

Rola budżetu zadaniowego w systemie kształtowania i oceny sprawności zarządzania jednostkami sektora finansów publicznych

Artur Bartoszewicz
26 kwiecień 2012

Nowoczesne podejście do zarządzania finansami publicznymi – pożądana optyka

Punkt wyjścia 1/5

- **Państwo** opiera się na **umowie społecznej**, w ramach której **część dóbr i usług** nie jest świadczona przez obywateli na własny rachunek, lecz przez wybraną część obywateli (administrację publiczną) wobec części lub całości społeczeństwa.
- Obecność Państwa w życiu członka tej społeczności ograniczone powinno być do **zasady gwarantowania większej sprawności** w dostarczaniu dóbr i usług przez Państwo niż indywidualnie przez obywatela lub też **braku możliwości świadczenia** takich usług samodzielnie przez jednostkę.

Punkt wyjścia 2/5

- Obywatele są **świadomi** swych potrzeb i potrafią je **artykułować** w procesie wyboru swych przedstawicieli do struktur władzy.
- Wybrani przedstawiciele społeczeństwa **zachowują zobowiązanie** wyborcze w procesie podejmowania decyzji o kierunkach podejmowanych działań podczas sprawowania władzy.
- Administracja jest nie tylko **narzędziem władzy** do świadczenia usług publicznych, lecz również **kreatorem działań i gwarantem** efektywności i sprawności świadczenia usług publicznych – menadżerem zasobów społecznych, gospodarczych i przestrzennych.

Punkt wyjścia 3/5

- **Kierunki i zasady** dostarczanych przez administrację publiczną dóbr i usług publicznych są **jednoznaczne i transparentne**.
- Potrzeby społeczne **wzrastają szybciej** niż możliwości ich zaspokajania, zaś gromadzone zasoby do ich zaspokajania są **ograniczone i rosną wolnie** od skali wzrostu potrzeb co wymusza na władzy **maksymalizowanie sprawności działania**.

Punkt wyjścia 4/5

- Zapewnienie możliwości dostarczania dób i usług **wymaga poboru** dochodów publicznych, zaś te uzasadniamy koniecznością wykonania **konkretnych zadań publicznych**.
- Wykonanie zadań wymaga **wydatkowania** zebranych zasobów. Wydatkowanie powinno bezwzględnie **spełniać zasadę**: na co zostało pobrano na to wydajemy.
- Aby sprawnie wydawać należy **zarządzać**.

Punkt wyjścia 5/5

- **Zarządzanie wymaga jednak określenia:**
 - jednoznacznych **funkcji państwa** w relacji z obywatelem;
 - przyczyn i kierunków niezbędnych interwencji w oparciu o zidentyfikowane **potrzeby i problemy**;
 - **celów (rezultatów)** podejmowanych aktywności i ich **miar**,
 - środków realizacji ujętych w postaci **działań**;
 - działań sklasyfikowanych w transparentny system budżetowy – w formie **zadań i podzadań** stawianych przed administracją;
 - zasad **monitoringu i ewaluacji** podejmowanych przez administrację działań i osiąganym celów (rezultatów);
 - metod **kontroli** przyjętego systemu **zarządzania**.

Od czego odchodzimy?

- Administrowania na hierarchii przy użyciu rocznego narzędzia budżetowego o niskiej użyteczności zarządczej; niegwarantującego w sposób wystarczający możliwości oceny celowości ponoszonych wydatków oraz ich skuteczności;
- Kierowania w stylu biurokratycznym w oparciu o dominację i podporządkowanie;
- Ograniczenia celu działania administracji do utrwalania porządku w oparciu o stosowane procedury i generowane produkty.

Do czego zmierzamy?

- Aktywnego zarządzania opartego na analizie informacji rynkowej i potrzeb społecznych;
- Wdrożenia menadżerskich metod zarządczych akceptujących konkurencję i współpracę w ramach systemu administracji publicznej;
- Oczekiwanego społecznie wywoływania zmian w kierunku osiągania postulowanych efektów i rezultatów z działań administracji publicznej na rzecz obywatela i społeczeństwa.

Czym dysponowaliśmy?

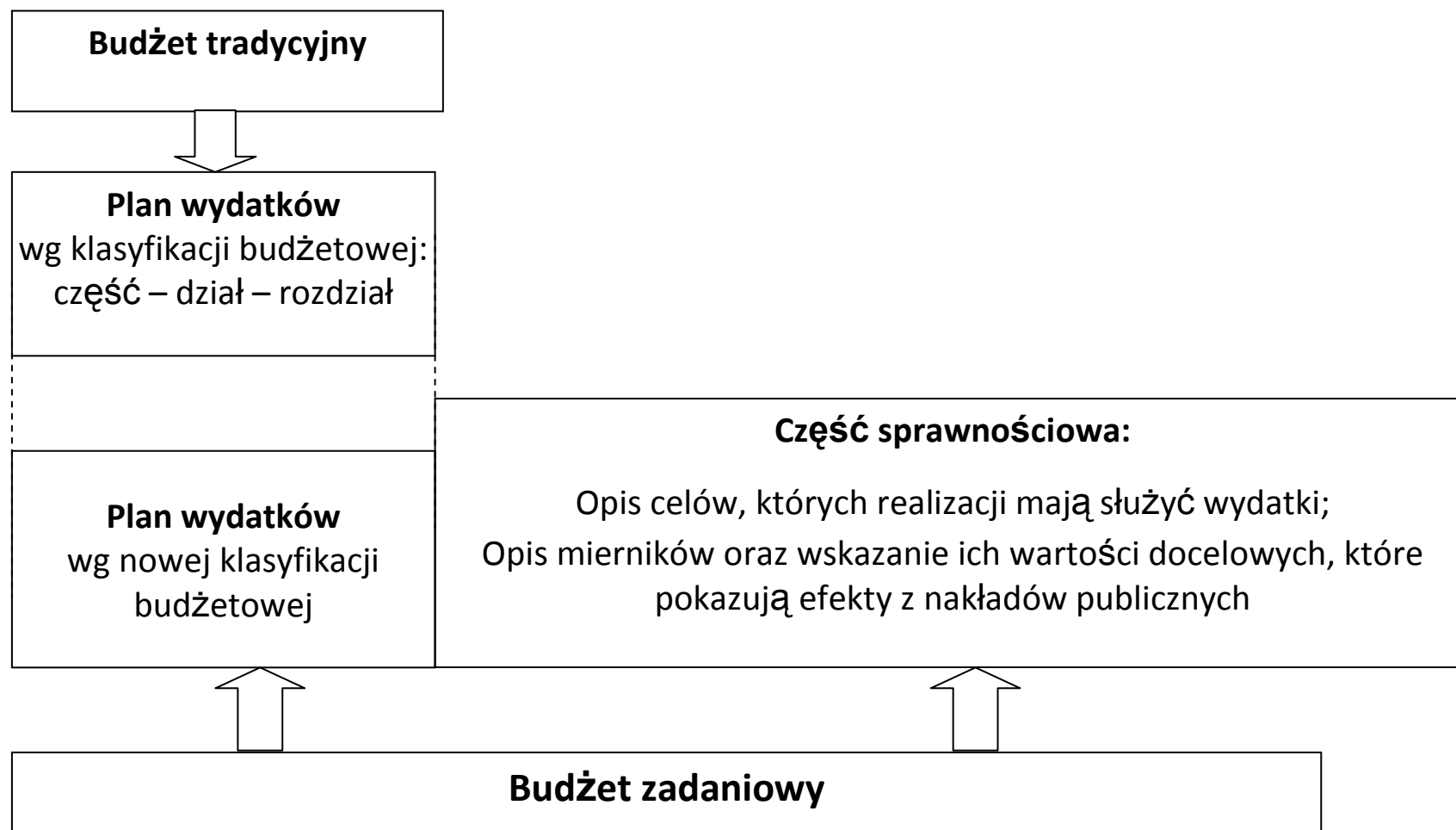
- Rocznymi narzędziami administrowania zasobami publicznymi ograniczonymi do identyfikacji zasobów finansowych, ignorującymi ocenę zasobów: rzeczowych, ludzkich i formalno-prawnych;
- Systemami kontroli ograniczonych do oceny zasobów finansowych poszukujących winnych niepożądanych zdarzeń a nie kształtujących prawidłowe postawy i postępowanie.
- Hierarchizowaną w układzie monocentrycznym administracją publiczną niedostosowaną strukturą do zarządzania przez cele.

