

# Elżbieta Kotowska

---

## Kluczowe problemy zarządzania w sektorze publicznym

---

Zarządzanie. Teoria i Praktyka nr 1 (7), 95-114

---

2013

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

**Elżbieta Kotowska<sup>1</sup>**

Wyższa Szkoła Menedżerska w Warszawie

## **KLUCZOWE PROBLEMY ZARZĄDZANIA W SEKTORZE PUBLICZNYM**

### **1. Wprowadzenie**

Uwzględniając dość powszechne opinie, że to co publiczne wykorzystywane jest w sposób mało efektywny, od dłuższego czasu w wielu państwach Europy i świata, a ostatnio także w Polsce, podjęte zostały działania instytucjonalne i prawne w kierunku poprawy jakości rządzenia państwem i finansami, pod hasłami: skuteczności, efektywności, gospodarności, celowości i oszczędności. Kierunek zmian wynika także z niepewności otoczenia, w którym funkcjonuje administracja publiczna, bardzo mocno związana z takimi zjawiskami, jak: globalizacja, integracja oraz fragmentaryzacja. Konsekwencją tych zjawisk jest podział zadań publicznych między państwo, a inne mniejsze podmioty publicznoprawne – jednostki samorządu terytorialnego (JST). W sferze finansów publicznych jest to podział na finanse rządowe, skoncentrowane w budżecie państwa i finanse samorządowe zawarte w budżetach samorządowych. W rezultacie finanse publiczne tworzą aktualnie zróżnicowany system w przekroju podmiotowym, przedmiotowym, organizacyjnym, prawnym, instytucjonalnym, instrumentalnym i technicznym<sup>2</sup>. System finansów publicznych stanowi zorganizowaną strukturę, określoną w każdym państwie normami prawnymi, siecią instytucji oraz instrumentami finansowymi, umożliwiającymi realizację funkcji publicznych. System ten zapewnia finansowanie zadań o charakterze ogólnopaństwowym, zadań lokalnych i świadczeń społecznych na rzecz osób fizycznych i innych podmiotów<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Autorka jest pracownikiem naukowym na wydziale Administracji i Nauk Społecznych Politechniki Warszawskiej oraz Wyższej Szkoły Menedżerskiej w Warszawie.

<sup>2</sup> S. Owsiak, *Finanse publiczne, teoria i praktyka*, Warszawa 2009, s. 89 – 90.

<sup>3</sup> M. Daniluk, *Podstawy finansów*, Warszawa 2005, s. 560.

Wykonywanie zadań publicznych (dostarczanie dóbr publicznych) wymaga stworzenia określonej sieci instytucji, za pomocą której zadania te będą realizowane. O ile zatem finanse publiczne odnoszą się do zjawisk i procesów pieniężnych, o tyle sektor publiczny ma postać realną i zajmuje się świadczeniem usług publicznych (dóbr spożycia zbiorowego). Dla sektora publicznego – podobnie jak dla finansów publicznych – spoiwem jest nieprywatna własność majątku i funduszy.

Sektor ten tworzą jednostki wymienione w art. 9 ustawy o finansach publicznych<sup>4</sup>. Organizacja jednostek sektora finansów publicznych (podmiotów) nastawiona jest na realizację zadań państwa i jednostek samorządu terytorialnego, co wynika z uofp i innych ustaw szczegółowych określających cele, dla których zostały powołane. W ustawach też określono zasady ich gospodarki finansowej.

Sektor publiczny jest dość skomplikowany pod względem organizacyjnym i prawnym, ponieważ tworzą go podmioty nie nastawione na osiąganie zysku, ale też wskazać można i takie, które działają z zamysłem osiągania zysku, a utworzone zostały na bazie majątku Skarbu Państwa<sup>5</sup>.

Celem artykułu jest przedstawienie istoty i specyfiki zarządzania publicznego oraz ocena nowego (innowacyjnego) podejścia do gospodarowania środkami publicznymi na bazie teorii Nowego Zarządzania Publicznego (NPM) i wprowadzonych regulacji prawnych ustawą o finansach publicznych z 2009 roku. Za kluczowe dla przyjętych rozwiązań przyjęto regulacje prawne dotyczące planowania wieloletniego i budżetu zadaniowego, co w istotny sposób zmienia charakter działań podmiotów sektora publicznego.

W dobie współczesnej rozwój organizacji sektora prywatnego i publicznego wymaga ciągłego i konsekwentnego działania na rzecz doskonalenia świadczonych usług i oferowanych dóbr, co jest związane z wdrażaniem procesów innowacyjnych. Istotę innowacji dobrze oddaje definicja sformułowana przez specjalistkę w tym zakresie L. Białoń, która stwierdza, że „innowacja to wprowadzanie zmian do układów gospodarczych i społecznych, których efektem jest wzrost użyteczności produktów/usług, procesów technologicznych oraz systemów zarządzania, poprawa racjonalności gospodarowania, ochrona i po-

---

<sup>4</sup> Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2009 r., Nr 157, poz. 1240).

<sup>5</sup> Zob. art. 9 ustawy o finansach publicznych punkt 14, w którym z sektora finansów publicznych wyłączono przedsiębiorstwa, jednostki badawczo-rozwojowe, banki i spółki prawa handlowego, które działają na zasadach komercyjnych, co wskazuje, że zasady gospodarki finansowej wynikające z tej ustawy mają odniesienie do sektora publicznego, który działa na zasadach niekomercyjnych. Jednocześnie świadczy to o tym, że wyżej wymienione podmioty podlegają odrębnym regulacjom prawnym i regulom gry rynkowej, której istotą jest dostosowanie działalności w zakresie produkcji towarów bądź usług do reguł rynkowych wynikających z prawa podaży i popytu.

prawa środowiska przyrodniczego, lepsza komunikacja międzyludzka oraz ostatecznie poprawa jakości życia zawodowego, jak i prywatnego społeczeństwa”<sup>6</sup>.

