

**Informacja Ministra Finansów na temat stanu wdrażania budżetu zadaniowego
(z dnia 5 czerwca 2014 r.)**

Jednym z głównych trendów reformowania administracji publicznej w państwach wysokorozwiniętych jest tzw. Nowe Zarządzanie Publiczne (NPM – *New Public Management*), w ramach którego w sektorze publicznym wprowadza się i adaptuje metody, modele i zasady zarządzania sprawdzone wcześniej w sektorze prywatnym. Jednym z narzędzi wprowadzanych w ramach tych reform jest budżet zadaniowy – narzędzie zarządzania finansami publicznymi ukierunkowane na podnoszenie efektywności i skuteczności finansowania polityk publicznych państwa.

W Polsce pierwsze próby wprowadzenia budżetu zadaniowego podejmowały jednostki samorządu terytorialnego (m.in. Kraków, Lublin, Szczecin czy Poznań w latach 90-tych XX w.). Na szczeblu centralnym proces wprowadzania budżetu zadaniowego zainicjowany został natomiast w 2006 r. w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, w której opracowano m.in. pierwszą metodykę budżetu zadaniowego, a także przygotowano pierwsze modele budżetu zadaniowego dla niektórych części budżetowych (tj. dla części 28 – Nauka oraz 38 – Szkolnictwo wyższe w *Uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej na rok 2007*). Zakres przedmiotowy i podmiotowy, a także metodologia budżetu zadaniowego były systematycznie poszerzane i doskonalone w ramach procesu wdrożeniowego, który od 2008 r. koordynowany jest przez Ministerstwo Finansów.

Uwzględniając złożony i wieloaspektowy charakter wprowadzenia budżetu zadaniowego, w ramach którego konieczne było wypracowanie, a następnie wdrożenie rozwiązań prawnych, systemowych i technicznych dotyczących planowania, rachunkowości, sprawozdawczości oraz nadzoru i kontroli nad efektywnością i skutecznością przy zaangażowaniu dysponentów środków publicznych wszystkich szczebli, ekspertów zewnętrznych oraz niezbędnych zasobów, zdecydowano iż proces ten przebiegać będzie w ramach kilku etapów w perspektywie wieloletniej z wykorzystaniem wsparcia finansowego ze środków europejskich. W tym celu realizowane są więc dwa projekty systemowe, współfinansowane ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego, w ramach Priorytetu V *Dobre Rządzenie* Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, działania 5.1. *Wzmocnienie potencjału administracji rządowej*, Poddziałania 5.1.2. *Wdrażanie systemu zarządzania finansowego w ujęciu zadaniowym*. Obok działań systemowych przewidziano w nich również działania szkoleniowe, informacyjne

i popularyzatorskie, umożliwiające wsparcie potencjału instytucjonalnego, analitycznego i kompetencyjnego dysponentów środków publicznych oraz odpowiednie przygotowanie zaangażowanych pracowników do wypełniania nowych zadań. Kwalifikacje, motywacja oraz świadomość co do znaczenia wprowadzanych zmian u pracowników zaangażowanych w proces stanowi bowiem jeden z czynników warunkujących jego powodzenie.

Założenia dotyczące celów oraz najważniejszych etapów wdrożenia budżetu zadaniowego znalazły swoje odzwierciedlenie w przyjętych rozwiązaniach legislacyjnych, wprowadzonych *ustawą z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych* (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.) oraz *ustawą z dnia 27 sierpnia 2009 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych* (Dz. U. Nr 157, poz. 1241 z późn. zm.), a następnie uszczegółowionych aktami wykonawczymi. Podkreślenia wymaga, iż poszczególne elementy systemu budżetu zadaniowego wprowadzane były stopniowo, zgodnie z harmonogramem wynikającym z przepisów wprowadzających. W kolejnych latach prowadzono więc prace umożliwiające w szczególności:

- 2009/2010 r.** Wprowadzenie podstaw prawnych dla budżetu zadaniowego – ustawa o finansach publicznych zdefiniowała pojęcie tzw. „układu zadaniowego”, określając jednocześnie miejsce, rolę oraz zakres przedmiotowy i podmiotowy budżetu zadaniowego w systemie finansów publicznych. W szczególności wprowadzono:
- obowiązek prezentacji skonsolidowanego planu wydatków w układzie zadaniowym (obejmującego państwowe jednostki budżetowe, państwowe fundusze celowe, agencje wykonawcze, państwowe osoby prawne oraz instytucje gospodarki budżetowe) w uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej,
 - obowiązek prezentacji informacji o wykonaniu wydatków w układzie zadaniowym w sprawozdaniach z wykonania budżetu państwa,
 - obowiązek prezentacji programów wieloletnich w układzie zadaniowym w ustawie budżetowej,
 - obowiązek prezentacji celów i mierników na poziomie funkcji w Wieloletnim Planie Finansowym Państwa,
 - delegacje dla Ministra Finansów do określenia w drodze rozporządzeń: metodologii planowania w układzie zadaniowym, sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym oraz zasad ewidencji wykonania budżetu w układzie zadaniowym.

