



## Skrypt

### **„Zarządzanie finansami publicznymi – narzędzia zarządzania finansami publicznymi oraz efektywne sposoby wydatkowania środków publicznych”**





## SPIS TREŚCI

<b>WSTĘP</b> .....	<b>3</b>
<b>PODSTAWOWE OBSZARY ZARZĄDZANIA FINANSAMI PUBLICZNYMI</b> .....	<b>4</b>
<b>NOWE ZARZĄDZANIE W SEKTORZE PUBLICZNYM</b> .....	<b>6</b>
<b>DOŚWIADCZENIA POLSKIE WE WDRAŻANIU BUDŻETU ZADANIOWEGO NA SZCZEBLU CENTRALNYM</b> .....	<b>6</b>
BUDŻETOWANIE ZADANIOWE W POLSCE W LATACH 2006-2007 – FAZA WSTĘPNA .....	6
ROZWÓJ BUDŻETU ZADANIOWEGO W POLSCE – INICJATYWY PODJĘTE W ROKU 2008.....	8
UGRUNTOWANIE BUDŻETU ZADANIOWEGO W POLSCE – ROK 2009.....	11
<b>SUKCESY I PROBLEMY W IMPLEMENTACJI BUDŻETU ZADANIOWEGO W POLSCE NA SZCZEBLU CENTRALNYM</b> .....	<b>15</b>
STOPNIOWE ZWIĘKSZANIE PRZEJRZYSTOŚCI .....	16
PROBLEMY Z MIERNIKAMI .....	20
UTRATA PLANOWANEJ PRZEJRZYSTOŚCI .....	24
<b>KONTRAKTOWANIE USŁUG SPOŁECZNYCH (OUTSOURCING)</b> .....	<b>26</b>
POJĘCIE USŁUGI PUBLICZNEJ, W TYM USŁUGI SPOŁECZNEJ .....	28
DZIAŁALNOŚĆ UŻYTECZNOŚCI PUBLICZNEJ A DZIAŁALNOŚĆ KOMERCYJNA .....	29
SYSTEM ZARZĄDZANIA USŁUGAMI SPOŁECZNYMI .....	30
CYKL ZARZĄDZANIA USŁUGAMI SPOŁECZNYMI.....	30
KONTRAKTOWANIE USŁUG SPOŁECZNYCH (OUTSOURCING).....	32
PRZYKŁADOWE TYPY UMÓW KONTRAKTOWYCH .....	34
ZARZĄDZANIE FINANSOWE ŚWIADCZENIEM USŁUG SPOŁECZNYCH.....	35
<b>TWORZENIE PLANÓW INWESTYCYJNYCH</b> .....	<b>40</b>
ANALIZA FINANSOWA .....	43
PLAN PROCESU INWESTYCYJNEGO.....	44
ŹRÓDŁA FINANSOWANIA INWESTYCJI.....	44
<b>ZASADY EFEKTYWNEGO I SZYBKIEGO WYDATKOWANIA ŚRODKÓW Z FUNDUSZY STRUKTURALNYCH</b> .....	<b>46</b>
PODSTAWY PRAWNE FUNDUSZY STRUKTURALNYCH ORAZ UKŁAD INSTYTUCJONALNY .....	47
ZASADY WYDATKOWANIA ŚRODKÓW STRUKTURALNYCH.....	48
RÓŻNICE W SYSTEMACH FINANSOWANIA WYDATKÓW NA PROGRAMY OPERACYJNE ZE WSKAZANIEM ZAPISÓW W POPRZEDNIEJ I ZNOWELIZOWANEJ USTAWIE O FINANSACH PUBLICZNYCH (UFP). .....	51
BARIERY W WYDATKOWANIU ŚRODKÓW STRUKTURALNYCH .....	58
<b>BIBLIOGRAFIA</b> .....	<b>66</b>



## WSTĘP

Administracja publiczna we wszystkich częściach świata musi stawić czoła różnym naciskom, mającym na celu poprawę skuteczności jej działania. Reformy były podejmowane w różnych krajach, począwszy od Nowej Administracji Publicznej (New Public Administration - NPA), poprzez inne formy reorganizacji, jak „administrowanie usługami publicznymi poprzez kontrakty” (gestion publique par contrats) we Francji i Belgii, a skończywszy na różnych formach Zarządzania Sektorem Publicznym (New Public Management - NPM).

Obecnie można wyróżnić dwa najważniejsze nurty modernizowania systemów zarządzania w administracji publicznej. W takich krajach, jak: Wielka Brytania, Nowa Zelandia, Australia, Szwecja, ważną rolę odgrywa koncepcja Nowego Zarządzania Sektorem Publicznym (New Public Management - NPM), natomiast w Stanach Zjednoczonych dominuje koncepcja „Modernizującego się Rządu” „Reinventing Government”, która zastąpiła dawniejszą koncepcję Nowej Administracji Publicznej NPA. W wielu krajach na świecie władze centralne i lokalne reformują swoje systemy usług publicznych, właśnie według tych koncepcji.

W Polsce dopiero rozpoczyna się debata nad kształtem sektora usług publicznych. Najczęściej pojawiają się opinie dotyczące konieczności „odchudzenia” sektora publicznego, poprzez cięcia wydatków. Coraz wyraźniejsza jest również chęć poprawy jakości funkcjonowania administracji publicznej, w kontekście wyzwań, jakie przynosi członkostwo w Unii Europejskiej. Okazuje się, że debata, która trwa w Polsce i nadal jest czymś stosunkowo nowym, w wielu krajach toczy się już od wielu dziesięcioleci i ma wymierny wpływ na funkcjonowanie administracji publicznej w tych krajach.

Rosnące oczekiwania obywateli, co do jakości usług publicznych przy jednoczesnej dużej niechęci do podnoszenia podatków, czyli dążenia do otrzymywania „coraz więcej za coraz mniej” prowadzi do poszukiwania nowych, sprawniejszych metod zarządzania finansami sektora publicznego.

Budżet w układzie zadaniowym jest odpowiedzią na powyższe zapotrzebowanie. Jest to forma budżetu określanego jako system, w którym administratorzy, pełniący rolę menedżerów, mają pewną swobodę działania, mającą prowadzić do elastycznego wykorzystania przydzielonych zasobów, zgodnie z zapotrzebowaniem, i przyczynić się do osiągnięcia założonych w budżecie celów. Idea budżetowania zadaniowego jest wdrażana w największych gospodarkach współczesnego świata, jest promowana przez OECD i Komisję Europejską. Jednak, ze względu na specyfikę sektora finansów publicznych, implementacja tej koncepcji jest odmienna w różnych systemach gospodarczych, a jej sprawna realizacja staje się kluczowym czynnikiem dla powodzenia reformy.

Wdrażanie systemu budżetowania zadaniowego oraz planowania wieloletniego to jedno z najistotniejszych elementów reformy finansów publicznych w Polsce. Proces ten rozpoczął się kilka lat temu, a jego zakończenie planowane jest w ciągu najbliższych 2-3 lat. W tym czasie będą funkcjonowały równoległe dwa budżety, jeden sporządzany w układzie tradycyjnym i drugi sporządzany w układzie zadaniowym.

O sukcesie wprowadzanych zmian będą decydować decyzje podejmowane w związku z procesem implementacji, jak również z konstrukcją budżetu oraz z wyborem mierników. Kolejnymi elementami, które będą się przyczyniały do skuteczności nowego sposobu budżetowania, będzie proces kontroli i wykorzystywanie wynikających z niego wniosków.



## PODSTAWOWE OBSZARY ZARZĄDZANIA FINANSAMI PUBLICZNYMI

Z podmiotowego punktu widzenia finanse publiczne dzielą się na: rządowe i samorządowe. Finanse samorządowe to: finanse lokalne i regionalne. Powstaje jednak pytanie, czy rozważając obszary zarządzania środkami publicznymi i chcąc wskazać ich specyfikę, jest to podział wystarczający. Wydaję się, że właściwa jest odpowiedź negatywna. Ważne bowiem jest uwzględnienie kryteriów instytucjonalnych czy merytorycznych. Z tych punktów widzenia patrząc, trzeba wskazać, że najważniejszą instytucją finansów publicznych jest budżet, zarówno państwa, jak i jednostek samorządu terytorialnego. Natomiast w obszarze merytorycznym należy wymienić zjawiska najbardziej nośne z punktu widzenia ich skutków, tj. np. deficyt budżetowy i dług Skarbu Państwa. Każda z wymienionych części finansów publicznych winna być poddana systemowi zarządzania, aby gospodarka środkami publicznymi miała racjonalny charakter i wymaga wskazania, jak ten proces powinien przebiegać. Zarządzanie finansami publicznymi ma najbardziej globalny charakter. Na tym poziomie zapadają decyzje, które warunkują wszystko to, co wiąże się z gromadzeniem i wydatkowaniem środków publicznych. Trzeba jednak zdawać sobie sprawę, że na tym szczeblu są największe uwikłania polityczne, które ulegają przekształceniom, a towarzyszą nierozłącznie zmianom ekip rządowych i współdziałających ze sobą koalicji partyjnych. To powoduje, że formułowane są ogólne zalecenia, do sposobu gospodarowania środkami publicznymi. Wyrazem tego są różnego typu hasła, np. „tanie państwo”, co ma oznaczać redukcję wydatków na cele administracyjne. W takim kontekście prowadzone są dyskusje na forum rządu czy parlamentu skoncentrowane na poszukiwaniu możliwości ograniczenia wydatków. Inny kierunek dysput politycznych prowadzi do zwrócenia się w stronę dochodów publicznych. Wyrazem tego jest np. dążenie do zmniejszenia obciążeń podatkowych. Uwaga koncentruje się zatem na dwóch stronach gospodarki finansowej, czyli na procesach gromadzenia i wydatkowania środków publicznych. W tym układzie często znika z pola widzenia to, co ma charakter zasadniczy, czyli dyspozycje do zarządzania środkami publicznymi. Jak już wcześniej zostało stwierdzone, nie może to przybrać postaci generalnej. Nie ma bowiem jednolitości w obszarze finansów publicznych, mimo, że ogólne założenie jest jednakowe dla wszystkich obszarów. Stanowi ono, że środki publiczne, winny być tak zarządzane, aby były wykorzystywane efektywnie, to znaczy maksymalnie przyczyniły się do zaspokajania potrzeb społecznych różnych grup i warstw społecznych.

Sięgając do wyżej wymienionych z instytucjonalnego i merytorycznego punktu widzenia obszarów zarządzania finansami publicznymi, trzeba wskazać na istotę i cechy charakterystyczne tego procesu w obrębie takich podstawowych instytucji jak budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego na wszystkich szczeblach. Z tej perspektywy patrząc, niezbędne jest wskazanie na czym winno się opierać zarządzanie środkami budżetu państwa. Tradycyjny budżet, którego podstawowym elementem konstytucji jest klasyfikacja budżetowa musi ulec zmianie, o czym będzie mowa. W tym miejscu można jedynie dodać, że obecnie obowiązują sztywne ramy gospodarki budżetowej z jednej strony i system poszczególnych dysponentów pierwszego stopnia z drugiej strony, właściwie bardzo ograniczają możliwości racjonalnego zarządzania środkami publicznymi.

Podobne problemy, tylko w mniejszej skali, towarzyszą budżetom jednostek samorządu terytorialnego. Na tym szczeblu, też przy zarządzaniu środkami publicznymi, występują bariery utrudniające w sposób zasadniczy efektywne zarządzanie. Wynika to z podobnych przyczyn do tych, które były wymienione w stosunku do budżetu państwa. I znowu, jedyna droga, która może zmienić ta sytuację, prowadzi do zmiany systemu konstrukcji budżetów i wymaga rezygnacji z dotychczasowych tradycyjnych metod.





Osobnym i bardzo ważnym obszarem zarządzania środkami publicznymi jest gospodarka ich nadwyżką lub niedoborem. Ponieważ niedobór w postaci deficytu budżetowego przerażającego się w dług publiczny jest zjawiskiem powszechnym, wobec tego jemu trzeba poświęcić szczególną uwagę. W tym miejscu ważne jest, aby odróżnić strumieniowy charakter dochodów i wydatków, który dotyczy określonego czasu, jakim jest rok kalendarzowy, od kumulującego się deficytu, który prowadzi do rozważań poświęconym problemom związanym z długiem publicznym.

Zarówno zjawisko deficytu budżetowego, jak i długu publicznego nie może być traktowane „akcyjnie” (tj. podejmowane są działania mające na celu np. ograniczenie deficytu). Wymaga to bowiem długiej perspektywy i musi być zarządzane nie incydentalnie, ale długotrwanie. Z tego względu zarządzanie wymienionymi zjawiskami ma szczególnie duże znaczenie. Może się np. okazać, że konieczne jest z racjonalnego i efektywnego punktu widzenia wykorzystanie środków publicznych, aby czasowo deficyt był zwiększony. Taka decyzja nie może mieć charakteru politycznego, a wynikać powinna ze względów ekonomicznych i społecznych. Ten obszar zarządzania środkami publicznymi ma fundamentalne znaczenie i wymaga zastosowania właściwych metod, tj. dostosowanych do natury regulowanych zjawisk. Powyższe uwagi odniesione do budżetu państwa mają zastosowanie do budżetów jednostek samorządu terytorialnego. W tym jednak przypadku, zarządzanie środkami publicznymi ma nie tylko odniesienia do gremiów decydujących, np. rady odpowiedniego szczebla, ale ma wspomaganie instytucjonalne w Regionalnych Izbach Obrachunkowych.

**Tabela 1. Najważniejsze regulacje dotyczące sfery finansów publicznych**

Regulacje polskie	Regulacje UE
Konstytucja RP	Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Ustawa o finansach publicznych	Protokół w sprawie procedury stosowanej w wypadku nadmiernego deficytu, stanowiący załącznik do Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
	Rozporządzenie o stosowaniu Protokołu w sprawie procedury dotyczącej nadmiernego deficytu, stanowiącego załącznik do Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską
	Rozporządzenie statystyczne <i>European System of Accounts</i> (ESA 95)

Zródło: Opracowanie własne.



## NOWE ZARZĄDZANIE W SEKTORZE PUBLICZNYM

Największy wpływ na obecny kształt usług publicznych na świecie wywarła koncepcja Nowego Zarządzania w Sektorze Publicznym (New Public Management). Korzenie tej koncepcji wywodzą się z Wielkiej Brytanii.

W latach 80 organizacja i zarządzanie w brytyjskich usługach publicznych poddane zostały presji zmian, pochodzącej od władzy. Zaczęto tworzyć nowe koncepcje zarządzania w sektorze publicznym, które stały się natchnieniem dla wielu krajów OECD, w reformowaniu administracji publicznej.

Wyraźnie było widać, że zasadniczą zmianą postulowaną w Nowym Zarządzaniu w Sektorze Publicznym był sposób finansowania i styl zarządzania, jak również jasne wyrażanie celów organizacji i ich realizacja. Jaskrawe były również dążenia do zwiększenia sterowności systemu usług publicznych. Na przestrzeni ostatnich lat powyższe założenia zostały zmodyfikowane i rozbudowane. W rezultacie stworzono organizacyjne paradygmaty reformy instytucji publicznych. Wymyślone zostały cztery koncepcje, wg których miano dokonywać reform, w ramach Nowego Zarządzania w Sektorze Publicznym:

- Model NPM 1. Zwiększanie efektywności;
- Model NPM 2. Decentralizacja i „odchudzenie sektora publicznego”;
- Model NPM 3. W poszukiwaniu doskonałości;
- Model NPM 4. Orientacja na usługi publiczne.

## DOŚWIADCZENIA POLSKIE WE WDRAŻANIU BUDŻETU ZADANIOWEGO NA SZCZEBLU CENTRALNYM

### Budżetowanie zadaniowe w Polsce w latach 2006-2007 – faza wstępna

Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej było podstawą dla wielu reform gospodarczych, prawnych i instytucjonalnych. Reguły zapisane m. in. w Traktacie z Maastricht, nakazują państwom członkowskim ścisłą kontrolę polityki fiskalnej. Do najważniejszych z nich należy zaliczyć (1) utrzymywanie deficytu budżetowego na poziomie nie przekraczającym 3% PKB, (2) obligatoryjny poziom długu publicznego poniżej 60% PKB oraz (3) wymóg planowania wieloletniego w zakresie strategicznego rozwoju kraju. Wyżej wskazane wymogi implikują konieczność prowadzenia przemyślanej i racjonalnej polityki budżetowej.

Budżet w układzie zadaniowym wdrażany w Polsce od 2006 roku został ujęty jako jedno z kluczowych przedsięwzięć w Programie Konwergencji<sup>1</sup> oraz Dokumentie Implementacyjnym Krajowego Programu Reform na przełomie lat 2005-2006. Budżet zadaniowy miał być narzędziem ułatwiającym kontrolę deficytu i długu publicznego, a także implementację Strategii Lizbońskiej.

Powyższe przesłanki oraz członkostwo Polski w OECD, organizacji konsekwentnie promującej założenia New Public Management i nowoczesnych metod zarządzania finansami publicznymi, zaowocowały podjęciem w 2006 roku pierwszych inicjatyw dotyczących budżetu zadaniowego na szczeblu centralnym. Efektem tych prac było umieszczenie odpowiednich zapisów w strategicznych dokumentach programowych rządu, Strategii Rozwoju Kraju i Krajowym Programie Reform. Podjęto także pierwsze kroki zmierzające do ujęcia prac reformatorskich nad

<sup>1</sup> Porównaj: Program Konwergencji – Aktualizacja 2006 r., podrozdział VII. 3 p. 8. [http://www.mofnet.gov.pl/files/raporty\\_analazy\\_statystyki/program\\_konwergencji/program\\_konwergencji\\_aktualizacja\\_2006.pdf?PortalMF=](http://www.mofnet.gov.pl/files/raporty_analazy_statystyki/program_konwergencji/program_konwergencji_aktualizacja_2006.pdf?PortalMF=)



budżetem zadaniowym w programie funduszu EFS. W drugiej połowie 2006 roku uruchomiony został pierwszy pilotażowy projekt realizacji budżetu zadaniowego w wybranym sektorze działalności państwa. Sformułowano model budżetu w układzie zadaniowym dla dwóch części budżetowych: „Nauki” oraz „Szkolnictwa wyższego”. Z powodu braku legislacyjnych podstaw tworzenia nowego systemu zarządzania finansami publicznymi, pierwsze normy dotyczące zasad formułowania budżetu zadaniowego umieszczono w nocie budżetowej na rok 2007, a ugruntowano w grudniu 2006 roku, w postaci poprawek do ustawy o finansach publicznych. Poprawki obejmowały dwa zapisy o budżecie zadaniowym:

**Art. 124.** Do projektu ustawy budżetowej dołącza się **uzasadnienie** zawierające w szczególności: 9) zestawienie **zadań**, w ramach planowanych kwot **wydatków**, wraz z opisem **celów** przedmiotowych zadań, **mierników** wykonania oraz przewidywanych **wieloletnich kosztów** finansowych związanych z ich realizacją.

**Art. 158. 3. Sprawozdanie** z wykonania ustawy budżetowej powinno zawierać:

9) informacje o wykonaniu **zadań**, w ramach planowanych kwot **wydatków**, wraz z opisem celów przedmiotowych zadań, mierników wykonania oraz przewidywanych wieloletnich kosztów finansowych związanych z ich realizacją, a także o wydatkach poniesionych na ich realizację.<sup>2</sup>

Przytoczone zapisy można uznać za kamień węgielny dla budżetu zadaniowego na szczeblu centralnym w Polsce.

Prace wdrożeniowe w 2007 roku zostały skoncentrowane na opracowaniu nowej metodyki formułowania budżetu. Nota budżetowa na rok 2008 ustaliła nową zasadę opracowywania budżetu przez dysponentów: „Dysponenci opracowują projekty swoich budżetów w układzie zadaniowym na dany rok budżetowy i dwa kolejne lata, w układzie wynikającym z dyspozycji art. 124 p. 9 ustawy o finansach publicznych”.<sup>3</sup> Regulacja ta nałożyła na dysponentów obowiązek przygotowania budżetu w układzie zadaniowym w podziale na części budżetowe, zadania i podzadania. Ponadto wprowadzone zostały nowe dokumenty propozycji wydatków budżetowych – formularze BZ-1, BZ-2 oraz BZ-3 – służące do opracowywania planu wydatków budżetowych w układzie zadaniowym. W strukturze Kancelarii Prezesa Rady Ministrów powołany został Departament Budżetu Zadaniowego, którego funkcją była koordynacja procesu wdrożeniowego budżetu zadaniowego. Przygotowany przez Departament Budżetu Zadaniowego 2-tomowy raport „Budżet zadaniowy na rok 2008” stanowił znaczący wkład w usystematyzowanie planów wdrożenia budżetu zadaniowego w Polsce. Jako termin wprowadzenia systemu budżetowania zadaniowego przyjęto rok 2015. Raport został przekazany wszystkim resortom, jako uzupełnienie noty budżetowej na rok 2008 w celu objaśnienia procesu formułowania wydatków publicznych w układzie zadaniowym. Przedstawiono tam motywy podjęcia decyzji o wdrożeniu nowej metody budżetowania, następnie opisany został model budżetu zadaniowego w kontekście uwarunkowań prawnych oraz gospodarczych kraju. Nakreślony został plan działań dotyczący poszczególnych etapów wdrażania budżetu zadaniowego według zakresu podmiotowego i przedmiotowego. Pozostała część tomu I raportu została poświęcona zestawieniu propozycji układu wydatków dla wybranych resortów w układzie zadaniowym. Tom II zawierał wykaz szczegółowych instrukcji dotyczących formułowania zadań, podzadań, celów oraz mierników, w podziale na poszczególne resorty.

<sup>2</sup> Dziennik Ustaw Nr 249 Poz. 1832, grudzień 2006

<sup>3</sup> Rozporządzenie Ministra Finansów z dn. 18 maja 2007 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowywania materiałów do projektu ustawy budżetowej na 2008 rok







Opracowanie to stanowiło ważny wkład w rozwój koncepcji budżetu zadaniowego na gruncie polskim, a także podstawowe źródło informacji o budżetowaniu zadaniowym dla pracowników jednostek sektora budżetowego. W dokumencie:

- stworzono systematykę wydatków publicznych w układzie zadaniowym;
- określono zasady formułowania celów oraz mierników;
- stworzono dwupoziomą strukturę wydatków – zadań i podzadań;
- ustanowiono dodatkowy poziom uszczegółowienia wydatków – działań, grupowanych w podzadaniach.

Budżet na rok 2008 równoległe do tradycyjnej formy budżetu został przygotowany zgodnie z nowymi wytycznymi, w układzie zadaniowym, przez poszczególnych dysponentów, odpowiedzialnych za swoje części budżetowe. Struktura zadaniowa budżetu została zbudowana oddolnie, jako zespół elementów formułowanych na poziomie każdego z resortów. Budżet zadaniowy na 2008 rok obejmował 44% wydatków (w układzie zadaniowym<sup>4</sup>) i został sporządzony na jeden rok budżetowy. Sytuacja taka była spowodowana zróżnicowaniem struktur resortów. Resorty o skomplikowanej i rozbudowanej strukturze wymagały dłuższych przygotowań w dopasowaniu nowej klasyfikacji budżetowej.

Powyższy proces jest często spotykany w krajach znajdujących się w fazie początkowej implementacji budżetu zadaniowego i jest nieunikniony w okresie przejściowym z budżetu tradycyjnego do budżetu w układzie zadaniowym.

### **Rozwój budżetu zadaniowego w Polsce – inicjatywy podjęte w roku 2008**

W 2008 roku (po zmianie koalicji rządzącej jesienią 2007 r.) zdecydowano się na dokonanie zmian w kształcie systemu wdrażania budżetowania zadaniowego. Na początku roku zapadła decyzja, iż Kancelaria Prezesa Rady Ministrów przekazuje obowiązki związane z koordynacją procesu wdrożeniowego budżetu zadaniowego Ministerstwu Finansów. Następną inicjatywą było sformułowanie wieloletniego planu implementacji, nazwanego „Harmonogramem prac nad budżetem zadaniowym na lata 2008-2015.”<sup>5</sup>

Harmonogram zakładał wdrażanie budżetu zadaniowego w następujących krokach:

#### **2008 r.**

- przeprowadzenie analizy aktów prawnych na potrzeby wdrażania budżetu zadaniowego;
- opracowanie podstaw metodologicznych dla wieloletniego planowania zadaniowego;
- przygotowanie założeń do projektów aktów prawnych regulujących funkcjonowanie budżetu zadaniowego, w tym wieloletniego planowania zadaniowego;
- przygotowanie projektów realizowanych z udziałem środków UE, mających na celu współfinansowanie prac nad wdrożeniem budżetu zadaniowego.

#### **2009 r.**

- sporządzenie metodyki budżetu zadaniowego;
- sporządzenie wytycznych do sprawozdań z wykonania budżetu zadaniowego w układzie funkcjonalnym;
- opracowanie założeń do projektu systemu informatycznego obsługującego budżet zadaniowy.

<sup>4</sup> M. Postuła, P. Perczyński, „Wdrażanie budżetu zadaniowego”, Ministerstwo Finansów, 2009 r.

<sup>5</sup> Porównaj: [http://www.mf.gov.pl/files/\\_budzet\\_zadaniowy/harmonogram\\_prac\\_na\\_bz.pdf](http://www.mf.gov.pl/files/_budzet_zadaniowy/harmonogram_prac_na_bz.pdf)





**2010 r.**

- przygotowanie koncepcji monitoringu realizacji budżetu w nowym układzie funkcjonalnym;
- zakończenie I etapu prac nad systemem sprawozdawczym w ujęciu zadaniowym, umożliwiającym monitoring wydatków publicznych.

**2011 r.**

- sporządzenie bazy mierników dla wszystkich funkcji państwa;
- zakończenie II etapu prac nad systemem sprawozdawczym w ujęciu zadaniowym, umożliwiającym monitoring wydatków publicznych;
- przeprowadzenie pierwszego monitoringu i sprawozdawczości budżetu zadaniowego.

**2012 r.**

- sporządzenie projektu pierwszego – równoległego do klasycznego - zadaniowego budżetu państwa na rok 2013;
- wdrożenie metodologii efektywnego zarządzania finansami publicznymi na szczeblu centralnym przy wykorzystaniu wieloletniego planowania zadaniowego i całościowej bazy mierników.

**2013 r.**

- przygotowanie założeń do systemu ewaluacji budżetu zadaniowego;
- wdrożenie systemu informatycznego obsługującego budżet zadaniowy.

**2014 r.**

- przygotowanie sprawozdania z wykonania budżetu państwa obejmującego realizację budżetu zadaniowego za 2013 rok umieszczonego po raz pierwszy w ustawie budżetowej;
- opracowanie dokumentu ewaluacyjnego o charakterze ex-post z wykonania budżetu zadaniowego na rok 2013, jako narzędzia wsparcia w procesie opracowywania budżetu państwa na rok 2014.

**2015 r.**

- sporządzenie raportu dotyczącego oceny wpływu funkcjonowania budżetu zadaniowego na finanse publiczne;
- rozliczenie projektów realizowanych w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego.

Katalog prac cyklicznych proponowanych do realizacji w każdym roku obejmował:

- opracowanie zapisów - w zakresie budżetu zadaniowego - do rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczegółowego sposobu trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na kolejny rok budżetowy - tzw. "Noty Budżetowej";
- sporządzenie informacji do sprawozdania z wykonania budżetu państwa zawierającej realizację budżetu zadaniowego umieszczonego w uzasadnieniu do ustawy budżetowej (do 2013 roku);
- przygotowanie sprawozdania z wykonania budżetu państwa obejmującego realizację budżetu zadaniowego umieszczonego w ustawie budżetowej (od 2014 roku);
- opracowanie materiałów do uzasadnienia do projektu ustawy budżetowej (do 2011 r.);
- przygotowanie projektu budżetu w układzie zadaniowym do projektu ustawy budżetowej równoległe do budżetu w układzie tradycyjnym (od 2012 r.);
- opracowanie bazy mierników dla poszczególnych funkcji państwa (do 2011 roku);
- monitoring realizacji budżetu w układzie zadaniowym (od 2011 roku);
- prace nad wdrożeniem systemu informatycznego obsługującego budżet zadaniowy (od 2010 do 2012 roku);
- współpraca międzynarodowa w zakresie zagadnień związanych z budżetem zadaniowym i wieloletnim prognozowaniem;





- organizacja konferencji i szkoleń oraz zapewnienie pomocy eksperckiej dla administracji z zagadnień związanych z budżetem zadaniowym;
- realizacja i obsługa projektów związanych z wdrażaniem budżetu zadaniowego finansowanych z funduszy unijnych (Program Operacyjny Kapitał Ludzki).