## 2. Zarządzanie publiczne

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, (w tym, jak podkreśla znany teoretyk finansów publicznych – A. Wagner potrzeby zbiorowe rosną szybciej niż indywidualne), 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<sup>7</sup>. Oczekiwania społeczne adresowane są także wobec sektora finansów publicznych, co powoduje, że administracja rządowa i samorządowa pod presją oczekiwań społecznych i w wyniku członkostwa Polski w Unii Europejskiej się zmienia. Proces zmian związany jest z upowszechnianym od dłuższego czasu w skali globalnej i lokalnej reform polegających na decentralizacji. Pod pojęciem tym najogólniej należy rozumieć przekazywanie zadań i kompetencji państwa związkom publicznoprawnym niższego szczebla<sup>8</sup>. Decentralizacja, jako zjawisko dość powszechne w dobie globalizacji, stanowi podstawę do wprowadzania wielu zmian związanych ze zjawiskami gospodarczymi, społecznymi i kulturowymi. W odniesieniu do funkcjonowania administracji publicznej i podmiotów sektora publicznego oczekuje się, że w wyniku tego procesu nastąpi lepsze zaspokajanie naszych potrzeb, tych o charakterze zbiorowym. Podobnie jak przedsiębiorstwom, organizacjom tym stawia się coraz większe wymagania, dotyczące usprawnienia działalności. Jednakże w małym stopniu towarzyszy temu procesowi znaczący wzrost kompetencji osób odpowiedzialnych za realizację powierzonych zadań, co wynika między innymi ze zróżnicowanych reguł obejmowania funkcji kierowniczych/menedżerskich w sektorze publicznym, a także jak się wydaje, pewnej niechęci do stosowania w praktyce administracyjnej dorobku wynikającego z nauk o zarządzaniu.

<sup>6</sup> L. Białoń, (red.), *Zarządzanie działalnością innowacyjną*, Warszawa 2010, s. 19.

<sup>7</sup> *Ibidem*, s. 169–170.

<sup>8</sup> A. Borodo, *Finanse publiczne Rzeczypospolitej Polskiej*, Bydgoszcz, 2000, s. 17.

Rozwój nauk o zarządzaniu przez wiele lat związany był z potrzebami przedsiębiorstw, zorientowanych głównie na maksymalizację zysku i zachowanie przewagi konkurencyjnej na rynku. W Polsce znaczący wzrost zainteresowania tą dyscypliną ma miejsce od kilku lat, o czym zdecydowały przede wszystkim procesy transformacji, w tym prywatyzacji i restrukturyzacji przedsiębiorstw, a nawet całych branż oraz procesy demokratyzacji, decentralizacji i integracji z krajami Unii Europejskiej.

Powstałe zapóźnienia, a także nowe wyzwania i oczekiwania spowodowały asymetryczność w rozwoju dziedziny zarządzania na korzyść przedsiębiorstw. Tymczasem wiedza i umiejętności w dziedzinie zarządzania, w organizacjach zaangażowanych w świadczenie szeroko rozumianych usług publicznych, pozostała w tyle. Nie znaczy to jednak, że organizacje publiczne oraz organizacje sektora społecznego, czyli tzw. trzeciego sektora, nie stanowiły przedmiotu zainteresowania polskich badaczy, świadczą o tym liczne prace badawcze z zakresu zarządzania w oświacie, w służbie zdrowia czy też funkcjonowania organów samorządu terytorialnego, w tym efektywnego wykorzystywania zasobów znajdujących się w jego dyspozycji, czyli zarządzaniu nimi. Nie mniej jednak można postawić tezę, że pojęcie „zarządzanie” z trudem toruje sobie drogę w polskich instytucjach publicznych; nadal jest kojarzone głównie ze sferą gospodarki i przedsiębiorstwami. O tym że tak jest, świadczą informacje z których wynika, że w szkołach wyższych na kierunku zarządzanie, dość rzadko spotkać można specjalność związaną z sektorem publicznym, na kierunku takim, jak administracja – problematyka zarządzania publicznego pojawia się w marginalnym zakresie. Tymczasem w różnych rejonach świata, od dłuższego czasu następuje upowszechnienie i wdrożenie narzędzi teorii i praktyki zarządzania w sferze publicznej, w celu doskonalenia funkcjonowania instytucji, zajmujących się gromadzeniem i wydatkowaniem środków publicznych. Nurt ten nazywany jest w dobie dzisiejszej skrótowo zarządzaniem publicznym (public management)<sup>9</sup> i opiera się na przesłankach sformułowanych w dość powszechnie już znanej koncepcji Nowego Zarządzania Publicznego (NPM)<sup>10</sup>.

Znany autorytet zakresu nauk o zarządzaniu S. Sudol podkreśla, iż „zarządzanie publiczne, wchodząc w skład rozszerzonego pojęcia zarządzania, jest wyrazem otwarcia się nauk o zarządzaniu na nowe, ważne dziedziny i problemy życia społecznego, przyczyniając się do podnoszenia ich sprawności i efektywności. Ta nowa dyscyplina nauk o zarządzaniu powinna uzyskiwać naukowe zasilanie przede wszystkim ze strony prawa administracyjnego, polityki gospodarczej i społecznej oraz politologii”<sup>11</sup>.

<sup>9</sup> Frąckiewicz-Wronki, (red.), *Zarządzanie publiczne – elementy teorii i praktyki*, Katowice 2009, s. 20.

<sup>10</sup> A. Kłopotek, (red.), *Zarządzanie w sektorze publicznym*, SGH, Warszawa 2009, s. 18 – 20.

<sup>11</sup> S. Sudol, *Nauki o zarządzaniu, Węzłowe problemy i kontrowersje*, Wydawnictwo, Toruń 2007, s. 42.

