

Administracja publiczna

Zarządzanie przez rezultaty. Administracja zorientowana na wyniki

Dr hab. Ryszard Szarfenberg

Instytut Polityki Społecznej

rszarf.ips.uw.edu.pl/apub

Rok akademicki 2018/2019

Podróż kontynuujemy przez zdolność do działania i sprawność

1. Administracja multicentryczna. Poziomy zarządzania publicznego
2. Polityka publiczna i rola administracji w jej tworzeniu

I. Tworzenie polityki publicznej

3. Zarządzanie publiczne przez władztwo. Administracja władcza i jej przeobrażenia
4. Prawo do dobrej administracji - narzędzie ochrony jednostki przed nadużyciem władztwa

II. Regulowanie przez zakazy i nakazy

5. Administracja dobrobytu. Ewolucja zakresu i form wykonywania funkcji świadczącej
6. Mechanizmy rynkowe jako główna metoda zapewnienia usług publicznych

III. Zapewnianie usług publicznych

- 7. Zarządzanie przez rezultaty. Administracja zorientowana na wyniki**
8. Zarządzanie zasobami ludzkimi w administracji publicznej
9. Rewolucja technologiczna w zarządzaniu publicznym. E-administracja
10. Nowa formuła kontroli w administracji. Od klasycznej kontroli do audytu i zarządzania jakością

IV. Zdolność do działania i sprawność

11. Europeizacja zarządzania publicznego. Administracja krajowa w Unii Europejskiej
12. Administracja współpracująca. Zarządzanie publiczne jako kooperacja
13. Administracja i obywatele. W stronę partnerstwa

V. Współdziałanie

Administracja jako przedsiębiorstwo. Zarządzanie sprawnością administracji

- Od administracji **zorientowanej na procedury do zarządzania przez rezultaty**
- **Budżetowanie zadaniowe** (wynikowe)
- Zarządzanie przez rezultaty w polskiej administracji: **kontrola zarządcza i budżet zadaniowy**

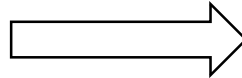
Pytania sprawdzające

1. Na czym polega **zarządzanie przez rezultaty** w administracji publicznej?
2. Czym różni się zarządzanie przez rezultaty od **zarządzania zorientowanego na procesy i procedury**?
3. Jak definiuje się **rezultaty** w systemie *performance management*?
4. Czym różni się **budżet zadaniowy** od tradycyjnej metody tworzenia i wykonywania budżetów publicznych?
5. Na czym polega system **kontroli zarządczej** w polskiej administracji publicznej?
6. Czy w jednostkach samorządu terytorialnego funkcjonuje system kontroli zarządczej?
7. Przedstaw **konstrukcję budżetu zadaniowego** w Polsce.

DEFINICJA zarządzania przez rezultaty w administracji publicznej

WYZNACZENIE MIERZALNYCH CELÓW

„mechanizm wyznaczania mierzalnych celów dla podmiotów administracji odpowiedzialnych za określone obszary zarządzania publicznego



MONITORING CELÓW, ADAPTACJA, INFORMOWANIE

następnie mechanizm

- **stałego monitorowania realizacji celów,**
- **adaptacji do zmieniających się warunków i wyzwań oraz**
- **informowania społeczeństwa o osiągniętych rezultatach”**

Kontekst, czyli skąd się wziął nacisk na wyniki w administracji publicznej – nowe zarządzanie publiczne

Klasyczna Weberowska biurokracja **działa zgodnie z przepisami i procedurami**, a ostateczny rezultat tej działalności pozostaje kwestią drugorzędą

Nowe zarządzanie publiczne wzorowane na biznesie, gdzie ważne są wyniki (zysk), stąd orientacja na rezultaty i wyniki

Różnice między zarządzaniem przez rezultaty a zarządzaniem zorientowanym na procesy i procedury

Zarządzanie zorientowane na procesy i procedury („kultura stosowania prawa”)

- **Zgodność z procesami i procedurami** ma kluczowe znaczenie, wyniki (wpływ przepisów na dobro wspólne) są mniej ważne
- **Reakcja na nieprawidłowości proceduralne**
- Niechęć do ryzyka
- **Kontrola zgodności z planem i procedurami**

