

Marta Postuła

Efektywne zarządzanie środkami publicznymi przeznaczonymi na realizację funkcji państwa

Managerial Economics 11, 21-37

2012

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Marta Postuła*

Efektywne zarządzanie środkami publicznymi przeznaczonymi na realizację funkcji państwa

1. Wstęp

Jednym z czołowych tematów podejmowanych we współczesnej ekonomii, w obszarze finansów publicznych, jest zagadnienie wywiązywania się z powierzonych rynkowi oraz państwu zadań. Jak wiadomo istnieją różne przyczyny, które mogą sprawić, że rynek nie jest efektywny: zawodność konkurencji, zakłócenia wynikające z istnienia dóbr publicznych, niedostosowanie wynikające z efektów zewnętrznych, niekompletność rynków, zawodność wynikająca z niepełnej informacji, bezrobocie, inflacja i niedobór równowagi, zła organizacja wykorzystania dostępnych zasobów. Brak zdolności do pełnej regulacji wyłącznie przez czynniki rynkowe uznaje się za uzasadnienie ingerencji państwa w mechanizm rynkowy.

Transformacja roli państwa polega na ograniczeniu jego dotychczasowych zadań, ale nie oznacza to, że jego rola zanika lub staje się mniej istotna, dzieje się bowiem odwrotnie. Ten pozorny paradoks znika, gdy funkcje te rozdzieli się na operacyjne i systemowe [1]; operacyjne rzeczywiście ulegają ograniczeniu, natomiast zapotrzebowanie na systemowe rośnie. Trzeba przy tym podkreślić, że funkcjonujący w ramach państwa system finansów publicznych musi być zrozumiały i akceptowany przez podmioty gospodarcze – przez przedsiębiorców i gospodarstwa domowe.

Z doświadczeń państw członkowskich Unii Europejskiej wynika, że efektywne wydatkowanie środków publicznych w średnim okresie ułatwia i usprawnia polityczny proces podejmowania decyzji (np. na poziomie Rady Ministrów) doty-

* Ministerstwo Finansów

czących realokacji wydatków w ramach szerokiej kategorii wydatków publicznych, przez co pozwala na stosunkowo bezbolesny wzrost wydatków lub ich obniżenie, w stosunku do wcześniej zaplanowanego poziomu. Ponadto w literaturze dotyczącej wyników gospodarowania środkami budżetowymi duży nacisk został położony na stałe ograniczenia budżetowe (efektywna kontrola zagregowanych kategorii wydatków), które stanowią warunek wstępny decentralizacji kontroli zarządzania i uwolnienia realokacji wydatków w ramach szerokiej kategorii wydatków publicznych [2]. W związku z tym podstawowe kryterium podziału wydatków publicznych wiąże się z właściwą (efektywną, przejrzystą) organizacją funkcji wykonywanych przez państwo na rzecz obywateli i właśnie temu podziałowi poświęcony będzie niniejszy artykuł. Istotne jest bowiem, aby wykorzystując dostępne narzędzia do prowadzenia polityki fiskalnej, czynić to w sposób jak najbardziej efektywny i przejrzysty oraz dobrze zorganizowany – co jest główną tezą poniższych rozważań, a ich celem jest zaprezentowanie stosowanych w tym zakresie narzędzi.

Poddając analizie redystrybucyjną rolę finansów publicznych od drugiej połowy XIX wieku i przez cały wiek XX, zaobserwować można, że miał miejsce wzrost zapotrzebowania na środki publiczne, stąd szczególnie istotne jest, aby redystrybuować je w sposób efektywny i przejrzysty. Już na przełomie wieków zostało opisane prawo, sformułowane przez A. Wagnera. Jego zdaniem wraz z postępem i rozwojem gospodarki oraz kultury obserwowana jest wyraźna tendencja do wzrostu publicznej aktywności państwa w obszarze dwóch organicznych celów państwa [3]. Za organiczne cele państwa Wagner uznawał zapewnienie porządku (prawo i siła), a także kulturę i dobrobyt. W ujęciu syntetycznym teza określana jako tzw. prawo Wagnera sprowadzana jest do prawa wzrastających wydatków publicznych. W myśl tego prawa wraz z rozwojem społecznym władze publiczne (zwłaszcza państwowe) zgłaszają popyt na coraz większe dochody i dokonują coraz większych wydatków, gdyż potrzeby zbiorowe rosną szybciej niż indywidualne. W związku z niniejszym istotne jest, aby we właściwy sposób nimi zarządzać. W Polsce obecnie prowadzonych jest szereg działań w tym zakresie – przeglądowi doświadczeń w zarządzaniu środkami publicznym poświęcono pierwszą część niniejszego artykułu, zaś wykorzystanie najlepszych wzorców i rozwiązań światowych w zakresie budżetu zadaniowego opisano w kolejnych częściach.

2. Wyzwania stojące przed Polską

Doświadczenia ostatniego światowego kryzysu finansowego z lat 2008–2009 pokazały, że gospodarka polska jest relatywnie odporna na skutki zewnętrznych wstrząsów. Wraz z ożywieniem w handlu światowym i poprawą koniunktury u głównych partnerów handlowych Polski, w tym w Niemczech, gdzie wzrost PKB

w 2010 r. (3,6%) był najwyższy od początku lat dziewięćdziesiątych, wzrost PKB w Polsce przyspieszył w ubiegłym roku do 3,8%. Głównym czynnikiem wzrostu był popyt krajowy, w tym konsumpcja gospodarstw domowych i przyrost rzeczowych środków obrotowych, a także zasilenie w postaci środków europejskich. Wśród czynników, które miały wpływ na bardzo dobre wyniki gospodarki polskiej, na tle innych krajów, należy wymienić silny impuls fiskalny w postaci znacznej redukcji klina podatkowego (obniżka składki rentowej oraz stawek PIT) oraz wprowadzenia dodatkowych ulg podatkowych zwiększających dochody do dyspozycji gospodarstw domowych (tzw. becikowe). Powyższe zmiany, wspierając popyt konsumpcyjny, pomogły istotnie ograniczyć skalę spowolnienia gospodarczego wynikającego z kryzysu światowego. Negatywną stroną takiej polityki było to, że impuls fiskalny znalazł odzwierciedlenie w znaczącym wzroście deficytu strukturalnego, który osiągnął w latach 2009–2010 odpowiednio poziom 7,3% i 7,9% PKB.

