

Marcin Kaczmarek

Uniwersytet Szczeciński

ROZWÓJ INFORMATYCZNYCH NARZĘDZI ZARZĄDZANIA DO BUDŻETOWANIA ZADANIOWEGO W JEDNOSTKACH SEKTORA FINANSÓW PUBLICZNYCH

1. Wstęp

Konsekwencją wejścia Polski do Wspólnoty Europejskiej jest konieczność podjęcia kolejnych wyzwań. Przystąpienie do wspólnego rynku skutkuje nasileniem złożoności współpracy między państwami europejskimi, których kluczowymi wyróżnikami w osiąganiu przewagi są wiedza i lepsza jakość zarządzania. Polska ma szansę rozwoju na europejskim i globalnym rynku pod warunkiem upowszechnienia nowoczesnych metod zarządzania państwem opartych na zasadach określanych jako *new public management*.

Nie jest możliwe wykorzystanie takich narzędzi, jak budżetowanie przez cele (budżet zadaniowy) bez odpowiedniej platformy informatycznej. Pozwala ona w lepszy sposób zrealizować stawiane cele oraz jest nieodłącznym elementem istoty *performance based budgeting*.

Celem artykułu jest przedstawienie istoty budżetu zadaniowego oraz wymogów stawianych przed systemem informatycznym wspomagającym to budżetowanie. W związku z tym dokonano charakterystyki budżetu zadaniowego oraz przedstawiono wytyczne, jakie musi spełniać system informatyczny. Następnie przedstawiono cechy przykładowego systemu informatycznego spełniającego wymagania budżetowania przez cele.

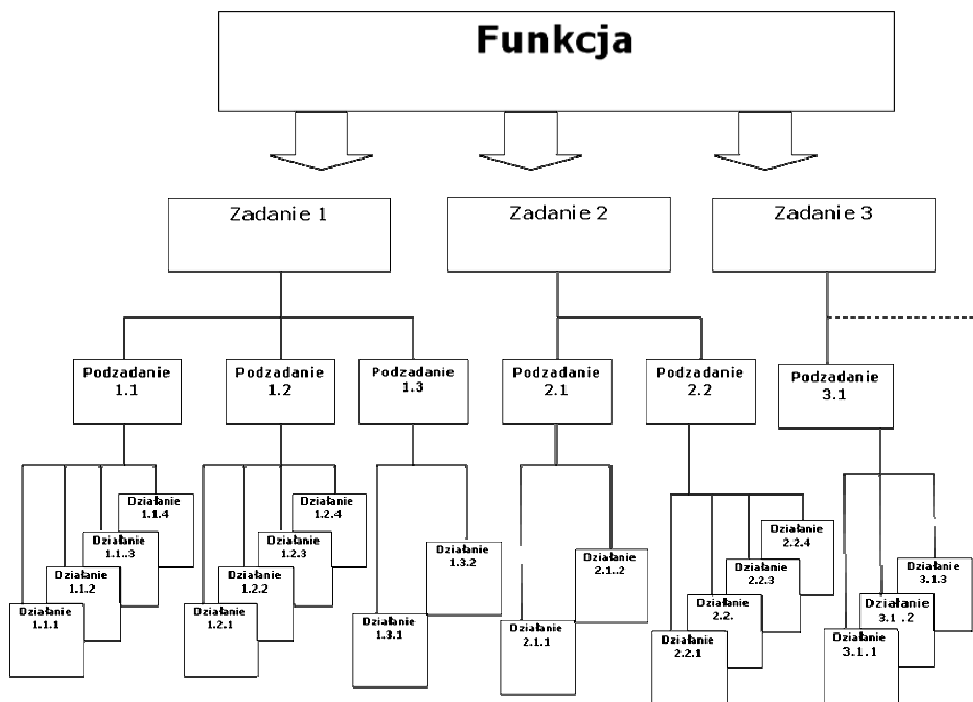
2. Istota budżetowania zadaniowego

Budżetowanie zadaniowe można definiować w szerokim i wąskim ujęciu. W szerokim ujęciu budżetowanie zadaniowe to metoda budżetowania, w której

wydatki ujmując się w zadania (programy), dla których formułuje się cele i mierniki. W wąskim ujęciu budżetowanie zadaniowe jest metodą planowania wydatków, w której każdy przyrost zaplanowanych wydatków na zadanie musi się wiązać z przyrostem produkcji lub poprawą wyników [11, s. 29].

