

Artykuł pochodzi z publikacji: *Zarządzanie wartościami niematerialnymi w erze gospodarki cyfrowej*, (Red.) W. Harasim, Wyższa Szkoła Promocji, Mediów i Show Businessu, Warszawa 2015

Implementacja metod i narzędzi zarządzania menedżerskiego w sektorze publicznym

Dr Elżbieta Kotowska

Abstrakt

Artykuł dotyczy problematyki zarządzania publicznego. Podjęto w nim próbę wyjaśnienia zasadności stosowania reguł postępowania menedżerskiego w sektorze publicznym, które wynikają z koncepcji Nowego Zarządzania Publicznego (NPM) i procesów globalizacji. Główny obszar rozważań dotyczy implementacji metod i narzędzi zarządzania publicznego i jego specyfiki w odniesieniu do planowania budżetowego z uwzględnieniem idei governance. W opracowaniu omówiono zakres implementacji takich narzędzi jak planowanie wieloletnie i budżet zadaniowy.

Słowa kluczowe: zarządzanie publiczne/menedżerskie, planowanie wieloletnie, budżet zadaniowy, public governance.

The implementation of management methods and tools of managers in the public sector - Abstract

The article deals with the issues of public management. It takes the attempt to explain the legitimacy of the rules of procedure of managers in the public sector, which stem from the concept of the New Public

Management (NPM) and the processes of globalization. The main area of discussion concerns the implementation of methods and tools of public management and its specificity in relation to the planning of the budget taking into account the concept of governance .In paper discusses the range of implementation tools such as multi-year planning and a budget .

Keywords: public management / managerial , planning long-term , performance budget , public governance.

1. Wprowadzenie

W Polsce, podobnie jak w wielu innych państwach Europy i świata, na bazie koncepcji wywodzących się New Public Management – NPM podjęte zostały działania instytucjonalne i prawne w kierunku poprawy jakości rządzenia państwem i jego finansami w pod kątem poprawy skuteczności, efektywności, gospodarności, celowości i oszczędności. Podstawę stanowi nowa filozofia zarządzania w sektorze publicznym, która jest odpowiedzią na oczekiwania społeczne związane z poprawą warunków życia i wymogi współczesności wynikające z procesów globalizacji. Upowszechniania od kilku dekad w wielu państwach¹, zakłada wykorzystywanie w sektorze publicznym sposobów , technik i narzędzi zarządzania sprawdzonych w sektorze prywatnym, z dostosowaniem do specyfiki sektora publicznego. Dominujące do niedawna podejście proefektywnościowe (typowo menedżerskie) ewoluuje w kierunku uwypuklenia nowego podejścia do administracji publicznej – tzw. public governance (współzarządzanie),² które ma za punkt odniesienia społeczeństwo obywatelskie.

¹ Przykładem mogą być kraje UE, USA, Kanada, Australia, Nowa Zelandia. Herdt Ł., Marten de Jong, *Budżet zadaniowy jako narzędzie poprawy jakości rządzenia w Polsce*, Sprawne Państwo. Program ERNST&JOUNG, Warszawa 2011, s 13-23

² Terminy management i governance są wzajemnie powiązane. Pierwszy z nich związany z nauką zarządzania, dotyczy poszukiwania właściwej organizacji i metod działania podmiotów gospodarki rynkowej (generic management), odnoszonymi następnie –jako public management – do podmiotów sfery publicznej. Do podstawowych zagadnień public management zalicza się zarządzanie budżetowe , które od tradycyjnego sporządzania budżetu odróżnia „kultura kontraktowa” zamiast tradycyjnej kultury administracyjnej, przedsiębiorczość i podejmowania ryzyka zamiast pasywnego wykonania przepisów, towarzyszy temu odpowiedzialność za rezultaty wcześniej określonych zadań. Drugi termin, znacznie nowszy, ma za punkt odniesienia przede wszystkim społeczeństwo obywatelskie i obejmuje swoim zakresem podmioty gospodarki rynkowej (corporate governance) oraz podmioty związane ze społeczeństwem obywatelskim (civic governance), a także w kontekście powyższych kategorii podmiotów – instytucje publiczne (public governance). Zob. H. Izdebski, *Od administracji publicznej do public governance*, Zarządzanie publiczne 01/2007 , Scholar, s.11-12

Public governance widzi obywateli, jako podmioty aktywne, zainteresowane decyzjami władz publicznych, uczestniczące w systemie decyzyjnym, co skutkuje postrzeganiem administracji i jej organów jako elementu systemu społeczeństwa obywatelskiego.³ Koncepcja ta związana jest z nową kulturą zarządzania, której struktury hierarchiczne zastępowane są sieciami współpracy między różnymi partnerami – publicznymi i prywatnymi, organizacjami non profit, co szczególnie widać na poziomie lokalnym.

Celem artykułu jest zaprezentowanie zarządzania publicznego/menedżerskiego jako wyznacznika nowej kultury administracji publicznej w szczególności w odniesieniu do zagadnień związanych gospodarką środkami publicznymi. Problem przedstawiony będzie na podstawie przesłanek wynikających z koncepcji NPM i idei governance oraz polskich regulacji prawnych. Głównym zagadnieniem badawczym jest prognozowanie budżetowe w Polsce opierające się o analizę treści dokumentów dotyczących realizacji przyjętej strategii.

