
**Opracowanie dotyczące wyjazdu studyjnego
przedstawicieli Ministerstwa Finansów
do Republiki Finlandii, realizowanego
jako szkolenie:
*Wzorce budżetów zadaniowych, rozwiązania
zagraniczne na przykładzie Finlandii.***

WARSZAWA 2009



PROJEKT WSPÓŁFINANSOWANY PRZEZ UNIĘ
EUROPEJSKĄ Z EUROPEJSKIEGO FUNDUSZU
SPOŁECZNEGO W RAMACH PROGRAMU
OPERACYJNEGO KAPITAŁ LUDZKI



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



**Opracowanie dotyczące wizyty studyjnej przedstawicieli
Ministerstwa Finansów do Republiki Finlandii (Helsinki),
realizowanego jako szkolenie:
*Wzorce budżetów zadaniowych, rozwiązania zagraniczne na
przykładzie Finlandii,*
organizowanego przez Europejski Instytut Administracji
Publicznej (EIPA)–Antena w Warszawie, współfinansowanego
z Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, Europejskiego
Funduszu Społecznego.**

1. Ogólne informacje o wizycie studyjnej i jej programie.

Wizyta studyjna w Republice Finlandii, pod nazwą *Wzorce budżetów zadaniowych, rozwiązania zagraniczne na przykładzie Finlandii*, objęła tzw. Grupę Koordynacyjną – reprezentującą pracowników i kierownictwo polskiego Ministerstwa Finansów zajmujących się sprawami finansowymi powiązanych z funkcjonowaniem i doskonaleniem procesu budżetowego oraz bezpośrednio zaangażowanych w proces opracowywania metodyki oraz wdrażania budżetu zadaniowego w Polsce. Wizyta ta została zrealizowana w ramach projektu mającego na celu przygotowanie polskiej administracji rządowej do wdrożenia budżetu zadaniowego w Polsce, współfinansowanego w ramach działania V. Dobre Rządzenie, Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, Europejskiego Funduszu Społecznego.

Szkolenie wyjazdowe zostało zrealizowane w dniach 5-9 października 2009 r. Szereg spotkań, które zostały przeprowadzone w przedmiotowym terminie ustalony został w oparciu o realizowany zakres zadań. Prelegentami byli przedstawiciele fińskich instytucji, mających znaczny wkład w kształtowanie systemu administracji rządowej oraz zarządzania zadaniowego w Finlandii. Przedstawione zostały prezentacje, które umożliwiły zapoznanie się ze strukturą oraz systemem fińskich instytucji państwowych, podstawowymi zadaniami wykonywanymi przez administrację publiczną, a co najważniejsze zapoznanie się z doświadczeniami, wynikami prac dotyczącymi reformy systemu administracji oraz wdrażania procedur zorientowanych na rezultaty.

Analizę procesu budżetowego w Finlandii ułatwiły wstępne informacje dotyczące historii, kształtowania się systemu politycznego oraz międzynarodowych zależności, które wpłynęły na obecną formę ustroju politycznego kraju oraz rolę i kompetencje najważniejszych organów władzy.

Bardzo ważną częścią wizyty studyjnej były spotkania z przedstawicielami Ministerstwa Finansów (wraz z reprezentantami powiązanych agencji) a także Ministerstwa Skarbu i Krajowego Urzędu ds. Audytu (National Audit Office – NAO). Instytucje te wywierają zasadniczy wpływ na system budżetowy oraz sposoby zarządzania i kontrolowania procesami związanymi z alokacją środków finansowych.

Na uwagę zasługuje również wizyta w Parlamencie i rozmowa z przedstawicielami Komitetu Audytu i Biura Kontroli Wewnętrznej. Podstawowe obowiązki tych organów to koordynacja wykorzystywania środków publicznych zgodnie z bieżącymi potrzebami a nakreśloną polityką rządową. Zapewnienie równowagi pomiędzy dostępnymi środkami, wykonywanymi działaniami oraz ustalonymi celami możliwe jest dzięki właściwemu wykorzystywaniu systemu funkcjonujących mierników informujących o stopniu realizacji wyznaczonych celów.

Zorganizowane spotkania przyczyniły się do uzyskania szerokiego zakresu wiedzy, związanej z funkcjonowaniem administracji oraz systemu budżetowego w Finlandii. Doświadczenia wyniesione z dyskusji oraz wymiany poglądów pozwoliły na uzyskanie wielu cennych, praktycznych informacji, które niewątpliwie przyczynią się do wypracowania skutecznych procedur, dobrych praktyk a także uniknięcia podejmowania złych decyzji w procesie wdrażania budżetu zadaniowego w Polsce. Wypracowane w tym kraju procedury budżetowe

oraz sposób ukształtowania systemu administracji publicznej, odpowiednio przystosowane mogą zostać korzystnie wykorzystane w celu poprawy polskiego systemu finansowego, mimo wielu różnic zarówno gospodarczych jak i politycznych.

W skład grupy prowadzących zajęcia szkoleniowe w dniach 5 – 9 października 2009 r. wchodziłi reprezentanci następujących instytucji: Ministerstwo Finansów (przedstawiciele kilku departamentów oraz największych powiązanych agencji), Ministerstwa Skarbu, Krajowego Urzędu ds. Audytu, Parlamentu Republiki Finlandii oraz Instytutu Spraw Międzynarodowych.

Podczas szkoleń w dniach 5 – 9 października 2009 r. realizowany był program, opierający się na następujących blokach tematycznych:

1. Wprowadzenie do systemu politycznego Finlandii

– Eero Vuohula (Doradca w Fińskim Instytucie Spraw Międzynarodowych i były Naczelnik, Dyrekcja Generalna Telex, Komisja Europejska).

