



„Zarządzanie finansami publicznymi – narzędzia zarządzania finansami publicznymi oraz efektywne sposoby wydatkowania środków publicznych”

12 października 2011 r.



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI

UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



Szkolenia są realizowane w ramach projektu „Poprawa jakości zarządzania w administracji rządowej – Akademia Zarządzania Publicznego II etap”, współfinansowanego ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego, (PO KL, Priorytet V, Działanie 5.1, Poddziałanie 5.1.1).



Wprowadzenie



PLAN PREZENTACJI

- Wprowadzenie - *Nowe Zarządzanie w Sektorze Publicznym (New Public Management)*.
- Budżet zadaniowy jako pochodna reformy systemu finansów publicznych w Polsce.
- Standardy definiowania celów w systemie zarządzania finansami publicznymi.
- Zasady definiowania mierników.
- Warsztaty w podziale na grupy.

PODSTAWY – NOWE ZARZĄDZANIE PUBLICZNE NEW PUBLIC MANAGEMENT (NPM)

- Zastąpienie tradycyjnego biurokratycznego modelu zarządzania administracją przez model menedżerski, czyli zastosowanie w sektorze publicznym zasad i modeli zarządzania znanych i stosowanych z powodzeniem w sektorze prywatnym.
- Nowe podejście do zarządzania sektorem publicznym wynika z rosnących oczekiwań obywateli co do jakości usług publicznych przy jednoczesnej dużej niechęci do podnoszenia podatków, czyli dążenia do otrzymywania „coraz więcej za coraz mniej”.

NPM – KLUCZOWE ZNACZENIE W DAŻENIU DO POPRAWY SPRAWNOŚCI

1. Co da się zmierzyć – da się zrobić.
2. Jeśli nie mierzy się wyników – nie można odróżnić sukcesu od porażki.
3. Jeśli nie dostrzega się sukcesu – nie można go wynagrodzić.
4. Jeśli nie nagradza się sukcesu – prawdopodobnie nagradza się porażkę.
5. Jeśli nie dostrzega się sukcesu – nie można z niego wyciągnąć nauki.
6. Jeśli nie umie się rozpoznać porażki – nie można uniknąć podobnej porażki w przyszłości.
7. Jeśli można wykazać się wynikami – to można uzyskać poparcie społeczne.



NPM

Obok terminu Nowe Zarządzanie Publiczne w teorii i praktyce do określenia nowego modelu administracji używa się następujących terminów:

- zarządzanie menedżerskie,
- administracja publiczna oparta na rynku,
- zarządzanie przedsiębiorcze.



NPM – PODSTAWOWE ZAŁOŻENIA

1. Administracja publiczna powinna być zorientowana w pierwszej kolejności na osiągnięcie wyników, a dopiero później na procesy i działania.
2. Aby osiągać wyniki administracja publiczna musi je mierzyć.
3. Aby poprawiać wyniki jednostki publiczne powinny, tam gdzie jest to możliwe, wprowadzać mechanizmy konkurencji poprzez kontraktowanie usług.
4. Usługi publiczne powinny być wykonywane zarówno przez jednostki publiczne, prywatne jak i jednostki III sektora (organizacje pożytku publicznego). Wybór świadczeniodawcy usługi musi być oparty na kryterium skuteczności i efektywności.
5. Jednostka publiczna powinna stale dążyć do poprawy jakości świadczonych usług i ich ciągłej modyfikacji w celu dostosowania do potrzeb klientów.

NPM – PODSTAWOWE ZAŁOŻENIA C.D.

6. Jednostki publiczne powinny zwracać uwagę na sposób, w jaki wykorzystują posiadane zasoby; szczególnie duży nacisk położony jest na dążenie do zmniejszenia kosztów świadczenia usług publicznych lub poprawę ich jakości przy dotychczasowym poziomie kosztów.
7. Jednostki publiczne powinny być zorientowane na interesariuszy, którzy powinni mieć duży wpływ na wybór celów jednostki.
8. Administracja publiczna powinna dostarczać jedynie takich usług (tzw. produkt mix), które są niezbędne do osiągnięcia jej statutowych celów.
9. Kulturę organizacyjną jednostki publicznej powinna charakteryzować elastyczność, innowacyjność, nastawienie na rozwiązywanie problemów i przedsiębiorczość.
10. Sprawne zarządzanie jednostką publiczną wymaga wdrożenia nowoczesnych narzędzi zarządzania, które dotychczas stosowane były jedynie w sektorze prywatnym.

W JAKIM KIERUNKU ZMIERZAMY?

- Władze aktywizujące - sterowanie zamiast wiosłowania.
- Władze w rękach społeczności - uwłaszczenie obywateli zamiast obsługiwanie.
- Władze konkurencyjne - wprowadzenie zasady konkurencji do systemu świadczenia usług.
- Władze kierujące się poczuciem misji - przekształcanie organizacji kierujących się przepisami.
- Władze zorientowane na wyniki - finansowanie rezultatów zamiast starań.
- Władze kierujące się interesem klienta - zaspokajanie potrzeb klienta zamiast potrzeb biurokracji.
- Władze przedsiębiorcze - działanie według zasady „raczej zarabiać, niż wydawać”.
- Władze przewidujące - zapobieganie zamiast leczenia.
- Władze zdecentralizowane - od struktury hierarchicznej do współudziału i pracy zespołowej.
- Władze nastawione prorynkowo - wymuszanie zmian poprzez rynek.



ZGODNIE Z PODEJŚCIEM NPM

- Jednostki sektora publicznego kreują **wartość dla obywateli (ang. *value for citizens*)**, **jeżeli są skuteczne (ang. *effectiveness*)**, czyli w rezultacie swych działań wypełniają cele ustawowe (statutowe) i spełniają oczekiwania swoich interesariuszy, oraz są **efektywne (ang. *efficiency*)**, to znaczy robią to jak najtaniej.
- **Efektywność i skuteczność są z kolei podstawowymi elementami sprawności (ang. *performance*)**.
- Miarą sukcesu podmiotów sektora publicznego jest **sprawne zaspokajanie potrzeb podmiotów** korzystających z jego usług.