Zarządzanie zorientowane na rezultaty („kultura osiągnięcia rezultatów”)

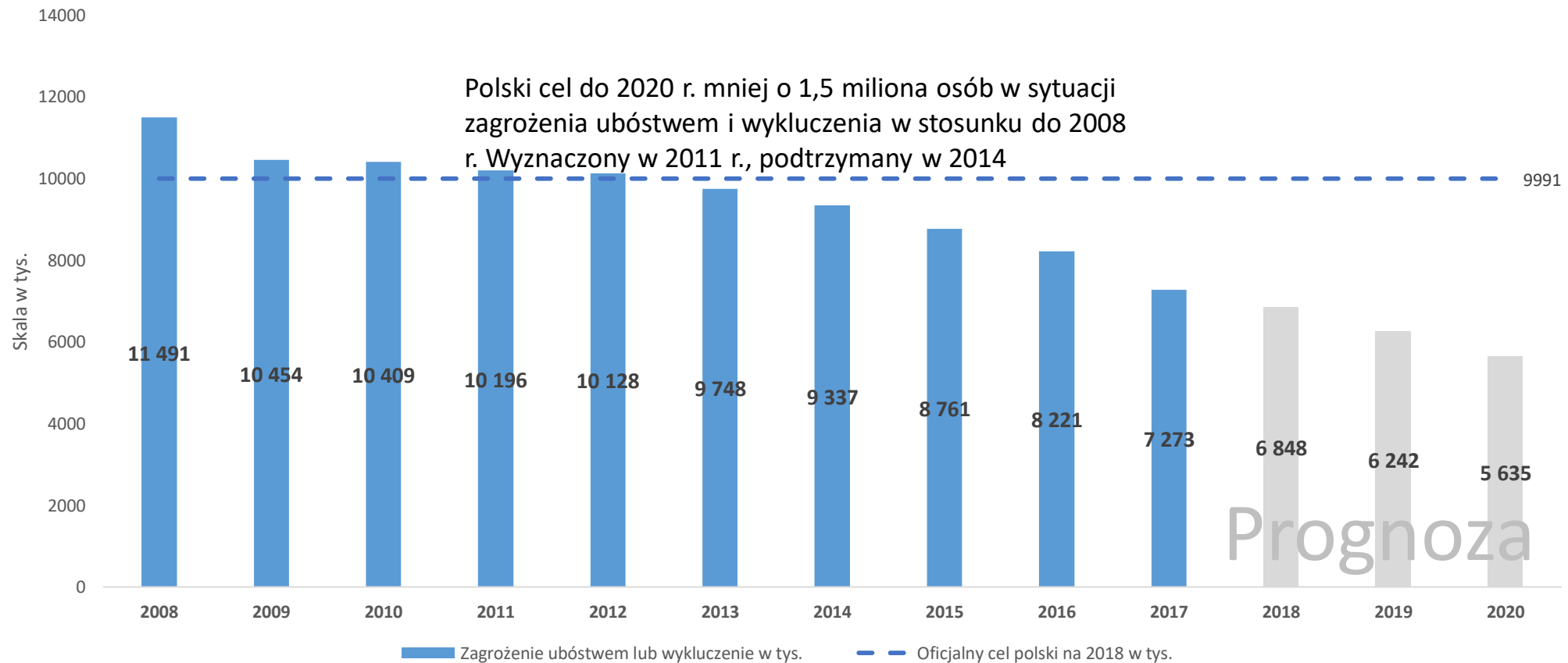
- **Osiągnięcie wyników** (wpływu na dobro wspólne) jest ważniejsze niż zgodność z procedurami
- **Działanie ma poprawiać wyniki, a nie tylko reagować na nieprawidłowości** polegające na łamaniu prawa i procedur
- Podejmowanie ryzyka
- **Wskaźniki wyników służą do ewaluacji działania** (oceny jego wpływu na dobro wspólne)

