

Nowe zarządzanie publiczne

Ewolucja instytucji budżetu zadaniowego w Wielkiej Brytanii

Budżet zadaniowy w Wielkiej Brytanii, będący elementem nowego zarządzania publicznego, przez ostatnie 25 lat przeszedł kilka istotnych przeobrażeń. Celem opracowania jest analiza zmian, jakie zaszły w trakcie formowania obecnego modelu wydatkowania środków publicznych i sposobu kontroli wykonania budżetu zadaniowego. Zjednoczone Królestwo przyjęło wiele inspirujących rozwiązań, zachęcających do refleksji nad wprowadzeniem podobnych w Polsce.

PATRYCJA ZAWADZKA

Uwagi ogólne

Według literatury pierwszym krokiem, w którym rozpoczęto systemowe wdrażanie pomiarów skuteczności wydatkowania środków publicznych na realizację przez administrację państwową ściśle określonych zadań, były Stany Zjednoczone Ameryki Północnej. Uczyniono tak w następstwie prac

tzew. pierwszej komisji Hoovera, która połączyła informacje o wynikach decyzji budżetowych (1949 r.)¹. Metoda zarządzania finansami publicznymi, mająca na celu jak najbardziej efektywne wydatkowanie środków jest obecnie powszechnie wdrażana w większości krajów o rozwiniętej gospodarce rynkowej. Budżet zadaniowy (określany po angielsku terminami: *performance budgeting*, *performance based budgeting*, *out*

¹ *Report to the Congress on Budgeting and Accounting*, Hoover Commission, United States, COE 1949, 176-177. Szerzej m.in. A. Schick: *The road to PPB: The stages of budget reform*, "Public Administration Review", nr 26(4)/1966, s. 250 i n.; D. W. Williams, *Performance measurement and performance budgeting in the United States in the 1950s and 1960s*. Conference of the European Group of Public Administration, 2004, s. 7-8; cyt. za H.P. Nguyen, *Performance budgeting. Its rise and fall*, "Munich Personal RePEc Archive Paper", nr 9345/2007, s. 94. Zob. M. Sułek: *Programowanie gospodarczo-obronne*, Warszawa 2008, s. 194 i n.; U. Zawadzka-Pąg: [w:] *Prawne problemy konstrukcji i funkcjonowania budżetu zadaniowego we Francji*, red. E. Ruśkowski, Białystok 2010, s. 27-28.

*budgeting*², *output based budgeting*, *results budgeting*, *results-based budgeting*) jest planem finansowym uchwalanym na rok budżetowy, stosowanym na różnych poziomach podziału poszczególnych państw. Przyjęta ją w wielu krajach członkowskich Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) na początku lat 90. ubiegłego wieku. Jej istota polega na zbieraniu i opracowywaniu informacji o rezultatach osiągniętych przez administrację publiczną, wykorzystaniu tych danych w procedurze budżetowej oraz podczas decyzji o wydatkowaniu środków publicznych w kolejnych latach budżetowych. Zalecenia dotyczące jej wdrożenia wy stosowała m.in. Komisja Europejska³.

Zgodnie z powszechnie przyjętą definicją sformułowaną przez OECD, budżet zadaniowy jest formą budżetowania, która łączy wydatkowanie środków z mierzalnymi rezultatami⁴. Podstawą jest odpowiednie zdefiniowanie zadań, mające na celu osiągnięcie uprzednio określonych celów. To metoda polegająca na powiązaniu

informacji dotyczącej efektów z budżetem⁵. Pomiar realizacji tych zadań następuje na podstawie wcześniej określonych mierników. Budżetowanie zadaniowe przyjęło się jako elastyczny termin oznaczający łączenie informacji zadaniowych i budżetowania w sektorze publicznym⁶. Wyróżnia się trzy kategorie (stadia) praktycznego wykorzystania informacji efektywnościowej w ramach gospodarki budżetowej, tj. budżet prezentacyjny (*presentational performance budgeting*); planowanie wydatków oparte na informacjach efektywnościowych (*performance-informed budgeting*) oraz planowanie bezpośrednio (kalkulatywne) na podstawie osiągniętych wyników⁷ (*direct (formula) performance budgeting*). W Polsce budżet zadaniowy na obecnym etapie ma przede wszystkim charakter informacyjny, natomiast w założeniu ma być rozwijany w kierunku informacji o efektywności.