Wysoki deficyt strukturalny jest poważnym zagrożeniem dla stabilności wzrostu gospodarczego w kolejnych latach. W istotnym zakresie ogranicza on potencjalną przestrzeń dla działania automatycznych stabilizatorów koniunktury oraz dyskrejonalnych działań polityki fiskalnej mających na celu łagodzenie skutków przyszłych kryzysów gospodarczych.

Konsekwencją przekroczenia przez deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych jeszcze w 2008 r. wartości referencyjnej 3,0% PKB było podjęcie przez Radę Ecofin decyzji o istnieniu w Polsce nadmiernego deficytu i wydanie zaleceń dotyczących jego redukcji. Wysoki poziom deficytu nie jest jednak wyłącznie polskim problemem. Działania antykryzysowe podejmowane w wielu państwach oraz bezpośrednie skutki ograniczenia aktywności ekonomicznej sektora prywatnego sprawiły, że w tych krajach zarówno rozwijających się, jak i rozwiniętych odnotowano znaczny wzrost nierównowagi finansów publicznych – w aż 24 z 27 państw UE stwierdzono istnienie nadmiernego deficytu.

Zgodnie z zaleceniami Komisji Europejskiej [4], Polska powinna do 2012 r. zredukować nadmierny deficyt w sposób wiarygodny i trwały. Powyższy cel jest wpisany w szereg działań naprawczych i stabilizacyjnych związanych z prowadzoną w Polsce konsolidacją finansów publicznych. Wprowadzona w 2011 r. nowelizacja ustawy o finansach publicznych zawiera mechanizmy, które ograniczają wzrost wydatków sektora rządowego i samorządowego. Zmniejszenie relacji wydatków publicznych w stosunku do PKB oraz zmiana struktury tych wydatków będzie efektem m.in. działania wydatkowej reguły dyscyplinującej, odnoszącej się do wydatków elastycznych i nowych wydatków prawnie zdeterminowanych (tzw. sztywnych). Reguła pozwala na maksymalny wzrost tej grupy wydatków o 1% w ujęciu realnym [5]. Redukcji wydatków sprzyjać ma też obowiązek lokowania wolnych środków przez niektóre jednostki sektora w formie depozytu

u Ministra Finansów, co znacznie ograniczy koszty związane z zarządzaniem bieżącą płynnością sektora.

Realizacja zaplanowanej konsolidacji fiskalnej wzmocni wiarygodność i fundamenty polskiej gospodarki. Pozwoli również na uniknięcie ryzyka związanego z przekroczeniem przez dług publiczny drugiego progu ostrożnościowego (55% PKB). Potencjalne przekroczenie tego poziomu wiązałoby się z koniecznością uruchomienia sankcji wynikających z ustawy o finansach publicznych [6]. Zgodnie z aktualnymi prognozami makroekonomicznymi zawartymi w Wieloletnim Planie Finansowym Państwa [7] (WFPF) nie przewiduje się, aby dług publiczny był wyższy niż 55% PKB. Co więcej, w całym tym okresie prognozuje się stopniowe obniżenie powyższej relacji do ok. 50% w 2014 r. Oznacza to równocześnie, że relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych (liczonego według metodyki stosowanej w ramach procedury nadmiernego deficytu) do PKB nie przekroczy progu 60%, który w traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej przewidziano jako referencyjny dla krajów członkowskich UE.

Najważniejszym instrumentem z punktu widzenia niniejszego artykułu, sprzyjającym optymalizacji i przejrzystości wykorzystania środków publicznych, jest budżet zadaniowy. Rozwiązanie problemu poprawy jakości świadczonych usług publicznych oraz poprawy efektywności instytucji publicznych (ograniczenia kosztów) nie było możliwe przy utrzymaniu tradycyjnej formy budżetowania. Podejście praktykowane od lat w krajach najbardziej rozwiniętych to wprowadzenie do sektora publicznego metod planowania wydatków na podstawie wyznaczonych zadań, celów i pomiarów efektów. Istotą rozwiązania jest powiązanie środków finansowych z określonym zadaniem (z reguły układ zadań jest odmienny od dotychczas stosowanych tytułów wydatkowych i szczegółowych podziałów klasyfikacyjnych wydatków) i przypisanym zadaniu miernikiem realizacji celu. Zastosowanie tej metody, w Polsce określanej mianem budżetu zadaniowego, wydaje się warunkiem koniecznym dla próby optymalizacji wykorzystania środków publicznych.

W obecnym układzie klasyfikacji budżetowej niektóre wydatki państwa na konkretny cel znajdują się w różnych pozycjach, co utrudnia ich wyodrębnienie i tym samym uzyskanie informacji o tym, ile łącznie środków publicznych przekazuje państwo poszczególnym instytucjom na cele, które mają być przez nie wspólnie realizowane. Podstawowym zadaniem tradycyjnego budżetu jest odpowiedź na pytanie, ile pieniędzy poszczególne ministerstwa i urzędy powinny wydatkować na dany rodzaj prowadzonej działalności. Utrudniona jest odpowiedź na pytanie, czy i w jakim stopniu cele zostaną osiągnięte wspólnymi działaniami i środkami różnych dysponentów, a także jakich konkretnych rezultatów może oczekiwać społeczeństwo, które środki te powierzyło państwu poprzez płacenie podatków. Odpowiedź na to pytanie daje budżet zadaniowy [8].