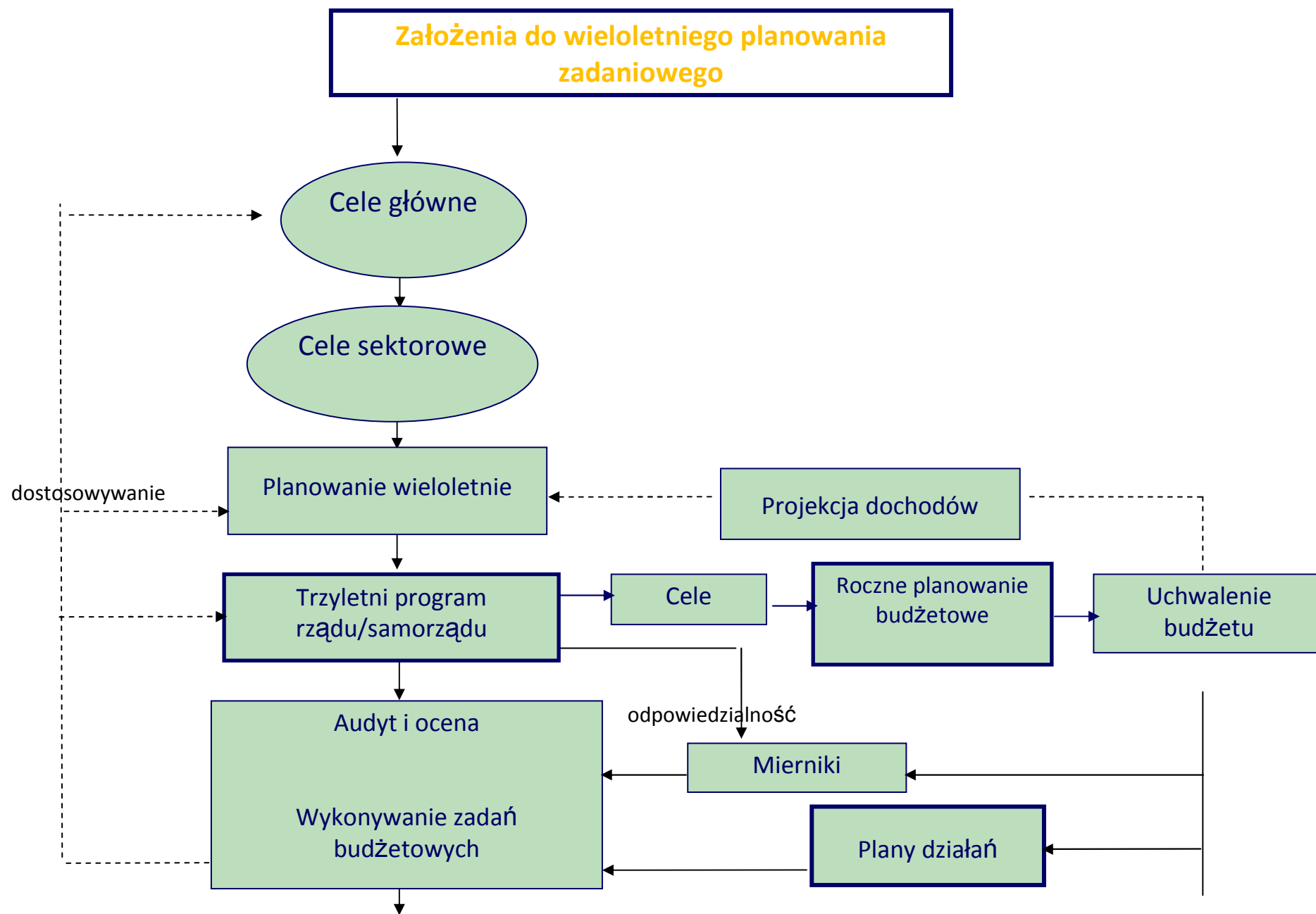
Czego potrzebujemy?

- Pełnego systemu zarządzania strategicznego i operacyjnego na poziomie państwa opartego na nowoczesnych narzędziach i metodykach zarządczych;
- Zintegrowania posiadanych elementów systemu: budżetowania zadaniowego, kontroli zarządczej, systemów jakości i standaryzacji usług publicznych, planowania i programowania wieloletniego itp.
- Wdrożenia systemów kontroli poszukujących skutecznych rozwiązań i kształtujących pożądane postawy urzędnika-menedżera zasobu publicznego.
- Kreatywności i uwolnienia myśli menedżerskiej.

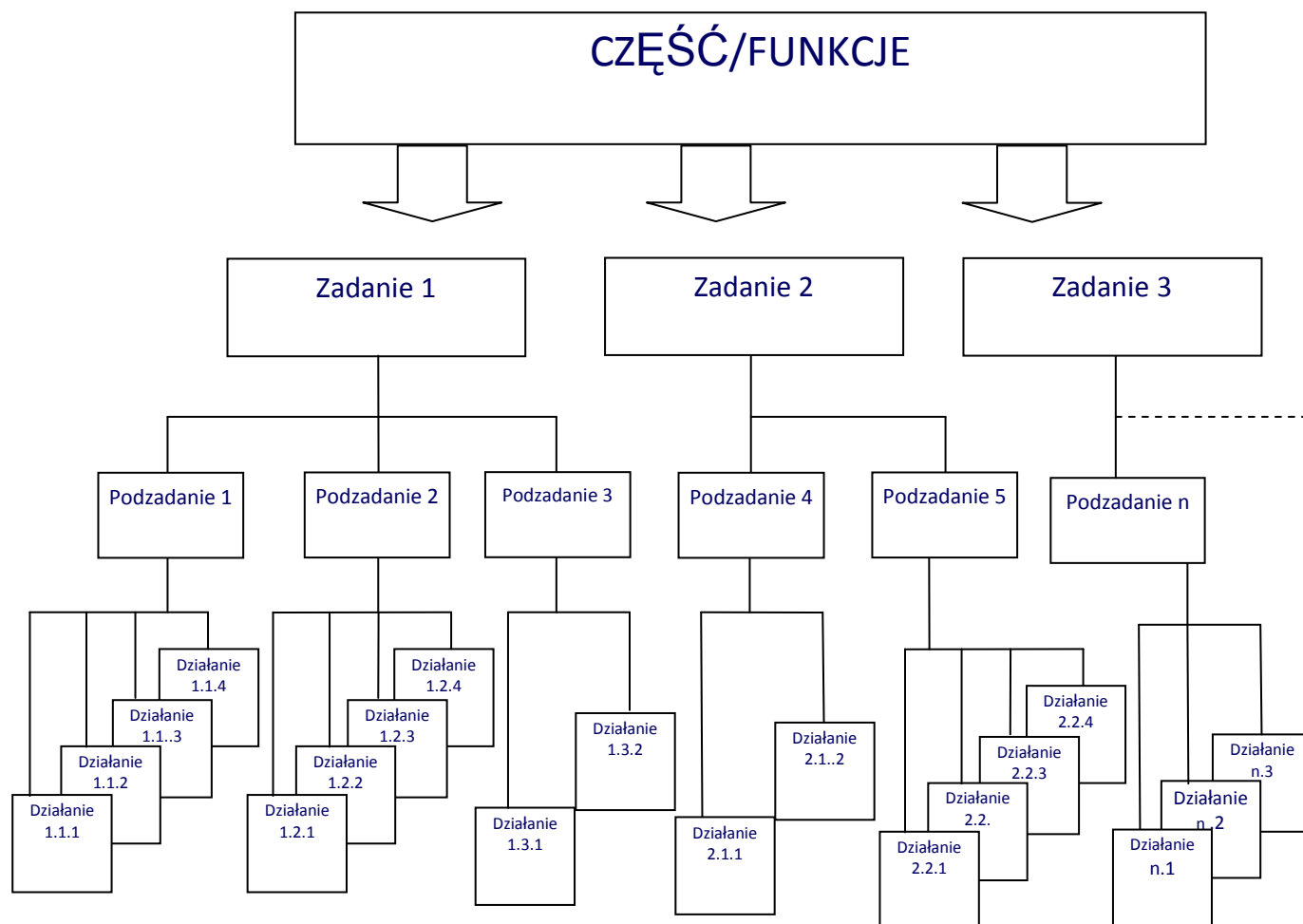
Krajowe podejście metodyczne do konstruowania budżetu zadaniowego

