

Agnieszka Parlińska, Urszula Tetwejer

Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie

## PODZIAŁ ŚRODKÓW NA ZADANIA REALIZOWANE W RAMACH FUNKCJI „ŚRODOWISKO”

### BUDGET ALLOCATIONS AND RESOURCE DISTRIBUTION AMONG THE ENVIRONMENT-RELATED OBJECTIVES

**Słowa kluczowe:** „Wieloletni plan finansowy państwa” (WFPF), budżet zadaniowy, funkcja 12. „Środowisko”, zadania

*Key words:* Long-term State Financial Plan, activity-based budget, function 12. „Environment”, tasks

**Abstrakt.** Podjęto próbę oceny podziału środków z budżetu zadaniowego na zadania z zakresu funkcji 12. „Środowisko” w latach 2009-2012. Analizę przeprowadzono na podstawie danych zawartych w ustawach budżetowych dotyczących wydatków państwa w układzie zadaniowym. Przedstawiono miejsce i znaczenie funkcji środowisko w budżecie zadaniowym. Zwrócono uwagę na podział środków publicznych pomiędzy poszczególne zadania realizowane w ramach funkcji środowisko oraz ich dysponentów.

## Wstęp

Nowoczesne metody zarządzania środkami publicznymi zakładają stopniowe odchodzenie od biurokratycznego modelu administracji publicznej na rzecz modelu menadżerskiego zarządzania finansami publicznymi. Reformy polskiego sektora finansów publicznych zostały ukierunkowane na zwiększenie jego stabilności, przejrzystości, efektywności wydatkowania środków publicznych, stąd oszczędniejsze, bardziej racjonalne i ukierunkowane prorozwojowo zarządzanie zasobami publicznymi. Uwarunkowania prawne zakładają powiązanie budżetu zadaniowego z „Wieloletnim planem finansowym państwa” (WFPF), który obejmuje funkcje budżetowe określające sposoby realizacji poszczególnych celów strategicznych<sup>1</sup>, katalog mierników oraz niezbędnych wydatków. Czteroszczeblowa konstrukcja budżetu zadaniowego zawiera: funkcje, zadania, podzadania i działania. Budżet zadaniowy wprowadza gospodarowanie środkami publicznymi przez cele odpowiednio skonkretyzowane i zhierarchizowane, na rzecz osiągnięcia określonych rezultatów, realizacji zadań, mierzonych za pomocą ustalonego systemu mierników<sup>2</sup> [Dylewski 2007, Postuła, Perczyński 2009].

Wśród celów strategicznych wyróżniona została strategia „Bezpieczeństwo energetyczne i środowisko”. Zadania realizowane w ramach tej strategii zostały objęte m.in. funkcją 12. „Środowisko”. Prace wdrożeniowe przyczyniły się do wyodrębnienia w ramach tej funkcji 8 zadań. Realizacja zadań została podzielona pomiędzy dysponentów środków odpowiedzialnych za osiągnięcie przyporządkowanych celów tj. Ministerstwa Środowiska, Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz wojewodów. W latach 2009-2012 środki przewidziane na realizację wyszczególnionych zadań wzrosły trzykrotnie do poziomu 3076,9 mln zł. Podział środków pomiędzy poszczególne zadania i ich dysponentów ulegał zmianom. W ustawie budżetowej na 2012 r. ponad połowę środków funkcji 12. przewidziano na realizację zadań związanych z rozбудową infrastruktury ochrony środowiska [Parlińska, Tetwejer 2011].

W artykule przedstawiono badania dotyczące podziału środków z budżetu zadaniowego z zakresu funkcji 12. „Środowisko”. Analizę przeprowadzono na podstawie danych zawartych w ustawach budżetowych określających wydatki państwa w układzie zadaniowym za lata 2009-2012. Przedstawiono znaczenie i miejsce funkcji Środowisko w budżecie zadaniowym. Następnie podjęto szczegółową analizę podziału środków publicznych na zadania realizowane w ramach omawianej funkcji. Dokonano również prezentacji zmian wśród jednostek odpowiedzialnych za realizację poszczególnych zadań, a więc dysponentów środków w budżecie zadaniowym.

