
System Monitorowania Usług Publicznych

www.smup.gov.pl

Komentarz na potrzeby realizacji projektu SMUP w kontekście zmian w klasyfikacji budżetowej¹. (Dz.U. z 2021 r. poz. 1382)

I. Wstęp

W treści uzasadnienia do zmiany przywołanego w tytule rozporządzenia wskazuje się na potrzebę wyodrębnienia i ułatwienia dostępu do danych finansowych o usługach świadczonych przez samorząd terytorialny w Polsce. Dane te następnie zostaną wykorzystane w Systemie Monitorowania Usług Publicznych do naliczenia wskaźników finansowych w jednolity sposób. Z uwagi na pojawiające się pytania o sposób wdrożenia zmian ujętych w rozporządzeniu, przygotowany został komentarz z objaśnieniami opracowany przez zespół praktyków samorządowych – przedstawicieli stowarzyszeń samorządowych Związku Miast Polskich oraz Związku Powiatów Polskich – uczestniczący w wypracowaniu metodologii obliczenia wskaźników finansowych dla systemu SMUP. Pierwsze naliczenie danych przez GUS możliwe będzie w 2023 roku na podstawie danych ze sprawozdań budżetowych za 2022 r.

II. Wyjaśnienie celu wprowadzenia zmian oraz zasad planowania i ewidencjonowania wydatków

System Monitorowania Usług Publicznych wzorowany jest na rozwiązaniach przyjętych przez statystykę publiczną w Norwegii (tzw. system KOSTRA – oceniany jako jeden z najlepszych na świecie).

Prócz monitorowania jakości i dostępności usług publicznych ważnym celem projektu jest coroczne szacowanie kosztów usług dostarczanych przez JST. Aby uzyskać porównywalność danych i umożliwić prowadzenie analiz, **wszystkie podmioty w kraju muszą rejestrować wydatki w jednolity sposób.**

Etap pierwszy budowanego systemu obejmuje usługi w 7 obszarach, dostarczane przez jednostki organizacyjne należące do sektora finansów publicznych, pozostające w strukturze JST². W dalszej kolejności obejmie on usługi z zakresu lokalnej polityki społecznej, kultury i rekreacji.

¹Tekst rozporządzenia wraz z uzasadnieniem: <https://www.gov.pl/web/finanse/klasyfikacja-dochodow-wydatkow-przychodow-i-rozchodow-oraz-srodkow-pochodzacych-ze-zrodel-zagranicznych>

² System wyróżnia obszary usług: Edukacja, Drogownictwo i transport, Ochrona środowiska, Gospodarowanie nieruchomościami, Inwestycje i budownictwo, Geodezja i kartografia, Podatki i opłaty lokalne, więcej na stronie <https://smup.gov.pl/ProjektSmup/Smup#>

Ponieważ najbardziej wiarygodnym źródłem danych o wydatkach JST i ich jednostek organizacyjnych jest sprawozdawczość budżetowa, przyjęto, że SMUP powinien czerpać dane finansowe z analityki budżetowej. Dotychczasowe definicje podziałek klasyfikacji budżetowej i praktyka ich stosowania utrudniają użycie w/w danych dla oszacowania kosztów usług.

Przyczyn tego stanu jest kilka, a najważniejsze z nich to:

1. Rozdziały klasyfikacji nie zawsze mają „orientację usługową”, często są zdefiniowane podmiotowo.
2. Zdarza się, że w jednym rozdziale gromadzone są wydatki obejmujące różne usługi.
3. Często w praktyce kwalifikacja wydatku zależy nie od typu usługi, ale od podmiotu, który ją dostarcza.
4. Dla jednostek dostarczających kilka różnych usług wydzielenie kosztów pracy dla każdej z nich osobno jest możliwe (np. lokując paragrafy płacowe w kilku odpowiednich rozdziałach), ale wymagałoby znacznego rozdrobnienia planu, wzrosłaby ilość zmian i zarządzanie jednostką wymagałoby znacznie większej biurokracji niż obecnie.

Zmiany w rozporządzeniu MF w sprawie szczegółowej klasyfikacji mają na celu usunięcie najważniejszych barier i umożliwienie wykorzystania sprawozdawczości budżetowej dla oszacowania kosztów usług i realizują pierwszy, najważniejszy etap procesu.