2. Wątpliwości dotyczące implementacji metod i narzędzi zarządzania publicznego

Rozwój gospodarczy i cywilizacyjny wymuszają konieczność zaspokajania potrzeb zbiorowych współczesnych społeczeństw na odpowiednio wysokim poziomie, wymuszając jednocześnie konieczność poszukiwania nowych instytucjonalnych i prawnych rozwiązań pozwalających na optymalizację osiąganych rezultatów. Od dawna obserwuje się sprzeczność między stałym wzrostem potrzeb, a ograniczonymi możliwościami ich zaspokajania, co wynika chociażby z ograniczonych zasobów. Wobec wszystkich zatem podmiotów zaspokajających nasze potrzeby formułowane są daleko idące oczekiwania wymuszające dostarczanie coraz bardziej atrakcyjnych produktów i usług przy wykorzystaniu jakościowych czynników rozwoju.⁴ Kierunek zmian sprowadzający się do wdrażania instrumentów menedżerskich, wynika także z niepewności otoczenia, w którym funkcjonuje

³ Zob. W. Rudolf, *Koncepcja governance i jej zastosowanie – od instytucji międzynarodowych do niższej szczebli władzy*, ACTA UNIVERSITATIS LODZIENSIS FOLIA OECONOMICA, 245, 2010r.; Supernat A., *Administracja publiczna, governance i nowe publiczne zarządzanie*, www.supernat.pl/wykady/plk/i_72_2

⁴ Zob. L. Białoń (red.), *Zarządzanie działalnością innowacyjną*, Warszawa 2010r., s 169-170

administracja publiczna, bardzo mocno związana z takimi zjawiskami jak globalizacja, integracja oraz fragmentaryzacja. Poprawa jakości życia społeczeństw doby współczesnej wymaga podejmowania działań innowacyjnych w różnych obszarach, dotyczy to sektora prywatnego i publicznego.

Jak już wspomniano wcześniej wiele państw należących o OECD, w tym także Polska, wprowadza zmiany w zakresie funkcjonowania państwa i finansów publicznych. Nowe metody wywodzą się z odmiennego podejścia do funkcjonowania sektora publicznego. Główną rolę odgrywają wskaźniki, modele, normy, procedury, które wcześniej nie były stosowane w hierarchicznych i zbiurokratyzowanych systemach zarządzania administracją. Stara struktura zastępowana jest najczęściej przez strukturę bardziej płaską, w której wdrażane są metody zarządzania stosowane w sektorze prywatnym. Podejmowany jest wysiłek aby administracja państwowa funkcjonowała jak dobrze działające przedsiębiorstwo, dostarczające dobra i usługi publiczne a obywatele byli postrzegani jako klienci/ konsumenci a nie petenci. Wyrazem spłaszczenia hierarchii administracji jest przekazywanie władzy i zadań do jednostek niższych szczebli / samorządu terytorialnego (decentralizacja), które mają bliższy kontakt z obywatelem lepiej potrafią identyfikować jego potrzeby jako klienta.⁵ Zwiększenie liczby podmiotów publicznoprawnych po stronie podaży dóbr publicznych ma skutkować obniżeniem cen i poprawą jakości i związane jest z procesem szeroko pojętej decentralizacji.⁶

Oczekuje się, że nowe metody przyczynią się do zwiększenia efektywności działań sektora publicznego, co należy wiązać z racjonalizacją w obszarze ilości , jakości oraz kosztów wytworzenia dostarczanych przez ten sektor dóbr i usług publicznych. Oczekuje się też, że tego typu działania przyczynią się do kreowania wzrostu gospodarczego w skali makro . Na poparcie tej tezy przywołać można opinię powszechnie znanego Petera F. Druckera , który wyraził pogląd, że w XXI wieku w krajach rozwiniętych wzrost nie będzie związany ze sferą biznesu a najprawdopodobniej okaże się on zasługą sektora publicznego, który realizuje zadania ze sfery użyteczności publicznej,

⁵ W Polsce proces decentralizacji rozpoczął się w 1990r. poprzez powołanie podstawowej jednostki samorządu terytorialnego - gminy, kolejny etap to utworzenie od 1999 r. powiatów i województw

⁶ Zob. R. Goryszewski, E. Kotowska, *Decentralizacja finansów publicznych jako element zarządzania publicznego*, Postępy Techniki Przetwórstwa Spożywczego nr 2 /2014

co wymaga jednak praktycznego zastosowania metod i technik stosowanych w zarządzaniu biznesem.⁷

Efektom wprowadzania zmian jest zmniejszenie wielkości sektora publicznego poprzez prywatyzację i jego wewnętrzną reorganizację a także poprzez likwidację niepotrzebnych podmiotów i tworzenie nowych dostosowanych do zmieniających się oczekiwań i potrzeb społecznych. Tego typu zmiany wymagają prowadzenia odpowiedniej polityki informacyjnej opartej o zasady jawności i przejrzystości, czemu sprzyja płaska struktura organizacyjna.

W takim ujęciu zarządzanie publiczne zajmuje się badaniem sposobu i zakresu systematyzowania działań prowadzących do skutecznego planowania, określania i realizacji celów organizacji/podmiotów publicznych. Podmioty te zajmując się dostarczaniem dóbr ze sfery użyteczności publicznej, w ramach tego podejścia, odpowiedzialne są także za optymalne wykorzystania zorganizowanego działania ludzi m.in. poprzez dostarczanie wiarygodnej informacji .

