

Bożena GRAD¹
Ewa FERENSZTAJN-GALARDOS²

ZARZĄDZANIE ŚRODKAMI PUBLICZNYMI W ŚWIETLE NOWEJ USTAWY O FINANSACH PUBLICZNYCH – IMPLIKACJE DLA SEKTORA TRANSPORTU

Transport jako sfera wykonania zadań i sfera zatrudnienia jest działem gospodarki narodowej ściśle powiązany z budżetem publicznym. Dotyczy to zarówno zadań transportowych mających charakter użyteczności publicznej, takich jak komunikacja zbiorowa, jak również sfery finansowania inwestycji w infrastrukturze transportowej. Wykorzystanie środków finansowych perspektywy unijnej 2007-13, przeznaczonych na inwestycje transportowe zależy od tzw. wkładu publicznego, czyli środków pochodzących z budżetów publicznych: państwowego i samorządowych. Udział tych środków w planowanych do wykonania projektach transportowych jest niezbędny bowiem od jego wielkości zależy poziom pozyskanych na finansowanie tego zadania środków unijnych.

W rozważaniach referatu uwagę skupiono na istotnych zmianach w zakresie zarządzania środkami publicznymi obowiązujących od dnia 01 stycznia 2010 r. w świetle nowej ustawy o finansach publicznych i ich odniesieniu do funkcjonowania i rozwoju sektora transportu, będącego istotną częścią sektora publicznego.

MANAGEMENT OF PUBLIC FUNDS ACCORDING TO THE CURRENT ACT OF PUBLIC FUNDS – IMPLICATIONS FOR THE TRANSPORT SECTOR

Transport is one of the sectors of economy providing with implementation of public service and employment. It also concerns transport tasks as public services and passengers transport as investment tasks in the transport infrastructure. The use of union funds 2007 – 2013 for the transport investments depends on the public share – the funds form public budgets: state and local. They are necessary in the process of fulfillment transport projects because the amount of public share influences the amount of the funds for the tasks. In the paper there is the analysis of crucial changes in the management of public funds, which have been obligatory since the 1st of January 2010 according to the current Act Funds. They are concerned with development of transport sector which is an important part of public sector.

¹dr Bożena Grad, Politechnika Radomska, Wydział Transportu i Elektrotechniki, Zakład Logistyki i Marketingu, 26-600 Radom, ul. Malczewskiego 29, tel:(48) 361-77-56, e-mail: b.grad@pr.radom.pl

² mgr Ewa Ferensztajn-Galardos, Politechnika Radomska, Wydział Transportu i Elektrotechniki, Zakład Logistyki i Marketingu, 26-600 Radom, ul. Malczewskiego 29, tel:(48) 36-77-891, e-mail:e.ferensztajn@pr.radom.pl

1. WSTĘP

Potrzeby inwestycyjne i modernizacyjne w odniesieniu do polskiej infrastruktury transportowej są znaczne. Wynika to zarówno z niedostatecznego poziomu jej rozwoju, wysokiego stopnia dekapitalizacji obiektów i urządzeń infrastrukturalnych, jaki i z nie zawsze właściwego rozmieszczenia przestrzennego elementów sieci, które generuje dysproporcje między regionami

Inwestycje infrastrukturalne w transporcie są w dużej części finansowane przez państwo, przy czym udział władz publicznych w finansowym wspomaganie poszczególnych gałęzi transportu jest zróżnicowany. Generalnie środki finansowe na realizację inwestycji infrastrukturalnych mogą pochodzić z [1]:

- budżetu państwa;
- budżetów samorządowych;
- funduszy Unii Europejskiej;
- kredytów międzynarodowych inwestycji finansowych;
- kapitałów prywatnych;
- środków własnych przedsiębiorstw.

Tak więc, środki finansowe związane z wykonaniem zaplanowanych zadań inwestycyjnych w infrastrukturze transportowej mogą pochodzić z różnych źródeł. Jednak znaczną ich część stanowią środki publiczne. Dlatego właśnie modernizacja sposobu zarządzania tymi środkami dokonana w trakcie trwania perspektywy finansowej 2007-13, skierowana głównie na zadaniowe ujmowanie zadań projektowanych i realizowanych z udziałem budżetów publicznych oraz pomiar efektywności wydatkowania środków publicznych [2] pozwoli na przeorientowanie organizacji sektora publicznego w Polsce i zmieni zasady jego funkcjonowania.

