawodowych i organizacji pracodawców oraz innych organizacji społecznych i przedstawicielstw środowisk zawodowych i twórczych (art. 38 ww. ustawy).

Katalog funkcji, zadań, podzadań i działań zaplanowanych na 2012 r. w ramach budżetu zadaniowego określony został w załączniku nr 69 do zarządzenia Ministra Finansów. W ramach funkcji państwa 21 – Polityka rolna i rybacka wyszczególnione zostały w ramach budżetu zadaniowego następujące zadania przeznaczone do realizacji w 2012 r. dla Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, tj.:

Funkcja państwa 21 – Polityka rolna i rybacka	Zadanie 21.1	Rozwój produkcji roślinnej i ochrona roślin uprawnych
	Zadanie 21.2	Rozwój produkcji zwierzęcej i hodowla zwierząt
	Zadanie 21.3	Ochrona zdrowia i dobrostanu zwierząt oraz zdrowia publicznego

¹³ j.t. Dz. U. z 2007 r., Nr 65, poz. 437 ze zm.

¹⁴ W art. 5 ustawy o finansach publicznych wymieniono następujące działy administracji rządowej: administracja publiczna; budownictwo, gospodarka przestrzenna i mieszkaniowa; budżet; finanse publiczne; gospodarka; gospodarka morską; gospodarka wodna; instytucje finansowe; informatyzacja; członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej; kultura i ochrona dziedzictwa narodowego; kultura fizyczna; łączność; nauka; obrona narodowa; oświata i wychowanie; praca; rolnictwo; rozwój wsi; rozwój regionalny; rynki rolne; rybołówstwo; Skarb Państwa; sprawiedliwość; szkolnictwo wyższe; transport; turystyka; środowisko; rodzina; sprawy wewnętrzne; wyznania religijne oraz mniejszości narodowe i etniczne; zabezpieczenie społeczne; sprawy zagraniczne; zdrowie.

	Zadanie 21.4	Kształtowanie ustroju rolnego państwa oraz rolnictwo ekologiczne i żywność regionalna, tradycyjna i systemy jakości żywności
	Zadanie 21.5	Wspieranie infrastruktury wsi
	Zadanie 21.6	Wspieranie rybactwa śródlądowego i rybołówstwa morskiego
	Zadanie 21.7	Realizacja Wspólnej Polityki Rolnej

Źródło: opracowanie własne na podstawie rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 12 marca 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2011.

Funkcje kontroli zarządczej

Kontrola zarządcza rozumiana jako kontrola wewnętrzna jest procesem dynamicznym i integralnym, który musi być ciągle dostosowywany do zmian w organizacji. Według definicji INTOSAI - Międzynarodowej Organizacji Najwyższych Organów Kontroli - kontrola wewnętrzna (*ang. internal control*) jest narzędziem zarządzania wykorzystywanym do uzyskania racjonalnej pewności, że cele zarządzania zostały osiągnięte.

Kontrola wewnętrzna według „Wytucznych w sprawie standardów kontroli wewnętrznej w sektorze publicznym” INTOSAI jest integralnym procesem, na który ma wpływ kierownictwo jednostki oraz jej personel. Jest ona zaprojektowana tak, aby odnosić się do ryzyk i dawać rozsądne zapewnienie, że działania jednostki skierowane na wypełnianie jej misji pomagają jej również w osiągnięciu następujących ogólnych celów, tj.:

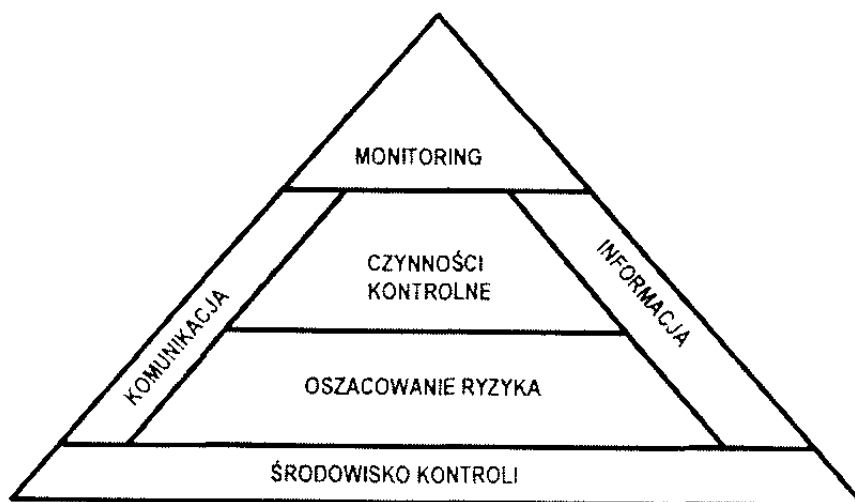
- prowadzenie uporządkowanej, etycznej, gospodarnej, skutecznej i wydajnej działalności,
- wypełnianie obowiązków związanych z odpowiedzialnością,
- zgodność z prawem i przepisami,
- ochrona zasobów przed utratą, niewłaściwym wykorzystaniem i zniszczeniem.

Kierownictwo i personel wszystkich szczebli muszą mieć współdziałal w tym procesie odnoszenia się do ryzyk i dawania rozsądnego zapewnienia o osiągnięciu misji jednostki i jej ogólnych celów. Kontrolę finansową należy określić jako część systemu kontroli wewnętrznej w danej jednostce dotyczącą procesów związanych z gromadzeniem i rozdysponowaniem środków publicznych oraz gospodarowaniem mieniem. Należy też zaznaczyć, że w praktyce wszystkie obszary funkcjonowania jednostki, są zawsze w pewnym stopniu powiązane co najmniej z jednym z powyższych procesów. Pojęcie kontroli finansowej należy zatem utożsamić z pojęciem kontroli wewnętrznej w ujęciu międzynarodowych standardów.

System kontroli finansowej powinien być wbudowany w strukturę jednostki. Skuteczność kontroli finansowej wymaga, aby zadania z nią związane dotyczyły bieżącej działalności jednostki, tj. stanowiły część codziennych zadań wykonywanych przez pracowników na wszystkich szczeblach organizacyjnych. System kontroli finansowej nie zamyka się wyłącznie w procedurach, instrukcjach czy zarządzeniach kierownictwa. Skuteczność kontroli finansowej zależy od sposobu, w jaki kierownictwo i pracownicy jednostki wykonują obowiązki z nią związane. System kontroli finansowej,

jako narzędzie wspomagające kierowanie jednostką, z uwagi na ograniczenia swojej skuteczności, nie może dać całkowitej pewności, że cele jednostki zostaną osiągnięte. Jednak pomimo tych ograniczeń, za pomocą skutecznego systemu kontroli finansowej można uzyskać rozsądny stopień pewności, że jednostka osiągnie swoje cele. Elementy kontroli wewnętrznej model COSO (*The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission*) przedstawia rys. 1

Rys. 1. Model kontroli zarządczej w sektorze finansów publicznych



Źródło: opracowanie własne

W celu zapewnienia realizacji celów i zadań w jednostce sektora finansów publicznych w sposób właściwy, a więc zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy, należy przyjąć różnorodne działania, których to ogół stanowi kontrolę zarządczą (art. 68 cyt. ustawy o finansach publicznych). W myśl przepisów art. 69 ust. 1 cyt. ustawy o finansach publicznych, kontrola zarządcza w sektorze finansów publicznych powinna funkcjonować na dwóch poziomach. Podstawowym poziomem funkcjonowania kontroli zarządczej w całym sektorze finansów publicznych jest jednostka sektora finansów publicznych (I poziom kontroli zarządczej). Za funkcjonowanie kontroli zarządczej w jednostce odpowiedzialny jest jej kierownik. Ponadto w ramach administracji rządowej powinna funkcjonować kontrola zarządcza na poziomie działu administracji rządowej (II poziom kontroli zarządczej). Za funkcjonowanie kontroli zarządczej na tym poziomie odpowiada minister kierujący danym działem administracji rządowej. W komunikacie nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz.U.MF.15.2009.84) zapisano „Biorąc pod uwagę określoną w art. 68 ust. 1 ustawy definicję kontroli

zarządczej, za najistotniejszy element kontroli zarządczej w dziale administracji rządowej należy uznać system wyznaczania celów i zadań dla jednostek w danym dziale administracji rządowej (...), a także system monitorowania realizacji wyznaczonych celów i zadań. (...) Zadania te powinny być realizowane w ramach i na podstawie kompetencji przyznanych ministrom (...)."