Procedura zarządzania przez rezultaty w administracji publicznej

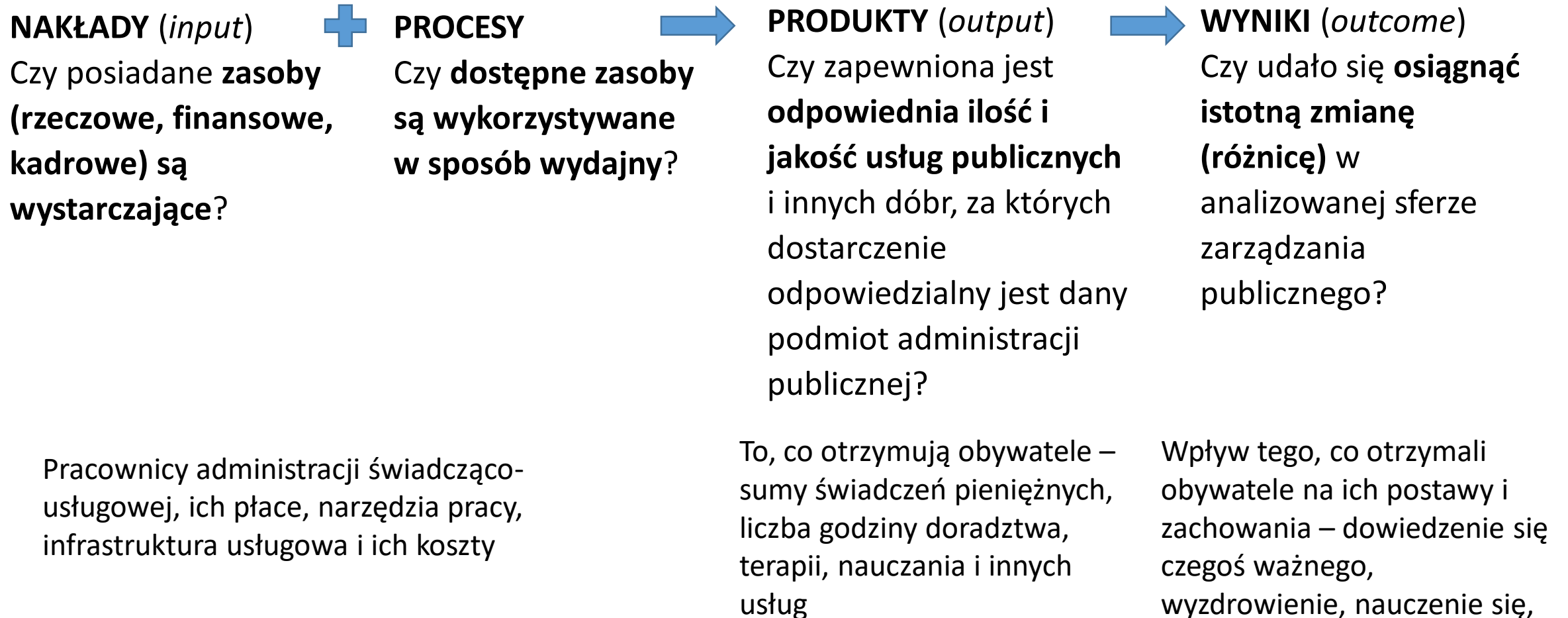
1. **Wyznaczamy cele działań** administracji publicznej (strategiczne, operacyjne)
2. Ustalamy **metody pomiaru celów** (mierniki celów)
3. Ustalamy **wartość bazową i docelową** na miernikach celów
4. **Przypisujemy odpowiedzialność** za realizację celów jednostkom administracji publicznej
5. **Monitorujemy (stale obserwujemy) wskazania mierników celów** w trakcie realizacji działań
6. **W razie odbiegania wskazań mierników od planu sygnalizujemy problem** decydującym
7. **Informujemy społeczeństwo o wynikach działań**, które wynikają ze wskazań mierników
8. *Uczymy się jak lepiej zarządzać sprawami publicznymi*

Przykład zarządzania przez rezultaty – polski cel strategii Europa 2020 na lata 2010-2020 w obszarze ubóstwa i wykluczenia społecznego

Trendy skali ubóstwa w Polsce według wskaźnika UE (zagrożenie ubóstwem lub wykluczenie społeczne) w ujęciu bezwzględnym (w tys.) na tle polskiego celu strategii Europa 2020. Od 2018 prognoza



Definicje rezultatów w systemie *performance management* (zarządzania przez wyniki)