Wśród zalet budżetu zadaniowego wskazać można:

- większą przejrzystość i zrozumiałość podziału środków; operuje się bowiem jasnymi celami i zadaniami, które stoją przed instytucjami państwowymi, a nie odnosi się jedynie do kategorii wydatkowych zawartych w tradycyjnej klasyfikacji budżetowej;
- możliwość lepszej oceny efektywności wydawanych środków; jeśli określa się cel wraz z miernikami jego realizacji – to pojawia się również możliwość oceny, w jakim stopniu udało się go osiągnąć; efekty daje się wyliczyć i porównać z kosztami, co jest podstawą podejmowania racjonalnych decyzji na temat dalszej realizacji zadań/podzadań oraz funkcjonowania i finansowania instytucji publicznych; co więcej, dokładnie wiadomo, kto odpowiada za osiągnięcie tych efektów – wzrasta więc odpowiedzialność urzędników wobec społeczeństwa; urząd zostaje bowiem postawiony w roli przedsiębiorstwa, które zawarło ze społeczeństwem swoisty kontrakt na realizację konkretnych zadań, uzgodniło cele do realizacji, otrzymało odpowiednie środki i może być rozliczane z wyników;
- większą elastyczność wydawania pieniędzy; w budżecie zadaniowym można w większym stopniu pójść śladem rozwiązań stosowanych w sektorze prywatnym; skoro wiemy, jakie cele i zadania mają być zrealizowane, czemu nie dać realizatorom znacznie więcej swobody w ich osiągnięciu, oczywiście przy zachowaniu zasady legalności dokonywanych działań;
- wydłużenie horyzontu planowania; w tradycyjnym budżecie podział środków ustala się co roku, głównie na podstawie struktury z lat ubiegłych, uwzględniającej zobowiązania ustawowe, wskazujące na konkretną alokację środków; przy sporządzaniu budżetu zadaniowego oczywiste staje się, że rzadko które z zadań, stojących przed państwem, da się zrealizować w ciągu jednego roku kalendarzowego; potrzebne jest planowanie wieloletnie, z rozpisaniem realizacji zadań na poszczególne lata i z możliwością śledzenia postępów w realizacji celu.

Zgodnie z definicją polską budżet zadaniowy traktowany jest jako metoda zarządzania środkami publicznymi w postaci skonsolidowanego planu wydatków jednostek sektora finansów publicznych – sporządzanego w horyzoncie dłuższym niż rok, w układzie funkcji państwa, zadań i podzadań budżetowych wraz z miernikami określającymi stopień realizacji celu. Z wyżej sformułowanej definicji budżetu zadaniowego wynika potrzeba przeprowadzenia dyskusji w sprawie podstawowych pojęć, tj. celu i miernika w kontekście osiągnięcia danych rezultatów, dlatego zajmiemy się tymi dwoma zagadnieniami, zaczynając od mierników.

Mierniki w ramach budżetu zadaniowego są częścią składową konkretnego systemu – zwanego systemem pomiaru wykonania celów/zadań (*Performance Measurement System*). Pomiar wykonania zadań jest ciągłym procesem monitorowania i raportowania w zakresie osiągnięć danego zadania lub programu,

dotyczących w szczególności postępu w realizacji określonych wcześniej celów*. Mierniki wykonania zadań dotyczyć mogą rodzaju lub poziomu działalności (procesy), bezpośrednich produktów i usług tworzonych przez program (wyniki) i/lub rezultatów związanych z tymi produktami oraz usługami (skutki). Przez program należy rozumieć działalność, projekt, funkcję lub politykę, która ma zdefiniowany cel lub zbiór celów. Inaczej ujmując, pomiar wykonania celów/zadań jest instrumentem służącym ocenie postępu w stosunku do założonych celów danego programu lub zadania. System pomiaru obejmuje:

- gromadzenie danych dotyczących „procesu produkcji”, który polega na działaniach zmierzających do przekształcenia nakładów w efekty, tj. dobra lub usługi świadczone na zewnątrz (zazwyczaj dla obywateli) jednostki sektora finansów publicznych;
- ocenę skutków – ekonomicznych lub społecznych zmian wynikających z danego zadania lub programu oraz porównywanie ich z założonymi celami.

Celem systemu pomiaru wykonania zadań jest poprawa zarządzania, zwiększenie rozliczalności oraz poprawa procesu podejmowania decyzji – zarówno w czasie teraźniejszym, jak i przyszłym [9]. Podobne cele i zadania dotyczą również monitoringu oraz ewaluacji programów.

Mierniki, gdy są we właściwy sposób sformułowane, dostarczają informacji o stopniu realizacji celów/zadań, które wykorzystywane są w procesie zarządzania zadaniowego jednostkami sektora finansów publicznych. Informacja zadaniowa wykorzystywana jest do:

- pomiaru postępu w osiąganiu celów strategicznych, taktycznych i operacyjnych,
- promowania rozliczalności jednostek sektora finansów publicznych,
- porównywania kosztów wykonania zadań w celu szukania okazji do poprawy,
- uczenia się jednostek od innych jednostek.

Proces pomiaru stopnia realizacji celów składa się z następujących elementów: celów wykonania zadań, czyli oczekiwanych (pożądanych) skutków działań jednostek sektora finansów publicznych; mierników wykonania celów/zadań, tj. ilościowych lub jakościowych cech wykonania zadań; oczekiwanego wykonania zadań, tj. pożądanego poziomu wykonania zadań w odniesieniu do każdego z wykorzystywanych mierników; rezultatów wykonania zadań, czyli bieżącego poziomu wykonania zadań w odniesieniu do każdego z wykorzystywanych mierników.

Każda jednostka sektora finansów publicznych, przystępując do pomiaru stopnia realizacji celów, musi sobie odpowiedzieć na dwa podstawowe pytania:

* Dany program składać się może z kilku zadań, podzadań bądź, w polskiej metodologii, może być równoznaczny z danym zadaniem państwa.

- jakich obszarów jej działalności powinny dotyczyć mierniki stopnia realizacji celów,
- jakie elementy tej działalności powinny być mierzone.

Według najbardziej ogólnej definicji cel to pożądany przyszły stan rzeczy, który pragnie osiągnąć osoba lub organizacja. Innymi słowy, jest to pożądany stan docelowy podejmowanych działań.