Zarządzanie publiczne, to przede wszystkim zastąpienie tradycyjnego biurokratycznego modelu administracji , opartej o „kulturę stosowania przepisów” przez model menedżerski, określane jako „kultura rezultatów”, czyli zastosowanie w sektorze publicznym zasad i modeli zarządzania znanych i stosowanych z powodzeniem w sektorze prywatnym. To nowe podejście do zarządzania sektorem publicznym wynika z rosnących oczekiwań obywateli, co do ilości i jakości usług publicznych przy jednoczesnej dużej niechęci do podnoszenia podatków, czyli dążenia do otrzymywania „coraz więcej za coraz mniej”. Istota zarządzania publicznego sprowadza się do poprawy jakości rządzenia państwem i powstałymi i jego obrębie podmiotami realizującymi zadania ze sfery użyteczności publicznej zgodnie z zasadą 3 „E” czyli „w sposób efektywny , oszczędny i terminowy”⁸.

Upowszechnienie nowego podejścia do zarządzania państwem w licznych podmiotach realizującymi zadania ze sfery użyteczności publicznej jest dość trudne ponieważ cele działalności państwa i podmiotów publicznych są odmienne od celów przedsiębiorstw

(przedsiębiorstwa działają na rzecz maksymalizacji dochodów właścicieli , podmioty sektora publicznego – na rzecz zaspokajania

⁷ P.F.Drucker, *Zarządzanie w XXI wieku*, Warszawa 2000

⁸ A. Kłopotek (red), *Zarządzanie w sektorze publicznym*, SGH, Warszawa 2009,s.42

potrzeb zbiorowych). Wdrażając zatem metody i narzędzia zarządzania menedżerskiego w sektorze publicznym pamiętać trzeba, że:

- Kategoria zysku do pomiaru rezultatów w większości podmiotów publicznych nie może być stosowana,
- Powoływanie na stanowiska menedżerskie często następuje z mandatu politycznego a nie według posiadanych kompetencji,
- Kontrola osiągniętych rezultatów na wymiar społeczny a nie jednostkowy, przez co bywa rozmyta w czasie a jej rezultaty nie są jednoznaczne,
- Charakter świadczonych dóbr i usług przez sektor publiczny zależy od wielu czynników, co powoduje też zróżnicowanie poziomu ich świadczenia i zróżnicowanie ocen co do ich dostępności i jakości,
- Organizacja podmiotów sektora publicznego i proces podejmowania decyzji określony jest o reguły postępowania wynikające z regulacji prawnych. – działanie na podstawie prawa i w granicach prawa.

Powyżej przedstawione cechy, różnią zarządzanie w przedsiębiorstwie od zarządzania publicznego, dlatego też pojawiają się głosy krytyczne w odniesieniu do wprowadzanych zmian w tym zakresie, co podyktowane jest m. in. tym, że brak jest jednoznacznych rezultatów zarządzania menedżerskiego stosowanego w wielu państwach, w tym w krajach UE. Widoczna jest sprzeczność pomiędzy postulatami jednorodności usług publicznych i ryzykiem ich zróżnicowania już w przypadku wprowadzenia decentralizacji ich świadczenia. Dlatego też wiele działań podejmowanych jest na zasadzie eksperymentu, gdzie konieczna jest współdziałanie wielu organizacji/ podmiotów, formalnie autonomicznych ale funkcjonalnie współzależnych, co jest bardzo trudne. W ramach realizacji koncepcji zarządzania publicznego konieczne jest współdziałanie sektora publicznego z sektorem prywatnym i sektorem organizacji społecznych/pożytku publicznego. Sektor publiczny nie ma zastępować sektora prywatnego ani organizacji non profit, ale go wspierać, co czasami wywołuje kontrowersję lub podejmowania o przekazywanie środków finansowych w sposób sprzeczny z prawem, czyli korupcję.

Finansowanie zadań publicznych następuje w oparciu o środki publiczne, są to głównie daniny publiczne w tym przede wszystkim podatki. Zakres i struktura środków publicznych ustalana jest i kontrolowana przez organy stanowiące władzy publicznej, które powoływane

są w wyniku demokratycznych wyborów. Gospodarowanie pieniędzmi publicznymi polega na ponoszeniu wydatków związanych z użytecznością publiczną, czyli na świadczeniu różnych usług na rzecz obywateli oraz prowadzeniu inwestycji, które poprawiałyby ich jakość życia.