Różnica między budżetem zadaniowym a tradycyjną metodą tworzenia i wykonywania budżetów publicznych

KLASYCZNY BUDŻET (metoda tradycyjna)

„**Wydatki publiczne dzielą się według rodzajów** na rzeczowe, administracyjne, fundusz wynagrodzeń, dotacje etc. z treści budżetu nie dowiemy się, jakim celom państwa czy samorządu mają służyć pieniądze publiczne”

BUDŻET ZADANIOWY

(*performance budget*)

„**uporządkowanie wydatków według określonych celów polityki państwa czy samorządu, a nie tylko według typów wydatków**”

Oczekiwane **korzyści wprowadzenia budżetu zadaniowego** dla administracji i dla obywatela

- AP może na bieżąco oceniać, ile kosztuje osiągnięcie określonych celów i wskaźników
- AP może badać, jakiego typu wydatki sprzyjają skuteczniejszemu osiągnięciu pożądaných rezultatów
- Dostarcza obywatelowi informacji na temat efektywności (sprawności) wydatkowania pieniędzy podatników

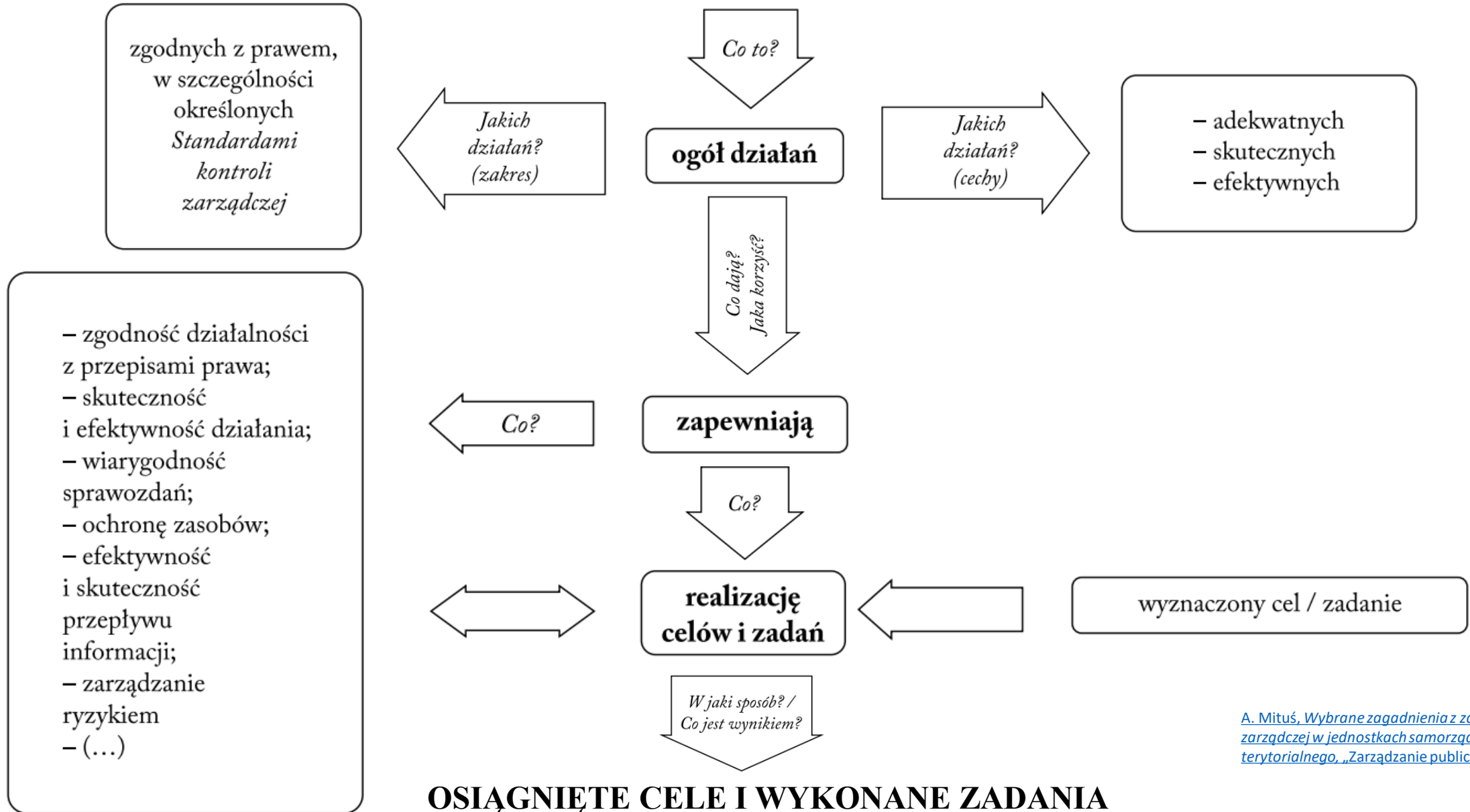
Zestawienie cech budżetu tradycyjnego i budżetu zadaniowego

