

# **Wdrożenie budżetu zadaniowego w Polsce. Ocena postępu, osiągnięć oraz propozycje następnych kroków**

David Weber <sup>1</sup>

## **1. Wprowadzenie**

Poniższy dokument przedstawia krótki, niezależny przegląd oraz ocenę działań, które były podejmowane do tej pory przez rząd polski w celu wdrożenia budżetu zadaniowego.

Należy podkreślić, że Polska odnotowała znaczący sukces wprowadzając pierwszy budżet zadaniowy na 2008 rok. Osiągnięcie to odzwierciedla znaczące wysiłki zwłaszcza pracowników Departamentu Budżetu Zadaniowego Kancelarii Prezesa Rady Ministrów oraz ich kolegów z Ministerstwa Finansów.

Głównym celem przeglądu jest wsparcie nowego rządu w ocenie osiągnięć z zakresu implementacji budżetu zadaniowego, określenie kluczowych obszarów, wymagających udoskonalenia oraz pomoc w opracowaniu planu dalszego wdrożenia (zwłaszcza w obszarze zarządzania oraz potrzeb implementacyjnych).

Załącznik 1 do powyższego dokumentu zawiera propozycję dalszych kroków we wdrażaniu budżetu zadaniowego – zalecaną „mapę drogową”, którą nowy rząd powinien podążać w implementacji tak znaczącego elementu reformy finansów publicznych

## **2. Geneza**

Departament Budżetu Zadaniowego, usytuowany w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów oraz Ministerstwo Finansów pracują nad wdrożeniem budżetu zadaniowego w Polsce od marca 2006 roku. Inicjatywa wdrożenia budżetu zadaniowego jest zapisana w Programie

---

<sup>1</sup> Ekspert z zakresu finansów publicznych oraz Dyrektor Zarządzający „Economics & Strategy Group Ltd.”. Przegląd oraz ocena polskich ostatnich działań zmierzających do reformy budżetu oraz poprawy zarządzania systemem finansów publicznych była przeprowadzona na zlecenie polskiego rządu w związku z udziałem autora w „Międzynarodowej Konferencji na temat budżetowania zadaniowego. Doświadczenia dla Polski”, która miała miejsce w Warszawie w dniach 7-9 listopada 2007 r. Autor składa podziękowania za pomoc i wsparcie, jakie otrzymał podczas opracowywania dokumentu., byłej Sekretarz Stanu w Kancelarii Prezesa Rady Minister prof. Teresie Lubińskiej, pracownikom Departamentu Budżetu Zadaniowego KPRM, pracownikom innych instytucji, a zwłaszcza Ministerstwa Finansów oraz Ministerstwa Rozwoju Regionalnego.

Konwergencji, opracowanym w 2005 roku we współpracy z Unią Europejską, zarazem część działań w ramach tej reformy jest finansowana z funduszy UE.

Wprowadzenie budżetu zadaniowego stanowi główny krok w procesie modernizacji oraz poprawy zarządzania finansami publicznymi w Polsce. Inicjatywa ta jest także głównym elementem każdej strategii, która ma na celu poprawę organizacji oraz wydajności sektora publicznego. Jak w przypadku wielu innych europejskich państw oraz krajów, zgrupowanych w OECD, które podjęły podobną reformę, propozycja struktury budżetu zadaniowego w Polsce zawiera opracowanie oraz wdrożenie wieloletniego planowania budżetowego, które umożliwi lepszą alokację środków powiązując je z priorytetami gospodarczymi oraz społecznymi. Ponadto, planuje się, że proponowana nowa struktura budżetowa zostanie powiązana z udoskonaloną klasyfikacją budżetową oraz systemem raportowania, który wzmocni przejrzystość oraz odpowiedzialność za fundusze publiczne.

Istnieją duże potrzeby oraz ważne wyzwania do usprawnienia procesu zarządzania finansami publicznymi oraz gospodarczej konkurencyjności Polski. Co ważniejsze, wdrożenie budżetu zadaniowego jest niezbędnym elementem, przybliżającym inne reformy, mające na celu poprawę skuteczności oraz efektywności polityki rządu. Wiele innych krajów UE i OECD w ciągu ostatnich 10-15 lat przedsięwzięło bardzo podobne działania w celu modernizacji swoich budżetów, niewiele z nich przerwało reformę, a jedynie nieliczne wycofały się ze ścieżki, którą obrały.

### **3. Pierwszy budżet zadaniowy (2008)**

Pierwszy budżet zadaniowy został przygotowany na rok budżetowy 2008. Zawiera on szereg, choć nie wszystkie, wydatki rządu. Ponadto zaproponowano, aby budżet zadaniowy w latach 2008-2010 był przygotowywany równoległe z budżetem tradycyjnym. Celem jest zastąpienie budżetu tradycyjnego nowym budżetem zadaniowym przed 2011 rokiem. Międzynarodowe doświadczenia pokazują, że cel ten jest możliwy do osiągnięcia. W praktyce zbyt długi okres przejściowy, w czasie którego corocznie przygotowywane byłyby 2 rodzaje budżetu nie byłyby ani pomocny, ani pożądany. Duże i ważne reformy budżetowe potrzebują utrzymania szybkiego i stałego tempa pracy.