Zgodnie z harmonogramem, rozpoczęto prace nad projektem nowelizacji ustawy o finansach publicznych, której wybrane zapisy, dotyczące budżetu zadaniowego, zostały wprowadzone w życie wraz z notą budżetową na rok 2009. Zapisy znajdujące się w załączniku nr 63 do noty, stanowią, że:

- funkcje państwa tworzą główną jednostkę klasyfikacji zadaniowej i grupują wydatki jednego obszaru państwa;
- zadania tworzą drugi szczebel klasyfikacji zadaniowej i grupują wydatki według celów;
- podzadania będą trzecim stopniem struktury zadaniowej wydatków o charakterze operacyjnym i będą służyć realizacji celów zadań bezpośrednio im nadrzędnych;
- w celu zachowania przejrzystości dokumentów budżetowych tworzy się najniższy szczebel klasyfikacji – działania – służące realizacji celów podzadań oraz celów szczegółowych zadań.

Zostały wyszczególnione 22 funkcje państwa z opisem podstawowych sfer aktywności państwa i podmiotów za nie odpowiedzialnych. Był to krok zgodny z wytycznymi o przejrzystości i czytelności budżetu zadaniowego. Podział na 22 funkcje miał odzwierciedlać alokację wydatków w najważniejszych obszarach działalności sektora publicznego. Wyjątkową była funkcja 22 „Tworzenie i koordynacja polityki”, która miała grupować zadania nie dające się zmierzyć, a dotyczące działalności „z zakresu zarządzania i obsługi administracyjnej”.<sup>6</sup>

Było to rozwiązanie, które można ocenić jako prawidłowe, spotykane w praktyce większości krajów znajdujących się w okresie przejściowym w zakresie budżetowania zadaniowego. Stanowiło ono ułatwienie w rozliczaniu budżetu, gdyż nie wszystkie wydatki (koszty) można było jednoznacznie przypisać do realizacji danego zadania, w przejściowej strukturze mieszanej budżetu.

W nocie budżetowej na 2009 rok, ustalono, odgórny (centralny), w przeciwieństwie do roku 2008, zadaniowy podział wydatków państwa, sklasyfikowany według funkcji i zadań, obejmujący wszystkich dysponentów. Zadaniem dysponentów było zdefiniowanie podzadań, celów oraz mierników do zadań, przypisanych w ramach działalności im właściwej. Założono także możliwość realizacji funkcji i zadań przez wielu dysponentów.

Nie uchroniło to nas przed konsekwencjami niekorzystnych skutków międzyresortowego formułowania zadań pociągających za sobą wiele wątpliwości, związanych między innymi z komplikacją rozliczeń i osłabieniem zakresu odpowiedzialności za realizację zadania.

Na rok 2009 sformułowanych zostało 149 zadań<sup>7</sup> - od 3 (funkcja nr 11), do maksymalnie 14 zadań na jedną funkcję (funkcja nr 4), co mieściło się w normach zalecanych przez specjalistów (5-15 zadań w jednym obszarze działalności państwa).

<sup>6</sup> Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 9 maja 2008 roku w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowywania materiałów do projektu ustawy budżetowej na 2008 rok, załącznik nr 63.

<sup>7</sup> Tamże, załączniki nr 60, 61 i 62.





W połowie 2008 roku, w ramach prac nad opracowaniem ustawy o finansach publicznych, został stworzony projekt programów wieloletnich w układzie zadaniowym. Decyzją Ministra Finansów został on również włączony do propozycji planu wydatków budżetowych na rok 2009.

Wprowadzenie planowania wieloletniego było ważnym krokiem we wdrażaniu budżetu zadaniowego w Polsce. Jest to kluczowe narzędzie w skutecznym zarządzaniu finansami państwa. Planowanie wieloletnie w układzie zadaniowym umożliwia przegląd i korektę wcześniej zaplanowanych wydatków, a wnioski z takiej analizy mogą posłużyć w procesie sprawnego formułowania nowych programów w przyszłości. Jak najwcześniejsze rozpoczęcie zbierania doświadczeń w tym zakresie było podyktowane, zaplanowanym w „Harmonogramie prac nad budżetem zadaniowym na lata 2008-2015”, równoległym uruchomieniem pełnego budżetu państwa w układzie zadaniowym, w 2012 roku. Zestawienie programów wieloletnich załączone do projektu budżetu na rok 2009<sup>8</sup> było dość obszerne. Obejmowało 92 programy sformułowane na poziomie działań i podzadań, ujętych w 33 zadaniach dla 16 funkcji państwa. Zdarzało się, że dysponenci umieszczali jeden program kilkakrotnie w różnych funkcjach, zadaniach i podzadaniach, zmierzając do stworzenia planu zgodnego z charakterem przedmiotowym działań wchodzących w zakres danego programu. Takie zróżnicowanie struktury programu wieloletniego było zasadne z punktu widzenia złożoności i specyfiki programu oraz uporządkowania i konsolidacji wydatków na poziomie celów strategicznych. Z drugiej strony jednakże, zróżnicowanie struktury zadaniowej może prowadzić do znacznych utrudnień w analizie efektów podejmowanych działań.

Podjęta w 2008 roku inicjatywa opracowania budżetu na rok 2009 w układzie funkcjonalnym, na poziomie wszystkich dysponentów była ważnym krokiem w procesie wdrażania systemu budżetowania zadaniowego.

Warto wspomnieć o dodatkowym narzędziu stworzonym w celu usprawnienia i ujednoczenia prac nad budżetem zadaniowym. Przy współfinansowaniu ze środków UE, w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, została stworzona aplikacja komputerowa BUZA, usprawniająca wypełnianie formularzy BZ-1, BZ-2 oraz BZ-3, dotyczących planowania wydatków w układzie zadaniowym.

### **Ugruntowanie budżetu zadaniowego w Polsce – rok 2009**

W roku 2009 prace wdrożeniowe nad budżetem zadaniowym zostały skoncentrowane na przygotowaniu uwarunkowań reformy w projekcie ustawy o finansach publicznych. W kontekście wspomnianych prac, na mocy noty budżetowej na 2010 rok<sup>9</sup> powołany został koordynator krajowy ds. budżetu zadaniowego, którego rolą miała być kontrola i weryfikacja standardów w zakresie definiowania przez dysponentów celów na poziomie zadań. W przypadku niezgodności celu ze standardami, koordynator miał dokonywać stosownej korekty, w porozumieniu z ministrem odpowiedzialnym za sektor finansów publicznych.

Weryfikacja celów na poziomie centralnym, wymagała określenia standardów w zakresie formułowania i doboru celów do zadań. 17 czerwca 2009 roku w drodze Komunikatu Ministra Finansów zostały określone standardy definiowania celów dla jednostek sektora finansów publicznych.

<sup>8</sup> Patrz: [http://www.mf.gov.pl/files/budzet\\_zadaniowy/akty\\_prawne/zal\\_13.pdf](http://www.mf.gov.pl/files/budzet_zadaniowy/akty_prawne/zal_13.pdf)

<sup>9</sup> Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 20 maja 2009 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2010, Rozdział 6 „Budżet zadaniowy”, załącznik nr 77.



Dokument ten ustanawia kryteria definiowania i doboru celów do zadań, w oparciu o metodykę SMART, tj. ustalono, że cel musi być:

- istotny (obejmować najważniejsze obszary działalności dysponenta);
- precyzyjny i konkretny (odnosić się bezpośrednio do podstawowego zamierzonego wyniku realizacji zadań i podzadań);
- spójny (zapewniający wzajemną zgodność celów w ramach hierarchii struktury budżetu zadaniowego);
- mierzalny (sformułowany tak, aby stopień realizacji był możliwy do zmierzenia);
- określony w czasie (zdefiniowany okres realizacji);
- realistyczny (sformułowanie powinno pozwalać na wstępną ocenę ryzyka realizacji).

Przytoczone kryteria opracowano w zgodzie z 6 z 10 zaprezentowanych kryteriów macierzy prawidłowego formułowania celów prof. W. Orłowskiego i w rzeczywistości są one zgodne także z innymi metodami wyznaczania celów.

Równoległe do sporządzenia listy kryteriów poprawnego formułowania celów, została sporządzona i udostępniona dysponentom pierwsza baza mierników w wybranych obszarach funkcji państwa.<sup>10</sup> Ponadto w lipcu 2009 roku przyjęto pierwsze sprawozdanie z wykonania budżetu w układzie zadaniowym, za 2008 rok, którego nazwa brzmiała „Informacja z realizacji wydatków w układzie zadaniowym”. Wprowadzono także odrębny układ zadaniowy wydatków w ramach środków europejskich.

27 sierpnia 2009 roku, uchwałą Sejmu RP, zatwierdzona została nowa ustawa o finansach publicznych<sup>11</sup>, która weszła w życie z dniem 1 stycznia 2010 roku. Na mocy ustawy wprowadzono do polskiego systemu prawnego wiele ważnych rozwiązań, istotnych dla wdrażania systemu budżetowania zadaniowego. Najważniejsze zapisy nowej ustawy o finansach publicznych:

1. Jednoznacznie definiują strukturę planowania w układzie zadaniowym, wydatków oraz kosztów jednostki sektora publicznego, sporządzonych według:
  - funkcji państwa, strategicznych obszarów działalności rządu;
  - zadań budżetowych;
  - podzadań budżetowych oraz podrzędnych im działań lub zespołów działań, umożliwiających realizację celów zadań i podzadań, wraz z opisem tych celów i określeniem wartości bazowych oraz oczekiwanych mierników poziomu realizacji w odniesieniu do nakładów.
2. Ustanawiają sposób sporządzania uzasadnienia do ustawy budżetowej, które między innymi, musi zawierać: „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”
3. Definiują pojęcie Wieloletniego Planu Finansowego Państwa, jako planu dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów budżetu państwa sporządzany na cztery lata w układzie funkcji z celami i miernikami stopnia wykonania funkcji, a także sankcjonują konieczność sporządzania ustawy budżetowej z uwzględnieniem programów wieloletnich w układzie zadaniowym.

<sup>10</sup> Funkcje: 6 – Koordynacja polityki gospodarczej państwa, 18 – Sprawowanie i wykonywanie wymiaru sprawiedliwości, 19 – Budowa, rozbudowa i utrzymanie infrastruktury transportowej, 21 – Prowadzenie polityki rolnej oraz rybackiej, 22 – Tworzenie i koordynacja polityki

<sup>11</sup> Dziennik Ustaw Nr 157, Poz. 1240, sierpień 2009 r.





4. Nadają prawomocny status Koordynatorowi Krajowemu Budżetu Zadaniowego. Do obowiązków KKBZ należeć będą:
- koordynacja i standaryzacja wzorów dokumentów przygotowywanych przez jednostki sektora finansów publicznych w zakresie sporządzania planu finansowego w układzie zadaniowym do uzasadnienia projektu ustawy budżetowej oraz sprawozdania z realizacji ustawy budżetowej;
  - koordynacja prac nad sporządzaniem wykazu zadań, celów i mierników;
  - zagwarantowanie zgodności zadań budżetowych ze strategiami.

Wydając 16 grudnia 2009 r. komunikat w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych<sup>12</sup> Minister Finansów sformułował **uporządkowany zbiór wskazówek w zakresie zasad budowania systemów kontroli zarządczej w sektorze finansów publicznych**. Dokument ten, niestanowiący przepisów prawa powszechnego, jak standardy kontroli finansowej ogłoszone w 2006 r., opisuje pięć obszarów odpowiadających pięciu podstawowym elementom systemu kontroli wewnętrznej.

Są to:

1. środowisko wewnętrzne;
2. cele i zarządzanie ryzykiem;
3. mechanizmy kontroli;
4. informacja i komunikacja;
5. monitorowanie i ocena.

Kolejnym niezmiernie istotnym krokiem w reformie systemu finansów publicznych było Rozporządzenie Ministra Finansów z 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. Na mocy rozporządzenia, od 1 stycznia 2012 roku 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.

Nadal brakuje jednak jednego z trudniejszych elementów niezbędnych do wdrożenia budżetu zadaniowego, czyli pełnej księgowości i ewidencji wydatków w układzie zadaniowym.

Przez 4 lata prac wdrożeniowych, polski system budżetu zadaniowego osiągnął podstawową formę budżetu zadaniowego, jaką jest prezentacyjny budżet zadaniowy (Presentational Performance Budgeting). Sporządzona i zatwierdzona przez Sejm w 2009 roku informacja z realizacji wydatków w układzie zadaniowym, jest praktycznym ujęciem informacji o wydajności, które zostały zaprezentowane na szczeblu rządowym, jako określenie postępów w realizacji zadań i przypisanych do nich celów. Informacje te nie pełnią jeszcze roli decyzyjnej w planowaniu przyszłych przedsięwzięć, jednakże pojawiły się już zapisy w dokumentach legislacyjnych dotyczące wymogu planowania przez ministrów działalności podlegających im departamentów na rok następny i docelowo, zapewne, do podejmowania decyzji o takich planach, będą wykorzystywane informacje o sprawności.

<sup>12</sup> Dziennik Urzędowy Ministra Finansów nr 15, pozycja nr 84, z 30 grudnia 2009 r.





W świetle praktyk OECD strategię implementacji budżetowania zadaniowego w Polsce można scharakteryzować, jako mieszaną pod względem ustawodawczym, sterowaną odgórnie, wprowadzaną narastająco i realizowaną kompleksowo. Innymi słowy, proces legislacyjny jest przeprowadzany stopniowo, a duża część zmian wprowadzana jest na zasadzie rządowych rozporządzeń i innych, możliwych aktów prawnych, takich jak rozporządzenia ministra, komunikaty ministra itp. Odpowiednie ustawodawstwo umacnia wprowadzane reformy, czyniąc je mniej podatnymi na zmiany, jednakże polski sposób implementacji w tym wypadku podyktowany jest koniecznością przetestowania rozwiązań, a dopiero potem ich zatwierdzenia.

Sterowanie odgórne oznacza proces wdrożeniowy sterowany centralnie, przez uprzywilejowaną przez rząd jednostkę, którą w naszym przypadku jest Ministerstwo Finansów (na początku wdrożeniem budżetu zadaniowego zajmowała się Kancelaria Premiera, która po dwóch latach prac przekazała obowiązki Ministerstwu Finansów). Sterowanie odgórne procesem wdrożeniowym ma swoje zalety, gdyż gwarantuje zgodność sformułowanych elementów budżetu zadaniowego z jednolitymi standardami dotyczącymi m. in. zadań, celów i mierników. Jednakże takie podejście ogranicza dysponentów w realizacji rzeczywistych potrzeb społeczeństwa, które często nie są ściśle komunikowane na szczebel centralny. Istnieje ryzyko, że informacja o wydajności stanie się kolejną dyspozycją rządową, która musi zostać zrealizowana. Trudno na tę chwilę oceniać polski rząd w kontekście wykorzystywania informacji o wydajności.

Pomimo istnienia jednolitych standardów formułowania i doboru celów i mierników oraz pracy Koordynatora Krajowego Budżetu Zadaniowego, którego zadaniem jest kontrola zgodności doboru celów i odpowiednich metod pomiarowych do zadań, nadal w tym zakresie system wykazuje dużo braków.

Implementacja narastająca polega na realizowaniu stopniowym kolejnych etapów wdrożenia systemu budżetowania zadaniowego, a także prowadzeniu projektów pilotażowych w celu sprawdzenia w praktyce obranych rozwiązań. Najlepszym przykładem udowadniającym stosowanie tego rozwiązania jest stworzony w 2008 roku „Harmonogram prac nad budżetem zadaniowym na lata 2008-2015”, który przewiduje kolejne fazy testowe i wdrożeniowe w rozbięciu na poszczególne lata.

Realizacja kompleksowa polega na wprowadzeniu zmian we wszystkich obszarach finansów publicznych jednocześnie. Dla przykładu, począwszy od 2007 roku wszystkie dokumenty budżetowe musiały być formułowane, przez dysponentów, w układzie zadaniowym.

Wdrożenie programów wieloletnich odgrywa szczególną rolę w procesie zbierania informacji z zakresu realizacji zadań o długookresowym horyzoncie czasowym i daje możliwość wprowadzenia pilotażowych działań korekcyjnych w ramach sterowania wydatkami w oparciu o informację o wydajności. Umożliwi to ocenę jakości sformułowanych celów oraz funkcjonowania i prawidłowości doboru mierników na poziomie zadań. Efektem będzie możliwość wprowadzenia informacji o wydajności do procesu decyzyjnego, który stanie się krokiem w budowaniu kolejnej fazy implementacji: budżetu zadaniowego informującego. Ponadto programy wieloletnie wpłyną stabilizująco na finanse publiczne, dzięki ich długofalowemu, systematycznemu oddziaływaniu na strategiczne obszary polityki państwa.

Opierając się na wynikach analizy SWOT, przeprowadzonej w 2008 roku, należy jeszcze wspomnieć o słabych stronach budżetu zadaniowego w Polsce. Przede wszystkim należą do nich czynniki społeczne, takie jak (1) przekonanie pracowników jednostek sektora finansów publicznych o sensowności nowej metody budżetowania, (2) pojawienie się potrzeby znajomości nowoczesnych metod zarządczych w strukturach sektora finansów publicznych powodująca osłabienie jakości





współpracy ze służbami budżetowymi, a co za tym idzie (3) skupianie się na mechanicznym osiągnięciu wartości mierników. Do zagrożeń budżetu zadaniowego należy zaliczyć (1) niestabilność polityczną w strukturach rządowych i (2) długi horyzont czasowy wdrażania budżetu zadaniowego.

Przeprowadzane cykle szkoleń dla pracowników administracji rządowej i samorządowej mogą być skutecznym narzędziem do przełamania barier psychologicznych i społecznych w zakresie wdrażania budżetowania zadaniowego, jednakże musi upłynąć jeszcze kilka lat, zanim poznane techniki zostaną wprowadzone w pełni skutecznie w życie jednostek sektora finansów publicznych.

## **SUKCESY I PROBLEMY W IMPLEMENTACJI BUDŻETU ZADANIOWEGO W POLSCE NA SZCZEBLU CENTRALNYM**

Z roku na rok budżet zadaniowy w Polsce na szczeblu centralnym się rozbudowuje, doprecyzowuje i nabiera docelowego kształtu. Z roku na rok coraz więcej jednostek sektora finansów publicznych prezentuje swoje wydatki we wspólnym zestawieniu, w podziale na 22 funkcje, odpowiadające im zadania i podzadania. W projekcie budżetu na 2011 w dodatkowych tabelach zostały również przedstawione wydatki funduszy celowych, agencji wykonawczych i państwowych osób prawnych, które również zostały zaprezentowane w układzie zadaniowym w perspektywie trzyletniej.

Wprowadzenie budżetu zadaniowego w Polsce ma:

- przynieść poprawę przejrzystości budżetu państwa;
- pokazać zbiorcze kwoty, które przeznaczane są na zadania, a wydatkowane są przez różnych dysponentów;
- przynieść przypisanie odpowiedzialności za realizację postawionych celów konkretnym osobom;
- skonsolidować plany finansowe wielu dysponentów;
- pokazać plany finansowe na trzy lata;
- pokazać plany realizacji celów w perspektywie trzyletniej.

W Polsce zdecydowano się na wprowadzanie budżetu zadaniowego stopniowo, stosując okres przejściowy, w którym obowiązuje jako główny budżet w układzie tradycyjnym, a budżet zadaniowy umieszczany jest w uzasadnieniu do ustawy budżetowej. Takie rozwiązanie ma swoje złe i dobre strony.

Dobrą stroną jest to, że stworzono okres, kiedy dysponenci mogą się nauczyć, zrozumieć i dopracować swoje budżety w układzie zadaniowym. Daje to również czas Ministerstwu Finansów, jako koordynatorowi wprowadzania budżetu zadaniowego w Polsce, na opracowanie sposobu ewidencji rachunkowej, na przygotowanie systemów komputerowych, na podjęcie decyzji, kto będzie prezentował swoje wydatki w układzie zadaniowym i jaka powinna być docelowa struktura budżetu. Jest to również okres, w którym prowadzone są intensywne szkolenia pracowników jednostek budżetowych z zakresu budżetowania zadaniowego. Szkoleni są zarówno pracownicy komórek merytorycznych, jak również komórek finansowo – księgowych. Pracownicy obu typów komórek powinni brać czynny udział przy planowaniu i wykonywaniu budżetu w układzie zadaniowym.

Słabą stroną tego rozwiązania jest fakt, że jest to trudny okres dla osób biorących udział w przygotowywaniu, a następnie wykonywaniu budżetu. Trudność wynika z dodatkowej pracy, którą muszą wykonać, prezentując wydatki w podwójnym zestawieniu, raz tradycyjnym, raz zadaniowym. Ta dodatkowość zadań, istnienie wielu niewiadomych na etapie wprowadzania







nowego sposobu budżetowania, częste zmiany wcześniejszych ustaleń, powodują zniechęcenie i frustrację. To natomiast wpływa na negatywny stosunek do nowego sposobu budżetowania i traktowaniu prac związanych z przygotowaniem struktury nowego budżetu jako „piątego koła u wozu”. To natomiast powoduje, że okres przejściowy nie jest należycie wykorzystany do dopracowania nowego sposobu budżetowania.

Jednak przy wszystkich mankamentach przejściowego wprowadzania nowego sposobu budżetowania, wydaje się, że jest to sposób zdecydowanie mniej ryzykowny niż nagła zmiana. Pozwala on na uczenie się na własnych błędach, na dopracowywaniu rozwiązań, na przygotowaniu najlepiej jak można nowej struktury budżetu. Nie ulega wątpliwości, że po przejściu na nowy sposób budżetowania nadal będą dokonywane zmiany. Zmiany, które są nieuniknione, ze względu na zmieniające się priorytety w prowadzonej polityce rządu.

W niniejszym rozdziale zostały prześledzone pewne elementy implementacji budżetu zadaniowego w Polsce i wskazane problemy, które się z nimi wiążą.

### **Stopniowe zwiększanie przejrzystości**

W projekcie budżetu na 2011 rok po raz pierwszy pojawia się w zestawieniu źródło finansowania, z rozróżnieniem na środki krajowe (budżet państwa) i budżet środków europejskich. Daje to dodatkową informację i przejrzystość.

Nie rozwiązało to jednak do końca sprawy wszystkich źródeł finansowania zadań, które wykonują dysponenci środków publicznych. Nadal pojawiają się sytuacje, gdzie istnieją zadania, podzadania, w których określone są cele, mierniki, ich wartości bazowe i docelowe, a w finansowaniu widnieje kwota zerowa. Jednym z takich przykładów jest funkcja 5 Ochrona Praw i Interesów Skarbu Państwa, w którą od roku 2011 wpisało się Ministerstwo Obrony Narodowej. Takie zapisy mogą oznaczać, że realizacja celu jest efektem ubocznym realizacji innego celu, na który rzeczywiście przeznaczone są środki albo, że istnieją inne źródła finansowania – pozabudżetowe. Ale czy w takim wypadku takie zadanie należałoby pokazywać w budżecie? Inną przyczyną takiej prezentacji może być finansowanie tych podzadań z rezerwy celowej, która na etapie projektowania budżetu wykazywana jest tylko w funkcji 4. Zarządzanie finansami państwa. Dla osób niezwiązanych z Ministerstwem Obrony Narodowej może się wydawać, że Ministerstwo wykonuje pewne rzeczy charytatywnie. Omawiana funkcja 5. zaprezentowana jest w tabeli poniżej. Tabela ta stanowi fragment projektu budżetu państwa na rok 2011, prezentowany na stronach Ministerstwa Finansów w zakładce budżet zadaniowy.

Podobna sytuacja pojawia się w podzadaniu 6.2.4. dla Ministerstwa Gospodarki i Ministerstwa Środowiska. Pokazuje to kolejny fragment projektu budżetu zaprezentowany w kolejnej tabeli.

Wskazane przykłady nie są niestety odosobnione. Podobne niefortunne rozwiązanie znalazło się w podzadaniu: 6.9.4 dla Ministerstwa Środowiska, podzadaniu 7.1.1 dla Ministerstwa Obrony Narodowej, 7.1.3. dla Ministerstwa Infrastruktury, 11.1.9. dla Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego, 12.5.6. dla Ministerstwa Środowiska, 13.4.2. dla Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, 13.7.2. dla Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, 17.1.3 dla Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, 17.4.4 dla Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, 18.4.2. i 18.4.4. i 18.4.5. dla Ministerstwa Sprawiedliwości, 19.3.2. i 19.5.2. dla Ministerstwa Środowiska, 19.6.1. dla Urzędu Transportu Kolejowego, 20.4.3. dla Ministerstwa Zdrowia.





Podane przykłady mogą wskazywać na to, że w innych podzadaniach dysponenti też wydatkują większe środki na realizację wymienionych celów niż to wynika z zapisanych kwot. Co nie daje jednak przejrzystości w odpowiedzi na pytanie: ile pieniędzy potrzebne jest na realizację danego celu. Taka sytuacja może doprowadzić w przyszłości do podejmowania złych decyzji. Jeśli np. posłowie uchwalający budżet widzą, że w tym roku kwota X wystarczyła na osiągnięcie takich i takich wyników, to np. po zlikwidowaniu dochodów własnych w przyszłym roku mogą uchwalić budżet na tym samym poziomie, co w rzeczywistości uniemożliwi jego realizację przez dysponentów.

Należy upewnić się czy wszystkie osoby podejmujące decyzje w oparciu o dane zamieszczone w budżecie są świadome, że nie jest to pełna informacja o środkach finansowych przeznaczanych na realizację celów umieszczonych w budżecie państwa.

Obserwując jednak zmiany, które dokonują się z roku na rok (doprecyzowywanie i rozszerzanie budżetu), można mieć jednak nadzieję, że jest to tylko okres przejściowy i w efekcie końcowym nie będą się pojawiały problemy, które zostały opisane w powyższym punkcie.