Zarządzanie środkami publicznymi nie jest oparte o kryterium zysku, jak to ma miejsce w przypadku sektora prywatnego, co powoduje, że ocena w zakresie gospodarowania tymi środkami jest dość trudna ale konieczna i wymaga stosowania wielu specyficznych mierników, które według zaleceń wynikających z teorii, powinny być:

- Mierzalne – czyli określające metody pomiaru stopnia realizacji.
- Konkretnie – precyzyjnie i jednoznacznie zdefiniowane.
- Akceptowalne – co oznacza, że wszyscy wykonawcy powinni zgodzić się z wyznaczonymi celami.
- Realistyczne i ambitne, ale możliwe do osiągnięcia.
- Określone w czasie – osiągnięcie celu musi być zaplanowane w rozsądnym horyzoncie czasowym.⁹

Podkreślić należy że zarządzanie w obszarach publicznych jest wypadkową: ustroju politycznego państwa, systemów prawnych w nim obowiązujących, wewnętrznych i międzynarodowych procesów politycznych je kształtujących oraz systemu wartości wyznawanych przez społeczeństwo. Prawidłowe gospodarowanie środkami publicznymi powinno spełniać trzy funkcje, które uznawane są za klasyczne funkcje finansów publicznych, a mianowicie: alokacyjną, redystrybucyjną oraz stabilizacyjną i być zgodne z założeniami polityki społeczno-gospodarczej państwa. Sformułowane mierniki i na ich podstawie wyliczone wskaźniki są źródłem informacji na temat efektów gospodarowania środkami publicznymi.

W koncepcji zarządzania publicznego znamioną cechą jest zdecydowana orientacja na obywatela/ klienta oraz na współpracę zarówno wewnątrz, jak i między różnymi podmiotami a także sektorami. Definicja zaproponowana przez Komitet Zarządzania Publicznego przy OECD, podkreśla szczególnie znaczenie spłaszczania struktury administracji, dzięki czemu możliwe jest znalezienie się bliżej klientów/ obywateli i otrzymywanie od nich informacji zwrotnej¹⁰. W takim

⁹ T. Lubińska, *Nowe zarządzanie publiczne – skuteczność i efektywność. Budżet zadaniowy w Polsce*. Wydawnictwo Difin, Warszawa 2011, s. 97-112

¹⁰ Radosław Piwowarski, *Reguły fiskalne oraz instrumenty Nowego Zarządzania Publicznego jako narzędzia zarządzania przejrzystej polityki fiskalnej*, Studia Ekonomiczne Nr 3(LXX) 2011s, 261.

podejściu możliwa jest realizacja nie tylko koncepcji zarządzania menedżerskiego ale i koncepcji współzarządzania - public governance.

3. Wdrażanie niektórych metod i narzędzi zarządzania publicznego/menedżerskiego w Polsce.

Odpowiedzią na oczekiwania społeczne w zakresie utrzymania praw nabytych i jednoczesną presją na ograniczenie podatków są działania podejmowane w zakresie zwiększenia społecznej użyteczności środków publicznych, co jest związane z wprowadzaniem nowych metod zarządzania podmiotami i pieniędzmi publicznymi, kojarzenie środków prywatnych i publicznych (PPP), kontraktowanie dostaw , jawność i przejrzystość finansów publicznych.¹¹

Tabela nr. 1 w sposób syntetyczny przedstawia katalog zmian koniecznych do wprowadzenia wynikających z koncepcji zarządzania publicznego.

Tabela nr 1. Postulowane i wdrażane metody i narzędzia zarządzania publicznego w odniesieniu do sektora publicznego

Obszary	Działania
Decentralizacja: Ustrojowa, organizacyjna, finansowa	Dewolucja - transfer władzy (kompetencji) od rządu centralnego do niezależnych i demokratycznie wybranych władz niższego szczebla (czyli JST); Dekoncentracja - przekazywanie władzy i środków od rządu centralnego do regionalnych i lokalnych władz; Decentralizacja fiskalna- przekazywanie władztwa fiskalnego oraz środków finansowych jednostkom zdekoncentrowanym -JST
Finanse	Upowszechnienie zasady jawności i przejrzystości Wdrożenie planowania wieloletnie na bazie wypracowanych strategii Wprowadzenie obok budżetu tradycyjnego budżetu zadaniowego Stosowanie pomiaru osiągniętych rezultatów

¹¹ Zob. *W poszukiwaniu efektywności finansów publicznych*, pod. red. .S. Wieteski i M. Wypycha. Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2009

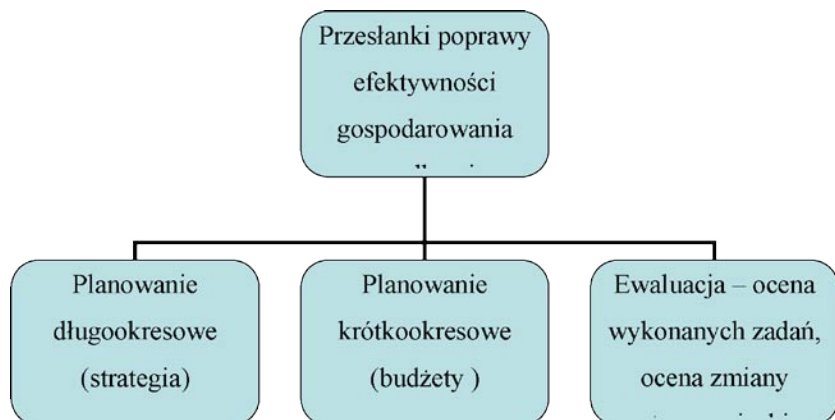
Wykorzystanie mechanizmów rynkowych/ konkurencja	Dostarczanie dóbr ze sfery użyteczności publicznej przez podmioty publiczne i prywatne , Możliwość realizacji wspólnych przedsięwzięć w ramach partnerstwa publiczno- prywatnego (PPP), Względnie elastyczna struktura organizacyjna i większa współpraca między partnerami, Wykorzystanie konkurencji w trybie stosowania najlepszej oferty, Określenie celów i pomiar rezultatów, Analiza kosztów realizacji zadań i osiągniętych wyników, Zwiększenie odpowiedzialności i uzależnienie wynagrodzenia , awansu od wyników, Zarządzanie wiedzą
Zarządzanie zasobami ludzkimi	Delegowanie kompetencji, Odpolitycznienie w zakresie obsadzania wielu stanowisk, Optymalizacja zatrudnienia, Przejsie do przejrzystego systemu zarządzania zasobami ludzkimi, Stosowanie systemu rozliczeń za osiągnięte rezultaty. Powiązanie wynagrodzenia z wynikami, Planowanie kariery i rozwoju zawodowego pracowników, Zwiększenie roli szkoleń i ocen pracowniczych, Wymóg rozwoju indywidualnego, Wprowadzenie i upowszechnienie kodeksów etycznych w administracji publicznej
Kontrola	Sporządzanie sprawozdań (raportów) i ocen realizowanych zadań, Jawność i przejrzystość w zakresie formułowania celów i osiągniętych rezultatów, Funkcjonowanie audytu w jednostkach sektora publicznego, Upowszechnienie mechanizmu kontroli zarządczej
Relacje z obywatelami i innymi podmiotami	Polepszenie kontaktów z obywatelami przez działania marketingowe i formułę budżetu obywatelskiego (budżet partycypacyjny), Wykorzystanie postępu technologicznego do poprawy komunikacji społecznej i prowadzenia dialogu , Postrzeganie obywatela w urzędzie jako klienta a nie petenta Współpraca z organizacjami pozarządowymi