Zakres budżetu zadaniowego w trakcie okresu przejściowego będzie corocznie poszerzany do momentu, gdy wszystkie wydatki państwa będą w nim odzwierciedlone. Bardziej szczegółowe ujęcie będzie przygotowywane dla małej liczby najbardziej istotnych, „wrażliwych” wydatków.

Budżet zadaniowy na 2008 rok obejmuje także wydatki na realizację zadań i podzadań, które są finansowane z innych źródeł, niż budżet państwa. Dodatkowe źródła finansowania są ukazane w celu przedstawienia rzeczywistego kosztu realizacji określonych polityk i zadań, a także spodziewanych rezultatów. Pełniejsza, niż dotychczas konsolidacja wydatków, zostanie osiągnięta w okresie przejściowym. Niezbędne jest także dokonanie w okresie przejściowym usprawnień, dotyczących w szczególności projektowania struktury zadaniowej oraz wyboru mierników, które omówione zostaną poniżej.

#### **4. Wybór koncepcji i metod budżetowania zadaniowego**

Sekretarz Stanu oraz pracownicy KPRM odpowiedzialni za opracowanie budżetu zadaniowego przy przygotowywaniu koncepcji dla Polski korzystali w znacznym stopniu z praktyk i doświadczeń wielu krajów europejskich oraz OECD. Jest to praktyczne podejście, odpowiednie dla polskiej specyfiki. Budżet zadaniowy na 2008 rok jest dobrze skonstruowany w większości kluczowych obszarów, uwzględnia zarazem najlepsze międzynarodowe praktyki, stosowane w obszarze zarządzania budżetem państwa<sup>2</sup>. Rząd polski dąży do tego, aby uzyskać pewność, że zaproponowana koncepcja budżetu zadaniowego ma mocne podstawy metodologiczne, które przyczynią się do poprawy procesu podejmowania decyzji budżetowych oraz usprawnią wdrażanie polityki rządu.

Tak jak i w innych krajach, wprowadzenie budżetu zadaniowego wymaga rozwoju nowej nomenklatury terminów budżetowych, tak by był on łatwo zrozumiały i w pełni zaakceptowany przez kierownictwo oraz pracowników sektora publicznego. Większość z tych osób nie jest ani ekonomistami, ani księgowymi i dlatego niezbędne jest wprowadzenie tych osób w tematykę budżetowania zadaniowego poprzez opracowanie

---

<sup>2</sup> Ostatnia konferencja na temat budżetu zadaniowego, która odbyła się w Warszawie potwierdziła, że podejście przyjęte przez Polskę jest w dużym stopniu zbliżone z doświadczeniami zagranicznymi w zakresie reform zarządzania budżetem państwa.

szczegółowych wytycznych oraz przeprowadzanie szkoleń. Chociaż pożądana jest elastyczność we wdrażaniu nowej koncepcji, to jednak wzmocnienie procesu wdrażania wymaga spójności stosowania nowych terminów.

W listopadzie 2007 roku można było zaobserwować, że większość ministerstw poczyniło znaczący progres w rozumieniu i stosowaniu nowych terminów budżetowych. Jednakże, istnieje nadal silna potrzeba głębszego zrozumienia koncepcji i założeń metodologicznych budżetu zadaniowego oraz większej spójności w stosowaniu podejścia zadaniowego w obrębie całego sektora rządowego.

Istnieje również potrzeba uświadomienia instytucjom sektora publicznego, że wdrożenie budżetu zadaniowego nie jest ani „próbą”, ani tym bardziej kwestią drugorzędną w zakresie ich odpowiedzialności za zarządzanie finansami. Wdrożenie budżetu zadaniowego w ciągu następnych 3 lat stanowi kluczowy punkt reformy administracji publicznej w Polsce. Faza opracowywania podstaw metodologicznych zbliża się ku końcowi, jednak dalszej reformie prowadzonej przez rząd musi towarzyszyć pełna jasność i przeświadczenie o tym, że koncepcje budżetu zadaniowego muszą zostać głęboko osadzone w systemie zarządzania pieniędzmi publicznymi, aby działania podjęte w ramach reformy przyniosły spodziewany efekt. Warunki, aby reforma ta zakończyła się powodzeniem omówione są poniżej.