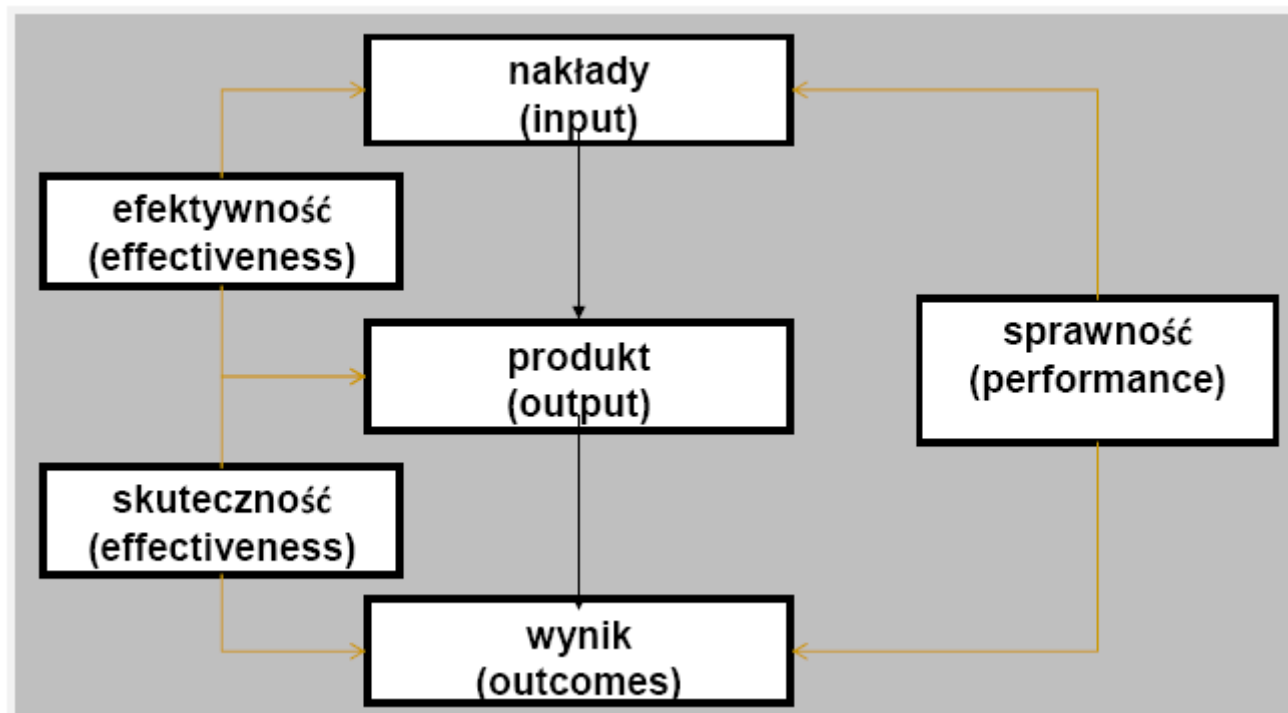
POMIAR SPRAWNOŚCI JEDNOSTKI WYMAGA POMIARU:

- nakładów (ang. input), np. liczba nauczycieli zatrudnionych w szkole,
- produktów (ang. output), np. lekcje języka angielskiego prowadzone dla określonej liczby uczniów,
- wyników (ang. outcomes), np.: umiejętności językowe uczniów.





RELACJE POMIĘDZY NAKŁADAMI, PRODUKTAMI I WYNIKAMI



EFEKTYWNOŚĆ

- Efektywność **dotyczy pomiaru relacji produkty – nakłady, czyli oceny stopnia sukcesu** w dostarczaniu zdefiniowanych produktów po najniższym koszcie, przy zachowaniu pożądanego jakości.
- Produkt rozumiany jest tutaj szeroko i obejmuje wszystko, co jest dostarczane w wyniku realizacji zadań publicznych - zarówno dobra materialne, jak i usługi, np.: wybudowana droga, zakończone postępowanie prokuratorskie, wydana decyzja administracyjna, itp.

SKUTECZNOŚĆ

Skuteczność odnosi się do **relacji produkt - wynik i dotyczy stopnia** osiągania zamierzonych wyników oraz wskazuje, czy dostarczane produkty przyczyniają się do realizacji priorytetów i celów władzy publicznej.

SPRAWNOŚĆ

Sprawność odnosi się do **relacji nakład - wynik i dotyczy stopnia osiągnięcia** zamierzonych wyników oraz wskazuje, czy poniesione nakłady pozwoliły na realizację celów jednostki.



BUDŻET ZADANIOWY JAKO POCHODNA REFORMY SYSTEMU FINANSÓW PUBLICZNYCH W POLSCE





PODSTAWY PRAWNE

- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych;
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych.



USTAWA O FINANSACH PUBLICZNYCH

Ustawa o finansach publicznych wprowadza do polskiego systemu budżetowego obligatoryjność planowania wieloletniego oraz zadaniowego dla jednostek podsektora rządowego oraz ubezpieczeń społecznych. Obok rocznego budżetu i planu finansowego jednostki, sporządzanego w układzie tradycyjnym, tworzone w układzie zadaniowym mają być następujące dokumenty planistyczne:

- Wieloletni Plan Finansowy Państwa (WPFP);
- Zestawienie zadań i celów priorytetowych na dany rok budżetowy;
- Skonsolidowany plan wydatków (SPW);
- Programy wieloletnie w ujęciu zadaniowym;
- Plany finansowe państwowych jednostek budżetowych w ujęciu zadaniowym;
- Zadaniowe plany finansowe agencji wykonawczych, instytucji gospodarki budżetowej, dysponentów państwowych funduszy celowych oraz państwowych osób prawnych, o których mowa w art. 9 pkt 14 powołanej ustawy.