BZ a BT

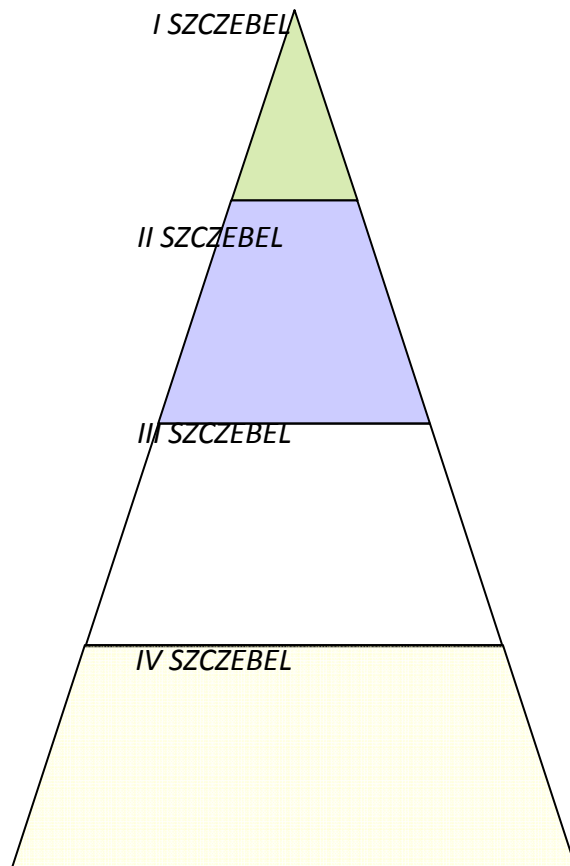




Struktura Budżetu Zadaniowego



KLASYFIKACJA



- **funkcje państwa** oznaczające poszczególne obszary działań państwa
- **zadania** grupujące wydatki według celów
- **podzadania** – grupujące działania umożliwiające realizację celów zadania.
- **działania** – najniższy szczebel o charakterze wykonawczym

Definicje

- **budżet zadaniowy** jest skonsolidowanym planem wydatków, o którym mowa w art. 142 pkt 11 ustawy o finansach publicznych;
- **funkcje państwa**, o których mowa w art. 2 pkt. 3 ustawy o finansach publicznych, tworzą główną jednostkę klasyfikacji zadaniowej i grupują wydatki/koszty jednego obszaru działalności państwa. Zestawienie funkcji zamieszczono w załącznikach nr 65-67 do rozporządzenia;
- **zadania**, o których mowa w art. 2 pkt 3 ustawy o finansach publicznych, tworzą drugi szczebel klasyfikacji zadaniowej – przypisuje się do nich środki finansowe przeznaczone na realizację celów funkcji państwa, w ramach której zostały wyodrębnione. Zadanie stanowi zespół podzadań, których realizacja wpływa na osiągnięcie celów określonych na szczeblu zadania. Zestawienie zadań zamieszczono w załącznikach nr 65-67 do rozporządzenia;

c.d.

- **podzadania** tworzą niższy, trzeci szczebel klasyfikacji zadaniowej o charakterze operacyjnym – przypisuje się do nich wydatki/koszty, służące realizacji celów zadania, w ramach którego zostały one wyodrębnione. Podzadanie stanowi zespół działań, których realizacja wpływa na osiągnięcie celów określonych na szczeblu podzadania. Zestawienie podzadań zamieszczono w załącznikach nr 65-67 do rozporządzenia.
- **działania** tworzą najniższy szczebel klasyfikacji zadaniowej na poziomie operacyjnym. Działania obejmują wszystkie najważniejsze elementy procesu służącego osiągnięciu celu szczegółowego podzadania oraz wpływającego na osiągnięcie celu zadania. Na poziomie działań wyszczególnione zostanie rozróżnienie typów wydatków ze względu na ich treść ekonomiczną. Zestawienie działań zamieszczono w Formularzu BZ-1 do rozporządzenia;

c.d.

- **cel** – wynikający z analizy potrzeb społecznych stan rzeczy, który zamierza osiągnąć dysponent środków publicznych, zgodny z celami określonymi w strategii rozwoju i programach rozwoju, o których mowa w ustawie z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2009 r. Nr 84, poz. 712 z późn. zm.);
- **miernik** – stopień realizacji celu działalności państwa, oznaczający wartościowe (ilościowe) lub opisowe określenie bazowego i docelowego poziomu efektów z poniesionych nakładów;
- **jednostka realizująca** zadanie, podzadanie i działanie – dysponent części budżetowej, a w zakresie środków publicznych jednostek sektora finansów publicznych ujmowanych w ich planach finansowych, o których mowa w art. 32 ustawy o finansach publicznych, w tym środków przekazywanych tym jednostkom z budżetu państwa – te jednostki;
- **jednostka sektora finansów publicznych** (jednostka) – jednostka sektora finansów publicznych, o której mowa w art. 9 pkt 5-7 i 14 ustawy o finansach publicznych, tj. odpowiednio: państwowy fundusz celowy, agencja wykonawcza, instytucja gospodarka budżetowej lub państwowa osoba prawna.

Zasady konstruowania struktury układu zadaniowego

- Konstruując strukturę układu zadaniowego dysponent części budżetowej wykazuje zadania, podzadania i działania, które będą finansowane ze środków ujętych w danej części budżetowej, środków publicznych ujętych w planach finansowych państwowych funduszy celowych, których jest dysponentem oraz planach finansowych nadzorowanych przez dysponenta jednostek sektora finansów publicznych, o których mowa w art. 9 pkt 5, 6 i 14 ustawy o finansach publicznych;

Zadania

- Zadania tworzy się uwzględniając:
 - podział na działy, o których mowa w ustawie z 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 1997 r. Nr 141, poz. 943), w ten sposób, że zadanie zawiera się w zakresie jednego działu, z tym zastrzeżeniem, że sprawy przedmiotowo tożsame a objęte zakresami różnych działów ujmuje się w ramach tego samego zadania,
 - zakresy działalności administracji rządowej nieobjętej zakresem działów administracji rządowej na podstawie art. 33a ustawy o działach administracji rządowej,
 - niezależny charakter organów wymienionych w art. 139 ust 2 ustawy o finansach publicznych.
- Dla każdego zadania określa się:
 - jeden cel, który planuje się osiągnąć w wyniku realizacji zadania,
 - nie więcej niż dwa mierniki określające stopień realizacji każdego celu.

Zadania c.d.