2. Regulacje Prawne w zakresie budżetowania zadaniowego. Określanie celów, formułowanie mierników – wykorzystywanie budżetu zadaniowego przez parlament. Rola Komitetu Audytu – wyniki audytu efektywnościowego

– Matti Salminen (Członek Rady Komitetu Audytu, Parlament),

– Mauri Lehmusto (Starszy Doradca Kontrola Wewnętrzna, Parlament)

3. Przegląd zadań Krajowego Urzędu Kontroli w kontekście budżetu zadaniowego. Metody kontroli realizacji założonych celów

– Lassi Perkinen (Dyrektor ds. Audytu Zadaniowego, National Audit Office)

– Jari Sanaskoski (Dyrektor Kontroli Finansowej, National Audit Office)

4. Doświadczenia Resortu Skarbu we wdrażaniu budżetu zadaniowego (regulacje prawne w zakresie budżetowania zadaniowego, system sprawozdawczy, systemy informatyczne – NETRA)

– Petri Huovinen (Zastępca Dyrektora ds. Zarządzania Administracyjnego w Ministerstwie Skarbu)

5. Geneza i harmonogram wdrażania budżetu zadaniowego w Finlandii (regulacje prawne, klasyfikacja zadaniowa budżetu Finlandii, sposób określania celów, zasady formułowania mierników, system sprawozdawczy, systemy informatyczne, metody kontroli stopnia realizacji założonych celów, najważniejsze osiągnięcia, napotkane trudności)

– Soili Vasikainen (Główny Kontroler Rządowy, Ministerstwo Finansów),

– Esko Mustonen (Doradca Finansowy ds. Rządowej Kontroli Finansowej, Ministerstwo Finansów)

6. Zarządzanie przez rezultaty oraz budżetowanie zadaniowe w Finlandii

– Heiki Joustie (Rada Finansowa, Dyrektor Departamentu Zarządzania Publicznego, Ministerstwo Finansów)

7. Rola i zadania koordynatora w departamencie podatków. Budżet zadaniowy w Krajowym Zarządzie Podatków (National Board of Taxes) i Krajowym Zarządzie Ceł (National Board of Customs)

– Panu Kekkonen (Koordynator Zarządzania Zadaniowego w Departamencie Podatkowym, Ministerstwo Finansów)

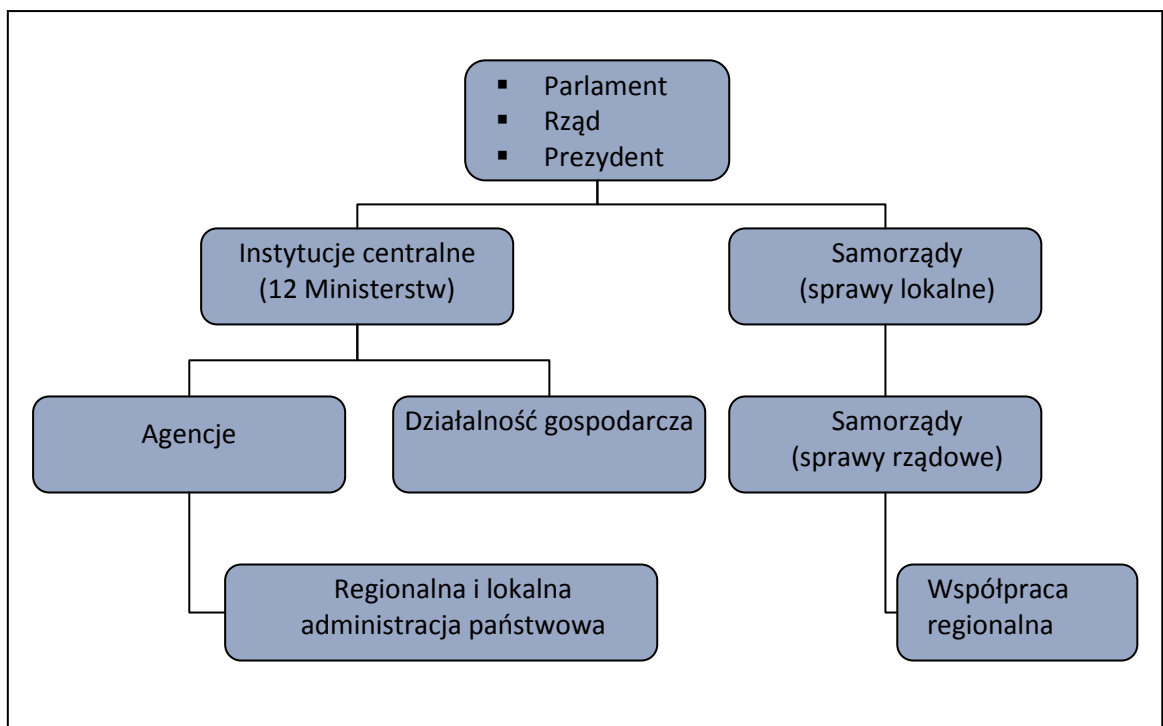
2. Ogólne informacje dotyczące ustroju Finlandii

Finlandia, zgodnie z konstytucją z 1999 (weszła w życie 2000), jest demokratyczną republiką parlamentarno-gabinetową, na czele której stoi prezydent, wybierany na 6-letnią kadencję w wyborach powszechnych (z prawem jednokrotnej reelekcji). Konstytucja Finlandii jest dość "sztywna", co oznacza, iż sposób jej zmiany jest trudniejszy niż zwykłej ustawy. Po pierwsze, parlament musi zdecydować o tym bezwzględną większością głosów. Po drugie, decyzję taką zatwierdzić musi izba następnej kadencji większością 2/3 głosów. Jest jeszcze druga metoda zmiany konstytucji. Można tego dokonać poprzez uznanie projektu za pilny. Wymagana jest jednak większość 5/6, propozycja jest wówczas rozpatrywana przez parlament tej samej kadencji. Może być przyjęta przez minimum 2/3 deputowanych.

Władza wykonawcza do prezydenta i rządu. Prezydent jest głową państwa, Dowódcą Naczelnym sił zbrojnych i prowadzi politykę zagraniczną państwa.