Przyjęty w SMUP sposób szacowania kosztów oparto na możliwie najprostszym modelu stosowanym w praktyce sektora przedsiębiorstw tj. jednostopniowym rozliczeniu kosztów pośrednich na usługi. Do kosztów pośrednich zaliczono całość kosztów związanych z utrzymaniem stanowisk pracy. Przyjęto, że ich przybliżeniem będą wydatki poniesione przez jednostkę organizacyjną JST na utrzymanie stanowisk pracy (płace z pochodnymi, media, sprząatanie, bieżące remonty, materiały biurowe itp.).

A zatem skutkiem zmian w rozporządzeniu będzie przyporządkowanie rozdziałów klasyfikacji budżetowej na potrzeby SMUP do jednej z grup:

- a) Rozdziały usługowe – w nich jednostki budżetowe planować i rejestrować będą **WYŁĄCZNIE wydatki bezpośrednie** związane z daną usługą, której dotyczy rozdział. **WYJĄTKIEM** od tej zasady jest rozdział usługowy, w którym JST otrzymuje na wynagrodzenia pracowników dotację z budżetu państwa – wtedy w rozdziale tym mogą być ujmowane wszystkie wydatki płacowe związane z realizacją tej usługi.
- b) Rozdziały podmiotowe – w nich jednostki budżetowe będą planować i rejestrować **WYŁĄCZNIE** wydatki związane z utrzymaniem **WSZYSTKICH** stanowisk pracy w jednostce (za wyjątkiem wydatków płacowych dotowanych z budżetu państwa w innych rozdziałach - por. pkt. a) powyżej).

Ewidencja wydatków w rozdziałach usługowych pozwoli oszacować koszty bezpośrednie usług, a zarejestrowane kwoty w rozdziałach podmiotowych posłużą do oszacowania kosztów pośrednich.

Koszty pośrednie na poziomie jednostki budżetowej zostaną podzielone kluczem etatowym ustalonym na podstawie badania GUS (Formularz Z- JST³) pomiędzy usługi, które wykonuje jednostka. Całkowity koszt operacyjny usługi zostanie obliczony jako suma kosztów bezpośrednich i

³ <https://bydgoszcz.stat.gov.pl/osrodki/osrodek-badan-i-analiz-rynku-pracy/sprawozdania/formularze-i-objasnienia/smup-z-jst/>

odpowiedniej części kosztów pośrednich. Szczegółowy algorytm obliczeń jest obecnie przygotowywany przez zespół specjalistów w Głównym Urzędzie Statystycznym.

Warunkiem powodzenia zmian w dostosowaniu ewidencji budżetowej do potrzeb oszacowania kosztów usług jest przestrzeganie nowych zasad ewidencji, tj.:

Każdy rozdział usługowy **powinien gromadzić wszystkie** wydatki właściwe dla usługi, której dotyczy i **nie może zawierać żadnych innych wydatków** nie należących do tej usługi.

Każda jednostka powinna w swoim planie finansowym **posiadać rozdział podmiotowy** (właściwy dla jednostki lub w przypadku braku takiego rozdziału – rozdział urzędu) i **w tym rozdziale** należy ewidencjonować **wszystkie wydatki związane z utrzymaniem stanowisk pracy w jednostce** i **nie można** tam ewidencjonować żadnych **innych wydatków**.

Powyższa zasada nie dotyczy rozdziału 90002 z uwagi na przyjęte rozwiązania ustawowe oraz placówek oświatowych (działy 801 i 854), w których po konsultacjach z Ministerstwem Edukacji i Nauki przyjęto, że wszystkie rozdziały będą traktowane jako usługowe i tam rejestrowane będą także wydatki na utrzymanie stanowisk pracy. Dla potrzeby wyodrębnienia wynagrodzeń nauczycielskich wprowadzono natomiast dwa nowe paragrafy (par. 479, 480).

Wydatki dotychczas rejestrowane w rozdziałach podmiotowych spełniające łącznie warunki tj.: **nie związane z usługami objętymi systemem monitorowania SMUP, nie należące do** kategorii „**utrzymanie stanowisk pracy**” oraz nie posiadające odpowiednich rozdziałów o charakterze usługowym należy **ewidencjonować** w rozdziale z **końcówką 95** odpowiednim dla działu.

Zmiany wprowadzone w rozporządzeniu MF w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów obejmują obecnie tylko część usług, dla których określone zostały rozdziały usługowe i w odniesieniu do tego zakresu zostały wskazane rozdziały podmiotowe (70001, 70004, 71001, 71002, 71003, 75018, 75020, 75023, 75026, 75085, 90017), w których mogą być ujmowane wydatki związane z utrzymaniem stanowisk pracy w jednostce.