Źródło : Opracowanie własne

Zaprezentowane w powyższej tabeli zmiany w wielu przypadkach mają charakter postulatyczny i daleko im do spełnienia pewnych standardów, które wypracowane zostały przez długie lata funkcjonowania demokracji przedstawicielskiej na obszarze tzw. starej UE, ale niektóre z nich znalazły już swoje miejsce w polskich regulacjach prawnych i mają zastosowanie w praktyce.

Szczególnie duże oczekiwania związane są z efektywniejszym zarządzaniem środkami finansowymi, wyrazem tego jest koncepcja programowania budżetowego, wdrażana w formie i planowania wieloletniego i budżetu zadaniowego poprzez regulacje prawne w ustawie o finansach publicznych¹² uruchomiony został określony proces, co ilustruje poniższy rysunek nr 1.

Rys. nr 1



Źródło : Opracowanie własne

Wymiernym efektem wdrażania modelu menedżerskiego w obszarze finansów publicznych jest wprowadzenie obowiązku planowania wieloletniego i budżetu zadaniowego. Zalety tych narzędzi akcentowane są w opracowaniach i raportach takich instytucji jak Bank Światowy i Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD).¹³

W odniesieniu do finansów publicznych, takie planowanie związane jest przede wszystkim z budżetem państwa i budżetami jednostek samorządu terytorialnego. Podjęcie takich działań postrzegane jest

¹² Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009r. o finansach publicznych .Dz.U. z 2009 r. nr 157, poz. 1240

¹³ Ł. Herdt, Marten de Jong, . *Budżet zadaniowy jako narzędzie poprawy jakości rządzenia w Polsce*, Sprawne Państwo. Program ERNST&JOUNG, Warszawa 2011, s 13-23

jako jeden z istotniejszych mechanizmów racjonalizowania wyborów w polityce finansowej państwa i polityce lokalnej, sprzyjać ma także budowie społeczeństwa obywatelskiego w oparciu o kryterium jawności i przejrzystości. W szczególności zaś dotyczy to budżetu zadaniowego(BZ). Konkretyzacja znajduje odzwierciedlenie w zapisach ustawy o finansach publicznych w odniesieniu o obowiązku tworzenia Wieloletniego Planu Finansowego Państwa (WPF), Wieloletniej Prognozy Finansowej (WPF) w jednostkach samorządowych oraz budżetu zadaniowego. Uzupełnieniem są zmiany w zakresie form organizacyjnych podmiotów sektora finansów publicznych,¹⁴ kontroli zarządczej i audytu wewnętrznego.¹⁵ Korespondują z powyższymi zmianami także zapisy ustawy dotyczącej odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w zakresie niegospodarnego, niezgodnego z prawem gospodarowania środkami publicznymi.¹⁶

Z zapisów ustawy o finansach publicznych wyraźnie wynika, że wszyscy dysponenci publicznych środków finansowych mają nałożony przez prawo obowiązek efektywnego nimi gospodarowania. Ważną rolę odgrywa rozdział piąty ustawy, który określa ramy gospodarowania środkami publicznymi. Stanowi on, że „wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad: uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów”.¹⁷

W powyższą formułę racjonalizacji wydatków wpisuje się Wieloletni Plan Finansowy Państwa(WPF), który jest planem dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów budżetu państwa sporządzonym na cztery lata budżetowe. Plan ten sporządzony jest w układzie funkcji państwa wraz z celami i miernikami stopnia wykonania danej funkcji z uwzględnieniem; celów średniookresowej strategii rozwoju kraju oraz kierunków polityki społeczno- gospodarczej Rady Ministrów.