Rząd (Rada Państwa) składa się z premiera i ministrów, premier jest wybierany przez parlament, desygnowany przez prezydenta. Zgodność działań urzędów i osób publicznych z prawem oraz realizację praw obywatelskich i praw człowieka nadzorują: kanclerz sprawiedliwości (działa przy rządzie, a jest powoływany przez prezydenta) i ombudsman. Kanclerz sprawiedliwości czuwa też nad zgodnością z prawem aktów prezydenta i rządu oraz służy opinią prawną prezydentowi i rządowi.

Przeгляд struktury administracyjnej w przejrzysty sposób prezentuje poniższy diagram:



Źródło: Opracowanie własne na podstawie prezentacji – Ministry of Finance, Finland.

Podstawą fińskiej demokracji z punktu widzenia obywateli korzystających z ich uprawnień są samorządy lokalne. Na początku 2009 roku funkcjonowało 348 gmin (municipalities) z których 16 to Wyspy Alandzkie.

Finlandia podzielona jest na 6 prowincji (läänit/län), które powstały w 1997 po reorganizacji wcześniejszych 12 prowincji. Są to: Aland, Eastern Finland, Lapland, Oulu, Southern Finland, Western Finland. Fińskie regiony są znacznie zróżnicowane pod względem rozwoju społeczno-gospodarczego.

Pomimo tego, iż Finlandia jest państwem unitarnym, Wyspy Alandzkie, są szwedzkim terytorium autonomicznym wchodzącym w skład państwa fińskiego, posiadającym swój rząd i parlament a także odrębne partie polityczne. Parlament Wysp, (szw. Lagtinget) składa się z 30 członków wyłanianych w wyborach powszechnych, ma on swoich reprezentantów w Eduskuncie. Lagtinget wyłania spośród siebie rząd i premiera – Lantråd.

Władza ustawodawcza należy do jednoizbowego parlamentu, Eduskunta, który liczy 200 deputowanych wybieranych na 4-letnią kadencję w wyborach powszechnych, bezpośrednich, równych, w głosowaniu tajnym, wg systemu proporcjonalnego. Parlament uchwała prawo, zatwierdza budżet państwa oraz traktaty międzynarodowe dotyczące Finlandii. Prace legislacyjne w Parlamencie prowadzone są w 14 komisjach reprezentujących różne dziedziny oraz tzw. Grand Komitecie odpowiedzialnym za sprawy UE.

Wymiar sprawiedliwości należy do niezawisłych sądów, najwyższymi instancjami sądownictwa są: Sąd Najwyższy i Najwyższy Sąd Administracyjny. Szeroką autonomię mają Wyspy Alandzkie. Sądownictwo jest niezależne od egzekutywy i legislatury. Nie ma sądu konstytucyjnego, zgodność ustaw z konstytucją nie może być podważana.

W Finlandii istnieje system wielopartyjny. Największe poparcie w wyborach uzyskują: Fińska Partia Socjaldemokratyczna (Suomen Sosialidemokraattinen Puolue) założona 1899, postagrarystyczne Fińskie Centrum (Suomen Keskusta) – 1906, konserwatywna Koalicja Narodowa (Kansallinen Kokoomus) – 1918. Ważną rolę odgrywają też: postkomunistyczny Związek Lewicy (Vasemmistoliitto) założony 1990 i liberalna Szwedzka Partia Ludowa (Svenska Folkepartiet i Finland).

3. Budżetowanie zadaniowe w Finlandii

Brak zaufania dla administracji publicznej oraz dużo krytycznych opinii dotyczących świadczonych usług spowodowały, iż już w latach 80-tych w Finlandii rozpoczęto próby zreformowania systemu administracji oraz gospodarowania środkami publicznymi. Przeprowadzone badania ukazały, że szczególnie negatywnie oceniano jakość systemu administracji oraz skomplikowane, długie procedury biurokratyczne. Kolejnym problemem na który zwrócono uwagę to brak efektywności w wykorzystywaniu środków publicznych. Wzrost otrzymywanych funduszy nie zawsze wpływał na osiągnięte rezultaty i poprawę jakości świadczonych usług. Podobne podejście w tych czasach można zauważyć w innych krajach nordyckich oraz anglosaskich. W niedługim czasie sprawą reform zainteresowały się media oraz środowisko polityczne. Po wyborach parlamentarnych w 1987 roku zaczęto wdrażać specjalny rządowy program mający na celu zreformowanie systemu administracyjnego oraz procesu budżetowego w kierunku zorientowanym na rezultaty.

Równocześnie z utworzeniem rządu powstał komitet ministerialny ds. rozwoju administracji. Ministerstwo Finansów zostało obciążone odpowiedzialnością za koordynację procesu reform. W roku 1988 wyznaczone zostały trzy agencje które dwa lata później (1990) pilotażowo wdrożyły budżet zadaniowy. Stopniowo zwiększano liczbę podmiotów stosujących tego rodzaju budżet, natomiast już w roku 1995 wszystkie ministerstwa wraz z podległymi jednostkami stosowały procedury zorientowane na rezultaty.

Reformy w zakresie zarządzania z późnych lat 80-tych

Główne cele:

- wsparcie politycznych procesów decyzyjnych na poziomie strategicznym (ułatwienia w zakresie procedur administracyjnych),
- promowanie gospodarności (redukcja bezpodstawnych, nieekonomicznych decyzji),
- nacisk na efektywne i racjonalne wykorzystanie dostępnych środków.

Podjęte środki:

- zmiana „charakteru” informacji budżetowych przekazywanych do Parlamentu,
- redukcja wydatków sztywnych,
- delegowanie władzy do kierowników podległych agencji,
- wymóg jasnego formułowania celów,
- wzmocnienie transparentności poprzez rozwój sprawozdawczości oraz unowocześnienie standardów rachunkowych,
- tworzenie instrumentów o typowo rynkowym charakterze.