Dla realizacji zadań ministra w badanym obszarze istotne będą następujące standardy kontroli zarządczej określone w ww. Komunikacie Ministra Finansów:

Standard nr 3 „Struktura organizacyjna”, który stanowi - „*Struktura organizacyjna jednostki powinna być dostosowana do aktualnych celów i zadań. Zakres zadań, uprawnień i odpowiedzialności jednostek, poszczególnych komórek organizacyjnych jednostki oraz zakres podległości pracowników powinien być określony w formie pisemnej w sposób przejrzysty i spójny.*”

Standard nr 6 „Określanie celów i zadań, monitorowanie i ocena ich realizacji”, który stanowi - „*Cele i zadania należy określać jasno i w co najmniej rocznej perspektywie. Ich wykonanie należy monitorować za pomocą wyznaczonych mierników. W jednostce nadrzędnej lub nadzorującej należy zapewnić odpowiedni system monitorowania realizacji celów i zadań przez jednostki podległe lub nadzorowane. Zaleca się przeprowadzanie oceny realizacji celów i zadań uwzględniając kryterium oszczędności, efektywności i skuteczności. Należy zadbać, aby określając cele i zadania wskazać także jednostki, komórki organizacyjne lub osoby odpowiedzialne bezpośrednio za ich wykonanie oraz zasoby przeznaczone do ich realizacji.*”

Standard nr 16 „Bieżąca informacja”, który stanowi – „*Osobom zarządzającym i pracownikom należy zapewnić, w odpowiedniej formie i czasie, właściwe oraz rzetelne informacje potrzebne do realizacji zadań.*”

Standard nr 17 „Komunikacja wewnętrzna”, który stanowi – „*Należy zapewnić efektywne mechanizmy przekazywania ważnych informacji w obrębie struktury organizacyjnej jednostki oraz w obrębie działu administracji rządowej i jednostki samorządu terytorialnego.*”

Standard nr 18 „Komunikacja zewnętrzna”, który stanowi – „*Należy zapewnić efektywny system wymiany ważnych informacji z podmiotami zewnętrznymi mającymi wpływ na osiągnięcie celów i realizację zadań.*”

W każdej jednostce sektora finansów publicznych określone zostały procedury kontroli zarządczej w formie zarządzenia kierownika jednostki sektora finansów publicznych z uwzględnieniem standardów kontroli zarządczej w sektorze publicznym określonych w komunikacie nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz.U.MF.15.2009.84). Kontrolę wewnętrzną należy rozumieć jako zbiór procedur i mechanizmów organizacyjnych. W cyt. komunikacie nr 23 standardy kontroli zarządczej zostały przedstawione w pięciu grupach:

- środowisko wewnętrzne,
- cele i zarządzanie ryzykiem,
- mechanizmy kontroli,
- informacja i komunikacja,
- monitorowanie i ocena

W systemie kontroli zarządczej istotną rolę odgrywa samoocena dokonywana, co najmniej raz w roku przez osoby zarządzające i pracowników jednostki, ujęta w ramy

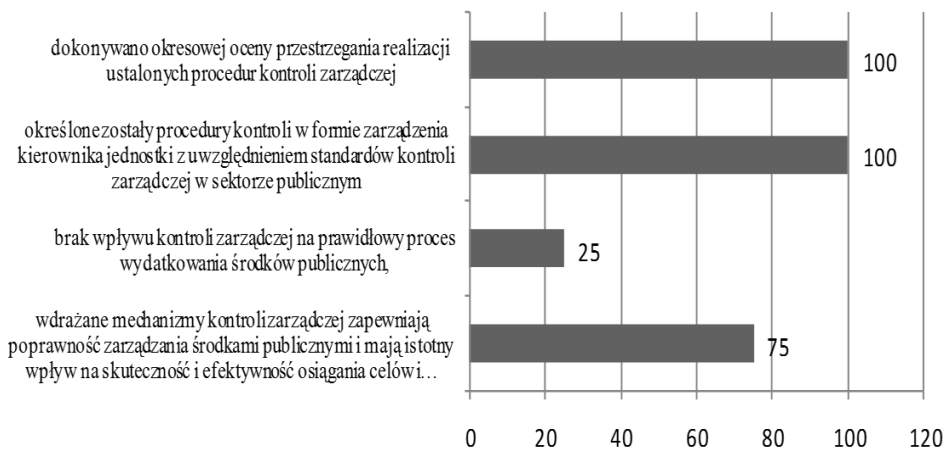
procesu odrębnego od bieżącej działalności i udokumentowana. Zarządzanie ryzykiem to kolejny istotny udokumentowany etap w procesie kontroli zarządczej.