WPF, w podziale na poszczególne lata budżetowe, określa: podstawowe wielkości makroekonomiczne, kierunki polityki fiskalnej, prognozy dochodów oraz wydatków budżetu państwa, kwotę deficytu

¹⁴ E. Kotowska, 2012, *Organizacja i funkcjonowanie sektora finansów publicznych*. Zarządzanie. Teoria i praktyka, Nr1(5)/2012

¹⁵ R. Goryszewski, E.Kotowska, *Kontrola zarządcza i audyt wewnętrzny w sektorze publicznym*, Postępy Techniki Przetwórstwa Spożywczego Nr 1/2011

¹⁶ Ustawa z dnia 17.grudnia 2004r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Dz. U. z 2005r.nr 14, poz. 114 z późn. Zm.

¹⁷ Art.44, Ustawy o fin pub..., op. cit.

i potrzeb pożyczkowych budżetu państwa oraz źródeł ich sfinansowania, prognozy dochodów i wydatków budżetu środków europejskich, wynik budżetu środków europejskich, skonsolidowaną prognozę bilansu sektora finansów publicznych, kwotę państwowego długu publicznego. Dokument ten ma charakter kroczący i każdorazowo obejmuje dany rok budżetowy oraz trzy kolejne lata. Rada Ministrów ma obowiązek jego corocznej aktualizacji w terminie dwóch miesięcy od ogłoszenia ustawy budżetowej z uwzględnieniem prognozy na kolejne trzy lata. W świetle zapisów ustawy o finansach publicznych WFPF stanowi podstawę przygotowania projektu ustawy budżetowej na kolejny rok budżetowy,¹⁸ w ujęciu tradycyjnym i w układzie zadaniowym (BZ).

Budżet zadaniowy traktowany jest jako metoda zarządzania środkami publicznymi ujmowana jako skonsolidowany plan wydatków jednostek sektora finansów publicznych – sporządzony w horyzoncie dłuższym niż jeden rok, w układzie funkcji państwa, zadań i podzadań budżetowych wraz z miernikami określającymi stopień realizacji celu. Zawiera elastyczny i przejrzysty układ wydatków związanych z realizacją funkcji państwa.¹⁹

Dobrze przygotowany budżet zadaniowy wykazuje ścisły związek z właściwie opracowaną długoterminową strategią rozwoju, która nie zawiera ogólników, ale precyzyjnie określa kierunki działania, stanowi podstawę do formułowania programów nastawionych na realizację konkretnych celów, przekładających się na zadania, które powodują wydatkowanie określonych środków publicznych. Tak pojmowany budżet zadaniowy jest narzędziem zarządzania środkami publicznymi i ma wymiar operacyjny. Zabezpiecza środki finansowe potrzebne do realizacji kolejnego etapu strategii rozwoju państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub innego podmiotu publicznego. Jest mocno zintegrowany z wieloletnim planem inwestycyjnym i wieloletnim planem finansowym oraz tradycyjnym systemem budżetowym i rachunkowym. Budżet zadaniowy daje możliwość konsolidacji wydatków podmiotów sektora finansów publicznych (państwowych i samorządowych), czyli: jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, agencji wykonawczych, instytucji gospodarki budżetowej, państwowych funduszy celowych i państwowych osób prawnych.

¹⁸ Art. 138 ustawy o fin. pub.op.cit.

¹⁹ T. Lubińska, *Nowe zarządzanie publiczne – skuteczność i efektywność. Budżet zadaniowy w Polsce*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2011, s. 26

Sednem budżetu zadaniowego są cele i mierniki. Cel w ramach budżetu zadaniowego to świadomie określony stan przyszły, który uważany jest za pożądany, do którego zmierza się w działaniu, drogą realizacji sprecyzowanych zadań i podzadań. Ocena stopnia realizacji celów dokonywana jest przy pomocy mierników. Głównym założeniem formułowania mierników jest odzwierciedlenie w nich ilościowego i jakościowego stopnia osiągnięcia postawionych celów. Dobór właściwych mierników to jedna z najważniejszych kwestii budżetu zadaniowego. To właśnie informacje uzyskane na podstawie mierników wykorzystywane będą w procesie zarządzania środkami publicznymi, w procesie pomiaru postępów w osiąganiu celów, a także przy porównywaniu nakładów na dane zadanie w celu ich minimalizacji.²⁰ Zasadniczy problem jaki występuje w zakresie mierników to ich właściwe określenie, co dotyczy ich prawidłowego sformułowania a także liczby mierników, które można użyć do oceny realizowanego zadania i rozliczenia pracownika z konkretnego działania.

Odzwierciedleniem wdrażania koncepcji zarządzania publicznego w Polsce w zakresie zarządzania strategicznego jest opracowana i publikowana na stronach Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji, Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju do 2030r. oraz Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju też do 2030. Uzupełnienie stanowi Średniookresowa Strategia Rozwoju Kraju oraz Strategie horyzontalne do 2020r.