BUDŻET TRADYCYJNY	BUDŻET ZADANIOWY
<i>Narzędzie wydatkowania</i>	<i>Narzędzie zarządzania</i>
Utrudnione powiązanie z celami rządu i kontrola skuteczności realizacji zadań	Sprzyja sprecyzowaniu celów działania rządu i monitorowaniu skuteczności ich realizacji
Wydatki budżetu niezintegrowane z pozostałymi wydatkami sektora publicznego	Globalne podejście do wydatków sektora publicznego
Utrudniona hierarchizacja wydatków	Hierarchia wydatków i instrumentów według istotności dla rozwoju społeczno-gospodarczego
Ujęcie statyczne - rok budżetowy	Długofalowe podejście. Roczny budżet wynikający z wieloletniego planowania budżetowego
Brak wiedzy o efektywności poniesionych wydatków	Pomiar stosunku nakładu do wyników (efektywność)
Podejście resortowe	Sprzyja współpracy w rządzie i innych instytucjach sektora publicznego
Klasyfikacja budżetowa wymaga specjalistycznej wiedzy	Czytelna informacja o wydatkach budżetowych
Ukierunkowuje dyskusję w Sejmie na pojedyncze pozycje wydatkowe	Umożliwia merytoryczną dyskusję w Sejmie o programach rządowych
Dysponent administruje środkami	Dysponent zarządza środkami, jest odpowiedzialny za realizację programu

Definicja kontroli zarządczej w polskiej administracji publicznej

- KONTROLA ZARZĄDCZA to „**kompleksowy model zarządzania organizacjami publicznymi**” i próba przeniesienia na polski grunt koncepcji zarządzania publicznego przez rezultaty
- **DEFINICJA kontroli zarządczej z ustawy o finansach publicznych**: „ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy”
- **DEFINICJA kontroli zarządczej dodatkowa**: „jest zintegrowanym i kompleksowym narzędziem diagnozowania i udoskonalania wszystkich istotnych sfer działania danej organizacji publicznej”

KONTROLA ZARZĄDCZA



OSIĄGNIĘTE CELE I WYKONANE ZADANIA
w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy

Istota kontroli zarządczej - schemat

Kontrola zarządcza = działania

Po co wykonywać działania?

Realizacja celów i zadań jednostki

Jak realizować cele i działania?

- zgodnie z prawem i procedurami wewnętrznymi	art. 68 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 u.f.p.
- skutecznie	art. 68 ust. 2 pkt 2 u.f.p.
- oszczędnie	art. 68 ust. 1 i ust. 2 pkt 2 u.f.p.
- efektywnie	art. 68 ust. 1 i ust. 2 pkt 2 u.f.p.
- terminowo	art. 68 ust. 1 u.f.p.

Jak wykonywać działania?

- adekwatnie
- skutecznie
- efektywnie

Jakie działania wykonywać?

Przykładowe działania		
Zapewnienie:	- wiarygodności sprawozdań	art. 68 ust. 2 pkt 3 u.f.p.
	- ochrony zasobów	art. 68 ust. 2 pkt 4 u.f.p. = standard C.13
	- przestrzegania i promowania zasad etycznego postępowania	art. 68 ust. 2 pkt 5 u.f.p. = standard A.1
	- efektywności i skuteczności przepływu informacji	art. 68 ust. 2 pkt 6 u.f.p. = standard D.16-D.18
	- zarządzania ryzykiem	art. 68 ust. 2 pkt 7 u.f.p. = standard B.7-B.9
Inne sposoby		

u.f.p. ustawa o finansach publicznych

Standardy kontroli zarządczej

Standardy kontroli zarządczej określają **podstawowe wymagania odnoszące się do kontroli zarządczej** w sektorze finansów publicznych.