SYSTEM BUDŻETOWANIA ZADANIOWEGO



PODMIOTY, OBJĘTE OBOWIĄZKIEM SPORZĄDZANIA BUDŻETÓW ZADANIOWYCH

- państwowe jednostki budżetowe,
- agencje wykonawcze,
- instytucje gospodarki budżetowej,
- dysponenci państwowych funduszy celowych,
- państwowe osoby prawne, o których mowa w art. 9 pkt 14 (inne państwowe osoby prawne utworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych).



UKŁAD ZADANIOWY - ART. 2 USTAWY O FINANSACH PUBLICZNYCH

Ilekroć w ustawie jest mowa o:

- układzie zadaniowym - rozumie się przez to zestawienie odpowiednio wydatków budżetu państwa lub kosztów jednostki sektora finansów publicznych sporządzone według funkcji państwa, oznaczających poszczególne obszary działań państwa, oraz:
 - a) **zadań budżetowych** grupujących wydatki według celów,
 - b) **podzadań budżetowych** grupujących **działania** umożliwiające realizację celów zadania, w ramach którego podzadania te zostały wyodrębnione,
- wraz z opisem **celów** tych zadań i podzadań, a także z bazowymi i docelowymi **miernikami stopnia realizacji celów** działalności państwa, oznaczającymi **wartościowe, ilościowe** lub **opisowe** określenie bazowego i docelowego poziomu **efektów** z poniesionych nakładów;

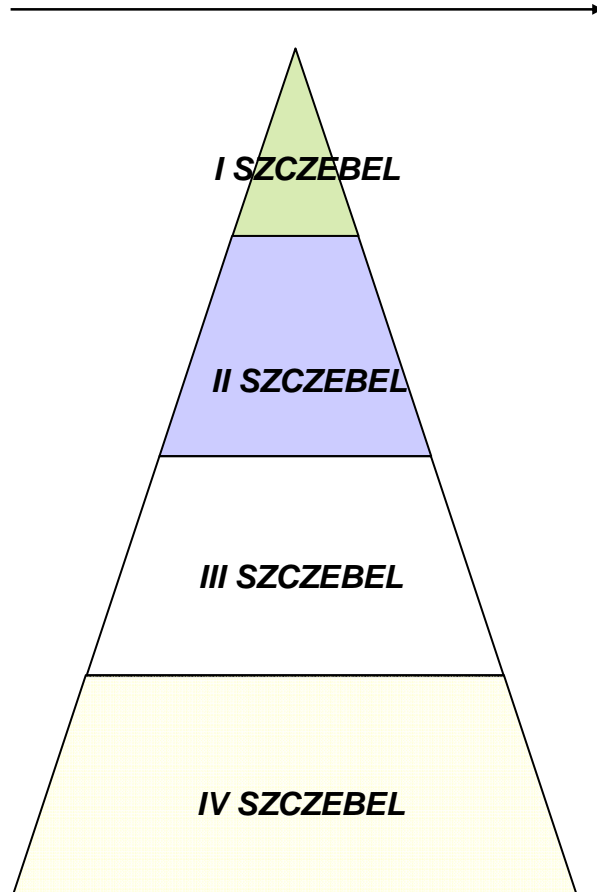


DEFINICJA BUDŻETU ZADANIOWEGO

- **Budżet zadaniowy** jest skonsolidowanym planem wydatków, o którym mowa w art. 142 pkt 11 ustawy o finansach publicznych.
- Art. 142 pkt 11: Skonsolidowany plan wydatków na rok budżetowy i **dwa** kolejne lata państwowych jednostek budżetowych, państwowych funduszy celowych, agencji wykonawczych, instytucji gospodarki budżetowej oraz państwowych osób prawnych, o których mowa w art. 9 pkt 14, sporządzany w układzie zadaniowym.



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



FUNKCJE PAŃSTWA

- Funkcja państwa jest główną jednostką klasyfikacji zadaniowej i grupuje wydatki jednego obszaru działalności państwa.
- Wyróżniono 21 funkcji państwa dotyczących polityk państwa, a także jedną funkcję mającą charakter działań wspólnych dla dysponenta (zarządzanie oraz obsługa techniczna i administracyjna dysponentów), której realizacja służy wszystkim wymienionym powyżej funkcjom.

ZADANIA BUDŻETOWE

- Zadania tworzą drugi szczebel klasyfikacji zadaniowej i grupują wydatki według celów.
- Przypisuje się do nich środki finansowe przeznaczone na realizację celów funkcji państwa, w ramach której zostały zdefiniowane zadania.



PODZADANIE

- Podzadanie jest grupą działań, wyodrębnioną w ramach jednego zadania, których realizacja wpływa na osiągnięcie celów określonych na szczeblu zadania.





DZIAŁANIA

- Działanie jest najniższą jednostką klasyfikacji zadaniowej o charakterze operacyjnym, stanowiącą podstawowy element służący do osiągnięcia celu podzadania, obligatoryjnie wykazywaną przez dysponentów, nieujmowaną w budżecie państwa.



BUDŻET ZADANIOWY A TRADYCYJNY

Budżet zadaniowy odchodzi zatem od tradycyjnego ujęcia budżetu - zestawienia planowanych dochodów i wydatków, będąc planem wydatków zarówno budżetowych jak i jednostek gospodarki pozabudżetowej. Wydatki publiczne są tutaj uporządkowane tak, aby znajdowały odniesienie do odpowiednich funkcji, zadań, celów i mierników.

Budżet zadaniowy odmiennie od tradycyjnego jest planem trzyletnim, zawierającym wskazanie głównych kierunków działań i celów polityki Państwa oraz zadań służących realizacji tych celów.

Budżet tradycyjny po stronie wydatków to jedynie ujęty w odpowiednich podziałkach klasyfikacji budżetowej (częściach, działach i rozdziałach) roczny plan wydatków.