Z zapisu zawartego w dokumencie wynika, że „strategia nie jest manifestem politycznym, a dokumentem rządu RP o charakterze analitycznym i rekomendacyjnym, stanowi opis nowego projektu cywilizacyjnego zorientowanego na przyszłość, w perspektywie do 2030 r.”.²¹ Głównym celem jest poprawa jakości życia Polaków mierzona zarówno wskaźnikami jakościowymi jak i wartością oraz tempem wzrostu PKB w Polsce. Na podstawie przeprowadzonej diagnozy zapisano, że rozwój Polski powinien odbywać się w trzech obszarach strategicznych (filarach):

1. Konkurencyjności i innowacyjność gospodarki (modernizacja)

²⁰ Zob. T. Lubińska, *Budżet zadaniowy w Polsce. Reorientacja z wydatkowania na zarządzanie pieniędzmi publicznymi*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2007

²¹ *Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji. Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności. Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju*, Warszawa 11.01. 2013, S.4 mac.gov.pl/uploads/2013

2. Terytorialnego równoważenia potencjału rozwojowego kraju (dyfuzja)
3. Efektywności i sprawności państwa (efektywność)

Uzupełnieniem dla tych dokumentów jest 9 zintegrowanych strategii, służących doprecyzowaniu poszczególnych celów rozwojowych. Należą do nich: Strategia Innowacyjności i Efektywności Gospodarki „Dynamiczna Polska 2020”, Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego, Strategia Rozwoju Transportu do 2020 roku – z perspektywą do 2030 roku, Strategia Rozwoju Kapitału Społecznego, Strategia Sprawne Państwo, Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2010: Regiony, Miasta, obszary wiejskie, Strategia rozwoju Systemu Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022, Strategia zrównoważonego Rozwoju Wsi, Rolnictwa i Rybactwa, Strategia: Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko.

Z wyżej wymienionymi dokumentami koresponduje dokument strategiczny UE - Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu. Zakłada on stworzenie w każdym kraju członkowskim gospodarki wysoko rozwiniętej z równoczesnym zwiększaniem liczby zatrudnionych. Zgodnie z wytycznymi programu kraje UE powinny działać wspólnie, aby lepiej radzić sobie z globalizacją, małym przyrostem naturalnym czy potrzebą efektywnego wykorzystania zmniejszającej się ilości zasobów.²²

W ostatnich latach budżety opracowywano już na podstawie WFPF. I tak np. ustawa budżetowa dotycząca 2015 r. uwzględniała zapisy wynikające z Programu konwergencji, jak i celów dotyczących głównych funkcji państwa, co wyraźnie widać analizując zadaniowy układ budżetu. Budżet ten w swojej strukturze składa się z dwu rozdziałów. Pierwszy dotyczy skonsolidowanego planu wydatków państwa w układzie zadań budżetowych. Zadania dotyczą 22 funkcji państwa, formułują cele do osiągnięcia i mierniki ich realizacji. Rozdział drugi informuje o zadaniach budżetowych ministerstw.²³

Analiza treści budżetu zadaniowego wskazuje, iż koresponduje on z WFPF. Tego typu budżet jest przejrzysty, informuje w jakim celu realizowane jest zadanie, ile pieniędzy przeznacza się na jego realizację

²² Zob. R. Goryszewski, E. Kotowska, *Planowanie wieloletnie jako podstawa gospodarki budżetowej państwa*, Postępy Techniki Przetwórstwa Spożywczego nr 2/2015

²³ Wieloletni plan Finansowy Państwa na lata 2014-2017, www.mf.gov.pl/documents/7640/34

oraz jaki miernik będzie stosowany do pomiaru osiągniętych rezultatów. Przykładowo w zakresie funkcji 3 - Edukacja, wychowanie i opieka, sformułowano zadanie: Szkolnictwo wyższe, którego głównym celem jest – Zapewnienie dostępu do edukacji na poziomie wyższym. Zadanie ma być realizowane przez kilka podmiotów publicznych ze środków budżetu państwa i budżetu środków unijnych, ze szczególnym wskazaniem wielkości planowanych wydatków i mierników ich realizacji z podaniem wartości bazowej i planowanej do osiągnięcia . W identycznym układzie prezentowane są zadania w odniesieniu do pozostałych funkcji państwa.²⁴

4. Podsumowanie

Zarządzanie publiczne/menedżerskie to nowy model, nowoczesna kultura zarządzania w sektorze publicznym. Istotne metody i narzędzia tego zarządzania akcentują racjonalność gospodarowania posiadanymi zasobami w myśl zasad : maksimum efektów gospodarczych przy założonym poziomie nakładów lub minimalizacja nakładów przy założonym poziomie efektów. Wdrażanie koncepcji zarządzania publicznego a szerzej public governance wymaga wiedzy i determinacji rządów oraz zainteresowania obywateli. Problem jest dość szeroki i obejmuje szereg zagadnień związanych z finansami i z procesem postrzegania obywateli przez administrację publiczną jako interesariuszy. Jak pisze prof. H. Izdebski „interesariusze nie są zwykłymi konsumentami ani klientami a administracja publiczna nie jest po prostu służą władzy politycznej ani służą prawa ani też szczególnym podmiotem rynkowym, lecz stanowi część składową życia społeczeństwa, uczestniczącą w rozwiązywaniu problemów zbiorowych przy udziale zainteresowanych jednostek grup”.²⁵ Tego typu zarządzanie w sektorze publicznym wymaga prowadzenia ustawicznego dialogu ze społeczeństwem, przełamywania barier komunikacyjnych i analizy zachodzących zmian. Ważnym elementem tego procesu jest zatem ewaluacja, czyli systematyczne badanie podjętych (wytyczonych) planów i działań z punktu widzenia przyjętych kryteriów w celu jego usprawnienia, rozwoju czy też lepszego zrozumienia.