Jak wspomniano wcześniej początki prac nad procesem zarządzania przez rezultaty miały miejsce pomiędzy późnymi latami 80-tymi a połową lat 90-tych. Rok 1995r. miał bardzo istotne znaczenie ze względu na przystąpienie Finlandii do Unii Europejskiej. Od tego momentu w proces reform jeszcze bardziej aktywnie zaangażował się Parlament oraz Ministerstwo Finansów.

Proces zarządzania przez rezultaty ma już w Finlandii prawie 20-letnią historię. Najważniejszym aspektem tego rodzaju zarządzania jest produktywność, zapewnienie efektywnych usług publicznych oraz działań rządowych. Najważniejszym i najtrudniejszym elementem reform były niewątpliwie reformy systemu budżetowego. Dzięki zmianom w zakresie procedur systemu budżetowego udało się zapewnić swobodę operacyjną agencjom rządowym oraz umożliwić przenoszenie niewykorzystanych środków w danym roku budżetowym. Zmniejszono restrykcyjność w zakresie dysponowania otrzymanymi przez agencje środkami, natomiast poprawiono system oceny osiągniętych rezultatów, oraz sposób wyznaczania celów – powstają w wyniku uzgodnień pomiędzy agencjami a ministerstwami.

Krajowe reformy systemu zarządzania

Reformy budżetowe:

- budżet ramowy (lata 90-te) → budżetowanie zgodnie z limitami wydatkowymi
- jednorazowe całościowe wypłacanie przyznanych kwot → dla poszczególnych agencji
- 2 lub 3-letnie przeznaczanie środków → wyjątek od zasady jednoroczności
- budżetowanie netto → wyjątek od zasady zupełności
- struktura: gałęzie administracji (ministerstwa) → obszary polityczne → agencje/funkcje
- reformy rachunkowości → rachunkowość budżetowa i komercyjna
- wymogi dotyczące zakresu odpowiedzialności → sprawozdawczość, funkcje kontrolne (2004), Parlamentarny Komitet Audytowy (2007)
- od kalkulacji kosztów do dotacji dla samorządów lokalnych (1993 →)
- zarządzanie przez rezultaty system wyznaczania celów oraz system sterujący

Zarządzanie oparte na rezultatach:

- nowe wymogi dotyczące systemu informacji w procesie budżetowym i rocznych sprawozdaniach
- system sterowania ministerstwo-agencja
- reformy systemu zarządzania w agencjach
- system płatności powiązany ze stopniem osiągniętych rezultatów

Korporatyzacja i prywatyzacja:

- agencja → przedsiębiorstwa państwowe → firmy należące do państwa → firmy prywatne

Fiński model zarządzania przez rezultaty jest opartym na systemie uzgodnień rodzajem interaktywnej kontroli, która ma na celu zapewnienie równowagi pomiędzy dostępnymi środkami a wyznaczonymi celami, jakością oraz skutecznością a przede wszystkim zapewnieniem, aby pożądane rezultaty osiągnęte były w odpowiedni, kosztowo-efektywny sposób.

Informacje o stopniu zrealizowania wyznaczonych celów wykorzystywane są w procesie budżetowania zadaniowego jako uzasadnienie dla podejmowanych decyzji dotyczących celów strategicznych oraz operacyjnych podejmowanych w procesie stanowienia budżetu.

Założenia fińskiego modelu zarządzania przez rezultaty prezentuje poniższy rysunek:



Źródło: Opracowanie własne na podstawie prezentacji – Performance management and Netra, - State Treasury, Finland

Zastosowanie tego systemu przyczynia się do wzmocnienia systemu kontroli i monitoringu w danej organizacji, dzięki czemu pojawia się możliwość dokładnego przypisania odpowiedzialności za realizację określonych zadań. Co za tym idzie stosowanie w praktyce budżetu zadaniowego sprawia, że system kontroli nabiera wymiaru bardziej strategicznego, gdyż proces formułowania celów i podejmowania decyzji o alokacji zasobów odbywa się w oparciu o informację na temat osiągniętych wyników.

Mimo jednego podstawowego modelu istnieje wiele różnic w zakresie zarządzania przez rezultaty. Zróżnicowanie zależy od praktycznego znaczenia, kontrolnego wpływu oraz stopnia rozwoju przyjętych rozwiązań. W niektórych sektorach zarządzanie przez rezultaty jest ukształtowanym, zaawansowanym narzędziem, natomiast w innych proces rozwoju tego modelu zarządzania dopiero się rozpoczął. Stosowane praktyki w zakresie zarządzania przez rezultaty zróżnicowane są również w poszczególnych agencjach. Poszczególne sektory, sprawy, którymi zajmuje się konkretna agencja wpływają na strukturę oraz sposób zarządzania.

W modelu fińskim możemy wyróżnić trzy poziomy zarządzania:

1. Efektywność polityczna (społeczna)

Efektywność polityczna jest definiowana poprzez cele formułowane na szczeblu rządowym w strategiach i programach. Poziom ten odróżnia modele zarządzania w administracji publicznej od tych stosowanych w sektorze prywatnym, gdyż ma za zadanie mierzyć długoterminowe skutki, jakie prowadzenie danej polityki wywiera na społeczeństwo. Przykład celu: *Zmniejszenie poziomu bezrobocia o 50%*.

2. Efektywność operacyjna

Efektywność operacyjna jest definiowana poprzez cele związane z dostarczaniem określonych dóbr i usług przez administrację publiczną oraz podniesieniem efektywności ich produkcji lub obowiązujących standardów jakości. Cele te są często wynikiem

prowadzonych negocjacji i zawieranych porozumień na linii rząd-agencja. Różnica między celami związanymi z efektywnością operacyjną a celami związanymi z efektywnością polityczną jest taka, że w przypadku efektywności operacyjnej poziom realizacji celów można zmierzyć porównując przychody i koszty związane z dostarczaniem konkretnej usługi, w przypadku wielu celów politycznych nie jest to możliwe.