Planowanie zadaniowe oddziałuje na przejrzystość finansów publicznych i pomaga ukazać, jakie cele rzeczywiście osiąga się za pieniądze podatników⁸. Nie budzi

² W przeciwieństwie do tradycyjnego budżetu, określanego w krajach anglosaskich mianem *input budgeting*, zakładającego co do zasady równy podział środków publicznych (E. Juchniewicz, *Budżet zadaniowy*, [w:] *Podstawy finansów i prawa finansowego*, red. A. Drwiłło, wyd. 3, Warszawa 2018, s. 413).

³ Szerzej: *Budżet zadaniowy w administracji publicznej*, M. Postuła, P. Perczyński (red.), Warszawa 2010, s. 22 i n.

⁴ OECD *Budget Practices and Procedures Survey*, OECD, Paris 2006, s. 26.

⁵ A. Mielcarz: *Modernizacja budżetowania zadaniowego (GPRAMA) jako działanie podejmowane przez administrację prezydenta Obamy w celu racjonalizacji finansów publicznych w Stanach Zjednoczonych*, [w:] *Budżet zadaniowy metodą racjonalizacji wydatków*, B. Woźniak, M. Postuła (red.), Warszawa 2012, s. 173.

⁶ T. Curristine: *Government performance: lessons and challenges*, "OECD Journal on Budgeting", No. 5(1)/2005, s. 127-151; A. Schick: *The performing state: reflection on an idea whose time has come but whose implementation has not*, "OECD Journal on Budgeting", No. 3(2)/2003, s. 71-103; A. Schick, *The metamorphoses of performance budgeting*, "OECD Journal on Budgeting" 2014, No. 13(2)/2014, s. 1-31.

⁷ M. Postuła: *Budżet zadaniowy w Polsce – osiągnięcia i wyzwania*, "Studia Biura Analiz Sejmu", nr 1(33)/2013, s. 60 i cyt. tam *Performance Budgeting in OECD countries*, T. Curristine (red.), OECD, Paris 2007. Zob. także *Budget Review: Germany*, "OECD Journal On Budgeting" 2014, Vol. 2, <www.Budget-Review-Germany.pdf (oecd.org)>, s. 39.

⁸ Szerzej: T. Lubińska (red.), *Nowe zarządzanie publiczne – skuteczność i efektywność. Budżet zadaniowy w Polsce*, Warszawa 2009.

wątpliwości, że budżetowanie jest procesem politycznym⁹ i decyzje są podejmowane przy uwzględnieniu określonych celów.

Element nowego zarządzania publicznego

W Europie wdrażanie budżetu zadaniowego pozostawało pod wpływem rozwiązań z zakresu polityki biznesowej. Początkowo określano je mianem nowego zarządzania publicznego¹⁰ (ang. *New Public Management* – NPM), a obecnie rozwijane jest jako koncepcja współzarządzania¹¹. Oznacza ona przejście od administrowania, bazującego na sztywnych procedurach i wpływach politycznych (tzw. model biurokratyczny), do zarządzania opartego na ekonomicznej ocenie efektywności działania i wykorzystaniu mechanizmów rynkowych (tzw. model menedżerski)¹².

Do Wielkiej Brytanii należy niewątpliwie pierwszeństwo we wprowadzaniu rozwiązań zaliczanych dzisiaj do nowego publicznego zarządzania. Zainicjował je w 1979 r. rząd Margaret Thatcher, odwołując się do doktryny ekonomicznej Johna M. Keynesa i przyjmując program ekonomiczny Nowy wymiar (*The New Right*), oparty na ideach wolnego rynku Friedricha A. Hayeka i Milтона Friedmana¹³.

