

Katarzyna Strojny
Studia Doktoranckie Wydziału Finansów
Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

Wdrażanie budżetu zadaniowego na przykładzie administracji celnej

Streszczenie

Budżet zadaniowy jest elementem nowego podejścia do finansów publicznych. Jego istotą jest zarządzanie środkami publicznymi przez cele. Budżetowanie zadaniowe ma wpłynąć na efektywniejsze i bardziej przejrzyste gospodarowanie środkami publicznymi oraz umożliwić sprawne planowanie gospodarcze w dłuższym okresie. W artykule zaprezentowano rozwiązania dotyczące budżetu zadaniowego w wybranych krajach Unii Europejskiej i wdrażanie budżetu zadaniowego w Polsce. Wskazano zalety i przewagi tego rozwiązania w stosunku do klasycznego budżetowania. W części praktycznej pracy przedstawiono rozwiązania zaproponowane dla administracji celnej oraz działania przydzielone administracji celnej, cele, mierniki. W podsumowaniu wskazano problemy, jakie pojawiły się w kontekście budżetu zadaniowego w administracji rządowej.

Słowa kluczowe: budżet zadaniowy, administracja celna, finanse publiczne, nowe zarządzanie publiczne.

1. Wprowadzenie

Zagadnienia związane z podniesieniem efektywności wydatkowania środków publicznych pozostają w polu zainteresowania administracji rządowych i samorządowych w wielu krajach. Problematyka ta nabiera szczególnego znaczenia w chwili ograniczonych wpływów budżetowych wynikających z aktualnego kryzysu i problemów gospodarczych w wielu krajach. Konieczność poprawy efektywności wydatkowania środków publicznych związana jest bezpośrednio z rosnącym zaangażowaniem sektora rządowego i samorządowego w wiele

inicjatyw modernizacyjnych i inwestycyjnych w naszym kraju. Wzrost znaczenia administracji publicznej widoczny jest przykładowo w wykorzystaniu i rozdyponowaniu środków pochodzących z funduszy europejskich. Na racjonalizację i poprawę efektywności wydatkowania wspomnianych środków, szczególnie wobec zagrożeń, z jakimi borykają się europejskie i światowe gospodarki, ma wpływ budżetowanie zadaniowe.

Celem artykułu jest zaprezentowanie istoty budżetowania zadaniowego oraz podobnych rozwiązań funkcjonujących w wybranych krajach Unii Europejskiej. Przedstawione zostaną również jego zalety i przewaga w stosunku do układu tradycyjnego oraz etapy wdrażania tego rozwiązania w Polsce i podstawy prawne. W praktycznej części artykułu zamieszczono reguły i zasady wdrożenia tego rozwiązania w administracji rządowej na przykładzie administracji celnej.

2. Istota budżetowania zadaniowego oraz jego przewaga nad budżetem tradycyjnym

2.1. Uwagi wstępne

Jedną z odpowiedzi na pojawiające się problemy finansów publicznych jest budżet zadaniowy. Jego istotą jest zarządzanie środkami publicznymi przez cele. Są one skonkretyzowane, a ich realizacja następuje według określonej hierarchii. Na każdym etapie realizacji zadań w ramach określonego celu za pomocą odpowiednich mierników mierzy się ich efektywność. Zatem budżet zadaniowy pozwala ustalić, które zadania dla danego celu są najważniejsze i zmierzyć jak zostały wykonane [Pietrzak, Polański i Woźniak 2008, s. 114]. Inaczej definiuje budżet zadaniowy S. Owsiak [2005, s. 294], pokazując równocześnie i jednoznacznie istotę tego zagadnienia. Jest to bowiem „Plan finansowy podmiotu publicznego [...], w którym, niezależnie od obowiązującej klasyfikacji dochodów i wydatków budżetowych, zapisane są konkretne zadania charakteryzujące się niejednorodnością. Zadanie ma określony (ilościowo i jakościowo) cel, koszt, wskaźnik efektywności, wskazana jest także osoba odpowiedzialna za jego realizację”. Jaka jest przewaga budżetu zadaniowego nad tradycyjnym? Do korzyści, jakie niesie wdrożenie budżetowania zadaniowego do finansów publicznych, można zaliczyć:

- zmianę podejścia z wydatkowania środków publicznych na zarządzanie środkami publicznymi (np. uzyskanie najlepszych efektów przy danych nakładach),
- poprawę alokacji środków publicznych dzięki pojawieniu się zobiektywizowanych kryteriów podejmowania decyzji (porównanie wysokości koniecznych do poniesienia kosztów i uzyskanych z danego zadania efektów przy zachowaniu standardów jakościowych),

- dokonanie wyszczególnienia zadań według poziomu istotności dla rozwoju społeczno-gospodarczego (według priorytetów),
- dokładną analizę proponowanych do realizacji zadań z punktu widzenia efektywności (jakie koszty są konieczne do poniesienia i jakie będą rezultaty) oraz racjonalności (czy zadanie jest niezbędne do osiągnięcia zamierzonego celu),
- ograniczenie marnotrawstwa w wydatkowaniu środków publicznych poprzez zastosowanie odpowiednich wskaźników i mierników oraz zwiększenie odpowiedzialności dysponentów za wykonanie zadania (poprzedzone wzrostem kompetencji),
- zmianę podejścia urzędników państwowych do dysponowania środkami publicznymi (wzrost odpowiedzialności indywidualnej poprzez system weryfikacji wykonania poszczególnych, przypisanych obowiązków, konieczność współpracy między poszczególnymi jednostkami organizacyjnymi),
- konieczność polepszenia komunikacji z obywatelami w celu prawidłowego sformułowania zadań publicznych,
- zwiększenie przejrzystości działania władz państwowych poprzez tworzenie budżetu w nowym układzie,
- możliwość monitorowania postępów w realizacji zadania i stopnia osiągnięcia zamierzonych rezultatów,
- przeciwdziałanie korupcji dzięki odpowiednim wskaźnikom i miernikom, za pomocą których następuje ocena wykonania zadania [*Planowanie budżetowe...* 2008, s. 318].

Tabela 1. Podstawowe charakterystyki budżetu tradycyjnego i zadaniowego

Budżet tradycyjny	Budżet zadaniowy
<i>narzędzie wydatkowania</i>	<i>narzędzie rządzenia</i>
Utrudnione powiązanie wydatków z celami i zadaniami rządu – tradycyjna klasyfikacja budżetowa	Umożliwia powiązanie wydatków z celami i zadaniami, co pozwala na funkcjonalne uporządkowanie wydatków według zadań – nowa klasyfikacja budżetowa
Brak powiązania wydatków z kategoriami skuteczności i efektywności	Zarządzanie wydatkami w kierunku zwiększenia skuteczności efektywności poprzez system ewaluacji
Brak wieloletniej projekcji wydatków na zadania	Długofalowe podejście – trzyletnie projekcja wydatków dla dysponentów według zadań
Brak integracji wydatków	Globalne podejście do wydatków sektora finansów publicznych – konsolidacja według zadań
Utrudniona hierarchizacja wydatków	Hierarchia wydatków i instrumentów według istotności dla zadań rządu

cd. tabeli 1

Budżet tradycyjny	Budżet zadaniowy
Resortowe podejście	Sprzyja międzyresortowej współpracy w rządzie i pozostałych instytucjach sektora publicznego
Brak czytelnej informacji o polityce wydatkowej ministerstwa – niska transparentność	Czytelna informacja o wydatkach w nowej klasyfikacji budżetowej – umożliwia komunikację ze społeczeństwem
Ukierunkowuje dyskusję w sejmie na pojedyncze pozycje wydatkowe	Umożliwia merytoryczną dyskusję w sejmie o zadaniach rządu.

Źródło: *Budżet zadaniowy w Polsce...* 2007 s. 30].

