Rola i skuteczność instytucji kontrolno – audytowych w działaniach na rzecz podnoszenia jakości rozwiązań metodologicznych w zakresie budżetu zadaniowego

dr Józef Płoskonka

doradca Prezesa NIK

Rola Najwyższej Izby Kontroli

Celem strategicznym NIK jest „***wzmocnienie mechanizmów doskonalenia działań oraz rozliczalności w państwie***”

Aby osiągnąć ten cel NIK dokonuje merytorycznych ocen działalności publicznych ➔ **kontrola wykonania zadań**

Teza:

Oceny te oraz wnioski pokontrolne wzmacniają mechanizm doskonalenia, ukierunkowując oceniane podmioty do działań służących poprawieniu jakości zarządzania publicznego ➔ **w następstwie kontroli wykonania zadań powinno następować stałe poprawianie, uzupełnianie i uszczegółowianie przyjętej przez rząd metodologii zarządzania poprzez rezultaty i budżetu zadaniowego.**

Istota kontroli wykonania zadań

Istotą kontroli wykonania zadań (ang. *performance audit*) jest ustalenie, czy uzyskane w wyniku działań administracji rezultaty operacyjne lub strategiczne, a także powiązane z nimi działania, są realizowane **sprawnie i skutecznie**.

Ten rodzaj kontroli stanowi istotne uzupełnienie kontroli prawidłowości (ang. *regularity audit*), polegającej na badaniu, czy uzyskane w wyniku działań administracji rezultaty operacyjne lub strategiczne oraz powiązane z nimi działania były realizowane **zgodnie z obowiązującym prawem**.

Kryteria ocen

Co to znaczy sprawnie i skutecznie:

- **oszczędnie** (*określ pożądaną jakość zasobów, wybierz zasoby najtańsze o przyjętej jakości*);
- **wydajnie** (*realizuj tak aby uzyskać jak najwięcej produktów z posiadanych zasobów*);
- **skutecznie** (dwa poziomy skuteczności: *uzyskuj to co zaplanowałeś (*poziom operacyjny*) oraz osiągaj takie wartości dla „grupy docelowej w społeczeństwie" jakie są oczekiwane i pożądane (*poziom strategiczny).

Są to tzw. zasady należytego zarządzania finansami (ang. *sound financial management)* – art.44 ust.3 ustawy o finansach publicznych

Istota zarządzania publicznego

Dwa pasma sprawności administracji:

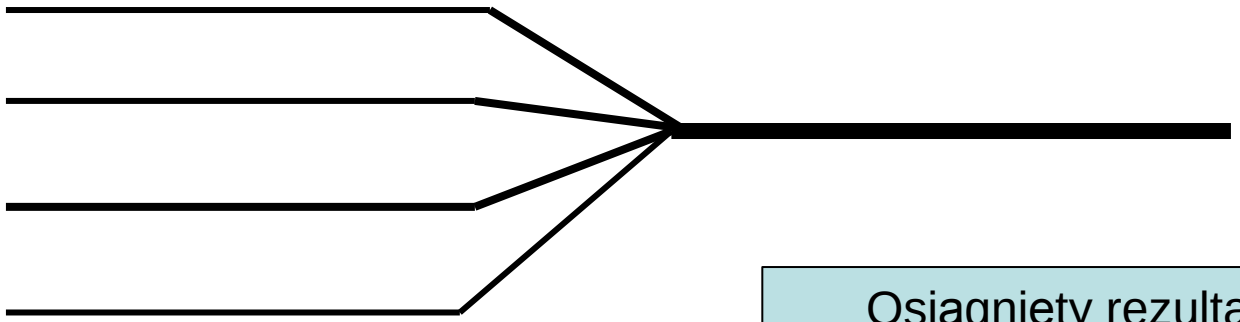
1) strategiczne ➔ chcę **osiągnąć** określony rezultat w SPOŁECZEŃSTWIE w określonej grupie docelowej;
2) operacyjne ➔ chcę w JEDNOSTCE **wytworzyć** określony rezultat (produkt) który ma jak największy cząstkowy wpływ na osiągnięcie zaplanowanego rezultatu w społeczeństwie.

