

**Opracowanie dotyczące wyjazdu studyjnego
przedstawicieli Ministerstwa Finansów
do Królestwa Niderlandów, realizowanego
jako szkolenie:**

***Wzorce budżetów zadaniowych, rozwiązania
zagraniczne na przykładzie Holandii.***

WARSZAWA 2008



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



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



Opracowanie dotyczące wyjazdu studyjnego przedstawicieli Ministerstwa Finansów do Królestwa Niderlandów (Maastricht), realizowanego jako szkolenie:

Wzorce budżetów zadaniowych, rozwiązania zagraniczne na przykładzie Holandii,

organizowanego przez Europejski Instytut Administracji Publicznej (EIPA)–Antena w Warszawie, współfinansowanego z Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, Europejskiego Funduszu Społecznego.

1. Ogólna informacja o wizycie studyjnej i jej programie.

Wizyta studyjna w Królestwie Niderlandów, pod nazwą *Wzorce budżetów zadaniowych, rozwiązania zagraniczne na przykładzie Holandii*, objęła tzw. Grupę Koordynacyjną – reprezentującą pracowników i kierownictwo polskiego Ministerstwa Finansów bezpośrednio zaangażowanych w proces opracowywania metodyki oraz wdrażania budżetu zadaniowego w Polsce. Wizyta ta, była 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.

Wizyta została zrealizowana pomiędzy 21 lipca a 25 lipca 2008 r. W trakcie sesji wyjazdowej przewidziano prezentacje (w tym zajęcia warsztatowe) dotyczące omówienia doświadczeń holenderskich we wdrażaniu budżetu zorientowanego na rezultaty. Problematykę tę, omówiono w bardzo szerokim zakresie – od ewaluacji ex-ante, poprzez proces przygotowania budżetu, techniki formułowania struktury budżetu zorientowanego na rezultaty – problematykę poprawnego stosowania celów i mierników (ze szczególnym uwzględnieniem dobrych i złych praktyk), metody kontrolowania wyników (monitoring i ewaluacja), aż po organizację systemu informatycznego na potrzeby budżetu zadaniowego, i przystosowanie do jego potrzeb systemu sprawozdawczości budżetowej.

Szczególną uwagę zwrócono na audyt efektywnościowy, ewaluację ex-post, a także na późniejsze wykorzystywanie informacji o wynikach w zarządzaniu przez cele. W tym kontekście szczególną wagę miało omówienie działalności instytucji pełniącej w tym zakresie, w Niderlandach, kluczową rolę – tj. holenderskiego Trybunału Obrachunkowego, a także ocena wykorzystania informacji efektywnościowych w działaniu holenderskiego Parlamentu.

Cennym elementem szkoleń była możliwość poznania doświadczeń osób związanych z bezpośrednim praktycznym stosowaniem nowoczesnego systemu budżetowania przez przedstawicieli wybranych resortów Królestwa Niderlandów.

Ważnym punktem szkolenia była wizyta przedstawicieli delegacji w Niderlandzkim Ministerstwie Finansów, gdzie mogli zadać kierownictwu holenderskiego resortu dodatkowe pytania, co było dobrym sposobem na uzupełnienie i sprecyzowanie uzyskanych podczas szkoleń wiedzy i umiejętności .

Przedstawiciele Ministerstwa Finansów mieli również okazję poznać warunki i sposób organizacji pracy ich holenderskich kolegów.

W skład grupy prowadzących zajęcia szkoleniowe w dniach 21 – 25 lipca 2008 r. wchodzili reprezentanci następujących instytucji: Europejski Instytut Administracji Publicznej, Holenderski Trybunał Obrachunkowy, Ministerstwo Finansów, Ministerstwo Rolnictwa, Przyrody oraz Jakości Żywności, Ministerstwa Budownictwa Mieszkaniowego, Gospodarki Przestrzennej i Środowiska.