3. Zarządzanie zasobami ludzkimi

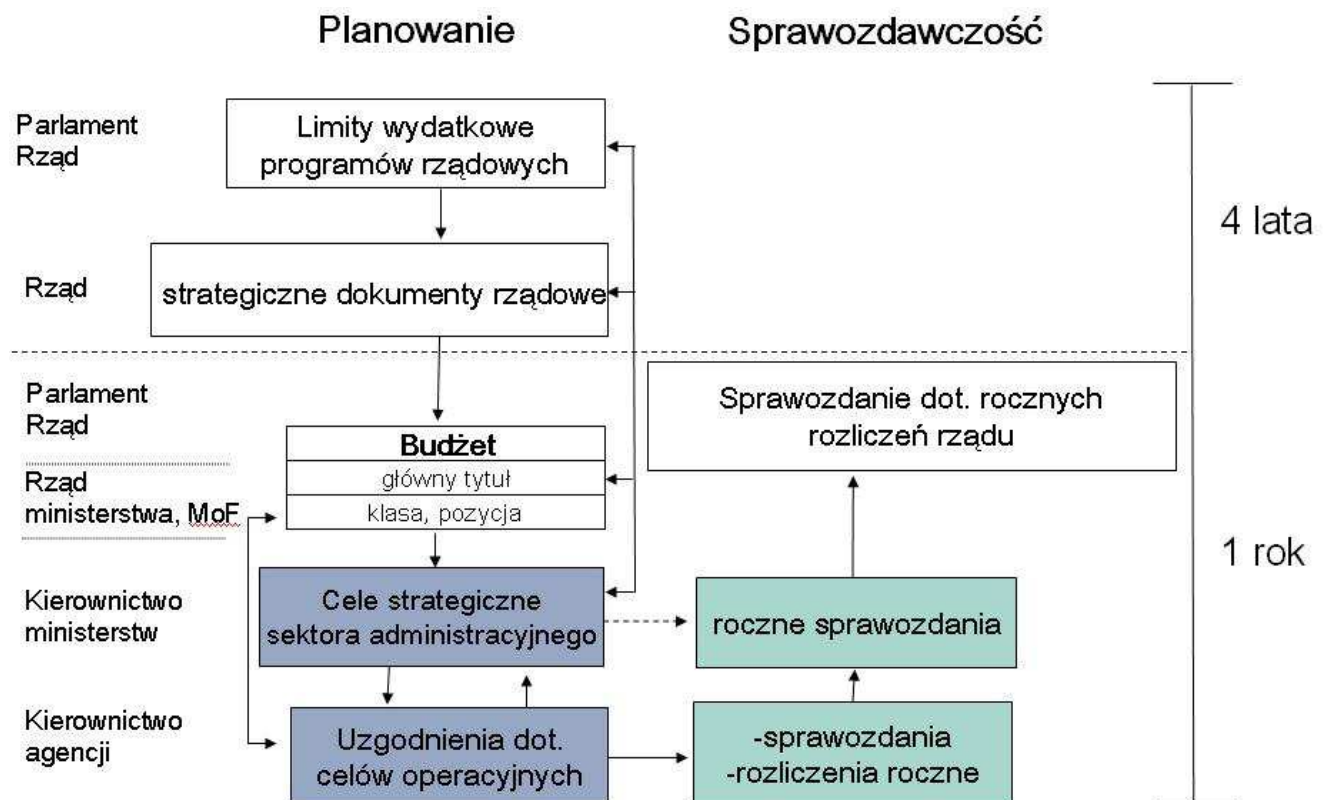
Realizacja budżetu zadaniowego w Finlandii oparta jest o następujące dokumenty:

1. Plan Finansowy obejmujący okres 4 kolejnych lat, który oprócz ram finansowych zawiera również cele strategiczne. Każde ministerstwo jest odpowiedzialne za sformułowanie celów w zakresie swojej właściwości. Określenie ram finansowych należy do kompetencji Ministerstwa Finansów. Ramy te są następnie akceptowane przez rząd i przedstawiane Parlamentowi do dyskusji. Jednakże Parlament nie ma uprawnień decyzyjnych co do ich zatwierdzenia. 4-letni Plan Finansowy stanowi podstawę do tworzenia budżetu państwa w danym roku.
2. Budżet państwa obejmujący okres 1 roku, w którym cele są prezentowane wg klasyfikacji budżetowej:
 - główny tytuł – cele, których realizacja powoduje określone skutki społeczne (efektywność polityczna), formułowane przez poszczególne ministerstwa,
 - rozdział – określone cele polityczne (efektywność polityczna),
 - linia budżetowa – cele operacyjne formułowane przez poszczególne agencje (efektywność operacyjna).
3. Porozumienia w sprawie ustalania celów pomiędzy ministerstwami i agencjami.
4. Roczne sprawozdania z realizacji celów połączone ze sprawozdaniem finansowym z wykonania budżetu, w skład których wchodzi:
 - różne raporty opracowywane przez agencje, które są stronami zawieranych porozumień (efektywność operacyjna),
 - raporty ministerstw obejmujące przypisane im obszary działalności państwa (efektywność polityczna),
 - rządowy raport przedstawiany Parlamentowi, który obejmuje te cele i wyniki, które są istotne z punktu widzenia odpowiedzialności politycznej (efektywność polityczna). Raport jest przedstawiany Parlamentowi razem z raportem parlamentarnego Komitetu ds. Audytu i Kontroli. Parlament zatwierdza wykonanie budżetu na podstawie opinii tego komitetu.
5. Oświadczenia na temat realizacji celów w danym roku, do składania których zobligowane są wszystkie ministerstwa. W oświadczeniach tych ministerstwo określa, jakie działania korygujące powinny zostać podjęte, w oparciu o stopień realizacji określonych celów.