Informacja o stanie kontroli zarządczej powinna być prowadzona na podstawie :

- monitorowania,
- samooceny,
- audytu wewnętrznego (obiektywna i niezależna ocena kontroli zarządczej),
- kontroli.

Wyniki badań ankietowych¹⁵ przeprowadzonych w jednostkach sektora finansów publicznych w woj. podkarpackim wykazały, że w zdecydowanej większości (75% wskazań) wdrażane mechanizmy kontroli zarządczej zapewniają poprawność zarządzania środkami publicznymi i mają istotny wpływ na skuteczność i efektywność osiągania celów i zadań w jednostce. Pozostała grupa ankietowanych (25%) wskazywała na brak wpływu kontroli zarządczej na prawidłowy proces wydatkowania środków publicznych, podając że system kontroli wbudowany jest w strukturę jednostki, a zadania z zakresu nadzoru zapisane zostały dla poszczególnych pracowników realizujących wydatki publiczne. W związku z powyższym pracownicy jednostki wypełniając obowiązki na przydzielonych stanowiskach pracy wdrażają kolejne etapy kontroli zarządczej (rys. 2).

Rys. 2. Ocena wpływu mechanizmów kontroli zarządczej na prawidłowy proces gospodarowania środkami publicznymi w wybranych jednostkach sektora finansów publicznych w woj. podkarpackim (% wskazań)



Źródło: wyniki badań ankietowych

¹⁵ Badania ankietowe wg ustalonego kwestionariusza pytań przeprowadzono w 2011 r. w 10 jednostkach sektora finansów publicznych funkcjonujących w woj. podkarpackim

W każdej badanej jednostce sektora finansów publicznych określone zostały procedury kontroli w formie zarządzenia kierownika jednostki z uwzględnieniem standardów kontroli zarządczej w sektorze publicznym określonych w komunikacie nr 23 Ministra Finansów. W ankietowanych jednostkach sektora finansów publicznych dokonywano okresowej oceny przestrzegania realizacji ustalonych procedur, wskazywano obszary największego ryzyka wystąpienia nieprawidłowości.

Niewypełnienie lub niewłaściwa realizacja obowiązków w zakresie kontroli zarządczej objęta jest odpowiedzialnością za naruszenie dyscypliny finansów publicznych na podstawie znowelizowanej ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 1114 z późn. zm.). Naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest:

1. dopuszczenie do uszczuplenia wpływów należnych Skarbowi Państwa, jednostce samorządu terytorialnego lub innej jednostce sektora finansów publicznych wskutek zaniedbania lub niewypełnienia obowiązków w zakresie kontroli zarządczej (art. 5 ust. 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych),
2. dopuszczenie do dokonania wydatku powodującego przekroczenie kwoty wydatków ustalonej w rocznym planie finansowym jednostki wskutek zaniedbania lub niewypełnienia obowiązków w zakresie kontroli zarządczej (art. 11 ust. 2),
3. dopuszczenie do niewykonania zobowiązania jednostki, którego termin płatności upłynął, wskutek zaniedbania lub niewypełnienia obowiązków w zakresie kontroli zarządczej (art. 16 ust. 2);
4. dopuszczenie do popełnienia naruszenia dyscypliny finansów publicznych, związanego z udzieleniem zamówienia publicznego wskutek zaniedbania lub niewypełnienia obowiązków w zakresie kontroli zarządczej (art. 17 ust. 7),
5. dopuszczenie przez kierownika jednostki sektora finansów publicznych do popełnienia naruszenia dyscypliny finansów publicznych związanego z udzieleniem koncesji na roboty budowlane lub usługi, wskutek zaniedbania lub niewypełnienia obowiązków w zakresie kontroli zarządczej (art. 17a ust. 5).