Celem standardów jest promowanie wdrażania w sektorze finansów publicznych **spójnego i jednolitego modelu kontroli zarządczej zgodnego z międzynarodowymi standardami** w tym zakresie, z uwzględnieniem specyficznych zadań jednostki, która ją wdraża i warunków, w których jednostka działa.

Standardy stanowią uporządkowany zbiór wskazówek, które osoby odpowiedzialne za funkcjonowanie kontroli zarządczej powinny wykorzystać do tworzenia, oceny i doskonalenia systemów kontroli zarządczej.

[Komunikat MF w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych](#)

[Źródło: M. Ćwiklicki red. Podstawowe zagadnienia kontroli zarządczej. Poradnik dla jednostek samorządu terytorialnego, 2015](#)

GRUPY ODPOWIADAJĄCE POSZCZEGÓLNYM ELEMENTOM KZ	STANDARDY
A. Środowisko wewnętrzne	A.1. Przestrzeganie wartości etycznych A.2. Kompetencje zawodowe A.3. Struktura organizacyjna A.4. Delegowanie uprawnień
B. Cele i zarządzanie ryzykiem	B.5. Misja B.6. Określanie celów i zadań, monitorowanie i ocena ich realizacji B.7. Identyfikacja ryzyka B.8. Analiza ryzyka B.9. Reakcja na ryzyko
C. Mechanizmy kontroli:	C.10. Dokumentowanie systemu kontroli zarządczej C.11. Nadzór C.12. Ciągłość działalności C.13. Ochrona zasobów C.14. Szczegółowe mechanizmy kontroli dotyczące operacji finansowych i gospodarczych C.15. Mechanizmy kontroli dotyczące systemów informatycznych
D. Informacja i komunikacja	D.16. Bieżąca informacja D.17. Komunikacja wewnętrzna D.18. Komunikacja zewnętrzna
E. Monitorowanie i ocena	E.19. Monitorowanie systemu kontroli zarządczej E.20. Samoocena E.21. Audyt wewnętrzny E.22. Uzyskanie zapewnienia o stanie kontroli zarządczej

Funkcjonowanie systemu kontroli zarządczej w jednostkach samorządu terytorialnego

- Od stycznia 2010 r. ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych **nałożyła na kierowników jednostek sektora finansów publicznych, w tym samorządu terytorialnego, obowiązek zapewnienia w kierowanych jednostkach kontroli zarządczej**, która ma wspomóc realizację wyznaczonych celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy
- Wójtowie (burmistrzowie, prezydenci) **pomimo podejmowanych działań nie wywiązali się z obowiązku zapewnienia adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej** (z kontroli NIK realizacji KZ w jednostkach samorządu terytorialnego w 2010 r.)

Funkcjonowanie systemu kontroli zarządczej w ministerstwach

- „pomimo ustanowienia i wdrożenia takich elementów systemu kontroli zarządczej, jak ogólne zasady, procedury, instrukcje i określone mechanizmy kontroli, **system w wielu przypadkach był nieskuteczny, nie zapewniał bowiem realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy**”
- „Podstawowym problemem w działaniu systemu kontroli zarządczej jest... **brak właściwej i spójnej definicji celów i zadań oraz mierników monitorujących stopień ich osiągnięcia, jak również nieprawidłowa metoda przeprowadzania analizy ryzyk związanych z osiągnięciem wyznaczonych celów**, w tym określenia akceptowanego poziomu zidentyfikowanych ryzyk”

Konstrukcja budżetu zadaniowego w Polsce

Definicja **układu zadaniowego** w ustawie o finansach publicznych z 2009 r. oraz funkcje państwa

3) 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;

Poszczególne kroki w konstrukcji budżetu zadaniowego:

1. **Funkcje państwa** – wydatki według funkcji
2. **Zadania budżetowe i ich cele** – wydatki według celów
3. **Podzadania budżetowe** – działania umożliwiające realizację celów
4. **Mierniki** – dodanie mierników stopnia realizacji celów z poziomem bazowym i docelowym