## **5. Główne kwestie związane z rozwojem oraz wdrożeniem budżetu zadaniowego**

Aby ocenić osiągnięcia, jakie Polska poczyniła na tym etapie reformy budżetowej, pomocne będzie określenie sześciu obszarów ważnych dla skutecznego wprowadzenia podejścia zadaniowego:

1. opracowanie struktury budżetu zadaniowego dla potrzeb dysponentów środków budżetowych;
2. stworzenie nowej struktury dokumentów budżetowych, przedstawianych Parlamentowi oraz opinii publicznej;
3. opracowanie nowej klasyfikacji budżetowej oraz systemu kodowania wydatków, na bazie którego zostaną określone wymogi dotyczące systemu księgowości i raportowania;

4. dostosowanie funkcji kontroli wydatków oraz kwestii ponoszenia odpowiedzialności przez określonych dysponentów do wymogów nowej struktury budżetu;
5. opracowanie oraz wprowadzenie w życie zmian legislacyjnych, wspierających wdrożenie budżetu zadaniowego;
6. zapewnienie skutecznego dalszego prowadzenia reformy (odpowiedzialność organizacyjna)

Wdrożenie zadaniowego podejścia do planowania wydatków państwa w wielu krajach zostało podjęte w powiązaniu z głębszymi reformami sektora publicznego, wymagającymi reorganizacji oraz dostosowania struktury zatrudnienia oraz wdrożenia nowych technik zarządzania. Te zmiany będą także istotne dla Polski, ale nie są przedmiotem rozważań, zawartych w tym dokumencie. Jak najszybsze wdrożenie budżetu zadaniowego jest w chwili obecnej głównym priorytetem polskiego rządu.

Poniższe rozdziały omawiają postępy oraz potrzeby dalszych działań w zakresie sześciu wskazanych wcześniej obszarów.

### **5.1. Doskonalenie struktury zadaniowej**

Polska przyjęła dwuszczeblową strukturę dla budżetu zadaniowego państwa, w oparciu o którą poszczególni dysponenci realizują swoje wydatki. W budżecie zadaniowym na 2008 rok, jakość struktury zadaniowej poszczególnych dysponentów w sposób znaczący od siebie odbiega. W szczególności zwraca uwagę fakt, że zasady przyjęte przez dysponentów do określania swoich zadań i podzadań nie są w całości ze sobą spójne.

Jest to problem powszechny dla rządów, które decydują się na wdrożenie budżetu zadaniowego. Istotne jest dążenie do zapewnienia ciągłego doskonalenia struktury zadaniowej w okresie przejściowym tak, aby do 2011 roku osiągnąć wysoki jej standard. To pomoże osiągnąć stabilność podstaw budżetowania zadaniowego. Jest ona konieczna z uwagi na zapewnienie, że analizy wydatków rządowych oraz ich rezultaty mogą być porównywalne w każdym roku budżetowym.

Dodatkowe wsparcie może być niezbędne dla dysponentów w celu wypracowania zgodnych z metodologią podstaw tworzenia struktury zadań oraz podzadań na 2009 rok. W chwili obecnej niektóre ministerstwa określiły swoje zadania częściowo w oparciu o dalekosiężne cele strategiczne ich działalności, a częściowo na bazie istniejących programów wydatków. Takie podejście może sprawiać w przyszłości problemy wynikające z trudności dokonywania podziału wydatków rządowych pomiędzy zadaniami – zarówno na etapie planowania, realizacji budżetu, jak i sprawozdawczości. Niektóre ministerstwa mogą nie być świadome faktu, że w przyszłym zadaniowym budżecie państwa w oparciu o zadania (oraz potencjalnie niektóre podzadania) będzie następowało przyznawanie środków. To oznacza, że środki nie będą mogły być swobodnie przenoszone pomiędzy zadaniami w trakcie realizacji budżetu. Jest także niezbędne, aby zadania różniły się pomiędzy sobą.

W zasadzie, zadania powinny być wyodrębniane na postawie podstawowych funkcji spełnianych przez dysponentów. Przy wyodrębnianiu podzadań należy natomiast pamiętać o konieczności zapewnienia sprawnego nimi zarządzania oraz odzwierciedleniu konkretnych celów polityki dysponenta. Mierniki mogą być wtedy łatwiej dopasowane do konkretnych celów realizacji poszczególnych podzadań.

W Polsce, tak jak i w innych krajach, pojawił się problem dotyczący stopnia powiązania zadań ze strukturą organizacyjną wewnątrz ministerstwa. W zasadzie podejście formułowania zadań bezpośrednio na tej podstawie nie powinno być stosowane. Jednakże, ponieważ zarówno zadania jak i struktury instytucjonalne są ustalane (niezależnie) na podstawie głównych funkcji sprawowanych przez ministerstwo, jest możliwe, aby wewnętrzna struktura organizacyjna była w miarę czasu ściśle dopasowana do struktury zadaniowej.

Jak zostało podkreślone, niektóre polskie ministerstwa mogą mieć obecnie zasadnicze trudności zarządcze wynikające z niesatysfakcjonujących struktur organizacyjnych. W tych przypadkach jest prawdopodobne, że dobra definicja zadań budżetowych może pomóc w dokonaniu reorganizacji ich struktur organizacyjnych na bardziej efektywną „funkcjonalną” bazę w przyszłości.