Podczas szkoleń w dniach 21 lipca – 25 lipca 2008 r. realizowany był program, opierający się na szczegółowych, następujących blokach tematycznych:

1. Trendy w administracji publicznej, regulacje prawne w zakresie budżetowania zadaniowego, Tore Malterud (Ekspert – Kierownik Departamentu Zarządzania Publicznego i Analiz dotyczących Administracji Publicznej w EIPA).

2. Zarządzanie oparte na rezultatach w procesie budżetowania i ewaluacji, dr Peter van der Knaap (Dyrektor ds. Audytu Efektywnościowego w Holenderskim Trybunale Obrachunkowym – Court of Audit).

3. Jakość i dostępność informacji o wynikach – wykorzystywanie informacji o wynikach w praktyce, dr Peter van der Knaap (Dyrektor ds. Audytu Efektywnościowego w Holenderskim Trybunale Obrachunkowym – Court of Audit).

4. Metody kontrolowania wyników – monitoring i ewaluacja – jak połączyć jedno z drugim, dr Peter van der Knaap (Dyrektor ds. Audytu Efektywnościowego w Holenderskim Trybunale Obrachunkowym – Court of Audit).

5. Ewaluacja wdrażania budżetu zadaniowego, Helmer Vossers, Dyrektor Dyrekcji ds. Budżetowych w Ministerstwie Finansów.

6. Organizacja systemu informatycznego na potrzeby budżetu zadaniowego, Sander de Bruijn, Ministerstwo Rolnictwa, Przyrody oraz Jakości Żywności.

7. Sprawozdawczość i rozliczalność w systemie budżetowania zadaniowego, Wim Kooij Radca Ministerstwa Budownictwa, Gospodarki Przestrzennej i Środowiska.

8. Sposób określania celów i mierników dla poszczególnych zadań, Hans Jesse, Radca Finansowy w Ministerstwie Transportu i Zarządzania Zasobami Wodnymi.

9. Porównanie modeli wdrażania mierników i metodologii w zakresie budżetu zadaniowego w Holandii i państwach OECD; Helmer Vossers oraz Maarten de Jong

W ostatnim dniu szkoleń odbyła się sesja podsumowująca, w której uczestniczyli , Helmer Vossers, Dyrektor, oraz Maarten de Jong – Radca – Dyrekcji ds. Budżetowych Ministerstwa Finansów.

2. Ogólne informacje dotyczące budżetowania zadaniowego w Niderlandach, uzyskane podczas zajęć szkoleniowych.

Niderlandy wprowadziły zorientowaną na rezultaty formę budżetowania zadaniowego w 2001 r., a prace nad budżetem tego typu rozpoczęto w 1999 r., kiedy to opracowano akt prawny określający zasady reformy – VBTB (Van Beleidsbegroting tot Beleisverantwoording). Początkowym celem reformy systemu budżetowania było dążenie do dostarczania Parlamentowi bardziej przejrzystych projektów budżetów. Podczas procesu wdrażania budżetu zadaniowego poszerzono zakres celów reformy o działania na rzecz poprawy wydajności programów budżetowych.

Rezultatem reformy było stworzenie nowej, bardziej przejrzystej struktury dokumentów budżetowych, która polega na przyporządkowaniu odpowiednich obszarów poszczególnych polityk państwa do celów strategicznych rządu, a także poprzez logiczne powiązanie nakładów z ich wynikami. W ocenach rezultatów tej reformy eksperci podkreślają, iż wciąż brak rzetelnej diagnozy, co do możliwości uzyskania jednoznacznej oceny wpływu poszczególnych programów rządowych na stopień realizacji poszczególnych celów strategicznych. W wielu przypadkach wskaźniki efektywnościowe dotyczą wyznaczonych celów, ale mijają się z logiką działania, co powoduje, iż badania ewaluacyjne nie mogą uchwycić rzeczywistych efektów poszczególnych polityk.

Ocenia się, poprzez doświadczenia Niderlandzkie, iż dwójaki cel reformy budżetowania: przejrzystość i wydajność – nie mogą być osiągnięte wyłącznie poprzez wprowadzenie budżetu zadaniowego. Wprawdzie budżet zadaniowy jest ważnym i cennym instrumentem, który powinien być używany podczas debat na temat poziomu finansowania głównych polityk państwa, jednakże musi być on wspomagany przez inne narzędzia takie jak przeglądy polityk, które są zalecane dla ułatwienia dokonywania zmian na rzecz poprawy wydajności.