ZAKRES BUDŻETU ZADANIOWEGO

Zakres budżetu zadaniowego jest szerszy od zakresu budżetu tradycyjnego, zawiera bowiem obok **części budżetowej (trzyletni skonsolidowany plan wydatków)** także **część sprawnościową**, która informuje o tym, jakim celom posłużą wydatki publiczne i jakie efekty planuje się uzyskać z nakładów publicznych.

Wydatki te muszą być skorelowane z odpowiednimi zadaniami. Część sprawnościowa budżetu umożliwia nowoczesne zarządzanie na wszystkich etapach procesu budżetowania.



ZAKRES BUDŻETU ZADANIOWEGO



POWIĄZANIE BUDŻETU ZADANIOWEGO Z OCENĄ SKUTKÓW REGULACJI

Przedstawiane Radzie Ministrów projekty aktów prawnych, których skutkiem finansowym może być zwiększenie wydatków lub zmniejszenie dochodów jednostek sektora finansów publicznych w stosunku do wielkości wynikających z obowiązujących przepisów, wymagają:

- 1.określenia wysokości tych skutków;
- 2.wskazania źródeł ich sfinansowania;
- 3.opisu celów nowych zadań i mierników określających stopień realizacji celów.**

(art. 50 ust. 1 ustawy o finansach publicznych)



POWIĄZANIE BUDŻETU ZADANIOWEGO Z OCENĄ SKUTKÓW REGULACJI

Obowiązek przygotowania planu finansowego w układzie budżetu zadaniowego dotyczy:

- państwowych jednostek budżetowych;
- agencji wykonawczych;
- instytucji gospodarki budżetowej;
- dysponentów państwowych funduszy celowych;
- niektórych państwowych osób prawnych, (np. ZUS, KSAP, KSSiP).



DOKUMENTY PLANISTYCZNE W USTAWIE BUDŻETOWEJ

Część wymienionych wyżej dokumentów planistycznych będzie prezentowana w uzasadnieniu do ustawy budżetowej oraz w załącznikach do ustawy budżetowej. Uzasadnienie do ustawy budżetowej będzie zawierać między innymi:

- zestawienie zadań i celów priorytetowych na dany rok budżetowy;
- skonsolidowany plan wydatków na rok budżetowy i dwa kolejne lata państwowych jednostek budżetowych, państwowych funduszy celowych, agencji wykonawczych, instytucji gospodarki budżetowej oraz państwowych osób prawnych, o których mowa w art. 9 pkt 14 ustawy, sporządzany w układzie zadaniowym.

DOKUMENTY PLANISTYCZNE W USTAWIE BUDŻETOWEJ C.D.

W załącznikach do ustawy budżetowej zamieszcza się między innymi plany finansowe: agencji wykonawczych, instytucji gospodarki budżetowej, państwowych funduszy celowych oraz państwowych osób prawnych, o których mowa wyżej. W załącznikach do ustawy budżetowej zamieszcza się także zestawienie programów wieloletnich w układzie zadaniowym, które zawiera:

- nazwę programu i podstawę prawną jego utworzenia;
- jednostkę organizacyjną realizującą program lub koordynującą jego wykonanie;
- cel programu;
- zadania programu;
- okres realizacji programu;
- łączne nakłady, w tym z budżetu państwa, na realizację programu;
- wysokość wydatków w roku budżetowym oraz w kolejnych latach na realizację programu;
- mierniki określające stopień realizacji celu.



Planowanie wieloletnie



WIELOLETNI PLAN FINANSOWY PAŃSTWA - DEFINICJA - ART. 103 USTAWY O FINANSACH PUBLICZNYCH

Wieloletni Plan Finansowy Państwa to plan dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów **budżetu państwa** sporządzany na **cztery lata budżetowe**.

Wieloletni Plan Finansowy Państwa jest sporządzany w układzie obejmującym **funkcje państwa wraz z celami i miernikami stopnia wykonania danej funkcji i uwzględnia:**

- a) cele średniookresowej strategii rozwoju kraju, o której mowa w ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju;
- b) kierunki polityki społeczno-gospodarczej Rady Ministrów.

WIELOLETNI PLAN FINANSOWY PAŃSTWA

- plan dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów budżetu państwa,
- sporządzany na 4 lata i podlegający aktualizacji każdego roku (kroczący),
- sporządzany wyłącznie w układzie funkcji państwa wraz z celami miernikami stopnia wykonania danej funkcji,
- przyjmowany przez Radę Ministrów w formie uchwały.

WIELOLETNI PLAN FINANSOWY PAŃSTWA OKREŚLA:

- podstawowe wielkości makroekonomiczne,
- kierunki polityki fiskalnej,
- prognozy dochodów oraz prognozy wydatków budżetu państwa w układzie zadaniowym,
- kwotę deficytu i potrzeb pożyczkowych budżetu państwa oraz źródła ich sfinansowania.

WIELOLETNI PLAN FINANSOWY PAŃSTWA OKREŚLA:

- prognozy dochodów i wydatków budżetu środków europejskich;
- wynik budżetu środków europejskich;
- skonsolidowaną prognozę bilansu sektora finansów publicznych;
- kwotę państwowego długu publicznego.

WIELOLETNI PLAN FINANSOWY PAŃSTWA

- Wieloletni Plan Finansowy Państwa stanowi podstawę **przygotowywania projektu ustawy budżetowej na kolejny rok budżetowy.**
- W projekcie ustawy budżetowej na dany rok budżetowy, przedstawianym przez Radę Ministrów Sejmowi, **poziom deficytu** nie może być większy niż poziom deficytu ustalony na ten rok budżetowy w Wieloletnim Planie Finansowym Państwa.
- W szczególnie uzasadnionych przypadkach możliwe jest uwzględnienie wyższego poziomu deficytu. W tym przypadku Rada Ministrów jest obowiązana przedstawić Sejmowi szczegółowe wyjaśnienie.