Dwupoziomowa struktura zadań o podzadach jest minimum wymaganym dla zapewnienia odpowiedniej rachunkowości i kontroli. Z czasem Polska może uznać, że struktura trzypoziomowa – uwzględniająca wydatki na „działania” wyodrębnione w ramach podzadań – ma zdecydowane zalety.

Bardzo ważne jest, że nie ma żadnych wyjątków od zasady głoszącej, że wydatki na wszystkie zadania powinny się sumować na daną część, natomiast suma podzadań powinna być równa wydatkom na odpowiadające im zadania. Wyjątki od tej zasady spowodują znaczne problemy dla rachunkowości, pomiaru wyników oraz sprawozdawczości finansowej.

Dużo uwagi i dyskusji poświęcono w projektowaniu nowych polskich struktur budżetowania opracowanie użytecznych i dających adekwatne informacje wskaźników. Jednak zdefiniowanie i wprowadzenie dobrych wskaźników zabiera dużo czasu. Nie zbyt dużo czasu i wysiłku powinno być poświęcane temu zagadnieniu na obecnym etapie. Dużo ważniejsze dla Polskiego Rządu w roku 2008 i 2009 jest ustalenie poprawnej i spójnej struktury zadań/podzadań oraz upewnienie się, że cele Rządu są właściwie skonkretyzowane na poziomie podzadań. Ogólnie biorąc, cele podzadań zostały dobrze określone w wielu budżetach ministrów na 2008 rok.

Pełne powiązanie zasad budżetowania zadaniowego z planowaniem średnioterminowym jest procesem kompleksowym. Pewna pomoc została oferowana w tym zakresie aby pokazać w jaki sposób podejście „budżetowania wyjściowego” umożliwi prezentację istniejących i nowych priorytetów w ramach wieloletnich. Jednakże, klucz do dobrego średnioterminowego planowania wydatków spoczywa w ministerstwach rozbudowujących silne powiązania pomiędzy wskaźnikami produktu, rezultatu i oddziaływania raczej niż rozwijających w przeciągu kilku lat polityki i ingerencje w wydatki, które pozwalają tym powiązaniom osiągać rezultaty. Jest to obszar, który wymagać będzie znacznie więcej pracy i szkoleń<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Pracownicy KPRM zostali zachęcani do skorzystania z materiałów zawierających wskazówki z Nowej Zelandii, zawierających instrukcje z projektu „Zarządzania przez Rezultaty”, wykorzystywanego do tego celu.

## 5.2. Dokumentacja budżetowa

Sposób prezentacji Budżetu Zadaniowego będzie miał istotne znaczenie dla akceptowalności tego nowego podejścia przez Parlament i społeczeństwo. Budżet zadaniowy na 2008 rok jest dobrze zaprezentowany. Przyszłe udoskonalenia mogą zawierać szersze wyjaśnienie polityki wydatkowania środków i określania celów ministrów oraz w jaki sposób struktura zadaniowa wspiera te procesy.

Ponadto, każdego roku więcej uwagi powinno się poświęcić na zidentyfikowanie w budżecie nowych obszarów działalności, uwzględniając ich specyficzne cele i koszty.

Drugie zagadnienie dotyczy wprowadzenia „strategicznego uporządkowania” informacji przez każde ministerstwo. Ta informacja opisuje w jaki sposób wydatki na zadania i podzadania (włączając nowe obszary działalności) przyczynią się do szerszych celów strategicznych rządu. Rząd Polski będzie potrzebował zdecydować jak dużo tego typu informacji jest użytecznie włączonych w budżet, a jak wiele może być publikowanych oddzielnie przez każde ministerstwo czy dysponenta środków. Pewne wytyczne i zasady powinny być tworzone aby wspomóc ministerstwa w tym zakresie.

Istnieje wiele przykładów międzynarodowych prezentacji zadaniowego budżetowania i dokumentacji, które Polska może przetestować i przyjąć. Ich zasięg sięga od prostych, ale skutecznych modeli prezentacji budżetu stosowanych w Afryce Południowej, aż do form bardziej skomplikowanych wprowadzonych na przykład w Wielkiej Brytanii czy Nowej Zelandii<sup>4</sup>. Doświadczenia wielu krajów sugerują, że oficjalna dokumentacja towarzysząca dobremu budżetowaniu zadaniowemu znacząco zwiększa się w sensie ilości i wyszukania, jako krajów posiadających bogate doświadczenie w tym zakresie.

---

<sup>4</sup> Wybrane materiały budżetowe z kilku krajów zostały przekazane Polskiemu Rządowi.



Z pewnością nie jest niezbędne aby wszystkie te nowe informacje były włączone w główny dokument budżetowy. Jednakże, ministerstwa i pozostali dysponenci powinni otrzymać spójne wytyczne sposobu kontynuacji przedsięwzięcia co do rodzaju dokumentacji budżetu zadaniowego jaką muszą przygotować, czasu oraz miejsca jej dostarczenia.