- 2012 r.** Wprowadzenie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym (na podstawie rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. o sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym) oraz ewidencji wykonania budżetu w układzie zadaniowym (na podstawie rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej). Jednocześnie, w związku z wejściem w życie przepisu art. 142 pkt 11 ustawy o finansach publicznych – w uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej na rok 2013 zamieszczono również pierwszy skonsolidowany plan wydatków państwa w układzie zadaniowym.
- 2013 r.** Wprowadzenie mechanizmów oceny efektywności i skuteczności wydatkowania środków publicznych, na podstawie przepisów art. 174 pkt 2 oraz 175 ust. 1 pkt 4 ustawy o finansach publicznych, regulujących (odpowiednio) ogólną kontrolę Ministra Finansów w zakresie efektywności i skuteczności realizacji budżetu w układzie zadaniowym, a także nadzór i kontrolę dysponentów części budżetowych w zakresie efektywności i skuteczności realizacji planów w układzie zadaniowym na podstawie mierników stopnia realizacji celów.

Pierwszym rokiem budżetowym, do którego w pełnym zakresie zastosowanie znalazły mechanizmy planistyczne (w tym w ujęciu skonsolidowanym), ewidencyjne, sprawozdawcze i kontrolno-nadzorcze budżetu zadaniowego był więc rok 2013. Harmonogram procesu wdrażania budżetu zadaniowego pozwalał na stopniowe wprowadzanie i doskonalenie z roku na rok przyjmowanych rozwiązań, przy uwzględnieniu postulatów i rekomendacji formułowanych zarówno przez bezpośrednio zaangażowanych w proces dysponentów środków publicznych, jak i Najwyższą Izbę Kontroli. Szczególnie istotne rekomendacje sformułowane zostały również w raportach końcowych z dwóch szeroko zakrojonych przeglądów przeprowadzonych przez ekspertów Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (*Budżet zadaniowy w Polsce. Przegląd OECD – Performance Budgeting in Poland. An OECD Review* z 2011 r. oraz *Przegląd polityk publicznych OECD. Polska: Wdrażanie wizji sprawnego państwa – Public Governance Review. Poland. Implementing strategic-state capability* z 2013 r.), w których wysoko oceniono dotychczasowe osiągnięcia w zakresie budżetu zadaniowego. Podejmowane w kolejnych latach działania

ukierunkowane były przede wszystkim na podnoszenie przejrzystości, spójności oraz jakości, użyteczności i porównywalności danych o efektywności i skuteczności wydatków publicznych pozyskiwanych za pośrednictwem budżetu zadaniowego.

Równocześnie, w ramach w/w projektów systemowych PO KL, doskonalono potencjał analityczny i kompetencyjny dysponentów środków publicznych, m.in. za pośrednictwem działań szkoleniowych, eksperckich, informacyjnych i popularyzatorskich związanych z wdrażaniem budżetu zadaniowego. W pierwszej fazie procesu wdrożenia, w latach 2008-2010, przeszkolono 3.054 osoby (w tym 2.598 osób w zakresie planowania i wdrażania budżetu zadaniowego w ujęciu rocznym i wieloletnim oraz obsługi aplikacji informatycznej wspomagającej ten proces, a także 456 osób w zakresie nowych mechanizmów zarządzania finansami publicznymi). Ponadto, we wspomnianym okresie ze środków PO KL sfinansowano łącznie wykonanie 11 ekspertyz i analiz poświęconych w szczególności opracowaniu baz mierników dla pięciu funkcji państwa, kwestiom związanym z audytem efektywnościowym, a także założeniom realizacji systemu informatycznego wspierającego obsługę budżetu państwa w układzie zadaniowym. Proces wdrażania wsparto także organizując pięć konferencji, zarówno o charakterze międzynarodowym – ze szczególnym uwzględnieniem dopływu know-how ze strony państw i organizacji wykorzystujących ten model zarządzania finansami publicznymi, jak i krajowym – poprzez zaangażowanie środowisk naukowo-ekspertkich i przedstawicieli dysponentów.