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 w jego obrębie podmiotami realizującymi zadania ze sfery użyteczności publicznej zgodnie z zasadą 3 „E” czyli „w sposób efektywny, oszczędny i terminowy”<sup>12</sup>.

W obszarze zarządzania publicznego kluczowe znaczenie ma dążenie do poprawy sprawności i efektywności rządzenia za pomocą mierzalności rezultatów, bo to co da się zmierzyć – da się zrobić, ponadto jeśli nie mierzy się wyników, to nie można odróżnić sukcesu od porażki. Jeśli nie dostrzega się sukcesu – nie można go wynagrodzić i prawdopodobnie nagradza się porażkę. Jeśli nie dostrzega się sukcesu, to nie można z niego czerpać nauki na przyszłość. Jeśli zaś nie umie się rozpoznać porażki, to jest wielce prawdopodobne, że podobna pojawi się w przyszłości. Ponieważ zarządzanie publiczne związane jest z dostarczaniem dóbr i usług publicznych, za które odpowiedzialne są władze, w demokratycznym państwie pochodzące z wyborów powszechnych, to jeśli można wykazać się dobrymi wynikami, to można liczyć na poparcie społeczne i reelekcję.

Termin – zarządzanie publiczne, może być rozumiany jako zarządzanie w sektorze publicznym (podejście przedmiotowe), które koncentruje się na działalności podmiotów sektora publicznego lub zarządzanie sprawami publicznymi (podejście podmiotowe), które koncentruje się na rozwiązywaniu problemów wynikających ze złożoności instytucjonalnej i niepewności decyzyjnej sektora publicznego, wynikającej z:

- 1) koordynacji instytucjonalnej w ramach sektora publicznego, który ma w dużej mierze hierarchiczną strukturę, a różne podmioty wchodzące w jego skład mają odmienne interesy i preferencje,
- 2) przekształceń i zmienności otoczenia, które kreują nowe potrzeby, w tym nowe zapotrzebowanie na usługi publiczne,
- 3) niespójności i sprzeczności celów ustalanych w ramach sektora publicznego, często na podstawie reguł politycznych<sup>13</sup>.

<sup>12</sup> A. Kłopotek, (red.), *Zarządzanie w sektorze publicznym*, SGH, Warszawa 2009, s. 42.

<sup>13</sup> Frąckiewicz-Wronki, (red.), *Zarządzanie publiczne – elementy teorii i praktyki*, Katowice 2009, s. 22 – 23.

Zarządzanie publiczne może być też postrzegane w ujęciu dynamicznym, jako poszukiwanie efektywnej organizacji – systemu podmiotów, które byłyby w stanie zaspokajać istotne potrzeby społeczne w zakresie dostarczania dóbr i usług o charakterze publicznym.

Szczególne znaczenie dla zarządzania publicznego ma teoria wyboru publicznego, która obejmuje analizę problemy podejmowania decyzji przez władze dotyczące tego, jakie dobra i na jakiej zasadzie rząd kupuje, kto ponosi ich koszty i w jaki sposób należy nimi zarządzać. Powyższa teoria próbuje odpowiedzieć na dwa jednocześnie występujące zjawiska: niedoskonałość rynku i niedostatki rządzenia. Niedoskonałość mechanizmu rynkowego w zakresie wykorzystania zasobów i sposób alokacji dóbr publicznych, uzasadniają konieczność badań nad organizacją i funkcjonowaniem sfery publicznej w relacji do jej roli i znaczenia w zaspokajaniu potrzeb społecznych, jak i poszukiwaniem możliwości efektywnego działania. Głównym problemem, występującym w procesie alokacji dóbr publicznych, jest sprecyzowanie kryterium wyboru, którym powinno kierować się państwo lub podmiot publiczny, podejmując decyzje o rodzajach i ilości wytwarzanych dóbr publicznych. I chociaż wiadomym jest, że dobra publiczne nie są wytwarzane i alokowane według kryteriów rynkowych, to w teorii wyboru publicznego dokonuje się porównań kryteriów rynkowych, które występują przy alokacji dóbr prywatnych i alokacji dóbr publicznych<sup>14</sup>.

W odniesieniu do modelu zarządzania publicznego wskazać można przykładowo kilka obszarów, które wymagają analizy i określenia metod i narzędzi w zakresie sformułowanych celów. Należą do nich:

- zarządzanie strategiczne,
- zarządzanie finansami,
- zarządzanie kapitałem ludzkim,
- zarządzanie ryzykiem,
- zarządzanie projektami,
- zarządzanie usługami publicznymi,
- stymulowanie rozwoju gospodarczego,
- współpraca z partnerami społecznymi,
- etyka i zapobieganie zjawiskom korupcji.

Wiele reform instytucjonalnych i prawnych bazujących na przesłankach zarządzania publicznego, podejmowanych jest w kierunku poprawy sprawności i efektywności działania podmiotów sektora publicznego, w szczególności zaś chodzi o badanie nakładów/kosztów do rezultatów, które mogą mieć charakter ilościowy lub jakościowy, pomijane są jak na razie inne aspekty efektywności,

---

<sup>14</sup> S. Owsiak, *Finanse publiczne, teoria i praktyka*, Warszawa 2009, s. 90 – 99.

np. jej wymiar społeczny, kulturowy<sup>15</sup>. Wciąż mało miejsca w teorii, a jeszcze mniej w praktyce poświęca się problemom etycznym, które są nader istotne, ponieważ sektor ten finansowany jest ze środków publicznych, a rezultaty działań mają wymiar gospodarczy, społeczny i polityczny<sup>16</sup>.

Pomimo tych niedostatków, teorie zarządzania publicznego w kwestiach dotyczących sprawności działania państwa jego administracji i finansów, znajdują już swoje odzwierciedlenie i stanowią wskazówkę do podejmowania działań modernizacyjnych. Biorąc pod uwagę wskazówki wynikające z teorii i praktyki zarządzania, kierunek zmian w sposób syntetyczny prezentuję w tabeli nr 1.