### **5.3. Klasyfikacje budżetowe i rachunkowość**

Zapewnienie, że klasyfikacja budżetowa i system rachunkowy mogą wspierać nową strukturę budżetową, jest jednym z bardziej skomplikowanych technicznie zagadnień związanych z przyjęciem podejścia zorientowanego na rezultaty. Ten obszar reformy może zabrać też najwięcej czasu (w wielu przypadkach przynajmniej 3-4 lata) i jest niezbędne, aby Polska rozpoczęła prace w tym zakresie natychmiast.

Aspekty techniczne tego zagadnienia dla Polski nie były analizowane w czasie opracowywania tego dokumentu. Jednak zostało wyjaśnione, że obecnie ministerstwa używają ich własnych, unikalnych systemów księgowych i że informacje z tych indywidualnych systemów są ręcznie rejestrowane w systemie centralnym (TREZOR).

Jeśli tak jest, to potrzeba wiele pracy aby stworzyć i umocnić system klasyfikacji budżetowej, który nie tylko będzie wspierał strukturę zadaniową, ale również usystematyzuje i zmodernizuje inne aspekty sprawozdawczości finansowej. To może być dobry moment również do przekształcenia klasyfikacji i systemu księgowego poprzez wprowadzenie ulepszonych ekonomicznych i funkcjonalnych kategorii wydatków.

Jak wspomniano powyżej, skala tego przedsięwzięcia może być wyznaczona poprzez dokładne przeanalizowanie indywidualnych praktyk rachunkowych i systemów księgowych we wszystkich jednostkach administracji publicznej. Jednakże, dążenie do wprowadzenia budżetu zadaniowego w roku 2011 sugeruje, że obecnie nie jest najlepszy moment na rozpoczynanie głównego zadania, polegającego na zastąpieniu

lub zaktualizowaniu obowiązującego systemu zarządzania informacją finansową (FMIS) nowym, scentralizowanym i bardziej kompleksowym, obejmującym wszystkie jednostki administracji system FMIS. Ten argument dodatkowo wzmacnia fakt, że reforma sektora finansów publicznych przez kilka najbliższych lat zmierza również w kierunku zasadniczej reformy organizacyjnej.

Z tych powodów, sugeruje się, aby Rząd zlecił szczegółowe przeanalizowanie wymogów FMIS na początku 2008 roku w celu stworzenia odpowiedniej strategii działań. Uściślając, wiele pracy na etapie projektowania oraz szkoleń jest wymaganych w celu osiągnięcia pożądaných efektów w tym obszarze.

#### **5.4. Systemy kontroli wydatków**

Budżetowanie zadaniowe zmienia sposób wdrażania i sprawowania sposobu kontroli wydatków. W istocie prowadzi ono do zwiększenia elastyczności w zamian za lepsze rezultaty. Polska wkrótce będzie potrzebować zacząć rozważania nad sposobem funkcjonowania nowego systemu kontroli oraz nad poziomem niezależności budżetowej, jaki powinien pozostawać dla dyrektorów. To uwzględnia również potrzebę rozważenia jakie sprawdzenia i zgodności muszą być zachowane, aby wydatki były dokonywane w odpowiednim czasie, efektywne, przejrzyste i odpowiedniej wielkości. Ta integralność systemu zarządzania finansami publicznymi opiera się na rozsądnym i efektywnym systemie kontroli.

W ramach budżetu zadaniowego oczekuje się, że przeznaczenie wydatków będzie oparte o podziały na ministerstwa i części budżetowe (tak jak obecnie) i o zadania oraz podzadania. Jest również możliwe, że kontrola będzie pożądana w okresie przejściowym w zakresie specyficznych wydatków (jak podróże) w podmiotach, gdzie ryzyko niewłaściwego wydatkowania może być wyższe. Celem generalnym, jakkolwiek, powinna być redukcja do pewnego stopnia kontroli wydatków bieżących, w celu umożliwienia dyrektorom zarządzania. To pozwoli na zwrócenie ich uwagi, jak

również Ministerstwa Finansów, na szukanie sposobów osiągnięcia większej efektywności i lepszych rezultatów.

Wybór właściwych poziomów kontroli dla nowego systemu budżetowania jest kwestią, która powinna uwzględniać ścisłe konsultacji z Naczelną Izbą Kontroli (NIK). Ta instytucja często lepiej potrafi rozsądzić gdzie i jaka kontrola finansowa powinna być stosowana dla zapewnienia efektywnego zarządzania i odpowiedzialnego wydatkowania, jak również chroni władzę parlamentu i stoi na straży podtrzymywania zaufania opinii publicznej do systemu zarządzania finansami publicznymi.