- Dla każdego zadania dysponent części budżetowej/jednostka sektora finansów publicznych określa:
 - planowane wydatki/koszty na dany rok budżetowy i dwa kolejne lata stanowiące sumę wydatków planowanych na poziomie podzadań,
 - źródła finansowania planowanych wydatków,
 - jednostki realizujące zadanie;
- zadanie może jednocześnie obejmować działania finansowane w całości ze źródeł krajowych i działania realizowane w ramach programów operacyjnych, o których mowa w rozdziale 3 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju;

Zadania priorytetowe

- Minister kierujący działem/działami administracji rządowej wskazuje jedno zadanie priorytetowe, a w przypadku, gdy jest dysponentem więcej niż jednej części budżetowej nie więcej niż dwa zadania priorytetowe.
- Zadaniem priorytetowym powinny być w pierwszej kolejności zadania, które posiadają cele realizujące w sposób istotny cele, o których mowa w strategii rozwoju i programach rozwoju, o których mowa w ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju.

Podzadania/działania

- Podzadania tworzy się grupując działania, których realizacja wpływa na osiągnięcie celów określonych na szczeblu zadania.
- Tworząc działania dysponent/jednostka sektora finansów publicznych grupuje czynności o podobnym zakresie przedmiotowym, wpisujące się w zakres realizowanego podzadania, w sposób syntetyczny, umożliwiając wszystkim jednostkom realizującym taki sam zakres czynności przypisanie wydatków.
- Ponadto działanie powinno być utworzone w taki sposób, aby przepływy środków publicznych wykazywane były w tych samych działaniach przez jednostki przekazujące środki w ramach sektora i jednostki wydatkujące te środki;

Podzadania/działania c.d.

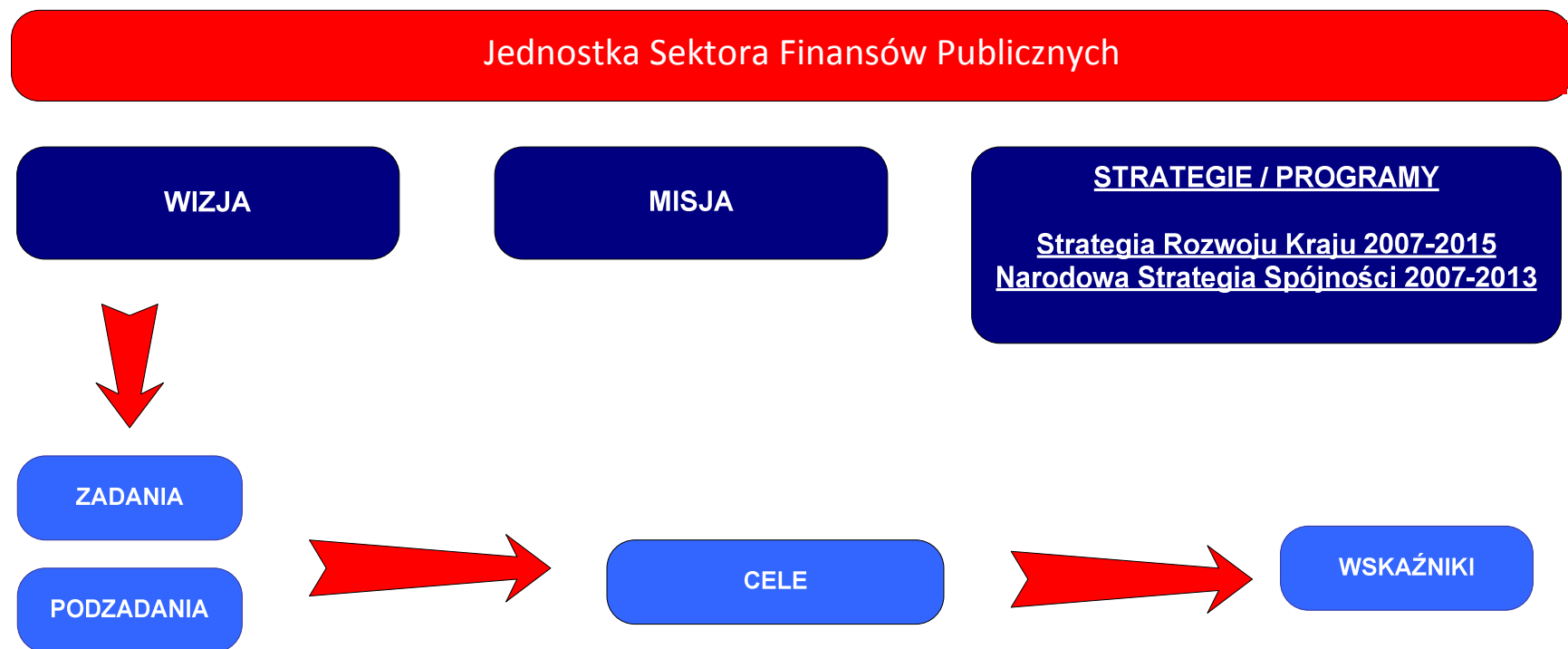
- Dysponent części budżetowej/jednostka sektora finansów publicznych wykazuje na formularzu BZ-1/BZ-JSFP realizowane działania zgodnie z załącznikiem nr 65 do rozporządzenia, a w zakresie funkcji 1-21, w przypadku realizacji działań nie ujętych w załączniku, dysponent/jednostka dopisuje je jako kolejne działania po uzgodnieniu z Koordynatorem Krajowym Budżetu Zadaniowego.
- Dysponent części budżetowej/jednostka sektora finansów publicznych dla każdego realizowanego podzadania określa działania, a dla każdego podzadania/działania:
 - cel, który planuje osiągnąć w wyniku jego realizacji,
 - miernik określający stopień realizacji celu,
 - planowane wydatki na dany rok budżetowy i dwa kolejne lata,
 - źródła finansowania planowanych wydatków,
 - Jednostki realizujące podzadanie/działanie.
- Dysponent części budżetowej wykazuje zadania, podzadania i działania dla każdej części budżetowej odrębnie.

Struktura Funkcji 22. Planowanie strategiczne oraz obsługa administracyjna i techniczna

- Funkcja 22 ma strukturę zamkniętą i obejmuje działania mające charakter wspólny (ogólny) dla zadań realizowanych w ramach całej części budżetowej lub całej jednostki oraz działania, których pomiar oraz przypisanie do poszczególnych zadań nie są na tyle istotne, żeby były ekonomicznie uzasadnione.
- Zamknięty wykaz działań wyodrębnionych w ramach funkcji 22. zamieszczony został w załączniku nr 65 do rozporządzenia.
- Wydatki przypisywane do działań w Funkcji 22. określono w ust. 10 pkt 3.
- Wydatki na działania, które nie mają charakteru wspólnego dla zadań realizowanych w ramach całej części budżetowej bądź też całej jednostki należy obligatoryjnie umieścić w zakresie odpowiednich zadań merytorycznych w funkcjach innych niż funkcja 22.

Wyznaczanie celów, monitoring i
ewaluacja mierników i
konstruowanie klasyfikacji
zadaniowej pod narzędzia
zarządcze dedykowane
administracji

Schemat Budżetu Zadaniowego



Misja

- Określa **powód istnienia** organizacji, który jest kluczowy i najistotniejszy.
- Opisuje **cele organizacji** (podstawowe funkcje pełnione dla społeczeństwa) w zakresie świadczonych usług dla swoich klientów.

Misja - Tworzenie

Podstawowe pytania zadawane przy tworzeniu Misji:

1. Czym się zajmujemy?
2. Jaką „wartość” oferujemy naszym klientom?
3. Czym powinniśmy się zajmować?

Wizja

- Określa **intencje organizacji**, gdzie ma się znaleźć za kilka lat.

Problem

- Opis sytuacji bieżącej, realnie istniejącej
- Prawdziwy !
- Negatywny !
- Istotny !
- Problem kluczowy - max przyczyn i max skutków

Cel

Pozytywne wyobrażenie przyszłości, musi być:

- ✓ Osiągalny i pożądaný!
 - ✓ Mierzalny i określony w czasie!
 - ✓ cel powinien wynikać z problemów i być na nie odpowiedzią, tzn. przyczyniać się do ich rozwiązywania;
- ✓ Cel ≠ Środek
- ✓ Co mam zrobić by osiągnąć cel ?
 - ✓ Czy jak to zrobię to co założyłem to wystarczy do jego osiągnięcia ?