**Tabela 1.** Proponowany kierunek zmian w sektorze publicznym

Obszary	Działania
Decentralizacja	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.
Wykorzystanie mechanizmów rynkowych	Dostarczanie dóbr i nie tylko przez podmioty publiczne, partnerstwo publiczno-prywatne; 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; Redukcja zatrudnienia; Przejście do przejrzystego systemu zarządzania zasobami ludzkimi; Płaca uzależniona od wyników; Planowanie kariery i rozwoju zawodowego pracowników; Zwiększenie roli szkoleń i ocen pracowniczych; Wymóg rozwoju indywidualnego; Wprowadzenie i upowszechnienie kodeksów etycznych w administracji publicznej.
Kontrola	Jasne zasady udzielania mandatu i finansowania;

<sup>15</sup> W. Stelmach, *Dażenia ku Efektywności kierowania [w:] W stronę marzeń*, Warszawa 2013, s. 868 – 880.

<sup>16</sup> A. Nowak-Far, (red.), *Finanse publiczne i prawo finansowe*, Warszawa 2011, s. 451 – 543.



	Sporządzanie sprawozdań (raportów) i ocen realizowanych zadań; Jawność i przejrzystość w zakresie formułowania celów i osiągniętych rezultatów.
Relacje z obywatelami	Polepszenie kontaktów z obywatelami przez działania marketingowe; Wykorzystanie postępu technologicznego do poprawy komunikacji społecznej i prowadzenia dialogu; Postrzeganie obywatela w urzędzie jako klienta a nie petenta.

Źródło: Opracowanie własne.

Upowszechnienie nowego podejścia do zarządzania państwem i w licznych podmiotach realizującymi zadania ze sfery użyteczności publicznej jest dość trudne, co podyktowane jest między innymi tym, że:

- Cele działalności państwa i podmiotów publicznych są odmienne od celów przedsiębiorstwa (przedsiębiorstwo – maksymalizacji dochodów dla właścicieli, sektor publiczny – działanie w interesie publicznym);
- Kategoria zysku do pomiaru rezultatów w większości przypadków/podmiotów nie może być stosowana;
- Powoływanie na stanowiska menedżerskie często następuje z mandatu politycznego, a nie wg posiadanych kompetencji;
- Kontrola osiągniętych rezultatów ma 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.

Są to podstawowe cechy, które różnią zarządzanie w biznesie 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 NPM 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 konieczne jest współdziałanie wielu organizacji/podmiotów, formalnie autonomicznych, ale funkcjonalnie współzależnych, co jest bardzo trudne. W ramach koncepcji zarządzania publicznego ko-

nieczne jest współdziałanie sektora publicznego z sektorem prywatnym i sektorem organizacji społecznych/pożytku publicznego<sup>17</sup>.

### 3. Zarządzanie strategiczne w sektorze publicznym

Wszelkie zadania ze sfery użyteczności publicznej realizują różnego rodzaju podmioty powstałe na bazie majątku Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego współpracując w coraz większym zakresie z sektorem prywatnym. Finansowanie następuje w oparciu o środki publiczne, wymienione w art. 5 uofp., a z analizy danych dotyczących struktury dochodów publicznych wynika, że są to głównie daniny publiczne czyli podatki<sup>18</sup>. Zakres i struktura środków publicznych ustalana jest i kontrolowana przez organy władzy publicznej, które powoływane są w wyniku demokratycznych wyborów. Celem gospodarowania finansami publicznymi jest dążenie do zaspokojenia potrzeb ogółu społeczeństwa w zakresie ilości i jakości świadczonych usług publicznych.

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 nie niemożliwa. Wymaga ona stosowania wielu specyficznych mierników, które powinny być:

- Mierzalne – czyli określające metody pomiaru stopnia realizacji;
- Konkretne – 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<sup>19</sup>.

Podkreślić należy, że zarządzanie w obszarach publicznych jest wypadkową: ustroju politycznego państwa, wewnętrznych systemów prawnych w nim obowiązujących 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

<sup>17</sup> J. Hausner, *Zarządzanie publiczne*, Warszawa 2008.

<sup>18</sup> Ustawa budżetowa na rok 2013 z 25 stycznia 2013 r. (Dz.U. z 5 lutego 2013 r., poz. 169).

<sup>19</sup> T. Lubińska, *Nowe zarządzanie publiczne – skuteczność i efektywność. Budżet zadaniowy w Polsce*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2011, s. 97 – 112.

wskaźniki są źródłem informacji na temat efektów gospodarowania środkami publicznymi.

W koncepcji zarządzania publicznego znaną cechą jest zdecydowana orientacja na strategiczne przywództwo oraz na współpracę zarówno wewnątrz, jak i między różnymi podmiotami, a także sektorami.

Zarządzanie strategiczne w sektorze publicznym integruje funkcje planowania z procesem wdrażania strategii i kontroli jej realizacji. Różni autorzy rozmaicie określają elementy składowe tego zarządzania. Bazując na literaturze przedmiotu można wskazać, że zarządzanie strategiczne nastawione jest na realizację celów długookresowych, integracji celów ogólnych z celami szczegółowymi tak, aby tworzyły spójną hierarchię. Tego typu zarządzanie nie jest nastawione na dostosowywanie się do otoczenia, ale na jego zmianę. Strategiczne zarządzanie publiczne nastawione jest na działanie, uznaje ważność projektowania (planowania) i znaczenia czynnika ludzkiego. Każdy projekt (plan) ma odpowiednio ustalony proces realizacji, w tym szczegółowy plan działania, harmonogram realizacji, odpowiedzialnych za realizację oraz wyszczególnione koszty. Projektowanie (planowanie) musi uwzględniać możliwości realizacyjne, a zwłaszcza dostępne zasoby ludzkie i finansowe. W literaturze przedmiotu wymieniane są różne problemy warunkujące skuteczność zarządzania strategicznego, co zestawiać można w określony katalog działań:

1. Analiza uwarunkowań rozwoju, w tym określenie mocnych i słabych stron oraz przyszłych szans i zagrożeń;
2. Wytyczenie kierunków rozwoju oraz pożądanego, idealnego jej wizerunku, czyli misji i wizji;
3. Określenie problemów strategicznych wymagających rozwiązania;
4. Określenie wariantów strategicznych dla rozwiązania priorytetowych problemów;
5. Ocena wykonalności strategii z punktu widzenia wymaganych zasobów oraz jej akceptowalności przez interesariuszy (obywateli);
6. Ustalenie harmonogramu działań;
7. Pomiar i ocena rezultatów;
8. Wdrożenie strategii poprzez uruchomienie zasobów i uzyskanie poparcia obywateli w jej realizacji;
9. Ewaluacja<sup>20</sup>.