### **5.5. Zmiany legislacyjne**

W grudniu 2006 roku wprowadzone zostały zmiany do Ustawy o finansach publicznych umożliwiające wprowadzenie budżetu zadaniowego i zabezpieczenie celu zarządzania finansowego przez rezultaty w systemie prawnym. Jednakże, te zmiany nie precyzują jak i gdzie nowa struktura budżetowa zastąpi istniejące kategorie i procedury budżetowe. Te zmiany nie precyzują również konkretnej daty, kiedy budżet zadaniowy zostanie przyjęty.

Nowe ustawodawstwo, które będzie pożądane, zawiera:

- zakres nowego budżetu w odniesieniu do różnego typu jednostek organizacyjnych administracji publicznej i źródeł finansowania,
- zmiany do dokumentacji budżetowej,
- nowa struktura kontroli finansowej,
- niezbędne zmiany w odniesieniu do klasyfikacji budżetowej i systemów rachunkowych.

Dodatkowo, powinna być duża liczba regulacji związanych z aspektami operacyjnymi nowego systemu budżetowego. To będzie wymagane szczególnie w celu standaryzacji

metodologii i procedur związanych z zaprojektowaniem (i okresowej rewizji) zestawu zadań i podzadań, wyznaczeniem roli oraz sposobu monitorowania wskaźników, wieloletniego planowania wydatków oraz nowych wymogów sprawozdawczości finansowej i zadaniowej.

## **5.6 Odpowiedzialność organizacyjna**

Odpowiedzialność za zarządzanie i finansowanie zaprojektowania i rozwoju nowego Budżetu Zadaniowego było dotąd ponoszone głównie całkowicie przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów. Grupa budżetu zadaniowego dokonała ogromnego postępu w zakresie umożliwienia tej inicjatywie osiągnięcia obecnego stanu rozwoju.

Kolejne kroki jak zarysowano w tym dokumencie – które należy podjąć natychmiast jeśli jest to możliwe – mają charakter bardziej operacyjny w sensie tego, że będą one dotyczyć zaprojektowania dostosowania do istniejących procedur i metod budżetowych oraz systemu sprawozdawczości finansowej. Zmiany w tych operacyjnych aspektach zarządzania budżetem będą wymagać szczególnego współdziałania i wsparcia Ministerstwa Finansów, a także konsultacji z dyrektorami finansowymi i księgowymi ministerstw oraz z Najwyższą Izbą Kontroli. Zatem pożądanym jest aby ta następna faza procesu pociągała za sobą ścisłą współpracę pomiędzy Ministerstwem Finansów a Kancelarią Premiera, w tym poprzez grupy robocze, których działalność powinna odnosić się do szczegółowych spraw wskazanych w Mapie Drogowej.

Jest oczywistym, że ilość pracy związana z tymi następnymi krokami nie może być w prosty sposób dodana do zadań obecnych pracowników Kancelarii Premiera i Ministerstwa Finansów. Specjalna jednostka musi istnieć w celu zarządzania procesem. Jednostka ta musi mieć dostęp do wszystkich obecnych systemów i informacji odnoszących się do procesu zarządzania budżetem. Jednostka ta powinna składać się z osób z Kancelarii, które obecnie posiadają większość specjalistycznej wiedzy i umiejętności wykorzystanych podczas tworzenia Budżetu Zadaniowego na

2008 r. Jednostce tej potrzebna może być także zewnętrzne wsparcie konsultacyjne – szczególnie w zakresie oceny i przeprojektowania systemów księgowych oraz projektowania zmian prawnych.

Specyfikując odpowiedzialność organizacyjną, ważne jest pamiętanie o tym, że inne kraje pomyślnie przeszły przez tę fazę. Ponadto, wiele ważnych decyzji w zakresie rozwoju Budżetu Zadaniowego i w zakresie dostosowania dużej części wydatków publicznych do tego nowego podejścia zostało już podjętych. Podstawowe warunki do sukcesu zostały już stworzone i należy teraz rozpocząć następane fazy poprzez ich dokładne zaplanowanie, dostarczenie zasobów i realistyczny harmonogram procesu.

## **6. Komentarz podsumowujący**

Polska wykonała znaczny i godny pochwały postęp w rozwoju znacznie udoskonalonego procesu budżetowania, który skupia się na wynikach i odpowiedzialności. Kontynuacja tej inicjatywy jest niezbędny dla poprawy zarządzania finansami publicznymi oraz dla zwiększenia skuteczności i odpowiedzialności w zakresie polityk i programów wydatków rządowych. Ponadto umożliwi to przeprowadzenie innych, uzupełniających reform ukierunkowanych na poprawę organizacji sektora finansów publicznych, procedur zatrudniania i zarządzania przez rezultaty. Razem z budżetowaniem zadaniowym, reformy te pozwolą na dostarczenie wyższej jakości i bardziej efektywnych usług publicznych oraz lepszego rządu w Polsce.