Przegląd wydatków

W Wielkiej Brytanii praktyczne zastosowanie budżetu zadaniowego ma miejsce od ponad dwóch dekad. W 1997 r. do władzy doszła Partia Pracy (*Labour Party*), której przewodził Tony Blair. Niedługo po zmianie gabinetu, w 1998 r., opracowano pierwszy Przegląd wydatków (*Spending Review* – dalej jako SR), który w formie białej księgi został wydany pod nazwą „Całościowego przeglądu wydatków – nowe plany wydatków publicznych 1999–2002” (*Comprehensive Spending Review. New Public Spending Plans 1999–2002* – CSR)¹⁴. Przyjmuje się, że od tego momentu w Wielkiej Brytanii funkcjonuje budżet zadaniowy¹⁵. We wstępie białej księgi z 1998 r. napisano, że celami nowoutworzonego rządu było przede wszystkim: podniesienie standardów w szkołach, odbudowa systemu służby zdrowia (*National Health Service* – NHS), poprawa transportu publicznego i walka z przestępczością, „aby Wielka Brytania była lepszym miejscem do życia”¹⁶.

Biała księga miała charakter programowy, dotyczyła wszystkich obszarów funkcjonowania państwa. Wyznaczała priorytety dla rządu, określając cele strategiczne oraz trzyletnie plany limitów środków dla

⁹ R. Raudla: *Performance Budgeting* [w:] *Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance*, red. A. Farazmand, Springer 2018, s. 4535.

¹⁰ Szerzej: J. Supernat, *Administracja publiczna w świetle koncepcji New Public Management*, Wrocław 2005.

¹¹ K. Marchewka-Bartkowiak: *Nowe zarządzanie publiczne*, „Infos” Biuro Analiz Sejmowych, nr 18/2014, s. 1.

¹² *ibid.*

¹³ J. Supernat, *Administracja publiczna w świetle koncepcji New Public Management*, w: *Jednostka, państwo, administracja. Nowy wymiar*, red. E. Ura, Rzeszów 2004, s. 269.

¹⁴ <<https://www.gov.uk/government/publications/comprehensive-spending-review-1998>>

¹⁵ B. Gostomczyk, *Budżet zadaniowy w wybranych krajach Unii Europejskiej*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Finanse. Rynki Finansowe. Ubezpieczenia”, nr 53/2012, s. 471.

¹⁶ T. Blair, *Comprehensive Spending Review. New Public Spending Plans 1999-2002*, London 1998, s. 4.

poszczególnych departamentów (resortów). W dokumencie przedstawiono również ogólne plany dla każdego departamentu na najbliższe trzy lata oraz nowe, strategiczne podejście do wydatków publicznych. Każdemu z wyznaczonych obszarów przypisano szczegółowe umowy o świadczenie usług publicznych (*public service agreements* – PSAs). Dotyczyły sposobu wydatkowania przekazywanych poszczególnym departamentom całkowitych kwot, ze wskazaniem przedmiotu umowy, pożądaných wyników i celów, które te jednostki zgodziły się osiągnąć. Umowy o świadczenie usług publicznych były zawierane między departamentami a Ministerstwem Skarbu. Cele strategiczne od tego czasu były określane w Przeglądzie wydatków i wyrażane w postaci umów o świadczenia publiczne. Umowy te zawierano obligatoryjnie, zgodnie z odgórnym planem. Stanowiły dla departamentów zobowiązanie do wykonania określonego zakresu usług. Podpisanie umów było koordynowane przez Ministerstwo Skarbu, które współuczestniczyło w ustalaniu wymogów dotyczących efektywności (priorytetów, celów strategicznych i operacyjnych). Wskazywało też rezultaty, jakie miały być osiągnięte w wyniku zaplanowanych wydatków. Już na samym początku przygotowano 600 umów. Kolejne określały nowy przedmiot wydatkowania środków publicznych oraz wymierne cele dotyczące wydajności i skuteczności.