Wprowadzaniu nowych rozwiązań w administracji towarzyszyć mogą również pewne zagrożenia. W wypadku budżetowania zadaniowego wskazuje się na możliwość powstania problemów związanych na przykład z koniecznością wprowadzenia radykalnych zmian, które w zasadniczy sposób różnią się od dotychczasowego planowania budżetowego. Podejmowanie całkiem nowego, odmiennego wyzwania pociągnąć może za sobą powstanie zakłóceń w systemie finansów państwa. Wskazuje się również na możliwość pominięcia w priorytetowych celach obszarów istotnych z punktu widzenia społeczeństwa. Innym problemem może być powrót do nieefektywnych i nieelastycznych praktyk centralnego planowania przez zastosowanie nieodpowiednich mierników [*Budżet zadaniowy w administracji...* 2010, s. 33]. Jednoznaczną przewagę budżetu zadaniowego nad budżetem tradycyjnym można przedstawić również przez porównanie układu tradycyjnego i zadaniowego (tabela 1).

2.2. Budżet zadaniowy w wybranych krajach Unii Europejskiej oraz jego wdrażanie w Polsce

Obecnie budżetowanie takie jest stosowane w wielu krajach europejskich [Adamiec 2010, s. 2–7]. Budżet Francji oparty jest na zarządzaniu przez wyniki. Integralną jego część stanowi roczny plan wyników. W Hiszpanii wieloletnie planowanie powiązane musi być z takimi elementami, jak wieloletnie cele wyrażone w jasny, obiektywny i mierzalny sposób. Określone powinny być działania, które mają służyć realizacji tych celów, zaprojektowane konieczne zasoby finansowe, materialne i osobowe z uwzględnieniem zaciąganych kredytów mających umożliwić zrealizowanie zaplanowanych celów. Wielka Brytania kształtując budżet, opiera się na dwu- lub trzyletniej analizie wydatków państwa. Taki przegląd pozwala zdefiniować odpowiednie limity wydatków dla poszczególnych resortów. Integralną jego częścią jest tzw. umowa o świadczenie publiczne, która wskazuje, jakie rezultaty mają być osiągnięte w wyniku zaplanowanych wydatków. Od niedawna powiązanie

wydatków z założonymi celami polityki państwa wprowadziły również Włochy, gdzie budżet klasyfikowany jest zgodnie z założonymi celami misjami oraz programami – spójny zespół działań administracji publicznej. Zasady te wymagają opracowania załączników oceniających skuteczność działań finansowanych ze środków publicznych oraz ciągłego monitorowania mierników w ciągu roku finansowego. Podstawą przygotowania budżetu rocznego dla rządu centralnego w Finlandii jest wieloletni plan operacyjno-finansowy zawierający najważniejsze cele, poparty odpowiednimi wskaźnikami. Przygotowany na poziomie poszczególnych resortów zawiera jeszcze bardziej szczegółowo zdefiniowane wskaźniki w podziale na grupy odpowiadające konkretnym zakresom czynności. W wypadku takiej konieczności wskaźniki są uzupełniane częścią opisową oraz wskaźnikami oceniającymi jakość osiągniętych wyników. W Portugalii główną osią nowego zarządzania finansami publicznymi jest planowanie finansowe. Wykonanie budżetu definiowane jest nie tylko jako osiąganie odpowiednich rezultatów gospodarczych, ale również oddziaływanie na wybrane struktury społeczne i gospodarcze w kraju. Planowanie finansowe odbywać ma się w perspektywie czteroletniej, a dodatkowo podlegać ma corocznej aktualizacji na podstawie bieżących danych makroekonomicznych. Charakterystyczną cechą budżetu zadaniowego Portugalii są „osie zadaniowe”. Są one pośrednim nieobowiązkowym ogniwem wydatków skupiających wokół siebie część zadań z danego programu. Cele zadań skupionych wokół jednej osi wpisują się w cele strategiczne/operacyjne programu¹. Inne kraje, które w planowaniu finansów publicznych stosują budżetowanie zadaniowe, to również Estonia, Słowenia, Czechy.