Mając na uwadze fakt, że obecnie stosowane są różne podejścia w zakresie ujmowania wydatków związanych z utrzymaniem stanowisk pracy – rozwiązaniem przyczyniającym się do jednolitości byłoby stosowanie analogicznych zasad również w pozostałych obszarach. Jest to spójne z planami rozszerzania zakresu usług objętych SMUP.

III. Najczęściej zadawane pytania

1. Co oznacza termin „wydatki związane z utrzymaniem stanowisk pracy”?

Wydatki związane z utrzymaniem stanowisk pracy to wydatki, które jednostka ponosi w związku z:

- zatrudnieniem pracowników,
- zapewnieniem im stanowisk pracy i
- wyposażeniem w podstawowe narzędzia i materiały potrzebne do pracy.

Wydatki te obejmują:

- a) wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń osobowych,
- b) odpisy na Zakładowy Fundusz Świadczeń Socjalnych,
- c) wynagrodzenia bezosobowe i pochodne od wynagrodzeń (umowy zlecenia i o dzieło z osobami fizycznymi wykonywanymi na rzecz całej jednostki),
- d) zakup energii elektrycznej i ciepłej,

- e) zakupy materiałów i wyposażenia m.in: materiały biurowe, artykuły poligraficzne, druki, materiały gospodarcze i środki czystości, artykuły spożywcze, materiały remontowe, paliwo, gazety itp.,
- f) pozostałe usługi: sprzątanie, transport zewnętrzny i wewnętrzny, dozór, asysta techniczna sprzętu, woda i ścieki, usługi poligraficzne,
- g) wypłaty ekwiwalentów dla pracowników za używanie odzieży i zakup okularów,
- h) szkolenia pracowników,
- i) remonty bieżące,
- j) inne związane ze stanowiskami pracy.

Wydatki te ewidencjonować należy w rozdziałach podmiotowych (wyjątkiem są rozdziały należące do działów 801 i 854 oraz rozdział 90002 – por. wyjaśnienia powyżej).

2. Czy w rozdziale podmiotowym umieszczać należy prócz wydatków bieżących także wydatki majątkowe związane ze stanowiskami pracy?

Tak, o ile wydatki takie mają związek z utrzymaniem stanowisk pracy.

3. Co zrobić, jeśli brak jest obecnie rozdziałów podmiotowych dla typowych jednostek (np. zarząd dróg, powiatowy inspektorat nadzoru budowlanego)?

We wszystkich jednostkach budżetowych JST, które „nie mają własnego rozdziału” rozdziałem podmiotowym powinien być rozdział urzędu (dla gminy będzie to 75023). Nie należy wydatków płacowych jednostki i innych związanych z utrzymaniem stanowisk pracy ewidencjonować w rozdziałach z końcówką 95.

Podejście takie zapewni ujednoczenie zasad ewidencjonowania tych wydatków we wszystkich JST w Polsce. Dotychczas wydatki związane z utrzymaniem stanowisk ewidencjonowano rozmaicie, co w praktyce uniemożliwiało porównania.

4. Dlaczego wydatki płacowe i inne związane z utrzymaniem stanowisk pracy nie powinny być ewidencjonowane w rozdziałach usługowych?

Rozważano takie rozwiązanie. Dla jednostek dostarczających jedną lub ewentualnie dwie usługi byłoby to praktyczne, ale gdy jednostka wykonuje szereg usług przyjęcie takiego rozwiązania prowadziłoby do nadmiernego rozdrobnienia planów budżetowych JST, wymagałoby wielokrotnych zmian w ciągu roku (np. dzielenie wynagrodzeń pracowników na rozdziały „usługowe” zgodnie z ich zakresem)

oraz powodowałoby wzrost pracochłonności obsługi procesów budżetowych w JST. Problem ten jest widoczny szczególnie w przypadku małych JST, gdzie bardzo często pracownicy realizują różnorodne zadania (usługi). Dlatego przyjęto jednolite dla wszystkich rozwiązanie polegające na rozliczeniu kluczem etatowym kosztów pośrednich (utrzymanie stanowisk pracy) na usługi.

5. Wszystkie rozdziały podmiotowe zostały wymienione w rozporządzeniu, a gdzie znaleźć można listę rozdziałów usługowych?

Rozdziały usługowe w zakresie wynikającym z wypracowanej w ramach SMUP listy usług zostały określone w rozporządzeniu zmieniającym w tiret od 1 do 9 w § 1 pkt 1 lit. j.