Funkcja zadanie / podzadanie	Dysponent	Część	Cel	Miernik			Planowane wydatki w 2011 r. (w tys. zł)		
				Nazwa	Wartość bazowa	Wartość w 2011 r.	OGÓLEM (kol. 9 + 10)	Budżet Państwa	Budżet Środków Europejskich
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
4.9.6. Ochrona interesów nieprofesjonalnych uczestników rynku finansowego	Ministerstwo Finansów	19	Zapewnienie skutecznej ochrony interesów nieprofesjonalnych uczestników rynku finansowego	Logiczny Tak/Nie	Tak	Tak	818	818	0
				Liczba uruchomionych i rozszerzonych usług teleinformatycznych	Uruchomienie usług użytkownikami	Uruchomienie usług użytkownikami	151 745	121 878	29 867
4.10. Informatyzacja działalności i budowa społeczeństwa informacyjnego	Ministerstwo Finansów	19	Zapewnienie ciągłości działania systemów informatycznych na uzgodnionym poziomie	Wskaźnik dostępności eksploatowanych systemów informatycznych	Wskaźnik na poziomie eksploatowanych systemów informatycznych	Wskaźnik na poziomie eksploatowanych systemów informatycznych	140 291	120 164	20 127
				Wskaźnik dostępności eksploatowanych systemów informatycznych	Wskaźnik na poziomie eksploatowanych systemów informatycznych	Wskaźnik na poziomie eksploatowanych systemów informatycznych	11 454	1 714	9 740
<b>FUNKCJA 5. OCHRONA PRAW I INTERESÓW SKARBU PAŃSTWA</b>									
5.1. Gospodarowanie mieniem Skarbu Państwa	Ministerstwo Finansów	19	Efektywne gospodarowanie mieniem Skarbu Państwa	Logiczny Tak/Nie	Nie	Tak	14	14	0
	Ministerstwo Obrony Narodowej	29	Efektywne gospodarowanie mieniem Skarbu Państwa	Rentowność działalności (bez dotacji budżetowej)	WAM 27,6% (2009), AMW 33,0% (2009)	WAM 13,5%, AMW 44,6%	0	0	0
	Ministerstwo Skarbu Państwa	36	Zwiększenie konkurencyjności polskiej gospodarki poprzez zmianę struktury	Liczba prywatyzowanych podmiotów	94	117	32 354	32 354	0
	Wojewodowie	85	Efektywne gospodarowanie mieniem Skarbu Państwa	Koszty gospodarowania mieniem w stosunku do osiągniętych dochodów i przychodów	7%	8%	67 887	67 887	0
	Ministerstwo Obrony Narodowej	29	Sprawne prowadzenie przekształceń własnościowych	Rentowność sprzedaży mienia - nieruchomości i rzeczy ruchomych (bez innych form zagospodarowania mienia Skarbu Państwa)	WAM 84,1% (2009), AMW 43,8% (2009)	WAM 69,9%, AMW 48,3%	0	0	0
5.1.1. Przekształcenia własnościowe (prywatyzacja)	Ministerstwo Skarbu Państwa	36	Sprawne prowadzenie przekształceń własnościowych	Przychody ogółem z prywatyzacji w stosunku do planów	40,86%	100%	7 504	7 504	0
	Wojewodowie	85	-	prywatyzacyjnych	-	-	541	541	0
5.1.2. Nadzór właścicielski	Ministerstwo Skarbu Państwa	36	Realizacja interesów Skarbu Państwa w nadzorowanych podmiotach przy zapewnieniu efektywności ich działania	Liczba spółek nadzorowanych, które osiągnęły zysk w stosunku do liczby spółek nadzorowanych ogółem	-	-	772	772	0
	Wojewodowie	85	-	-	-	-	772	772	0



Funkcja / zadanie / podzadanie	Dysponent	Część	Cel	Miernik			Planowane wydatki w 2011 r. (w tys. zł)		
				Nazwa	Wartość bazowa	Wartość w 2011 r.	OGÓLEM (kol. 9 + 10)	Budżet Państwa	Budżet Środków Europejskich
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
6.2.3. Wspieranie bezpieczeństwa energetycznego	Ministerstwo Gospodarki	20	Podwyższenie sprawności wytworzenia, przesyłania, dystrybucji i użytkowania energii	Energochłonność gospodarki = kg paliwa umownego/ na 1 Euro PKB	0,27	0,255	218 048	14 380	203 668
	Urząd Regulacji Energetyki	50	Podwyższenie sprawności wytworzenia, przesyłania, dystrybucji i użytkowania energii	Przebiegi systemowy czas trwania nieplanowanej przerwy długiej i bardzo długiej, nieuwzględniający zdarzeń o charakterze katastrofalnym	410	374	1 909	1 909	0
	Wojewodowie	85	Zapewnienie rezerw w warunkach kryzysu	Ilość upoważnień do zakupu paliw	-	-	252	252	0
	Ministerstwo Gospodarki	20	Wzrost udziału odnawialnych źródeł energii w bilansie paliwowo-energetycznym w tym biopaliw	Udział energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych w ogólnym jej zużyciu	2,64%	7,2%	0	0	0
	Ministerstwo Środowiska	41	Wzrost udziału odnawialnych źródeł energii w bilansie paliwowo-energetycznym w tym biopaliw	Łączna głębokość otworów wykonanych w celu rozpoznania zasobów wód termalnych	0	4000	0	0	0
	Ministerstwo Gospodarki	20	Zapewnianie rezerw strategicznych zgodnie z potrzebami państwa w warunkach kryzysu.	Procent realizacji wartości bazowej rezerw, określonej przez organ tworzący.	65%	nie mniej niż 80%	110 699	110 699	0
6.2.6. Budowa infrastruktury dla energetyki jądrowej	Ministerstwo Gospodarki	20	Stwarzanie warunków do rozwoju energetyki jądrowej w Polsce	Poziom akceptacji społecznej dla rozwoju energetyki jądrowej	48%	55%	25 326	25 326	0
6.3. Wspieranie i regulacja rynku telekomunikacyjnego i pocztowego	Ministerstwo Infrastruktury	26	Wzrost dostępności usług telekomunikacyjnych i pocztowych dla społeczeństwa oraz zwiększanie ich wykorzystania	Ilość operatorów pocztowych działających na rynku w szt.	210	250	6 303	6 112	191
	Urząd Komunikacji Elektronicznej	76	Stworzenie odpowiednich warunków regulacyjnych, tak aby zapewnić każdemu gospodarstwu domowemu i przedsiębiorcy w Polsce dostęp do przystępnych usług szerokopasmowych do 2015 r. – korzyści społeczne i ekonomiczne	Penetracja stacjonarnego szerokopasmowego dostępu do sieci Internet w %	10,9 15,2	10,9 15,2	36 140	35 618	522
6.3.1. Regulacja rynku usług telekomunikacyjnych i pocztowych	Ministerstwo Infrastruktury	26	Zapewnianie prawidłowego funkcjonowania rynku telekomunikacyjnego i pocztowego oraz wzrostu ich konkurencyjności	Odsetek gospodarstw domowych posiadających dostęp szerokopasmowy do sieci Internet	55	65	4 403	4 212	191
	Urząd Komunikacji Elektronicznej	76	Zapewnianie prawidłowego funkcjonowania rynku telekomunikacyjnego i pocztowego oraz wzrost konkurencyjności	Ilość wydanych w danym roku aktów prawnych i dokumentów rządowych do ilości planowanych do wydania dla realizacji celu w szt.	1 do 1	2 do 2	36 140	35 618	522
6.3.2. Rekompensowanie operatorom kosztów nieodpłatnego dołączania przesyłek pocztowych ustawowo zwolnionych z opłat	Ministerstwo Infrastruktury	26	Zapewnianie osobom niewidomym i odciemniałym nieodpłatnego świadczenia powszechnych usług pocztowych oraz uprawnionym bibliotekom nieodpłatnego otrzymywania przesyłek z obowiązkowymi egz. bibliotecznymi	Kwota utraconych wpływów laryfowych z tytułu przesyłek ustawowo zwolnionych z opłat w tys. zł	1900	1900	1 900	1 900	0



## Problemy z miernikami

Mierniki realizacji celów stanowią kluczowy element budżetu zadaniowego. Istnieją dwa problematyczne zagadnienia z obszaru mierników. Jeden to problem stworzenia odpowiedniego miernika do monitorowania i ewaluacji realizacji postawionego celu. Drugi problem wiąże się z ustalaniem wartości docelowych.

Aby zminimalizować trudności pierwszego rodzaju Ministerstwo Finansów dokłada starań, aby dysponenci mogli skorzystać z pomysłów ekspertów zewnętrznych. Stopniowo przygotowywane są bazy mierników dla każdej funkcji. Są one dostępne na stronach Ministerstwa Finansów w zakładce budżet zadaniowy, baza mierników.

Stworzenie odpowiednich mierników jest niezmiernie trudne ze względu na fakt, że:

- często trudno jest w jednym mierniku pokazać realizację szerokiego celu. Zalecane jest, aby dysponenci pokazywali jeden miernik. Wynika to z faktu, że jeśli każdy na poziomie każdego zadania i podzadania umieściłby po kilka mierników, budżet stałby się bardzo rozbudowany i prawdopodobnie straciłby na czytelności. Niezmiernie trudnym zadaniem jest przygotowanie tak kompleksowego miernika, aby obejmował wszystkie aspekty realizacji celu. Z rzadka zdarza się, aby pokazanych było kilka mierników.

Jednak część dysponentów zdecydowało się nadal w projekcie budżetu w układzie zadaniowym na 2011 rok zastosować zestawy mierników. Przykładem może być Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, które w zadaniu 21.7. prezentuje wydatki z trzech części budżetowych, używając do monitoringu realizacji celów (czterech) aż siedmiu mierników.

Z jednej strony stosowanie całego zestawu mierników komplikuje nieco strukturę budżetu, z drugiej strony w wielu przypadkach jest jedynym rozwiązaniem na całościowe pokazanie realizacji postawionego celu.

**Tabela 2. Fragment projektu budżetu na 2011 rok. W kolejnych kolumnach umieszczone zostały: nazwa zadania, nazwa dysponenta, nr części budżetowej, cel i mierniki**

21.7. Realizacja Wspólnej Polityki Rolnej oraz pomocy krajowej	Ministerstwo Finansów	19	Tworzenie konkurencyjnego, nowoczesnego i dynamicznego sektora rolnego	Stopień wykorzystania środków finansowych na pomoc techniczną w ramach PROW 2007-13 w MF
	Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi	32	Tworzenie konkurencyjnego, nowoczesnego i dynamicznego sektora rolnego	Liczba rolników prowadzących rachunkowość na potrzeby FADN
	Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi	33	Zapewnienie wysokiej jakości usług w zakresie doradztwa rolniczego	Liczba przeszkolonych doradców z zakresu udzielania rolnikom pomocy doradczej w korzystaniu z instrumentów finansowych WPR
			Tworzenie konkurencyjnego, nowoczesnego i dynamicznego sektora rolnego	% wykorzystania środków EFRROW (narastająco)
				Ilość kredytów preferencyjnych udzielonych przez banki z dopłatami do oprocentowania ze środków ARiMR
	Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi	35	Tworzenie konkurencyjnego, nowoczesnego i dynamicznego sektora rolnego	% wykorzystania środków EFRG
Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi	35	Tworzenie konkurencyjnego, nowoczesnego i dynamicznego sektora rolnego	Liczba wydanych decyzji oraz umów (dokumenty skutkujące płatnością) (szt.)	
Wojewodowie	85	Zapewnienie sprawnego i prawidłowego wykorzystanie środków UE	Liczba uczniów korzystających z dopłaty krajowej do spożycia mleka i przetworów mlecznych w szkołach podstawowych (szt.)	
				Liczba projektów realizowanych przez gospodarstwa rolne do całkowitej liczby gospodarstw rolnych w województwie



Jeśli nawet istniałby miernik kompleksowy, to często dane nie są dotychczas zbierane. W związku z tym pokazywanie takiego miernika stwarza dodatkowe koszty. W obecnej chwili, wszyscy dysponenci narzekają na ograniczone środki finansowe, co powoduje stosowanie raczej mierników, dla których dane są zbierane. Powoduje to sytuacje, że mierniki nie do końca są adekwatne do postawionych celów. Zdarzają się też sytuacje, że obserwuje się stopniowe modyfikowanie celu, w kierunku dopasowania do istniejącego miernika.

Przykładem takiego ograniczenia w wyborze mierników może być ewolucja celu i miernika w zadaniu 5.1.1. dla Ministerstwa Skarbu Państwa. Jak widać cele na przestrzeni lat 2008 – 2011 ulegały zmianie, natomiast miernik pozostawał ten sam. Z metodologicznego punktu widzenia nie powinno mieć to miejsca. Najpierw powinniśmy wiedzieć jaki cel stoi przed dysponentem (po co dysponent został powołany), a potem do monitoringu i ewaluacji celu powinien być dobierany miernik. Obserwując rozwój budżetu na poziomie zadania 5.1. odnosi się wrażenie, że było odwrotnie.

**Tabela 3. Ewolucja celu i miernika dla zadania 5.1.1.**

Rok	Nazwa zadania	Cel	Miernik
2008	Prywatyzacja	Zmiana struktury własnościowej gospodarki przy zachowaniu poziomu zapewniającego efektywność funkcjonowania podmiotów.	Stosunek uzyskanych przychodów z prywatyzacji do przychodów zaplanowanych
2009	Przekształcenia własnościowe (prywatyzacja)	1. Osiągnięcie określonych celów społecznych przy prywatyzacji. 2. Osiągnięcia określonych przychodów budżetowych z prywatyzacji	Przychody ogółem z prywatyzacji w stosunku do planów prywatyzacyjnych
2010	Przekształcenia własnościowe (prywatyzacja)	Zmniejszenie stanu posiadania Skarbu Państwa	Przychody ogółem z prywatyzacji w stosunku do planów prywatyzacyjnych
2011	Przekształcenia własnościowe (prywatyzacja)	Sprawne prowadzenie przekształceń własnościowych	Przychody ogółem z prywatyzacji w stosunku do planów prywatyzacyjnych

Dysponenci unikają mierników, których wartości docelowe jest trudno zaplanować. Część pracy dysponentów zależy od zleceń, które dostaną.

Przykładem może być Prokuratura Generalna, która reprezentując interesy Skarbu Państwa, nie wie z wyprzedzeniem rok, dwa i trzyletnim jakie sprawy otrzyma. I czy drobna przegrana sprawa nie stanie się sprawą precedensową, która pociągnie za sobą lawinę podobnych spraw. Stąd też Prokuratura Generalna jest niechętna do zastosowania mierników związanych z liczbą spraw albo wartością pieniędzy zaoszczędzonych dla Skarbu Państwa w wyniku jej pracy.

Nieprzewidywalne są też w dużym zakresie koszty zwalczania epidemii. Dotyczy to zarówno Ministerstwa Zdrowia jak i Inspektoratów Weterynaryjnych, które odpowiedzialne są za kontrolę stanu zdrowia zwierząt i w razie chorób zakaźnych zobligowane są do wyeliminowania zarażonych stad.

Tego typu wydatków nieoczekiwanych można znaleźć zdecydowanie więcej. Można je próbować przewidywać na podstawie danych historycznych i zwracać uwagę na ryzyko występujące przy osiągnięciu wartości docelowej.



Z poprzednim punktem bardzo ściśle wiąże się kolejny, dotyczący mierników, na których wartość dysponenci mają częściowy wpływ. A mianowicie mierników wrażliwych na czynniki zewnętrzne. Pojawia się wtedy ryzyko niezrealizowania wartości docelowej z przyczyn innych niż finansowe i niezależnych od dysponenta.

W projekcie budżetu na 2011 rok po raz pierwszy w części opisowej pojawia się fragment, gdzie dysponenci określają ryzyko osiągnięcia wartości docelowej miernika. Nie wszyscy podjęli się jeszcze tego zadania, ale na pewno można dostrzec, że zostały już poczynione duże kroki w tym zakresie.

**Ramka.** Fragment projektu budżetu na rok 2011 w układzie zadaniowym „tom II Omówienie”, dla zadania 12.9 Informatyzacja działalności i budowa społeczeństwa informacyjnego.

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 katastru wodny (%)	20
	MŚ (cz.41)	Liczba wejść do systemu Ekoportal	210 000
		Liczba udostępnionych informacji o środowisku	1 934

**Podstawy metodologiczne i ocena ryzyka niewykonania wartości mierników**

Zaprezentowane mierniki nie zostały zaczerpnięte z baz mierników przygotowanych przez Ministerstwo Finansów. Mierniki zastosowane przez MŚ są zbliżone do mierników z bazy mierników. Zagrożenie dla wykonania zaplanowanych wartości mierników wiążą się z możliwymi protestami firm informatycznych podczas prowadzonych postępowań przetargowych. Wartość miernika (cz. 41) uzyskiwana jest przy pomocy bezpłatnej usługi Google Analytics. Zastosowany miernik jest prosty i czytelny, a dane są łatwe do uzyskania od organizacji monitorującej miernik o zasięgu światowym. Ostatni miernik jest liczbowym odzwierciedleniem wykonanych przez organ działań jest liczbą wyszukiwanych, przekształconych i udostępnionych informacji.

W powyższej ramce Ministerstwo Środowiska wskazuje na ryzyko niezyskania planowanych, docelowych wartości miernika: *Zagrożenie dla wykonania zaplanowanych wartości mierników wiążą się z możliwymi protestami firm informatycznych podczas prowadzonych postępowań przetargowych.*

Część zadań jest trudno zmierzyć i dysponenci decydują się na miernik logiczny lub opisowy, które wielokrotnie niewiele wnoszą informacji o realizacji celu. Tego typu mierniki są dozwolone ale tylko w skrajnych przypadkach, kiedy naprawdę trudno podać jest miernik, którego wartość można podać liczbowo.



O tym, że możliwe jest zastosowanie mierników w formie opisowej mówi art. 2 ust. 3 ustawy z 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych:

*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;*

Wydaje się jednak, że część dysponentów „ucieka” do mierników opisowych przedwcześnie, nie podejmując prób zdefiniowania miernika o wartościach liczbowych. Oczywiście raporty przygotowywane jako mierniki opisowe mogą wносить wiele cennych informacji, ale nie są one widoczne w projekcie budżetu na kolejny rok, ani w sprawozdaniu z jego wykonania. Jeśli już decyduje się dysponent na miernik opisowy powinien pokazać, co dany raport będzie zawierał.

Przykładem zastosowania miernika opisowego ze wskazaniem co on zawiera są mierniki stosowane przez Polską Akademię Nauk w funkcji 10. W poniższej ramce pokazane są przykładowe trzy takie mierniki.

**Ramka.** Fragment projektu budżetu w układzie zadaniowym na rok 2011, dla funkcji 10, str. 49. W pierwszej kolumnie znajduje się nazwa podzadania, w drugiej nazwa dysponenta, w trzeciej numer części budżetowej, w czwartej cel, w piątej miernik.

10.4.1. Wspieranie dyscyplin naukowych oraz placówek naukowych	Polska Akademia Nauk	67	Wykorzystanie potencjału intelektualnego skupionego w organach i strukturze korporacyjnej PAN	Opisowy z uwzględnieniem wyników przeprowadzonej analizy dotyczącej opracowanych opinii, stanowisk, referatów i adresowanie ich do organów administracji państwowej oraz dokonywanych ocen działalności placówek naukowych
10.4.2. Program wieloletni „Ekspozycja Centrum Nauki Kopernik”	Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego	28	Zwiększanie zainteresowania nauką poprzez utworzenie ekspozycji Centrum Nauki Kopernik	Oddane do użytku urządzenia ekspozycji stałej i programy planetarium
10.4.3. Poszerzanie wiedzy o nauce polskiej oraz wzbogacanie kultury narodowej	Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego	28	Zapewnienie społeczeństwu informacji o roli nauki w rozwoju cywilizacyjno-gospodarczym	Liczba osób biorących udział w wydarzeniach promujących naukę
	Polska Akademia Nauk	67	Gromadzenie, opracowywanie i zabezpieczanie zasobów bibliotecznych, muzealnych i archiwalnych oraz realizacja przedsięwzięć prezentujących osiągnięcia nauki	Opisowy z uwzględnieniem efektów działań zespołów archiwalnych, bibliotecznych i muzealnych oraz kształtowanie w społeczeństwie wizerunku nauki polskiej
10.4.4. Wspieranie współpracy naukowej z zagranicą	Polska Akademia Nauk	67	Rozwój współpracy naukowej z zagranicą i integracja z międzynarodowymi środowiskami naukowymi	Opisowy z uwzględnieniem aktywności zagranicznych stacji naukowych PAN i współpracy dwustronnej i wielostronnej

W przypadkach niektórych mierników Polskiej Akademii Nauk można byłoby jeszcze spróbować zastanowić się, czy nie udałoby się stworzyć miernika o wartościach liczbowych. Jednakże zawsze powinniśmy pamiętać, że bardzo łatwo jest krytykować istniejące mierniki, zdecydowanie trudniej jest wypracować mierniki adekwatne do realizowanego celu, odporne na manipulacje, pokazujące większość aspektów prowadzonych działań i odporne na czynniki zewnętrzne.

Innym przykładem zastępowania wartości liczbowej miernika jest wskazanie, że miernik będzie monitorowany. Tak naprawdę, oprócz wiadomości, że realizacja celu jest monitorowana przez dysponenta, nie uzyskujemy żadnej dodatkowej informacji.

Przykładem może być miernik występujący w budżecie i sprawozdaniu z wykonania budżetu w układzie zadaniowym na rok 2009 dla zadania 4.2. Fragment sprawozdania z wykonania zadania 4.2. został przedstawiony w poniższej ramce.



**Ramka.** Fragment z wykonania budżetu w układzie zadaniowym za rok 2009, str. 48.

**Zadanie 4.2. Opracowanie systemu finansowania jednostek samorządu terytorialnego i sfery budżetowej**

Zadanie było realizowane w całości przez jednego dysponenta.

**Minister Finansów**

Minister Finansów – dysponent części 19 budżetu państwa na realizację zadania 4.2. *Opracowanie systemu finansowania jednostek samorządu terytorialnego i sfery budżetowej* wydatkował kwotę **4 312 tys. zł.**

**Celem zadania było** opracowanie systemu finansowego adekwatnego do zadań realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego

Cel miał zostać osiągnięty poprzez:

- systematyczną analizę systemu finansowania jednostek samorządu terytorialnego, która ma być podstawą wypracowania nowego modelu finansowania jednostek samorządu terytorialnego oraz przygotowania stosownych regulacji w tym zakresie.

Do monitorowania realizacji zadania użyto następującego **miernika**:

- **Stopień realizacji zadania**

W 2009 r. zaplanowano wartość miernika na poziomie „będzie monitorowany” – jest monitorowany na bieżąco.

Największe braki w zakresie pomiaru zadań i podzadań przy pomocy mierników o wartościach liczbowych obserwuje się w zakresie tych funkcji państwa, których przedmiot działalności jest obiektywnie najtrudniejszy do objęcia zasadami zadaniowego planowania oraz sprawozdawczości zadaniowej – tj. w zakresie funkcji 4. Zarządzanie finansami państwa, funkcji 17. Zapewnienie równomiernego rozwoju kraju, w szczególności zaś – w funkcji 22. Tworzenie i koordynacja polityki.

Niekiedy zdarza się również, że dysponenti unikają mierników niewygodnych dla nich, które pokazują słabe strony ich działalności. Ten problem jest zagadnieniem, które wymaga czasu i przekonania się osób, które odpowiadają za realizację celów, że czym lepiej przygotowany i dopasowany miernik, tym łatwiej jest potem zarządzać w oparciu o uzyskiwane z niego informacje. Należy pamiętać, że mierniki mają służyć nie tylko do oceny przez środowiska zewnętrzne pracy jednostek sektora finansów publicznych, ale mają pomóc zarządzać pracą tych jednostek osobom w nich pracującym.

**Utrata planowanej przejrzystości**

Poprzez brak możliwości zaprezentowania rzeczywistych potrzeb, nie można osiągnąć efektu planowania poprzez cele – dysponenti ograniczają się do rozpisania wydatków na strukturę budżetu zadaniowego opierając się na otrzymanych limitach. Nie otrzymują również limitów na kolejne lata – mają wszystko przemnożyć przez wskaźnik – czyli w rzeczywistości nie planują następnych dwóch lat, tylko wszystkie kwoty z najbliższego roku mnożą przez uzyskany wskaźnik z Ministerstwa Finansów. Oznacza to w tej chwili brak planowania poprzez realizację celów.

Lepszą informację o potrzebach dysponentów i możliwościach budżetowych (limitach) prezentuje sposób prezentacji budżetu wykorzystany w pilotażowym projekcie wprowadzania budżetu w układzie zadaniowym. Jednostką, która pierwsza przystąpiła do prezentacji budżetu w układzie zadań było Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego. Jest ono dysponentem dwóch części budżetowych: 28. Nauka i 38. Szkolnictwo Wyższe. Dla obu części został przygotowany budżet w układzie zadaniowym już na rok 2007.

Na uwagę zasługują dwie kolumny występujące w prezentacji tego pilotażowego budżetu, a potem znikające w kolejnych latach. Jest to kolumna 5 (Wydatki niezbędne w 2007) i 8 (jednostka odpowiedzialna).

Brak kolumny „Wydatki niezbędne w 2007 roku, oraz brak limitów na kolejne lata (wskazanie przemnożenia obecnego limitu przez wskaźnik) skutkuje tym, że zdarzają się dysponenci, którzy prowadząc pewne inwestycje w obecnym okresie przedłużają planowanie na odpowiednio wysokim poziomie wydatków na dwa kolejne lata, choć inwestycje będą już zakończone. Jest to jednak z ich strony pewne „zabezpieczenie” aby otrzymać większe środki.

**Tabela 4. Fragment zestawienia wydatków części 28 nauka, w uzasadnieniu do Ustawy budżetowej na rok 2007**

Projekt budżetu zadaniowego dla części 28 "Nauka" na 2007 r.		(w tys. zł)					
Wyszczególnienie	Cel	Wydatki 2006 r. (przewidywane wykonanie)	Projekt planu na rok 2007 wg limitu wydatków	Wydatki niezbędne w 2007 r.	Miernik	Stan rzeczywisty	Jednostka odpowiedzialna
<b>Funkcja : NAUKA</b>	Zwiększenie konkurencyjności nauki polskiej oraz jej wpływu na społeczno-gospodarczy rozwój kraju; zwiększenie poziomu i skali badań prowadzonych w Polsce	3 378 914	3 317 640	4 167 000	Nakłady krajowe brutto na działalność B+R w stosunku do PKB (GERD/PKB) Liczba cytowań polskich naukowców w czasopiśmie wyróżnionych Journal Citation Report Liczba patentów uzyskanych w EPO, USPTO, JPO/mln mieszkańców	0,56% (2004)  0,63% (2002)	
<b>Program 1. Rozwój ogólny polskiej nauki</b>	Zwiększenie konkurencyjności polskiej nauki poprzez prowadzenie badań naukowych na poziomie uznawanym za wysoki przez międzynarodowe środowiska naukowe	2 689 493	2 689 651	3 044 870	Liczba publikacji polskich naukowców w recenzowanych czasopiśmie zagranicznych objętych listą ogłoszoną w Dz.Urz. MNiSzW Wartość uzyskiwanych przez Polskę środków w wyniku uczestnictwa w międzynarodowych projektach badawczych	4,6 (2004)	Podsekretarz Stanu
<b>Zadanie 1.1 Badania naukowe</b>	Zwiększenie udziału polskich naukowców w międzynarodowych programach badawczych Zwiększenie konkurencyjności przyznawania środków na naukę	706 166	706 170	865 324	Wartość uzyskiwanych przez Polskę środków zagranicznych w programach, w których Ministerstwo uczestniczy (np. PR) Liczba projektów na tysiąc osób zatrudnionych w działalności badawczej i rozwojowej	 36,3 (2004)	Dyrektor DWM/OB/DSN/DB O/DE
<b>Zadanie 1.2 Wsparcie działalności badawczej jednostek naukowych</b>	Zwiększenie zdolności jednostek naukowych do tworzenia wiedzy na najwyższym poziomie Zwiększenie udziału polskich naukowców w międzynarodowych programach badawczych	1 768 870	1 769 020	1 849 679	Liczba jednostek 1 i 2 kategorii wg oceny parametrycznej Ministerstwa Liczba wniosków podmiotów polskich dotyczących udziału w Programach Ramowych Współczynnik sukcesu w Programach Ramowych - udział liczby zakwalifikowanych do finansowania projektów, w których uczestniczą polskie podmioty, w ogólnej liczbie wniosków złożonych przez polskie podmioty	427 229 16,10%	Dyrektor DBB/OB/DSN/DB E
<b>Zadanie 1.3. Rozwój kadry naukowej</b>	Poprawa pozycji polskich naukowców na forum międzynarodowym Zwiększenie liczby młodych naukowców	212 657	212 657	267 702	Liczba projektów koordynowanych przez polskie zespoły w ramach PR/całkowita liczba projektów w PR w danym okresie Liczba naukowców biorących udział w badaniach naukowych w ramach programu Ministra dotyczącego mobilności międzynarodowej młodych naukowców Liczba doktorów na tysiąc mieszkańców Liczba doktorów habilitowanych na tysiąc mieszkańców Liczba uzyskanych stopni doktora habilitowanego rocznie, w tym w zakresie nauk ścisłych i technicznych	57 / 2296 0 1,025 (2004) 0,273 (2004) 934 (234) (2004)	Dyrektor DSN w zakresie wypracowania koncepcji

Źródło: Uzasadnienie Do Projektu Ustawy Budżetowej Na Rok 2007 W Układzie Zadaniowym, str. 331.



## KONTRAKTOWANIE USŁUG SPOŁECZNYCH (OUTSOURCING)

Ostatnie dziesięciolecie charakteryzują się nie tylko znaczącym rozwojem trzeciego sektora, ale także rosnącym udziałem zorganizowanych obywateli w planowaniu polityk publicznych na szczeblu krajowym (a także unijnym) oraz rosnącym znaczeniem aktywności społecznej w lokalnym rozwoju. Trend ten wyraźnie został dostrzeżony w Unii Europejskiej, gdzie z zasad pomocniczości, partnerstwa i dialogu społecznego wyprowadza się postulat stopniowego powiększania zakresu współpracy instytucji publicznych z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego. Dlatego też podstawowe pytanie nie brzmi „Czy współpracować?“, ale „Jak współpracować?“.

Państwo w systemie międzysektorowej współpracy pełni dwie, częściowo niezależne od siebie funkcje. Po pierwsze, **państwo jest jednym z aktorów** tejże współpracy, wchodzącym w interakcje z pozostałymi (państwo – sektor biznesu, co określane bywa także jako publiczno-prywatne partnerstwo oraz państwo – sektor pozarządowy, czyli partnerstwo publiczno-społeczne). Po drugie, **państwo – jako ustawodawca** – określa zasady funkcjonowania sfery publicznej i reguły współpracy między aktorami. Daje to bezsprzecznie państwu uprzywilejowaną pozycję, która w systemie demokratycznym częściowo równoważona jest (a przynajmniej powinna być) przez zasadę ograniczonego charakteru władzy państwowej.

W Europie dominują dwa modele współdziałania administracji publicznej i organizacji pozarządowych w obszarze pożytku publicznego (pożytku społecznego): model niemiecki i angielski.

**Model niemiecki** charakteryzuje się (1) pełnym wdrożeniem zasady pomocniczości państwa, operacjonalizowanej w systemie prawnym jako zasada pierwszeństwa podmiotów społecznych w zakresie świadczenia usług społecznych przy wykorzystaniu funduszy publicznych oraz (2) korporacyjnym charakterem relacji administracja publiczna – organizacje pozarządowe. Odzwierciedleniem tego ostatniego jest wysoki poziom sfederalizowania trzeciego sektora i faktyczne zbudowanie w nim struktur kompatybilnych do struktur administracji publicznej i zdolnych negocjować warunki współpracy na każdym poziomie podziału administracyjnego państwa.

**Model angielski** charakteryzuje (1) większe otwarcie na konkurencję między świadczeniodawcami, a co za tym idzie większa rola mechanizmów rynkowych (lub quasirynkowych) w systemie zlecania zadań publicznych, a także (2) wynikający stąd brak preferencji dla organizacji pozarządowych. Nieprzypadkowo właśnie w Wielkiej Brytanii mówi się o współpracy państwa z „sektorem niezależnym” (ang. *independent sector*), definiowanym jako ogół podmiotów *for-profit* i *non-profit* zainteresowanych udziałem w przetargach na zlecenie zadań publicznych. Co więcej, zasady współpracy międzysektorowej kształtowane są w większym stopniu przez partnerstwo publiczno-prywatne niż partnerstwo publiczno-społeczne.