2. CHARAKTERYSTYKA ISTOTNYCH ZMIAN W ORGANIZACJI SEKTORA PUBLICZNEGO W SWIETLE NOWEJ USTAWY O FINANSACH PUBLICZNYCH

Nowa ustawa o finansach publicznych jako główny cel stawia – reformę finansów państwa i jednocześnie jest skierowana na kwestie związane z zarządzaniem spełniającym standardy Unii Europejskiej. Nowelizacja dotychczas obowiązującej ustawy o finansach publicznych z 2005 r. wprowadzona z dniem 1 stycznia 2010 r., umożliwia wprowadzenie długo oczekiwanych zmian, które oprócz wspomnianych celów zasadniczych mają również służyć racjonalizacji i przejrzystości zarządzania finansami publicznymi. Na fakt ten wielokrotnie zwracała uwagę Komisja Europejska, zdaniem której nadmiernie rozbudowana sfera form organizacyjnych sektora finansów publicznych w Polsce utrudniała racjonalne i przejrzyste zarządzanie środkami publicznymi, pozostawiając ich znaczną część poza faktycznym nadzorem państwa.

Celem przyjętych w ustawie zmian, jak już wspomniano, jest zmiana w zakresie racjonalizacji i przejrzystości zarządzania finansami publicznymi, której główne założenia sprowadzają się do:

- gruntownych zmian w organizacji sektora finansów publicznych oraz wprowadzenia nowych rozwiązań systemowych;
- ograniczenia form organizacyjno-prawnych jednostek sektora finansów publicznych;
- wzmocnienia oraz poprawy przejrzystości finansów publicznych.

Nowe rozwiązania, które postuluje omawiana ustawa z dnia 27 sierpnia 2009r. o finansach publicznych dotyczą [6]:

- wprowadzenia Wieloletniego Planu Finansowego;
- wprowadzenia rozwiązań w zakresie budżetu zadaniowego;
- uzupełnienia przepisów regulujących zasady gospodarowania środkami publicznymi;
- usprawnienia oraz wzmocnienia systemu audytu wewnętrznego;
- ukierunkowania polityki finansowej państwa poprzez wprowadzenie wieloletniej prognozy finansowej w jednostkach sektora finansów publicznych;
- możliwości udzielania ulg w spłacie określonych w ustawie niepodatkowych należności budżetowych;
- nowych regulacji.

Zwiększeniu przejrzystości sektora finansów publicznych służyć ma również likwidacja wszystkich państwowych zakładów budżetowych oraz ok. 40% z 2 tys. samorządowych zakładów budżetowych. Dalsze funkcjonowanie zakładów budżetowych w samorządach będzie ograniczone do sfery gospodarki mieszkaniowej, utrzymania dróg i lokalnego transportu zbiorowego, wodociągów i kanalizacji, handlu targowiskowego, utrzymania gminnej zieleni, kultury fizycznej i sportu, hodowli zwierząt zagrożonych wyginięciem oraz utrzymania cmentarzy. Dotychczasowe zadania likwidowanych zakładów budżetowych będą realizowane przez powołane w tym celu spółki, ale także przez nowe formy organizacyjne tj.: agencje wykonawcze lub instytucje gospodarki budżetowej.

Nowa ustawa zawiera kilka elementów bardzo istotnych z punktu widzenia budżetowania zadaniowego, pozwalających na realizowanie kolejnego etapu prac wdrożeniowych. Zgodnie z ustawową definicją, pod pojęciem układ zadaniowy rozumie się zestawienie odpowiednio wydatków budżetu państwa lub kosztów jest sporządzone według funkcji (obszarów działania) państwa oraz zadań budżetowych grupujących wydatki według celów, a także podzadań grupujących działania umożliwiające realizację tych celów - wraz z opisem celów, a także z bazowymi i docelowymi miernikami stopnia realizacji celów państwa, oznaczającymi wartościowe, ilościowe lub opisowe określenie bazowego i docelowego poziomu efektów z poniesionych nakładów. Definiując strukturę budżetu zadaniowego, ustawa nie określa jakie są funkcje państwa oraz ile ich jest, ponieważ te parametry mogą się zmieniać i zostaną określone w aktach wykonawczych. Docelowo budżetowanie zadaniowe obejmie znaczną część sektora finansów publicznych, jednak nawet pod koniec wdrażania tego procesu (proces implementacji ma być zakończony do końca 2012 r.), budżet roczny pozostanie istotnym elementem funkcjonowania systemu finansów publicznych w Polsce.

W układzie zadaniowym sporządzany będzie między innymi, w tym również dla sektora transportu, Wieloletni Plan Finansowy Państwa, czyli podstawowy dokument wskazujący kierunki polityki finansowej państwa uchwalany przez Radę Ministrów na cztery lata i podlegający corocznej aktualizacji. Informacje o stopniu realizacji Planu będą

przedstawiane parlamentowi wraz ze sprawozdaniem z wykonania ustawy budżetowej. Zgodnie z nową ustawą o finansach publicznych budżet zadaniowy zacznie obowiązywać również w innych jednostkach sektora finansów publicznych, takich jak agencje wykonawcze, dysponenci państwowych funduszy celowych czy państwowe osoby prawne.