WIELOLETNI PLAN FINANSOWY PAŃSTWA

- WFPF jest powiązany z budżetem zadaniowym na poziomie funkcji państwa.
- Cele i mierniki definiowane w budżecie zadaniowym muszą być spójne z celami i miernikami na poziomie funkcji państwa wskazanymi w WFPF.



Monitorowanie wykonania



PODSTAWY PRAWNE

- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.
- Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów.
- KOMUNIKATY MINISTRA FINANSÓW nr 23 z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych.

NOWA USTAWA O FINANSACH PUBLICZNYCH

Dysponenci części budżetowych sprawują nadzór i kontrolę:

- 1) nad całością gospodarki finansowej podległych im jednostek organizacyjnych, w tym nad dokonywaniem przez te jednostki wstępnej oceny celowości poniesionych wydatków oraz realizacji właściwych procedur;
- 2) wykorzystania dotacji udzielonych z budżetu państwa;
- 3) realizacji zadań finansowanych z budżetu państwa;
- 4) **efektywności i skuteczności realizacji planów w układzie zadaniowym na podstawie mierników stopnia realizacji celów.**
(art. 175 ust. 1 ustawy)

NOWA USTAWA O FINANSACH PUBLICZNYCH

Przedmiotem nadzoru i kontroli, jest w szczególności:

- 1) prawidłowość i terminowość pobierania dochodów;
- 2) zgodność wydatków z planowanym przeznaczeniem;
- 3) prawidłowość wykorzystania środków finansowych, w tym zakres zrealizowanych zadań;**
- 4) wysokość i terminy przekazywania dotacji;
- 5) prawidłowość wykorzystania dotacji udzielonych z budżetu państwa, pod względem zgodności z przeznaczeniem oraz wysokości wykorzystanej dotacji a stopniem realizacji zadań przewidzianych do sfinansowania z dotacji z budżetu państwa.

(art. 175 ust. 2 ustawy)

Art. 175 ust. 1 pkt 4 wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2013 r.

USTAWA O RADZIE MINISTRÓW

Art. 34.

1. Minister kieruje, nadzoruje i **kontroluje** działalność podporządkowanych organów, urzędów i jednostek.

W szczególności w tym zakresie:

1) tworzy i likwiduje jednostki organizacyjne, chyba że przepisy odrębne stanowią inaczej;

2) powołuje i odwołuje kierowników jednostek organizacyjnych, chyba że przepisy odrębne stanowią inaczej;

3) organizuje kontrolę sprawności działania, efektywności gospodarowania oraz przestrzegania prawa przez jednostki organizacyjne.

STANDARDY KONTROLI ZARZĄDCZEJ DLA SEKTORA FINANSÓW PUBLICZNYCH

Standardy stanowią uporządkowany zbiór wskazówek. Podobnie jak standardy kontroli finansowej ogłoszone w 2006 r., zostały przedstawione w **pięciu obszarach** odpowiadających pięciu podstawowym elementom systemu kontroli wewnętrznej. Są to:

- 1) środowisko wewnętrzne,**
- 2) cele i zarządzanie ryzykiem,**
- 3) mechanizmy kontroli,**
- 4) informacja i komunikacja,**
- 5) monitorowanie i ocena.**

CELE I ZARZĄDZANIE RYZYKIEM

Osiąganie celów każdej jednostki wiąże się z ryzykiem i wymaga określenia misji jednostki.

Jasne określenie misji może sprzyjać ustaleniu hierarchii celów i zadań oraz efektywnemu zarządzaniu ryzykiem. Zarządzanie ryzykiem ma na celu zwiększenie prawdopodobieństwa osiągnięcia celów i realizacji zadań jednostki. Proces zarządzania ryzykiem powinien być dokumentowany.

CELE I ZARZĄDZANIE RYZYKIEM

Standardy w obszarze celów i zarządzania ryzykiem wskazują na niezbędne elementy tego procesu, którymi są:

- misja,
- określanie celów i zadań, monitorowanie i ocena ich realizacji,
- identyfikacja ryzyka,
- analiza ryzyka,
- reakcja na ryzyko.

OKREŚLANIE CELÓW I ZADAŃ, MONITOROWANIE I OCENA ICH REALIZACJI

- Cele i zadania należy określać jasno i w co najmniej rocznej perspektywie. Ich wykonanie należy monitorować za pomocą wyznaczonych mierników.
- W jednostce nadrzędnej lub nadzorującej należy zapewnić odpowiedni system monitorowania realizacji celów i zadań przez jednostki podległe lub nadzorowane.
- Zaleca się przeprowadzanie oceny realizacji celów i zadań uwzględniając kryterium oszczędności, efektywności i skuteczności.
- Należy zadbać, aby określając cele i zadania wskazać także jednostki, komórki organizacyjne lub osoby odpowiedzialne bezpośrednio za ich wykonanie oraz zasoby przeznaczone do ich realizacji.

OBOWIĄZKI WYNIKAJĄCE Z USTAWY O FINANSACH PUBLICZNYCH

1. Przygotowanie dla potrzeb kontroli zarządczej procedur zapewniających efektywność i skuteczność działania jednostek funkcjonujących w dziale administracji rządowej nadzorowanym przez danego Ministra.
2. Procedury zapewniające efektywność i skuteczność działania powinny obejmować między innymi ocenę efektywności i skuteczności realizacji planów w układzie zadaniowym na podstawie mierników stopnia realizacji celów.
3. Przypisanie do poszczególnych jednostek i komórek odpowiedzialności za realizację celów zadań i podzadań.
4. Sporządzenie przez departamenty planów działalności.
5. Aktualizacja budżetu zadaniowego.
6. Prowadzenie ewidencji budżetu zadaniowego.