²⁴ Projekt ustawy budżetowej na rok 2015, www.mf.gov.pl/ministerstwo/budzetadaniowy

²⁵ H. Izdebski, *Od administracji publicznej do public governance*, Zarządzanie publiczne 01/2007, Scholar, s.17

Aktualna implementacja metod i narzędzi zarządzania publicznego w Polsce następuje głównie poprzez ustawy, można odnieść wrażenie, że samo stanowienie prawa spowoduje, iż skuteczność i efektywność gospodarowania środkami publicznymi się poprawi. Pamiętać jednak należy, że nadmiar regulacji prawnych, przy braku ich zrozumienia wśród pracowników administracji publicznej i obywateli może przynieść odwrotne od zamierzonych skutki w postaci wydłużenia procedur administracyjnych, wzrostu kosztów funkcjonowania państwa, spadku zaufania i niechęci do współpracy wśród pracowników administracji publicznej. Założone cele nie będą zatem zrealizowane. Zmiany zawsze budzą opór ponieważ narażają interesy wielu osób, nie mogą być też bezkrytycznym naśladownictwem obcych rozwiązań, bo zawsze odnoszą się do innego społeczeństwa i są stosowane w innym miejscu i czasie. Dlatego też regulacje prawne i podejmowane działania powinny cechować się przejrzystością, tak aby urzędnik/ pracownik administracji publicznej nie miał problemów z ich poznaniem i wdrożeniem a obywatel/ klient rozumiał sens i procedurę stosowanego prawa i podjętych działań. Pomiar osiągniętych rezultatów, który stanowi sedno tej nowej filozofii zarządzania w sektorze publicznym, przy takich założeniach, będzie znacznie prostszy i bardziej wymierny.

Bibliografia

1. Białoń L. (red.), *Zarządzanie działalnością innowacyjną*, Warszawa, 2010.
2. Drucer P.F., *Zarządzanie w XXI wieku*, Warszawa, 2000.
3. Goryszewski R., Kotowska E., *Kontrola zarządcza i audyt wewnętrzny w sektorze publicznym*, Postępy Techniki Przetwórstwa Spożywczego Nr 1, 2011.
4. Goryszewski R., Kotowska E., *Budżet zadaniowy jako narzędzie wydatkowania środków publicznych*. Postępy Techniki Przetwórstwa Spożywczego nr2, 2013.
5. Goryszewski R., Kotowska E., *Decentralizacja finansów publicznych jako element zarządzania publicznego*, Postępy Techniki Przetwórstwa Spożywczego nr 2, 2014.
6. Goryszewski R., Kotowska E., *Planowanie wieloletnie jako podstawa gospodarki budżetowej państwa*, Postępy Techniki Przetwórstwa Spożywczego nr 2, 2015.

7. Izdebski H., *Od administracji publicznej do public governance*, Wyd. Scholar, Zarządzanie publiczne 01/2007.
8. Herdt Ł, Marten De Jong, *Budżet zadaniowy jako narzędzie poprawy jakości rządzenia w Polsce*, Sprawne Państwo. Program Ernst&Joung, Warszawa, 2011.
9. Kłopotek A. (red), *Zarządzanie w sektorze publicznym*, SGH, Warszawa, 2009.
10. Kotowska E., *Organizacja i funkcjonowanie sektora finansów publicznych*, Zarządzanie. Teoria i praktyka, Nr1(5)/2012.
11. Lubińska T., *Budżet zadaniowy w Polsce; Reorientacja z wydatkowania na zarządzanie pieniędzmi publicznymi*, Wydawnictwo Difin, Warszawa, 2007.
12. Lubińska T., *Nowe zarządzanie publiczne – skuteczność i efektywność. Budżet zadaniowy w Polsce*, Wydawnictwo Difin , Warszawa, 2011.
13. Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji. *Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności. Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju*, Warszawa 11.01. 2013, S.4 mac.gov.pl/uploads/2013
14. Piwowarski R., *Reguły fiskalne oraz instrumenty Nowego Zarządzania Publicznego jako narzędzia zarządzania przejrzystej polityki fiskalnej*, Studia Ekonomiczne Nr 3(LXX), 2011.
15. Rudolf W., *Koncepcja governance i jej zastosowanie – od instytucji międzynarodowych do niższych szczebli władzy*, Actauniversitatis Lodzianensis, Folia Oeconomica 245, 2010.
16. Supernat A., *Administracja publiczna, governance i nowe publiczne zarządzanie*, www.supernat.pl/wykady/plk/i_72_2.
17. Ustawa z dnia 17.grudnia 2004r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Dz. U. z 2005r.nr 14, poz. 114 z późn. Zm.
18. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009r. o finansach publicznych. Dz.U.nr 157 poz. 1240
19. Wieteska S., Wypych M., *W poszukiwaniu efektywności finansów publicznych*, pod. red. .S. Wieteski i M. Wypycha. Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź, 2009.
20. Woźniak B., Postuła M., *Budżet zadaniowy metoda racjonalizacji wydatków*, Cedetu Pl. Sp. z o.o. Warszawa, 2012.
21. Wieloletni plan Finansowy Państwa na lata 2014-2017, www.mf.gov.pl/documents/7640/34
22. Projekt ustawy budżetowej na rok 2015, www.mf.gov.pl/ministerstwo/budżet zadaniowy