Według OECD budżetowanie zadaniowe (*performance budgeting*) to metoda budżetowania, w której wykorzystuje się informację o wynikach realizacji zadań publicznych [7, s. 20].

Według wytycznych zawartych w nocie budżetowej, budżet zadaniowy jest trzyletnim skonsolidowanym planem wydatków państwowych jednostek budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych osób prawnych, o których mowa w art. 4 ust. 1 pkt 12 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych [12, art. 4], sporządzanym w układzie funkcji, zadań i podzadań. Strukturę budżetu zadaniowego zaprezentowano na rys. 1.



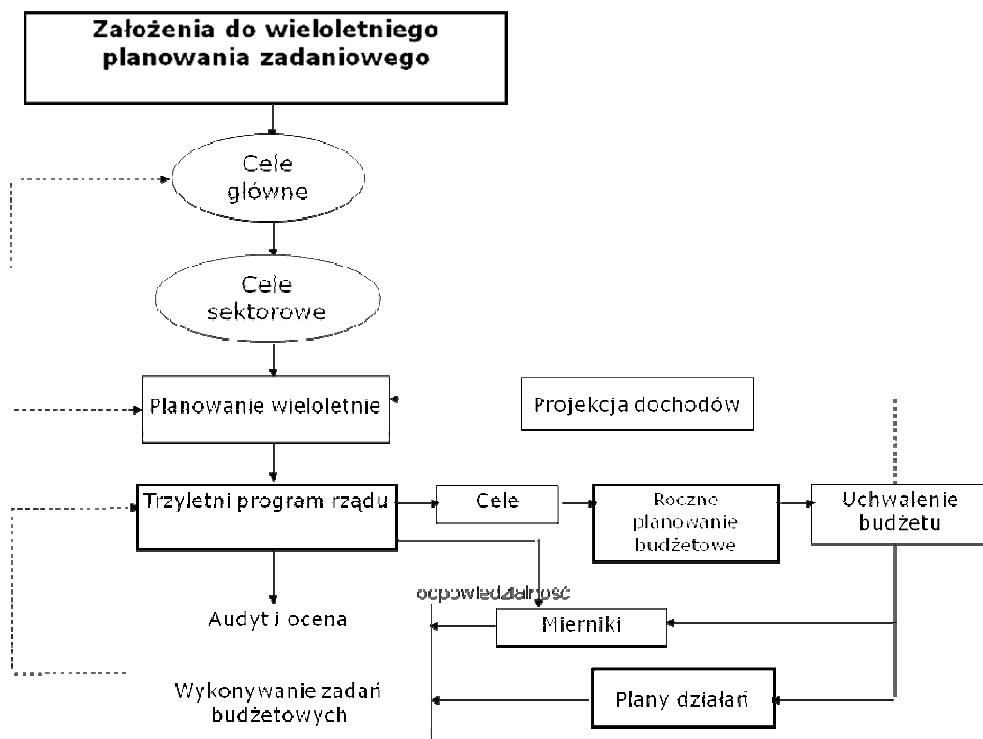
Rys. 1. Struktura budżetu zadaniowego

Źródło: opracowanie własne.

- Do głównych celów budżetowania zadaniowego zalicza się:
- zapewnienie większej skuteczności realizacji zadań publicznych,
 - zwiększenie efektywności wydatkowania środków publicznych,

- poprawę przejrzystości finansów publicznych oraz dostarczenie obywatelom i parlamentarzystom bardziej czytelnej informacji nt. podejmowanych działań i ich kosztów.

Istotę budżetowania zadaniowego przedstawiono na rys. 2.



Rys. 2. Istota budżetowania zadaniowego

Źródło: [1, s. 3].

Budżet zadaniowy odpowiada postulatowi ustawowemu w zakresie celowości wydatkowania środków publicznych, gdyż wiąże konkretny wydatek z zadaniem. Przez układ zadaniowy budżet staje się czytelny i przejrzysty [14, s. 5]. Wykorzystanie budżetu zadaniowego umożliwia zniwelowanie wad dotychczasowej metodologii sporządzania budżetu, a to pozwoli na rozszerzenie kręgu osób biorących udział w procesach decyzyjnych znajdujących odzwierciedlenie w budżecie. Przez poprawę efektywności wydawania środków pieniężnych, zwiększenie przejrzystości finansów publicznych, budżet zadaniowy może się przyczynić do pozytywnego postrzegania administracji publicznej przez społeczeństwo.