Zgodnie z powyższym wnioskiem, Niderlandy podejmują dalsze wysiłki skoncentrowane na wzmocnieniu przejrzystości i precyzji zapisów budżetu zadaniowego oraz użyciu przeglądów polityk państwa na rzecz wprowadzania udoskonaleń w sposobie finansowania i podwyższania wydajności tych polityk.

Aby budżet zadaniowy był jeszcze lepszym i skuteczniejszym narzędziem ewaluacji *ex ante* i *ex post* poszczególnych polityk państwa wciąż podejmowane są w Holandii prace nad udoskonaleniem systemu mierników, a w szczególności nad ich wiarygodnością i aktualnością, a także nad poszerzeniem aspektu jakościowego wskaźników. Ważne jest ponadto logiczne – prawidłowe tworzenie powiązań logicznych ciągu nakłady/środki – produkt - rezultat – cel strategiczny.

Ważną informacją uzyskaną podczas szkoleń, w kontekście wdrażania polskiego budżetu zadaniowego jest stanowisko Niderlandzkiego MoF dotyczące potrzeby wdrażania rachunkowości memoriałowej, jako zmiany towarzyszącej wdrażaniu budżetu zadaniowego. Zdaniem przedstawicieli tamtejszego MoF, nie ma sensu zmieniać systemu rachunkowości z uwagi na relatywnie niewielką przydatność budżetowania memoriałowego w sektorze finansów publicznych. W Holandii budżetowanie memoriałowe stosowane jest jedynie w przypadku agencji, ale - co należy podkreślić - z uwagi na fakt, iż cały budżet państwa jest ujmowany i sprawozdawany w ujęciu kasowym, dla zachowania jednolitości prezentacji i sprawozdawania polityk, wydatki agencji przekłada się jednocześnie, w sposób równoległy, na układ kasowy.

3. Wybór najważniejszych - szczegółowych informacji uzyskanych podczas poszczególnych szkoleń.

- 1) Pierwszym wystąpieniem była prezentacja Pana Tore Malterud, która dotyczyła trendów w Administracji Publicznej, w kontekście potrzeb związanych z reformą wdrażania. Przedstawiono wyzwania, jakie stoją przed współczesnym państwem związane z procesami, które oddziałują dziś na państwo: zmiany demograficzne; środowisko (zmiany klimatyczne, niedobór surowców); urbanizacja (rosnąca populacja miejska, zmniejszająca się ilość terenów do zasiedlania w miastach); globalizacja; europeizacja (wszystkie regulacje, dyrektywy, decyzje pochodzą z organów Unii Europejskiej); technologia informacyjna (spadek znaczenia kontaktów interpersonalnych w stosunku do komunikacji elektronicznej); rosnąca złożoność społeczeństwa oraz bardziej wymagający obywatele. Omówiono podstawowe zasady działania europejskiej administracji publicznej, a także przedstawiono najważniejsze trendy w dziedzinie zarządzania sektorem publicznym, do których zalicza się:
 - a) NMP (*New Public Management*) – „Nowe Zarządzanie Publiczne”, które czerpie inspirację z sektora prywatnego. Nowe zarządzanie publiczne polega na stosowaniu mechanizmów rynkowych, promowaniu konkurencji między usługodawcami, przekazywaniu kontroli społeczności lokalnej, decentralizowaniu kompetencji oraz wprowadzaniu zarządzania uczestniczącego. Administracja koncentruje się na wynikach, a nie nakładach, oraz na celach i misji, a nie regułach i zarządzeniach. Obywateli traktuje się jak klientów, wobec których państwo ma obowiązek dostarczać świadczenia przewidziane prawem, w ramach poszczególnych polityk tego państwa.
 - b) *Good Governance* - „dobre zarządzanie” uwzględnia kontekst społeczny w reformowaniu administracji publicznej w zakresie dochodzenia do uniwersalnych standardów, takich jak profesjonalizm, neutralność polityczna, uczciwość, unikanie konfliktu interesów. Pojęcie „dobre

zarządzanie" obejmuje demokratyczny i efektywny system rządzenia, skutecznie działające instytucje publiczne, właściwą jakość usług publicznych oraz umiejętność dostosowywania się do nowych potrzeb społecznych, oraz skutków jakie wywołują.