Poziom realizacją poszczególnych celów jest mierzony na dwóch poziomach:

- głównego tytułu – wpływ realizacji celu na społeczeństwo, który jest określony zarówno przy pomocy wskaźników liczbowych, jak i opisu,
- rozdziału (efektywność polityczna) i linii budżetowej (efektywność operacyjna) – wymagane jest, aby pomiar poziomu realizacji celów był oparty na wskaźnikach liczbowych.

Budżetowanie zadaniowe w procesie zarządzania przez rezultaty:



Źródło: Opracowanie własne na podstawie prezentacji – Ministry of Finance, Finland

Odpowiedzialność za realizację wyznaczonych celów

Brak wyników w osiągnięciu celów strategicznych przeważnie powoduje dyskusję w rządzie, w wyniku której powinna nastąpić zmiana tych celów i dostosowanie ich do bieżącej sytuacji politycznej, społecznej i gospodarczej. Sprawa ta jest również przedmiotem dyskusji w Parlamencie, jednak zazwyczaj nie przekłada się to na podejmowanie przez rząd działań związanych ze zmianą celów.

Słabe wyniki na poziomie celów operacyjnych skutkują podjęciem działań korygujących w danym ministerstwie lub agencji. Przy ich podejmowaniu również należy uwzględnić bieżącą sytuację w kraju. W celu podjęcia działań naprawczych, osiągnięte wyniki poddawane są analizie i dyskusji. W przypadku, gdy przyczyną osiągnięcia słabych wyników jest złe zarządzanie, możliwa jest zmiana kierownictwa.

Rola Ministerstwa Finansów:

- Minister Finansów sprawuje nadzór nad opracowaniem i wdrożeniem budżetu zadaniowego.
- W Ministerstwie Finansów stworzony został Komitet, który odpowiada za ustalanie celów strategicznych i operacyjnych oraz podejmowanie decyzji związanych z realizacją budżetu zadaniowego. Na czele tego komitetu stoi Podsekretarz Stanu.
- Poszczególne Departamenty w Ministerstwie Finansów są odpowiedzialne za kierowanie realizacją budżetu zadaniowego w agencjach im odpowiadających

- Stworzona została również tzw. grupa kierująca, która odpowiada za realizację budżetu zadaniowego w administracji publicznej na poziomie operacyjnym. W jej skład wchodzi tzw. eksperci odpowiadający poszczególnym agencjom, dyrektor finansowy i ekspert ds. rozwoju. Członkami tej grupy mogą być również eksperci z zakresu IT, zamówień publicznych, nieruchomości itp.

Warto dodać, że w ostatnim czasie Ministerstwo Finansów rozpoczęło także wiele działań horyzontalnych, które mają na celu podniesienie wydajności dostarczania usług przez administrację publiczną. Działania te obejmują planowanie na poziomie agencji, zamówienia publiczne, IT, zarządzanie zasobami ludzkimi itp. Osiągnięte dotychczas rezultaty w tym zakresie motywują do podejmowania podobnych działań w przyszłości.

Najważniejsze wyzwania

Jednym z głównych wyzwań w zarządzaniu przez rezultaty jest pomiar stopnia osiągnięcia rezultatów dla wyznaczonych celów. Bardzo istotnym elementem tego procesu jest ciągłe doskonalenie metod pomiarowych oraz systemu wskaźników. Powszechnie przyjętą zasadą jest, iż mierniki powinny być zrozumiałe oraz powinny prezentować dane, informacje w sposób umożliwiający dokonywanie pomiarów. Mierniki powinny umożliwiać wyznaczenie trendów oraz porównań w dłuższym przedziale czasowym. Wykorzystywanie zrozumiałych mierników jest podstawowym wymogiem sprawozdawczości dotyczącej osiągniętych rezultatów.

Zgodnie z fińskimi doświadczeniami mierniki powinny przede wszystkim:

- opisywać produkt bądź osiągnięte rezultaty a nie podejmowane działania,
- ukazywać stałą wartość w danym okresie, którą można porównać w czasie,
- trafnie określać osiągnięte rezultaty,
- być interpretowane w taki sam sposób przez ministerstwa jak i podległe agencje,
- dotyczyć zagadnień związanych z podstawowymi celami oraz strategiami,
- umożliwiać pomiar nie powodując wysokich nakładów,
- opisywać ustalone cele tak dobrze jak to jest tylko możliwe,
- być istotne z punktu widzenia kadry zarządzającej.

Mierniki nie powinny być:

- formułowane dla zbyt wąskiego obszaru,
- niezrozumiałe,
- poza wpływem agencji lub instytucji podległych,
- zbyt drogie bądź trudne w wykorzystaniu.

Zgodnie z opinią panującą wśród osób kontrolujących działania administracji, rozwój zarządzania strategicznego jest bardzo istotnym elementem dotyczącym rozwoju fińskiego systemu zarządzania. Podstawowym zadaniem służącym realizacji tego założenia jest korelacja celów politycznych z celami rządowymi. Większa uwaga powinna być zwrócona na sposób wyznaczania celów oraz uwzględnienie potrzeb społecznych. Równocześnie należy dołożyć staranności, aby zebrane informacje były jak najbardziej przydatne i w rzetelny sposób ukazywały stan finansów publicznych oraz działania jednostek sektora administracji państwowej.

4. Wybór najważniejszych – szczegółowych informacji uzyskanych podczas szkoleń.

4.1. Fiński audyt efektywnościowy

Audyt efektywnościowy w Finlandii prowadzony jest przez Krajowy Urząd ds. Audytu (Valtiontalouden tarkastusvirasto – National Audit Office – NAO) bezpośrednio podległy Parlamentowi, jego zadaniem jest przestrzeganie poprawności wydatkowania środków budżetowych. NAO jest niezależnym, neutralnym urzędem audytu zewnętrznego działającym we współpracy z fińskim Parlamentem. Zadaniem wykonywanymi przez NAO jest nadzorowanie legalności i adekwatności zarządzania gospodarką państwa oraz przestrzegania budżetu państwa.