Definiowanie celów

- Dla każdego z zadań administracji rządowej, minister kierujący działem, w związku z art. 34 i 38 ustawy o działach administracji rządowej, określa jeden cel, z zastrzeżeniem pkt 2;
- Dla każdego z zadań utworzonych na podstawie ust. 2 pkt 2 lit. b i c podmioty, o których mowa w art. 33a ustawy o działach administracji rządowej albo organy, o których mowa w art. 139 ust. 2 ustawy o finansach publicznych – wskazane w formularzu BZ-1, określają jeden cel;
- Dysponent części budżetowej/jednostka sektora finansów publicznych określa cele i mierniki jedynie dla podzadań oraz działań bez wyznaczania ich na poziomie funkcji i zadań, z uwzględnieniem pkt 1 i 2;

Definiowanie celów c.d.

- Dysponent części budżetowej/jednostka sektora finansów publicznych dla każdego podzadania i działania ustala po nie więcej niż jednym celu, który zamierza osiągnąć w wyniku jego realizacji;
- Dysponent części budżetowej/jednostka sektora finansów publicznych formułując cele, powinien zapewnić ich zgodność ze szczegółowymi zasadami definiowania celów dla jednostek sektora finansów publicznych określonymi w ust. 5;
- Jeżeli ustalone przez dysponenta części budżetowej/jednostkę sektora finansów publicznych cele na poziomie podzadań i działań nie spełniają standardów, o których mowa w pkt 3, Koordynator Krajowy Budżetu Zadaniowego w porozumieniu z właściwym ministrem kierującym danym działem administracji rządowej, w ramach którego zawierają się zadania, w których wyodrębniono te podzadania i działania dokonuje ich zmiany w sposób zapewniający ich zgodność z tymi standardami;

*Szczegółowe zasady definiowania
celów dla jednostek sektora
finansów publicznych*

istotne

- tzn. obejmować najważniejsze obszary działalności dysponenta. Jednocześnie cele powinny odzwierciedlać istotne potrzeby społeczno-gospodarcze kraju, zawarte m.in. w aktualnych - podczas opracowywania materiałów do ustawy budżetowej – dokumentach strategicznych i programowych rządu .
- Cel musi być postrzegany jako potrzebny zarówno z punktu widzenia społeczeństwa, jak również jednostek go realizujących.
- Powinien w sposób istotny (skala oraz zakres czasowy oraz przedmiotowy rezultatu) przyczyniać się do zaspokojenia potrzeb społecznych w zakresie danej polityki państwa. W szczególności istotność celów w budżecie zadaniowym powinna wiązać się na poziomie:
 - zadań – w przypadku jeśli dany cel zadania w sposób istotny przyczynia się do realizacji celów określonych w dokumentach programowych i strategicznych rządu;
 - podzadań – w przypadku jeśli, osiągnięcie danego celu jest ważne dla realizacji celu nadrzędnego – tj. celu zadania, do którego przypisane jest dane podzadanie;
 - działań – jeśli osiągnięcie celu działania przyczynia się w sposób rzeczywisty do osiągnięcia celu podzadania

precyzyjne i konkretne

- tzn. odnosić się bezpośrednio do podstawowego, zamierzonego wyniku realizacji zadań i podzadań.
- Należy je formułować w sposób jasny i zapewniający ich jednoznaczną interpretację.
- Należy unikać zbyt szczegółowych, obszernych definicji, a także technicznych skrótów bez zamieszczenia ich objaśnienia w komentarzu do formularza .
- Celem nie powinno być samo działanie/czynność realizowane przy użyciu wydatków, ale rezultat/efekt interwencji państwa wykonywanej przy użyciu tych środków.
- Cel powinien zawierać w sobie opis przedmiotu lub stanu rzeczy, które mają być wynikiem realizacji zadania/podzadania/działania;

spójne

- tzn. zapewniające odpowiednią spójność z treściami określonymi w dokumentach strategicznych i programowych rządu, a zarazem wzajemną zgodność celów w ramach hierarchii struktury budżetu zadaniowego.
- Każdy z celów sformułowanych dla podzadań powinien być zgodny z celem nadrzędnym – tj. z celem zadania, które te podzadania współrealizują.
- Cele umieszczone w zadaniowym planie wydatków, w poszczególnych zadaniach i podzadaniach powinny być sformułowane w taki sposób, aby wzajemnie nie powielały się nazwą, treścią oraz kierunkiem interwencji;

mierzalne

- tzn. sformułowane tak, aby stopień ich osiągnięcia był możliwy do zmierzenia za pomocą mierników, odpowiednich dla danego poziomu struktury zadaniowego planu wydatków, dla których dostępne są dane zarówno na etapie planowania, jak i w momencie realizacji budżetu.
- Jedynie w wyjątkowych przypadkach, cele mogą być opierane na pomiarze logicznym lub opisowej charakterystyce bądź też własnej skali pomiaru (np. stopień realizacji celu: zły, dostateczny, dobry, b. dobry);

określone w czasie

- tzn. cel powinien uwzględniać okres, w którym ma być realizowany.
- Podczas formułowania celu powinno się w sposób realistyczny określić możliwość pełnego osiągnięcia celu.
- W przypadku dopuszczenia możliwości częściowego osiągnięcia celu (np. etapami), możliwość taka powinna być określona w treści celu (np. do końca 2013 r. zwiększenie o X% liczby szkół posiadających pracownię internetowe, w celu osiągnięcia w 2015 r. X% tego typu szkół.
- Cel powinien odnosić się do terminu, bądź okresu wyznaczonego w przyszłości, w kontekście stanu istniejącego w chwili obecnej, tj. opisywanego przez wartość bazową dobranego do tego celu miernika;

realistyczne

- tzn. cele powinny być sformułowane w taki sposób, aby już w założeniu brać pod uwagę ocenę ryzyka wiążącego się z procesem ich realizacji. Jednakże cel powinien oscylować wokół spodziewanych pozytywnych wyników wykonania zadania, a nie minimum zapewniającego pewność osiągnięcia celu.
- Cele powinny być w miarę możliwości ambitne – tj. zakładać rozwój/postęp wyników w obszarze danej polityki – a nie jedynie utrzymywać stan obecny w tym zakresie.
- Postęp nie jest konieczny jedynie w takich przypadkach, gdy np. wyniki danej działalności kształtują się na poziomie optymalnym dla możliwości realizującego/ych zadanie, a założeniem celu jest utrzymanie, lub uzasadnione ograniczenie poziomów (np. w przypadku ograniczenia finansowania zadania, nieprzewidzianych sytuacji nadzwyczajnych itp.) osiągniętych w poprzednich okresach sprawozdawczych.