Dokumentami, które doprecyzowywały umowy o świadczenia publiczne były

ministerialne: dokumenty inwestycyjne, plany dostarczania usług, a także tzw. noty techniczne. Przeprowadzone w tym okresie kontrole wydatkowania środków publicznych miały miejsce przede wszystkim na podstawie corocznych raportów z wykonania założonych celów, przygotowywanych wiosną i przedstawianych parlamentowi. Uzupełnienie stanowił jesienny raport wykonania. Wadą tego systemu było ustalanie celów, mierników i sporządzanie raportów jedynie przez rząd, co mogło doprowadzić do braku obiektywizmu w dokonaniu oceny z realizacji, dlatego analizy planów wykonania przeprowadza również w ramach audytu zewnętrznego odpowiednik polskiej Najwyższej Izby Kontroli – Krajowy Urząd Kontroli (*National Audit Office* – NAO)¹⁷.

Kolejny etap przemian budżetu zadaniowego w Wielkiej Brytanii otworzyła druga kadencja T. Blaira, tj. rok 2001, w którym postawiono na zwiększenie efektywności umów i utworzono w Urzędzie Rady Ministrów specjalną rządową jednostkę zarządzającą *Prime Minister's Delivery Unit* (PMDU). Stała się ona ważną instytucją planowania zadaniowego.

Po zmianie władzy w maju 2010 r. rząd koalicyjny (Partii Konserwatywnej i Liberalnych Demokratów) zniósł umowy o świadczenie usług publicznych oraz PMDU i wprowadził Plany reform strukturalnych (*The Structural Reform Plans*)¹⁸. Opracowano wówczas także departamentowe

¹⁷ Niniejszy akapit – zob. B. Gostomczyk, *Budżet zadaniowy...*, op.cit., s. 471.

¹⁸ N. Panchamia, P. Thomas, *Public Service Agreements and the Prime Minister's Delivery Unit*, Institute for Government, case study. pdf <<https://instituteforgovernment.org.uk>>, s. 2-4.

plany biznesowe (*Departmental Business Plans*)¹⁹, które stanowiły przejaw poglądu, że rząd nie może zobowiązać się do wyników (*outcomes*), a jedynie do nakładów (*inputs*). Od czasu ich pierwszej publikacji, departamentowe plany biznesowe były kilkakrotnie aktualizowane. Miało to umożliwić poszczególnym departamentom dodawanie nowych działań lub usuwanie nieaktualnych. Choć zlikwidowano PMDU, to jej pracownicy (i te same narzędzia stosowane) działają nadal w Jednostce Wdrożeniowej.

Kontrola wydatkowania środków publicznych

Podstawą kontroli wydatkowania środków publicznych w Wielkiej Brytanii jest przywołany wcześniej Przegład wydatków, który sporządza się – odpowiednio – na okres dwu- lub trzyletni. Określa on limity wydatków dla poszczególnych departamentów. Ściśle związane z nim były również wspomniane wyżej umowy o świadczenia publiczne (PSAs). Przyjęty model odzwierciedla naczelną dyrektywę *value for money* (dosłownie: wartość za pieniądze), której istotą jest uzyskiwanie jak najlepszych realnych efektów końcowych (*outcomes*) wydatkowania środków publicznych (efektywność i skuteczność) w odniesieniu do poniesionych kosztów (*resources*). Wartości

są wyrażone w formie kwotowej albo ilościowej (np. liczba porad, liczba odpowiedzi na skargi, liczba odebranych połączeń telefonicznych wyrażonych w GBP). Przez kategorię „wytwórczości” (*outputs*) rozumie się produkty końcowe, towary lub usługi wytworzone przez organizację w celu dostarczenia do konsumenta (np. liczba skutecznych zabiegów medycznych albo operacji). Wyniki (*outcomes*) to wpływ lub konsekwencje działań rządu dla społeczności lub jednostki, zwykle odzwierciedlające to, co stara się osiągnąć (np. dłuższa średnia długość życia, lepszy stan zdrowia obywateli)²⁰.