- 2) Prezentacja Pana Helmera Vossera dotyczyła omówienia aspektu wydajności w budżetowaniu zadaniowym. Omówiona została specyfika uwarunkowań funkcjonowania systemu niderlandzkiego budżetu zadaniowego: zdecentralizowanie systemu (duży stopień odpowiedzialności dysponentów bezpośrednio realizujących zadania), korzystny system fiskalny, wysoka jakość kadr biur finansowo-ekonomicznych u wszystkich dysponentów odpowiedzialnych za części budżetowe, konieczność argumentacji (obrony) projektu budżetu przez dysponenta wobec Parlamentu, doskonały przepływ informacji pomiędzy MoF a ministrami. Następnie Pan Vosser omówił pokrótce historię wdrażania budżetu zadaniowego w Niderlandach – pierwszą próbę podjętą w latach 70. która zakończyła się niepowodzeniem (budżetowanie zadaniowe z góry na dół, cele zdefiniowane przez MoF), drugą próbę pojętą pod koniec lat 90. (opartą na regulacjach ustanowionych przez MoF, podejście „z dołu – do góry”, cele polityk a także mierniki definiowane przez poszczególnych dysponentów), aż do 2004 r., kiedy to przeprowadzono weryfikację, modernizację i ocenę systemu budżetowania zadaniowego. Podczas prezentacji podkreślono, iż niezależnie od oceny efektów wdrażania budżetu zadaniowego jednym z największych osiągnięć przeprowadzonej reformy jest wprowadzenie wieloletniego planowania budżetowego wydatków.

Głównymi celami wdrożenia budżetu zadaniowego było: 1) osiągnięcie bardziej przejrzystego budżetu oraz raportu rocznego z wykonania tego budżetu (skupienie uwagi na strategicznych celach polityk, określenie sposobów osiągnięcia tych celów, formułowanie jak najbardziej precyzyjnie mierzalnych celów strategicznych, lepsza jakość pracy parlamentu nad ustawą budżetową, a także jego kontroli nad wykonaniem budżetu), 2) wykorzystanie budżetu zadaniowego jako instrumentu na rzecz podniesienia wydajności.

W rezultacie wdrażania budżetu zadaniowego wystąpiły następujące pozytywne efekty przeprowadzonej reformy: zmniejszyła się objętość dokumentów budżetowych: zamiast 60 stronicowego uzasadnienia, agenda poszczególnej polityki mieści się w ramach 15. stronicowego opisu, struktura budżetu opiera się na logicznym powiązaniu instrumentów realizacji polityk z wynikami ich działalności, nastąpiła redukcja części budżetowych z 800 do 140, roczny raport opracowywany jest we wcześniejszym terminie – w maju (wcześniej we wrześniu). Negatywnymi skutkami reformy jest: trudność w czytaniu dokumentu budżetowego – zbyt wiele informacji o charakterze technicznym, nie zawsze jasne cele strategiczne polityk, nie zawsze możliwy do uzyskania jasny efekt działań rządu.

Okazało się, iż: 1) relacje pomiędzy wydatkami, celami i miernikami nie zawsze są przejrzyste, 2) nie zawsze możliwe jest wyeliminowanie zewnętrznych czynników mających wpływ na rezultat 3) istnieje tendencja do przeciążania struktury budżetu nadmierną liczbą wskaźników 4) wskaźniki często nie informują o efektywności.

Ponadto, dyskusje budżetowe w ramach uzgodnień rządu nadal skoncentrowane są w przeważającym stopniu na uzyskaniu środków, przy czym Parlament nie przywiązuje wystarczającej wagi do osiągniętych rezultatów poszczególnych wydatków budżetowych.