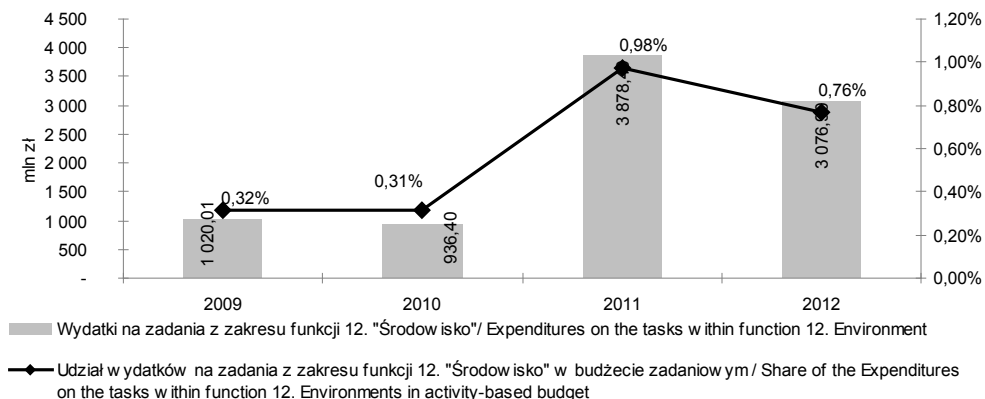
<sup>1</sup> Cele strategiczne ujęte są w dokumentach, tj. Długookresowej strategii rozwoju kraju (DSRK) – dokument horyzontalny, kompleksowy obejmujący co najmniej 15 lat, Średniookresowa strategia rozwoju kraju (ŚSRK) – dokument zawierający uzgodnienia zawarte w DSRK od 4 do 10-letniej perspektywie oraz inne strategie rozwoju – dokumenty odnoszące się do obszarów wskazanych w ŚSRK.

<sup>2</sup> Funkcje będące pierwszym poziomem klasyfikacji budżetowej odzwierciedlają strategiczne zamierzenia rządu i grupują wydatki jednego obszaru. Poszczególne funkcje składają się kilku z zadań głównych podzielnych na podzadania.

## Znaczenie funkcji „Środowisko” w budżecie zadaniowym

Ochrona środowiska i poprawa jego stanu jest bardzo ważną dziedziną działalności państwa. Celem działań podejmowanych w ramach funkcji 12. „Środowisko” jest zachowanie różnorodności biologicznej oraz zapewnienie jej trwałości i możliwości rozwoju. Funkcja ta obejmuje działalność dysponentów w zakresie ochrony, kształtowania i poprawy stanu oraz prowadzenia kontroli nad racjonalnym wykorzystaniem zasobów środowiska. Zachowanie równowagi w systemie przyrodniczym wymaga spójnego i całościowego zarządzania, zarówno dostępem do zasobów środowiska oraz likwidacją i zapobieganiem powstawania negatywnych dla środowiska skutków działalności gospodarczej, jak i racjonalnego użytkowania zasobów przyrodniczych. Wszelkie działania związane z ochroną i poprawą stanu środowiska wynikają z istniejących aktów prawnych oraz zobowiązań wynikających z członkostwa Polski w Unii Europejskiej, jak i prowadzonej współpracy międzynarodowej. Ochrona środowiska dotyczy obszarów związanych z budową, funkcjonowaniem, utrzymaniem i modernizacją obiektów oraz instalacji do zagospodarowania odpadów. Ważnymi zadaniami są działania w zakresie systemów kanalizacyjnych, oczyszczania ścieków, zwalczania i ograniczania zanieczyszczeń, przeciwdziałania zmianom klimatycznym, ochrony przyrody, ochrony lasów i gruntów leśnych, łowiectwa, ochrony przeciwpowodziowej i racjonalnego wykorzystania zasobów wodnych. W celu poprawy jakości środowiska prowadzone są kontrole przestrzegania przepisów o ochronie środowiska i racjonalnym użytkowaniu zasobów przyrody. W ramach funkcji 12. wspierane są również projekty służące ochronie przyrody i kształtowaniu różnorodności biologicznej, w tym tworzenie europejskiej sieci obszarów chronionych „Natura 2000” oraz realizowane są inicjatywy służące ochronie i kształtowaniu krajobrazu, jak również rozwojowi parków narodowych i krajobrazowych.