Niemniej, ostatnie osiągnięcia w rozpoczęciu budżetowania zadaniowego muszą być kontynuowane bez opóźnień oraz wzmacniane w wybranych obszarach, jak wskazano wcześniej. Wykorzystanie najbliższego czasu dla tej ważnej i długofalowej reformy finansów publicznych będzie wymagało:

1. pomyślnego przekazania „własności” tej inicjatywy nowemu rządowi, i
2. stopniowego transferu głównej odpowiedzialności operacyjnej w zakresie zarządzania reformą do Ministerstwa Finansów (do 2009)

3. kontynuacji programu informowania i szkoleń w sektorze finansów publicznych, szerszego społeczeństwa obywatelskiego, w celu zwiększenia zrozumienia potencjalnie bardzo dużych korzyści tej reformy.

Ten dokument uwypuklił kilka różnych obszarów, które obecnie wymagają większej uwagi i zasobów w zakresie tej inicjatywy. Kroki te powinny zostać podjęte równoległe, aby zapewnić osiągalność proponowanego harmonogramu oficjalnego wprowadzenia budżetu zadaniowego w 2011 r.

## **7. Następne kroki**

Załącznik 1 przedstawia schematyczny obraz kolejnych kroków, które muszą zostać podjęte w zakresie wspomnianych obszarów w celu implementacji podejścia budżetu zadaniowego. Mapa Drogowa wskazuje, że działania będą musiały być przeprowadzane równoległe w każdym z sześciu obszarów, przez następne trzy lata.

Okres	1. BZ – jakość struktury i zawartości	2. Dokumentacja budżetowa	3. Klasyfikacja i rachunkowość	4. Kontrola finansowa	5. Nowe /nowelizowane prawo	6. Zarządzanie reformą
Listopad – grudzień 2007	Przegląd wytycznych dla struktury zadań BZ i zaprojektowanie spraw, o których w kontekście międzynarodowym wspomniano na Konferencji	Dyskusja na opcjami możliwej dokumentacji BZ w oparciu o doświadczenia międzynarodowe	Dyskusja nad ogólnym wymaganiami dla zmiany – z MF – w zakresie reformy klasyfikacji budżetowej i budowy informatycznego systemu księgowego			Zapoznanie nowego rządu i ministrów z reformą BZ i jej zaawansowaniem  Pozyskanie zgodny ministrów na realizację Mapy Drogowej
Styczeń – marzec 2008	Identyfikacja głównych obszarów problemowych w 2008 w statucie zadaniowej BZ  Przegląd zasad (wytycznych) tworzenia zadań i podzadań  Sfinalizowanie preferowanego modelu BZ jako przykładu struktury zadaniowej  Przekazanie go ministrom z zaleceniem zapewnienia, aby ich struktura zadaniowa przestrzegała tych zasad  Wypracowanie metody, wytycznych i formatu, których ministrowie będą używać tworząc projekt budżetu	Zdefiniowanie proponowanego zestawu dokumentów BZ  Dyskusja nad dokumentacją BZ z Ministrami, Parlamentem, NIK  Modyfikacja proponowanego zestawu dokumentów	Stworzenie grupy roboczej – KPRM, MF, GUS  Wypracowanie jasnego i czytelnego opisu obecnych praktyk w zakresie klasyfikacji, kodowania wydatków i stosowanych systemów informatycznych we wszystkich instytucjach budżetowych  Identyfikacja wszelkich możliwych udoskonań, w tym związanych z BZ i innymi reformami zarządzania finansami publicznymi	(ta sama grupa robocza jak w przypadku klasyfikacji budżetowej)  Dyskusja z NIK nad obecnym usytuowaniem problemów w kontroli wydatków i odpowiedzialności  Identyfikacja szczególnych cech nowego systemu: większa elastyczność zarządzania kontra odpowiedzialność, zwiększona efektywność, rezultaty	Przygotowanie listy indykatywnej różnych kroków określonych w tej Mapie Drogowej, które wywołują konsekwencje prawne  Identyfikacja wstępnych dat w których zmiany prawne i regulacyjne powinny zostać dokonane w celu wprowadzenia BZ jako oficjalnego budżetu  Rozważenie implikacji prawnych planowania wieloletniego	Stworzenie mieszanych grup roboczych dla 3 i 4 (KPRM, MF, GUS, NIK)  Dyskusja i ustalenie szczegółowych ról KPRM i MF z odniesieniem do kierowania i wspierania różnych kroków określonych w tej Mapie  Modyfikacja czasu przeprowadzenia poszczególnych kroków, jeśli będzie to konieczne, w zależności od preferencji nowego rządu
Kwiecień – czerwiec 2008	Praca z ministerstwami priorytetowymi w celu udoskonalenia struktury BZ  Doskonalenie	Poproszenie ministrów o przygotowanie na 2009 budżetu wg nowego zestawów dokumentów	Dyskusja z NIK  Zapewnienie wspierania udoskonalonej struktury zadaniowej BZ i proponowanych ram	Wypracowanie proponowanych ram kontroli, które określają poziomy władzy, procedury i możliwości delegacji władzy		Doradzanie ministrom w zakresie proponowanych mierników BZ – daty i zobowiązania