Za najważniejsze generalne zasady, które powinny być zachowane przy poprawnym formułowaniu celów – niezależnie od tego, czy mają dotyczyć one funkcjonowania organizacji biznesowej czy instytucji sektora publicznego – uważa się powszechnie:

- **Konkretność.** Cel powinien być zdefiniowany jasno, precyzyjnie, jednoznacznie, nie powinno być w nim mglistości, ogólnikowości i niejasności. Innymi słowy, powinien być przejrzysty i czytelny dla wszystkich interesariuszy.
- **Mierzalność.** Dobrze sformułowany cel powinien zawierać metody pomiaru (ilościowego lub jakościowego) stopnia realizacji. Cel, w przypadku którego nie istnieje możliwość pomiaru stopnia realizacji, nie ma z definicji szans spełnić swojej roli – w rzeczywistości nie może odgrywać żadnej roli motywacyjnej, a co najwyżej może stanowić ogólne określenie kierunku działań.
- **Akceptowalność.** Wszyscy najważniejsi interesariusze powinni zgodzić się z wyznaczonym celem (w drodze odpowiedniej procedury), a przynajmniej go zaakceptować, uznając jednocześnie za możliwy do osiągnięcia. W przeciwnym razie realizacja celu może być utrudniona lub uniemożliwiona przez prawdopodobny sabotaż ze strony niektórych ważnych uczestników realizacji.
- **Realistyczność.** Cel musi być sformułowany w sposób realistyczny i dający szansę realizacji, a jednocześnie musi istnieć przekonanie, że realizacja celu ma sens z punktu widzenia potrzeb.
- **Ograniczenie czasowe.** Osiągnięcie celu musi być zaplanowane w rozsądnym horyzoncie czasowym. Brak określenia horyzontu czasowego (istnienia jasnego terminarza osiągnięcia celu) oznacza, że cel najprawdopodobniej nigdy nie zostanie zrealizowany [10].

3. Rozwój prac nad budżetem zadaniowym

Obserwatorzy zewnętrzni dostrzegają, że Polska jest krajem, który konsekwentnie reformuje swój system finansów publicznych poprzez wdrażanie nowoczesnych metod zarządzania finansami publicznymi, w tym m.in. budżetu zadaniowego [11]. Powyższe stwierdzenie oparte jest na opiniach najważniejszych organizacji międzynarodowych, które na całym świecie promują inicjatywy na

rzecz doskonalenia i modernizacji systemów finansów publicznych. Do instytucji wspierających reformy finansów publicznych w postaci budżetowania zadaniowego oraz wieloletniego planowania wydatków należą m.in.: Bank Światowy, Międzynarodowy Fundusz Walutowy, Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD), a także Unia Europejska, która w Polsce finansowo wspiera realizację reform. Koncepcja wdrożenia nowej metody budżetowania znajduje w naszym kraju niekwestionowane poparcie także wśród krajowych środowisk eksperckich oraz akademickich, zajmujących się problematyką finansów publicznych, w tym – zagadnieniami jakości usług publicznych i optymalnej alokacji środków. W Polsce w latach 2008–2009 znajdowaliśmy się w pierwszym stadium wdrażania budżetu zadaniowego, którego efekty zawarte zostały w uzasadnieniach do ustawy budżetowej na dany rok, a także rocznych sprawozdaniach z wykonania ustawy budżetowej, przedstawianych przez Radę Ministrów Parlamentowi i Najwyższej Izbie Kontroli, zawierających informację o wykonaniu zadaniowego planu wydatków za dany rok budżetowy.

W wyniku systematycznych działań opracowano zręby metodologii budżetu zadaniowego, które mimo że podlegały kolejnym przekształceniom o charakterze systemowym, typowym dla tego typu reform – w wielu założeniach zachowały niezmienną aktualność. W szczególności dotyczy to implementacji funkcjonujących w opracowaniach międzynarodowych standardów w zakresie stanowienia celów i mierników, dążenia do objęcia budżetem zadaniowym jak największej części wydatków budżetu państwa, ustalenia dwóch podstawowych poziomów struktury (zadań i podzadań), a także dodatkowego poziomu – działań.

W zadaniowym planie wydatków na 2008 r. dysponenti poszczególnych części wykazywali swoje wydatki w ujęciu instytucjonalnym, prezentując te części budżetowe (lub ich fragmenty), za które byli odpowiedzialni. Dzięki takiemu założeniu struktura zadaniowego planu wydatków była już – w pewien sposób – przełożeniem treści ustawy budżetowej na ujęcie o charakterze programowym, przy czym elementy tej struktury zbudowane były odrębnie przez każdego z dysponentów. Ponadto zadaniowy plan wydatków na rok 2008 został sformułowany, mimo początkowych zamierzeń, jedynie w układzie jednorocznym i dla wybranej grupy dysponentów (wyłączono instytucje w przypadku których – z uwagi na ich przedmiot działalności, rozbudowane struktury terenowe lub charakter obsługowy – metodologia planowania w układzie zadaniowym wymagała dłuższego przygotowania)*.

* W uzasadnieniu do ustawy budżetowej na rok 2008 w układzie budżetu zadaniowego zaprezentowano jedynie 44% wydatków budżetowych. Takie rozwiązanie było właściwe dla początkowego etapu rozwoju tego systemu, kiedy proponowane rozwiązania metodologiczne były niezmiernie trudne do praktycznego zastosowania przez dysponentów nawet w przypadku przyjęcia jednorocznego horyzontu planowania zadaniowego.

4. Struktura wydatków publicznych w układzie zadaniowym – stworzenie koncepcji podziału zadań państwa ze względu na realizowane funkcje

Przygotowany w 2008 roku zadaniowy plan wydatków na lata 2009–2011 został ułożony w nowym układzie, według 22 podstawowych funkcji państwa, które grupują wydatki wszystkich dysponentów części budżetowych według podstawowych działalności – polityk prowadzonych przez państwo.

W związku z takim zagregowanym układem wydatków istnieje możliwość uzyskania przejrzystej informacji, jaki jest całościowy poziom finansowania poszczególnych głównych rodzajów działalności państwa. W celu uniknięcia nadmiernej szczegółowości poziomów wyodrębnionych w klasyfikacji zadaniowej i osiągnięcia odpowiedniej przejrzystości budżetu, dla każdej z 22 funkcji wyodrębniono zadania (166 w 2008 r.; 151 w 2009 r.; 145 w 2010; 117 w 2011 r.), które w sposób syntetyczny grupują działania służące osiągnięciu jednego celu.

Założono, że zarówno funkcja państwa, jak i zadanie może być realizowane przez wielu dysponentów. Trzeci prezentowany poziom stanowią podzadania (454 w 2008 r.; 599 w 2009 r.; 453 w 2010; 389 w 2011 r.), które dysponenci części budżetowych sami zdefiniowali w ramach realizowanych przez siebie zadań.