Ważnym wnioskiem było to, iż mierniki powinny być sformułowane w taki sposób, aby były one odporne na manipulacje. Przykładem były wyniki sprawności działania połączeń kolejowych. Wyznaczono miernik, który mierzyć miał punktualność połączeń – założono, iż aż 86,8% pociągów musi o wyznaczonym czasie docierać do wyznaczonego celu. Założono, iż cena biletów kolejowych może wzrosnąć jedynie w przypadkach, kiedy koleje będą poprawiać swoje wyniki w aspekcie punktualności. W rezultacie doszło do manipulacji w zakresie wykonania miernika, tak aby rozliczający się mógł osiągnąć lepsze wyniki: zmieniono rozkład jazdy tak, iż w następstwie tego zwiększył się czas przejazdów na poszczególnych odcinkach, zlikwidowano czekanie na pociągi skomunikowane z innymi połączeniami, co doprowadziło do braku możliwości korzystania z przesiadek. Połączenia na których odnotowywano opóźnienia znoszono, a w efekcie nastąpiło wyraźne ograniczenie możliwości połączeń. Mimo to, wypełniono wymogi wskaźnika wykonania, co jednak nie było równoznaczne z poprawą wydajności polityki transportowej w obszarze kolejnictwa.

Podczas opracowywania budżetu zadaniowego warto kierować się następującymi założeniami: każde nowe zadanie powinno być poprzedzone ewaluacją *ex – ante* (*white papers*), budżet powinien realizować swój podstawowy cel: uzasadnienie dla alokacji i kontrole jej wykonania, efektywność musi być podnoszona przy wykorzystaniu dodatkowych instrumentów (sam budżet zadaniowy nie zapewnia podniesienia efektywności).

Ponadto, przed rozpoczęciem formułowania struktury budżetu zadaniowego należy zapewnić, aby w ramach ewaluacji *ex-ante* rozważane były następujące aspekty finansowania poszczególnych polityk:

- jakie przeszkody w realizacji celów polityk można zidentyfikować?
- jakie są przyczyny tych przeszkód?
- dlaczego rząd uważa się za odpowiedzialny za rozwiązanie tego problemu (usunięcie tych przeszkód)?
- jakie cele mogą być sformułowane?

- jakie narzędzia mogą być użyte dla realizacji tych celów?
- jakie są przewidywane koszty realizacji celów?

Drugim etapem wdrażania budżetu zadaniowego jest opracowywanie budżetu w ujęciu zadaniowym, a także sporządzenie rocznych raportów z jego wykonania. W tym etapie warto pamiętać o następujących zaleceniach:

- zredukować objętość tekstu dokumentów budżetowych, skupiając się na informacjach potrzebnych dla uzasadnienia wydatkowania,
- tam, gdzie jest to niezbędne użyć mierników, ale być świadomym, iż bezkrytyczne użycie mierników może zaprzeczyć idei przejrzystości budżetu
- w niektórych obszarach polityki mogą być lepiej oceniane w aspekcie jakościowym.

- 3) Prezentacje resortów reprezentujących poszczególne polityki miały za zadanie uczulić przedstawicieli polskiego Ministerstwa Finansów, jakie niebezpieczeństwa niesie za sobą bezkrytyczne zaufanie do metody budżetowania zadaniowego, którego metodologia nadal nosi znamiona wysokiej innowacyjności i wciąż podlega dynamicznemu rozwojowi w krajach ją stosujących. Generalną przesłanką prezentacji było to, iż oczekiwania pokładane w budżetowaniu zadaniowym muszą być realistyczne.