	wytucznych do tworzenia mierników (zestawy połączenia)  Przeprowadzenie szkoleń w zakresie wieloletnich projekcji wydatków dla zadań, w tym połączeń z planami strategicznymi Rządu	Rozważenie zawartości i zakresu rocznych wydatków ministerstw i raportów osiągniętych wyników	kontroli przez klasyfikację	Rozpoczęcie konsultacji ze wszystkimi uczestnikami  Rozważenie odpowiednich limitów finansowych i sankcji, które mogą okazać się konieczne do aplikacji w nowych ramach kontroli		Kwartalne raportowanie Ministrowi Finansów o postępie w realizacji Mapy
Lipiec – wrzesień 2008	Praca z ministerstwami priorytetowymi w celu doskonalenia mierników	Przegląd dokumentacji i jej zaopiniowanie przez Parlament i NIK  Modyfikacja wymagań jeśli to konieczne	Prezentacja szczegółowych propozycji nowego systemu klasyfikacji  Stworzenie harmonogramu implementacji i zmiany systemu	Kontynuacja i zakończenie procesu konsultacji  Przygotowanie propozycji nowych ram do rozważenia przez Rząd i Parlament		
Październik – grudzień 2008	Finalizacja i prezentacja BZ na 2009 przed Parlamentem  Potwierdzenie zmienionych struktur zadań przez Rząd, Parlament, NIK	Identyfikacja niezbędnych zmian prawnych do wprowadzenia nowych dokumentów	Określenie wymagań systemów księgowych dla poszczególnych ministerstw	Zapewnienie zgody NIK  Konsultacje z Rządem i Parlamentem	Rozpoczęcie przygotowywania zmian projektów prawnych i regulacyjnych jako różnych elementów rozwoju podejścia BZ	
<b>Lipiec – Wrzesień 2009</b>	Wypracowanie przez wszystkie ministerstwa zestawu zadań, który będzie oparty na spójnej i logicznej strukturze i minimalnych standardach jakości  Praca ze wszystkimi ministerstwami w celu doskonalenia wyboru i zestawu wskaźników	Wsparcie ministerstw w procesie przygotowywania ich wstępnej dokumentacji	Monitorowanie i wsparcie rozwoju nowych klasyfikacji i procedur stosowanych w ministerstwach			



<b>Październik – Grudzień 2009</b>	Zaprezentowanie nowego i tradycyjnego budżetu na 2010  Stworzenie warunków do włączenia modułu budżetowania zadaniowego w informatyczny system rachunkowości	Przegląd zaprezentowanej dokumentacji pod względem jakości i spójności	Zapewnienie klasyfikacji, które będą spójne z podejściem zadaniowym i nie będą wiązać się z utratą kluczowych i tradycyjnych danych czy generować słabości w kontroli finansowej			

<b>Okres</b>	<b>1. Budżet Zadaniowy: Jakość Struktury i Zawartości</b>	<b>2. Dokumentacja Budżetowa</b>	<b>3. Klasyfikacje i Rachunkowość</b>	<b>4. Kontrola Finansowa</b>	<b>5. Nowe/ Znowelizowane Prawo</b>	<b>6. Zarządzanie Reformą</b>
<b>Styczeń – Grudzień 2010</b>	Potwierdzenie przez Radę Ministrów i Parlament, że od 2011 r. nowy budżet zadaniowy będzie jedynym obowiązującym	Potwierdzenie prawnych wymogów i projektu w zakresie nowej dokumentacji	Zarządzanie procesem zmian w trakcie 2010 r.		Uchwalenie przez 2010 r. nowego prawa i przepisów wymaganych dla każdego obszaru „Mapy Drogowej”	
<b>Kwiecień – Czerwiec 2010</b>	Wytyczne do przygotowania tylko jednego budżetu na 2011 r., który będzie budżetem zadaniowym	Wytyczne odnoszące się do dokumentacji budżetowej na 2011 r. niezbędnej do wspierania podejścia zadaniowego	Zarządzanie procesem zmian w trakcie 2010 r.			
<b>Lipiec – Wrzesień 2010</b>	Monitorowanie jakości i zgodności z nowymi procedurami i prawem	Monitorowanie jakości i zgodności z nowymi wymogami w zakresie prezentacji i dokumentów	Zarządzanie procesem zmian w trakcie 2010 r.			
<b>Październik – Grudzień 2010</b>	Zaprezentowanie pełnego nowego budżetu zadaniowego w Parlamencie w celu jego przyjęcia	Zaprezentowanie pełnej dokumentacji w zakresie nowego budżetu zadaniowego w Parlamencie	Zarządzanie procesem zmian w trakcie 2010 r.			