Na podstawie przeglądu zastosowania budżetu zadaniowego w niektórych krajach Unii Europejskiej można stwierdzić, że istnieje duże zainteresowanie związane z takim sposobem podejścia do finansów publicznych. W Polsce za wdrożenie budżetu zadaniowego odpowiedzialny jest Departament Reformy Finansów Publicznych, realizujący projekty systemowe w ramach podzadania 5.1.2 „Wdrażanie systemu zarządzania finansowego w ujęciu zadaniowym”, Priorytetu V „Dobre rządzenie” – PO „Kapitał ludzki”. Reforma ta realizowana była w ramach dwóch projektów: Pierwszy projekt – „Wdrożenie budżetu zadaniowego u wszystkich dysponentów środków budżetowych w latach 2008–2012” miał na celu przygotowanie i wdrożenie budżetu zadaniowego u wszystkich dysponentów w ujęciu rocznym i wieloletnim. Efektem działań z założenia miała być poprawa jakości finansów publicznych. Wzrost przejrzystości i jawności budżetu państwa. Wdrożenie programu miało na celu poprawę efektywności wydatkowania środków publicznych, realną wycenę poszczególnych zadań państwa, koncentrację wydatków publicznych na zadaniach uznanych za priorytetowe w polityce rządu.

¹ Opracowane dotyczące wyjazdu studyjnego przedstawicieli Ministerstwa Finansów do Portugalii realizowanego jako szkolenie, Warszawa 2009, www.mf.gov.pl.

Budżet zadaniowy z założenia miał poprawić koordynację działań administracji publicznej oraz wyeliminować dublujące się funkcje i kompetencje w poszczególnych resortach. Drugi projekt – „Wsparcie przygotowania i wdrożenia budżetu zadaniowego na poziomie centralnym w latach 2008–2012” miał na celu pomoc w procesie doskonalenia metodologii w zakresie przygotowania i wdrażania tego nowatorskiego rozwiązania w ujęciu rocznym i wieloletnim, planowania strategicznego oraz wdrożenia nowych mechanizmów zarządzania finansami publicznymi. Realizacja projektu miała na celu dostarczenie odpowiednich narzędzi informatycznych, przygotowanie wskaźników, wdrożenie systemu monitoringu. W celu sprawnego wprowadzenia zasad budżetowania zadaniowego w Polsce opracowano stosowny harmonogram prac na lata 2008–2015.

Harmonogram ten obejmuje takie etapy, jak:

- 2008 r.: analiza aktów prawnych na potrzeby wdrożenia budżetu zadaniowego oraz przygotowanie założeń do projektów aktów prawnych realizujących funkcjonowanie budżetu zadaniowego oraz wieloletniego planowania budżetowego, opracowanie podstaw metodologicznych,

- 2009 r.: przygotowane metodyki budżetu zadaniowego, przygotowanie wytycznych do sprawozdań z wykonania budżetu zadaniowego, opracowanie wytycznych do systemu informatycznego obsługującego budżet zadaniowy,

- 2010 r.: przygotowanie koncepcji monitoringu realizacji budżetu w nowym układzie wykonawczym oraz zakończenie pierwszego etapu prac nad systemem sprawozdawczym w ujęciu zadaniowym wydatków publicznych,

- 2011 r.: opracowanie bazy mierników dla wszystkich funkcji państwa, zakończenie drugiego etapu prac nad systemem sprawozdawczym w ujęciu zadaniowym wydatków publicznych, przeprowadzenie po raz pierwszy sprawozdawczości i monitoringu w układzie zadaniowym,

- 2012 r.: sporządzenie po raz pierwszy projektu budżetu w układzie zadaniowym równoległe do ujęcia klasycznego na 2013 r., wprowadzenie całościowej bazy mierników, wprowadzenie metodologii efektywnego zarządzania finansami publicznymi na szczeblu centralnym oraz wieloletniego planowania,

- 2013 r.: przygotowanie założeń do systemu ewaluacji budżetu zadaniowego, wdrożenie systemu informatycznego obsługującego budżet zadaniowy,

- 2014 r.: przygotowanie sprawozdania z wykonania budżetu zadaniowego obejmującego realizację budżetu za 2013 r. oraz opracowanie dokumentu ewaluacyjnego o charakterze *ex post* będącego narzędziem wspierającym dla opracowania budżetu na 2014 r.,

- 2015 r. sporządzenie raportu oceniającego wpływ budżetu zadaniowego na finanse publiczne oraz rozliczenie projektów realizowanych w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego².