W „Wieloletnim planie finansowym państwa” zostały określone dwa cele w funkcji 12. Środowisko, tj.: 1) zaspokajanie potrzeb wodnych ludności i gospodarki narodowej oraz ograniczenie zagrożeń wywołanych przez powódzie i susze, w połączeniu z utrzymaniem dobrego stanu wód i związanych z nimi ekosystemów oraz 2) ochrona i poprawa stanu środowiska w szczególności przez zachowanie różnorodności oraz właściwą gospodarkę odpadami. Na realizację zadań w ramach tychże celów w latach 2009-2011 przeznaczono w: 2009 r. – 1 020,01 mld zł, 2010 r. – 936,40 mld zł, 2011 r. – 3 878,40 mld zł, 2012 r. – 3 076,90 mld zł, co stanowi 0,76% wydatków zaplanowanych w budżecie państwa na realizację wszystkich 22 funkcji w ostatnim z badanych lat (rys. 1). Prawie czterokrotny wzrost zaplanowanych wydatków na zadania z zakresu środowisko zaobserwowano w 2011 r. Wzrost ten wynika z realizacji projektów środowiskowych dofinansowanych z unijnych środków takich jak „Natura 2000”, Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko (POIiŚ), Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego i Norweskiego Mechanizmu Finansowego (MF EEOG i NMF).



Rysunek 1. Poziom i udział wydatków na zadania z zakresu funkcji 12. „Środowisko” w budżecie zadaniowym w latach 2009-2012

Figure 1. The amount and share of expenditure on tasks within the scope of objective number 12. Environment in the activity-based budget between 2009 and 2012

Źródło: opracowanie własne na podstawie ustaw budżetowych dotyczących wydatków państwa w układzie zadaniowym na lata 2009-2012

Source: own study based on ustawy budżetowe – wydatki państwa w układzie zadaniowym na lata 2009-2012

## Wydatki na zadania realizowane w ramach funkcji „Środowisko”

W ramach funkcji 12. zdefiniowano 8 zadań, które w ustawie budżetowej na rok 2012 ujęte zostały jako:

- 12.1. „Kształtowanie bioróżnorodności”;
- 12.2. „Kształtowanie jakości powietrza atmosferycznego i przeciwdziałanie zmianom klimatu”;
- 12.3. „Gospodarka zasobami i strukturami geologicznymi”;
- 12.4. „Gospodarka odpadami”;
- 12.5. „Gospodarowanie zasobami wodnymi”;
- 12.6. „Rozbudowa infrastruktury ochrony środowiska”;
- 12.7. „Kontrola, monitoring środowiska i przeciwdziałanie zagrożeniom środowiska”;
- 12.8. „Polityka ekologiczna państwa”.

Jednorazowo w 2011 r. wyszczególniono dodatkowe zadanie nr 12.9. – Informatyzacja działalności i budowa społeczeństwa informacyjnego, na którego realizację zarezerwowano 10,75 mln zł, tj. 0,28% ogółu zaplanowanych środków w ramach funkcji 12.

W latach 2009-2012 prowadzone prace wdrożeniowo-doskonalące konstrukcji budżetu zadaniowego spowodowały zmiany poziomu i struktury wydatków na realizację poszczególnych zadań. Poziom i struktura wydatków według zadań realizowanych w ramach funkcji 12. w latach 2009-2012 zostały zaprezentowane w tabeli 1 i na rysunku 2. W 2009 r. na realizację zadań z zakresu tej funkcji zaplanowano ponad miliard złotych. Największy udział w wydatkach wykazywały zadania z zakresu kształtowania bioróżnorodności (zadanie 12.1.), gospodarowania zasobami wodnymi (zadanie 12.5.) oraz kontroli, monitoringu środowiska i przeciwdziałania zagrożeniom środowiska (zadanie 12.7.). Na zadania te przewidziano odpowiednio 43,81, 34,21 i 19,65% ogółu zaplanowanych środków w ramach funkcji 12.