W warunkach demokratycznego państwa prawnego przyjęcie strategii wymaga autoryzacji parlamentu, co często związane jest z koniecznością negocjacji z różnymi ugrupowaniami politycznymi i zawieraniem różnych porozumień

---

<sup>20</sup> E. Wojciechowski, *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2003, A. Zalewski, *Reformy sektora publicznego w duchu nowego zarządzania publicznego* [w:] *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2005.

na tę okoliczność. Dlatego też strategie dotyczące rozwoju państwa, czy jednostki samorządu terytorialnego, nie zawsze spełniają wymogi stawiane tego typu dokumentom, bo są zbyt ogólne. Tworzeniu strategii długookresowych w państwie nie sprzyja kadencyjność sprawowania władzy, ponieważ skraca horyzont czasowy do perspektywy 4 lat. Tymczasem zarządzanie strategiczne w sektorze publicznym i związane z nim planowanie nastawione jest na realizację celów o długim horyzoncie czasowym. Jego zadaniem jest między innymi wydłużenie perspektywy działania podmiotów publicznych. Aby to było możliwe konieczne jest, jak podkreśla A. Zalewski, „uspołecznienie procesu planowania strategicznego, włączając w ten proces wszystkich zainteresowanych funkcjonowaniem tej instytucji publicznej. Dzięki temu plan staje się własnością wspólną, co stworzy warunki do jego realizacji niezależnie od zmian ekip rządzących daną instytucją”<sup>21</sup>.

W praktyce jest to jednak bardzo trudne i żmudne, opóźnia proces podejmowania decyzji, a dodatkowo w polskich warunkach często mało realne. Warto jednak pamiętać, że sprawność i skuteczność działania oraz uzyskane efekty w obszarze zarządzania publicznego, w dużej mierze zależą od umiejętnego wykorzystania komunikacji społecznej. Wśród licznych pozytywnych aspektów takiej komunikacji, Autor prac z zakresu władzy i kierowania, W. Stelmach, podkreśla, że sprzyja ona: decentralizacji, rodzi nową jakość, pobudza lub wręcz zmusza do myślenia i wnioskowania, pozwala łatwiej i szybciej rozwiązywać problemy i podejmować decyzje<sup>22</sup>.

Wdrażanie strategii jest kolejnym istotnym problemem, ponieważ wymaga dokonywania zmian w strukturze organizacyjnej instytucji publicznych i aktywnego włączenia się zatrudnionych w niej pracowników w realizację strategii. Tu pojawia się kolejna bariera związana z koniecznością przekształcenia świadomości pracowników, dotyczy bowiem konieczności podporządkowania bieżącej działalności realizacji celów strategicznych – długookresowych. Zmiany wewnątrz instytucji publicznej, niezbędne do skutecznej realizacji przyjętej strategii, mogą naruszać różne interesy pracowników oraz ich nawyki ukształtowane przez inny system organizacji i zarządzania. Dlatego też trzeba ich przekonać do zmian, najlepiej wskazując, że będą korzystne i dla nich i dla organizacji publicznej. W tym przypadku, podobnie jak przy tworzeniu planów, istotna jest właściwa komunikacja społeczna<sup>23</sup>.

Nie ma uniwersalnych metod i narzędzi zarządzania w ogóle i ta uwaga dotyczy także budowania strategii w odniesieniu do tematyki publicznej. Generalna uwaga jest jednak taka, że najlepszym wstępem do sformułowania ważnych

<sup>21</sup> A. Zalewski, *Reformy sektora publicznego w duchu nowego zarządzania publicznego* [w:] *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2005, s. 42.

<sup>22</sup> W. Stelmach, *Władza i kierowanie. Teorie i praktyka biurokracji*, 2010 s. 168.

<sup>23</sup> *Ibidem*.

celów perspektywicznych jest zarysowanie wizji państwa/społeczeństwa w przyszłości. Obraz ten ma charakter futurologiczny, jest rodzajem marzeń, ale bazą dla jego powstania winna być dobra znajomość stanu obecnego w rozmaitych przekrojach i dziedzinach życia oraz zakresu poparcia społeczności wspólnoty (państwa, gminy) dla różnych kierunków zmian. Pamiętać trzeba też o tym, że hierarchia celów i przewidywany stopień ich osiągnięcia powinien powstawać w wyniku dialogu publicznego. Wizja jest dobra, gdy:

- jest na tyle atrakcyjna, że większość obywateli jest skłonna się z nią identyfikować,
- jest na tyle realistyczna, że potrafią oni uwierzyć, że mimo trudności da się ją urzeczywistnić,
- jest na tyle konkretna, że potrafią oni utworzyć sobie jej obraz w wyobraźni.

Tak pojmowane zarządzanie strategiczne w sektorze publicznym wskazuje, że poprawa efektywności gospodarowania związana jest z uruchomieniem określonego procesu, co ilustruje poniższy rysunek.

**Rys. 1.** Cykl poprawy efektywności



Źródło: Opracowanie własne.