² Harmonogram prac nad budżetem zadaniowym na lata 2008 – 2015, www.mf.gov.pl.

Główna zmiana legislacyjna dotycząca „zaistnienia” budżetu zadaniowego w finansowaniu publicznym to Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, która weszła w życie 1 stycznia 2010 r. W ustawie zdefiniowano pojęcie budżetu zadaniowego wraz z zasadami i trybem sporządzania budżetu państwa w tym układzie. Stworzono również ramy prawne do dalszych prac nad wdrożeniem budżetu zadaniowego w naszym kraju [*Nowe zarządzanie finansami...* 2011, s. 203]. Obecnie w Polsce obowiązuje Rozporządzenie Ministra Finansów z 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym, które normuje rodzaje, formy terminy i sposoby sporządzania sprawozdań z wykonania planów finansowych w tym układzie. Jest to akt wykonawczy wyżej wspomnianej do ustawy.

2.3. Budżet zadaniowy na przykładzie administracji celnej

Poniżej zaprezentowano wdrażanie budżetu zadaniowego na przykładzie administracji celnej. Zgodnie z projektem budżetu państwa na 2013 r. w układzie zadaniowym państwo przypisane ma 22 funkcje z czego administracja celna realizuje następujące: zarządzanie finansami państwa – funkcja 4, polityka gospodarcza kraju – funkcja 6 oraz funkcja 11 – bezpieczeństwo zewnętrzne i nienaruszalność granic. Funkcja 4 rozumiana jest jako realizacja zadań związanych z inicjowaniem, opracowaniem oraz kontrolą i sprawozdawczością polityki finansowej państwa oraz koordynacją publicznej działalności finansowej. Funkcja ta obejmuje trzy obszary:

- politykę budżetową państwa,
- finanse publiczne,
- instytucje finansowe.

W drugim obszarze umieszczona została administracja celna, ponieważ w zakresie tego obszaru funkcja ta obejmuje między innymi realizację dochodów i wydatków budżetu państwa, koordynowanie współpracy finansowej, kredytowej i płatniczej z zagranicą, dochodzenie należności Skarbu Państwa, kontrolę ceł, gier losowych i zakładów wzajemnych, rachunkowości oraz prawa dewizowego. Funkcja ta obejmuje działalność w zakresie gospodarowania środkami publicznymi a także zarządzania długiem publicznym. Do działalności tej zaliczyć można między innymi działania kontrolne w zakresie poboru należności budżetu państwa, informatyzację działalności i budowę społeczeństwa informacyjnego. Funkcja 6 – koordynacja polityki gospodarczej kraju sprowadza się do prowadzenia skutecznej polityki gospodarczej, co pociąga za sobą podejmowanie nowych inicjatyw i działań mających na celu zapewnienie stałego wzrostu gospodarczego jak również postępu społeczno-ekonomicznego. Koordynacja polityki gospodarczej kraju obejmuje działalność dysponentów w zakresie spraw gospodarczych i handlowych, turystyki, a także spraw i usług związanych z paliwami,

Tabela 2. Zadania wyznaczone administracji celnej w 2013 r.

Nr zadania	Zadania
04.01	Realizacja należności budżetu państwa
04.02	Działania kontrolne realizowane przez służby skarbowe i celne
06.06	Wykonywanie czynności z zakresu ochrony oraz praw własności intelektualnej
11.04	Gotowość struktur administracyjno-gospodarczych kraju do obrony państwa

Źródło: opracowanie własne na podstawie materiałów Ministerstwa Finansów.

Tabela 3. Zadania, podzadania i działania przypisane Służbie Celnej w ramach budżetu zadaniowego (w 2013 r.)