Ogólne zasady sporządzania budżetu zadaniowego są regulowane ustawą o finansach publicznych w trzech artykułach, których treść została przedstawiona w tab. 1.

Tabela 1. Ogólne zasady sporządzania budżetu zadaniowego w aktualnej ustawie o finansach publicznych

Artykuł ustawy o finansach publicznych	Treść normy prawnej
35 ust. 3 pkt 1	Wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów
124 pkt 9	Do projektu ustawy budżetowej dołącza się uzasadnienie zawierające w szczególności: 9) zestawienie zadań, w ramach planowanych kwot wydatków, wraz z opisem celów tych zadań, mierników wykonania oraz przewidywanych wieloletnich kosztów finansowych związanych z ich realizacją
158 ust. 2 pkt 9	2. Rada Ministrów przedstawia Sejmowi i Najwyższej Izbie Kontroli, w terminie do dnia 31 maja roku następującego po upływie roku budżetowego, roczne sprawozdanie z wykonania budżetu państwa wraz z: 9) informację o wykonaniu zadań, w ramach planowanych kwot wydatków, wraz z opisem celów tych zadań, mierników wykonania oraz przewidywanych wieloletnich kosztów finansowych związanych z ich realizacją, a także o wydatkach poniesionych na ich realizację

Źródło: [12, art. 35, ust. 3, pkt 1, art. 124 pkt 9, art.158, ust. 2, pkt 9].

Poza ustawą o finansach publicznych na temat budżetu zadaniowego można znaleźć informacje w następujących dokumentach:

- Program Konwergencji [8, s. 6], w którym budżetowanie zadaniowe jest wymienione wśród priorytetów rządu ujętych w „Ogólnych założeniach i celach polityki makroekonomicznej”,
- Krajowy Program Reform [3, s. 14], będący elementem wdrażania systemu wieloletniego planowania budżetowego,
- Program Operacyjny „Kapitał ludzki” [9, s. 111], w którym wdrożenie budżetu zadaniowego jest jednym z głównych celów priorytetu ujętego w punkcie „Dobre rządzenie”.

3. Założenia do systemu wspomagającego budżetowanie zadaniowe jako element „Planu Informatyzacji Państwa”

Charakterystyka wymogów informatycznego systemu wspomagającego budżetowanie zadaniowe została ujęta w „Planie Informatyzacji Państwa na lata 2007-2010” [10]. Dokument ten stanowi kontynuację „Krajowego Programu Reform na lata 2005-2008 na rzecz realizacji Strategii Lizbońskiej”, przyjętego przez Radę Ministrów dnia 27 grudnia 2005 r. Rozporządzenie to jest również zgodne z obowiązującymi aktami wykonawczymi do ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne [13]. Jego założenia są skorelowane z zadaniami w zakresie informatyzacji i rozwoju społeczeństwa informacyjnego ujętymi w Narodowej Strategii Spójności (Narodowych Strategicznych Ramach Odniesienia) na lata 2007-2013 i opracowanymi na jej podstawie programami operacyjnymi.

„Plan Informatyzacji Państwa na lata 2007-2010” określa:

1) priorytety i cele informatyzacji państwa, na podstawie których powinien przebiegać rozwój systemów teleinformatycznych używanych do realizacji zadań publicznych;

2) zestawienie sektorowych oraz ponadsektorowych projektów informatycznych, które będą służyć do realizacji określonych priorytetów i usług, szczegółowe opisy projektów wraz z informacją o szacunkowych kosztach ich realizacji, możliwych źródłach finansowania, podmiotach odpowiedzialnych za ich realizację;

3) program działań w zakresie rozwoju społeczeństwa informacyjnego, uwzględniający zakresy realizacyjne priorytetów rozwoju systemów teleinformatycznych, spójny z inicjatywą „i2010 Europejskie społeczeństwo informacyjne na rzecz wzrostu i zatrudnienia” (przyjętą przez Komisję Wspólnot Europejskich dnia 1 czerwca 2006 r.);

4) zadania publiczne, które powinny być realizowane z wykorzystaniem drogi elektronicznej (usługi priorytetowe na rzecz obywateli i przedsiębiorstw).