Oba modele mają swoje rozpoznane i opisane w literaturze mocne i słabe strony. Warto zaznaczyć, że standaryzacja w modelu niemieckim ukierunkowana jest na (1) utrzymanie wysokiej jakości usług społecznych oraz (2) zabezpieczenie ciągłości ich świadczenia. Konsekwencją tego drugiego celu jest etatyzacja organizacji pozarządowych. W modelu angielskim zaś standaryzacja służy przede wszystkim efektywności, sprowadzanej w praktyce do obniżania kosztów utrzymywania systemu usług dla ludności (ang. *Social services*).



W obu modelach standaryzacja współpracy służy profesjonalizacji trzeciego sektora. Jest to jednak inny typ profesjonalizacji. Organizacje pozarządowe w Niemczech profesjonalizując się, upodabniają się do instytucji publicznych, przejmując ich standardy i kulturę organizacyjną. Z kolei angielska wersja profesjonalizacji oznacza upodabnianie się organizacji pozarządowych do firm komercyjnych, zarówno w zakresie zarządzania (poszukiwanie zysku, czy choćby nadwyżek bilansowych), jak i kultury pracy. Efektem ubocznym modelu niemieckiego jest wspomniana etatyzacja organizacji społecznych, a modelu angielskiego – komercjalizacja sektora *non-profit*.

W przypadku obu państw wdrażany obecnie program naprawczy polega na podejmowaniu prób upowszechnienia we własnym modelu elementów modelu konkurencyjnego. Wielka Brytania wprowadza elementy negocjacji, charakterystyczne dla podejścia korporacyjnego (do tego sprowadza się m.in. idea wspomnianego paktu), a Niemcy – elementy konkurencji, otwierając jeden z segmentów rynku usług społecznych dla podmiotów komercyjnych.

Przy podejmowaniu prac nad standaryzowaniem usług społecznych należałoby w dalszym ciągu dążyć do wypracowania rozwiązań kompromisowych, łączących elementy obu wspomnianych modeli. Standaryzacja usług jest procesem stopniowego uściślenia odpowiedzi na pytanie co, w jakiej ilości oraz na jakim poziomie można zaproponować w ramach danej usługi na rzecz określonych jednostek i grup adekwatnie do ich rozpoznanych potrzeb i zgodnie z wymogami racjonalnego ich zaspakajania. Standardy tworzy się, ponieważ pełnią one szereg konkretnych, przydatnych funkcji, do których zaliczamy:

- funkcję normotwórczą – standardy formalnie i organizacyjnie warunkują modelowe porządkowanie relacji pomiędzy techniczno-organizacyjnymi i jakościowymi kryteriami świadczenia usługi a potrzebami w tym zakresie;
- funkcję stymulującą – standardy jako zespół czynników mających wpływ na kształt i zasady funkcjonowania rynku usług społecznych;
- funkcję ekonomiczną – poprzez kryteria kosztów, w tym kosztu jednostkowego, standardy określają racjonalność świadczonej usługi;
- funkcję społeczną – standardy porządkują relację między sposobem funkcjonowania infrastruktury usług społecznych a poziomem zaspokojenia potrzeb społecznych (określają czynnik jakości życia).

Standardy można opisać ze względu na ich cechy podstawowe, najbardziej charakterystyczne, do których należą takie charakterystyki standardów jak:

- minimalne – rekomendowane;
- statyczne – dynamiczne;
- dedukcyjne – indukcyjne;
- wartości – procedury;
- zewnętrzne – wewnętrzne;
- oparte o wskaźniki – oparte o mechanizmy;
- budują kulturę organizacyjną – dostarczają konkretne usługi.

Podstawowe metody konstruowania standardów to:

- indukcyjno-negocjacyjna (standard budowany w oparciu o porozumienie kupującego, dostawcy, klientów - modelowy);
- regulamin wewnętrzny (akceptowana samoregulacja danego dostawcy usługi czy zadania);
- koncesyjna (decyzja administracyjna);
- quasi – rynkowa (standard definiowany albo zależny od klienta);
- administracyjna (po stronie zamawiającego daną usługę na zewnątrz);
- ustawowa (przykład – rozporządzenie).





Najważniejsze zasady towarzyszące konstruowaniu standardów to:

- adekwatność – względna zgodność między potrzebami określonych grup klientów a oferowanym zakresem i jakością usług;
- elastyczność – stosowanie metod, technik i sposobów zaspokajania potrzeb w zależności od zaistniałej sytuacji, w granicach gwarantujących zachowanie pierwotnego znaczenia i celu realizowanego zadania;
- ramowość – możliwość poruszania się w procesie zaspokajania potrzeb w odpowiednim, o ustalonej rozpiętości, przedziale norm i normatywów, pozwalających, dzięki możliwości wyboru kryteriów, działać skutecznie na rzecz konkretnego klienta lub grupy klientów;
- spójność – korelacja rozwiązań przyjętych i stosowanych na różnych poziomach zarządzania sferą społeczną.

Problematyka tworzenia standardów usług społecznych jest ważnym aspektem polityki państwa wobec trzeciego sektora, jak i funkcjonowania samych organizacji pozarządowych. Do problemów związanych ze standaryzacją usług społecznych zaliczamy:

**(1) Diagnozowanie potrzeb grup społecznych i jednostek:**

- problemem jest przywiązanie jednostek administracji publicznej do zadań obowiązkowych;
- problemem jest „uprzywilejowana pozycja” tych zadań, które mają dobrą obudowę formalnoprawną i zagwarantowane coroczne finansowanie;
- szansą na nową diagnozę są składane przez organizacje pozarządowe wnioski do otwartych konkursów ofert.

**(2) Formułowanie celów i zadań priorytetowych:**

- najczęściej bez podbudowy diagnostycznej wybiera się do finansowania te zadania, które wylobbowały zorganizowane grupy interesu (organizacje, partie polityczne, klienci);
- brakuje diagnozy i ustalonych mechanizmów określania priorytetów;
- problemem może być też poszerzanie listy priorytetów *ad libitum*, co niweczy sens priorytyzacji.

**(3) Tworzenie strategii i programów społecznych:**

- brak strategii w zakresie sfery społecznej przy obecności licznych strategii rozwoju gospodarczego;
- brak mechanizmów uspołecznionego tworzenia strategii w zakresie sfery społecznej, zarówno długookresowych, jak i krótkookresowych;
- brak strategii i programów w zakresie celów priorytetowych.

## Pojęcie usługi publicznej, w tym usługi społecznej

**Usługi publiczne** są systemem usług komunalnych, społecznych i administracyjnych, skierowanych na zaspokajanie potrzeb społeczeństwa, w których ważną rolę, z przyczyn ustrojowych, politycznych, społecznych, majątkowych, ekonomiczno-finansowych i ekologicznych, odgrywają organy administracji rządowej i samorządowej. Jakość świadczenia jednej z tych usług, ma kapitalne znaczenie dla jakości świadczenia usług pozostałych i dla całego systemu.

**Usługi komunalne** to usługi publiczne, które są skierowane na zaspokajanie **zbiorowych potrzeb bytowych** społeczności.





Przez **usługi społeczne** rozumiemy inny, specyficzny rodzaj usług publicznych, a mianowicie:

- usługi ukierunkowane na rozwój życia społecznego wspólnoty lokalnej, na zaspokajanie **potrzeb społecznych** (w odróżnieniu od ich potrzeb bytowych). Mamy tu na myśli przede wszystkim: edukację, opiekę i wychowanie, ochronę zdrowia, upowszechnianie kultury i kultury fizycznej, opiekę społeczną, bezpieczeństwo publiczne, inne np. rynek pracy, niektóre zadania z zakresu promocji regionu.

Uważa się, że usługi społeczne wymagają, w o wiele większym stopniu niż w przypadku usług komunalnych, współfinansowania lub finansowania ze strony budżetów publicznych, ponieważ:

- dostarczanie tych usług służy zaspokajaniu socjalnych potrzeb społeczności (np. usługi z zakresu pomocy społecznej, i/lub też
- gwarantowana i równa dostępność określonych usług jest zapisana w Konstytucji (np. edukacja czy programy kulturalne).

Na specyfikę organizacyjną, zarządczą, techniczną, społeczną, ekologiczną oraz ekonomiczno-finansową świadczenia usług nakłada się cały szereg przepisów: prawa administracyjnego, prawa samorządowego, gospodarczego, „społecznego”, cywilnego, finansów i zamówień publicznych, ochrony środowiska oraz przepisów prawa sektorowego.

Warto zauważyć, że organizacja większości usług publicznych, szczególnie infrastrukturalnych, jest ściśle związana z zarządzaniem ochroną środowiska. Tak więc przy organizacji systemu ich świadczenia należy uwzględniać konsekwencje włączenia Polski do Unii Europejskiej nie tylko w zakresie dostępu do europejskich środków finansowych, ale również wdrażania unijnego prawa ekologicznego.

Dla osób zaangażowanych w organizację usług społecznych pomocne może być zapoznanie się z Traktatem ustanawiającym Unię Europejską (oraz późniejszymi traktatami), który normuje cele społeczne i socjalne działań państw członkowskich, a także z innymi dokumentami dotyczącymi podstawowych praw UE. Funkcjonowanie systemu usług publicznych jest ponadto regulowane przez dyrektywy dotyczące m.in. ochrony konsumenta i konkurencji, rynku energii i in.

### **Działalność użyteczności publicznej a działalność komercyjna**

Jednym z argumentów przeciwników komercjalizacji usług publicznych jest termin-hasło: zadania o charakterze użyteczności publicznej. W istocie termin „użyteczność publiczna” jest bardziej opisem rzeczywistości prawnej i społecznej, nie zaś gospodarczej. Dla opisu gospodarczych realiów zarządzania i świadczenia usług publicznych, i do podejmowania określonych decyzji racjonalizujących i restrukturyzacyjnych organizację usług, istotne są następujące aspekty:

- pozycja danego podmiotu na rynku: tzn. czy jest to pozycja z natury monopolistyczna (lub konkurencyjna), czy też nie;
- zakres ustawowych regulacji prawnych i ekonomicznych określonego sektora usług;
- potrzeby rzeczowe i finansowe oraz kapitałochłonność świadczenia usług;
- własność podmiotu i mienia, w oparciu o które świadczy się określonego typu usługi, oraz sposoby zarządzania tymi podmiotami i mieniem (publiczna, publiczno-prywatna, prywatna);
- wrażliwość ekologiczna realizacji określonej usługi.





Te cechy w większym stopniu powinny przesądzać o kwalifikacji poszczególnych rodzajów usług publicznych i określać cele decyzji restrukturyzacyjnych, niż same zapisy ustawowe o zadaniach własnych lub zleconych jednostek administracji publicznej. W tym rozumieniu, nie będziemy mówili o podmiotach użyteczności publicznej, a raczej o:

- podmiotach funkcjonujących w różnego typu ograniczających ich uwarunkowaniach: własnościowych, organizacyjnych, regulacyjnych, technicznych i ekologicznych.

lub o:

- podmiotach rynkowych, lub w dużej mierze podatnych na urynkowanie.

### **System zarządzania usługami społecznymi**

Nowoczesny system organizacji i zarządzania usługami powinien bazować na czytelnym podziale kompetencji pomiędzy administracją publiczną a podmiotami świadczącymi usługi. Należy zastanowić się, jak konsekwentnie realizować działania zwiększające poziom odbiurokratyzowania i „odpolitycznienia” tego sektora m.in. poprzez:

- stopniowe ograniczanie dualizmu funkcjonalnego jednostek administracji publicznej (władza w podwójnej i sprzecznej roli polityka i reprezentanta „ludu” oraz właściciela mienia i gospodarza obowiązane do ekonomiczno-finansowego rozwoju „swoich” jednostek gospodarczych);
- upodmiotowienie jednostek świadczących usługi – bez względu na ich strukturę własnościową – w zakresie wpływu na planowanie strategiczne oraz planowanie operacyjne i finansowe oraz wykonawstwa, w oparciu o stabilny system kontraktowania i finansowania długoterminowego.

Celami systemu zarządzania usługami publicznymi, w tym społecznymi powinno być:

- zwiększenie dostępności usług;
- podwyższenie standardów jakościowych i ilościowych usług oraz ochrony środowiska;
- optymalizacja kosztów jednostkowych i całkowitych ich świadczenia.

Znajomość otoczenia prawnego i gospodarczego pozwala na realizację ww. celów przez:

- a) precyzyjne określenie strategii, programów i planów rozwojowych instytucji i usług;
- b) precyzyjne zarządzanie i właściwe finansowanie usług;
- c) wykorzystanie całego potencjału rozwojowego, przy jednoczesnym angażowaniu zewnętrznych podmiotów i zasobów rzeczowych i finansowych;
- d) organizację świadczenia usług przez podmioty o optymalnej strukturze organizacyjno-prawnej i wykonawczej,
- e) rozwój infrastruktury świadczenia usług społecznych;
- f) właściwy nadzór nad systemem świadczenia usług.

### **Cykl zarządzania usługami społecznymi**

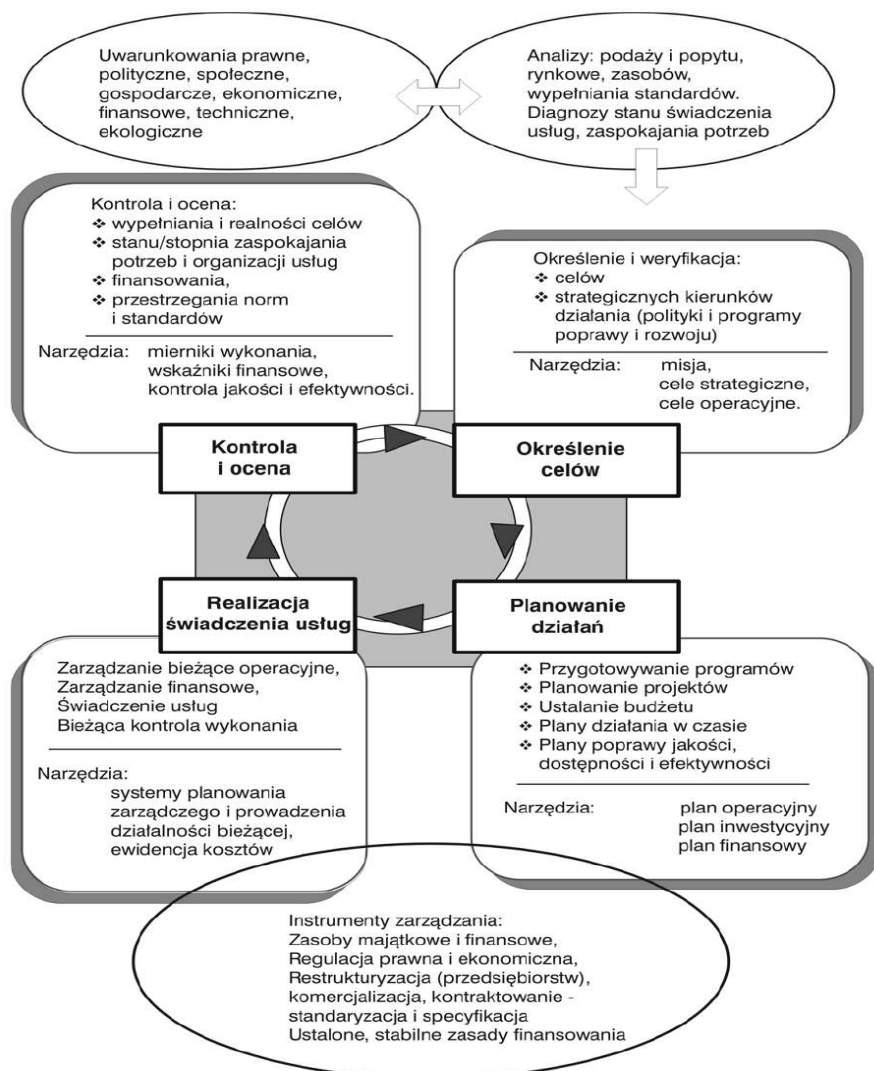
Prawdziwą sztuką jest takie zorganizowanie systemu świadczenia usług społecznych, aby wszystkie podmioty aktywne w tej sferze współpracowały ze sobą, uzupełniając się wzajemnie, i aby zdefiniowane wyżej cele rozwoju były wzajemnie uzgodnione (nie były przeciwstawiane i realizowane kosztem innych). Chodzi bowiem o skupienie energii i dostępnych środków, na współpracy dla właściwie zrozumianego i zdefiniowanego dobra wspólnego społeczeństwa. W celu równoważenia wpływu i partykularnych interesów podmiotów aktywnych oraz przeciwdziałania naruszaniu zasad racjonalnej i funkcjonalnej organizacji działań wspólnoty należy bardzo precyzyjnie określić zakres podmiotowy (kto?), przedmiotowy (co?) i proceduralny (jak?) zarządzania i organizacji sfery usług publicznych, w tym społecznych. Temu właśnie służy metodologia tzw. **cyklu zarządzania**.

Zarządzanie usługami w zależności od podziału kompetencji między jednostką administracji publicznej a innymi podmiotami, biorącymi udział w cyklu, może w całym procesie określać rolę JST jako:

- aktora:** administracja zajmuje się bezpośrednio wszystkimi elementami procesu organizacji i zarządzania,
- pilota:** administracja dominuje na poziomie określania celów oraz zasad (polityk) i programów dostarczania i rozwoju usług, a także odgrywa znaczącą rolę na poziomie planowania oraz kontroli i oceny, natomiast bieżąca i bezpośrednia realizacja usług stanowi domenę podmiotów świadczących usługi,
- klenta:** podstawową rolą administracji jest współokreślenie celów i kontrola ich realizacji.

Planowanie działań operacyjnych i inwestycyjnych oraz ich finansowanie i realizacja należy głównie do podmiotów świadczących usługi, często zewnętrznych w stosunku do struktur organizacyjnych i budżetowych z administracją publiczną.

### Rysunek 1 Cykl zarządzania usługami społecznymi



Źródło: G. Dziarski, W. Kłosowski, Usługi publiczne, w tym usługi komunalne, MSWiA, Warszawa 2003 r.



## Kontraktowanie usług społecznych (outsourcing)

W wielu wypadkach rynek wykonawców usług, szczególnie społecznych, jeszcze nie istnieje. A nie istnieje, ponieważ nie było dotychczas popytu ze strony jst na kupowanie takich usług. Ten rynek trzeba dopiero wykreować. Administracja publiczna winna wspomóc kształtowanie się podaży w zakresie wykonawstwa usług, przez sygnalizowanie popytu: ogłaszanie przetargów na zadania kontraktowane, konkursów na dotacje itp.

**Istotą demokracji obywatelskiej jest budowanie pola współpracy sektora prywatnego – zarówno biznesu, jak i organizacji *nonprofit* – z sektorem publicznym, w oparciu o wolnorynkową wymianę usług.**

Poniżej zaprezentowane modele powierzania wykonawstwa usług publicznych wykonawcom zewnętrznym.

**Dotacja celowa**, w myśl przepisów ustawy o finansach publicznych, jest przyznaniem środków podmiotowi spoza sektora finansów publicznych (np. organizacji pozarządowej) na realizację zadania zleconego przez podmiot publiczny. Administracja publiczna zleca zadanie i zapewnia częściowy zwrot kosztów *post factum*. Dotacja jest poprzedzona umową, w której oprócz określenia zadania i terminu jego wykonania wyszczególnia się precyzyjnie wysokość dotacji, a także sposób jej rozliczenia i zasady zwrotu niewykorzystanej części dotacji.

**Kontrakt** to niejako przeciwieństwo dotacji. To normalna umowa, w której administracja publiczna zleca pracę w zamian za uzgodnioną zapłatę. Podstawą takiej umowy jest uznanie przez obie strony ekwiwalentności wzajemnych świadczeń. Kontraktowemu zleceniu musi towarzyszyć procedura zamówienia publicznego. Koszty to wewnętrzna sprawa wykonawcy. Jeśli nie umiał utrzymać kosztów w ryzach, dołoży do interesu i nikt mu nie zwróci skutków niegospodarności. Ale jeśli pracował oszczędnie i gospodarnie – zostanie mu po wykonaniu kontraktu zysk, z którym może robić, co zechce. Gdyby to była dotacja – dotowanemu nie wolno by było nic zarobić; co zostanie z dotacji – trzeba zwrócić. W wypadku kontraktu – wręcz przeciwnie. Kontrakt jest właśnie po to, aby Wykonawca zarobił, dobrze wykonując usługę na rzecz zleceniodawcy. Przy kontraktach opłaca się gospodarność.

Kontrakt nie umożliwia oszczędzania kosztem jakości, ponieważ załącznikami do umowy kontraktowej są zawsze dwa obszerne dokumenty: specyfikacja i standaryzacja usługi.

W **specyfikacji** opisuje się bardzo szczegółowo, jak ma wyglądać efekt zrealizowania usługi. Z kolei **standaryzacja** to szczegółowy zestaw i opis mierników jakości wykonania usługi oraz wyliczenie możliwych uchybień w wykonaniu usługi i odpowiednia punktacja do oceny tych uchybień. Mierniki to wskazanie (na użytek zarówno wykonawcy, jak i zleceniodawcy), co będzie przedmiotem kontroli. Zleceniodawca wie, według czego ma oceniać jakość, a wykonawca – czego ma pilnować. Jeśli nie dopilnuje, za poszczególne uchybienia zbiera punkty karne, które – gdy nazbiera się ich dużo – powodują obniżenie wynagrodzenia, a jeśli będzie ich zbyt dużo – nawet wypowiedzenie umowy.

Przy tworzeniu specyfikacji należy wziąć pod uwagę następujące elementy: (1) rodzaj zadania (przedmiot powierzenia / dofinansowania), (2) odbiorców usług (klientów), (3) miejsce realizowania usługi, (4) czynności, które należy wykonać w ramach zadania, (5) szczegółową specyfikację realizowanych czynności, (6) pożądaną jakość usług, (7) ograniczenia godzin pracy, (8) zasady oceny wykonywanych przez usługodawcę prac. Do warunków szczegółowych powinien zostać ponadto dołączony projekt umowy na świadczenie usług.



- 1) Rodzaj zadania - jest to nazwanie danej usługi, np. opieka nad ludźmi starymi, niedołącznymi i niepełnosprawnymi w domu.
- 2) Bezpośredni odbiorca (beneficjent) danej usługi - tutaj należy zdefiniować szczegółowe kategorie klientów będących odbiorcami usług zamawianych przez zleceniodawcę.
- 3) Miejsce realizowania usługi - należy możliwie dokładnie zdefiniować obszar, na jakim świadczona będzie usługa (najlepiej dołączyć mapę z zaznaczeniem miejsc, gdzie takie usługi będą świadczone.). Taki sposób przedstawienia jest istotny w przypadku dużych miast, w których istotnym kosztem wykonania usługi staje się transport.
- 4) Czynności wykonywane w ramach powierzonego zadania - należy wymienić poszczególne zadania przewidywane do wykonania w ramach zlecenia.
- 5) Szczegółowa specyfikacja wykonywanych czynności w ramach konkretnych usług - dopiero w tym miejscu, w szczegółowym opisie określa się grupy klientów, dla których przeznaczona jest dana usługa, częstotliwość wykonywania danych czynności z uwzględnieniem zróżnicowania odbiorców usług, zakres odpowiedzialności realizatora usługi, wielkość usługi - jeżeli się da zdefiniować (liczba kilogramów, metrów kwadratowych, czas w minutach), w miarę dokładnie zakres poszczególnych czynności, rodzaj środków, produktów, czy materiałów, jaki jest zalecany na wykonanie danej czynności oraz sposób finansowania danego zadania.
- 6) Pożądana jakość usług - należy precyzyjnie określić, w jakim przypadku praca nie zostanie przyjęta przez zleceniodawcę oraz jakie zostaną podjęte kroki naprawcze w celu właściwego, zgodnego z przyjętymi standardami wykonania. Należy również określić czas, w jakim prace naprawcze zostaną wykonane.
- 7) Ograniczenia godzin pracy - wykonawca musi określić najbardziej dogodny termin i czas, w którym będą wykonywane prace oraz sposoby ich korekty w przypadku zmieniających się warunków realizacji zadania.
- 8) Zasady oceny wykonywanych prac - jednym z podstawowych warunków właściwie sporządzonej specyfikacji jest umieszczenie w niej mechanizmów kontrolnych umożliwiających ocenę pracy wykonywanej przez realizatora zadania. W warunkach tych powinno zostać ściśle określone, kto jest zobowiązany do prowadzenia kontroli - włączając w to odbiorcę usługi - oraz jakie czynności podlegają kontroli wykonania. Również w zasadach oceny pracy wykonawcy powinny znaleźć się również procedury dotyczące kar z tytułu niezgodnego ze specyfikacją wykonania zadań.

W odniesieniu do oceny jakości świadczonych usług, należy zaznaczyć, że specyfikacja (standaryzacja), oprócz elementów opisowych, powinna zawierać wskaźniki, rozumiane jako liczby i inne dane, które w uproszczony sposób prezentują skomplikowane zjawiska, mierzą ich zmiany i służą komunikacji. W przypadku realizacji zadań publicznych możemy mówić o następujących typach wskaźników:

- wskaźniki ilościowe (liczba podopiecznych, liczba godzin etc.);
- wskaźniki finansowe;
- wskaźniki jakościowe (jak dobre są usługi np. pomiar satysfakcji klienta);
- wskaźniki wynikowe – (jakie są rezultaty prowadzonych usług);
- wskaźniki porównawcze (jakość działań innych organizacji lub analiza typu „co by było gdyby zaniechać działań”).





Warto również zastanowić się, co może być użyteczne w procesie zbierania danych do przeprowadzenia oceny wykonywanego zadania publicznego. Należy tu wymienić metody oraz stosowane procedury. Do metod zaliczamy:

- rejestr usług prowadzony przez wykonawcę usługi;
- ocenę wykonaną przez zlecającego lub jego przedstawiciela;
- ocenę dokonaną przez klienta;
- ocenę dokonaną przez niezależnego eksperta.

Podstawowe procedury zapewnienia jakości to zaś:

- sankcje (redukcje płatności, rozwiązanie umowy etc.);
- nagrody, premie i wyróżnienia.

Na zakończenie należy wreszcie podkreślić, że standaryzacja systemu usług świadczonych przez organizacje pozarządowe w ramach współpracy międzysektorowej nie powinna ograniczać się do samego skonstruowania standardów, ale być procesem obejmującym: (1) tworzenie standardów, (2) stanowienie standardów, (3) stosowanie standardów oraz (4) monitoring i weryfikację standardów. Wszystkie fazy tego procesu powinny być przeprowadzane w ramach międzysektorowej współpracy, a więc przy zaangażowaniu obu jej stron: zarówno kompetentnych przedstawicieli administracji publicznej, jak i świadczących usługi organizacji pozarządowych.

### Przykładowe typy umów kontraktowych

**Umowa zlecenia** to najprostsza forma powierzenia do wykonywania podmiotowi prywatnemu (zleceniobiorcy) przez administrację (zleceniodawcę) określonego zadania przez określony czas, w zamian za umówioną zapłatę. Powszechnie stosowana przez administrację, jeśli chodzi o proste świadczenie usług i usługi techniczne (np. konserwacje, remonty, eksploatacja i utrzymanie mienia), natomiast niedoceniana zdecydowanie, gdy chodzi np. o kontrakty z organizacjami pozarządowymi. Możliwa jest też umowa zlecenia, gdy to prywatny podmiot zleca jednostce administracji określoną pracę (i płaci za jej wykonanie).

**Umowa o dzieło** to forma powierzenia przez administrację prywatnemu podmiotowi (wykonawcy) realizacji umówionego dzieła – nie zawsze mieszczącego się w zakresie usług publicznych, ale związanych z rozwojem administracji – w zamian za umówioną zapłatę. W tej formie kontraktuje się jednorazowe usługi zawierające element działalności twórczej lub autorstwa chronionego prawem autorskim i prawami pokrewnymi.

**Umowa agencyjna** to forma – w przypadkach gdy przewidują to przepisy – powierzenia przez administrację do wykonywania podmiotowi prywatnemu określonej czynności, w imieniu (i z upoważnienia) danego organu administracji, w szczególności – do zawierania przez agenta umów oznaczonego rodzaju w imieniu organu administracji publicznej.

**Umowa najmu i dzierżawy** Kontrakt taki polega na przekazaniu komuś (najemcy bądź dzierżawcy) na czas oznaczony w użytkowanie pewnych zasobów (urządzeń, obiektów, nieruchomości) w zamian za umówiony czynsz. Umowy te są często uzupełnieniem umów zlecenia. Najem różni się od dzierżawy tym, że najemca ma prawo jedynie użytkować wynajęte dobro, zaś dzierżawca – również czerpać z niego korzyści.

**Umowy o zarządzanie przedsiębiorstwem (kontrakty menedżerskie)** Umowy tego typu są stosowane w celu podniesienia efektywności działania podmiotów sektora usług publicznych, szczególnie spółek kapitałowych. Uprawnieni reprezentanci administracji publicznej lub rada nadzorcza spółki mogą zawrzeć z osobą (osobami) fizyczną lub prawną umowę, na podstawie







której zleca kierowanie spółką skarbu państwa. Zleceniobiorca może wykonywać swoje obowiązki na podstawie „umowy kodeksowej” (podstawa: Kodeks pracy), umowy cywilnoprawnej lub na podstawie umowy „mieszanej”.