Zarówno w ustawie budżetowej na 2011 r., jak i na 2012 r., wśród wydatków państwa na realizację zadań z zakresu funkcji 12. „Środowisko” ponad połowę środków przewidziano na zadanie 12.6. „Rozbudowa infrastruktury ochrony środowiska”. Wzrost wydatków na realizację tego zadania jest związany z realizacją wsparcia finansowego beneficjentów realizujących projekty w ramach MF EOG i NMF 2004-2009 oraz PO IiŚ.

**Tabela 1. Poziom wydatków planowanych na zadania z zakresu funkcji 12. „Środowisko” w latach 2009- 2012**  
**Table 1. The planned expenditure for the tasks within the scope of objective number 12. „Environment” in the activity-based budget between 2009 and 2012**

Zadanie/Task	2009	2010	2011	2012
	mln zł/mln PLN			
12.1. Kształtowanie bioróżnorodności /12.1. Biodiversity management	446,8	80,0	259,9	206,5
12.2. Kształtowanie jakości powietrza atmosferycznego i przeciwdziałanie zmianom klimatu /12.2. Air quality management and climate change counteraction	9,0	3,3	4,4	15,5
12.3. Gospodarka zasobami i strukturami geologicznymi /12.3. Economy of geological resources and structures	7,9	6,0	5,8	4,9
12.4. Gospodarka odpadami /12.4. Waste management	5,0	66,8	208,2	184,5
12.5. Gospodarowanie zasobami wodnymi/12.5. Water resources management	349,0	496,8	656,6	702,8
12.6. Rozbudowa infrastruktury ochrony środowiska /12.6. Expansion of environment protecting infrastructure	0,3	80,4	2 547,5	1632,5
12.7. Kontrola, monitoring środowiska i przeciwdziałanie zagrożeniom środowiska /12.7. Control, monitoring of environment and counteracting environmental threats	200,4	221,9	174,7	320,0
12.8. Polityka ekologiczna państwa /12.8. Government environmental policy	1,6	8,0	10,5	10,1
12.9. Informatyzacja działalności i budowa społeczeństwa informacyjnego/12.9 IT and building the IT society	-	-	10,7	-
Suma/Total	1020,0	963,4	3 878,4	3076,9

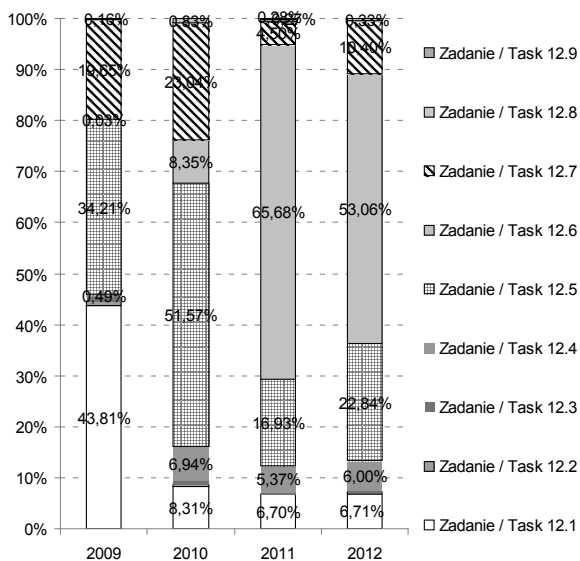
Źródło: jak na rys. 1

Source: see fig. 1

**Rysunek 2. Struktura planowanych wydatków na zadania realizowane w ramach funkcji 12. „Środowisko” w latach 2009-2012**

*Figure 2. The structure of planned expenditure for the tasks within the scope of objective number 12. „Environment” in the activity-based budget between 2009 and 2012*