Taki sposób prezentacji zwiększa przejrzystość budżetu. Korzyści wynikające z zastosowania nowoczesnego narzędzia zarządzania finansami publicznymi będą możliwe do uzyskania jedynie w przypadku, kiedy prawidłowo działać będzie mechanizm zapewniający uzyskiwanie rzetelnych i użytecznych informacji dotyczących skuteczności i efektywności poszczególnych polityk, a więc danych mówiących o celach wyznaczonych dla poszczególnych obszarów działalności państwa i stopniu ich osiągnięcia. Wyodrębnione funkcje wskazują na dany obszar działania państwa i zostały zaprezentowane poniżej [12].

Funkcja 1. „Zarządzanie państwem” obejmuje swym zakresem obszar państwa odpowiedzialny za zapewnienie prawidłowego funkcjonowania organów władzy państwowej. Funkcja ta obejmuje zróżnicowane zadania państwa, w tym dotyczące bardzo wąskiego czy specjalistycznego zakresu.

Funkcja 2. „Bezpieczeństwo wewnętrzne i porządek publiczny” obejmuje swym zakresem obszar państwa odpowiedzialny za ochronę bezpieczeństwa i porządku publicznego, funkcjonowanie prokuratury, ochronę granicy państwa i kontrolę ruchu granicznego. Ponadto przedmiotem działań jest zarządzanie kryzysowe, obrona cywilna, ochrona przeciwpożarowa, przeciwdziałanie skutkom klęsk żywiołowych i innych podobnych zdarzeń zagrażających bezpieczeństwu powszechnemu, a także sprawy ratownictwa górskiego i wodnego.

Funkcja 3. „Edukacja, wychowanie i opieka” obejmuje swym zakresem obszar państwa odpowiedzialny za sprawy kształcenia, nauczania, wychowania, kultury fizycznej dzieci i młodzieży, szkolnictwa wyższego, organizacji dziecięcych i młodzieżowych, udzielania pomocy materialnej dzieciom i młodzieży oraz międzynarodowej współpracy dzieci i młodzieży.

Funkcja 4. „Zarządzanie finansami państwa” – w ramach tej funkcji znajdują się dwa obszary: finanse publiczne oraz instytucje finansowe. W zakresie finansów publicznych funkcja obejmuje realizację dochodów i wydatków budżetu państwa, obsługę długu publicznego, finansowanie jednostek realizujących zadania objęte budżetami publicznymi, kontrolę skarbową, problematykę cen, gier losowych i zakładów wzajemnych, rachunkowości i prawa dewizowego. W obszarze instytucji finansowych funkcja obejmuje regulacje odnoszące się do funkcjonowania banków, zakładów ubezpieczeń, funduszy powierniczych i innych instytucji finansowych oraz funkcjonowanie rynku finansowego, w tym obrotu papierami wartościowymi.

Funkcja 5. „Ochrona praw i interesów Skarbu Państwa” obejmuje swym zakresem obszar odpowiedzialności państwa za sprawy dotyczące gospodarowania mieniem Skarbu Państwa, w tym komercjalizację przedsiębiorstw państwowych, prywatyzację spółek z udziałem Skarbu Państwa, a także ochronę interesów Skarbu Państwa oraz zastępstwo procesowe Skarbu Państwa.

Funkcja 6. „Polityka gospodarcza kraju” obejmuje swym zakresem obszar państwa odpowiedzialny za sprawy gospodarki, działalności gospodarczej i współpracy gospodarczej z zagranicą, energetyki, w tym bezpieczeństwa funkcjonowania systemów energetycznych oraz własności przemysłowej. Obejmuje również problematykę dotyczącą poczty i telekomunikacji, nadzoru i kontroli nad zakładami górnictwymi, statystyki publicznej, ochrony konkurencji i konsumentów.

Funkcja 7. „Gospodarka przestrzenna, budownictwo i mieszkalnictwo” obejmuje swym zakresem obszar państwa odpowiedzialny za sprawy zagospodarowania przestrzennego, architektury, budownictwa, nadzoru architektoniczno-budowlanego, gospodarki nieruchomościami, mieszkalnictwa, polityki miejskiej, rządowych programów rozwoju infrastruktury komunalnej, a także sprawy geodezji i kartografii.

Funkcja 8. „Kultura fizyczna” obejmuje swym zakresem obszar państwa odpowiedzialny za sprawy kultury fizycznej, rekreacji i rehabilitacji ruchowej, sportu dzieci i młodzieży, sportu kwalifikowanego oraz sportu osób niepełnosprawnych.

Funkcja 9. „Kultura i dziedzictwo narodowe” obejmuje swym zakresem obszar państwa odpowiedzialny za sprawy rozwoju i opieki nad materialnym i niematerialnym dziedzictwem narodowym oraz sprawy działalności kulturalnej, w tym mecenatu państwowego nad tą działalnością.

Funkcja 10. „Nauka polska” obejmuje swym zakresem obszar państwa odpowiedzialny za sprawy nauki, w tym badań naukowych i prac rozwojowych. Ponad-

to obejmuje zadania i działania państwa w obszarze rozwoju nauki, jej promocji, integracji i upowszechniania oraz wzbogacenia kultury narodowej.

Funkcja 11. „Bezpieczeństwo zewnętrzne i nienaruszalność granic” obejmuje swym zakresem obszar państwa odpowiedzialny za sprawy obrony państwa oraz funkcjonowania Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, a także udziału Rzeczypospolitej Polskiej w wojskowych przedsięwzięciach organizacji międzynarodowych oraz wywiązywania się ze zobowiązań militarnych wynikających z umów międzynarodowych.

Funkcja 12. „Środowisko” obejmuje obszar państwa odpowiedzialny za sprawy ochrony i kształtowania środowiska oraz racjonalnego wykorzystywania jego zasobów, ochrony przyrody, geologii, gospodarki zasobami naturalnymi, kontroli przestrzegania wymagań ochrony środowiska oraz badania stanu środowiska, leśnictwa, ochrony lasów i gruntów leśnych, łowiectwa oraz stosowanie organizmów genetycznie zmodyfikowanych. W ramach funkcji realizowana jest ochrona przeciwpowodziowa oraz przedsięwzięcia jej służące.