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 2030 r. oraz Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju

też do 2030. Uzupełnienie stanowi Średniookresowa Strategia Rozwoju Kraju oraz Strategie horyzontalne do 2020 r.

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.”<sup>24</sup>.

Z dalszych zapisów można wyczytać, że 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 innowacyjności gospodarki (modernizacja);
2. Terytorialnego równoważenia potencjału rozwojowego kraju (dyfuzja);
3. Efektywności i sprawności państwa (efektywność).

Cel główny, związany z poprawą jakości życia Polaków i wynikające z niego obszary działania w omawianym dokumencie w sposób przejrzysty i jednocześnie skrótowy, ilustruje poniższy diagram zawarty w prezentowanej przez Ministerstwa Strategii.

**CEL:** rozwój mierzony poprawą jakości życia (wzrost PKB na mieszkańca w relacji do najbogatszego kraju UE (Holandia, 2009 - 45% ; 2030 - więcej niż 65%) i zwiększenie spójności społecznej Polaków dzięki stabilnemu, wysokiemu wzrostowi gospodarczemu, co pozwala na modernizację kraju

#### Makroekonomiczne warunki rozwoju Polski do 2030 roku

##### Filar innowacyjności (modernizacji)

Nastawiony na zbudowanie nowych przewag konkurencyjnych Polski opartych o wzrost KI (wzrost kapitału ludzkiego, społecznego, relacyjnego, strukturalnego) i wykorzystanie impetu cyfrowego, co daje w efekcie większą konkurencyjność

##### Filar terytorialnego równoważenia rozwoju (dyfuzji)

Zgodnie z zasadami rozbudzania potencjału rozwojowego odpowiednich obszarów mechanizmami dyfuzji i absorpcji oraz polityką spójności społecznej, co daje w efekcie zwiększenie potencjału konkurencyjności Polski

##### Filar efektywności

Usprawniający funkcje przyjaznego i pomocnego państwa (nie nadodpowiedzialnego) działającego efektywnie w kluczowych obszarach interwencji

Źródło: Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, Polska 2030, *Trzecia fala nowoczesności. Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju*, W-wa 11.01. 2013, S.4 [mac.gov.pl/uploads/2013](http://mac.gov.pl/uploads/2013).

<sup>24</sup> Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, Polska 2030, *Trzecia fala nowoczesności. Długookresowa Strategia Rozwoju*, W-wa 11.01. 2013, S.4 [mac.gov.pl/uploads/2013](http://mac.gov.pl/uploads/2013)

Pomimo dość wyraźnego wyodrębnienia filarów realizacja strategii wymaga wystąpienia efektu synergii między nimi oraz precyzyjnego i wewnętrznie spójnego działania w zakresie realizacji działań o charakterze operacyjnym. Z analizy treści dokumentu nie można jednakże wyciągnąć takich wniosków. Dokument budzi zastrzeżenia – jest mało przejrzysty i niezbyt spójny wewnętrznie. Przedstawione założenia strategiczne wskazują na ich zróżnicowany charakter, niektóre zadania sformułowano w nim dość ogólnie, inne zaś bardzo szczegółowo. Trudno ustalić sekwencje poszczególnych działań i pomiar rezultatów dotyczących wydatkowania środków publicznych, co bezpośrednio wiąże się z zarządzaniem finansami publicznymi.

#### **4. Zarządzanie finansami publicznymi**

Zarządzanie finansami w dziedzinie zarządzania publicznego, to złożony proces polegający na podejmowaniu przez organy stanowiące i wykonawcze państwa lub mniejsze związki publicznoprawne (jednostki samorządowe) wielu różnych decyzji i działań wzajemnie ze sobą powiązanych, służących maksymalizacji ekonomicznych i społecznych efektów, zgodnie z przyjętymi celami bieżącymi i strategicznymi.

Zarządzanie finansami publicznymi w zasadniczy sposób przekłada się na realizację wytyczonych celów, wszak bez ludzi i pieniędzy nic nie da się zrobić. Na tym poziomie zapadają decyzje, które warunkują wszystko to, co wiąże się z gromadzeniem i wydatkowaniem środków publicznych. Trzeba jednak zdawać sobie sprawę, że na tym szczeblu są największe uwikłania polityczne, które ulegają przekształceniom, a towarzyszą nierozłącznie zmianom ekip rządowych i współdziałających ze sobą koalicji partyjnych. To powoduje, że formułowane są ogólne zalecenia do sposobu gospodarowania środkami publicznymi. Wyrazem tego są różnego typu hasła, np. „tanie państwo”, „sprawne państwo”, co ma oznaczać redukcje wydatków na cele administracyjne lub prawo do osiągania wyższych dochodów. W takim kontekście prowadzone są dyskusje na forum rządu czy parlamentu skoncentrowane na poszukiwaniu możliwości ograniczenia wydatków lub podwyższenia podatków.

Całość problematyki finansów publicznych znajduje swój skoncentrowany wyraz w budżecie państwa przyjmowanym w formie ustawy i budżetach jednostek samorządu terytorialnego, przyjmowanych w formie uchwały na konkretny rok budżetowy, procedurę zaś określa ustawa zasadnicza.

W ostatnich latach w Polsce w obszarze zarządzania finansami publicznymi, z punktu widzenia legislacyjnego dokonano stosunkowo dużo, czego wyrazem jest znowelizowana ustawa o finansach publicznych z 2009 r. oraz wiele innych aktów prawnych rangi ustawowej i podustawowej, dotyczących procesu gro-

madzenia i wydatkowania środków publicznych. Przykładowo wymienić można ustawę o prawie zamówień publicznych<sup>25</sup>, ustawę o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych<sup>26</sup> oraz rozporządzenia ministra finansów wydane w oparciu o delegacje prawne wynikające z wymienionej ustawy o finansach publicznych.

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, Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD)<sup>27</sup>.