Źródło: jak na rys. 1  
Source: see fig. 1

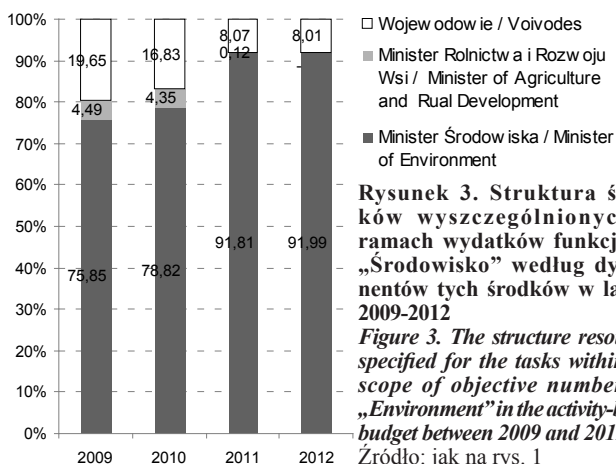


### Dysponenci środków przeznaczonych na realizację zadań z zakresu funkcji 12. „Środowisko”

W ramach realizacji poszczególnych zadań funkcji 12. „Środowisko” odpowiednie resorty zostały wyposażone w środki finansowe, tj.: Ministerstwo Środowiska, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz wojewodowie<sup>3</sup>. Rysunek 3 przedstawia podział środków pomiędzy dysponentów zobowiązanych do realizacji zadań z zakresu tej funkcji.

Analiza danych zawartych w tabeli 2 i na rysunku 3 wykazało, że Ministerstwo Środowiska otrzymuje znaczącą część środków przeznaczoną na realizację zadań z zakresu tejże funkcji, tj.: w 2009 r. – 75,85% środków, 2010 r. – 78,82%, w 2012 r. – 91,81% oraz w 2012 r. – 91,99%. W 2009 r. Ministerstwo Środowiska skupiło się na realizacji działań z zakresu kształtowania bioróżnorodności oraz gospodarki zasobami wodnymi, przeznaczając na ten cel odpowiednio: 39,68 i 33,91% środków przeznaczonych na realizację zadań z zakresu funkcji 12. W roku 2010 najwięcej środków zostało przeznaczonych na działania zmierzające do kształtowania, ochrony i wykorzystania zasobów wodnych, utrzymania powierzonego mu majątku związanego z gospodarką wodną, ochroną przeciwpowodziową oraz przeciwdziałaniem skutkom suszy – ponad 50,11% środków, tj. 469,2 mln zł.

Wojewodowie oraz Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi dysponowali środkami w wysokości 246,2 mln zł w 2009 r. oraz 198,3 mln zł w 2010 r., z czego najwięcej środków zostało przeznaczonych na kontrolę, monitoring środowiska i przeciwdziałanie zagrożeniom środowiska (ponad 18% środków) oraz kształtowanie bioróżnorodności (2009 r. – 4,13%, 2010 r. – 2,53%).



**Rysunek 3. Struktura środków wyszczególnionych w ramach wydatków funkcji 12. „Środowisko” według dysponentów tych środków w latach 2009-2012**

*Figure 3. The structure resources specified for the tasks within the scope of objective number 12. „Environment” in the activity-based budget between 2009 and 2012*

Źródło: jak na rys. 1  
Source: see fig. 1

<sup>3</sup> Do grupy podmiotów odpowiedzialnych za realizację zadań z zakresu funkcji 12. „Środowisko” zalicza się dysponentów części budżetowych, tj.: Gospodarka wodna – część 22., Rolnictwo – część 32., Środowisko – część 41. oraz Województwa – część 85. Dysponentem środków części 22. i 41. jest Ministerstwo Środowiska, części 32. – Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, a części 85. – wojewodowie.

**Tabela 2. Dysponenci środków wyszczególnionych w ramach zadań funkcji 12. „Środowisko” w latach 2009-2012**  
**Table 2. Disposer of the resources specified for the tasks within the scope of objective number 12. „Environment**  
**„in the activity-based budget between 2009 and 2012**

Zadanie/ Task	Dysponent środków/Resource Granting Agency	2009	2010	2011	2012
		mln zł/mln PLN			
12.1	Ministerstwo Środowiska/Ministry of Environment Wojewodowie/Voivodes	404,7	56,4	237,4	181,7
		42,2	23,7	22,5	24,8
12.2		2,2	2,2	2,3	13,3
		6,5	1,1	2,1	2,2
12.3		7,5	5,4	4,9	4,2
		0,3	0,6	0,9	0,7
12.4		3,6	65,9	205,4	183,4
		1,4	0,9	-	1,1
12.5		345,8	469,2	501,5	701,0
		3,1	0,6	155,1	1,9
12.6	0,3	79,5	2 547,5	2 333,5	
	-	0,9	-	-	
12.7	Ministerstwo Środowiska/Ministry of Environment	7,7	51,5	38,1	48,2
	Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi/ Ministry of Agriculture and Rural Development	45,8	40,7	4,5	-
	Wojewodowie/Voivodes	146,9	129,8	132,0	271,8
12.8	Ministerstwo Środowiska/Ministry of Environment	1,6	8,0	10,5	10,1
12.9		-	-	10,7	-