Warto wskazać, że w Wielkiej Brytanii kierownicy agencji rządowych są zatrudniani na podstawie umów i wynagradzani odpowiednio do osiągniętych wyników i zwalniani, jeżeli wyniki nie są odpowiednio dobre²¹. Ponoszą zatem odpowiedzialność za realizację określonych z góry celów²². Efekty wydatkowania środków publicznych ocenia się nie tylko przez pryzmat jakości usług świadczonych przez administrację publiczną, ale także na podstawie tego, czy korzystnie wpływają na życie obywateli. Różnice pomiędzy *outputs*, tj. świadczeniem usług, i *outcomes*, czyli wpływem usług na jakość życia, eksponuje się bardzo mocno, dając pierwszeństwo „produkcji” usług²³.

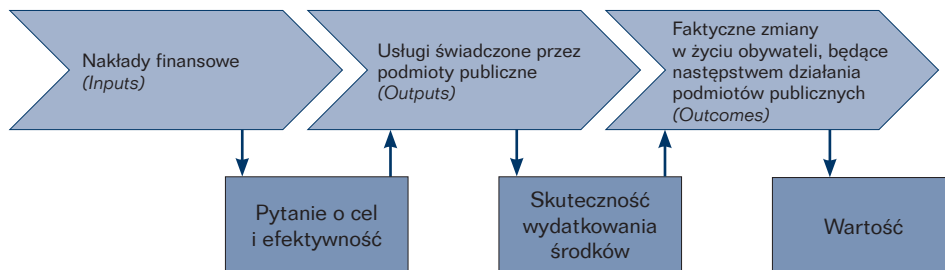
¹⁹ Ibid., s. 9. i cyt. tam Stephen, J., Bouchal, P., D. Bull, *Annual commentary and analysis on the size, shape and performance of Whitehall*, Institute for Government, „Whitehall Monitor” August 2013, s. 57-66.

²⁰ Z. Noman, *Performance Budgeting in the United Kingdom*, „OECD Journal on Budgeting” nr 1/2008, s.2.

²¹ Podobna sytuacja ma miejsce w Nowej Zelandii. J. Supernat: *Administracja publiczna w świetle koncepcji New Public Management*, [w:] *Jednostka, państwo...*, op.cit., s. 469 i cyt. tam D. F. Kettl: *The Global Revolution in Public Management: Driving Themes, Missing Links*, „Journal of Policy Analysis and Management”, nr 3/1997, s. 448.

²² A. Shan, C. Shen, *A Primer on Performance Budgeting*, Bank Światowy, <www.siteresources.worldbank.org>.

²³ *ibid.* Tak też w Nowej Zelandii.

Rysunek 1. Schemat brytyjskiego modelu „wartość za pieniądze” (*Value for money*)

Źródło: Opracowanie własne.

Koncepcja wyraźnie koresponduje z definicją budżetu zadaniowego według Banku Światowego, według której jest to rodzaj budżetu zawierającego cele, koszty programów i związane z nimi działania. Realizacja działań umożliwi osiągnięcie celów i rezultatów oraz świadczenie usług zaplanowanych osobno dla każdego programu. Na budżet zadaniowy składają się:

- cele programów;
- środki (ang. *inputs*) – dochody, które przyczyniają się do wytworzenia produktów i świadczenia usług;
- produkty (ang. *outputs*) – rezultaty mierzone w perspektywie krótkoterminowej (tj. dobra i usługi wytworzone lub świadczone przez administrację publiczną);
- rezultaty (ang. *outcomes*) – efekty i konsekwencje działań publicznych na rzecz społeczeństwa mierzone w perspektywie długoterminowej;

- zasięg – liczba osób, które coś zyskały lub straciły na skutek realizacji danego programu²⁴.