**Koncesja – umowy dotyczące modernizacji i rozwoju infrastruktury** jest to rozwiązanie, w którym podmiot prywatny przejmuje obowiązki związane z eksploatacją i utrzymaniem majątku (urządzenia) publicznego. Podmiot działa także jako inwestor, któremu powierza się realizację inwestycji. Własność majątku jednak pozostaje przez cały okres trwania koncesji, jak również i po jej wygaśnięciu, w rękach jst. Umowa „koncesyjna” jest z zasady wieloletnia (często dotyczy okresu 10-30 lat). Jedną ze sztandarowych umów „koncesyjnych” jest umowa typu BOT. W modelu tym pomiędzy administracją publiczną a klientem danej usługi pojawia się trzeci podmiot – inwestor. Inwestorowi przekazuje się zadanie zbudowania, często od podstaw danego projektu w zamian za prawo czerpania z niego korzyści przez ściśle określony (wieloletni) okres. Operator wykonuje w tym czasie prawa właścicielskie do eksploatowanego obiektu i ma swobodę przy podejmowaniu decyzji inwestycyjnych oraz w zakresie eksploatacji. Po wygaśnięciu umowy majątek i obowiązek świadczenia usług przechodzi na administrację publiczną/przedsiębiorstwo publiczne.

Metodologia kolejnych kroków w określaniu i zaspokajaniu potrzeb finansowych systemu świadczenia usług publicznych prezentują się następująco:

- a) określenie misji, czyli założeń do strategii rozwoju społecznego i gospodarczego – weryfikacja wstępna – jak to zrobić? I czy nas na to stać?
- b) cykl zarządzania: strategia i (współ)planowanie finansowania rozwoju usług publicznych: nadzór i kontrola wydawania pieniędzy i gospodarowania majątkiem – określenie kompetencji, metodologii i narzędzi działania.
- c) wprowadzenie racjonalnych, prawnych i ekonomicznych relacji do stosunków pomiędzy uczestnikami świadczenia usług publicznych, z wykorzystaniem metodologii cyklu zarządzania.
- d) wybór „optymalnej kapitałowo i kosztowo” formy prawnej i struktury organizacyjnej, własnościowo-majątkowej i finansowej świadczeniodawcy.
- e) kształtowanie rynku/komercjalizacja usług, m.in. w celu zwiększania efektywności świadczenia usług publicznych i obniżania cen za usługi.
- f) poszukiwanie i pozyskiwanie zewnętrznych źródeł finansowania systemu, przy współpracy ze świadczeniodawcami i w oparciu o wieloletnie planowanie finansowe i inwestycyjne administracji i świadczeniodawców.

### **Zarządzanie finansowe świadczeniem usług społecznych**

Na tym poziomie zarządzania najważniejszą kwestią jest podjęcie analiz oceniających oraz działań kontrolnych i weryfikujących wszystkie podjęte w przeszłości przedsięwzięcia, istotne dla obecnego i przyszłego funkcjonowania usług publicznych.



**Rysunek 2.** Struktura zarządzania finansowego świadczeniem usług społecznych

Źródło: G. Dziarski, W. Kłosowski, Usługi publiczne, w tym usługi komunalne, MSWiA, Warszawa 2003 r.

Chodzi więc głównie o:

- analizę i ocenę wykonania założonych celów strategicznych, operacyjnych i realizacyjnych świadczenia usług publicznych;
- kontrolę prawidłowości działania systemu i podmiotów uczestniczących;
- **weryfikację oraz obiektywne i prawidłowe ustalanie przyszłych celów i planów lub inicjowanie zmian w pracy poszczególnych elementów systemu** (usprawnianie systemu, planowanie i wykonanie, wprowadzanie zmian strukturalnych, organizacyjnych, technologicznych itp.).

Realizacja tego zakresu zadań odbywa się z zastosowaniem:

- systemu raportów i sprawozdań z działalności planistycznej, inwestycyjnej, operacyjnej i finansowej;
- wskaźników ekonomicznych i finansowych;
- wskaźników realizacji zakresu rzeczowego;
- zobiektywizowanych mierników kontroli jakości i dostępności.

**Przykład 1.** Etapy (kolejne kroki) opracowania kontraktu na podstawowe usługi związane z opieką nad osobami bezdomnymi i skrajnie ubogimi<sup>13</sup>:

- Inwentaryzacja placówek prowadzących domy opieki dla bezdomnych (hostele) oraz zajmującymi się wydawaniem posiłków dla osób bezdomnych i skrajnie ubogich.
- Spotkanie z przedstawicielami placówek w celu przedstawienia założeń nowego systemu finansowania usług przez powierzenie zadań własnych jednostki samorządowej w oparciu o kontrakt.
- Przeprowadzenie analizy sposobów świadczenia usług w hostelach i kuchniach wydających posiłki dla bezdomnych i dla osób w ciężkiej sytuacji życiowej.
- Przedyskutowanie z przedstawicielami placówek, pracownikami administracji samorządowej oraz ekspertami, w oparciu m.in. o zebrany materiał, propozycji minimalnych i rekomendowanych zakresów działań (standardów) dla hosteli i jadłodajni dla osób bezdomnych i skrajnie ubogich.

<sup>13</sup> Przykład zaczerpnięty z opracowania: M. Rymsza, P. Frączak, R. Skrzypiec Z. Wejcman, Standardy współpracy administracji publicznej z sektorem pozarządowym, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2007 r.





- Przedstawienie organizacjom oraz administracji samorządowej minimalnych standardów obowiązujących w prowadzeniu domów opieki nad bezdomnymi (hosteli) oraz kuchni wydających pożywienie.
- Przedstawienie pracownikom administracji samorządowej dotychczasowego zakresu świadczonych usług wraz z analizą kosztów i zgodności ze standardami.
- Przyjęcie minimalnych standardów jako obowiązujących przez organizacje pozarządowe oraz przez administrację publiczną.
- Przygotowanie propozycji specyfikacji usług związanych z prowadzeniem domów dla bezdomnych oraz wydawaniem posiłków dla bezdomnych.
- Przedstawienie propozycji specyfikacji usług przedstawicielom administracji samorządowej i organizacji prowadzących daną działalność celem ich zaopiniowania.
- Przygotowanie oceny kosztów świadczenia usług oraz mechanizmów oceny jakości świadczonych usług – zintegrowany system oceny i monitorowania świadczonych usług.
- Przygotowanie umowy na świadczenie usług w dziedzinie prowadzenia hosteli dla bezdomnych oraz kuchni wydających obiady dla osób bezdomnych i znajdujących się w ciężkiej sytuacji życiowej.
- Przygotowanie zasad przeprowadzenia konkursów na świadczenie usług w dziedzinie prowadzenia domów opieki dla bezdomnych oraz kuchni wydających posiłki dla bezdomnych i dla ludzi znajdujących się w ciężkiej sytuacji życiowej.
- Przygotowanie projektu aktu prawnego dotyczącego zasad zlecenia usług w dziedzinie prowadzenia domów opieki nad bezdomnymi i prowadzenia kuchni dla bezdomnych i ludzi znajdujących się w ciężkiej sytuacji życiowej lub - w przypadku istnienia uchwały o współpracy z organizacjami pozarządowymi - regulaminu odnoszącego się do istniejącej uchwały.

**Przykład 2.** Warunki szczegółowe wykonania zadania publicznego – na przykładzie usług opiekuńczych<sup>14</sup>

### (1) Rodzaj zadania

Usługi opiekuńcze.

### (2) Klienci

Osoby niepełnosprawne, inwalidzi, osoby stare ze starczą demencją, chorzy leżący, chorzy o ograniczonej możliwości poruszania niewychodzący z domu, chorzy z zespołem Downa pomiędzy 18 a 95 rokiem życia w liczbie ogólnej 125 według zamieszczonej poniżej listy - lista powinna zostać sporządzona na podstawie rejestrów dokonanych przez Ośrodek Pomocy Społecznej, Przychodnie Rejonowe i inne placówki dysponujące takimi informacjami.

### (3) Miejsce realizowania usługi

Usługi świadczone są na terenie dzielnicy X ograniczonej ulicami A, B, C, D. Dołączony jest wykaz adresów klientów odbiorców usług lub mapa z zaznaczeniem miejsc, gdzie takie usługi będą świadczone.

<sup>14</sup> Przykład zaczerpnięty z opracowania: M. Rymsza, P. Frączak, R. Skrzypiec Z. Wejcman, Standardy współpracy administracji publicznej z sektorem pozarządowym, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2007 r.



**(4) Czynności, które należy wykonać w ramach zadania**

## a) Pomoc w zaspakajaniu codziennych potrzeb życiowych, obejmująca w szczególności:

- utrzymanie w czystości pomieszczeń użytkowanych przez osobę korzystającą z pomocy (w jednym pokoju i kuchni) oraz sprzętu sanitarnego i urządzeń sanitarnych: 0-40 min/dz.
- utrzymanie w czystości naczyń stołowych, kuchennych i innego sprzętu gospodarstwa domowego: 0-20 min/dz.
- pranie bielizny osobistej i odzieży: 0-20 min/dz.
- pranie bielizny pościelowej pod warunkiem posiadania pralki lub zanoszenie bielizny pościelowej do pralni: 0-120 min/mies.
- prasowanie odzieży: 0-10 min/dz.
- zakup podstawowych artykułów spożywczych i gospodarstwa domowego: 0-30 min/dz.
- przygotowanie posiłków z uwzględnieniem diety - śniadanie (0-15 min/dz.), obiad (0-50 min/dz.), kolacja (0-15 min/dz.) dostarczenie jednego gorącego posiłku dziennie z jadłodajni: 0-30 min/dz.
- pomoc przy spożywaniu posiłku: 0-45 min/dz.
- palenie w piecu, przynoszenie węgla: 0-20 min/dz.
- przynoszenie wody: 0-10 min/dz.
- zamawianie wizyt lekarskich, kontakt z lekarzem w sprawach dotyczących zdrowia klienta, realizacja recept: 0-120 min/mies.
- załatwianie spraw urzędowych: 0-60 min/mies.
- organizowanie spacerów, podtrzymywanie kontaktów ze środowiskiem: 0-240 min/mies.

## b) Podstawowa opieka higieniczno-medyczna, obejmująca w szczególności:

- mycie, czesanie, ubieranie: 0-40 min/dz.
- kąpanie: 0-40 min/tyg.
- zmiana bielizny pościelowej: 0-20 min/tyg.
- przesłanie łóżka: 0-10 min/dz.
- układanie chorego w łóżku: 0-20 min/dz.
- pomoc w załatwianiu potrzeb fizjologicznych: 0-20 min/dz.
- zapobieganie powstawaniu odleżyn: 0-15 min/dz.
- pielęgnacja zlecona przez lekarza (podawanie leków, smarowanie, okłady - w zależności od sytuacji): 0-30 min/dz.

**(5) Szczegółowa specyfikacja realizowanych czynności**

Przykładowo, specyfikacja jednej z czynności wykonywanych w ramach usług opiekuńczych – *zakupu produktów żywnościowych*: Zakupy produktów żywnościowych realizowane są na rzecz klientów czasowo bądź na stałe unieruchomionych w domu, obłożnie chorych, z dysfunkcją narządów ruchu, niedołączonych, samotnie przebywających w domu. Zakupy produktów żywnościowych odbywają się według dostarczonej przez klienta listy produktów. Produkty te powinny zostać dostarczone do domu klienta pomiędzy godzinami 08.00–10.00 bądź wieczorem w godzinach pomiędzy 16.00–17.00. Jednorazowo zakupy w przypadku posiadania przez klienta lodówki powinny być wykonywane raz w tygodniu według umowy z klientem w czasie jemu najlepiej odpowiadającym. W przypadku klientów, którzy nie posiadają lodówki zakupy powinny być realizowane raz na dwa dni. Wielkość jednorazowej partii zakupów nie powinna być cięższa niż 5 kg. Pieniądze na przeprowadzanie zakupów otrzymuje opiekun bezpośrednio od klienta, każdorazowo wydając jemu dokument potwierdzający ich przyjęcie. Za asortyment, rodzaj zamawianych produktów, ich ilość ponosi odpowiedzialność zlecający – klient lub jego prawny opiekun.



## (6) Pożądana jakość usług

Przykładowo: w odniesieniu do jednej z czynności wykonywanych w ramach usług opiekuńczych – *sprzątania pomieszczeń*: W przypadku kiedy klient - odbiorca usług uzna, że prace związane ze sprzątnięciem lokalu wykonane zostały niezgodnie z przyjętymi standardami zgłosi ten fakt do Wydziału Pomocy Społecznej. Jeżeli pracownik oddelegowany przez Wydział stwierdzi niewykonanie prac zgodnie z przyjętymi standardami, wezwie wykonawcę do natychmiastowego ich poprawienia. Wykonawca zobowiązany będzie do bezzwłocznego ich wykonania, to znaczy nie później niż w ciągu 24 godzin. W przypadku potwierdzonych przypadków niewłaściwego wykonania prac Zleceniodawca ma prawo obniżyć miesięczną należność za wykonane prace według następującej zasady:

- 10 uchybień ze strony Wykonawcy w ciągu miesiąca - 2% należności;
- 20 uchybień ze strony Wykonawcy w ciągu miesiąca - 10% należności;
- 30 uchybień ze strony Wykonawcy w ciągu miesiąca - 20% należności;
- powyżej 30 uchybień w ciągu miesiąca Zleceniodawca zgłosi wniosek o rozwiązanie kontraktu z Wykonawcą.

## (7) Ograniczenia godzin pracy

Opieka dzienna odbywa się w godzinach od 7.00 do 19.00. Czuwanie nocne przy chorym w godzinach od 21.00 do 6.00. W dni świąteczne i ustawowo wolne od pracy odwiedziny odbywają się według przedstawionego i zaakceptowanego przez Zleceniodawcę harmonogramu. Wszelkie zmiany w harmonogramie prac lub odstępstwa od zasady muszą zostać uzgodnione z wyznaczonym pracownikiem Wydziału.

## (8) Zasady oceny wykonywanych prac

Ocena wykonywanych zleceń prowadzona jest przez pracowników wykonujących zadania przewidziane w harmonogramie prac, pracowników Wydziału oraz klientów-usługobiorców. Ocena dokonywana przez pracowników polega na zaznaczaniu w miesięcznym zestawieniu poszczególnych zadań wykonywanych przez pracownika. Każde zadanie w przypadku jego nie wykonania, z przyczyn niezależnych od pracownika, czy też opóźnienia terminu wykonania, powinno zostać odnotowane przez pracownika. Miesięczne zestawienie jest podstawą wypłacenia należności wykonawcy. Pracownicy wydziału dokonują oceny miesięcznych zestawień oraz wrywkowo, nie częściej jednak niż pięć razy w miesiącu, oceniają jakość wykonania zadań. W przypadku stwierdzenia uchybień, Zleceniodawcy przysługuje prawo do obniżenia miesięcznej płatności według publikowanych zasad. Dwa razy do roku wśród klientów rozprowadzana jest ankieta, w której oceniają oni jakość i zakres wykonywanych usług. Uzyskanie mniejszej niż 65% liczby pozytywnych wyników oceniających wykonanie prac prowadzi do rozwiązania umowy z wykonawcą w terminie 3-miesięcznego wypowiedzenia.

### Przykład 3 Podstawowe etapy procesu tworzenia standardów<sup>15</sup>

Faza I – tworzenie standardów:

- wybór usługi (zadania) do zestandaryzowania (w oparciu o diagnozę, doświadczenie, dyskusję) wybór instytucji koordynującej proces standaryzacji (jednostka publiczna lub organizacja pozarządowa);

<sup>15</sup> Przykład zaczerpnięty z opracowania: M. Rymsza, P. Frączak, R. Skrzypiec Z. Wejcman, Standardy współpracy administracji publicznej z sektorem pozarządowym, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2007 r.





- przeprowadzenie debaty publicznej z udziałem wielu środowisk (dostarcza materiału, pomaga w wyborze przedmiotu standaryzacji, zachęca potencjalnych uczestników zespołu standaryzacyjnego);
- powołanie zespołu standaryzacyjnego złożonego z przedstawicieli władz publicznych organizacji pozarządowych, firm komercyjnych, teoretyków i naukowców, ew. beneficjentów danej usługi (ok. 10 osób);
- wybór *facilitatora* odpowiedzialnego za proces grupowy i sekretarza odpowiedzialnego za zbieranie i opracowanie materiałów. Ustalenie zasad pracy, w tym sposobu podejmowania decyzji;
- ustalenie możliwych źródeł danych (np. raporty, sprawozdania, obserwacje, literatura przedmiotu);
- powołanie konsultantów zewnętrznych i recenzentów końcowych oraz zespołu redakcyjnego;
- przedłożenie opracowanych dokumentów do konsultacji społecznej wśród zainteresowanych środowisk.

#### Faza II – stanowienie standardów:

- nadanie utworzonym (wypracowanym) standardom zarysu formalnych rozwiązań w zakresie funkcjonowania poszczególnych elementów infrastruktury społecznej;
- uruchomienie procesu legislacyjnego, mającego na celu stworzenie formalnych podstaw stosowania standardów w obszarze polityki społecznej wobec określonych kategorii osób;
- upowszechnianie, poprzez informację i promocję, idei oraz konkretnych rozwiązań w zakresie standardów w polityce społecznej.

#### Faza III – stosowanie standardów:

- proces przystosowawczy (adaptacyjny) odpowiednich instytucji do pełnienia określonych ról na rynku usług społecznych, z wykorzystaniem formuły adekwatności, elastyczności, ramowości i spójności, w oparciu o takie zasady współdziałania, jak: pomocniczość, partnerstwo, jawność, równy dostęp i efektywność;
- zgłoszenie gotowości do realizacji określonych zadań publicznych;
- partycypacja w realizacji zleconych zadań publicznych.

#### Faza IV – monitoring, kontrola i weryfikacja standardów:

- ustalenie katalogu podstawowych zasad, metod oraz instrumentów monitoringu i założeń kontrolnych na okoliczność organizowania i realizacji konkretnych zadań publicznych;
- uruchomienie procesu monitoringu i kontroli, jako narzędzi badających procedury oraz stopień realizacji zadań;
- formułowanie zaleceń i wniosków, z uwzględnieniem szerokiego spektrum problemów towarzyszących stosowaniu standardów;
- ewentualna weryfikacja standardów.

## TWORZENIE PLANÓW INWESTYCYJNYCH

Planowanie inwestycji, rozumiane jako część szerszych rozważań planistycznych w aspekcie utrzymania i rozbudowy infrastruktury powinno być objęte długoterminowym planem inwestycji, który daje pełniejszy obraz potrzeb, kierunków i zakresu rozwoju całej instytucji i obszaru administracji. Model planowania inwestycji administracji publicznej obejmuje:

- zbiorcze ujęcie kluczowych elementów polityki rozwoju jednostki i usług publicznych w odniesieniu do inwestycji publicznych;
- czytelne i kompleksowe procedury określania potrzeb i podejmowania realizacji inwestycji;
- odpowiednie zasady i procedury podejmowania decyzji w sprawie ustalania priorytetów dla konkurencyjnych inwestycji;





- kluczowe elementy polityki finansowej, określające pożądany łączny poziom nakładów inwestycyjnych, najważniejsze wskaźniki zadłużenia, pożądaną proporcję finansowania inwestycji ze środków bieżących i kredytowych;
- możliwość obserwacji procesu decyzyjnego związanego z planowaniem inwestycji publicznych od wstępnego wniosku po ostateczne decyzje w sprawie finansowania.

Podstawą opracowania planów inwestycyjnych jest określenie technik:

- oceny i ustalania priorytetów potencjalnych inwestycji publicznych;
- wiązania potrzeb w zakresie inwestycji publicznych z obecnymi i przewidywanymi zdolnościami finansowymi;
- określania potrzeb inwestycyjnych, priorytetów i zasobów dla celów wewnętrznych i dla instytucji z zewnątrz, jak również zarządzania administracyjnym i politycznym procesem tworzenia i realizacji planu inwestycji publicznych i budżetu inwestycyjnego.

Zastosowane w metodzie kryteria pozwalają ocenić najważniejsze aspekty realizacji inwestycji, ustalić zależności pomiędzy różnymi obiektami (przedmiotami inwestycji), a przez to zorganizować proces i ułatwić administracji publicznej podejmowanie decyzji zgodnych z potrzebami społecznymi w zakresie infrastruktury.

Ponadto planowanie inwestycyjne w powiązaniu z jasną i przejrzystą analizą zdolności kredytowej będzie służyć również stymulowaniu finansowania infrastruktury miejskiej opartej na długoterminowych środkach kredytowych. Może to być osiągnięte poprzez wzmacnianie zdolności zarządzania przez administrację publiczną planami inwestycji infrastrukturalnych oraz przekazywanie źródłom kapitału informacji o wielkości i terminach potrzeb finansowych w odniesieniu do ogólnego planu finansowania, znanych i przewidywanych potrzeb kapitałowych.

Aby przejść do stadium realizacji, powinien być opracowany jednoznaczny proces ustalania, które projekty inwestycyjne uzyskają formalne zatwierdzenie (łącznie z zatwierdzeniem wykorzystania funduszy publicznych). Proces powinien być znany wszystkim jego uczestnikom, a zasady dotyczące podejmowania decyzji powinny zostać podane w sposób wyraźny.

Działalność inwestycyjna jest procesem bardzo skomplikowanym, wymagającym uwzględnienia wielu czynników natury prawnej, technicznej i ekonomicznej. Przeprowadzenie inwestycji zazwyczaj wiąże się ze znacznym wysiłkiem finansowym, ponoszonym w stosunkowo krótkim czasie. Z drugiej zaś strony skutki inwestycji mają z reguły wpływ na funkcjonowanie jednostki przez wiele kolejnych lat. Powodzenie procesu inwestycyjnego wymaga więc uwzględnienia i respektowania wszystkich wymienionych czynników. Stąd też ogromne znaczenie ma rzetelne przygotowanie się do procesu inwestycji i wykonanie dogłębnej analizy techniczno-ekonomicznej oraz finansowej.

Przystępując do analizowania potencjalnych procesów inwestycyjnych, należy rozpocząć od określenia niezbędności realizacji poszczególnych inwestycji. Być może istnieje możliwość zaspokojenia określonych potrzeb jednostki bezinwestycyjnie. Należy zbadać, czy istnieją w konkretnym przypadku warunki do uzyskania wymaganych efektów w drodze pozainwestycyjnej, np. poprzez:

- przeprowadzenie zmian organizacyjnych;
- inne wykorzystanie posiadanych już środków trwałych;
- najem sprzętu;
- leasing;
- kooperację.



Dopiero po przeprowadzeniu takiej wstępnej analizy zapadają podstawowe decyzje inwestycyjne. Ich realizacja powinna zapewnić osiągnięcie zamierzonego efektu. Rozpatrując konieczność przeprowadzenia inwestycji, należy mieć na uwadze, że obowiązujące procedury rozpoczynania inwestycji są skomplikowane i długotrwałe.

Kierunki inwestowania można usystematyzować w zależności od kolejności rozpatrywania decyzji dotyczącej:

- modernizacji posiadanego majątku trwałego;
- nabycia środków trwałych w miejsce dotychczasowych, zużytych technicznie i ekonomicznie;
- nabycia środków trwałych zwiększających zasoby majątkowe jednostki.

Motywy podejmowania decyzji inwestycyjnych mogą mieć różne podłoże:

- techniczne - zużycie fizyczne i moralne składników majątkowych;
- ekonomiczne - zużycie ekonomiczne czy dostępność nowych, bardziej efektywnych składników majątku;
- marketingowe - sprostanie wymogom i oczekiwaniom rynkowym;
- prawne - określone przepisy nakazują realizację inwestycji np. związanych z bhp czy ochroną środowiska.

Podjęcie decyzji o ewentualnym uruchomieniu inwestycji wymaga przeprowadzenia oceny celowości i efektywności inwestycji. Jest to część zasadnicza tego etapu prac. Oceny tej można dokonywać w dwóch płaszczyznach: mikro- i makroekonomicznej. Odgrywa to szczególną rolę w jednostkach sfery finansów publicznych. Efektywność inwestycji można stwierdzić, analizując inne możliwe rozwiązania i porównując je pod kątem ekonomiczno-technicznym. Efekty inwestycyjne mogą być różne, w zależności od jej charakteru, np.: unowocześnienie majątku umożliwiające wzrost produkcji lub poprawę jakości wyrobów i usług, wzrost wydajności. Inwestycje mogą także przysparzać korzyści niematerialnych, co jest szczególnie istotne dla finansów publicznych. Efekty te mogą być związane ze zdrowiem, kulturą, bezpieczeństwem itp.

Inwestycja jest uznawana za celową, gdy pożądaný efekt nie może być osiągnięty bezinwestycyjnie, a przyjęty kierunek inwestowania jest uzasadniony. Jednostki sektora finansów publicznych powinny jednak brać pod uwagę także czynnik makroekonomiczny. Dlatego rozpoczęcie inwestycji powinno być uwarunkowane oceną jej wpływu na region lub całą gospodarkę narodową i możliwych tego skutków. Podkreślając fakt, że środki inwestycyjne pomimo znacznych wielkości ujętych w budżecie państwa są jednak ograniczone, powstaje konieczność rzetelnego planowania i wyboru inwestycji, a gospodarowanie środkami musi zapewnić utrzymanie równowagi budżetowej jednostki.

Decyzje inwestycyjne powinny być realizowane z uwzględnieniem potrzeb różnorodnych grup społecznych we wszystkich sferach: ekonomicznej, socjalnej, środowiskowej, kulturowej itp. Inwestycje mogą przynosić także korzyści niematerialne, co jest szczególnie istotne dla finansów publicznych, np.: zmniejszenie zanieczyszczenia środowiska, ograniczenie liczby wypadków drogowych, zaoszczędzenie czasu oraz inne korzyści dotyczące społeczeństwa. Wstępna analiza celowości i efektywności inwestycji powinna umożliwić określenie: czy, w jakich kierunkach, ile, gdzie i jak inwestować.





## Analiza finansowa

Rozpoczęcie każdej inwestycji musi być poprzedzone dogłębną analizą jej opłacalności. Analiza ta może być prowadzona w układzie: przychody-koszty lub wpływy-wydatki. Dopiero po oszacowaniu potencjalnych korzyści, jakie jednostka może osiągnąć oraz ocenie związanego z tym ryzyka może zapaść decyzja o uruchomieniu procesu inwestycyjnego.

Analiza finansowa polega na opracowaniu prognoz finansowych (np. w postaci rachunku zysków i strat, bilansu) oraz oceny finansowej inwestycji. Efektem tej analizy jest wskazanie korzyści lub braku korzyści finansowych przedsięwzięcia. Ocena finansowa jest ważna przede wszystkim w procesach inwestycyjnych, które nie są wymuszone ze względów nieekonomicznych (np. technicznych, prawnych). Przeprowadzenie rzetelnej analizy finansowej wpływa wtedy bezpośrednio na podjęcie decyzji o rozpoczęciu procesu inwestycyjnego lub też odstąpieniu od niego. Ocena finansowa prowadzona jest na podstawie kryteriów istotnych dla jednostki. Ich indywidualna ocena i waga dla poszczególnych jednostek stanowi pomoc w podjęciu decyzji.

W literaturze przedmiotu wyróżnia się następujące kryteria:

- czasu,
- efektywności,
- finansowej opłacalności bezwzględnej,
- finansowej opłacalności względnej,
- ryzyka projektu inwestycyjnego.

Rozpatrując kryterium czasu, można analizować np. czas, w jakim zwróci się nakład inwestycyjny lub też kiedy zainwestowany kapitał zostanie zwielokrotniony. Decyzja inwestycyjna powinna być podjęta w zależności od przyjętych przez jednostkę dopuszczalnych okresów, ustalanych z reguły na podstawie dotychczasowych własnych doświadczeń inwestycyjnych lub też przykładów innych jednostek.

Kryterium efektywności polega na zbadaniu efektywności inwestycji, np. na porównaniu stosunku przewidywanego potencjalnego wpływu finansowego do wielkości nakładów inwestycyjnych w danym okresie czasu. Kryterium to pozwala na stosunkowo obiektywne porównanie i ocenę poszczególnych możliwości inwestowania i podjęcie optymalnych decyzji.

Kryterium bezwzględnej opłacalności inwestycji pokazuje wartość pieniężną, jaką wygeneruje inwestycja. Z uwagi na fakt, że wpływy obejmują różne okresy, w celu zapewnienia porównywalności analizę należy prowadzić na podstawie wartości przeliczonych (zdyskontowanych) na określony moment czasu - z reguły podjęcie procesu inwestycyjnego. Dyskontowanie polega na zmniejszaniu wartości nominalnych wynikających z prognozy o określony procent, tzw. stopę dyskontową.

Analiza na podstawie kryterium finansowej opłacalności względnej stosowana jest z reguły dla porównania różnych projektów inwestycyjnych, o różnej wielkości niezbędnych nakładów. Analiza wskazuje, ile jednostek wolnej nadwyżki pieniężnej przypada na jednostkę nakładów inwestycyjnych.