Źródło: jak na rys. 1

Source: see fig. 1

W latach 2011-2012 najwięcej środków Ministerstwo Środowiska przeznaczyło na realizację działań w ramach zadania 12.6. „Rozbudowa infrastruktury ochrony środowiska oraz 12.5. „Gospodarowanie zasobami wodnymi”, co odpowiednio stanowi: 65,73% (2011 r.), 61,77% (2012 r.) oraz 12,94% (2011 r.), 18,55% (2012 r.) środków zadeklarowanych na realizowanie funkcji 12.

Pozostali dysponenci mają środki w wysokości 302,5 mln zł (w 2011 r. – 317,2 mln zł), które przeznaczone są głównie na realizację działań z zakresu kształtowania bioróżnorodności, gospodarki odpadami oraz kontroli, monitoringu środowiska i przeciwdziałaniu zagrożeniom środowiska. W 2011 r. wojewodowie dysponowali również znacznymi środkami (155,1 mln zł) na realizację zadań z zakresu gospodarowania zasobami wodnymi.

## Podsumowanie

Wyniki analizy danych dotyczących planowanych wydatków państwa na zadania z zakresu funkcji 12. „Środowisko” pozwalają stwierdzić, że:

- nastąpił wzrost poziomu i udziału wydatków na zadania z omawianego zakresu; w badanym okresie wydatki na zadania z zakresu środowiska wzrosły trzykrotnie z poziomu 1020,01 mln zł w 2009 r. do 3076, 93 mln zł w 2012 r.;
- istotnym źródłem finansowania tych zadań jest dofinansowanie z budżetu środków europejskich; w 2012 r. unijne środki stanowiły 80% planowanych wydatków na zadania z zakresu funkcji 12. „Środowisko”;
- głównym dysponentem środków jest minister właściwy do spraw środowiska; w 2012 r. – 91,99% ogółu środków zostało postawionych do dyspozycji Ministerstwa Środowiska;
- prace wdrożeniowe budżetu zadaniowego przyczyniły się do wyodrębnienia 8 zadań realizowanych w ramach funkcji 12., z których od 2 lat priorytetowym zadaniem jest zadanie 12.6. „Rozbudowa infrastruktury ochrony środowiska”; w 2012 r. ponad połowa środków przewidzianych na funkcję „Środowisko” zastała zaplanowana na realizację tego zadania.

## Literatura

- Dylewski M.** 2007: Planowanie budżetowe w podsektorze samorządowym. Uwarunkowania procedury, modele. Difin, Warszawa.
- Parlińska A., Tetwejer U.** 2011: Zmiany celów i mierników rezultatów poszczególnych zadań z zakresu środowiska. *Zeszyty Naukowe SGGW*, Warszawa, 67-79.
- Postuła M., Perczyński P.** 2009: Wdrażanie budżetu zadaniowego. Semper, Warszawa.
- Ustawy budżetowe – wydatki państwa w układzie zadaniowym na lata 2009-2012. Ministerstwo Finansów.

## Summary

*The article assesses the distribution of budget funds to tasks related to the function 12 Environment in 2009-2012. The analysis was based on data contained in the budget acts – government spending within the system of activity-based budget. The first part presents the importance of environmental function in the activity-based budget. The second part highlights the distribution of public resources to various tasks carried out under the environmental function and the resource granting agencies.*

### Adres do korespondencji:

dr inż. Agnieszka Parlińska, mgr Urszula Tetwejer  
Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie  
Wydział Nauk Ekonomicznych  
Katedra Polityki Europejskiej, Finansów Publicznych i Marketingu  
Zakład Prawa i Finansów  
ul. Nowoursynowska 166  
02-787 Warszawa  
e-mail: agnieszka\_parlinska@sggw.pl, urszula\_tetwejer@sggw.pl