Podstawowe (zarówno dla zarządzania przez rezultaty jak i kontroli wykonania zadań) pytania:

- Czy sprawnie wytworzono produkt ? ➔ ***zasady należytego zarządzania finansami (oszczędności, wydajności i skuteczności).***
- Jak poszczególne produkty wpływają na osiągnięcie celów zadania? ➔ ***skuteczność zewnętrzna (alokacyjna)***.

Sprawność administracji

Analiza SPRAWNOŚCI ADMINISTRACJI z punktu widzenia zarówno zarządzania publicznego jak i kontroli wykonania zadań, to pytanie o spełnianie zasad należytego zarządzania finansami (dla realizacji celów operacyjnych) oraz o skuteczność alokacyjną (cele operacyjne ➔ cel strategiczny).



Osiągnięty rezultat
dla celu strategicznego

Wytworzone rezultaty dla poszczególnych
celów operacyjnych mające wkład
w osiągnięcie celu strategicznego

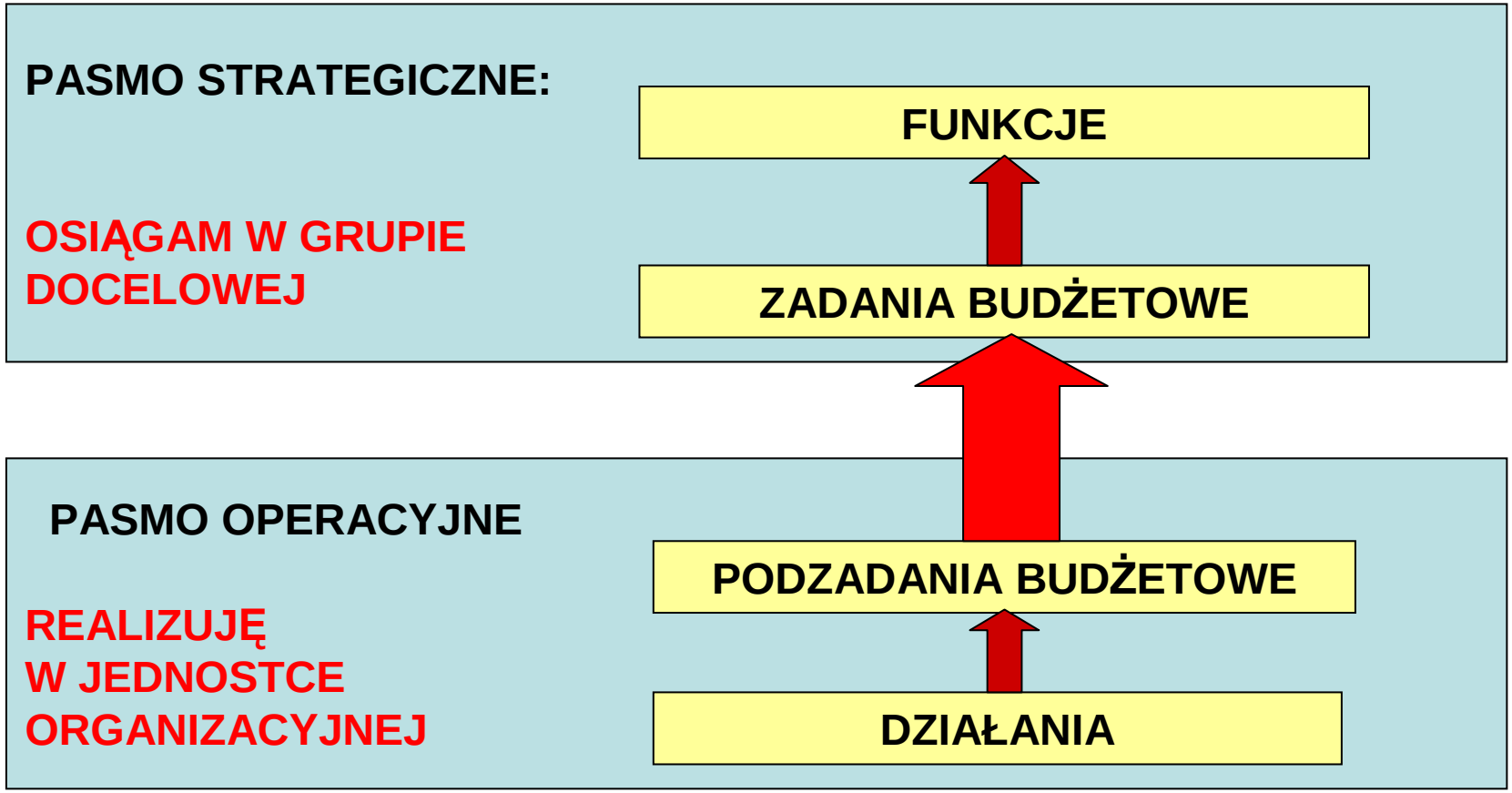
Łańcuch logiczny opisujący realizację zadań publicznych