Kryterium ryzyka projektu inwestycyjnego w zależności od rodzaju i wielkości inwestycji obejmuje działania od badania stopy zwrotu zainwestowanego kapitału, aż po wpływ na ryzyko funkcjonowania całej jednostki. Specjalistyczne wydawnictwa prezentują możliwe wzory i formuły obliczeniowe, służące do ustalenia np. tzw. wewnętrznej stopy zwrotu i marginesu bezpieczeństwa.

### **Plan procesu inwestycyjnego**

Zaangażowanie środków finansowych w proces inwestycyjny zawsze powiązane jest z określonym ryzykiem. Warto więc opracować plan przedstawiający:

- zamierzone działania,
- środki służące ich realizacji,
- zamierzone rezultaty,
- wskazanie czynników mogących zagrozić powodzeniu inwestycji.

Dokument taki ma na celu przede wszystkim przedstawienie skali zadań oraz słabych i dobrych stron projektu, a także szans powodzenia. Sam proces jego sporządzenia może już wykazać niewykonalność lub niewyłacalność planowanej inwestycji.

Plan powinien prezentować szeroką analizę, zarówno w przekroju techniczno-organizacyjnym (możliwości, dostępność czynników wytwórczych), jak i ekonomiczno-finansowym (wielkość niezbędnych nakładów, planowane korzyści ekonomiczne, źródła finansowania). Analiza ekonomiczno-finansowa powinna także obejmować potencjalne korzyści, których jednostka nie osiągnie przystępując do procesu inwestycyjnego, a także wpływ planowanego przedsięwzięcia na inne części jednostki.

Plan procesu inwestycyjnego jest ważnym narzędziem informacyjnym i decyzyjnym, dlatego powinien być opracowany w sposób ukazujący wszechstronnie wszystkie istotne elementy. Musi być także przejrzysty. Nie może być zbyt szczegółowy, gdyż może okazać się niezrozumiały dla decydentów.

Prace analityczne mają charakter ciągły i muszą zapewnić stale aktualną bazę do podejmowania wiążących decyzji inwestycyjnych. Powinny opierać się na aktualnych danych i uwzględniać możliwe korekty. Istotne jest także to, że wszystkie prowadzone analizy muszą zakładać rezerwę na zabezpieczenie nieprzewidzianych zmian (np. opóźnienia realizacji prac, zmiana wskaźników ekonomicznych, kursów walut).

Prowadzone prace analityczne zmierzają do zapewnienia terminowego zakończenia inwestycji, z zachowaniem wymogów jakościowych i zgodnie z zaplanowanym budżetem. Naturalnie, inwestor chce otrzymać możliwie dużo za swoje określone środki, natomiast wykonawca dąży do tego, aby za te środki wykonać jak najmniej. Strony muszą jednak tak współpracować, by umowę zawrzeć i wykonać. Niezbędna jest więc coraz bardziej wyspecjalizowana wiedza dla optymalnego zarządzania procesem inwestycyjnym. Na rynku pojawiają się też coraz częściej doradcy specjalizujący się w dziedzinie inwestycji.

### **Źródła finansowania inwestycji**

Kluczowym i nieodłącznym elementem procesu przygotowania inwestycji przez jednostkę sektora finansów publicznych jest zapewnienie źródeł jej finansowania. Wybór źródła finansowania inwestycji nie jest procesem łatwym, ale jego właściwe przeprowadzenie pozwala na zaoszczędzenie często nawet bardzo znacznych kwot.



## Środki budżetowe

Podstawowym źródłem finansowania inwestycji w jednostkach sektora finansów publicznych są środki budżetowe. Środki te są jednak często niewystarczające, dlatego jednostki muszą poszukiwać innych, alternatywnych źródeł finansowania całości lub części inwestycji. Najbliższe lata, z uwagi na trudną sytuację finansową w kraju i na świecie, spowodują konieczność szukania źródeł finansowania poza budżetem na znacznie większą skalę.

## Programy i fundusze pomocowe UE

Wejście Polski do Unii Europejskiej pociągnęło za sobą wzrost znaczenia wydatków publicznych w systemie gospodarczym państwa. Pojawiła się też możliwość korzystania ze znacznych, nowych źródeł ich finansowania, tj. programów i funduszy pomocowych Unii Europejskiej. Dotyczy to przede wszystkim finansowania inwestycji w ramach programów regionalnych, sektorowych i branżowych. Istotną kwestią związaną z finansowaniem inwestycji z funduszy unijnych jest znaczny udział inwestycji wieloletnich, a w konsekwencji czynnik, który będzie odgrywał coraz większą rolę w sektorze finansów publicznych, tj. wieloletnie budżetowanie. Korzystanie ze środków unijnych wymaga także poddania się restrykcyjnym procedurom kontroli, co jednak powinno korzystnie wpływać na realizację inwestycji oraz obniżyć ryzyko jej niepowodzenia.

## Współpraca sektora publicznego z przedsiębiorcami

Generalnie współpracę sektora finansów publicznych z przedsiębiorcami umożliwiają dwie nowe ustawy:

- ustawa z 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi (dalej: ustawa o koncesji),
- ustawa z 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (dalej: ustawa PPP).

Przepisy koncesyjne należy stosować od 20 lutego 2009 r., a ustawy o PPP od 27 lutego 2009 r. Dzięki ustawie o koncesji rząd lub samorząd nie musi prowadzić wszystkich inwestycji z własnych środków. Niektóre może powierzyć prywatnym przedsiębiorcom. Zakres podmiotowy ustawy został określony w art. 3, gdzie wskazano m.in. organy władzy publicznej, jednostki samorządu terytorialnego, państwowe jednostki budżetowe, państwowe zakłady budżetowe i gospodarstwa pomocnicze państwowych jednostek budżetowych oraz inne podmioty ustanowione w szczególnym celu zaspokajania potrzeb o charakterze powszechnym, które mówiąc ogólnie są powiązane z organami władzy lub jednostkami samorządu terytorialnego. Wszystkie te podmioty proponuje się określić mianem koncesjodawców, co do zasady będą one obowiązane stosować przepisy ustawy.

Koncesjodawcy stosują przepisy ustawy do zawierania umów koncesji na roboty budowlane lub usługi, w których wynagrodzenie stanowi wyłącznie prawo do korzystania z obiektu budowlanego lub odpowiednio usługi albo takie prawo wraz z płatnością koncesjodawcy.

Koncesja jest traktowana jako szczególna umowa, na podstawie której przedsiębiorca (koncesjonariusz) zobowiąże się wobec podmiotu publicznego (koncesjodawcy) do wykonania robót budowlanych lub usług. W zamian za to otrzyma wynagrodzenie, które będzie polegać na prawie do korzystania z obiektu budowlanego lub usługi, albo takie prawo wraz z płatnością koncesjodawcy. Cechą koncesji jest to, że płatność koncesjodawcy nie będzie mogła prowadzić do odzyskania przez przedsiębiorcę całości nakładów związanych z wykonywaniem koncesji. Zatem to przedsiębiorca będzie w zasadniczej części ponosił ryzyko ekonomiczne związane z wykonywaniem koncesji.





Kolejnym źródłem finansowania inwestycji może być partnerstwo publiczno-prywatne (dalej: PPP). Istotą tej formy jest współpraca podmiotów publicznych i prywatnych, nawiązywana w celu realizacji zadań publicznych. W ramach PPP jest możliwa wspólna realizacja przedsięwzięcia przez podmiot publiczny i prywatnego przedsiębiorcę. Partnerska współpraca powinna być oparta na podziale zadań i ryzyk pomiędzy nimi. Przedsięwzięcie PPP będzie mogło dotyczyć budowy lub remontu obiektu budowlanego, świadczenia usług, wykonania dzieła lub innego świadczenia. Musi być ono jednak połączone z utrzymaniem lub zarządzaniem składnikiem majątkowym, który jest wykorzystywany do realizacji przedsięwzięcia publiczno-prywatnego lub jest z nim związany.

Partner prywatny do przedsięwzięcia PPP jest wybierany na podstawie prawa zamówień publicznych lub w drodze negocjacji przewidzianych w ustawie koncesyjnej. Wybór trybu zależy od źródła finansowania przedsięwzięcia. Jeżeli wynagrodzenie partnera prywatnego będzie polegało na prawie do pobierania pożytków z partnerstwa, albo na tym prawie wraz z zapłatą sumy pieniężnej, to trzeba stosować ustawę o koncesjach na roboty budowlane lub usługi. W pozostałych przypadkach przedsiębiorca wybierany jest na podstawie przepisów o zamówieniach publicznych. W ramach PPP można realizować: budowę lub remont obiektu budowlanego, świadczenie usług, wykonanie dzieła, inne świadczenie połączone z utrzymaniem lub zarządzaniem składnikiem majątkowym, który jest wykorzystywany do realizacji przedsięwzięcia publiczno-prywatnego lub jest z nim związany.

### Inne źródła

Rynek finansowy umożliwia także skorzystanie z innych form finansowania, np.: weksli (na podstawie ustawy z 28 kwietnia 1936 r. Prawo wekslowe) czy też funduszy lokalnych, tworzonych przez samorządy. Nawet stosunkowo drobne kwoty, ale otrzymane od wielu osób (podmiotów), mogą w sumie zapewnić lub co najmniej wspomóc sfinansowanie przedsięwzięcia inwestycyjnego. Popularną formą finansowania zakupów inwestycyjnych jest także leasing. Wprowadzie oznacza on konieczność skorzystania ze środków budżetowych, lecz ma wiele zalet przemawiających za jego stosowaniem. Przede wszystkim leasing nie powoduje konieczności angażowania środków finansowych w momencie pozyskania danego składnika majątku w pełnej kwocie, a nawet jej części. Ponadto obniżone są kryteria zabezpieczenia spłaty rat leasingowych, gdyż przedmiot leasingu pozostaje w sensie prawnym własnością leasingodawcy. Dodajmy, że leasingobiorca może także w określonych sytuacjach uzyskać dodatkowe korzyści podatkowe, zaliczając raty leasingowe do kosztów uzyskania przychodów w wysokości wyższej niż np. przy skorzystaniu z kredytu bankowego. Prowadzenie inwestycji finansowanych z budżetu państwa bardzo często połączone jest także z udzieleniem lub otrzymaniem dotacji budżetowej na ten cel.

## ZASADY EFEKTYWNEGO I SZYBKIEGO WYDATKOWANIA ŚRODKÓW Z FUNDUSZY STRUKTURALNYCH

Pomoc finansowa Unii Europejskiej dla Polski w latach 2007-2013 wyniesie łącznie około 81,2 mld euro. Wsparcie przeznaczone na współfinansowanie przedsięwzięć rozwojowych w naszym kraju, w perspektywie finansowej 2007-2013, jest alokowane w ramach dwóch polityk wspólnotowych: polityki spójności oraz wspólnych polityk - rolnej i rybackiej.

Na politykę spójności przeznaczono 67,3 mld euro w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego i Funduszu Spójności. Na politykę rolną, w tym na rozwój obszarów wiejskich, przeznaczono 13,2 mld euro z Europejskiego Funduszu Rolnego Rozwoju Obszarów Wiejskich i 0,7 mld euro z Europejskiego Funduszu Rybackiego. Środki te są przekazywane z budżetu UE jako współfinansowanie przedsięwzięć, co oznacza, że warunkiem koniecznym ich otrzymania jest zagwarantowanie odpowiedniego poziomu środków krajowych,



w podziale na publiczne środki krajowe i środki prywatne. Będzie to odpowiednio – 10 mld euro i około 6 mld euro. Kwota 81,2 mld euro stanowi prawie 20 % budżetu Wspólnoty, przeznaczanego na politykę spójności. Dzięki temu wsparciu Polska ma szansę stać się krajem o konkurencyjnej i innowacyjnej gospodarce, z niższym poziomem bezrobocia, sprawnej administracji a także krajem o racjonalnie zaplanowanej sieci nowoczesnych dróg i linii kolejowych. Powyższe priorytety rozwojowe naszego kraju zostały opisane, zgodnie z unijną zasadą programowania, w Strategii Rozwoju Kraju na lata 2007-2015, przyjętej przez Radę Ministrów w dniu 27 czerwca 2006 roku.

### **Podstawy prawne funduszy strukturalnych oraz układ instytucjonalny**

Realizacja zadań związanych z wykorzystaniem alokacji środków wspólnotowych w Polsce w latach 2007-2013 przebiegać będzie w oparciu o określone ramy prawne i system instytucjonalny. Podstawowe akty prawne obejmują m.in.:

- Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999.
- Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1828/2006 z dnia 8 grudnia 2006 r. ustanawiające szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności oraz rozporządzenia (WE) nr 1080/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego oraz tzw. rozporządzenia funduszwowe, regulujące zasady wykorzystania środków w ramach poszczególnych funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności.

Do podstawowych krajowych aktów prawnych zaliczamy: Ustawę z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, Ustawę z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, a także szereg rozporządzeń wydanych na podstawie powyższych ustaw. Źródłem obowiązującego prawa są także decyzje Komisji wydane po przyjęciu poszczególnych programów operacyjnych, same dokumenty programowe oraz ich uszczegółowienia.

W celu zapewnienia zgodności procesu wdrażania programów operacyjnych z prawem wspólnotowym oraz wymogami KE jak również w celu zapewnienia jednolitych zasad wdrażania na poziomie projektów przewiduje się wydawanie przez Ministra Rozwoju Regionalnego szczegółowych wytycznych w miejsce rozporządzeń stosowanych w perspektywie finansowej 2004-2006. Zwiększa to elastyczność systemu wdrażania i zapewnia równe traktowanie beneficjentów w poszczególnych programach.

System instytucjonalny obejmuje szereg instytucji odpowiedzialnych za realizację zadań na trzech poziomach realizacji Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia (NSRO) tj.:

- na poziomie koordynacji – Minister Rozwoju Regionalnego realizujący swoje zadania przy pomocy Instytucji Koordynującej;
- na poziomie zarządzania – Minister Rozwoju Regionalnego realizujący swoje zadania przy pomocy Instytucji Zarządzających; Ministrowie właściwi ds. gospodarki, infrastruktury, pracy i polityki społecznej, ochrony środowiska, nauki i szkolnictwa wyższego, zdrowia itd. – Instytucje Pośredniczące w zarządzaniu priorytetami lub grupami priorytetów ujętych w program operacyjnych (PO), którym instytucja zarządzająca delegowała część zadań związanych z realizacją osi priorytetowych/grup osi priorytetowych; Zarządy Województw dla regionalnych programów operacyjnych;
- na poziomie wdrażania – Instytucje Pośredniczące II stopnia (Instytucje Wdrażające) – jednostki sektora finansów publicznych lub podmioty prywatne, którym Instytucje pośredniczące delegują część zadań związanych z wdrażaniem operacji/grup operacji.







Instytucja zarządzająca odpowiada za realizację programu, a w szczególności za zapewnienie zgodności wyboru projektów do dofinansowania z kryteriami wyboru projektów dla danego PO, prowadzenie kontroli programu, w tym kontroli systemowych, dokonywanie oceny postępu w realizacji programów, informowanie o nieprawidłowościach.

- certyfikacja wydatków, czyli ostateczny etap poświadczania ich kwalifikowalności odbywa się w Instytucji Certyfikującej – Ministerstwo Rozwoju Regionalnego albo Urzędy Wojewódzkie (sub-certyfikacja wydatków dla regionalnych programów operacyjnych).

Instytucja certyfikująca odpowiada za opracowanie i przedłożenie KE poświadczonych deklaracji wydatków i wniosków o płatność, poświadczenie, że deklaracje te wynikają z wiarygodnych systemów księgowych i są oparte na weryfikowalnej dokumentacji a zadeklarowane wydatki są zgodne z prawem krajowym, wspólnotowym oraz politykami wspólnoty. Odpowiedzialność Instytucji certyfikującej obejmuje także utrzymywanie w formie elektronicznej zapisów księgowych, dotyczących wydatków zadeklarowanych KE oraz prowadzenie ewidencji kwot podlegających odzyskiwaniu i kwot wycofanych (anulowanych).

- Instytucja Audytowa – Generalny Inspektor kontroli Skarbowej, przy wsparciu odpowiedniego departamentu Ministerstwa Finansów i Urzędów Kontroli Skarbowej, dla wszystkich programów operacyjnych, zapewnia w szczególności prowadzenie audytów potwierdzających skuteczność funkcjonowania systemu zarządzania i kontroli programu operacyjnego oraz audytów operacji na podstawie odpowiedniej próby zadeklarowanych wydatków. Odpowiada także za przedstawianie KE strategii i metodologii audytu, sprawozdawanie Komisji o wszelkich brakach wykrytych w systemie zarządzania i kontroli, wydawanie opinii, że deklaracje wydatków przedkładane Komisji są zgodne z prawem i prawidłowe, przedkładanie Komisji deklaracji zamknięcia pomocy.
- Komitet Monitorujący – w którym reprezentowane są opinie/stanowiska przedstawicieli krajowych sfer gospodarki i życia publicznego oraz Komisji Europejskiej: administracji rządowej i samorządowej, partnerów społecznych, związków pracodawców i pracobiorców itp., ma za zadanie monitorowanie programu operacyjnego w celu zapewnienia sprawnego zarządzania programem i efektywnej realizacji NSRO. Komitet Monitorujący w szczególności zatwierdza kryteria wyboru projektów dla poszczególnych programów operacyjnych.

Potwierdzenie gotowości całego systemu instytucjonalnego i poszczególnych instytucji do realizacji powierzonych im zadań miało miejsce w trakcie tzw. audytu zgodności, czyli badania audytowego przeprowadzonego przez Instytucję Audytową, mającego na celu potwierdzenie zgodności systemów zarządzania i kontroli w instytucjach realizujących programy operacyjne z odpowiednimi przepisami rozporządzenia 1083/2006. Pozytywna opinia w zakresie zgodności systemu zarządzania i kontroli w danej instytucji potwierdziła formalną gotowość do rozpoczęcia realizacji zadań, tj. w przypadku Instytucji Pośredniczącej II stopnia, opublikowania ogłoszenia o naborze wniosków, oceny i wyboru projektów, podpisania umów o dofinansowania a następnie wdrażania projektów i przekazywania środków współfinansowania.

### **Zasady wydatkowania środków strukturalnych**

Kluczowym etapem we wdrażaniu programów operacyjnych jest weryfikacja wydatków pod względem kwalifikowalności, przy czym badanie niektórych elementów kwalifikowalności powinno odbywać się już na etapie wyboru wniosku o dofinansowanie tak, aby uniknąć przyznania dofinansowania projektom niespełniającym podstawowych kryteriów kwalifikowalności. Zatem należy ocenić, czy zaplanowane w budżecie projektu wydatki są zgodne z listą wskazaną





w programie i czy są one niezbędne do realizacji projektu. Ponadto, mając na uwadze zasadę zachowania trwałości projektu - w obecnej perspektywie 5 lat od zakończenia realizacji projektu - na etapie wyboru projektu powinna być sprawdzona prawidłowość złożenia stosownego oświadczenia beneficjenta w tej sprawie.

Weryfikując poszczególne wydatki na etapie rozliczania projektu należy uwzględnić ogólne zasady, w tym przede wszystkim okres kwalifikowania wydatków, zgodność wydatków z przepisami prawa krajowego i wspólnotowego, zgodność z zawartą umową o dofinansowanie i ich niezbędność do realizacji projektów, a także faktyczność poniesienia wydatków i właściwy sposób ich udokumentowania.

**Z doświadczeń zdobytych w poprzednim okresie programowania wynika, że istotne jest doprecyzowanie terminu zakończenia projektu, w szczególności projektu inwestycyjnego. Jego specyfiką jest kilka elementów, które składają się na zakończenie projektu.**

Zakończenie rzeczowej realizacji projektu wiąże się z odbiorem końcowym i podpisaniem protokołu odbioru, co ma odzwierciedlenie w umowie z wykonawcą inwestycji. Kolejnym etapem jest realizacja płatności końcowej przez beneficjenta za wykonaną inwestycję, zwykle w przeciągu 14, czy 30 dni od odbioru końcowego lub wystawienia końcowej faktury. Jeszcze innym elementem jest rozliczenie się przez beneficjenta ze wszystkich obowiązków nałożonych umową o dofinansowanie projektu, takich jak promocja projektu, dostarczenie ostatniego wniosku o płatność wraz ze sprawozdaniem końcowym z realizacji projektu w terminie określonym w umowie o dofinansowanie. Ponieważ beneficjent planując realizację projektu musi przewidzieć poszczególne etapy realizacji projektu istotne jest, aby miał świadomość uwzględnienia powyższych elementów tworząc harmonogram realizacji projektu i dotrzymać terminów ich realizacji.

Odrębną kwestią jest okres kwalifikowalności w projektach realizowanych w ramach programów pomocy publicznej, które mogą określać bardziej restrykcyjne zasady dotyczące okresu kwalifikowania wydatków, w szczególności okres rozpoczęcia wydatkowania środków, który jest czasami uzależniony nawet od wcześniejszej akceptacji właściwej instytucji.

Wśród zasad dotyczących kwalifikowalności wydatków na uwagę zasługuje zasada zakazu podwójnego finansowania, która oznacza niedozwolone refundowanie, całkowite lub częściowe, danego wydatku dwa razy ze środków publicznych, czyli zarówno wspólnotowych jak i krajowych. Z problemem podwójnego finansowania można mieć do czynienia przy zrefundowaniu tego samego wydatku w ramach dwóch różnych projektów współfinansowanych ze środków funduszy strukturalnych lub Funduszu Spójności, w przypadku zrefundowania kosztów podatku VAT ze środków funduszy strukturalnych lub Funduszu Spójności, a następnie odzyskanie tego podatku ze środków budżetu państwa w oparciu o ustawę o podatku od towarów i usług lub w przypadku zakupu środka trwałego z udziałem środków dotacji krajowej, a następnie zrefundowanie kosztów amortyzacji tego środka trwałego w ramach funduszy strukturalnych lub Funduszu Spójności.

Jeśli chodzi o kwestię refundacji podatku VAT, to najistotniejsze jest to, że podatek ten może być wydatkiem kwalifikowalnym tylko wtedy, gdy nie podlega zwrotowi, a więc kiedy nie jest możliwe jego odzyskanie przez beneficjenta, przy czym nie ma znaczenia dla kwalifikowalności, czy podatek ten rzeczywiście został odzyskany, czy nie. Do uznania podatku VAT za niekwalifikowany wystarczy, aby przepisy prawne przewidywały taką możliwość. Ze względu na fakt, iż budżet państwa może udzielić dotacji celowej dla beneficjentów realizujących projekty ze środków unijnych – za podwójne finansowanie może zostać uznane otrzymanie refundacji ze środków funduszy



strukturalnych lub Funduszu Spójności na wydatek, który wcześniej został sfinansowany ze środków publicznych oraz niedokonanie niezwłocznego jej zwrotu w części podlegającej refundacji.

Zupełnie nowym mechanizmem wprowadzonym w perspektywie finansowej 2007-2013 przez Komisję jest tzw. cross-financing, który ma na celu wprowadzenie spójności między działaniami finansowanymi z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Europejskiego Funduszu Społecznego oraz ułatwienie wdrażania poszczególnych jednofunduszowych programów operacyjnych. Cross-financing oznacza bardziej elastyczne podejście do finansowania projektów w ramach danego programu operacyjnego, które umożliwia finansowanie przez EFRR i EFS w sposób komplementarny działań objętych zakresem pomocy z drugiego funduszu. Aby zastosować zasadę cross-financingu Instytucja Zarządzająca właściwym programem operacyjnym musi dopuścić taką możliwość, przy czym maksymalny poziom elastyczności nie może stanowić więcej niż 10% kosztów kwalifikowanych zrefundowanych na poziomie osi priorytetowej w danym programie. W przypadku EFS Instytucja Zarządzająca może podnieść procentową wartość kosztów kwalifikowanych do 15% w przypadku działań z zakresu integracji społecznej.

Zagadnieniem, które może powodować pewne wątpliwości jest generowanie dochodów przez projekty współfinansowane ze środków wspólnotowych. Niewątpliwie utrudnieniem mogła być interpretacja przepisów rozporządzenia WE 1260/1999 wynikająca z niedoskonałości tłumaczenia tego aktu na język polski. Dodatkowe problemy powodowało posługiwanie się terminem „przychód” w dwóch różnych znaczeniach, tj. jako wpływy pojawiające się w ramach projektu oraz jako typowe pojęcie ekonomiczne. W okresie programowania 2004-2006 funkcjonowało pojęcie zysku netto, określające sytuację, w której beneficjent osiąga ze swojego projektu korzyści. Istniały dwa sposoby uwzględniania wpływów w projekcie, tj. odejmowanie osiągniętych przychodów od kwoty refundacji głównie w przypadku projektów współfinansowanych z EFS oraz obniżanie poziomu współfinansowania wspólnotowego, gdy inwestycja generowała zyski netto, przede wszystkim w przypadku projektów współfinansowanych z EFRR. Zasadą było, że stosowano tylko jedną metodę, w zależności od specyfiki projektu, co oznaczało, że nie pojawiała się sytuacja, w której obniżany był poziom współfinansowania, a następnie odejmowano przychody od kwoty refundacji.

W przypadku inwestycji infrastrukturalnych operowano pojęciem „zysku netto” określonym jako oczekiwane przychody w cyklu życia gospodarczego inwestycji osiągane w wyniku pobierania opłat, ustalania cen itp. pomniejszone o koszty operacyjne. Jeżeli projekt dotyczący inwestycji infrastrukturalnej generował znaczący zysk netto, czyli taki, który był wyższy niż co najmniej 25% całkowitego kosztu danej inwestycji, możliwa wysokość dofinansowania wynosiła maksymalnie 50%. Jednak ze względu na fakt, iż wymóg dostosowania, obniżania współfinansowania wspólnotowego dotyczył wszystkich projektów generujących znaczący zysk netto, więc również musiał objąć te projekty, które osiągały wskaźnik dodatni, ale niższy niż 25%. Ponieważ jednak przepisy unijne nie precyzowały metodologii uwzględniania nieznaczących zysków przy obliczaniu poziomu współfinansowania w Polsce zastosowano metodologię obniżenia poziomu współfinansowania o 0%, tak więc de facto maksymalny poziom dofinansowania pozostawał na poziomie 75%.

W perspektywie 2007-2013 pojawia się pojęcie „dochodu”, które należy rozumieć jako różnicę pomiędzy zdyskontowanymi przychodami operacyjnymi, a zdyskontowanymi kosztami operacyjnymi projektu powiększoną o zdyskontowaną wartość rezydualną majątku wytworzonego w ramach projektu. Suma dochodów osiągniętych w projekcie w okresie jego współfinansowania, a także w okresie późniejszym w zależności od specyfiki inwestycji, pomniejsza proporcjonalnie wszystkie wydatki kwalifikowalne. Suma dochodów powinna być odjęta od wydatków kwalifikowalnych w całości lub proporcjonalnie do tego, w jakim stopniu do ich osiągnięcia



przyczyniły się wydatki kwalifikujące się do wsparcia z EFRR lub z EFS. Oznacza to, że w tym okresie programowania nie będziemy mieć do czynienia ze znaczącym lub nieznaczącym zyskiem netto, wszystkie dochody osiągane w ramach projektu będą miały wpływ na wysokość wydatków kwalifikowalnych, a co za tym idzie na maksymalną wartość dofinansowania.

### **Różnice w systemach finansowania wydatków na programy operacyjne ze wskazaniem zapisów w poprzedniej i znowelizowanej ustawie o finansach publicznych (ufp).**

Akty prawne i dokumenty stanowiące podstawą nowego systemu przepływów finansowych:

- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240);
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1241);
- Rozporządzenia wydane na podstawie ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych;
- Umowy między MRR, MF a BGK;
- Wytyczne horyzontalne wydane na podstawie ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2009 r. Nr 84, poz. 712, z późn. zm.);
- Dokumenty w ramach poszczególnych programów operacyjnych;
- Rozporządzenie Ministra Finansów w sprawie płatności w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich oraz przekazywania informacji dotyczących tych płatności (art. 188 ust. 6 ufp);
- Rozporządzenie Ministra Finansów w sprawie klasyfikacji budżetowej (art. 39 ust. 4 ufp);
- Rozporządzenie Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej (art. 41 ust. 2 ufp).

Jedną z podstawowych różnic w stosunku do starej ufp jest wprowadzenie w art. 2 pkt 5 nowej ufp ustawowej definicji „środków europejskich”, do których zalicza się:

- Środki pochodzące z funduszy strukturalnych, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Rybackiego, z wyłączeniem środków przeznaczonych na realizację programów Europejskiej Współpracy Terytorialnej i Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa;
- Niepodlegające zwrotowi środki z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA), z wyłączeniem środków Norweskiego Mechanizmu Finansowego 2004-2009 i Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego 2004-2009;
- Środki na realizację Wspólnej Polityki Rolnej.

Kolejną różnicą w stosunku do starej ufp jest zmiana charakteru środków przeznaczonych na realizację programów operacyjnych. W obecnie obowiązującym stanie prawnym ww. środki zostały włączone do budżetu państwa (art. 200 starej ufp). Wyjątek w tym zakresie stanowią jedynie środki przeznaczone na realizację programów Europejskiej Współpracy Terytorialnej i Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa.