Literatura:

- Postuła M., Perczyński P., *Budżet zadaniowy w administracji publicznej*, wyd. Ministerstwo Finansów 2008,
- Lubińska T., *Budżet zadaniowy w Polsce. Reorientacja z wydatkowania na zarządzanie pieniędzmi publicznymi*, Wyd. Diffin, Warszawa 2007,
- Lubińska T., *Nowe zarządzanie publiczne – skuteczność i efektywność. Budżet zadaniowy w Polsce*, Wyd. Diffin, Warszawa 2009,
- Owsiak S., *Budżet władz lokalnych*, Wyd. PWE, Warszawa 2002,
- Owsiak S., *Planowanie budżetowe a alokacja zasobów*, Wyd. PWE, Warszawa 2008,
- Kotler P., Lee N., *Marketing w sektorze publicznym. Mapa drogowa wyższej efektywności.*, Wydawnictwa akademickie i Profesjonalne, Wyższa Szkoła Przedsiębiorczości i Zarządzania im. Leona Koźmińskiego, Warszawa 2008,
- Hausner J., *Zarządzanie publiczne*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2008,

Czaputowicz J., *Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej*, Wydawnictwo naukowe PWN, Warszawa 2008,
Misiąg W., *Wzorowy urząd czyli jak usprawnić administrację samorządową, jak mierzyć jej zadania i wyniki*, Wyd. Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Warszawa 2005,
Filipiak B., *Metodyka kompleksowej oceny gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego*, Wyd. Diffin, Warszawa 2009,
Opolski K., Modzelewski P., *Zarządzanie jakością w usługach publicznych*, Wyd. CeDeWu, Warszawa 2008,
Unlocking Public Value. A New Model for Achieving High Performance In Public Service Organizations, Martin Cole, Greg Parston, Accenture LLP., 2006,
Measuring Performance in Public and Nonprofit Organizations, Theodore H. Poister, John Wiley & Sons, 2003,
Performance budgeting in OECD countries, red. T. Currstine OECD, Paris 2007,
Performance Budgeting. Linking funding to results, red. M. Robinson, IMF, New York: Palgrave 2007.

Obowiązujące akty prawne w zakresie realizacji budżetu państwa w układzie zadaniowym:

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U.97.78.483 ze zm).
Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071, ze zm.)
Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (Dz.U.03.24.199 j.t. ze zm.)
Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U.09.157.1240 ze zm.)
Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (.t. Dz. U. z 2007 r., Nr 65, poz. 437 ze zm)
Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. z 2009 r. Nr 31, poz. 206 ze zm).
Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U.09.84.712 j.t.)
Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 12 marca 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2011 (Dz.U.10.42.245).
Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz.U.10.20.103.)
Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 29 września 2010 r. w sprawie planu działalności i sprawozdania z jego wykonania (Dz.U.10.187.1254.)
Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U.10.128.861.)
Komunikat Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz.Urz.MF.09.15.84) .
Komunikat Ministra Finansów z dnia 12 kwietnia 2010 r w sprawie standardów definiowania celów dla jednostek sektora finansów publicznych w zadaniowym planie wydatków na rok 2011 (Dz. Urz. MF Nr 8, poz. 48),
Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 listopada 2007 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi (Dz. U. z 2007, Nr 216, poz.1599).

Summary

Pursuant to the provisions of the Act on Public Finances, managerial control in the units of public finance sector comprises overall activities taken within the unit in order to ensure the achievement of aims and tasks in a legal, effective, cost-efficient and timely manner. Standards of managerial control for the public finance sector, pursuant to international standards (INTOSAI) have been defined in the form of an announcement and published in the Official Journal of the Minister of Finance.

Ensuring the functioning of adequate, effective and efficient managerial control lies within the scope of minister's duties, via subordinate government administration departments, commune head (mayor, head of the territorial unit government) and the head of the public finance sector unit. Failure to fulfil or incorrect fulfilment of the duties in the area of managerial control is subject to liability for breaching the public finance discipline pursuant to the act dated 17 December 2004 on liability for breaching the public finance discipline.

Informacje o autorze:

dr Alina Walenia

Wydział Ekonomii

Uniwersytet Rzeszowski

e-mail: alinawalenia@poczta.onet.pl