Łańcuch ten możemy przedstawić poprzez trzy wzajemnie powiązane zagadnienia (cel, realizacja, rezultat):

- **łańcucha celów** (cel operacyjny, cel szczegółowy, cel główny),
- **łańcucha realizacji** (czynności, procesy, działania, podzadania, zadania, funkcje), oraz
- **łańcucha osiągniętych rezultatów** (produkty, wyniki, oddziaływanie).

*Jak wzmocnić relacje pomiędzy finansowaniem **realizacji zadań** a osiągniętymi W SPOŁECZEŃSTWIE rezultatami rozumianymi jako osiąganie „dobra wspólnego”?? ← budżet zadaniowy czyli nowoczesna metoda finansowania sektora publicznego.*

Struktura budżetu zadaniowego (język realizacji).



Działania mogę opisać poprzez procesy a procesy poprzez czynności wykonywane przez poszczególnych pracowników

Łańcuch logiczny realizacji

Łańcuch **REALIZACJI**, oparty na nazewnictwie stosowanym aktualnie w części zadaniowej budżetu państwa, wygląda następująco:

CZYNNOŚCI – wykonywane przez pojedynczych pracowników

↓

PROCESY – sekwencyjne łańcuchy czynności

↓

DZIAŁANIA – suma procesów prowadząca do określonego produktu

↓

PODZADANIA – grupa jednorodnych działań (grupa produktów)

↓

ZADANIA – holistyczny rezultat działań (osiągnięty w grupie docelowej wynik)

↓

FUNKCJE - poszczególne obszary działań państwa.

Jak być sprawnym i skutecznym w wykonywaniu swoich funkcji w państwie?

1. Należy zbudować **optymalny łańcuch logiczny** pomiędzy potrzebami społeczno – ekonomicznymi grup mieszkańców (grupy docelowe) a celami zadań publicznych, niezbędnymi działaniami, nakładami, oraz uzyskiwanymi rezultatami operacyjnymi (*outputs*) oraz osiągniętym rezultatem docelowym (*outcome*).
2. Należy zdiagnozować potencjalne ryzyka w obszarze oszczędności, wydajności i skuteczności.
3. Należy zbudować systemy kontroli zarządczej (*management control*) zarówno na poziomie operacyjnym (kierownik jednostki) jak i strategicznym (minister w dziale administracji) zarządzające istotnymi ryzykami operacyjnymi i strategicznymi.

Dwa podejścia do kontroli wykonania zadań

Podejście nastawione na REZULTAT

Polega na bezpośredniej ocenie rezultatu (oraz jego jakości) osiąganego bądź realizowanego przez badany podmiot (kierownika jednostki bądź ministra działowego w zależności od poziomu, który badamy).

Tego typu ocena może stanowić rodzaj niezależnego potwierdzenia, że określony w podsystemie instytucjonalnym podmiot osiągnął to, co zaplanował, oraz że osiągnięty rezultat ma wymaganą jakość, wynikającą z zachowania zasad należytego zarządzania środkami publicznymi.

Ocena powinna zawierać odpowiedź na następujące pytania:

1) Czy osiągnięty rezultat (cel zadania lub cel podzadania) jest zgodny z tym, co zaplanowano (zasada skuteczności)?
2) Czy nabyte na zewnątrz zasoby uzyskano z zachowaniem zasady oszczędności, z uwzględnieniem ceny, jakości ogólnej i ilości (zasada oszczędności)?
3) W jakim stopniu udało się osiągnąć najlepsze efekty (produktywność kosztowa, skuteczność kosztowa) przy zużytych zasobach (zasada wydajności)?
4) Jak rezultat działań oceniany jest przez osoby wchodzące w skład grupy docelowej (rzetelność)?