Natomiast na gruncie nowej ufp środki przeznaczone na realizację programów operacyjnych, co do zasady nie zostały włączone do budżetu państwa, lecz będą stanowić jego odrębną część w formie budżetu środków europejskich, z wyłączeniem środków przeznaczonych na realizację projektów pomocy technicznej (art. 117 i następane nowej ufp).





Nowa ufp definiuje budżet środków europejskich jako roczny plan dochodów i podlegających refundacji wydatków przeznaczonych na realizację programów finansowanych z udziałem środków europejskich, z wyłączeniem wydatków na finansowanie projektów z pomocy technicznej. W budżecie środków europejskich są ujmowane:

- Dochody z tytułu realizacji programów finansowanych z udziałem środków europejskich;
- Wydatki na realizację programów finansowanych z udziałem środków europejskich w części podlegającej refundacji.

Różnica pomiędzy dochodami a wydatkami budżetu środków europejskich stanowi odpowiednio nadwyżkę budżetu środków europejskich albo deficyt budżetu środków europejskich, które nie są wliczane do, odpowiednio, deficytu albo nadwyżki budżetu państwa. Ponadto w budżecie środków europejskich ujmowana jest rezerwa celowa na wydatki związane z realizacją programów finansowanych z udziałem środków europejskich, w zakresie, w jakim wydatki te podlegają refundacji; rezerwa celowa na współfinansowanie jest ujmowana w ramach budżetu państwa. Na gruncie nowej ufp występują dwie rezerwy celowe:

- w budżecie środków europejskich na wydatki związane z realizacją programów finansowanych z udziałem środków europejskich (płatności) oraz
- w budżecie państwa na współfinansowanie krajowe, które będzie dokonywane w formie dotacji celowej lub w formie współfinansowania projektów systemowych państwowych jednostek budżetowych.

Zgodnie z art. 202 starej ufp środki przeznaczone na realizację programów operacyjnych i projektów realizowanych w ich ramach, mogą być wykorzystane na:

- finansowanie wydatków państwowych jednostek budżetowych przeznaczonych na realizację programów lub projektów;
- dotacje rozwojowe dla jednostek sektora finansów publicznych oraz innych podmiotów będących beneficjentami tych środków, a także dla instytucji pośredniczących oraz podmiotów, którym w ramach programu finansowanego z udziałem tych środków, została powierzona realizacja zadań odnoszących się bezpośrednio do beneficjentów;
- finansowanie Wspólnej Polityki Rolnej zgodnie z odrębnymi przepisami.

Główną formą wydatków w ramach programów operacyjnych na gruncie starej ufp była dotacja rozwojowa, co stanowi konsekwencję włączenia ww. do budżetu państwa. W ramach wszystkich programów operacyjnych realizowanych na podstawie ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2009 r. Nr 84, poz. 712, z późn. zm.), poza wydatkami państwowych jednostek budżetowych (które środki na ten cel miały co do zasady zapewnione w ramach właściwej części budżetowej), wszystkie wydatki w powyższym zakresie finansowane były w formie dotacji rozwojowej, która mogła być przekazywana z budżetu państwa lub z budżetu samorządu województwa w formie zaliczki lub zwrotu wydatków poniesionych na realizację programu, projektu lub zadania (art. 202 ust. 3 starej ufp).

Inaczej natomiast rzecz się ma na gruncie nowej ufp. Wydatki na realizację programów operacyjnych będą - w części odpowiadającej wkładowi środków europejskich - dokonywane w formie płatności. W myśl art. 186 nowej ufp wydatki na realizację programów i projektów finansowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA), a także środków pochodzących z innych źródeł zagranicznych, mogą być przeznaczone na:

- realizację projektów przez jednostki budżetowe;
- płatności w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich;
- dotacje celowe dla beneficjentów;





- realizację projektów finansowanych w ramach Programu Środki Przejściowe;
- realizację Wspólnej Polityki Rolnej zgodnie z odrębnymi ustawami.

Natomiast część odpowiadająca wkładowi krajowemu, towarzyszącemu wkładowi środków europejskich, będzie dokonywana w formie dotacji celowej, ponieważ zgodnie z art. 127 ust. 2 pkt 2, 4 i 5 nowej ufp w formie dotacji celowej będą wydatkowane:

- środki przeznaczone na:
  - współfinansowanie w ramach przyznanego beneficjentowi dofinansowania;
  - realizację projektów pomocy technicznej;
- środki w ramach programów EWT i EISP przeznaczone na realizację projektów pomocy technicznej w ramach tych programów oraz
- środki przeznaczone na realizację programów finansowanych z udziałem środków Norweskiego Mechanizmu Finansowego 2004-2009 i Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego 2004-2009.

Wkład krajowy może być dokonywany także jako wydatki państwowych jednostek budżetowych.

Dofinansowanie jest dokonywane w dwóch formach: płatności i dotacji celowej, w związku z tym, otrzymane dofinansowanie beneficjent będzie wydatkować i rozliczać w trybie przewidzianym dla danej formy „wypłaty”. Oznacza to, iż część dofinansowania otrzymana w formie dotacji celowej musi być wydatkowana i rozliczana zgodnie z przepisami właściwymi dla dotacji, a więc z uwzględnieniem przede wszystkim roczności budżetowania oraz tzw. niewygasów. Podobnie jak pod rządami starej ufp, dofinansowanie może być przekazane w formie refundacji wydatków oraz w formie zaliczki, co będzie miało zastosowanie, zarówno w przypadku płatności, jak i współfinansowania krajowego.

Jednakże zgodnie z art. 189 ust. 3 nowej ufp, w przypadku niezłożenia wniosku o płatność na kwotę lub w terminie, które zostaną określone w rozporządzeniu wykonawczym wydanym na podstawie tegoż art. 189 ust. 4 (regulującym warunki i tryb udzielania oraz rozliczania zaliczek, a także terminy składania wniosków o płatność oraz ich zakres), od środków pozostałych do rozliczenia, przekazanych w ramach zaliczki, naliczane będą odsetki jak dla zaległości podatkowych, liczone od dnia przekazania środków do dnia złożenia wniosku o płatność. Tego rodzaju regulacji nie zawiera stara ufp.

Za obsługę płatności w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich będzie odpowiadał Minister Finansów, zwany dalej „MF”, o czym stanowi art. 187 nowej ufp.

Na gruncie starej ufp nie ma jednego podmiotu spełniającego funkcję płatnika środków przeznaczonych na realizację programów operacyjnych. Za przekazanie beneficjentowi środków dotacji rozwojowej odpowiedzialna jest instytucja, która zawarła z nim umowę. Poprzednio środki dla tej instytucji z rachunku w Narodowym Banku Polskim przekazywał właściwy dysponent. Natomiast nowa ufp wprowadziła do systemu przepływu środków przeznaczonych na realizację programów operacyjnych instytucję płatnika, którego funkcje pełni Bank Gospodarstwa Krajowego.

**BGK nie jest nową instytucją systemu wdrażania poszczególnych programów operacyjnych**, a pełni on wyłącznie funkcję „kasjera”, dokonującego jedynie wypłat dofinansowania beneficjentom.





Zgodnie z art. 200 nowej ufp obsługę bankową płatności prowadzi BGK w ramach umowy rachunku bankowego zawartej z MF, która – zgodnie z nową ufp – ma określać m.in.: liczbę i rodzaje prowadzonych rachunków bankowych, rodzaje sprawozdań z realizacji zadań przez BGK i terminy ich składania, tryb dokonywania kontroli zadań realizowanych przez BGK oraz zakres odpowiedzialności BGK, w tym w szczególności za nieterminową realizację zadań.

Projekt tej umowy podlega opiniowaniu przez ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego oraz ministra właściwego do spraw rybołówstwa. Zgodnie z przepisami nowej ufp, MF przekazuje na rachunki w BGK środki na płatności dla beneficjentów. Natomiast zgodnie z art. 192 ust. 3 nowej ufp, BGK może także prowadzić obsługę wypłat na współfinansowanie realizacji programów i projektów finansowanych z udziałem środków europejskich w ramach umowy zawartej z właściwym dysponentem części budżetowej. Dysponent ten, zgodnie z art. 192 ust. 4, może zlecić BGK dokonywanie wypłat w ramach współfinansowania przekazując na rachunek prowadzony przez BGK środki przeznaczone na ten cel.

Na gruncie starej ufp wszelkie kwestie związane z przekazywaniem środków dofinansowania były uregulowane w umowie dofinansowania (dotacji rozwojowej), zgodnie z właściwym systemem realizacji danego programu operacyjnego. Przepisy ustawy nie zawierały żadnych regulacji w tym zakresie. Natomiast inaczej kwestie te zostały uregulowane w nowej ufp. Zgodnie z art. 188 ust. 1 nowej ufp, podstawą dokonania płatności na rzecz beneficjenta będzie zlecenie płatności wystawione przez instytucję, z którą beneficjent zawarł umowę o dofinansowanie projektu oraz pisemna zgoda właściwego dysponenta części budżetowej, z zastrzeżeniem, że w przypadku gdy projekt realizuje instytucja zarządzająca lub instytucja pośrednicząca będąca zarządem województwa lub przez zarząd województwa upoważniona, zlecenia płatności wystawiane są przez zarząd województwa.

Przepis ten ma odpowiednie zastosowanie do przypadku, w którym podstawę dofinansowania stanowić będzie decyzja o dofinansowaniu projektu. Dysponent części budżetowej może upoważnić na piśmie instytucję, która zawarła umowę o dofinansowanie projektu, do wydawania zgody na dokonywanie płatności.

Zgodnie z art. 189 ust. 1 nowej ufp zlecenie płatności może dotyczyć kwoty wydatków kwalifikowalnych zgodnie z kryteriami określonymi na podstawie ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, wynikającej z wniosku o płatność, pozytywnie zweryfikowanego przez instytucję, która zawarła z beneficjentem umowę o dofinansowanie. Nowa ufp dopuszcza także możliwość przekazania dofinansowania w formie zaliczki; w myśl art. 189 ust. 2 nowej ufp, właściwa instytucja może wystawić zlecenie płatności zaliczkowej. Zgodnie z art. 127 nowej ufp w formie dotacji celowej są wydatkowane m.in. środki przeznaczone na współfinansowanie w ramach przyznanego beneficjentowi dofinansowania.

Współfinansowanie w formie dotacji celowej jest dokonywane z części właściwego dysponenta bądź bezpośrednio przez tego dysponenta, bądź na rachunek dysponenta w BGK. Ponieważ w nowej ufp brak jest odrębnych regulacji w zakresie przekazywania wkładu krajowego (współfinansowania), przyjęto założenie, iż w każdym przypadku należy dążyć do zawierania z BGK umów, o których mowa w art. 192 ust. 3 nowej ufp, a więc na obsługę wypłat współfinansowania. Należy dążyć do tego, aby właściwy dysponent, z którego części będzie dokonywane współfinansowanie, zawarł umowę z BGK, na podstawie której będzie dokonywana przez ten bank wypłata na rzecz beneficjenta z rachunku dysponenta prowadzonego w BGK. W takim przypadku system wypłaty współfinansowania będzie analogiczny do wypłaty płatności. Zatem zlecenie płatności wystawione przez instytucję, która zawarła z beneficjentem umowę o dofinansowanie, w praktyce obejmować powinno także kwoty współfinansowania.





**Skutki powyższych zmian w UFP dla beneficjenta:**

- wypłata środków możliwa w ramach jednego Banku z dwóch źródeł (z budżetu środków europejskich - płatności, z budżetu krajowego – dotacja celowa na współfinansowanie);
- jeden reżim zwrotu środków nieprawidłowo wydatkowanych (art. 207 ufp);
- dwie procedury rozliczeń na koniec roku:
  - płatności zostają na kontach – 85% nie objęte rocznym rozliczeniem,
  - współfinansowanie zwrot – 15% - objęte tzw. niewygasami;
- zakaz prowadzenia egzekucji administracyjnej w stosunku do środków wypłacanych w ramach płatności i w ramach dotacji jako zaliczka (refundacja jako zwrot środków nie podlega ochronie);
- wprowadzono możliwość udzielania ulg w spłacie środków orzeczonych do zwrotu (umorzenie, odroczenie terminu spłaty, rozłożenie na raty);
- szybsza wypłata środków, komponent regionalny i rpo - bo:
  - płatność bezpośrednio z BGK bez udziału samorządu województwa,
  - współfinansowanie - elastyczne procedury przyznawania i wypłaty dotacji;
- w przypadku zmiany płatnika (na BGK) nie trzeba aneksować umów (art. 101 ust. 3 przepisów wprowadzających nową ufp).

W przypadku wydatków państwowych jednostek budżetowych – zgodnie ze stanowiskiem MF - przepływy finansowe w omawianym zakresie również mają odbywać się poprzez BGK. Środki na projekty państwowych jednostek budżetowych nadal są planowane w ramach wydatków danej części budżetowej. W przypadku projektów państwowych jednostek budżetowych płatności (w zakresie budżetu środków europejskich) trafiają z BGK bezpośrednio do wykonawców na podstawie zleceń płatności wystawionych przez państwowe jednostki budżetowe, a zatem nie ma przepływu środków przez rachunki bankowe państwowych jednostek budżetowych.

W przypadku współfinansowania środki są albo wydatkowane na obecnych zasadach (przepływ środków przez rachunek podstawowy państwowych jednostek budżetowych), albo poprzez rachunek pomocniczy w BGK do obsługi współfinansowania (państwowa jednostka budżetowa występuje do dysponenta nadrzędnego z zapotrzebowaniem na środki, otrzymuje środki na współfinansowanie na rachunek podstawowy w Narodowym Banku Polskim, następnie przekazuje je na rachunek pomocniczy w BGK, skąd na podstawie zleceń tejże państwowej jednostki budżetowej są dokonywane płatności bezpośrednio do wykonawców).

W nowej ufp regulacje dotyczące tzw. niewygasów (art. 181 nowej ufp) nie zostały, co do zasady, zmienione w stosunku do obecnie obowiązujących regulacji, ale mają one zastosowanie tylko do środków na współfinansowanie z budżetu państwa, przekazywanych w formie dotacji celowej. Skrócono termin ich wydatkowania do 3 miesięcy, tj. do końca marca następnego roku budżetowego. Zgodnie z art. 157 ust. 6 starej ufp ostateczny termin dokonania wydatków, które nie wygasają z upływem roku budżetowego, określony w rozporządzeniu dotyczącym wydatków niewygasających, nie mógł upłynąć później niż do dnia 30 czerwca roku następnego.

**Na gruncie starej ufp regulacje dotyczące wydatków niewygasających dotyczą całości środków przekazanych w formie dotacji rozwojowej.** Natomiast w związku z tym, iż nowa ufp wprowadza dualizm w zakresie charakteru środków przekazywanych beneficjentowi w ramach dofinansowania, tj. beneficjent otrzyma środki w formie płatności (część odpowiadająca wkładowi środków europejskich) oraz w formie dotacji celowej (część odpowiadająca wkładowi krajowemu), **regulacje dotyczące wydatków niewygasających będą miały zastosowanie wyłącznie do wydatków z budżetu państwa, a więc do środków przekazanych w formie dotacji celowej, tj. do współfinansowania.**





W celu maksymalnego zminimalizowania utrudnień spowodowanych ww. dualizmem w zakresie charakteru środków przekazywanych beneficjentowi w ramach dofinansowania przyjęto, iż niezależnie od art. 169 nowej ufp, regulującego kwestie związane z obowiązkiem zwrotu środków dotacji udzielonej z budżetu państwa, w przypadku jej wykorzystania niezgodnie z przeznaczeniem lub pobrania jej nienależnie lub w nadmiernej wysokości, który w normalnych warunkach mógłby mieć zastosowanie do współfinansowania (przekazywanego w formie dotacji celowej), zastosowanie w tym zakresie, na zasadzie *lex specialis*, znajduje art. 207 nowej ufp. Reguluje on kwestie związane ze zwrotem środków przeznaczonych na realizację programów finansowanych z udziałem środków europejskich w przypadku, jeżeli środki te zostaną wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem, z naruszeniem procedur obowiązujących przy wydatkowaniu tych środków lub też pobrane zostały nienależnie lub w nadmiernej wysokości.

Art. 207 nowej ufp reguluje w literalny sposób – w przeciwieństwie do obecnie obowiązującego stanu prawnego - iż wydanie decyzji o zwrocie ww. środków, poprzedza wezwanie beneficjenta do dobrowolnego zwrotu środków lub do wyrażenia zgody na dokonanie pomniejszenia kolejnej transzy środków na jego rzecz o środki podlegające zwrotowi. Dopiero po bezskutecznym upływie terminu określonego w ww. wezwaniu, dojdzie do wydania, na podstawie art. 207 ust. 9, decyzji określającej kwotę przypadającą do zwrotu i termin, od którego nalicza się odsetki oraz sposób zwrotu środków. Art. 211 starej ufp nie zawiera przepisów wskazujących na możliwość niewydawania decyzji o zwrocie środków w ww. przypadkach, np. w przypadku dobrowolnego zwrotu środków lub w przypadku wyrażenia zgody na pomniejszanie kolejnych płatności. Możliwość taka opierała się jedynie na interpretacji MF.

Nowa ufp wprowadziła także zmiany w zakresie 3-letniego wykluczenia. Zgodnie z art. 211 ust. 2 starej ufp, jedynie w przypadku, jeżeli wykorzystanie środków niezgodnie z przeznaczeniem spowodowało jednocześnie niezrealizowanie pełnego zakresu rzeczowego projektu, beneficjent był wykluczony z prawa otrzymania środków na realizację projektów w ramach programów operacyjnych, a okres wykluczenia rozpoczynał się od dnia, w którym decyzja o zwrocie środków stała się ostateczna, a kończył z upływem 3 lat od dnia dokonania zwrotu środków. Natomiast, zgodnie z art. 207 ust. 4 i 5 nowej ufp, katalog okoliczności powodujących wykluczenie uległ rozszerzeniu.

Obejmuje on przypadki, w których beneficjent:

- otrzymał płatność na podstawie przedstawionych jako autentyczne dokumentów podrobionych lub przerobionych lub dokumentów potwierdzających nieprawdę lub
- na skutek okoliczności leżących po stronie beneficjenta nie zrealizował pełnego zakresu rzeczowego projektu w przypadku projektów infrastrukturalnych lub nie zrealizował celu projektu, lub
- nie zwrócił środków w terminie 14 dni od dnia doręczenia decyzji o zwrocie, lub
- okoliczności (wykorzystanie środków europejskich niezgodnie z przeznaczeniem, z naruszeniem procedur obowiązujących przy wydatkowaniu tych środków lub też pobranie ich nienależnie lub w nadmiernej wysokości) wystąpiły wskutek popełnienia przestępstwa przez beneficjenta, partnera, podmiot upoważniony do dokonywania wydatków, a w przypadku gdy podmioty te nie są osobami fizycznymi - osobę uprawnioną do wykonywania w ramach projektu czynności w imieniu beneficjenta, przy czym fakt popełnienia przestępstwa przez wyżej wymienione podmioty został potwierdzony prawomocnym wyrokiem sądowym.





W związku z faktem, iż art. 207 nowej ufp wskazuje także przypadki, kiedy może nie dojść do wydania decyzji o zwrocie, tj. w przypadku dobrowolnego zwrotu środków lub w przypadku wyrażenia zgody na pomniejszanie kolejnych płatności, doprecyzowany został także sposób liczenia okresu wykluczenia, który zgodnie z art. 207 ust. 5 nowej ufp, rozpoczyna się od dnia, kiedy decyzja o zwrocie stała się ostateczna, zaś kończy się z upływem trzech lat od dnia dokonania zwrotu tych środków.

Jeżeli okoliczności, o których mowa w art. 207 ust. 4 pkt 1 i 4, zostały stwierdzone po dniu, w którym decyzja o zwrocie stała się ostateczna, okres wykluczenia rozpoczyna się od dnia stwierdzenia tych okoliczności. Jeżeli zwrot środków przez beneficjenta, o którym mowa w art. 207 ust. 4 pkt 1, 2 i 4, został dokonany przez dobrowolny zwrot środków lub przez wyrażenie zgody na pomniejszenie kolejnych płatności lub przed wydaniem decyzji o zwrocie, okres wykluczenia rozpoczyna się od dnia stwierdzenia okoliczności, o których mowa w ust. 4 pkt 1, 2 i 4, a kończy się z upływem trzech lat liczonych od dnia dokonania zwrotu środków przez beneficjenta.

Nowością w porównaniu ze starą ufp jest **obowiązek prowadzenia przez MF rejestru podmiotów wykluczonych** na podstawie art. 207 nowej ufp oraz udostępniania tych informacji instytucjom zarządzającym, instytucjom pośredniczącym, instytucjom wdrażającym i instytucji certyfikującej (art. 210 nowej ufp). Natomiast szczegółowe kwestie w tym zakresie, takie jak m.in. tryb przekazywania informacji zawartych w rejestrze, sposób i tryb uzyskiwania informacji zawartych w rejestrze, zakres przedmiotowy informacji, które będą zawarte w rejestrze, zostaną określone przez MF w drodze rozporządzenia.

Istotną zmianę wynikającą z nowej ufp stanowi również to, iż zgodnie z art. 42 starej ufp do należności związanych z realizacją programów operacyjnych, projektów i zadań finansowanych z udziałem środków z funduszy strukturalnych, nie mają zastosowania regulacje ujęte w tym przepisie w zakresie możliwości umarzania, odraczania spłaty lub rozkładania na raty. Nowa ufp należności z tytułu zwrotu płatności dokonanych w ramach programów finansowanych z udziałem **środków europejskich uznała za środki publiczne** stanowiące niepodatkowe należności budżetowe o charakterze publiczno-prawnym, które mogą podlegać umorzeniu. Na podstawie nowej ufp umorzenia są możliwe również w odniesieniu do środków europejskich.

Zgodnie z art. 64 nowej ufp właściwy organ, na wniosek zobowiązanego, może należności z tytułu zwrotu płatności dokonanych w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich, umorzyć w całości albo w części lub odroczyć ich spłatę lub rozłożyć ją na raty. **Jako organy pierwszej instancji właściwe do wydawania decyzji w powyższych sprawach wskazano instytucje zarządzające, pośredniczące lub wdrażające ale tylko te będące jednostkami sektora finansów publicznych.**

**Ustawa nakazuje by instytucja pośrednicząca lub wdrażająca posiadała upoważnienie od instytucji zarządzającej, lub – w przypadku instytucji wdrażającej – od instytucji pośredniczącej.**

Od decyzji wydanej przez instytucję pośredniczącą lub wdrażającą – **jako organ odwoławczy wskazano instytucję zarządzającą**. Od decyzji wydanej w pierwszej instancji przez **ministra lub instytucję zarządzającą** nie służy odwołanie, ale strona niezadowolona z treści decyzji może zwrócić się do tego organu z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy (art. 61 ufp).





Na gruncie przepisów starej ustawy kwestia odsetek od środków otrzymanych w formie zaliczki jest uregulowana w art. 202 ust. 8. Zgodnie z tym przepisem, **odsetki od środków** otrzymanych, w ramach dotacji rozwojowej w formie zaliczki, przez samorząd województwa, działający jako instytucja zarządzająca w ramach regionalnego programu operacyjnego lub jako instytucja pośrednicząca w ramach krajowego programu operacyjnego, są przeznaczane na realizację odpowiednio regionalnego lub krajowego programu operacyjnego, jako wkład własny samorządu województwa. **W związku z powyższym, stara ufp wprost wskazuje na co mogą być przeznaczone odsetki od środków otrzymanych w formie zaliczki. Natomiast w nowej ufp brak jest regulacji będącej odpowiednikiem art. 202 ust. 8 starej ufp.** Zgodnie z art. 211 ust. 1 starej ufp, w przypadku gdy środki przeznaczone na finansowanie programów operacyjnych zostały wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem, wykorzystane z naruszeniem procedur, czy też pobrane nienależnie lub w nadmiernej wysokości, podlegają zwrotowi przez beneficjenta wraz z **odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości** podatkowych, liczonymi od dnia przekazania środków na rachunek wskazany przez organ lub jednostkę przekazującą te środki, w terminie 14 dni od dnia doręczenia decyzji o zwrocie. Decyzja ta określa kwotę przypadającą do zwrotu i termin, od którego nalicza się odsetki.

Natomiast zgodnie z art. 207 ust. 1 nowej ufp, w przypadku gdy środki przeznaczone na realizację programów finansowanych z udziałem środków europejskich są wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem, wykorzystane z naruszeniem procedur, pobrane nienależnie lub w nadmiernej wysokości podlegają zwrotowi przez beneficjenta wraz z **odsetkami** w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych, liczonymi od dnia przekazania środków, w terminie 14 dni od dnia doręczenia decyzji, o której mowa w ust. 9, na wskazany w tej decyzji rachunek bankowy.

**Nowością, w porównaniu ze starą ufp, jest możliwość zwrotu odsetek przez pomniejszenie kolejnej płatności na rzecz beneficjenta o kwotę podlegającą zwrotowi, która jest uwzględniana w zleceniu płatności kierowanym do BGK (art. 207 ust. 3 w związku z ust. 4 nowej ufp).** Nową regulacją, której nie ma w starej ufp, jest art. 189 ust. 3 nowej ufp.

Zgodnie z tym przepisem, w przypadku niezłożenia wniosku o płatność na kwotę lub w terminie, które zostaną określone w rozporządzeniu wykonawczym wydanym na podstawie tegoż art. 189 ust. 4 (regulującym warunki i tryb udzielania oraz rozliczania zaliczek, a także terminy składania wniosków o płatność oraz ich zakres), od środków pozostałych do rozliczenia, przekazanych w ramach zaliczki, naliczane będą **odsetki jak dla zaległości podatkowych**, liczone od dnia przekazania środków do dnia złożenia wniosku o płatność. Zwrot odsetek może zostać dokonany przez pomniejszenie kolejnej płatności na rzecz beneficjenta o kwotę podlegającą zwrotowi, która jest uwzględniana w zleceniu płatności kierowanym do BGK (art. 207 ust. 3 w związku z ust. 4 nowej ufp).

### **Bariery w wydatkowaniu środków strukturalnych**

Ministerstwo Rozwoju Regionalnego jako Instytucja Zarządzająca NSRO na bieżąco analizuje sygnały napływające od wszystkich podmiotów zaangażowanych we wdrażanie środków polityki spójności UE w Polsce w celu ukształtowania optymalnego modelu wdrażania. Jednym z elementów tych systematycznych działań jest akcja *Proste fundusze*, zapoczątkowana w II połowie 2008 r. - jej efektem są rozwiązania usprawniające i upraszczające sięganie przez beneficjentów po fundusze europejskie.



Ponadto w związku ze światowym kryzysem finansowym MRR opracowało pakiet rozwiązań skutkujących przyspieszeniem w wykorzystaniu funduszy UE alokowanych dla Polski. Pakiet ten wpisuje się w rządowy *Plan stabilizacji i rozwoju*, którego celem jest wzmocnienie polskiej gospodarki wobec światowego kryzysu. W dokumencie szczegółowo przedstawiono dotychczasowe działania rządu oraz planowane działania w celu złagodzenia negatywnych skutków spowolnienia gospodarczego.

Jednym z istotnych elementów polityki rządu jest przyspieszenie wydatkowania środków UE już w 2009 r. Plan zakłada certyfikowanie do Komisji Europejskiej w 2009 r. co najmniej 16,8 mld zł w ramach wydatków poniesionych przez beneficjentów. Wydatkowanie środków tej wielkości stanowić miało impuls do utrzymania pożądanego tempa rozwoju kraju, zapewnić właściwy poziom dochodów budżetu państwa z tytułu transferów z budżetu UE w okresie spowolnienia, jak również umożliwić zapewnienie właściwego tempa absorpcji środków przez Polskę w perspektywie 2007-2013. Aby realizacja założeń planu była możliwa, MRR zidentyfikowało obszary wymagające podjęcia niezwłocznych działań. Obejmują one swym zakresem:

- uproszczenie i przyspieszenie wdrażania środków unijnych na różnych poziomach zarządzania,
- pełniejsze powiązanie systemu funduszy unijnych z systemem finansów publicznych,
- wykorzystanie możliwości oferowanych przez Komisję Europejską w ramach pakietu antykryzysowego.