Skonsolidowany plan wydatków państwa w układzie zadań budżetowych.....	
Funkcja 1. Zarządzanie państwem	
Funkcja 2. Bezpieczeństwo wewnętrzne i porządek publiczny	
Funkcja 3. Edukacja, wychowanie i opieka	
Funkcja 4. Zarządzanie finansami państwa.....	
Funkcja 5. Ochrona praw i interesów Skarbu Państwa	
Funkcja 6. Polityka gospodarcza kraju	
Funkcja 7. Gospodarka przestrzenna, budownictwo i mieszkalnictwo	
Funkcja 8. Kultura fizyczna	
Funkcja 9. Kultura i dziedzictwo narodowe.....	
Funkcja 10. Nauka polska	
Funkcja 11. Bezpieczeństwo zewnętrzne i nienaruszalność granic	
Funkcja 12. Środowisko.....	
Funkcja 13. Zabezpieczenie społeczne i wspieranie rodziny	
Funkcja 14. Rynek pracy.....	
Funkcja 15. Polityka zagraniczna.....	
Funkcja 16. Sprawy obywatelskie.....	
Funkcja 17. Kształtowanie rozwoju regionalnego kraju	
Funkcja 18. Sprawiedliwość	
Funkcja 19. Infrastruktura transportowa	
Funkcja 20. Zdrowie	
Funkcja 21. Polityka rolna i rybacka.....	
Funkcja 22. Planowanie strategiczne oraz obsługa administracyjna i techniczna...	

Funkcja 13: zabezpieczenie społeczne i wspieranie rodziny, zadania

Zadanie 13.1. (W) Pomoc i integracja społeczna

Zadanie 13.2. Świadczenia społeczne

Zadanie 13.3. Sprawy kombatantów i osób represjonowanych

Zadanie 13.4. (W) Wspieranie rodziny

Zadanie 13.5. Ekonomia społeczna, działalność pożytku publicznego, społeczeństwo obywatelskie

Funkcja 13: zabezpieczenie społeczne i wspieranie rodziny, zadanie 13.1

Zadanie 13.1. (W) Pomoc i integracja społeczna

Celami określonym dla zadania są:

- Umożliwienie osobom i rodzinom przezwyciężenia trudnych sytuacji życiowych;
- Zwiększenie aktywności społecznej osób starszych;
- Przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu osób niepełnosprawnych.

Prognozowana skonsolidowana kwota wydatków na realizację zadania w latach 2018-2020 wynosi **15,52** mld zł, w tym planowana skonsolidowana kwota wydatków na 2018 r. wynosi **5,20** mld zł.

Zadanie realizowane jest przez: **Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej**, Ministerstwo Obrony Narodowej, Ministerstwo Finansów, Wojewodów, Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych.

Funkcja 13: zabezpieczenie społeczne i wspieranie rodziny, zadanie 13.1 - mierniki

Stosunek liczby osób korzystających z pomocy niepieniężnej do ogólnej liczby osób korzystających z pomocy społecznej (w %)	Bazowa	Planowane wartości miernika		
		2018 r.	2019 r.	2020 r.
	50	50	50	50
Stosunek liczby osób korzystających z zajęć aktywizujących społecznie do ogólnej liczby osób starszych (osoby 60+) (w %)	Bazowa	Planowane wartości miernika		
		2018 r.	2019 r.	2020 r.
	ok. 2 (ponad 160 tys.)	do ok. 5 (300 tys.)	do ok. 5 (310 tys.)	do ok. 5 (320 tys.)
Wskaźnik zagrożenia ubóstwem skrajnym w gospodarstwach domowych z co najmniej jedną osobą niepełnosprawną (w %)	Bazowa	Planowane wartości miernika		
		2018 r.	2019 r.	2020 r.
	7,5	7,0	6,8	6,5

Funkcja 14: rynek pracy - zadania

Zadanie 14.1. (W) Wspieranie zatrudnienia i przeciwdziałanie bezrobociu

Zadanie 14.2. Budowa nowoczesnych stosunków i warunków pracy

Zadanie 14.3. (W) Wsparcie rozwoju i organizowanie dialogu i partnerstwa społecznego

Funkcja 14: rynek pracy, zadanie 14.1

Zadanie 14.1. (W) Wspieranie zatrudnienia i przeciwdziałanie bezrobociu

Celami określonym dla zadania są:

- Zmniejszanie bezrobocia;
- Przygotowanie młodzieży do aktywnego i skutecznego poruszania się po rynku pracy;
- Zwiększenie zatrudnienia osób niepełnosprawnych.