W ramach kolejnego etapu procesu wdrożenia główne działania w zakresie rozwoju wiedzy, umiejętności i postaw pracowników jednostek sektora finansów publicznych koncentrowały się na obszarach dotyczących wykorzystania danych z prezentacyjnego modelu budżetu zadaniowego do zarządzania jednostkami, a także oceny sprawności i efektywności wydatkowania środków publicznych, monitoringu i ewaluacji zadań publicznych. W procesie rozwoju wiedzy systematycznie zwiększano udział przedstawicieli dysponentów III stopnia (grupy operacyjnej), a szkolenia skierowano również do grupy trenerów oraz liderów budżetu zadaniowego. W szczególności, wejście w życie obowiązku sprawowania nadzoru i kontroli nad efektywnością i skutecznością realizacji planów w układzie zadaniowym na podstawie mierników stopnia realizacji celów, unaocniło lukę kompetencyjną wśród pracowników dysponentów części budżetowych, która wymagała podjęcia działań zmierzających do jej wypełnienia. Problematyka dotycząca organizacji procesów wewnętrznych, a także przygotowania szczegółowych rozwiązań metodologicznych jak też wiedzy i umiejętności

w zakresie oceny efektywności i skuteczności realizacji zadań budżetowych na rzecz wsparcia nadzoru i kontroli, w tym dotyczących kontroli i nadzoru przez dysponenta części budżetowej jednostek podległych i nadzorowanych, miała kluczowe znaczenie z punktu widzenia budowy potencjału kadrowego w jednostkach budżetowych dla obsługi w/w procesów. Łącznie w drugiej fazie procesu wdrożenia (lata 2010-2013) przeszkolono 6.967 osób (z czego 3.221 w zakresie planowania i wdrażania budżetu zadaniowego w ujęciu rocznym i wieloletnim oraz obsługi aplikacji informatycznej wspomagającej ten proces oraz 3.746 osób w zakresie nowych mechanizmów zarządzania finansami publicznymi). Należy również zaznaczyć, że każda edycja szkoleń poprzedzona była prowadzoną z udziałem dysponentów wnikliwą analizą potrzeb w tym zakresie. Rezultaty szkoleń – w postaci zwiększenia poziomu wiedzy uczestników mierzono poprzez system testów poprzedzających i kończących szkolenia. Ponadto, w celu zarówno zagwarantowania wysokiej jakości przedsięwzięć edukacyjnych w obszarze budżetu zadaniowego, prowadzono ścisły nadzór nad przebiegiem szkoleń – m.in. poprzez realizację wizyt monitoringowych, badania ankietowe, a także dokonywano kompleksowej oceny ich efektywności – z zastosowaniem elementów metodyki Donalda L. Kirkpatrick’a (ewaluacji na poziomach reakcji uczestników oraz uczenia się). W ramach wsparcia dysponentów i Ministerstwa Finansów we wspomnianym okresie wykonano również 29 ekspertyz i analiz (w tym 5 z wykorzystaniem zasobów własnych Ministerstwa Finansów), dotyczących w szczególności baz mierników dla 17 funkcji państwa, systemów finansowo-księgowych, rachunkowości i ewidencji wydatków układzie zadaniowym, powiązania klasyfikacji zadaniowej z tradycyjną, czy też systemu pomiaru i oceny efektywności i skuteczności realizacji zadań, a także poziomu efektywności szkoleń. Z kolei w zakresie działań o charakterze informacyjno-promocyjnym zorganizowano sześć konferencji (międzynarodowych, krajowych oraz organizowanych we współpracy z państwowymi szkołami wyższymi w formie sympozjów naukowych).