Ponadto od 1 stycznia 2010r. został wyodrębniony w ramach budżetu państwa „*budżet środków europejskich*” i nastąpiła zmiana sposobu dokonywania płatności dla beneficjentów projektów i programów. Obsługę budżetową budżetu środków europejskich prowadzi Bank Gospodarstwa Krajowego – który przekazuje środki finansowe na rzecz beneficjentów z rachunków otwartych w tym banku przez Ministra Finansów, z wyjątkiem wydatków dokonywanych w ramach projektów objętych programem Pomoc Techniczna.

Nowa ustawa o finansach publicznych likwiduje państwowe zakłady budżetowe oraz gospodarstwa pomocnicze państwowych i samorządowych jednostek budżetowych oraz zakłada wprowadzenie stabilnych zasad wydatkowania środków publicznych oraz wdrożenie długofalowego planowania, głównie w sferze finansowania inwestycji, w tym również inwestycji w infrastrukturze transportowej.

Ponadto zgodnie z nową ustawą o finansach publicznych – przestają istnieć samorządowe fundusze celowe, natomiast państwowe fundusze celowe posiadające osobowość prawną zostaną przekształcone w państwowe fundusze celowe stanowiące wyodrębnione rachunki bankowe. Powstaną również nowe formy organizacyjno-prawne wykonujące wybrane zadania państwa, takie jak: agencje wykonawcze, państwowe osoby prawne i instytucje gospodarki budżetowej.

Omawiane zmiany wpływają na reorganizację sektora publicznego w Polsce [3], wskazując na istotne problemy związane z rolą państwa i jego podstawowego instrumentu prawnego-finansowego, którym jest budżet, w kształtowaniu rozwoju społeczno-gospodarczego.

3. ZARZADZANIE ŚRODKAMI PUBLICZNYMI A FINASOWANIE PRZEDSIĘWIEĆ TRANSPORTOWYCH W KONTEKŚCIE NOWEJ USTAWY O FINANSACH PUBLICZNYCH

Zarządzanie środkami publicznymi skierowanymi dla transportu w świetle nowej ustawy o finansach publicznych będzie dotyczyło zmian proceduralnych odnoszących się przede wszystkim do zasad gospodarki środkami publicznymi. Między innymi określono w niej - co oznacza dokonywanie wydatków w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów lub optymalnego wyboru metod i środków dla osiągnięcia założonych celów, w sposób terminowy oraz w wysokościach i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

Ekspertki podkreślają, że nowa ustawa oznacza reformę budżetową, a nie reformę finansów publicznych. Pozytywnie jednak oceniają wprowadzenie Wieloletniego Planu Finansowego Państwa (WFPF) oraz Wieloletniej Prognozy Finansowej (WPF) w sektorze samorządowym. Są to elementy budżetu zadaniowego, który ma zostać wdrożony (jako budżet równoległy do budżetu tradycyjnego) w 2013 roku. Dzięki zaproponowanym zmianom w układzie zadaniowym będą prezentowane programy wieloletnie i inwestycyjne. W praktyce pozwoli to na zaplanowanie zadań transportowych, np. wybudowanie odcinka drogi, modernizację linii kolejowych, które wymagają finansowania w okresie dłuższym niż rok. Ponadto, każdy obywatel dzięki układowi zadaniowemu budżetu publicznego

będzie wiedział, ile kosztuje 1 km planowanej drogi, kiedy inwestycja ma się zakończyć oraz kto odpowiada za jej realizację w całym cyklu jej wykonania. Tak więc w układzie nowego – zadaniowego, systemu zarządzania środkami publicznymi będzie sporządzany Wieloletni Plan Finansowy Państwa, Wieloletnie Prognozy Finansowe w samorządach, budżet środków europejskich, a także plany finansowe funduszy celowych, agencji wykonawczych i państwowych osób prawnych.

Formuła zadaniowa budżetu, której mowa – to kompleksowe rozwiązanie służące poprawie skuteczności, efektywności i terminowości realizacji zadań publicznych. Jest ona odróżniana w sposób konsekwentny od kilku lat w polskim systemie budżetowym. Zanim zostaną zaplanowane wydatki na finansowanie określonego zadania budżetowego, konieczna jest nie tylko weryfikacja tego, co konkretnie przewiduje się zrobić, jakiego rodzaju przedsięwzięcia zrealizować, co chce władza publiczna przez to osiągnąć, w jaki sposób chce to zrobić, czy i w jakim stopniu uwzględnia partycypację sektora prywatnego, ile kosztuje i jakie w związku z tym są potrzebne środki finansowe, ale przede wszystkim, jak można zmierzyć efekty podjętych przedsięwzięć. Podejście zadaniowe do planowania, wykonywania i kontroli budżetu niesie również poprawę jawności i przejrzystości (transparentności) gospodarowania środkami publicznymi [4].