Prognozowana skonsolidowana kwota wydatków na realizację zadania w latach 2018-2020 wynosi **39,37** mld zł, w tym planowana skonsolidowana kwota wydatków na 2018 r. wynosi **12,29** mld zł.

Zadanie realizowane jest przez: Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, Ministerstwo Rozwoju, Ministerstwo Obrony Narodowej, Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, Fundusz Pracy oraz Wojewodów.

Funkcja 14: rynek pracy, zadanie 14.1 - mierniki

Liczba osób objętych aktywnymi programami rynku pracy (w os.)	Bazowa	Planowane wartości miernika		
		2018 r.	2019 r.	2020 r.
	442.000	340.000	340.000	340.000
Liczba uczestnictw młodzieży w poszczególnych formach wsparcia na rynku pracy oferowanych przez OHP (jednostka miary - uczestnictwa)	Bazowa	Planowane wartości miernika		
		2018 r.	2019 r.	2020 r.
	983.073	1.003.000	1.003.000	1.003.000
Wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych (w %)	Bazowa	Planowane wartości miernika		
		2018 r.	2019 r.	2020 r.
	23,7	24,5	24,9	25,3

Cechy specyficzne budżetu zadaniowego stosowane przez polskie jednostki samorządu terytorialnego

- **Różna nomenklatura** układu zadaniowego (funkcja, sfera, zadanie)
- **Podporządkowanie układu zadaniowego podejściu funkcjonalnemu lub podmiotowemu**
- **Nieporównywalność zawartości podziałek klasyfikacji zadaniowej** (nawet, gdy nazwy tych pozycji są takie same) ze względu na różne metody alokacji wydatków w ramach zadań
- **Różna szczegółowość ujmowania wydatków w ramach zadań** (wydatki bezpośrednie a wydatki pośrednie, wydatki bieżące a wydatki majątkowe, wydatki urzędu a wydatki jednostek, wydatki na poziomie zadań a wydatki na poziomie działań)
- **Nieporównywalność stosowanych mierników** (o ile w ogóle są prezentowane)
- **Dominująca rola mierników efektywności i produktu**

Zarządzanie przez rezultaty w polskiej administracji – problemy

- **„Kontrola zarządcza wraz z budżetem zadaniowym tworzą model zarządzania przez rezultaty w polskiej administracji rządowej”, ALE**
 - Nowe obowiązki dla urzędników **bez wpływu na poprawę jakości funkcjonowania urzędów**
 - **Zbiurokratyzowanie i oderwanie od rzeczywistych problemów**, monitorowanie wskaźników i sprawozdania z wykonania ważniejsze niż wykonywanie podstawowych zadań
 - Wiele spośród **wskaźników budżetu zadaniowego sprawia wrażenie konstruowanych „na siłę”**, niemających wiele wspólnego z realną, pozytywną zmianą w świecie zewnętrznym (np. wskaźnik: przyjęcie sprawozdania przez premiera)
 - **Realizacja wielu wskaźników nie zależy wyłącznie od sprawności działania jednego, odpowiedzialnego za dany wskaźnik podmiotu**

Lektura obowiązkowa

- Zarządzanie przez rezultaty. Administracja zorientowana na wyniki, w: Dawid Sześciło (red.), *Administracja i zarządzanie publiczne. Nauka o współczesnej administracji*, Stowarzyszenie Absolwentów Wydziału Prawa i Administracji UW, 2014.
- Na przyszłe zajęcia: **Zarządzanie zasobami ludzkimi w administracji publicznej**, w: Dawid Sześciło (red.), *Administracja i zarządzanie publiczne. Nauka o współczesnej administracji*, Stowarzyszenie Absolwentów Wydziału Prawa i Administracji UW, 2014.