Tematyka prezentacji dotyczyła metodologii i funkcjonowania wskaźników w VBTB. Według prezentujących, niewłaściwe użycie informacji efektywnościowych może prowadzić do skutków przeciwnych niż założone, np. poprzez skoncentrowanie się na tym co jest możliwe do zmierzenia, omijając działania, które są trudno mierzalne lub możliwe do zmierzenia w dłuższym okresie czasu. Istnieje też ryzyko zastosowania polityki (czasem nawet z pewnym stopniem powodzenia), na której wyniki resort nie ma faktycznego - istotnego wpływu (przykładem są tu działania mające na celu obniżenie stężenia CO₂ przez politykę resortu Środowiska). Przedstawiciele Ministerstwa Środowiska podkreślali również, iż istnieje bardzo szeroki zakres działań, których rzetelne zmierzenie jest bardzo trudne do wykonania. Dlatego też przekonywano, iż 1) nie należy mierzyć wszystkiego, ale jedynie wycinki danej polityki 2) w miarę możliwości używać kombinacji kryteriów ewaluacyjnych (jakościowych i ilościowych), 3) należy zachować rozsądek – w większości przypadków nie ma możliwości zbadać całego łańcucha powiązań, żeby coś zmierzyć lub ewaluować. Przedstawiciele Ministerstwa Transportu i Gospodarki Wodnej omawiali kwestie poprawnego formowania celów strategicznych („drzewo celów”), a także omówili szeroko twierdzenie, iż budżetowanie zadaniowe nie dotyczy jedynie kwestii budżetowania, ale problematykę tą należy rozpatrywać w zdecydowanie szerszym kontekście, dlatego też metoda budżetowania zadaniowego oparta być musi na integrowaniu i równoległym wykorzystaniu różnych umiejętności – przede wszystkim

tworzenie strategii i realizacja polityk musi iść w parze z wiedzą o zasadach ich finansowania.

- 4) Jednym z najsilniejszych zalet niderlandzkiego budżetowania zadaniowego jest doskonale zorganizowany system ewaluacji *ex – post* i *ex – ante*, w którym to systemie kluczową rolę pełni *Court of Audit*. Problematykę tą, omówił w swojej prezentacji przedstawiciel tej instytucji - dr Peter van der Knaap.

Niderlandzki Trybunał Obrachunkowy Court of Audit – instytucja kluczowa w procesie ewaluacji holenderskiego budżetu zadaniowego.

Misją Trybunału Obrachunkowego (TO) jest „*wykonywać audyt i poprawiać wydajność państwa i państwowych osób prawnych*”. Trybunał dostarcza sprawozdań zawierających wyniki audytu Parlamentowi a także osobom odpowiedzialnym za kierowanie audytowanymi instytucjami. Sprawozdania takie zawierają spostrzeżenia będące rezultatem audytu, wnioski i rekomendacje. Trybunał tylko jedną trzecią całości swoich działań poświęca tradycyjnym audytom finansowym, a dwie trzecie swojej aktywności przeznacza na audyty efektywnościowe (*value for money audits*). To, iż relatywnie mało czasu zajmuje Trybunałowi działalność w zakresie tradycyjnych audytów finansowych, uzasadnione jest tym, iż każdy resort posiada wewnętrzną komórkę audytu.

Podkreślenia wymaga fakt, iż kompetencje w zakresie audytu efektywnościowego zostały przyznane Trybunałowi, na mocy aktu prawnego - *Government Accounts Act*, który wydano w 2001 r, a więc jednocześnie z wprowadzeniem VBTB. Można więc powiedzieć, że zmiana metody budżetowania w bardzo istotnym stopniu zmieniła charakter zadań tej instytucji.

Ocena wykonania VBTB jest oceniana przy użyciu danych, które są zbierane i analizowane każdego roku przez główną instytucję audytowo - kontrolną - *Court of Audit*. VBTB oparty jest na 3. kluczowych zasadach: 1) ścisłym powiązaniu pomiędzy polityką danego obszaru a jego finansowaniem (budżetem), 2) silniejszej zależności pomiędzy budżetem a sprawozdawczością, 3) bardziej wnikliwej analizie relacji pomiędzy celami, środkami i wykonaniem. Nowy system budżetowania został oparty o zestaw pytań ewaluacyjnych, który pomaga weryfikować poprawność konstrukcji i wykonania danego przedsięwzięcia budżetowego (jego zgodność z wymogami VBTB).