Proponowana koncepcja budżetowania zadaniowego dla administracji skarbowej oparta jest na metodyce, którą zespół pod kierunkiem T. Lubińskiej [5] zaproponował dla całego podsektora rządowego i co dotyczy również pośrednio zadań transportowych finansowanych z budżetu publicznego.

3. WNIOSKI

Przyjęta regulacja związana z zarządzaniem środkami publicznymi stanowi duży krok naprzód w porównaniu z dotychczasową praktyką planowania budżetowego. Przemawiają za tym takie cechy budżetu zadaniowego jak lepsza kontrola efektywności wydatków, ustalenie ich hierarchii według znaczenia dla rozwoju społeczno-gospodarczego, realna koordynacja wydatków przez rząd oraz odpowiedzialność poszczególnych dysponentów za zarządzanie środkami budżetowymi. Korzyści z tym związane potwierdzają doświadczenia takich krajów, jak Francja, Holandia czy USA. Jednocześnie należy podkreślić, że podstawowe znaczenie z punktu widzenia skuteczności nowej metody budżetowania będzie mieć mierzenie rezultatów realizowanych zadań. Ocena ta powinna być wszechstronna i możliwie precyzyjna. Stąd istotne jest, aby mierniki były konkretne i zdefiniowane w sposób umożliwiający ciągłość pomiaru w wieloletniej perspektywie. Powinny one też posiadać wiarygodne i szybko dostępne źródło danych oraz mierzyć tylko to, na co wykonawca zadania ma realny wpływ.

Nowe zarządzanie środkami publicznymi skierowanymi dla transportu zgodnie z nową ustawą o finansach publicznych będzie postulowało zmianę orientacji z wydatkowania na zarządzanie środkami finansowymi. Zgodnie z wytycznymi jakie wprowadza ustawa z dnia 27 sierpnia 2009r. o finansach publicznych, ustawa będąca prekursorem wprowadzenia w przyszłości budżetu zadaniowego, środki pieniężne będą przyznawane na konkretne zadania, których okres realizacji będzie z reguły dłuższy niż jeden rok i którym zostaną przypisane odpowiednie mierniki wykonalności oraz osoby odpowiedzialne za prawidłową realizację. Zadania w sektorze transportu mogą zostać sklasyfikowane według gałęzi transportu, zgodnie z Programem Operacyjnym Infrastruktura i Środowisko, jak również z wytycznymi europejskiej polityki transportowej postulującej zrównoważony rozwój

systemów transportowych, uwzględniający ekonomiczną efektywność, ekologiczną racjonalność i społeczną zasadność zarządzania środkami publicznymi.

4. BIBLIOGRAFIA

- [1] Koźlak A., *Ekonomika transportu, Teoria i praktyka gospodarcza*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2008
- [2] Kozuń - Cieślak G., *Ocena efektywności sektora publicznego – wybrane zagadnienia*, [w:] *Samorząd terytorialny w zintegrowanej europie*, Zeszyty Naukowe Nr 489, Ekonomiczne Problemy Usług Nr 14, Uniwersytet Szczeciński, Szczecin, 2008
- [3] *Sektor publiczny w Polsce i na świecie*. Kleer J. (red.) Wydawnictwo Fachowe CeDeWu, Warszawa 2005; *Stan i perspektywy sektora publicznego w gospodarce rynkowej. Wnioski dla Polski* Kleer J. (red.) Wyd. OLIMPUS, Warszawa 2004; Grad B., *Przemiany strukturalne sektora publicznego – implikacje dla funkcjonowania przedsiębiorstw pasażerskiego transportu publicznego*. Prace Naukowe Politechniki Radomskiej, Seria: TRANSPORT, Zamkowska S. (red.), Zeszyt Nr 2/22/2005, Radom, 2005
- [4] *W poszukiwaniu efektywności finansów publicznych*, pod redakcją Stanisława Wieteski i Mirosława Wypych, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2009
- [5] Lubińska T., Strąg T., Lozano-Platonoff A., Będzieszak M., *Budżet zadaniowy dla Polski – efekty prac*, [w:] *Samorząd terytorialny w zintegrowanej europie*, Zeszyty Naukowe Nr 489, Ekonomiczne Problemy Usług Nr 14, Uniwersytet Szczeciński, Szczecin, 2008
- [6] Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009r. o finansach publicznych (DzU z 2009 r., Nr 157, poz. 1420)