NAO zatrudnia ok. 150 osób, z czego połowa (ok. 65) pracuje w jednostce ds. audytu finansowego, a druga połowa (ok. 65) w jednostce ds. audytu jakości. Pozostałe osoby zajmują się sprawami administracyjnymi.

Zgodnie z konstytucją NAO jest organem niezależnym, przedmiot i sposób kontroli ustalany jest przez NAO. Stosownie do obowiązującego prawa prowadzenie audytu opiera się o wcześniej przyjęty plan audytu. Wraz z administracją NAO działa na rzecz rozwoju należytego zarządzania finansami oraz budowania zaufania do właściwego i efektywnego wykorzystania środków publicznych. Jako niezależny organ wspiera Parlament, rząd i administrację państwową w procesie podejmowania decyzji.

W Finlandii, podobnie jak w innych krajach nordyckich bardzo ważna jest zasada publicznego dostępu, zagwarantowana w konstytucji. W związku z tym plan kontrolny urzędu, w którym wskazane są podmioty podlegające kontroli, jest publicznie dostępny na stronach internetowych NAO. Dyrekcja urzędu, w którym zostanie przeprowadzona kontrola jakości, jest powiadamiana z góry o czekającej ją kontroli, choć nie jest to regulowane prawnie.

NAO przeprowadza audyt zewnętrzny urzędów państwowych, jak również ma prawo kontrolować spółki skarbu państwa, przedsiębiorstwa i niektóre państwowe fundusze, organizacje uczestniczące w działalności państwowej, beneficjentów (gminy, związki międzygminne, spółki, którym państwo udzieliło wsparcia). Do zadań NAO nie należy kontrola Parlamentu i podlegających mu funduszy, Banku Fińskiego ani Fińskiego Urzędu Ubezpieczeń Społecznych KELA.

Podczas audytu jakości bada się efektywność działalności różnych sektorów administracji publicznej. Kontrole te mogą być bardzo zróżnicowane, dotyczą np. zarządzania długiem publicznym, administrowania środkami pieniężnymi, zamówień państwowych, rekrutacji pracowników, instrumentów finansowania itp. Liczba sprawozdań z audytu wynosi rocznie ok. 20-30.

Działalność gospodarcza państwa jest niewielka, a spółki i przedsiębiorstwa państwowe mają własnych wewnętrznych kontrolerów, dlatego liczba pracowników NAO, którzy kontrolują obszary związane z prowadzeniem działalności gospodarczej jest niewielka – ok. 3 osób..

Zgodnie z doświadczeniem i międzynarodowymi standardami wszystkie urzędy państwa należy kontrolować co roku. Liczba urzędów podlegających kontroli wynosi ponad sto. Audyty jakości nie są przeprowadzane w regularnych odstępach czasu, a przeprowadzenie każdego z nich podlega osobnej decyzji. Zdarza się, że ten sam obszar podlega kontroli jakościowej dopiero po 5-10 latach od poprzedniej kontroli.

NAO współpracuje z wewnętrznymi kontrolerami państwowych urzędów i przedsiębiorstw. Współpraca polega na tym, że nie przeprowadza się powtórnych kontroli, jeśli wewnętrzna kontrola została przeprowadzona w sposób godny zaufania. Przeprowadzane kontrole finansowe państwowych urzędów i przedsiębiorstw polegają na analizie otrzymanych w formie elektronicznej informacji, czyli danych księgowych oraz sprawozdań finansowych. Znaczna część dokumentacji urzędów jest dostępna publicznie na stronach internetowych.

NAO odpowiada bezpośrednio przed Parlamentem. Zgodnie z wymogami prawnymi co roku przedkłada Parlamentowi roczne sprawozdanie ze swojej działalności. Sprawozdanie to trafia do Komisji kontrolnej Parlamentu, która przygotowuje raport ze sprawozdania. Raport jest następnie opracowywany i zatwierdzany podczas posiedzenia Parlamentu. Co roku w decyzji Parlamentu zawarta jest opinia wyrażająca stopień zadowolenia z pracy NAO. Ponadto NAO może przedstawić Parlamentowi dodatkowe sprawozdanie dotyczące zagadnienia, które uzna za szczególnie ważne. Dodatkowe sprawozdanie podlega tym samym procedurom co sprawozdanie roczne. Oprócz tego NAO przesyła do wiadomości Komisji kontrolnej Parlamentu wszystkie przygotowane raporty z audytu. Komisja kontrolna może z własnej inicjatywy wygłosić opinię na temat nieprawidłowości dostrzeżonych w pracy NAO.

4.2. NETRA jako narzędzie raportowania oraz monitorowania realizacji budżetu zadaniowego

Jednym z warunków prawidłowego funkcjonowania budżetu zadaniowego w administracji publicznej jest stworzenie odpowiedniego systemu monitorowania, który umożliwiłby:

- uzyskanie lepszego dostępu do informacji na temat wyników realizacji zadań poprzez prezentowanie danych na tle funkcji, programów, działań, procesów zarządzania zasobami ludzkimi i wykorzystania dostępnych zasobów finansowych,
- zrozumienie powiązań między poszczególnymi organizacjami i sektorami administracji publicznej, które przekładają się na osiągnięcie przez rząd sukcesu lub porażki w danej dziedzinie,
- zachowanie przejrzystości procesów zachodzących w administracji publicznej oraz szybkie wskazywanie tych programów lub procedur, które są nieefektywne lub sprzyjają niewłaściwemu wykorzystaniu zasobów oraz nadużyciom,
- przepływ informacji pomiędzy legislatorami, władzami na różnych poziomach administracyjnych oraz obywatelami,
- dostarczanie wyczerpujących i spójnych raportów z działalności.

NETRA to internetowy system sprawozdawczości obejmujący działalność rządu, ministerstw, agencji i pozostałych instytucji, które wchodzi w skład administracji centralnej Finlandii. Został stworzony i wdrożony przez Ministerstwo Skarbu (State Treasury).