Tabela 2. Kwestionariusz VBTB (sprawdzający zgodność polityki z zasadami budżetu zadaniowego- „VBTB-proof”).

EX ANTE	EX POST
Co chcemy osiągnąć?	Co zamierzaliśmy osiągnąć?
Jakie działania chcemy podjąć aby to osiągnąć?	Czy wykonaliśmy to co zamierzaliśmy w celu osiągnięcia tego?
Ile to będzie kosztować?	Czy kosztowało to tyle, ile oczekiwaliśmy?

Aby ocenić, czy dana interwencja (działanie) w ramach poszczególnych polityk ma sens należy przeprowadzać rzetelne analizy ex-ante. Przewidywane wyniki interwencji należy porównywać z wynikami przewidywanymi w danym obszarze, kiedy takie wsparcie nie zostałoby wykonane. Wtedy uzyskuje się obiektywną prognozę, czy dane działanie odniesie oczekiwany rezultat.

Prowadzący zajęcia podkreślił, iż niezwykle ważne z punktu widzenia ewaluacji budżetu zadaniowego jest to, aby kształtować realistyczne oczekiwania dotyczące możliwości dostarczania informacji o produktach i rezultatach. Ponadto, informacje te powinny być „technicznie aktualne”, a także odpowiednie dla zastosowania z punktu widzenia ich sprawozdawczości przez urzędników/menadżerów.

Ewaluacje powinny zaopatrywać decydentów w informacje wiarygodne i pożyteczne, dlatego tak ważne jest opracowanie wysokiej jakości metodologii i standardów ewaluacyjnych. Tylko wysoka jakość ewaluacji może zapewnić podstawowy cel budżetu zadaniowego – wyciąganie wniosków – tj. uczenie się przez dysponentów korygowania błędów lub niedomagań w planowaniu ich realizacji działań wchodzących w skład polityk państwa.

Rezultatami wprowadzenia budżetu zadaniowego w Holandii jest lepsza struktura budżetu i możliwości użycia informacji efektywnościowych (PI) w debatach i argumentacji podczas procesowania nad projektem budżetu w Parlamencie. Niestety, nadal Parlament Niderlandzki zbyt rzadko korzysta z PI. Informacja efektywnościowa jest również w zbyt małym stopniu wykorzystywana na rzecz podnoszenia wydajności i skuteczności. Dlatego coraz większy nacisk kładzie się na uzupełnianie PI poprzez szczegółowe przeglądy poszczególnych polityk (*policy - reviews*).

Inną niekorzystną tendencją, którą postrzega się jako konieczną do skorygowania jest brak wystarczającego uwzględniania aspektu jakościowego przy konstruowaniu mierników przez dysponentów. Najbardziej

zalecanym przez przedstawiciela Trybunału typem mierników są wskaźniki o charakterze syntetycznym – uwzględniającym jednocześnie czynnik jakościowy i ilościowy. Generalnie wskaźniki powinny być formułowane w sposób wiarygodny, umożliwiający uzyskiwanie danych do ich ewaluacji w okresie, który umożliwi późniejsze wykorzystanie informacji o stopniu ich wykonania. Nadal w budżecie holenderskim stosowane jest zbyt wiele mierników, które są trudno mierzalne lub zmierzenie ich wykonania jest nieosiągalne. Nie należy mierzyć „wszystkiego, za wszelką cenę”. Trzeba być realistą – w wielu przypadkach nie jest możliwe obiektywne sprawdzenie całego „łańcucha” zależności podczas procesu mierzenia (dostarczania danych) i ewaluacji.