W odniesieniu do finansów publicznych, takie planowanie związane jest przede wszystkim z budżetem państwa i budżetami jednostek samorządu terytorialnego. Podjęcie takich działań postrzegane jest 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)<sup>28</sup>. Konkretyzacja znajduje odzwierciedlenie w zapisach ustawy o finansach publicznych w odniesieniu do 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<sup>29</sup>, kontroli zarządczej i audytu wewnętrznego<sup>30</sup>. Korepondują z powyższymi zmianami zapisy ustawy dotyczącej odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w zakresie nieracjonalnego, niezgodnego z prawem gospodarowania środkami publicznymi.

Z zapisów ustawy o finansach publicznych wyraźnie wynika, że wszyscy dysponenti 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

---

<sup>25</sup> Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r., prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2004 r., Nr. 19, poz. 177 z późn. zm.).

<sup>26</sup> Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r., o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U. z 2004 r., Nr. 14, poz. 114 z późn. zm.).

<sup>27</sup> E. Herdt, Marten de Jong, *Budżet zadaniowy jako narzędzie poprawy jakości rządzenia w Polsce, Sprawne Państwo*. Program ERNST&JOUNG, Warszawa 2011, s 13 – 23.

<sup>28</sup> B. Woźniak, M. Postula, *Budżet zadaniowy metoda racjonalizacji wydatków*, Warszawa 2012.

<sup>29</sup> E. Kotowska, *Organizacja i funkcjonowanie sektora finansów publicznych. Zarządzanie. Teoria i praktyka*, 2012, nr 1 (5).

<sup>30</sup> R. Goryszewski, E. Kotowska, *Kontrola zarządcza i audyt wewnętrzny w sektorze publicznym, Postępy Techniki Przetwórstwa Spożywczego*, nr 1/2011.



nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów”<sup>31</sup>.

W powyższą formułę racjonalizacji wydatków wpisuje się Wieloletni Plan Finansowy Państwa (WFPF), 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 średnio-okresowej strategii rozwoju kraju oraz kierunków polityki społeczno-gospodarczej Rady Ministrów.

WFPF, w podziale na poszczególne lata budżetowe, określa: podstawowe wielkości makroekonomiczne, kierunki polityki fiskalnej, prognozy dochodów oraz wydatków budżetu państwa, kwotę deficytu 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<sup>32</sup>, 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<sup>33</sup>.

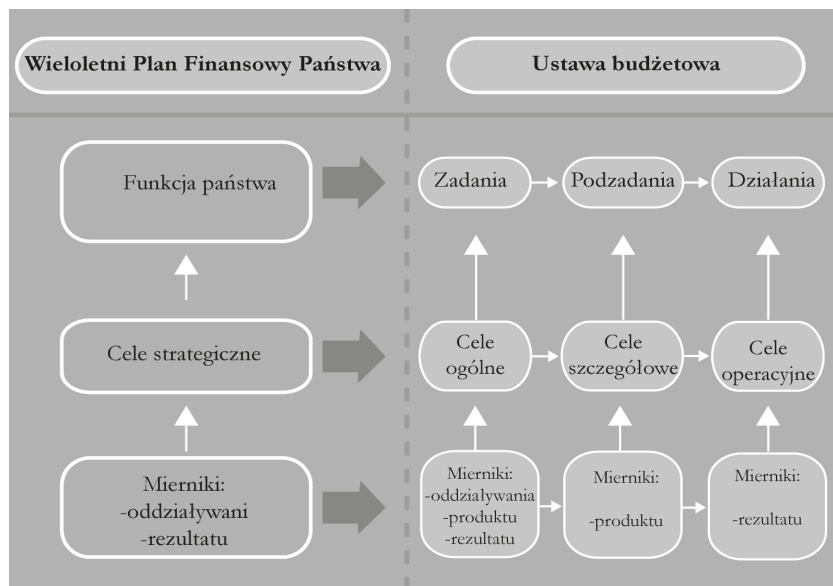
Dobrze przygotowany budżet zadaniowy wykazuje ścisły związek z właściwie opracowaną długoterminową strategią rozwoju, która nie zawiera ogólników, ale precyzyjnie określa kierunki działania, stanowi podstawę do formułowania programów nastawionych na realizację konkretnych celów, przekładających się na 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

<sup>31</sup> Art.44, Ustawy o fin. pub. ..., *op. cit.*

<sup>32</sup> Art. 138 Ustawy o fin. pub. ..., *op. cit.*

<sup>33</sup> T. Lubińska, *Budżet zadaniowy w Polsce. Reorientacja z wydatkowania na zarządzanie pieniędzmi publicznymi*, Warszawa 2007, s. 26.

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 (patrz rys.).



Źródło: Witryna internetowa Ministerstwa Finansów.

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. 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. W celu

usprawnienia procesu wdrażania budżetu zadaniowego Ministerstwo Finansów przygotowało bazę mierników<sup>34</sup>. Propozycja dotyczy stosowania:

- Mierników oddziaływania – mierzą one długofalowe konsekwencje realizacji zadania. Mogą one mierzyć bezpośrednie skutki wdrażania zadania, ale ujawniające się po dłuższym upływie czasu.
- Mierników rezultatu – mierzą efekty uzyskane w wyniku działań objętych zadaniem lub podzadaniem, realizowanych za pomocą odpowiednich wydatków. Mierzą skutki podejmowanych działań.
- Mierników produktu – odzwierciedlają wykonanie zadania w krótkim czasie i pokazują konkretne dobra i usługi wyprodukowane przez sektor publiczny.
- Mierników skuteczności – mierzą stopień osiągnięcia zamierzonych celów – mogą mieć zastosowanie na wszystkich szczeblach klasyfikacji zadaniowej.
- Mierników efektywności – mierzą zależność pomiędzy nakładami i osiągniętymi efektami (wynikami).