Szczegółowy zestaw działań w powyższych obszarach, których podjęcie umożliwi realizację planu, został przedstawiony Radzie Ministrów przez MRR w dniu 3 lutego 2010 r. w ramach *Informacji o działaniach Ministerstwa Rozwoju Regionalnego podejmowanych w związku ze spowolnieniem gospodarczym. Konieczność przyspieszania rozliczania projektów*. W powyższym dokumencie sformułowano kompleksowy program przyspieszający realizację programów współfinansowanych ze środków UE zawierający 9 punktów pozwalających na realizację zakładanych celów:

- Poszerzenie dostępu do finansowania inwestycji za pośrednictwem środków UE, m.in. dla przedsiębiorców i samorządów, poprzez szersze stosowanie zaliczek, w tym poszerzenie katalogu beneficjentów mogących korzystać z zaliczek na poczet realizacji projektów. Działanie ma na celu umożliwienie szerszego dostępu do funduszy unijnych oraz stworzenie możliwości szerszego wykorzystania zaliczek przez przedsiębiorców oraz samorządy terytorialne. W tym celu znowelizowano rozporządzenie ministra rozwoju regionalnego z dnia 7 września 2007 r. w sprawie wydatków związanych z realizacją programów operacyjnych, w ramach którego zmieniono również poziom wymaganych zabezpieczeń. Rozporządzenie weszło w życie 12 lutego 2009 r.
- Przyspieszenie oraz lepszą kontrolę wydatkowania i rozliczania środków budżetu państwa przeznaczonych na realizację NSRO 2007-2013 w celu zwiększenia możliwości poświadczania do refundacji z budżetu unijnego (tzw. certyfikacji) dla większej ilości poniesionych wydatków. Zmiany dotyczące przekazywania samorządom terytorialnym dotacji rozwojowej na realizację regionalnych programów operacyjnych celem zwiększenia szybkości przekazywania środków i powiązania przekazywania kolejnych transz od szybkości certyfikacji otrzymanych wcześniej kwot. Działanie ma na celu usprawnienie sposobu przekazywania samorządom terytorialnym środków budżetowych (w ramach dotacji rozwojowej) na realizację regionalnych programów operacyjnych oraz powiązanie przekazywania kolejnych transz od szybkiej certyfikacji otrzymanych wcześniej kwot, skutkującej możliwością zwrotu poniesionych wydatków z budżetu unijnego.
- Zmiany w procedurze przyznawania rezerwy celowej budżetu państwa (część 83) i przekazywania środków przeznaczonych na finansowanie projektów i programów operacyjnych współfinansowanych ze środków UE. Działanie ma na celu optymalizację finansowania inwestycji finansowanych przy wykorzystaniu środków rezerwy celowej budżetu







państwa (część 83). Pozwoli to na zwiększenie szybkości przekazywania środków z rezerwy i powiązania przekazywania kolejnych środków od szybkości certyfikacji wydatków z otrzymanych wcześniej kwot skutkującej możliwością zwrotu poniesionych wydatków z budżetu unijnego. 25 marca 2009 r. minister rozwoju regionalnego zaakceptował procedurę uruchamiania oraz przyznawania zapewniania finansowania przedsięwzięcia ze środków rezerwy celowej budżetu państwa dla programów i projektów realizowanych z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w ramach Narodowej Strategii Spójności - informacja dostępna na stronie internetowej MRR.

- Zwiększenie motywacji do szybkiego i efektywnego wdrażania programów operacyjnych. Wprowadzenie elementów konkurencji pomiędzy programami operacyjnymi - najszybciej realizowane programy mogą liczyć na dodatkowe środki z tytułu podziału tzw. krajowej rezerwy wykonania w 2011 r. W ramach funduszy strukturalnych ustanowiona została tzw. krajowa rezerwa wykonania w wysokości 1,3 mld euro. Środki rezerwy posłużą wzmocnieniu najszybciej realizowanych programów operacyjnych i w ich ramach najsprawniej realizowanych priorytetów. Ubieganie się o dodatkowe fundusze powinno być szczególnie atrakcyjne i motywujące do sprawnej realizacji własnych programów operacyjnych dla regionów walczących o możliwości realizacji dodatkowych zadań w ramach swoich strategii rozwojowych. MRR ogłosiło wstępną propozycję podziału środków rezerwy pomiędzy RPO. Następnie przygotowywano całościową propozycję metodologii podziału krajowej rezerwy wykonania w ramach NSRO 2007-2013.
- Zwiększenie efektywności systemu wdrażania programów operacyjnych. Wprowadzenie nowych standardów w zakresie sposobu i szybkości realizacji poszczególnych procesów (ocena wniosków, podpisywanie umów, rozliczanie, certyfikacja). Na podstawie dotychczasowych doświadczeń z wdrażania perspektywy 2007-2013 wynika, że standaryzacja (czyli określenie jednolitego sposobu i terminów postępowania, wprowadzenie wspólnych zasad, definicji) przynosi bardzo dobre efekty: ułatwia zarządzanie, pozwala na przyspieszenie realizacji poszczególnych procesów, zmniejsza nakłady pracy związane z odmiennością procedur w ramach różnych instytucji, zwiększa wertykalną i horyzontalną spójność systemu, umożliwia łatwe porównywanie efektów itp. W rezultacie wprowadzenia standardów możliwe będzie zmniejszenie czasu upływającego pomiędzy wypłatą środków na rzecz beneficjenta a ich certyfikacją do KE skutkującą możliwością zwrotu poniesionych wydatków z budżetu unijnego.
- Wprowadzenie zmian w systemie instytucjonalnym celem usprawnienia procesu wydatkowania środków. Działanie ma na celu przyspieszenie wydatkowania dzięki usprawnieniu działania instytucji odpowiedzialnych za wdrażanie NSRO 2007-2013. Stały monitoring i ocena efektywności działania instytucji stanowiąc będą podstawę do udzielania rekomendacji poszczególnym instytucjom oraz formułowania wniosków na temat zmian w systemie instytucjonalnym. Ocena decydować będzie również o wspieraniu instytucji środkami finansowymi pomocy technicznej przeznaczanymi na ich funkcjonowanie.
- Zwiększenie efektywności działania systemu poprzez lepsze powiązanie wykorzystania środków pomocy technicznej z celami przypisanymi poszczególnym instytucjom. Działanie ma na celu wprowadzenie narzędzia motywowania (poprzez środki pomocy technicznej) instytucji znajdujących się w systemie instytucjonalnym NSRO i odpowiedzialnych za realizację programów operacyjnych do osiągania założonych celów. Zakłada się silniejsze powiązanie wielkości środków pomocy technicznej udzielanych poszczególnym instytucjom od efektywności funkcjonowania instytucji mierzonej poziomem skuteczności w realizacji założonych celów.
- Wykorzystanie dodatkowych możliwości istniejących w przepisach unijnych oraz zaoferowanych w pakiecie antykryzysowym KE. Wprowadzenie zasady rozliczania i certyfikacji do KE wydatków poniesionych w pierwszych fazach realizacji projektu, jeszcze przed zatwierdzeniem tego projektu przez KE - dotyczy tzw. projektów dużych (o wartości powyżej 25 mln euro - projekty środowiskowe oraz 50 mln euro - projekty infrastrukturalne,







wymaganych do zatwierdzenia przez KE). W ramach pakietu działań anty kryzysowych w ramach polityki spójności przedstawiono możliwość rozliczania wydatków poniesionych na realizację projektów dużych jeszcze przed decyzją KE zatwierdzającą projekt do realizacji. Dzięki wykorzystaniu ww. możliwości przyspieszone zostało wydatkowanie środków UE w ramach NSRO 2007-2013, natomiast budżet państwa mógł osiągnąć dochody z tytułu zwrotu wydatków poniesionych ze środków krajowych na projekty przeznaczone do współfinansowania z funduszy europejskich znajdujące się obecnie w fazie przygotowania lub realizacji.

Ponadto w celu wzmocnienia procesu koordynacji wdrażania funduszy Unii Europejskiej na poziomie rządu oraz zwiększenia nadzoru nad postępami w wydatkowaniu środków utworzony został Międzyresortowy Zespół do spraw Wykorzystania Funduszy Strukturalnych i Funduszu Spójności Unii Europejskiej, w którego skład wchodzi ministrowie i marszałkowie (członkowie zespołu) oraz dyrektorzy departamentów (zastępcy członków) odpowiadający za wdrażanie poszczególnych priorytetów programów operacyjnych. Spotkania ministrów odpowiedzialnych za wdrażanie funduszy UE mają na celu koordynację koniecznych decyzji podejmowanych w poszczególnych resortach, aby zapewnić wydatkowanie środków UE na pożądanym poziomie. Uczestnictwo przedstawicieli samorządów województwa w pracach zespołu zapewnia właściwą koordynację i przepływ informacji pomiędzy rządowymi i samorządowymi instytucjami odpowiedzialnymi za wydatkowanie środków UE.

**Bariery związane z wydatkowaniem i rozliczaniem funduszy Unii Europejskiej, w tym m.in. z dostępem beneficjentów do zewnętrznego finansowania, a także w zakresie obowiązujących procedur wyboru projektów i rozliczania dotacji.**

W okresie programowania 2007-2013, zgodnie z zapisanymi w programach operacyjnych priorytetami, fundusze strukturalne oraz Fundusz Spójności mają sfinansować działania w bardzo wielu obszarach wsparcia. Dofinansowanie przyznawane jest na odmiennych zasadach, w zależności od programu i osi priorytetowej. Dodatkowo niektóre programy operacyjne, np. *PO Kapitał Ludzki* z założenia finansują dużą liczbę mniejszych projektów, w innych, takich jak *PO Infrastruktura i Środowisko* większość funduszy przeznaczona jest na duże projekty, które charakteryzują się długim okresem przygotowawczym i znacznym poziomem wydatków kwalifikowanych w trakcie realizacji.

Programem jak dotąd najmniej zaawansowanym we wdrażaniu pozostaje właśnie *PO Infrastruktura i Środowisko*, co wynika m.in. z charakteru realizowanych w jego ramach projektów, a także z niedostatecznego przygotowania na wcześniejszych etapach niektórych dużych projektów infrastrukturalnych znajdujących się na liście indywidualnych projektów kluczowych. Realizacja części projektów, m.in. należących do sektora energetyki, jest niezwykle istotna z punktu widzenia polityki państwa, jednakże znajdują się one dopiero we wstępnej fazie przygotowawczej. W celu zapewnienia optymalnego wykorzystania środków przeznaczonych na projekty z listy indywidualnych projektów kluczowych objęte są one przez MRR monitoringiem stanu przygotowania do realizacji (w cyklu 3-miesięcznym), a lista poddawana jest weryfikacji (w cyklu półrocznym). W wyniku tej weryfikacji inwestycje nierokujące na właściwe i terminowe przygotowanie mogą zostać wykreślone z listy.

Dodatkowo z analiz MRR wynika, iż wpływ na uruchamianie kolejnych konkursów mają procedury z zakresu pomocy publicznej. Dlatego też trwają intensywne prace nad przygotowaniem i zatwierdzaniem ostatecznych schematów pomocy publicznej dla programów operacyjnych 2007-2013. MRR dostrzegło także ewentualne zagrożenia wiążące się z wpływem kryzysu ekonomicznego na sektor bankowy. W ostatnich kilkunastu miesiącach pojawiają się sygnały, że banki - w związku





z kryzysem finansowym - w sposób bardziej rygorystyczny podchodzą do wnioskodawców zainteresowanych uzyskaniem zabezpieczeń i kredytów na realizację inwestycji, które mogłyby uzyskać wsparcie z programów operacyjnych NSRO 2007-2013. Należy zauważyć, że w obecnej sytuacji gospodarczej na świecie i w Europie podejście takie miałyby niekorzystny wpływ nie tylko na realizację projektów unijnych, ale w konsekwencji na całą gospodarkę kraju, w tym także na sektor finansowy. W związku z powyższym Ministerstwo Rozwoju Regionalnego zleciło wykonanie analizy eksperckiej stwierdzającej faktyczne zaistnienie wyżej wymienionego zjawiska oraz oceniającej jego ewentualną skalę.

Na przełomie roku 2008 i 2009 Komisja Europejska, oceniając, że wzmożona absorpcja środków UE przyczyni się do poprawy sytuacji gospodarczej państw członkowskich, przedstawiła propozycję uelastycznienia systemu wdrażania funduszy unijnych. Jedną z tych propozycji miała na celu zachęcenie państw członkowskich do zwiększonego udzielania zaliczek beneficjentom.

W związku z powyższym, a także mając na uwadze ewentualne trudności z uzyskaniem zewnętrznego finansowania projektów, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego podjęło działania w celu zastosowania mechanizmu zaliczkowego na szerszą skalę. Nowelizacja rozporządzenia MRR z dnia 7 września 2007 r. w sprawie wydatków związanych z realizacją programów operacyjnych, która weszła w życie 12 lutego 2009 r., umożliwia korzystanie z zaliczek *de facto* wszystkim beneficjentom. Dotychczas możliwość taka była mocno ograniczona, szczególnie dla przedsiębiorców. Dodatkowo umożliwiono zastosowanie najprostszej formy zabezpieczenia, czyli weksla *in blanco*, w projektach, których kwota dofinansowania nie przekracza 4 mln zł. Przed wejściem w życie nowelizacji zabezpieczenie to stosowano jedynie do kwoty 1 mln zł. Wprowadzone zmiany są nie tylko korzystne dla beneficjentów, ale także przyczynią się do szybszej absorpcji środków wspólnotowych oraz do zniwelowania niekorzystnej sytuacji w sektorze finansowo-bankowym rzutującej na możliwości zewnętrznego finansowania inwestycji.

**Przykład 1.** Obszary potencjalnej nieprawidłowości w wydatkowaniu funduszy strukturalnych.

- Sfałszowane dokumenty lub nieprawdziwe oświadczenia potwierdzające spełnianie kryteriów otrzymania dofinansowania;
- Refundacja wydatków na podstawie fałszywych dokumentów lub nieprawdziwych oświadczeń potwierdzających zrealizowanie działań;
- Refundacja wydatków rzeczywiście nie poniesionych;
- Refundacja zawyżonych kosztów;
- Refundacja wydatków niezwiązanych z projektem;
- Refundacja wydatków sfinansowanych z udziałem innych środków publicznych;
- Kilkukrotna refundacja tych samych wydatków;
- Refundacja VAT podlegającego zwrotowi;
- Nieuwzględnienie przychodów uzyskiwanych przez beneficjenta w związku z realizowanym projektem;
- Brak realizacji przez beneficjenta działań przewidzianych w projekcie.

**Przykład 2.** Nieprawidłowości zaistniałe.

- Brak rozliczenia płatności - nie istnieją dokumenty potwierdzające dokonanie wydatków;
- Błędne rozliczenie - rozliczenia płatności lub inne dokumenty księgowe potwierdzające wydatki zawierają błędy;
- Sfałszowane rozliczenie - rozliczenia płatności lub inne dokumenty księgowe zostały zmienione i nie odpowiadają stanowi faktycznemu;
- Niedopełnienie obowiązku przedstawienia rozliczenia płatności lub inne dokumenty księgowe nie zostały przedstawione przez podmiot realizujący projekt;
- Realizacja części robót na innej działce ewidencyjnej;
- Niska jakość robót świadcząca o braku należytego nadzoru ze strony beneficjenta;



- Wykonanie robót niezgodnie z przepisami - np. budowlanymi, sanitarnymi;
- Przedstawione wydatki nie zostały poniesione w trakcie realizacji przedsięwzięcia;
- Poniesione wydatki nie znajdują uzasadnienia podczas realizacji projektu;
- Nadmierne finansowanie – zakwalifikowane wydatki są wyższe od rynkowych.

**Przykład 3.** Najczęściej wykrywane przypadki - zamówienia publiczne i oszustwa.

Każdy dokument potwierdzający spełnianie kryteriów otrzymania dofinansowania jest obciążony wysokim ryzykiem:

- sfałszowane lub podrobione dokumenty urzędowe (ZUS, KRUS, Gmina, US) – rolnicy, przedsiębiorcy, bezrobotni;
- sfałszowane dokumenty lub nieprawdziwe oświadczenia potwierdzające spełnianie innych kryteriów otrzymania dofinansowania;
- okres prowadzenia działalności gospodarczej, status bezrobotnego, status młodego rolnika, status rybaka itp.

Zadaniem IZ jest weryfikacja czy wnioskodawca spełnia kryteria otrzymania pomocy, a nie weryfikacja czy do wniosku dołączył odpowiednie zaświadczenie.

Każdy dokument potwierdzający wykonanie działań zgodnie z umową i poniesienie wydatków jest obciążony wysokim ryzykiem:

- fałszywe lub sfałszowane dokumenty, dokumenty potwierdzające nieprawdę, nieprawdziwe oświadczenia,
- dotyczy zwłaszcza protokołów odbioru robót/dostaw/usług, dokumentów potwierdzających przeprowadzenie szkolenia i badań ankietowych, faktur, potwierdzeń zapłaty (KW/KP), potwierdzeń dokonania przelewu, oświadczeń, ewidencji czasu pracy, ewidencji magazynowej, ofert, wycen, kosztorysów...

Niestosowanie ustawy:

- zwłaszcza usługi zarządzania projektem, audytu i doradztwa, zakup materiałów i usług szkoleniowych,
- wydatki przed podpisaniem umowy o dofinansowanie.

Nieprawidłowe przeprowadzenie postępowania o udzielenie zamówienia:

- nieprawidłowe ogłoszenie (brak ogłoszenia w Dz. U. UE, brak informacji o współfinansowaniu ze środków UE, różne ogłoszenia w prasie/UZP/siedzibie zamawiającego),
- nieprawidłowy wybór trybu,
- wybór oferty z rażącym naruszeniem ustawy,
- żądanie niedozwolonych dokumentów potwierdzających doświadczenie wykonawcy.

Zaniżenie wartości szacunkowej zamówienia w celu omięcia przepisów PZP dotyczących zamówień powyżej 60 tys. EUR – wartość zamówienia była znacznie niższa niż wartość umowy podpisanej z wykonawcą:

- art. 32 ust. 3 – konieczność uwzględnienia wartości zamówień uzupełniających przy ustalaniu wartości zamówienia jeżeli Zamawiający przewiduje udzielenie zamówień uzupełniających,
- art. 140 - tożsamość zakresu świadczenia wykonawcy wynikającego z umowy z jego zobowiązaniem zawartym w ofercie.





Podzielenie zamówienia na kilka mniejszych w celu uniknięcia konieczności stosowania PZP (art. 32 PZP):

- kilka zamówień dotyczących tego samego zakresu, nieuwzględnienie zamówień uzupełniających lub sumy zamówień częściowych;
- ustawa nie zabrania dzielenia zamówień, zabrania celowego dzielenia zmierzającego do uniknięcia stosowania procedur PZP, to celowe działanie należy udowodnić.

W SIWZ lub innej dokumentacji opisującej przedmiot zamówienia zamieszcza się parametry, cechy i warunki utrudniające uczciwą konkurencję albo mające na celu wybór konkretnego wykonawcy lub produktu (art. 29 PZP) np.:

- wymóg posiadania na terenie Polski przedstawicielstwa handlowego oraz autoryzowanego serwisu gwarancyjnego i pogwarancyjnego,
- parametry przedmiotu zamówienia spełniają produkty tylko jednej firmy,
- wskazanie konkretnych produktów i konkretnych producentów bez dopuszczenia rozwiązań równorzędnych.

Wybór trybu z wolnej ręki z naruszeniem art. 67 PZP:

- art. 67 ust. 3: wyjątkowa sytuacja niewynikająca z przyczyn leżących po stronie zamawiającego, której nie mógł on przewidzieć, a wymagane jest natychmiastowe wykonanie zamówienia i nie można dochować terminów określonych dla innych trybów – różne interpretacje wyjątkowości i nieprzewidywalności sytuacji,
- każde zamówienie z wolnej ręki obciążone jest wysokim ryzykiem wystąpienia nieprawidłowości.

Zatajenie związków kapitałowych i osobowych Zamawiającego z Wykonawcą:

- osoba wykonująca czynności w postępowaniu (zatwierdzenie SIWZ i protokołu z postępowania, prowadzenie negocjacji z wykonawcą, podpisanie umowy z wykonawcą) jest jednocześnie jedynym właścicielem i prezesem zarządu wykonawcy,
- przed rozstrzygnięciem przetargu Beneficjent przechowywał w swoich magazynach maszyny będące przedmiotem przetargu należące do firmy, która była powiązana z nim kapitałowo i osobowo.

Korupcja

Proceduralne i administracyjne:

- zawarcie umowy o wykonanie robót budowlanych przed uzyskaniem decyzji o pozwoleniu na budowę,
- zamawiający w chwili zamieszczania ogłoszenia o zamówieniu publicznym nie posiadał dokumentacji projektowej,
- zamawiający wpłacił zaliczkę do dostawcy przed dniem rozpoczęcia postępowania o zamówienie publiczne,
- przeprowadzenie fikcyjnego postępowania.

Zawyżenie wartości:

- usługi „trudnomierzalne” zakupione bez stosowania PZP – doradztwo, konsultacje, analizy, szkolenia, zarządzanie, opracowania,
- zakup używanych maszyn i urządzeń,
- roboty i dostawy zamienne,
- koszty osobowe dotyczące realizacji projektu (premie uznaniowe, nagrody, podwyżki),
- nieujawnione rabaty i korekty faktur,
- wynajem sprzętu i pomieszczeń.



Wskazówki: rozliczenia w gotówce (zaliczki i wyrównania), korekty faktur, współpraca handlowa z Wykonawcą, znaczne podwyżki wynagrodzeń.

Delegacje służbowe i spotkania niezwiązane z realizacją projektu:

- podczas działań rekrutacyjnych personel projektu miał odwiedzać gminy w celu uzyskania informacji o liczbie wsi i możliwościach kontaktu z sołtysami oraz przewodniczącymi rad sołeckich. Kolejnym krokiem miały być spotkania z władzami samorządowymi na poziomie wsi, zainteresowanie mieszkańców realizowanym projektem, a na koniec pozyskanie BO Delegacje od trwały od 7 rano do 21 i dotyczyły przejazdów obejmujących ponad 1.000 km, spotkania odbywały się po godzinach pracy urzędów, brak potwierdzeń odbycia spotkań ze strony urzędów gmin i innych instytucji.
- wizyty monitorujące udział beneficjentów na targach w Nowej Zelandii lub Chinach mimo, że żaden z beneficjentów nie złożył wniosku o dofinansowanie udziału w tych targach.

Pozostałe:

- materiały promocyjne będące materiałami reklamowymi firmy a nie materiałami promującymi projekt,
- wynagrodzenia za pracę niewykonaną,
- koszty niewykonanych robót:
  - budowa parku: zapłacono za posadzenie drzew i krzewów, które nie zostały posadzone z powodu złej pogody,
  - budowa drogi: droga krótsza o 300 m, brak barierek, części chodnika,
- koszty niezrealizowanych usług:
  - w umowie z Wykonawcą występuje zapis, że w przypadku niewykonania instalacji pracowni komputerowej z winy Beneficjenta, musi on zapłacić za instalację mimo niewykonania usługi, faktury przedstawiane do refundacji nie wyodrębniały wydatków na usługi niewykonane,
  - koszty badań ankietowych, które faktycznie nie zostały przeprowadzone albo nie zostały przeprowadzone na całej deklarowanej próbie,
  - koszty szkoleń, które się nie odbyły,
- fikcyjne zakupy sprzętu.





## BIBLIOGRAFIA

1. M. Arczewska, Nie tylko jedna ustawa. Prawo o organizacjach pozarządowych, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2005.
2. J. Dębczyński, Rola partycypacji społecznej w tworzeniu wieloletnich planów inwestycyjnych przez samorządy, Belsk Duży, grudzień 2000.
3. G. Dziarski, W. Kłosowski, Usługi publiczne, w tym usługi komunalne, MSWiA, Warszawa 2003 r.
4. P. Frączak, R. Skrzypiec, Ryszard (red.), Przejrzysta Gmina. Organizacje pozarządowe. Korupcja, Ośrodek Badania Aktywności Lokalnej przy Stowarzyszeniu „Asocjacje”, Warszawa 2002.
5. Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej (por. S. Mandes (red.)), Dobre praktyki. Przykłady udanej współpracy samorządów z organizacjami pozarządowymi, FRDL, Warszawa 2004.
6. J. Herbst, Stare problemy wedle nowych reguł. Współpraca między organizacjami pozarządowymi i administracją w świetle badań ilościowych, „Trzeci Sektor” 2005 nr 3.
7. D. Kramer, Trzeci sektor i polityka społeczna w Niemczech, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2006.
8. J. Lewis, Relacje państwo – sektor ochotniczy w Wielkiej Brytanii, „Trzeci Sektor” 2006, nr 8.
9. Nowy model świadczenia usług społecznych – współpraca administracji publicznej z trzecim sektorem: wyzwania, przeszkody, dobre praktyki, Łódź 2005.
10. D. Osborne i T. Gaebler, Rządzić inaczej, Poznań 2005.
11. „Pilotażowy program kontraktowania usług społecznych”, UNDP, Warszawa 1996, maszynopis.
12. Podręcznik Operacyjny Poakcesyjnego Programu Wsparcia Obszarów Wiejskich, Podręcznik Realizacji, Programu Integracji Społecznej do wykorzystania przez Gminy, Regionalne Ośrodki Polityki Społecznej i Urzędy Wojewódzkie, Poakcesyjny Program Wsparcia Obszarów Wiejskich, Bank Światowy Umowa nr 7358 POL, Warszawa, 02 grudnia 2010 r.
13. Różnice w systemach finansowania wydatków na programy operacyjne ze wskazaniem zapisów w dotychczasowej i nowej ustawie o finansach publicznych, MRR, Warszawa 2009.
14. M. Rymśa, Polityka państwa wobec trzeciego sektora w Polsce w latach 1989–2006, „Trzeci Sektor” 2006, nr 8.
15. M. Rymśa, P. Frączak, R. Skrzypiec Z. Wejcman, Standardy współpracy administracji publicznej z sektorem pozarządowym, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2007 r.
16. T. Schimanek (red.), Zasady, programy i formy współpracy samorządu terytorialnego i organizacji pozarządowych. Akademia Rozwoju Filantropii, Projekt Sieci Demokratycznej (DemNet), Warszawa 1998.
17. R. Skrzypiec, Wstępna analiza dokumentów regulujących zasady współpracy i finansowego wspierania niektórych przedsięwzięć realizowanych przez organizacje pozarządowe z budżetów jednostek samorządu terytorialnego, „Nie dla zysku” 1999, nr 4.
18. Z. Wejcman, Świadczenie usług społecznych, Warszawa 2000 r.
19. „Wizja rozwoju społeczeństwa obywatelskiego”, materiał IV ogólnopolskiego Forum Organizacji Pozarządowych, Warszawa 2005, maszynopis.
20. „Zasady tworzenia programu współpracy jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi oraz z podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Metodologia i zalecenia.” Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2004.
21. “Performance Budgeting in OECD Countries”, OECD, 2007.
22. Dziennik Urzędowy Ministra Finansów nr 15, pozycja nr 84, z 30 grudnia 2009 r.
23. Dziennik Ustaw Nr 157, Poz. 1240, sierpień 2009.
24. Dziennik Ustaw Nr 249 Poz. 1832, grudzień 2006.







25. Goldrat E. M., Cox J., „The goal: process of ongoing improvement”, Gower, 2004.
26. Lee, Jr., R.D., Johnson R.W., Joyce P.G. „Public Budgeting Systems”, Jones and Burtlett Publishers, 2008.
27. Lubińska T., „Budżet zadaniowy w Polsce. Reorientacja z wydatkowania na zarządzanie pieniędzmi publicznymi”, Diffin, 2007.
28. Lubińska T., „Nowe zarządzanie publiczne – skuteczność i efektywność. Budżet zadaniowy w Polsce”, Diffin 2009.
29. Malan F., Smit B., „Ethics and Leadership”, Juta & Co., 2001.
30. Owsiak S., „Planowanie budżetowe a alokacja zasobów”, PWE 2008.
31. Postuła M., Perczyński P., „Budżet zadaniowy w administracji publicznej”, Ministerstwo Finansów/EIPA, 2008.
32. Postuła M., Perczyński P., „Wdrażanie budżetu zadaniowego”, Ministerstwo Finansów/EIPA, 2009.
33. Robinson M., „Performance Budgeting: Linking Funding To Results”, IMF/Palgrave Macmillan, 2007.
34. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 20 maja 2009 roku w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2010, Rozdział 6 „Budżet zadaniowy”, załącznik nr 77.
35. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 9 maja 2008 roku w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowywania materiałów do projektu ustawy budżetowej na 2008 rok, załączniki nr 60, 61, 62 i 63.
36. <http://www.budget.gov.au/2008-09/content/overview/html/index.htm>
37. <http://www.gpoaccess.gov/usbudget/index.html>
38. [http://www.hm-treasury.gov.uk/bud\\_bud09\\_repindex.htm](http://www.hm-treasury.gov.uk/bud_bud09_repindex.htm)
39. <http://www.marcrobinsonconsulting.com/perfbud.html>
40. [http://www.mf.gov.pl/ files /budżet\\_zadaniowy/akty\\_prawne/zal\\_13.pdf](http://www.mf.gov.pl/ files /budżet_zadaniowy/akty_prawne/zal_13.pdf)
41. [http://www.mf.gov.pl/ files /budżet\\_zadaniowy/harmonogram\\_prac\\_na\\_bz.pdf](http://www.mf.gov.pl/ files /budżet_zadaniowy/harmonogram_prac_na_bz.pdf)
42. [http://www.mofnet.gov.pl/ files /raporty\\_analazy\\_statystyki/program\\_konwergencji/program\\_konwergencji\\_aktualizacja\\_2006.pdf?PortalMF=](http://www.mofnet.gov.pl/ files /raporty_analazy_statystyki/program_konwergencji/program_konwergencji_aktualizacja_2006.pdf?PortalMF=)