Baza danych w ramach systemu NETRA zawiera dane na temat systemu finansów publicznych, realizacji zadań i kadr administracji centralnej (obejmuje wszystkie działy administracji publicznej i agencje rządowe) oraz wybrane dokumenty w zakresie finansów, planowania operacyjnego i monitorowania tworzone przez ministerstwa i agencje im podległe, w szczególności:

- programy i strategie poszczególnych rządów dostarczane przez Biuro Prezesa Rady Ministrów,

- dane na temat systemu finansów publicznych, budżetu państwa i zatrudnienia w administracji publicznej dostarczane przez Ministerstwo Finansów,
- dane na temat realizowanych przez administrację rządową celów i zadań,
- linki do dokumentów z zakresu planowania i monitorowania działań administracji publicznej,
- inne pozabudżetowe informacje np. na temat systemu finansów lokalnych, gospodarki narodowej, Unii Europejskiej.

Od 2008 r. wszystkie ministerstwa i agencje mają obowiązek umieszczać sprawozdania ze swojej działalności w układzie zadaniowym, które zawierają:

- cele wstępne (propozycje budżetowe),
- cele zatwierdzone przez ministerstwo,
- wyniki oraz postępy w realizowaniu określonych celów i zadań,
- analizy osiągniętych wyników,
- ogólny opis działań danej agencji w układzie zadaniowym.

Cykl planowania i raportowania obejmuje 1 rok. Ponieważ cele są zawsze ustalane na każdy rok, obowiązkowe jest opracowanie rocznej informacji na temat ich realizacji. Możliwe jest również częstsze informowanie o osiągniętych wynikach, np. informacja kwartalna lub półroczna.

Warto dodać, że NETRA zawiera dokumenty z zakresu budżetu zadaniowego, planowania i monitoringu, które są tworzone na 3 poziomach: rządowym, ministerialnym oraz agencji. Dokumenty te są następnie grupowane tematycznie (instrukcje, plany, monitoring, ocena i raporty, inne dokumenty). Każde ministerstwo i agencja umieszcza właściwe dokumenty na swoich stronach internetowych oraz link do nich w bazie NETRA. Dzięki NETRA, poprzez jeden portal internetowy użytkownicy mają dostęp do wszystkich dokumentów przez linki do stron domowych poszczególnych agencji i ministerstw. Wszystkie przechowywane tam informacje są jawne.

Wykorzystanie zgromadzonych informacji w procesie budżetowym:

1. Dane na temat wykonywanych zadań są dostarczane do bazy NETRA przez ministerstwa i agencje, w związku z tym mogą być używane podczas negocjacji budżetowych oraz w procesie sprawozdawczości.
2. W systemie NETRA jednostki administracji publicznej mają możliwość wykorzystania tych wskaźników, których zwykle używa się do pomiaru realizacji celów.
3. W raportach umieszcza się zarówno wielkości wskaźników, jak i opis realizacji poszczególnych celów i osiągniętych wyników. Warto jednak zaznaczyć, że wszystkie raporty z realizacji celów muszą być oparte na miernikach, a opis stanowi jedynie rozszerzenie już istniejących informacji wskaźnikowych
4. W procesie tworzenia raportów z realizacji zadań dane gromadzone w bazie są grupowane:
 - wg podstawowych kryteriów zarządzania,
 - wg klasyfikacji budżetowej (główny tytuł, klasa, podmiot) oraz rządowego planu strategicznego,
 - wg funkcji: zadania, programy sektorowe itd.

Dzięki systemowi NETRA rząd ma dostęp do informacji na temat:

- efektywności politycznej
 - w jakim stopniu zostały osiągnięte cele strategiczne i jakie poniesiono koszty ich realizacji,
 - w jakim stopniu poszczególne ministerstwa, agencje i inne instytucje przyczyniły się do realizacji celów strategicznych,
 - jaki jest społeczny efekt realizacji poszczególnych zadań operacyjnych,
- efektywności operacyjnej, opisanej przy pomocy wskaźników ekonomicznych i produkcyjnych
 - jak efektywna była alokacja zasobów,
 - jak kształtują się przychody i koszty poszczególnych usług płatnych i częściowo płatnych przez obywatela,
- wyników i zarządzania jakością
 - dokładne informacje na temat realizacji zadań (dostarczania dóbr i usług) przez poszczególne agencje,
 - informacje na temat możliwości realizacji zadań przez daną agencję, jakości dostarczanych dóbr i usług oraz satysfakcji odbiorcy,
- zarządzania i rozwoju zasobów ludzkich
 - dane na temat liczby pracowników, struktury zatrudnienia, kosztów zatrudnienia, warunków pracy, umiejętności i innych zasobów niepoliczalnych oraz rotacji pracowników,
- analiz i wniosków opracowywanych na podstawie zgromadzonych danych.

Podsumowując, do najważniejszych założeń systemu NETRA należy:

- zgromadzenie wszystkich niezbędnych do zarządzania informacji w jednym miejscu i przez to otwarcie do nich dostępu, benchmarking oraz promocja dobrych praktyk,
 - wspieranie procesów zarządzania oraz podejmowania decyzji na linii ministerstwo-agencja,
 - polepszenie jakości informacji na temat realizacji zadań, które służą zarówno bieżącej sprawozdawczości, jak i planowaniu przyszłych operacji,
 - wzrost przejrzystości administracji publicznej oraz działalności urzędników państwowych.
- Warto jednak zaznaczyć, że na razie system ten służy głównie sprawozdawczości, a nie formułowaniu założeń przyszłych działań, a jego głównymi użytkownikami są pracownicy administracji publicznej. Jednakże jest to technologia młoda (funkcjonuje od 2007 r.), która cały czas się rozwija i można być pewnym, że wkrótce stanie się głównym narzędziem wsparcia przy formułowaniu celów przez rząd oraz społecznej kontroli jego działań.