Do głównych priorytetów rozwoju systemów teleinformatycznych stosowanych do realizacji zadań publicznych rozporządzenie zalicza:

1) przekształcenie Polski w państwo nowoczesne i przyjazne dla obywateli i podmiotów gospodarczych;

2) racjonalizację wydatków administracji publicznej związanych z jej informatyzacją i z rozwojem społeczeństwa informacyjnego;

3) neutralność technologiczną rozwiązań informatycznych wykorzystywanych w procesie informatyzacji administracji publicznej.

Głównym celem realizacji pierwszego priorytetu jest zorientowanie państwa na obywatela przez zbudowanie sprzyjającego otoczenia legislacyjnego, instytucjonalnego i technologicznego dla rozwoju społeczeństwa informacyjnego i dla informatyzacji administracji publicznej w Polsce.

Cel ten zostanie osiągnięty przede wszystkim przez działania w następujących zakresach:

1) uproszczenie procedur administracyjnych stanowiących podstawę organizacji procesu obsługi osób fizycznych i podmiotów niebędących osobami fizycznymi przez instytucje administracji publicznej;

2) usprawnienie i upowszechnienie elektronicznej drogi dostępu do usług administracji publicznej i do informacji publicznej;

3) podnoszenie poziomu wiedzy społeczeństwa o możliwościach i korzyściach wynikających z wykorzystywania elektronicznej drogi udostępniania usług administracji publicznej i informacji publicznej;

4) podnoszenie poziomu zaufania społecznego do elektronicznych metod udostępniania usług administracji publicznej;

5) wspieranie prac badawczo-rozwojowych w zakresie technologii informacyjnych oraz wspieranie innowacyjności w sektorze teleinformatycznym.

Racjonalizacja wydatków, stanowiąca drugi z wymienionych priorytetów, ma za główny cel zoptymalizowanie nakładów budżetowych ponoszonych na informatyzację administracji publicznej i rozwój społeczeństwa informacyjnego względem uzyskiwanych efektów, przez zwiększenie kompleksowości rozwiązań.

Cel wymienionego priorytetu zostanie osiągnięty dzięki działaniom w takich obszarach, jak:

- 1) koordynacja i integracja procesu informatyzacji administracji publicznej;
- 2) zapobieganie zbędnemu powielaniu działań w administracji publicznej dotyczących informatyzacji administracji publicznej i rozwoju społeczeństwa informacyjnego;
- 3) zmiany zakresu funkcjonalnego, sposobów pozyskiwania i eksploatacji systemów teleinformatycznych administracji publicznej dla zrationalizowania ponoszonych w tym względzie kosztów;
- 4) skuteczna absorpcja funduszy Unii Europejskiej na realizację działań w zakresie informatyzacji i rozwoju społeczeństwa informacyjnego;
- 5) integracja rejestrów, w tym ustanowienie rejestrów referencyjnych (zwłaszcza rejestr obywateli, osób prawnych oraz jednostek terytorialnych) z uwzględnieniem konieczności realizacji postanowień art. 15 ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne.

Ostatni priorytet pociąga za sobą realizację celu, którym jest zachowanie zasady równego traktowania rozwiązań informatycznych wykorzystywanych w procesie informatyzacji administracji publicznej przez brak dyskryminacji lub preferencji wobec któregośkolwiek z nich, przy zachowaniu spójności technologicznej rozwiązań informatycznych.

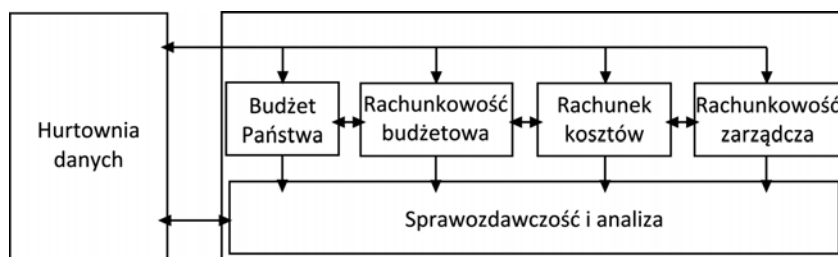
Cel priorytetu zostanie osiągnięty przez [10]:

- 1) odpowiednie działania legislacyjne w obszarze informatyzacji i rozwoju społeczeństwa informacyjnego, umacniające zasadę równego traktowania rozwiązań informatycznych wykorzystywanych w procesie informatyzacji administracji publicznej przez brak dyskryminacji lub preferencji wobec któregośkolwiek z nich;
- 2) wspieranie neutralności technologicznej systemów teleinformatycznych administracji publicznej w Polskich Ramach Interoperacyjności;
- 3) zalecenie stosowania jawnych, powszechnie dostępnych standardów informatycznych;
- 4) wspieranie rozwoju rozwiązań informatycznych sprzyjających zwiększeniu neutralności technologicznej w procesie informatyzacji administracji publicznej.