Formułowanie celów

		Merytoryczne zasady formułowania celów (zasada Druckera)				
		Istotność	Operatywność	Koncentracja sił	Zrównoważenie potrzeb	Kompleksowość
Techniczne kryteria formułowania celów (zasady SMART)	Konkretność	Czy cel jasno i w zrozumiały sposób określa, co chcemy osiągnąć?	Czy cel daje się jasno podzielić na konkretne zadania?	Czy zapis celu pozwala na hierarchizację celu w porównaniu z innymi?	Czy cel uwzględnia równowagę pomiędzy różnymi potrzebami?	Czy cel uwzględnia wpływ na inne obszary państwa?
	Mierzalność	Czy realizacja celu jest możliwa do weryfikacji w przejrzysty sposób?	Czy cel daje się rozpisać na mierzalne zadania szczegółowe?	Czy cel jest mierzalny ilościowo ewentualnie jakościowo?	Czy mierniki mają charakter kompleksowy i uwzględniają różne potrzeby?	Czy mierniki uwzględniają efekty dla innych obszarów?
	Akceptowalność	Czy cel wynika z dialogu politycznego i społecznego (z interesariuszami)?	Czy cel jest akceptowalny przez wszystkie kluczowe podmioty realizujące?	Czy koncentracja środków w danej dziedzinie rodzi napięcie w innych?	Czy realizacja celu prowadzi do napięć w innych obszarach aktywności państwa?	Czy cel jest spójny z celem generalnym i strategicznymi?
	Realistyczność	Czy cel wynika z realistycznej oceny możliwości i zadań państwa?	Czy podmioty realizujące mają rzeczywisty wpływ na sytuację?	Czy cel ma zapewnione odpowiednie środki budżetowe dla realizacji?	Czy cel realistycznie uwzględnia możliwości godzenia różnych potrzeb?	Czy cel jest spójny z innymi celami państwa?
	Określoność w czasie	Czy sformułowanie celu odpowiada czasowemu charakterowi problemów?	Czy cel ma zapewniony wystarczający czas na realizację?	Czy realizacja celu umożliwia odpowiedni rozkład nakładów w czasie?	Czy cel uwzględnia czasowy wpływ na inne obszary aktywności państwa?	Czy realizacja celu jest skoordynowana z rozkładem czasowym realizacji innych celów?

Definiowanie i zasady definiowania mierników

- dla każdego celu zadania, podzadania i działania ustala się stopień jego realizacji poprzez dobór adekwatnych mierników;
- dla celu każdego zadania, określonego zgodnie z ust. 4 pkt 1-2, podmiot określający cel ustala nie więcej niż dwa mierniki;
- dysponent części budżetowej/ jednostka sektora finansów publicznych dla każdego określonego zgodnie z ust. 4 pkt 4 celu podzadania lub działania wyznacza nie więcej niż po jednym mierniku;
- mierniki użyte przez dysponenta/jednostkę powinny:
- umożliwiać rzetelne i obiektywne określanie stopnia realizacji celów tj. mierzyć skuteczność i / lub odpowiednio do specyfiki (charakteru) danego celu – mierzyć efektywność realizacji zadań realizacji zadań, podzadań i działań, w tym m.in. dążyć do mierzenia zjawisk (rezultatów/wyników) istotnych dla osiągnięcia wyznaczonych celów.

Definiowanie i zasady definiowania mierników c.d.

- sposób ich użycia powinien być efektywny – tj. opierać się na już funkcjonującej sprawozdawczości oraz danych opracowywanych przez dysponenta i nie wiązać się z kosztami związanymi wyłącznie z ich użyciem na potrzeby budżetu zadaniowego;
 - być adekwatne do już/dotychczas osiągniętego stopnia realizacji postawionych celów ,
 - być możliwie spójne z miernikami określonymi na innych poziomach klasyfikacji budżetowej w układzie zadaniowym,
 - być zdefiniowane w sposób umożliwiający ciągłość ich pomiaru w wieloletniej perspektywie,
 - mierzyć to, na co jednostka realizująca zadania/podzadania/działania ma wpływ,
 - posiadać wiarygodne i dostępne źródło danych do ich sprawozdawczości, umożliwiające weryfikację tych danych a także powinny umożliwiać terminowe uzyskiwanie danych umożliwiające dotrzymanie terminów złożenia sprawozdania/ań z realizacji budżetu zadaniowego.
- na poszczególnych szczeblach klasyfikacji zadaniowej zaleca się określanie następujących mierników:
 - na szczeblu zadań – mierników rezultatu lub oddziaływania,
 - na szczeblu podzadań – mierników rezultatu lub produktu,
 - na szczeblu działań – mierników produktu;

Definiowanie i zasady definiowania mierników c.d.

- zaleca się prezentację w formularzach planistycznych w układzie zadaniowym dysponenta co najmniej 40% mierników, pochodzących z zasobu Bazy Mierników zamieszczonej na stronie internetowej Ministerstwa Finansów w zakładce Finanse publiczne, w folderze Budżet zadaniowy.
- W przypadku zaprezentowania mniejszej ilości mierników od zalecanej, dysponent przedstawia wyjaśnienia przyczyn ich nie wykorzystania w formularzu opisowym, a ponadto – w uzasadnionych przypadkach – propozycje odpowiedniej modyfikacji zamieszczonych w Bazie mierników, w celu doskonalenia/użycia tych propozycji mierników w następnych latach budżetowych;
- z wyłączeniem dysponentów części budżetowych, o które wymieniono w ust. 9, nie dopuszcza się mierników:
 - o wartościach opisowych,
 - o wartościach logicznych,
 - ukazujących poziom finansowania lub jego dynamikę;

Wartość bazowa i docelowa mierników

- dla każdego miernika obligatoryjnie wskazuje się wartość bazową i określa wartość docelową;
- przez wartość bazową miernika rozumie się ostatnią dostępną wartość miernika. Dysponent wraz z jej określeniem dla poszczególnych zadań, podzadań i działań wskazuje rok, którego ona dotyczy;
- za wartość docelową miernika uznaje się wartość miernika, którą zamierza się osiągnąć w danym roku budżetowym poprzez realizację danego zadania, podzadania lub działania;
- dysponent określa wielkości docelowych wartości mierników dążąc w miarę możliwości (w szczególności w odniesieniu do mierników mierzących efektywność realizacji), do powiązania tych wielkości z wysokością planowanych wydatków (nie uwzględniając rezerw celowych), przy uwzględnieniu postanowień odnoszących się do zadań i priorytetów określonych w strategiach rozwoju i programach rozwoju, o których mowa w ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz regulacjach prawnych oczekujących na wejście w życie.

Cechy mierników BZ

- Adekwatne
- Akceptowane
- Wiarygodne
- Łatwe do monitorowania
- Odporne na manipulację

Nigdy jako mierników wykonania zadań nie można użyć:

- stopnia wykonania planu wydatków
- wielkości poniesionych nakładów, chyba że jednocześnie określono jakościowe mierniki wykonania zadań, wyznaczające minimalne standardy wykonania zadań
- takich mierników, dla których nie jest jasne, jaki kierunek zmian ich wartości jest korzystny
- mierników określających stopień niezgodności działania z obowiązującymi normami prawa

Liczba wykrytych prób przemytu jako miernik efektywności działania służb celnych – czy miernik ten powinien rosnąć, czy maleć?

Wymagania stawiane miernikom wykonania zadań – antyprzykłady

- ✓ Liczba „olimpijczyków” jako miernik jakości pracy szkoły średniej;
- ✓ Liczba grup przestępczych jako miernik dla zadania „Zwalczanie przestępczości zorganizowanej”;
- ✓ Frekwencja (stopień wykorzystania miejsc) jako miernik oceny teatru;
- ✓ Wskaźnik wykrywalności przestępstw (zgłoszenia / liczba wykrytych sprawców).

Rola audytora w systemie budżetowania zadaniowego i kontroli zarządczej

Rola komórek merytorycznych 1/2

1. Wiodąca rola komórek merytorycznych przy definiowaniu celów i mierników.
2. Komórki merytoryczne muszą być zobowiązane do stałego monitorowania wartości miernika i w razie problemów z uzyskaniem jego docelowej wartości, podejmować działania w celu poprawy jakości zarządzania danym zadaniem.

Rola komórek merytorycznych 2/2

3. Określenie celów i mierników realizacji zadania
4. Określenie wartości bazowych i docelowych mierników realizacji zadania
5. Ocena ryzyka nieosiągnięcia założonego celu oraz docelowych wartości mierników na skutek
 - a) przyczyn finansowych (np. ogólnego zmniejszenia budżetu, niewydatkowania zakładanej kwoty wydatków na skutek problemów z realizacją zadania)
 - b) przyczyn pozafinansowych (np. zmieniające się otoczenie zewnętrzne- „kryzys”).