Funkcja 13. „Zabezpieczenie społeczne i wspieranie rodziny” obejmuje swym zakresem obszar państwa odpowiedzialny za sprawy zabezpieczenia społecznego, w tym funduszy emerytalnych, zaopatrzenia społecznego, rehabilitacji społecznej osób niepełnosprawnych, kombatanatów i osób represjonowanych, działalności pożytku publicznego. Obejmuje również system opieki nad dzieckiem i rodziną.

Funkcja 14. „Rynek pracy” obejmuje swym zakresem obszar państwa odpowiedzialny za sprawy zatrudnienia, przeciwdziałania bezrobociu, rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych, stosunków i warunków pracy, wynagrodzeń i świadczeń pracowniczych, sporów zbiorowych oraz związków zawodowych i organizacji pracodawców.

Funkcja 15. „Polityka zagraniczna” obejmuje swym zakresem obszar państwa odpowiedzialny za sprawy stosunków Rzeczypospolitej Polskiej z innymi państwami oraz z organizacjami międzynarodowymi, reprezentowania i ochrony interesów Rzeczypospolitej Polskiej i jej obywateli oraz polskich osób prawnych za granicą, promocji Rzeczypospolitej Polskiej i języka polskiego.

Funkcja 16. „Sprawy obywatelskie” obejmuje swym zakresem obszar państwa odpowiedzialny za sprawy organizacji urzędów administracji publicznej oraz procedur administracyjnych, podziału administracyjnego państwa, ewidencji ludności, dowodów osobistych i paszportów, rejestracji stanu cywilnego oraz koordynacji działań związanych z polityką migracyjną państwa oraz wspierania Polonii i Polaków za granicą. Obejmuje również sprawy z zakresu stosunków Państwa z kościołami i związkami wyznaniowymi oraz związane z mniejszościami narodowymi i etnicznymi oraz językami regionalnymi.

Funkcja 17. „Kształtowanie rozwoju regionalnego” kraju obejmuje swym zakresem obszar państwa odpowiedzialny za sprawy programowania i koordynacji

polityki rozwoju, opracowywania dokumentów programowych z zakresu rozwoju społeczno-gospodarczego kraju, w tym będących podstawą do pozyskiwania środków rozwojowych z Unii Europejskiej i z innych źródeł zagranicznych, wykonywania zadań państwa członkowskiego Unii Europejskiej dotyczących funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności.

Funkcja 18. „Sprawiedliwość” obejmuje swym zakresem obszar państwa odpowiedzialny za sprawy sądownictwa, wykonywania kar ograniczenia i pozbawienia wolności, środków wychowawczych oraz środków poprawczych orzekanych przez sądy, a także sprawy pomocy postpenitencjarnej. W ramach funkcji realizowany jest konstytucyjny obowiązek państwa, którym jest zapewnienie obywatelom prawa do sądu.

Funkcja 19. „Infrastruktura transportowa” obejmuje swym zakresem obszar państwa odpowiedzialny za sprawy funkcjonowania oraz rozwoju infrastruktury transportu, w szczególności budowy, modernizacji, utrzymania i ochrony dróg publicznych, w tym autostrad, a także kolei, lotnisk i portów lotniczych oraz śródlądowych dróg wodnych. Obejmuje również sprawy z zakresu transportu morskiego, żeglugi morskiej oraz portów.

Funkcja 20. „Zdrowie” obejmuje swym zakresem obszar państwa odpowiedzialny za sprawy ochrony zdrowia i zasady organizacji opieki zdrowotnej. W ramach tej funkcji finansowane jest m.in. wykonywanie wysokospecjalistycznych świadczeń na rzecz obywateli, realizacja programów polityki zdrowotnej, realizacja zadań z zakresu zabezpieczenia działania ratownictwa medycznego, a także zapewnienie funkcjonowania publicznej służby krwi, działania z zakresu nadzoru sanitarno-epidemiologicznego, realizacja polityki lekowej państwa, nadzór farmaceutyczny.

Funkcja 21. „Polityka rolna i rybacka” obejmuje swym zakresem obszar państwa odpowiedzialny za zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego, wzrostu konkurencyjności polskiego sektora rolnego oraz zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich. Obejmuje również sprawy z zakresu kształtowania ustroju rolnego i ochrony gruntów przeznaczonych na cele rolnicze, a także sprawy przetwórstwa i przechowalnictwa rolno-spożywczego oraz rozwoju rynków rolnych, w tym wspólnotowych mechanizmów interwencyjnych.

Funkcja 22. „Planowanie strategiczne oraz obsługa administracyjna i techniczna” obejmuje działania mające charakter wspólny dla zadań realizowanych w zakresie całej części budżetowej lub danej jednostki realizującej poszczególne zadania, których nie udaje się przypisać do żadnego z zadań wyodrębnionych w ramach pozostałych 21 funkcji. Zalicza się tu przede wszystkim działalność związaną z zarządzaniem, koordynacją merytoryczną działalności oraz planowaniem strategicznym i operacyjnym.

5. Praktyczne efekty wykorzystania nowej metody zarządzania finansami państwa

5.1. Nowy model zarządzania rozwojem kraju

Przyporządkowanie wydatków państwa do poszczególnych funkcji pozwala m.in. na efektywne i jednoznaczne powiązanie bieżącej polityki fiskalnej prowadzonej przez rząd ze średnio- i długoterminowymi kierunkami polityki gospodarczej, czyli z programowaniem strategicznym i prowadzeniem polityki rozwoju rozumianej jako zespół wzajemnie powiązanych działań podejmowanych i realizowanych w celu zapewnienia trwałego i zrównoważonego rozwoju kraju, spójności społeczno-gospodarczej, regionalnej i przestrzennej, podnoszenia konkurencyjności gospodarki oraz tworzenia nowych miejsc pracy w skali krajowej, regionalnej i lokalnej [13]. Jednym z przedsięwzięć zmierzających do budowy spójnego systemu rozwoju kraju, zdefiniowanego w *Założeniach systemu zarządzania rozwojem kraju*, jest podjęta na podstawie *Planu uporządkowania strategii rozwoju*, inicjatywa zmierzająca do ograniczenia funkcjonujących dotychczas liczby strategii rozwoju – do 9 zintegrowanych strategii rozwoju, służących realizacji średniookresowej i długookresowej strategii rozwoju kraju i będących tzw. innymi strategiami rozwoju w rozumieniu ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju [14]. Umożliwi to przyjęcie zintegrowanego, ponadsektorowego i skoordynowanego podejścia do problemów społeczno-gospodarczych, a w perspektywie długoterminowej wygenerowanie impulsu modernizacyjnego, niezbędnego do sprostania wyzwaniom rozwojowym, które zdefiniowane zostały w rządowym dokumencie pt. *Polska 2030. Wyzwania rozwojowe*.