OBOWIĄZKI WYNIKAJĄCE Z USTAWY O FINANSACH PUBLICZNYCH

- Minister odpowiedzialny za **dział administracji** rządowej powinien stworzyć system monitorowania realizacji budżetu zadaniowego przez jednostki wchodzące w skład danego działu.
- Pozostali dysponenci główni powinni stworzyć system monitorowania realizacji budżetu zadaniowego przez dysponentów III stopnia oraz podległe im jednostki gospodarki pozabudżetowej.
- Kierownicy poszczególnych jednostek powinni stworzyć system monitorowania realizacji planów działań przez poszczególne komórki jednostki.

SYSTEM MONITOROWANIA BUDŻETU ZADANIOWEGO

- Określenie komórki odpowiedzialnej za koordynację systemu monitorowania budżetu zadaniowego.
- Nadzór nad procesem sporządzania sprawozdań kwartalnych z realizacji budżetu zadaniowego poszczególnych jednostek w dziale i w ramach danej części budżetowej.
- Wdrożenie zasad weryfikacji jakości sprawozdań z realizacji budżetu zadaniowego.
- Określenie sytuacji, w których powinny być podejmowane działania korygujące.

PRZYPISANIE ODPOWIEDZIALNOŚCI ZA ZADANIA / PODZADANIA / DZIAŁANIA

- Przepisanie poszczególnym członkom kierownictwa Ministerstwa oraz kierownikom jednostek gospodarki pozabudżetowej (np. prezesom agencji rządowych) odpowiedzialności za realizację celów zadań.
- Przepisanie poszczególnym dyrektorom departamentów lub wydziałów odpowiedzialności za realizację celów podzadań.
- Wyznaczenie wartości docelowej mierników dla poszczególnych dysponentów III stopnia i wskazanie odpowiedzialności za ich realizację.
- Przepisanie odpowiedzialności za realizację działań.



PLANY DZIAŁALNOŚCI DEPARTAMENTÓW / WYDZIAŁÓW

Pożądanym elementem systemu monitoringu wykonania BZ, które mają zapewnić efektywność i skuteczność działania jednostki jest opracowanie przez poszczególne departamenty planów działalności.





Definiowanie celów



DEFINIOWANIE CELÓW

Kluczowym elementem systemu budżetowania zadaniowego jest definiowanie celów. Cel – to w ramach budżetu zadaniowego świadomie określony stan przyszły, który uważany jest za pożądany, do którego zmierza się w działaniu, drogą realizacji sprecyzowanych zadań i podzadań. Cele muszą definiować: **co, gdzie i kiedy** ma być zrealizowane. Cele powinny być sformułowane tak, aby odnosiły się do efektów działań, a nie do działań i zasobów, które służą ich osiągnięciu.

DEFINIOWANIE CELÓW

W polskim systemie budżetowania zadaniowego cele definiowane są na trzech szczeblach klasyfikacji zadaniowej:

- na poziomie funkcji – w Wieloletnim Planie Finansowym Państwa;
- na poziomie zadań i podzadań – w budżecie zadaniowym.

ZALECENIA DOTYCZĄCE CELÓW

1. Do definiowania celów funkcji, zadań i podzadań należy wykorzystać mapy strategii aby zapewnić ich logiczne powiązanie:
 - cele na poziomie funkcji muszą wpasować się w cele strategiczne;
 - cele na poziomie zadań muszą wynikać z celów na poziomie funkcji;
 - realizacja celów na poziomie podzadań powinna pozwolić na osiągnięcie celów na poziomie zadań.
2. Cele w budżecie zadaniowym powinny zapewnić ich zgodność ze standardami definiowania celów dla jednostek sektora finansów publicznych, określonymi przez Ministra Finansów w formie komunikatu.

ZALECENIA DOTYCZĄCE CELÓW C.D.

3. Przy definiowaniu celów należy wykorzystać dokumenty strategiczne, których autorem jest dysponent.
4. Jeżeli jednostka realizuje projekty współfinansowane ze środków UE, przy definiowaniu celów należy uwzględnić cele zawarte w NSRO oraz w odpowiednich programach operacyjnych.
5. Należy precyzyjnie określić odpowiedzialność za definiowanie celów.
6. Cele powinny być zatwierdzone przez kierownika jednostki.
7. Przed akceptacją celów przez kierownika jednostki powinny być one poddane ewaluacji ex ante przez ekspertów zewnętrznych lub przez pracowników jednostki nie biorących udziału w ich opracowaniu.



ZALECENIA DOTYCZĄCE CELÓW C.D.

8. Procedury zarządzania ryzykiem jednostki powinny przewidywać konieczność identyfikacji szans i zagrożeń dla każdego ze zdefiniowanych celów..



DEFINIOWANIE CELÓW – METODYKA SMART

W polskim podsektorze rządowym i ubezpieczeń społecznych cele powinny być przy tym definiowane zgodnie z metodyką SMART:

- **Specific** – dokładne, konkretne;
- **Measurable** – mierzalne;
- **Achievable** – uzgodnione, osiągalne;
- **Relevant** – realistyczne i wrażliwe, odpowiednie – adekwatne do celów;
- **Time-bound** – ograniczone, określone w czasie i efektywne.

CELE POWINNY BYĆ:

- **adekwatne do uwarunkowań społeczno – gospodarczych**

wyznaczenie poszczególnych celów powinno być następstwem wnikliwej, realistycznej analizy możliwości strategicznych państwa, z uwzględnieniem obecnych i spodziewanych uwarunkowań wewnętrznych oraz zewnętrznych oraz rozwoju społeczno – gospodarczego kraju w kontekście perspektywy wieloletniej.

- **zgodne z celami zawartymi w dokumentach strategicznych**

mają być zgodne ze wszystkimi celami strategicznymi zapisanymi w dokumentach o charakterze strategicznym, niezależnie od okresu obowiązywania celów nadrzędnych, w szczególności powinny wpisywać się w cele Strategicznego Planu Rządzenia (SPR) oraz Strategii Rozwoju Kraju (SRK).