W dalszej części rozporządzenia zostały scharakteryzowane ponadsektorowe i sektorowe projekty teleinformatyczne. Jednym z takich celów jest Zintegrowany System Zarządzania Zadaniowym Budżetem Państwa (ZSZZBP). Charakterystyka ta wskazuje, że Zintegrowany System... będzie nowoczesnym systemem klasy ERP (*Enterprise Resource Planning*), wspomagającym zarządzanie sektorem publicznym na poziomie ogólnokrajowym. ZSZZBP będzie oparty na Informatycznym Systemie Obsługi Państwa TREZOR. Zostanie rozbudowany o następujące moduły:

- planowanie budżetu państwa w ujęciu zadaniowym,
- sprawozdawczość budżetowa w ujęciu zadaniowym,
- wykonanie budżetu państwa w ujęciu zadaniowym,
- prowadzenie rachunkowości budżetu państwa w ujęciu zadaniowym,
- raportowanie w ujęciu zadaniowym,
- ewaluacja, w tym analizy *ex ante*,
- ocena skutków regulacji,
- zarządzanie projektami,
- analiza kosztów,
- zarządzanie systemem wynagrodzeń w Służbie Cywilnej i Państwowym Zasiłku Kadrowym.

Zdaniem autora publikacji, model systemu informatycznego spełniającego powyższe założenia mógłby wyglądać tak, jak to przedstawiono na rys. 3.



Rys. 3. Model Zintegrowanego Systemu Zarządzania Zadaniowym Budżetem Państwa

Źródło: opracowanie własne.

Struktura systemu obejmuje dotychczasowe elementy, do których należą budżet państwa oraz rachunkowość budżetowa. Zintegrowany System Zarządzania Zadaniowym Budżetem Państwa zostałby poszerzony o elementy wspomagające modelowanie i analizę kosztów i wydatków budżetowych zarówno w krótkim okresie, jak i w długim, wieloletnim, horyzoncie czasowym. Specyfika działalności jednostek sektora finansów publicznych polega na osiągnięciu założonych celów, realizacji zadań i spełnianiu określonych funkcji [6, s. 94]. Jednostki te nie są podmiotami aktywnej rywalizacji rynkowej oraz nie są zagrożone bankructwem. W związku z tym powinny między sobą wymieniać dane i dlatego, zdaniem autora, powinna funkcjonować wspólna, ucząca się hurtownia danych, pozwalająca dzięki zgromadzonym informacjom szybciej znaleźć podmiotom rozwiązania problemów, które wystąpiły, a zostały rozwiązane przez innych. Ważnym aspektem jest również to, że hurtownia danych ułatwi i przyspieszy dostęp do informacji dysponentom wyższego szczebla, co znacznie skróci czas podejmowania przyszłych decyzji odnośnie do podziału i sposobu wydatkowania środków budżetowych.

Wdrożenie zintegrowanego systemu zarządzania budżetem zadaniowym pozwoli na:

- usprawnienie procesu nadzoru i oceny funkcjonowania jednostek sektora finansów publicznych,
- usprawnienie zarządzania jednostkami administracji publicznej w różnych obszarach, w tym w zakresie zarządzania przez cele oraz zarządzania finansami,
- usprawnienie procesu opracowania budżetu państwa w ujęciu zadaniowym, co wpłynie na poprawę przejrzystości, racjonalności i skuteczności finansów publicznych,
- usprawnienie przepływu informacji między dysponentami środków budżetowych a Ministerstwem Finansów i Kancelarią Prezesa Rady Ministrów w zakresie planowania i wykonywania budżetu państwa w ujęciu zadaniowym oraz sprawozdawczości budżetowej w ujęciu zadaniowym, co wpłynie na skuteczność i racjonalizację dokonywania wydatków ze środków publicznych,
- umożliwienie dostępu do informacji na temat planowanych i ponoszonych w trakcie roku budżetowego wydatków w ujęciu zadaniowym, co zwiększy przejrzystość finansów publicznych i racjonalność wydatkowania środków publicznych,
- optymalizację przeprowadzanych zadań i wspomaganie procesu zarządzania środkami publicznymi, co spowoduje zmniejszenie kosztów obsługi budżetu państwa,
- usprawnienie procesu przetwarzania danych w centralnej bazie danych poprzez przetwarzanie ich w informacje niezbędne przy podejmowaniu decyzji podczas całego procesu budżetowania,
- wzmacnianie zdolności administracji rządowej w zakresie stanowienia wysokiej jakości prawa,
- poprawę dostępu obywateli do informacji o efektywności i skuteczności wydatków publicznych.