Na nowy system zarządzania rozwojem kraju składać się będą Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju (DSRK) oraz Koncepcja Przestrzennego Rozwoju Kraju i opracowany na jej podstawie Plan Zagospodarowania Przestrzennego Kraju. DSRK, zgodnie z ustawą o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, określi podstawowe uwarunkowania, cele i kierunki rozwoju społeczno-gospodarczego kraju oraz kierunki przestrzennego zagospodarowania kraju, przy uwzględnieniu zasady zrównoważonego rozwoju, w perspektywie co najmniej 15-letniej. Tym samym stworzone zostaną ramy dla aktualizowanej Średniookresowej Strategii Rozwoju Kraju oraz wspomnianych wyżej dziewięciu zintegrowanych strategii rozwoju. Istotnym instrumentem porządkującym planowanie strategiczne jest także Krajowy Program Reform, który służy realizacji celów *Strategii Europa 2020* w Polsce.

Zakończenie prac na dokumentami strategicznymi w najbliższym czasie pozwoli na pełne wdrożenie mechanizmu przekładania celów zapisanych w dokumentach strategicznych rządu na wydatki w układzie zadaniowym przy wykorzystaniu

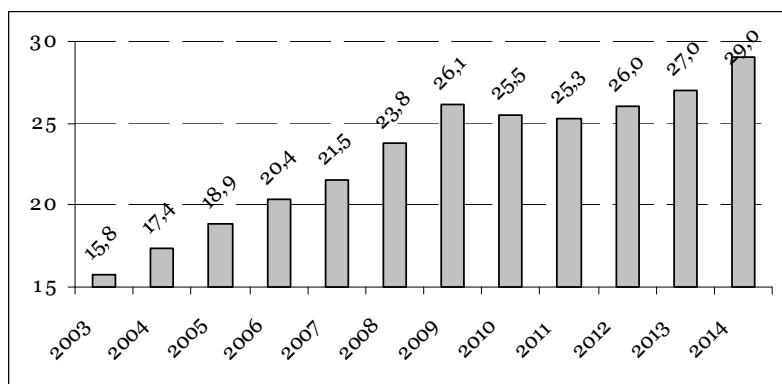
Wieloletniego Planu Finansowego Państwa (WPF) jako instrumentu łączącego programowanie strategiczne i planowanie budżetowe.

Wieloletni Plan Finansowy Państwa jest instrumentem porządkującym politykę finansową państwa w perspektywie średniookresowej – jest to 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, przy uwzględnieniu celów średniookresowej strategii rozwoju kraju oraz kierunków polityki społeczno-gospodarczej Rady Ministrów. Dwoisty charakter WPF powoduje, że instrument ten posiada szczególną rolę zarówno w ramach systemu zarządzania finansami państwa, jak i w ramach systemu zarządzania rozwojem kraju. Z jednej strony WPF na podstawie prognozowanych wielkości makroekonomicznych definiuje kierunki polityki fiskalnej, określa prognozy dochodów i wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich publicznych, a także dane dotyczące poziomu deficytu budżetowego oraz państwowego długu publicznego, zapewniając tym samym ramy dla prowadzenia stabilnej polityki finansowej oraz dalszej konsolidacji finansów publicznych. Z drugiej strony wskazane w dokumencie priorytety rozwojowe umożliwiają prorozwojową orientację wydatków publicznych i prowadzenie spójnej, kompleksowej polityki rozwoju kraju. Przy opracowaniu projektu ustawy budżetowej, w szczególności w układzie zadaniowym, konieczne jest także zapewnienie spójności decyzji wydatkowych ze wskazanymi w WPF priorytetami rozwojowymi.

Warto przytoczyć kilka przykładów, które wspierają postawioną na wstępie tezę i obrazują praktyczny aspekt redystrybucyjnej roli państwa – opisaną w układzie zadaniowym/funkcjonalnym, Wybrano funkcję 3 i 10, które zostały scharakteryzowane w poprzedniej części artykułu. W przypadku funkcji 3 „Edukacja, wychowanie i opieka” w WPF 2011–2014 określono dla niej dwa cele, a mianowicie są to: podniesienie poziomu jakości kształcenia oraz osiągnięcie do 2020 roku 90-procentowego wskaźnika upowszechnienia wychowania przedszkolnego. Zaprezentowany poniżej na wykresie miernik (rys. 1) odnosi się do celu pierwszego i obrazuje pozytywne zjawisko zachodzące w Polsce, a mianowicie, iż liczba aktywnych zawodowo pracujących z wyższym wykształceniem w liczbie aktywnych zawodowo pracujących ogółem sukcesywnie zwiększa swoją wartość. Należy dodać, że w perspektywie czteroletniej prognozy przewidują wzrost wartości tego miernika z 25,3% w roku 2011 do 29% w 2014 r.

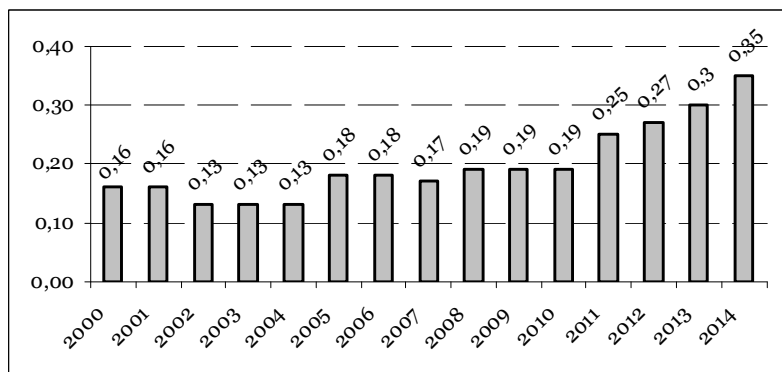
Inna z istotnych funkcji, którą realizuje państwo odnosi się do zagadnień związanych z nauką (funkcja 10) i tak też dla w WPF 2011–2014 określono dwa cele na poziomie funkcji „Nauka”; są to zwiększenie wykorzystania wyników badań naukowych w praktyce gospodarczej oraz wzrost jakości prowadzonych badań. Jeden z mierników rezultatów na poziomie funkcji, a mianowicie: nakłady sektora

przedsiębiorstw na B+R jako % PKB (BERD/GDP) zaprezentowano na rysunku 2. Wartość tego miernika sukcesywnie rośnie, w 2011 r. osiągnie wynik 0,25%, w latach 2012–2013 prognozuje się dalszy wzrost. W roku 2014 prognozy szacują wartość miernika na 0,35%.