Rola komórek finansowych 1/2

1. Komórki finansowo-księgowe pełnią rolę koordynacyjną w procesie opracowywania i realizacji budżetu zadaniowego.
2. Monitorują one zgodność realizacji budżetu w układzie tradycyjnym z budżetem w układzie zadaniowym.

UWAGA! Jednym z większych problemów we wdrażaniu budżetu zadaniowego w Polsce w obecnej sytuacji jest przerzucanie odpowiedzialności za sporządzenie budżetu na komórki finansowe (słowo budżet powoduje, iż komórki merytoryczne nie czują się kompetentne podejmować jakiejkolwiek decyzje w tym zakresie).

Rola komórek finansowych 2/2

1. Zbieranie informacji o realizowanych przez komórki merytoryczne zadaniach, proponowanych celach i miernikach
2. Zgłaszanie wstępnych propozycji dotyczących mierników i celów dla zadań realizowanych przez większą liczbę komórek merytorycznych
3. Analiza zgłaszanych przez komórki merytoryczne propozycji wydatków na zadania pod kątem możliwości finansowych urzędu
4. Analiza struktury budżetu zadaniowego urzędu pod kątem możliwości finansowego przypisywania określonych kategorii kosztów do realizacji zadań (dostosowanie struktury do ewidencji finansowej)
5. Dostosowywanie planu finansowego w ujęciu zadaniowym do zmian wewnętrznych i zewnętrznych

Rola audytora

?

- ✓ Zróżnicowana w BZ i KZ, ale przed wszystkim musi wspierać kształtowanie w jednostce dobrych praktyk i weryfikować spójność z przyjętą przez MF metodyką.
- ✓ Ponadto kształtować w jednostce kierunki i trendy umożliwiające przejście do pełnego wdrożenia narzędzi zarządczych.
- ✓ Wesprzeć jednostkę w tworzeniu analiz ryzyk, kształtowaniu nowych procedur zarządczych, określaniu związków i relacji w jednostce między stosowanymi narzędziami kontrolno-zarządczymi.

Integracja budżetu zadaniowego z kontrolą zarządczą

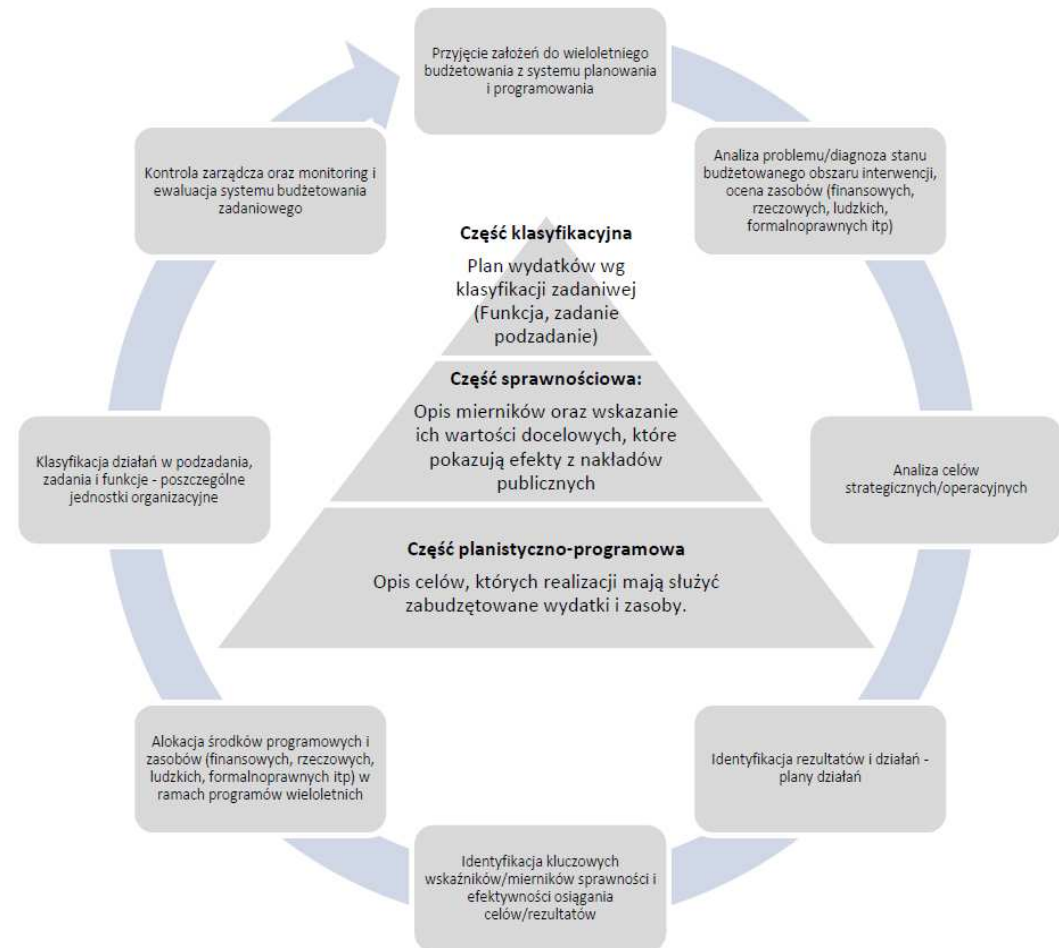
Budżetowanie zadaniowe, jako integralna część kontroli zarządczej – czyli „razem” czy „oddzielnie”?

- Oddzielnie – przy wąskim i fasadowym wdrażaniu.
- Razem – po modyfikacji zbliżającej BZ do logiki zarządczej w jaką wpisana jest obecnie Kontrola Zarządcza.

Programowanie i planowanie
wieloletnie zintegrowane z
budżetowaniem zadaniowym

Rekomendacja I

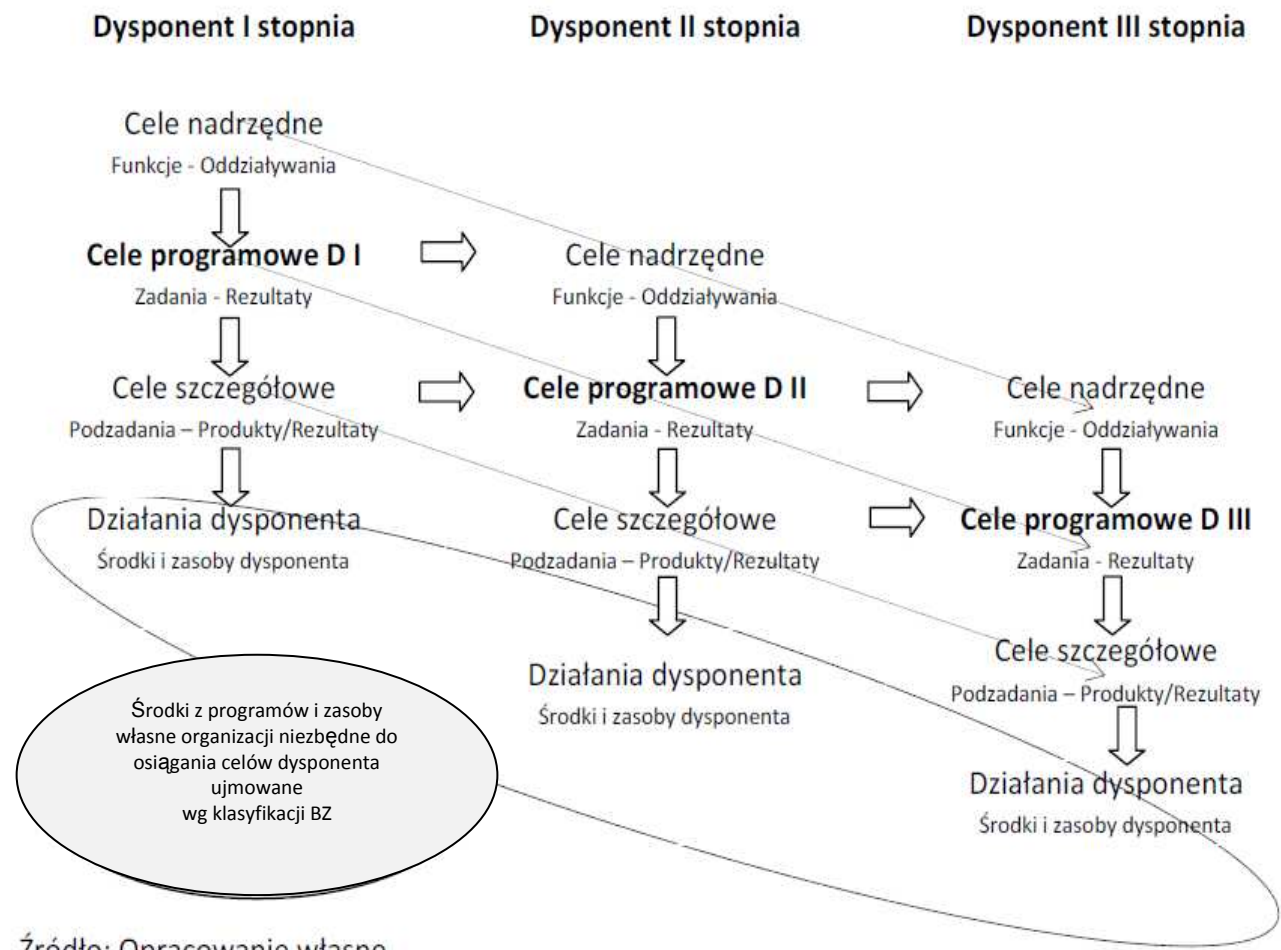
- Wdrażanie budżetu zadaniowego metodami zarządczymi a nie biurokratycznymi.