Zadanie	Nazwa podzadania	Nazwa działania
04.01	04.01.01 – Pobór podatków i niepodatkowych należności budżetowych	04.01.01.01 – Pobór podatków i niepodatkowych należności budżetowych
	04.01.02 – Pobór i egzekucja ceł oraz udogodnienia w handlu i podróżach przez granice	04.01.02.01 – Pobór należności wynikających ze zgłoszeń celnych i udogodnienia w handlu i podróżach przez granice
		04.01.02.02 – Wdrożenie programu e-Cło
	04.01.03 – Postępowanie egzekucyjne w zakresie zaległości podatkowych i niepodatkowych	04.01.03.02 – Postępowanie egzekucyjne prowadzone przez Służbę Celną
04.02	04.02.02 – Kontrole wykonywane przez Służbę Celną	04.02.02.01 – Kontrola związana z importem towaru
		04.02.02.02 – Kontrola w zakresie podatku akcyzowego
		04.02.02.03 – Kontrola w zakresie gier hazardowych
06.06	06.06.03 – Ochrona rynku przed przemytem towarów oraz obszaru celnego przed napływem towarów o znaczeniu strategicznym i innych mogących grozić bezpieczeństwu państwa	06.06.03.01 – Ochrona obszaru celnego przed napływem towarów objętych ograniczeniami lub zakazami
		06.06.03.02 – Udaremnienie przepływu wyrobów akcyzowych
11.04	11.04.02 – Pozamilitarne przygotowania obronne	11.04.02.04 – Szkolenia obronne administracji publicznej i przedsiębiorców

Źródło: opracowanie własne na podstawie materiałów Ministerstwa Finansów.

energiją, telekomunikacją w tym przykładowo ochronę konkurencji, konsumentów, nadzór nad rynkiem, pomoc publiczną, regulacje, wsparcie działalności gospodarczej i handlowej, ochronę własności intelektualnej i przemysłowej. Z kolei funkcja 11 związana jest z obowiązkiem państwa zapewnienia bezpieczeństwa zewnątrz-

nego kraju, co jest niezbędne dla zapewnienia nienaruszalności jego niepodległości i korzystnych warunków realizacji interesów narodowych, a także zabezpieczenia obywatelom warunków do rozwoju cywilizacyjnego, tj. bezpiecznego i godnego życia w pokojowym i ustabilizowanym otoczeniu międzynarodowym. Zadania mające na celu spełnienie tego obowiązku są realizowane w kontekście uczestnictwa Polski w Sojuszu Północnoatlantyckim i w Unii Europejskiej.

Administracja celna bierze udział w realizacji 3 zaprezentowanych funkcji, dlatego postawiono przed nią różne zadania (tabele 2 i 3). W ślad za postawionymi zadaniami określono odpowiednie podzadania i działania. Przedstawionym powyżej zadaniom i podzadaniom odpowiadają konkretnie cele i mierniki.

Obecnie sporządzanie budżetu, zgodnie z wymogami ustawowymi, odbywa się w dwóch układach: tradycyjnym i zadaniowym. Alokacja wydatków z budżetu tradycyjnego do budżetu zadaniowego dotyczy planu, planu po zmianach i wykonania na poziomie działania. Do działań przypisuje się pracowników komórek organizacyjnych (merytorycznych typu komórki odpowiedzialne za pracę systemów ogólnopolskich, komórka egzekucji, komórka dozoru, komórka rozliczeń i podatków) wykonujących czynności związane z realizacją określonych działań. Dla uproszczenia przyjmuje się, że udział osób niepracujących bezpośrednio w komórkach merytorycznych (dyrekcja, wydział finansowo-księgowy, kadry, audyt wewnętrzny itp.) jest proporcjonalny w poszczególnych działaniach, jak i pracujących w komórkach merytorycznych.