Rys. 1. Liczba aktywnych zawodowo pracujących z wyższym wykształceniem w liczbie aktywnych zawodowo pracujących ogółem

Źródło: Wieloletni Plan Finansowy Państwa na lata 2011–2014, www.mf.gov.pl [20.12.2011]



Rys. 2. Nakłady sektora przedsiębiorstw na B+R jako % PKB (BERD/GDP)

Źródło: Wieloletni Plan Finansowy Państwa na lata 2011–2014, www.mf.gov.pl [20.12.2011]

Zaprezentowanie celów wraz ze wskazaniem efektów, które zamierza się osiągnąć w ramach poszczególnych funkcji państwa, pozwala, podobnie jak w przedsiębiorstwie rynkowym, pokazać, jakie będą efekty poniesionych nakładów

w horyzoncie kilkuletnim. W chwili przystąpienia do prac nad budżetem państwa znane będą już kierunki i cele polityki rządu, w które wpisywać się będą realizowane w danym roku budżetowym zadania wraz z celami i miernikami. Wieloletni Plan Finansowy Państwa w sposób bezpośredni ma być narzędziem wiążącym planowanie strategiczne z corocznymi decyzjami o alokacji środków publicznych na etapie konstruowania ustawy budżetowej.

6. Podsumowanie

Wdrażane rozwiązania z zakresu budżetu zadaniowego wpisują się w szeroko zakrojone reformy sektora finansów publicznych, ukierunkowane na zwiększenie jego stabilności, przejrzystości funkcjonowania, podniesienie efektywności wydatkowania środków publicznych, oszczędniejsze, bardziej racjonalne i ukierunkowane prorozwojowo gospodarowanie ograniczonymi zasobami publicznymi w perspektywie wieloletniej. Informacje o efektywności działań administracji publicznej pozyskiwane dzięki budżetowi zadaniowemu służyć mogą zarówno samej administracji – do usprawniania wewnętrznych procesów zarządzania operacyjnego (na poziomie poszczególnych jednostek sektora finansów publicznych) oraz do prowadzenia polityki opartej na dowodach (*evidence-based policy*) – jak też obywatelom. Dla wyborców, podatników, odbiorców usług publicznych tworzy się szersze możliwości dialogu społecznego dotyczącego głównych kierunków i priorytetów wydatkowania środków publicznych. Systemowy i systematyczny pomiar stopnia realizacji celów zadań publicznych umożliwia także adekwatną ocenę władz publicznych i administracji publicznej – na podstawie osiągniętych rezultatów.

Literatura

- [1] Owsiak S., *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, PWN, Warszawa 2008.
- [2] Tomkiewicz J., *Finanse publiczne a wzrost gospodarczy*, WSPiZ, Warszawa 2005, s. 309.
- [3] Wagner A., *Staat (in nationalökonomischer Hinsicht)*, w: Elster L., Weber A., Wieser F. (Hrsg.), *Handwörterbuch der Staatswissenschaften. 4. Aufl.*, Fischer, Jena 1926, s. 771–779, za: Dluhosch B., Zimmermann K., *Adolph Wagner und sein Gesetz: einige spaete Anmerkungen*, Diskussionspapier Nr. 85, Helmut Schmidt Universität Hamburg 2008, s. 6.
- [4] *Decyzja Rady ECOFIN z dnia 7 lipca 2009 r. stwierdzająca istnienie w 2008 r. nadmiernego deficytu w Polsce oraz przyjęcie stosownych rekomendacji.* www.europa.eu

- [5] *Ustawa o zmianie ustawy o finansach publicznych z dnia 16 grudnia 2010 r.* (Dz. U. z 2010 Nr 257, poz. 1726).
- [6] *Ustawa o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 r.* (Dz. U. z 2009 Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.).
- [7] *Uchwała Rady Ministrów nr 36 z dnia 5 kwietnia 2011 r. w sprawie przyjęcia Wieloletniego Planu Finansowego Państwa na lata 2011–2014*, www.kprm.gov.pl.
- [8] Opracowania Ministerstwa Finansów: *Wdrażanie budżetu zadaniowego*, red. M. Postuła, P. Perczyński, Warszawa 2009 oraz *Budżet zadaniowy w administracji publicznej (wydanie II poprawione)*, red. M. Postuła, P. Perczyński, Warszawa 2010.
- [9] Pogoda A., Chrzanowski M., Marczewski K., *Budżet zadaniowy w administracji publicznej (wydanie II poprawione)*, red. M. Postuła, P. Perczyński, Warszawa 2010.
- [10] Standardy określania celów ogłoszone w komunikacie Ministra Finansów z dnia 23 kwietnia 2010 r., www.mofnet.gov.pl.
- [11] *OECD Performance Budgeting Review*, raport na podstawie prac misji OECD, która odbyła się w Warszawie w dniach 13–17 września 2010 r.
- [12] *Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 9 marca 2011r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2012*. www.budżet zadaniowy.gov.pl.
- [13] *Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju* (Dz. U. z 2006 r. Nr 84, poz. 712 z późn. zm.).
- [14] *Założenia systemu rozwoju kraju przyjęte przez Radę Ministrów w dniu 27 kwietnia 2009 r., Plan uporządkowania strategii rozwoju przyjęty przez Radę Ministrów 24 listopada 2009 r. (reasumpcja decyzji nastąpiła dnia 10 marca 2010 r.)*. www.premier.gov.pl.