Docelowo rozdziałami usługowymi będą wszystkie rozdziały określające rodzaj działalności występujące w planach finansowych jednostek JST, przy czym nie wszystkie z nich dotyczą usług zdefiniowanych w Systemie Monitorowania Usług Publicznych. A zatem wydatki nie związane z utrzymaniem stanowisk pracy (płacowe i inne) ewidencjonowane będą podobnie jak dotychczas w odpowiednich rozdziałach usługowych (z wyłączeniem rozdziałów w działach 801 i 854 oraz rozdziału 90002).

Uwaga: Jeśli wydatki nie związane z utrzymaniem stanowisk pracy w jednostce były dotychczas ewidencjonowane w rozdziale podmiotowym, należy to zmienić. **Jeśli brak odpowiedniego rozdziału usługowego, wydatki takie należy umieścić w odpowiednim dziale w rozdziale z końcówką 95.**

6. Gdzie klasyfikować wydatki dotychczas klasyfikowane w rozdziałach urzędów np:

- zakup tablic rejestracyjnych i druków komunikacyjnych,
- zakup papieru do druku kart wędkarskich,
- zakup druków do rejestracji łodzi,
- zamieszczanie obwieszczeń w lokalnej prasie dotyczące zadań architektoniczno-budowlanych,
- zakup dzienników budowy na potrzeby inwestorów,
- zakup usług pocztowych, koszty utrzymania i eksploatacji samochodów służbowych (podział na usługi jest niemożliwy),
- ubezpieczenie mienia (w tym samochodów),
- remonty i inwestycje (w tym zakupy inwestycyjne np. urządzeń wielofunkcyjnych na potrzeby urzędu),
- zakup usług bankowych,
- zakup usług prawnych na potrzeby urzędu (umowy cywilno-prawne),
- opłaty i składki wynikające z przynależności do stowarzyszeń,
- z tytułu inkasa od podatków i opłat lokalnych?

Katalog przykładowych wydatków musi być oceniony w danej JST czy służy bardziej utrzymaniu stanowisk pracy, czy też dostarczaniu konkretnej usługi. Przyjmując uśrednione założenia można te przykłady wydatków podzielić na kilka grup:

(a) **wydatki służące realizacji jednej z usług** (w tym wypadku nie objętych obecnym katalogiem SMUP) i takie wydatki powinny być rejestrowane w takim dziale w jakim były dotąd rejestrowane – np. administracja publiczna lub transport publiczny – ale w rozdziale xx095 (pozostała działalność). Dotyczy to szczególnie wymienionych w pytaniu wydatków związanych z zakupem tablic i dowodów rejestracyjnych, druków PWPW, druków kart rejestracji łodzi, zakupu dzienników budowy, obwieszczeń w prasie służących realizacji zadań architektoniczno-budowlanych.

(b) drugą kategorią byłyby **wydatki**, które w typowych warunkach, co do zasady **służą utrzymaniu i funkcjonowaniu stanowisk pracy w całym urzędzie lub danej jednostce organizacyjnej** której dotyczą, takich jak: zakup znaczków pocztowych, składki do stowarzyszeń JST, usługi prawne, opłaty bankowe i można je przypisać do usług realizowanych przez urząd/jednostkę wyłącznie szacunkowo. Opłaty sądowe i komornicze dotyczące spraw prowadzonych przez urząd oraz koszt utrzymania, eksploatacji i ubezpieczenia samochodów służbowych z dużym prawdopodobieństwem będą służyć utrzymaniu stanowisk pracy (oczywiście przy założeniu, że nie są to wysoce specjalistyczne samochody dostosowane do obsługi jednej usługi) a tym samym powinny być planowane i ewidencjonowane w jednym z rozdziałów podmiotowych najbardziej właściwych dla jednostki ponoszącej takie wydatki.

Oczywiście w konkretnej JST może się zdarzyć, że własny radca prawny obsługuje większość działań urzędu, a jedna zewnętrzna kancelaria prawna obsługuje konkretną usługę publiczną ze względu na

potrzebną specjalizację – i wtedy wydatek na nią powinien być zaewidencjonowany w rozdziale usługowym właściwym dla tej usługi, chyba że nie ma ona rozdziału usługowego, to wtedy w rozdziale xx095 (np. 75095). Również remonty/inwestycje w budynku urzędu/jednostki z dużym prawdopodobieństwem będą służyły utrzymaniu / podniesieniu jakości funkcjonowania stanowisk pracy i należy je ewidencjonować w jednym z rozdziałów podmiotowych (zarówno w paragrafach bieżących jak i majątkowych).

W każdym przypadku decyzję powinien podjąć skarbnik/główny księgowy jednostki, który najlepiej zna kontekst celowościowy wydatku w tej JST.