Kolejny istotny aspekt wsparcia realizowanego w ramach projektów PO KL stanowi budowa systemu informatycznego wspomagającego zarządzanie budżetem państwa w układzie zadaniowym. Zgodnie z najlepszymi wzorcami międzynarodowymi, rozwój systemu informatycznego następuje stopniowo – z uwzględnieniem zarówno osiągniętego etapu wdrożenia planowania w układzie zadaniowym, jak i potrzeb jego użytkowników. Warto przy tym zaznaczyć, iż wraz ze wzrostem poziomu dojrzałości poziomu planowania w układzie zadaniowym, coraz bardziej złożony staje się również system informatyczny wspierający ten

proces (zarówno w odniesieniu do architektury oprogramowania, jak i do interfejsu użytkownika). Pierwotnie opracowanym i rozwijanym, prostym narzędziem wspomagającym MF i dysponentów w procesach planowania i sprawozdawczości była aplikacja BUZA (bazująca na MS Excel i MS Access). Równolegle, zgodnie z ustalonymi etapami harmonogramu najpierw prowadzono prace przygotowawcze i analityczne (przygotowanie planu budowy systemu z opisem procesów biznesowych, przygotowaniem założeń systemowych, weryfikacją zasobów infrastrukturalnych, a w kolejnych krokach przygotowano podstawowe funkcjonalności systemu – moduły planowanie i sprawozdawczość (w ścisłej współpracy z dysponentami), by na bazie wyników prac analitycznych oraz prowadzonych uzgodnień, w 2013 r. przystąpić do implementacji podstawowych funkcjonalności na platformę Trezor. Zgodnie ze wspomnianym harmonogramem wdrożenie systemu przewidziano na rok 2015.

Szczególną rolę we wdrażaniu budżetu zadaniowego odegrały zmiany przepisów ustawy o finansach publicznych w 2010 r. (art. 50). Wprowadziły one zasadę obowiązkowego zamieszczania w treści aktu normatywnego maksymalnego limitu wydatków na okres 10 lat, przy wprowadzaniu zmian skutkujących zmianą wydatków sektora finansów publicznych. Jednocześnie przepisy te wprowadziły obowiązek bieżącego monitorowania wydatków na zadania, które objęte są zmianą, tak aby maksymalny limit wydatków nie został przekroczony. Wymusiło to myślenie o budżetowaniu zadaniowym w momencie wprowadzania określonych rozwiązań.

W aspekcie kluczowych kierunków wdrażania i rozwoju systemu budżetu zadaniowego w Polsce, na uwagę zasługują również wprowadzane w ciągu ostatnich lat (w odniesieniu do procesów planowania na lata 2013 i 2014) zmiany umożliwiające m.in.:

1. Doskonalenie systemu pomiaru stopnia realizacji celów określanych w ramach budżetu zadaniowego (systemu mierników). W szczególności, celem poprawy jakości systemu pomiaru, począwszy od procesu planowania na rok 2013 wprowadzono procedurę uprzedniej oceny przez Ministra Finansów kompletności i zgodności mierników na dany rok budżetowy ze standardami i wytycznymi metodologicznymi.
2. Ujednolicenie zadaniowej klasyfikacji wydatków – w szczególności w odniesieniu do działań realizowanych przez dysponentów części 85 budżetu państwa, dla których opracowano zamknięty wykaz działań, a także określono wspólne cele i mierniki na poziomie zadań budżetowych (począwszy od procesu planowania na rok 2014).

3. Stworzenie możliwości wzrostu zaspokojenia potrzeb informacyjnych i analitycznych związanych z oceną efektywności i skuteczności wydatków publicznych w kontekście możliwości wykorzystania informacji efektywnościowych do wsparcia decyzji alokacyjnych przez powiązanie planowania budżetowego w obu układach klasyfikacyjnych (zadaniowym i tradycyjnym) i integrację danych finansowych na poziomie zadanie budżetowe – dział klasyfikacji budżetowej (od planowania na rok 2013) oraz zadanie budżetowe – dział i rozdział klasyfikacji budżetowej (od planowania na rok 2014).

Powyższe działania sprzyjają realizacji najważniejszego celu w zakresie wdrażania budżetu zadaniowego, jakim w kolejnych latach będzie rozwój informacji o efektywności w kierunku tzw. budżetu informującego o efektywności, a także wzrost stopnia wykorzystania takiej informacji zarówno na poziomie poszczególnych jednostek sektora finansów publicznych, jak i do wsparcia decyzji alokacyjnych podejmowanych w ramach procesu budżetowego. Służyć temu będą w szczególności: stworzenie możliwości docelowej integracji obecnie wykorzystywanych klasyfikacji budżetowych oraz rozwój rozwiązań informatycznych. Kontynuowane będą również szkolenia dla pracowników dysponentów, w tym zwłaszcza odnoszące się do oceny efektywności i skuteczności wydatków oraz praktycznej obsługi systemu informatycznego wspierającego budżet zadaniowy, a także współpraca ekspercka oraz działania informacyjno-promocyjne w zakresie upowszechniania wiedzy o nowych metodach zarządzania finansami publicznymi.