Według prezentowanego rozporządzenia za projekt odpowiedzialna jest Kancelaria Premiera Rady Ministrów. Koszt wdrożenia przewidziano w kwocie 44 mln zł, w 15% pokrywane z budżetu państwa, a w pozostałej części z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego.

4. Wnioski końcowe

Jak stwierdzono na początku, nie jest możliwa skuteczna reforma wydatków publicznych bez dobrych rozwiązań informatycznych. Budżetowanie zadaniowe wymaga integracji wielu obszarów pod względem zarówno podmiotowym, jak i przedmiotowym. Wdrożenie zintegrowanego systemu zarządzania w postaci Zintegrowanego Systemu Zarządzania Zadaniowym Budżetem Państwa pozwoli usprawnić każdą z faz zarządzania budżetem zadaniowym. Zdaniem autora referatu najważniejszym efektem reformy będzie usprawnienie przepływu informacji między

poszczególnymi podmiotami, dysponentami środków i instytucjami centralnymi. Usprawni to i przyspieszy kontrolę i ocenę funkcjonowania jednostek sektora finansów publicznych. Spowoduje również większą przejrzystość finansów publicznych, a co za tym idzie – racjonalność w wydatkowaniu środków publicznych.

Literatura

- [1] *Budżet zadaniowy. Racjonalność, przejrzystość, skuteczność. Metodyka*, Materiały Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Departament Budżetu Zadaniowego, Warszawa 2006.
- [2] Joumard I., Kongsrud P., Nam Y.S., Price R., *Enhancing the effectiveness of public spending: experience in OECD countries*, OECD Economics Department Working Papers, No. 380, OECD Publishing 2004.
- [3] Krajowy Program Reform na lata 2005-2008, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 2005.
- [4] Lubińska T., Lozano Platonoff A., Strąk T., *Performance based budget – rationality-clarity-effectiveness*, „*Ekonomista*” 2006, nr 5, s. 647-666.
- [5] Lubińska T. (red.), *Nowe zarządzanie publiczne – skuteczność i efektywność*, Difin, Warszawa 2009.
- [6] Owsiak S., *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, PWN, Warszawa 2001.
- [7] *Performance budgeting i OECD Countries*, OECD, Paris 2007.
- [8] Program Konwergencji – aktualizacja 2005, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2006.
- [9] Program Operacyjny „Kapitał ludzki”, Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2006.
- [10] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 marca 2007 r. w sprawie Planu Informatyzacji Państwa na lata 2007-2010, DzU 2007.61.415.
- [11] Schick A., *The spirit of reform: managing the New Zealand state sector in a time of change*, State Services Commission, Wellington 1996, s. 29.
- [12] Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, DzU nr 249, poz. 2104 ze zmianami.
- [13] Ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, DzU 2005.64.565.
- [14] Założenia i sposób wdrażania budżetu zadaniowego. Materiały szkoleniowe UPRP, Forum Gryf na podstawie KPRM, Warszawa 2007.

DEVELOPMENT OF INFORMATION TECHNOLOGY TOOLS IN BUDGETING THROUGH GOALS IN THE PUBLIC FINANCE SECTOR UNITS

Summary

Poland's accession to the European Union makes it necessary to undertake successive challenges. Entering common market means the intensification of complexity of co-operation among European countries and the key factor in gaining advantage is knowledge and better management quality. Poland stands a chance of development in the European and global market, on condition that

it disseminates modern methods of state management which are based on the principles described as “New Public Management” [4, s. 647-666]

It is not possible to use such tools as budgeting through goals (performance based budget) without appropriate IT platform. A good IT system allows better realization of the set up goals and is also the inseparable element of the idea of the “performance based budgeting”.

The aim of this article is to present the essence of the performance based budgeting as well as the requirements which the IT systems supporting this budgeting have to meet. That is why the article presents the characterization of the performance based budgeting and the directives for the supporting system. Next, the key features of the example of such a system are presented.