Źródło: Opracowanie własne

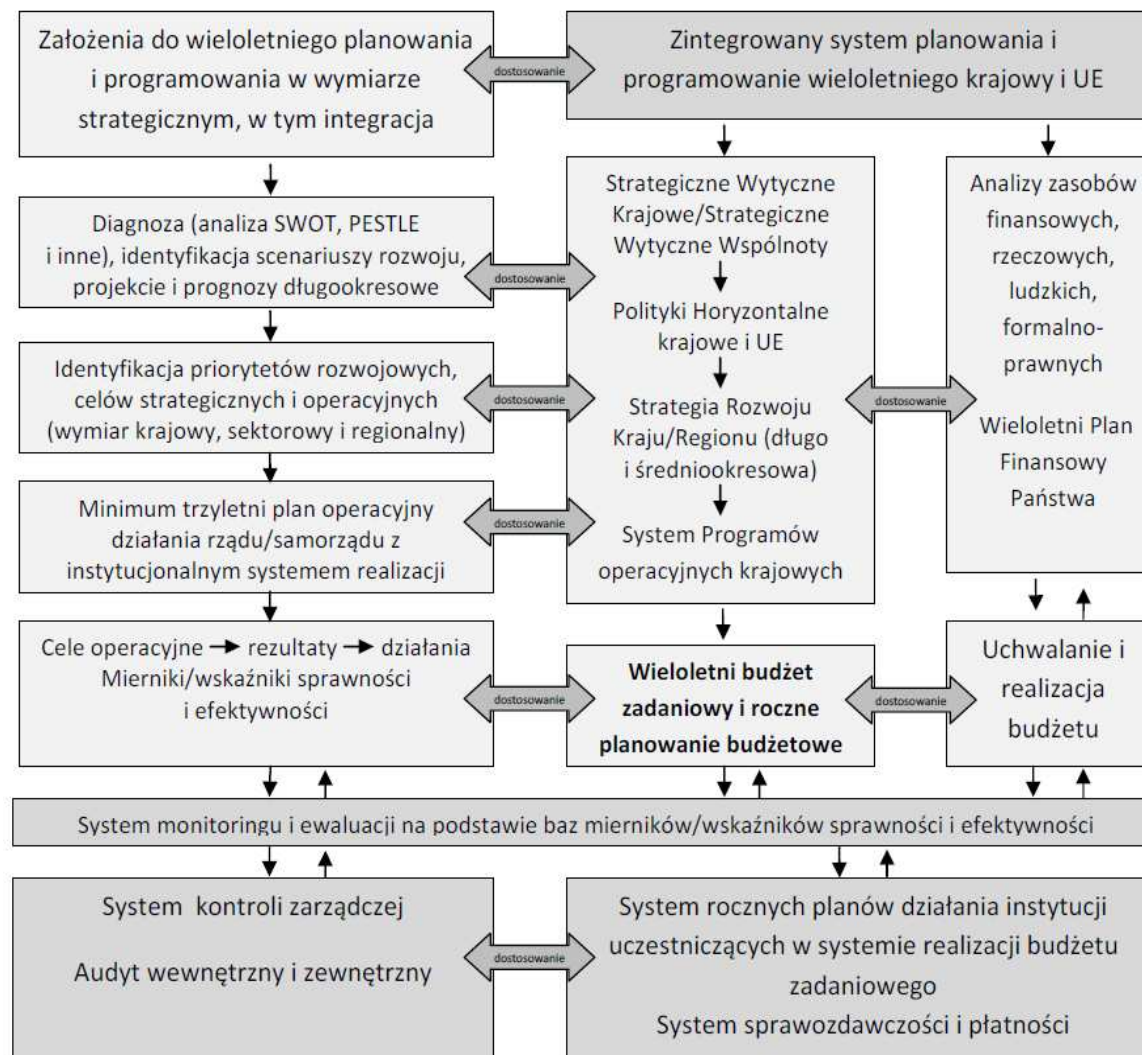
Rekomendacja II

- Włączanie do systemu BZ poprzez cele a nie klasyfikację.



Rekomendacja III

- Zintegrowanie wszystkich niezależnie funkcjonujących rozwiązań w jeden system.



Postulowane kierunki zmian
zwiększające użyteczność
dotychczas wprowadzanych
rozwiązań w obszarze reformy
finansów publicznych

Wnioski 1/2

- Zderzając przyjęty w Polsce model budżetowania: tradycyjny i inicjowany zadaniowy z postulowanym modelem zarządzania zasobami publicznymi, należałoby docelowo zmodyfikować metodykę budżetu zadaniowego w wymiarze metodyki, organizacji wdrażania oraz rozwiązań instytucjonalnych.
- Konieczne wydaje się odejście od rocznego trybu zarządzania państwem i budowanie średniookresowego budżetu w oparciu o projekcje długookresowe, przenosząc jego założenia w systemie kroczącym na budżety roczne.
- Wymagane jest jednoznaczne określenie metodyki i zagwarantowanie jej implementacji.

Wnioski 2/2

- Podstawa wyboru interwencji objętych systemem budżetowania zadaniowego powinna odnosić się do analizy kosztów i korzyści (CBA – *Cost-Benefit Analysis*) zarówno wyników, jak i zaniechania interwencji publicznych.
- Tworzony mechanizm budżetowania zadaniowego musi wpisać się w system kontroli zarządczej oraz stać się koherentny z wieloletnimi mechanizmami planowania i programowania, prowadzonymi pod potrzeby absorpcji funduszy Unii Europejskiej oraz wieloletnimi programami finansowanymi ze środków krajowych.
- Postulowane skoordynowanie prac w MF z pracami prowadzonymi w MRR nad porządkowaniem dokumentów programowych oraz KPRM w obszarze zarządzania strategicznego.

Dziękuję za uwagę!

Artur Bartoszewicz

0-602-288-576

artbar@hot.pl

www.facebook.com/ArturBartoszewicz

www.linkedin.com/ArturBartoszewicz