Przekładając budżet tradycyjny na budżet zadaniowy, kierować należy się pewnymi regułami. Generalnie alokacja budżetu tradycyjnego na budżet zadaniowy odbywa się zgodnie z treścią ekonomiczną wydatku, bezpośrednio zgodnie z przypisaniem funkcjonariuszy/pracowników cywilnych do działań lub z wykorzystaniem struktury zatrudnienia (odpowiednio struktury zatrudnienia funkcjonariuszy lub struktury zatrudnienia wszystkich pracowników instytucji). Przykładowo paragraf klasyfikacji budżetowej związany z syciem umundurowania alokowany zostanie według struktury zatrudnienia funkcjonariuszy. Paragrafy związane z zakupem materiałów i usług alokowane są zgodnie ze strukturą zatrudnienia wszystkich pracowników, w wypadku gdy nie istnieje możliwość alokacji bezpośredniej wydatku do działania. Dla paragrafów płacowych alokacja wynagrodzeń odbywa się bezpośrednio zgodnie z przypisaniem funkcjonariuszy/pracowników do działań (wykonanie). Alokacja planu w tym wypadku odbywa się z wykorzystaniem struktury wynagrodzeń funkcjonariuszy/pracowników w danym paragrafie. W wypadku paragrafów związanych z podatkami od nieruchomości, opłatami za zarząd alokacja następuje zgodnie z treścią ekonomiczną, przypisaniem pracowników/funkcjonariuszy do działań lub według struktury zatrudnienia z wyłączeniem pracowników przejść granicznych.

Tabela 4. Cele i mierniki budżetu zadaniowego na poziomie działania dla Służby Celnej na 2013 r.

Symbol działania	Cel	Miernik	Wartość miernika
04.01.01.01	Zapewnienie skutecznej i terminowej realizacji należności podatkowych i niepodatkowych	Dynamika zaległości budżetowych	108,5
04.01.02.01	Zapewnienie skutecznego i efektywnego poboru należności celnych oraz ułatwienie legalnej działalności gospodarczej	Odsetek uzupełniających zgłoszeń celnych we wszystkich zgłoszeniach celnych	42,17%
04.01.02.02	Ułatwienie przepływu towarów oraz wyeliminowanie dokumentów papierowych	Udział dokumentów obsługiwanych elektronicznie w stosunku do wszystkich dokumentów	88,51%
04.01.03.02	Postępowania egzekucyjne prowadzone przez Służbę Celną	Udział wyegzekwowanych należności objętych tytułami wykonawczymi w stosunku do ogólnej kwoty zaległości objętej tytułami wykonawczymi	4,00%
04.02.02.01	Usprawnienie działań kontrolnych w szczególności wykonywanych na przejściach granicznych	Odsetek zgłoszeń celnych poddanych kontroli przed zwolnieniem towaru	2,99%
04.02.02.02	Ograniczenie nieprawidłowości w obszarze podatku akcyzowego	Odsetek kontroli w zakresie podatku akcyzowego, w czasie których stwierdzono nieprawidłowości	53,17%
04.02.02.03	Ograniczenie nieprawidłowości dotyczące funkcjonowania rynku gier hazardowych	Odsetek kontroli w zakresie gier w czasie których stwierdzono nieprawidłowości	13,82%
06.06.03.01	Zapewnienie bezpieczeństwa publicznego oraz ochrona rynku przed napływem towarów zakazanych	Liczba ujawnień naruszenia praw własności intelektualnej	3768
06.06.03.02	Ochrona rynku krajowego i UE przed przemytem wyrobów akcyzowych	Wartość przechwyconego przemytu wyrobów tytoniowych i alkoholowych na jedno działanie kontrolne w ramach wydziałów WZP (w tys. zł)	3,77
11.04.02.04	Przekazanie wybranym grupom pracowników informacji o zakresie i sposobie realizacji zadań obronnych w resorcie finansów	Relacja liczby przeszkolonych pracowników do ogólnej liczby Pracowników zaplanowanych do przeszkolenia	100%

Źródło: opracowanie własne na podstawie materiałów Ministerstwa Finansów.