CELE

Należy dążyć, by formułowane cele w jak najwyższym stopniu były precyzyjne i konkretne (proste, przejrzyste), mierzalne, osiągalne, istotne, realistyczne oraz określone w czasie, zaś wszystkie wyjątki od tych reguł powinny być uzasadnione specyfiką przedmiotu celu lub działania, za pomocą którego ten cel będzie osiągany.

DEFINIOWANIE CELÓW

Szczegółowe standardy definiowania celów w zadaniowym planie wydatków wymagają, by cele były:

- **istotne**, tj. obejmowały najważniejsze obszary działalności dysponenta. Cel powinien odzwierciedlać istotne potrzeby społeczno – ekonomiczne kraju, zawarte min. w dokumentach strategicznych i bieżącym programie rządu. Cel ma być postrzegany jako potrzebny z perspektywy społeczeństwa oraz jednostek go realizujących, a ponadto powinien w sposób istotny (skala oraz zakres czasowy i przedmiotowy rezultatu) przyczyniać się do zaspokojenia potrzeb społecznych w zakresie danej polityki państwa. Cel będzie istotny na poziomie podzadań, gdy jego osiągnięcie jest ważne dla realizacji celu nadrzędnego tj. celu zadania, do którego przypisane jest dane podzadanie;

DEFINIOWANIE CELÓW

- **precyzyjne i konkretne** – odnosiły się bezpośrednio do podstawowego i zamierzonego wyniku realizacji zadań i podzadań. Należy je formułować w sposób jasny i zapewniający jednoznaczną interpretację; unikając zbyt szczegółowych, obszernych definicji, technicznych skrótów bez ich objaśnienia. Celem nie powinno być samo działanie/czynność realizowane w wyniku poniesienia 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;

DEFINIOWANIE CELÓW

- **spójne** – zapewniające wzajemną zgodność celów w ramach hierarchii struktury budżetu zadaniowego. Każdy z celów sformułowany dla podzadania powinien być zgodny z celem nadrzędnym, tj. celem zadania które podzadania współrealizują. Cele przypisane do poszczególnych zadań i podzadań należy formułować tak, by wzajemnie nie powielają się nazwą, treścią oraz kierunkiem interwencji;

DEFINIOWANIE CELÓW

- **mierzalne** – należy je sformułować tak, by stopień ich osiągnięcia był możliwy do zmierzenia za pomocą mierników, odpowiednich dla danego poziomu struktury zadaniowego planu wydatków, dla których dostępne są dane na poziomie planowania oraz w momencie realizacji budżetu. Jedynie wyjątkowo może być stosowany pomiar logiczny lub opisowa charakterystyka bądź własna skala pomiaru (np. stopień realizacji celu: „zły”, „dostateczny”, „dobry”, „b. dobry”)
- **określone w czasie** – powinny uwzględniać okres, w którym mają być realizowane. Cel bez zapewnionej perspektywy czasowej należy ocenić jako niemożliwy do zrealizowania. Cel powinien odnosić się do przyszłości w kontekście stanu istniejącego aktualnie, tj. opisywanego przez bazową wartość dobranego do niego miernika.

DEFINIOWANIE CELÓW

- **realistyczne** – sformułowane w taki sposób, aby już w założeniu brać pod uwagę ocenę ryzyk realizacji, akcentując przede wszystkim spodziewane pozytywne wyniki wykonania zadania, a nie jedynie minimum zapewniające pewność osiągnięcia celu. Cele powinny zakładać rozwój/postęp wyników w obszarze danej polityki, a nie jedynie utrzymywać stan obecny w tym zakresie. Uwzględnianie postępu nie jest konieczne tylko w sytuacji, gdy wyniki danej działalności osiągnęły poziom optymalny dla możliwości państwa, a założeniem celu jest utrzymanie dotychczasowego wyniku.



MACIERZ EWALUACJI CELÓW

		Merytoryczne zasady formułowania celów organizacji (zasada Druckera)				
		Istotność	Operatywność	Koncentracja sił	Zrównoważenie potrzeb	Kompleksowość
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 rozpiąć 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?
	Określony czas	Czy sformułowanie celu odpowiada czasowemu charakterowi problemów?	Czy cel ma wystarczający czas na realizację?	Czy realizacja celu odpowiedni rozkład nakładów w czasie?	Czy cel uwzględnia inne obszary aktywności państwa?	Czy realizacja celu jest skoordynowana z rozkładem czasowym realizacji innych celów?





Zasady definiowania mierników



JAKIE MIERNIKI?

Trzy podstawowe rodzaje mierników:

- 1) **Mierniki produktu** (*ang. output*) – ich zadaniem jest pomiar stopnia wykonania celów szczegółowych i dotyczą one ilości lub jakości dostarczanych produktów. Przykładem może być: liczba przyznanych grantów badawczych; liczba odpowiedzi na skargi obywateli; ilość przeprowadzonych kontroli czy liczba kilometrów nowo wybudowanych autostrad.
- 2) **Mierniki rezultatu** (*ang. results*) – odnoszą się do celów operacyjnych i służą do pomiaru bezpośrednich skutków podejmowanych działań w krótkiej lub średniej perspektywie czasowej. Przykładowe mierniki: skrócenie czasu oczekiwania pacjentów na operację; liczba bezrobotnych objętych szkoleniami, którzy znaleźli pracę; średni czas postępowania sądowego; zwiększenie przepustowości portów lotniczych; czy skrócenie czasu przejazdu na określonych odcinkach dróg.

JAKIE MIERNIKI?

3) Mierniki oddziaływania (*ang. impact*) - mierzą stopień realizacji celów strategicznych. Przykładowe mierniki: zwiększenie poczucia bezpieczeństwa w Polsce (badania CBOS); liczba cytowań polskich naukowców na liście filadelfijskiej; wskaźnik zatrudnienia wśród absolwentów szkół wyższych.