Podstawowa uwaga dotycząca mierników jest taka, że nie jest wskazana zbyt duża ilość mierników, ale też nie można ograniczać się do jednego ani też ich powielać w następnych latach. Powyższy pogląd znajduje potwierdzenie w analizie doświadczeń w zakresie stosowania budżetu zadaniowego przez władze Krakowa – miasta, które pierwsze zastosowało procedurę budżetowania zadaniowego<sup>35</sup>.

## Podsumowanie

Zarządzanie publiczne to proces decyzyjny, który cechuje się prawem zarządzającego, w tym przypadku władz publicznych, do decydowania lub współdecydowania o strategicznych kierunkach rozwoju i zasadniczych celach do osiągnięcia przez podmiot działający na rzecz zaspokajania potrzeb publicznych. Formułowanie planów finansowych i budżetu zadaniowego wychodzi naprzeciw społecznym oczekiwaniom w zakresie poprawy jakości świadczonych usług przez administrację publiczną, z jednoczesnym wzmożeniem odpowiedzialności za gospodarowanie środkami publicznymi w celu poprawy racjonalności i efektywnego ich wykorzystania. Specyfika zarządzania w tym obszarze polega na tym, że pomiar wyniku nie może być oparty o rachunek przychodów i kosztów, jak to ma miejsce w przedsiębiorstwie. Kategoria zysku w odniesieniu do działalności sektora publicznego jest mało przydatna, stąd też tak wiele kontrowersji dotyczy systemu możliwych do zastosowania mierników. Ponadto

<sup>34</sup> [www.budzety-zadaniowy.com/baza\\_miernikow](http://www.budzety-zadaniowy.com/baza_miernikow)

<sup>35</sup> K. Pakoński, (red.), *Budżet zintegrowane zarządzanie finansami*, Warszawa 2000.

podkreślić należy, że zarządzanie menedżerskie w sektorze publicznym wymaga prowadzenia ustawicznego dialogu ze społeczeństwem, przelamywania barier komunikacyjnych i analizy zachodzących zmian. Istotnym elementem tego procesu jest zatem ewaluacja, czyli systematyczne badanie podjętych (wytyczonych) planów lub działań z punktu widzenia przyjętych kryteriów w celu jego usprawnienia, rozwoju czy też lepszego zrozumienia. W warunkach polskich przyjęte rozwiązania prawne wynikające z ustawy o finansach publicznych mają niewątpliwie innowacyjny charakter, ale na rezultaty przyjętych regulacji prawnych i instytucjonalnych należy poczekać.

## Literatura

- Białoń L., (red.), *Zarządzanie działalnością innowacyjną*, Warszawa 2010.
- Borodo A., *Finanse publiczne Rzeczypospolitej Polskiej*, Bydgoszcz, 2000.
- Daniluk M., *Podstawy finansów*, Warszawa 2005.
- Frąckiewicz-Wronki, (red.), *Zarządzanie publiczne – elementy teorii i praktyki*, Katowice 2009.
- Goryszewski R., Kotowska E., *Kontrola zarządcza i audyt wewnętrzny w sektorze publicznym, Postępy Techniki Przetwórstwa Spożywczego*, nr 1/2011.
- Hausner J., *Zarządzanie publiczne*, Warszawa 2008.
- Herd Ł., Marten de Jong, *Budżet zadaniowy jako narzędzie poprawy jakości rządzenia w Polsce, Sprawne Państwo. Program ERNST&JOUNG*, Warszawa 2011.
- Kłopotek A., (red.), *Zarządzanie w sektorze publicznym*, SGH, Warszawa 2009.
- Kotowska E., *Organizacja i funkcjonowanie sektora finansów publicznych. Zarządzanie. Teoria i praktyka*, 2012, nr 1 (5).
- Lubińska T., *Budżet zadaniowy w Polsce. Reorientacja z wydatkowania na zarządzanie pieniędzmi publicznymi*, Warszawa 2007.
- Lubińska T., *Nowe zarządzanie publiczne – skuteczność i efektywność. Budżet zadaniowy w Polsce*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2011.
- Nowak-Far A., (red.), *Finanse publiczne i prawo finansowe*, Warszawa 2011.
- Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji. Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności. Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju*. W-wa 11.01. 2013, S.4 mac.gov.pl/uploads/2013.
- Owsiak S., *Finanse publiczne, teoria i praktyka*, Warszawa 2009.
- Pakoński K., (red.), *Budżet zintegrowane zarządzanie finansami*, Warszawa 2000.
- Stelmach W., *Władza i kierowanie. Teorie i praktyka biurokracji*, 2010.
- Stelmach W., *Dażenia ku Efektywności kierowania [w:] W stronę marzeń*, Warszawa 2013.
- Sudol S., *Nauki o zarządzaniu, Węzłowe problemy i kontrowersje*, Wydawnictwo, Toruń 2007.

Ustawa budżetowa na rok 2013 z 25 stycznia 2013 r. (Dz.U. z 5 lutego 2013 r., poz 169).

Ustawa z dnia 17.grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U. z 2005 r., Nr 14, poz. 114 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r., prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2004 r., Nr 19, poz. 177, z późn. zm.).

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157, poz. 1240).

Wojciechowski E., *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2003.

Woźniak B., Postuła M., *Budżet zadaniowy metoda racjonalizacji wydatków*, Warszawa 2012.

Zalewski A., *Reformy sektora publicznego w duchu nowego zarządzania publicznego* [w:] *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2005.

[www.budzety-zadaniowy.com/baza\\_miernikow](http://www.budzety-zadaniowy.com/baza_miernikow)

#### KEY PROBLEMS OF MANagements IN PUBLIC SECTOR

##### **Abstract**

*The article concerns problems of public management. It takes attempt of explanation of legitimacy of rule of manager procedure in public sector that come from the concept of New Public Management (NPM) and processes of globalization. It concerns main area of consideration of strategic problem of management and managements with cancellation or accepted in Poland in legal regulation finance.*

**Key words:** *public management; strategic management; management finance; task budget.*