Programy współfinansowane ze środków Unii Europejskiej przypisane są „na sztywno” do konkretnego działania, przykładowo realizacja programu e-clo – budowa elektronicznej administracji realizowana jest w ujęciu zadaniowym w konkretnym specjalnie do tego stworzonym działaniu 04.01.02.02 – Wdrażanie programu e-clo. Program CUSTOMS realizowany jest w ramach działania 04.01.02.01 – Pobór należności wynikających ze zgłoszeń celnych i udogodnień w handlu i podróżach przez granice. Program FISCALIS realizowany jest natomiast w ramach działania 04.01.01.01 – Pobór podatków i niepodatkowych należności budżetowych.

3. Podsumowanie

Idea budżetowania zadaniowego na stałe zagościła w polskich realiach gospodarczych. Przyczynić się miała do poprawy efektywności wydatkowania środków publicznych ich przejrzystości i jasności. Budżetowanie zadaniowe napotyka wiele trudności. Nie odnoszę się tu bezpośrednio do administracji celnej, gdyż nie dotarłam do wymiernych analiz i badań w tej kwestii. Jednak jak wynika z analizy budżetowania zadaniowego, w administracji rządowej zakładany cel nie został osiągnięty w 100% [Misiąg 2013, s. 94]. Planowanie budżetowe nadal odbywa się w układzie tradycyjnym, a ten jest jedynie „przekładany” na budżet zadaniowy, co w efekcie nie pozwala na pełne wykorzystanie możliwości budżetowania zadaniowego, a jedynie przysparza dodatkowej pracy. Znacznie ograniczona jest jego funkcja informacyjna, planistyczna i zarządcza. Plan przewidywany jest w ujęciu rocznym, co jawnie przeczy założeniu o wieloletnim planowaniu budżetowym. Podejście takie uniemożliwia stworzenie efektywnego narzędzia, które sprawiłoby, że alokacja środków publicznych skoordynowana została z długookresowymi celami gospodarczymi i społecznymi naszego kraju. Budżet zadaniowy obecnie to inny sposób prezentowania budżetu w układzie tradycyjnym. Z założenia, w przeciwieństwie do uzyskanych rezultatów, ma on na celu zmianę podejścia do procedur funkcjonowania administracji publicznej z wydatkowej na zarządczą. Warto byłoby również zastanowić się nad odpowiednim powiązaniem mierników i stopnia realizacji zadań w przeciwieństwie do położonego obecnie nacisku na strukturyzację celów i zadań państwa.

Literatura

Adamiec J. [2010], *Budżet zadaniowy w krajach Unii Europejskiej*, „Analizy” nr 10 (35).
Budżet zadaniowy w administracji publicznej [2010], red. P. Perczyński, M. Postuła,
Ministerstwo Finansów, Warszawa.

- Budżet zadaniowy w Polsce. Reorientacja z wydatkowania na zarządzanie pieniędzmi publicznymi* [2007], red. T. Lubińska, Difin, Warszawa.
- Misiąg W. [2013], *Siedem lat wdrażania budżetu zadaniowego refleksje i prognozy*, „Studia BAS”, nr 1(33).
- Owsiak S. [2005], *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, PWN, Warszawa.
- Planowanie budżetowe a alokacja zasobów* [2008], red. S. Owsiak, PWE, Warszawa.
- Pietrzak B., Polański Z., Woźniak B. [2008], *System finansowy w Polsce*, t. 2, PWN, Warszawa.
- Nowe zarządzanie finansami publicznymi w warunkach kryzysu* [2011], red. S. Owsiak, PWE, Warszawa.

Implementation of a Budget Task Force – The Example of the Customs Administration

Implementing a budget task force is part of a new approach to administering public finance. Its essence is the management of public funds by objectives. Budgeting prompts a more efficient and transparent management of public funds and allows for efficient long-term economic planning. The article presents solutions for the budget task force in selected EU countries and discusses the implementation of a budget task force in Poland as well as the advantages and disadvantages of using a task force as opposed to sticking with classic budgeting. The practical section of the work shows a solution proposed for the customs administration. It shows those tasks the customs administration is charged with performing, the objectives, and the measures. The summary examines the problems that arose in the context of the performance budget in government administration.

Keywords: customs administration, public finance, budget task force, new public management.