MIERNIKI PRODUKTU

Mierniki produktu w przypadku odniesienia ich do nakładów mogą być dodatkowo wykorzystane do **oceny efektywności** (*ang. efficiency*) działania jednostki, np. liczba wydanych decyzji administracyjnych przez jednego pracownika, liczba spraw zakończonych przez referendarza sądowego, koszt budowy jednego km drogi, koszt 1 godziny języka angielskiego, itp.

MIERNIKI REZULTATU I ODDZIAŁYWANIA

Mierniki rezultatu i oddziaływania w relacji do mierników produktu pozwalają z kolei na **ocenę skuteczności** (*ang. effectiveness*) działania jednostki, przykładowo: liczba bezrobotnych, którzy znaleźli pracę po odbytych szkoleniach; liczba uczniów, którzy zdobyli certyfikat językowy; liczba badań naukowych, które zakończyły się udaną komercjalizacją; liczba programów profilaktycznych, których wynikiem było zmniejszenie zachorowań na daną chorobę; liczba osób objętych pomocą społeczną, których dochód istotnie wzrósł w porównaniu z rokiem poprzednim.

ZALECENIA DLA MIERNIKÓW

Definiując mierniki należy kierować się następującymi zaleceniami:

- 1) Mierniki są kluczowym elementem kompleksowego systemu zarządzania jednostką. Muszą zatem tworzyć logiczną wzajemnie powiązaną całość, czyli być spójne na wszystkich szczeblach klasyfikacji zadaniowej.
- 2) Mierniki mierzą stopień realizacji celów. Muszą być zatem z nimi spójne.
- 3) W celu zapewnienia właściwych powiązań pomiędzy miernikami a celami oraz budowy logicznego wzajemnie powiązanego systemu mierników powinny być one definiowane na etapie budowy map strategii.

ZALECENIA DLA MIERNIKÓW

- 1) Zdefiniowane mierniki powinny: koncentrować się na kliencie /interesariuszu oraz stymulować do podejmowania pożądanых działań.
- 2) W ramach procedur kontroli zarządczej należy określić procedury definiowania mierników, określania ich wartości docelowych oraz zasad monitorowania ich wartości.
- 3) Należy określić czytelną odpowiedzialność za definiowanie mierników.
- 4) Przed zatwierdzeniem mierników należy poddać je ewaluacji ex ante.
- 5) Mierniki powinny podlegać akceptacji kierownika jednostki.
- 6) Przy definiowaniu mierników wskazane jest wykorzystanie przygotowanych na zlecenie MF bazy mierników.

MIERNIKI – CECHY DOBRYCH MIERNIKÓW

Bezpośredniość – miernik musi dokładnie odwzorowywać stopień realizacji celu.

Obiektywność – miernik musi w sposób całkowicie jednoznaczny odzwierciedlać stopień realizacji celu.

Adekwatność – gdy trudno jest znaleźć syntetyczny miernik odzwierciedlający stopień realizacji celu, należy dążyć do stworzenia zestawu różnych mierników.

Charakter ilościowy – charakter ilościowy pozwala na bardziej precyzyjny pomiar i analizę skuteczności realizacji celów.

Praktyczność – potrzebne do konstrukcji dane można pozyskać w odpowiednim terminie i przy umiarkowanych kosztach.

Niezawodność – miernik musi dostarczać dane odpowiedniej jakości, na podstawie których można podejmować ważne decyzje.

REGUŁA RACER

Wszystkie mierniki wykorzystywane w procesie ewaluacji muszą posiadać cechy określone regułą „RACER”, czyli muszą być:

1) Adekwatne (*Relevant*) – ściśle powiązane z celami zadania/podzadania; muszą one odzwierciedlać podstawowy cel, który zadanie ma osiągnąć.

Jeżeli za cel zadania przyjąć wzrost liczby patentów uzyskanych przez podmioty działające na terytorium RP, najlepszym miernikiem realizacji tego zadania odzwierciedlającym jego cel podstawowy będzie liczba patentów uzyskiwanych w ciągu roku przez wyżej wymienione podmioty.

REGUŁA RACER

2) Akceptowane (**Accepted**) przez jednostki, realizujące dane zadanie.

Dla celu „popularyzacja kształcenia ustawicznego” miernikiem powszechnie akceptowalnym oraz najlepiej odzwierciedlającym realizowane zadanie będzie odsetek osób w wieku 25-64 lata uczących się i doksztalających.

3) Wiarygodne (**Credible**) – poparte empirycznie, także łatwe do zrozumienia dla osób nieposiadających szczegółowej znajomości tematu

Miernikiem realizacji celu określonego jako przyspieszenie tempa budowy autostrad i dróg ekspresowych może być przyrost długości oddanych do użytku dróg w podziale na autostrady i drogi ekspresowe. Tak sformułowany miernik rzetelnie odzwierciedla stopień realizacji celu, a jednocześnie jest jasny dla wszystkich odbiorców.

REGUŁA RACER

- 4) **Łatwe do monitorowania (*Easy to monitor*)** – proces pozyskiwania danych powinien być ponadto racjonalny kosztowo (proces zbierania informacji nie może być droższy niż realizacja samego zadania lub stanowić istotnej części jego kosztów).

Miernik dla zadania: „Promocja polskiej kultury” – „liczba przedstawień z udziałem polskich artystów za granicą (aktorów, muzyków, śpiewaków, piosenkarzy, itp.)” oddaje cel realizacji zadania, ale potencjalnie wysoki koszt gromadzenia danych może przewyższać korzyści.

REGUŁA RACER

5) Odporne na manipulację (*Robust against manipulation*).

Swego rodzaju „antyprzykładem” miernika odpornego na manipulację może być zastosowany w Wielkiej Brytanii „średni czas oczekiwania ofiary wypadku na udzielenie pomocy medycznej w szpitalu”. Tak zdefiniowany miernik skłaniał do przetrzymywania ofiar wypadków w karetkach przed szpitalem, co wpływało na poprawę wartości miernika.



Dziękuję za uwagę!