Podejście nastawione na PROCES

Celem badania jest dokonanie oceny, czy wdrożony system kontroli zarządczej daje gwarancję osiągnięcia zamierzonych rezultatów w zgodzie z zasadami należytego zarządzania finansami oraz czy ustanowione w ramach nadanego systemu mechanizmy kontrolne działają sprawnie i skutecznie.

Ocena powinna odpowiadać na następujące pytania:

1) Czy system kontroli zarządczej został zaprojektowany w taki sposób, aby podmiot sprawnie realizował cele, do jakich został ustanowiony, tj.:
   a) zgodnie z przepisami prawa oraz obowiązującymi dokumentami strategicznymi i programowymi;
   b) zgodnie z zasadami oszczędności, wydajności i skuteczności?
2) Czy zaprojektowano adekwatne do istniejących ryzyk mechanizmy zarządzania ryzykiem?
3) Czy zaprojektowane mechanizmy kontroli zarządczej są przestrzegane?
4) Czy wartość proporcji elementów nieprawidłowych w populacji poddanej ocenie nie przekracza tolerowanego poziomu (ryzyko dopuszczalne)?

Podejście NIK do kontroli wykonania zadań

1. Najwyższa Izba Kontroli od dłuższego czasu realizuje – w różnym zakresie - kontrolę wykonania zadań.
2. NIK wyróżnia cztery możliwe podejścia do kontroli wykonania zadań:
   - Poziom operacyjny, podejście nastawione na rezultat.
   - Poziom operacyjny, podejście nastawione na proces.
   - Poziom strategiczny, podejście nastawione na rezultat.
   - Poziom strategiczny, podejście nastawione na proces.

Podejście NIK do kontroli wykonania zadań

	Podejście nastawione na **REZULTAT**	Podejście nastawione na **PROCES**
Poziom OPERACYJNY	**czynności → procesy** **procesy → działania** **działania → podzadania** *Ocena uzyskanych produktów pod kątem spełniania zasad należytego zarządzania finansami.*	*Ocena systemu kontroli zarządczej ustanowionego w jednostce organizacyjnej realizującej działania I podzadania.*
Poziom STRATEGICZNY	**podzadania → zadania** **zadania → funkcje** *Ocena osiągniętych wyników (pod kątem skuteczności alokacyjnej).*	*Ocena systemu kontroli zarządczej ustanowionej w danym dziale administracji rządowej*

Poziom operacyjny- podejście nastawione na rezultat

- Czy właściwie (zgodnie z wytycznymi Ministra Finansów zawartymi w nocie budżetowej oraz komunikacie Ministra Finansów) zdefiniowano cel podzadania (*zgodnie z przyjętą w Unii Europejskiej metodyką SMART, cele powinny być precyzyjne i konkretne, mierzalne, osiągalne, istotne, określone w czasie i realistyczne)*.
- czy właściwie (zgodnie z zasadami zawartymi w nocie budżetowej) przyjęto wskaźnik dokonań oraz czy ustalono wszystkie działania wchodzące w skład podzadania;
- jakie rezultaty uzyskano w wyniku realizacji poszczególnych działań, jaki był ich koszt oraz czy wykonywane w ramach podzadania działania realizowane były zgodnie z zasadami oszczędności i wydajności;
- czy uzyskano zaplanowany rezultat na poziomie podzadania, czy koszt uzyskanych rezultatów był właściwy (analiza wskaźnika produktywności kosztowej).

Kontrola budżetowa NIK (dotycząca realizacji budżetu za 2009 r.)

Sprawdzono stan zaawansowania prac nad wdrożeniem budżetu zadaniowego, w tym prawidłowość definiowania przez dysponentów budżetu państwa podzadań i działań realizowanych w ramach wybranych zadań i funkcji państwa, przyjętych celów podzadań oraz ustanowionych mierników.

Widać znaczny postęp w porównaniu do 2008 r. Wiele błędów występujących w budżecie 2009 poprawiono w budżecie 2010.

Co jest niezbędne do zrobienia:

Ocena przyjętej przez Ministra Finansów struktury zadaniowej – **jej kompletności** (zgodność z obowiązkami państwa wynikającymi z Konstytucji, ustawy o działach i ustawach systemowych) **oraz struktury logicznej** (łańcucha przyczynowo – skutkowego) powiązań poszczególnych szczebli hierarchii zadaniowej (funkcja – zadania, zadanie – podzadania);