Tabela 1 Kryteria oceny zgodności polityk z budżetem zadaniowym (VBTB) stosowane przez Court of Audit

Budżet	Kryteria	Opis
Co chcemy osiągnąć? (W1)	<p>Czy cel główny zawiera zakładany efekt społeczny?</p> <p>Czy zakładany efekt jest mierzalny?</p> <p>Czy każdy miernik posiada określoną wartość docelową?</p>	<p>Odpowiedź na każde z pytań musi brzmieć „tak”, aby polityka została zakwalifikowana jako zgodna z VBTB.</p> <p>W sytuacji gdy cel główny nie jest zgodny z VBTB, wtedy każdy z celów szczegółowych podlega ocenie.</p>
Jak chcemy to osiągnąć? (W2)	<p>Czy zostały określone instrumenty realizacji celu głównego i celów szczegółowych?</p> <p>Czy miernik jest skonstruowany w taki sposób by mierzył postęp instrumentu?</p> <p>Czy wartość docelowa miernika ustalona jest na zakładanym poziomie wykonania?</p>	<p>Odpowiedź na każde z pytań musi brzmieć „tak”, aby polityka została zakwalifikowana jako zgodna z VBTB.</p>
Ile to będzie kosztowało? (W3)	<p>Czy dla każdego celu szczegółowego zaangażowanie budżetu jest określone?</p> <p>Czy dla każdego instrumentu zaangażowanie budżetu jest określone?</p> <p>Czy dla każdej działalności zaangażowanie budżetu jest określone?</p>	<p>Odpowiedź na pierwsze pytanie musi brzmieć „tak”, aby polityka została zakwalifikowana jako zgodna z VBTB.</p>

Kolejnym niedomaganiem struktury budżetu holenderskiego, który wymaga korekty jest formułowanie struktury celów. Chodzi w szczególności o przyporządkowanie celów szczegółowych do celów ogólnych. Statystycznie na dziesięć pozycji budżetowych przypada jeden cel ogólny. W rezultacie w budżecie umieszczonych jest 127 celów strategicznych (ogólnych), którym podporządkowano 454. celów szczegółowych, co powoduje, iż „praktycznie wszystko” może być uznane za priorytet, a w praktyce trudno o priorytety skonstruowane zgodnie z metodologicznym ujęciem tej kategorii (średnia 3,57 celu szczegółowego przypada na jeden cel nadrzędny).

- 5) Podczas kolejnej z prezentacji zaprezentowanej przez Pana Helmera Vossers'a, koncentrowano się również na zagadnieniu efektywnego zarządzania funduszami Unii Europejskiej na przykładzie Holandii. Przyczyny jakie wymusiły wprowadzenie zarządzania związane były z niepokojem Komisji Europejskiej oraz Europejskiego Trybunału Obrachunkowego odnośnie zarządzania Funduszami UE.

W dalszej części szkolenia zaprezentowano instrument na podstawie którego prowadzi się zarządzanie, mając tu na uwadze *National Declaration* („Deklaracje narodową”) jako instrumentu mającego na celu zapewnienie zgodności co do legalności i prawidłowości wydatków funduszy UE w Holandii, oraz szeroko idące korzyści jakie osiągnięto wprowadzając tego typu model zarządzania. Narodowa Deklaracja jest corocznym sprawozdaniem wygłaszanym przez ministra finansów holenderskiego gabinetu, i jest skierowana do Parlamentu. Jako część procedury, kopia jest przesyłana do Komisji Europejskiej i Holenderskiego Trybunału Obrachunkowego.

Następnie, Trybunał publikuje niezależną opinię na temat konstrukcji narodowej deklaracji, funkcjonowania systemów finansowych oraz legalności i prawidłowości wydatków. Jest ona wprowadzona po to, aby dowieść odpowiedzialności w wydatkowaniu pieniędzy unijnych, zwiększyć efektywność i skuteczność, oraz aby zwiększyć przejrzystość w ich wydatkowaniu aż do poziomu beneficjenta końcowego.

Pozytywne efekty jakie dało wprowadzenie tego systemu to m.in.: redukcja kontroli ze strony komisji europejskiej, wczesne wykrycie nieprawidłowości i szybka ich korekta, redukcja ryzyka nieprawidłowości w wydatkowaniu. Obecne sprawozdanie obejmuje wydatki na rolnictwo, fundusze strukturalne: Europejski Fundusz Społeczny (EFS) i Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR), fundusze z programu ramowego „Solidarność i zarządzanie przepływami migracyjnymi”.