Kolejny etap kształtowania się obowiązującego modelu budżetu zadaniowego w Wielkiej Brytanii wyznaczył rok 2001. Opublikowano w nim „Ramy informacji o wynikach” (*Framework for Performance Information*²⁵). Dokument stanowił efekt prac Ministerstwa Skarbu, Urzędu Rady Ministrów, Krajowego Urzędu Kontroli, Komisji Audytu i Urzędu Statystyk Krajowych. Dokument dotyczący doskonalenia budżetu zorientowanego na rezultaty budżetu zadaniowego został zmieniony w 2017²⁶, a następnie wydany w 2019 roku w formie „Ram wartości publicznej i dodatkowych wytycznych” (*Public Value Framework and supplementary guidance*)²⁷. Stanowi praktyczne narzędzie do zrozumienia, w jaki sposób środki publiczne powinny być wydatkowane w celu realizacji określonej polityki lub projektu.

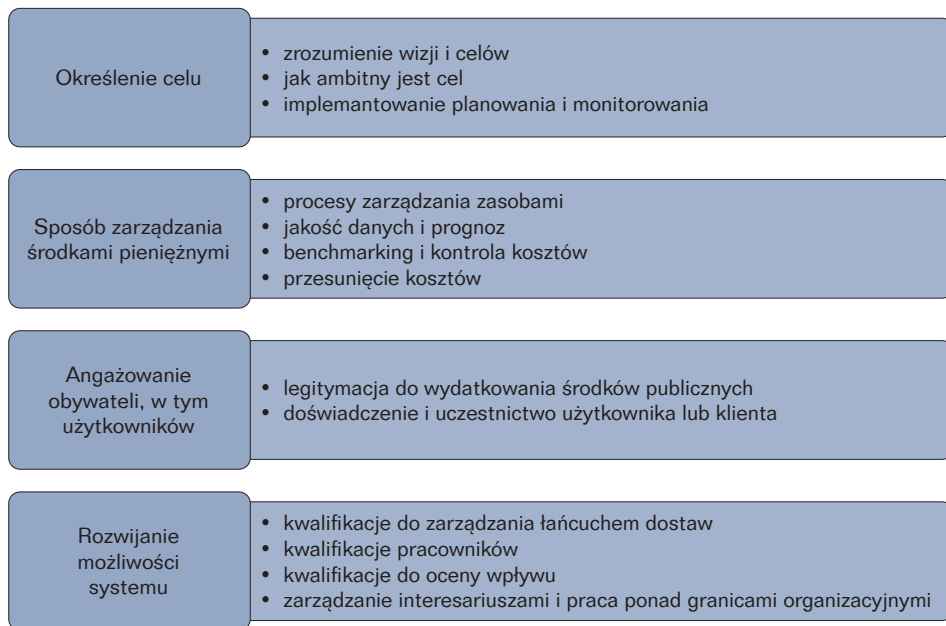
²⁴ A. Shan, C. Shen, *A Primer on...*, op.cit., s. 2–3.

²⁵ *Choosing the Right FABRIC: A Framework for Performance Information*, London 2001.

²⁶ Początkowo opublikowany w 2017 r. jako część Raportu Sir Michaela Barber’a ‘*Delivering better outcomes for citizens: practical steps for unlocking public value*’.

²⁷ *The Public Value Framework: with supplementary guidance*, HM Treasury, London 2019, Public Value Framework with supplementary guidance, <<https://publishing.service.gov.uk>>.

Rysunek 2. **Struktura Ram wartości publicznej** (*Public Value Framework*)



Źródło: Opracowanie Opracowanie własne na podstawie *The Public Value Framework with supplementary...*, s. 6.

Główne kryteria wpływające na tzw. wartość publiczną zostały pogrupowane w ramach czterech filarów tworzących strukturę ramową. Powinny być one kolejno rozważane przed wydatkowaniem środków publicznych (rys. 2).

Filar pierwszy – „osiąganie rezultatów” – koncentruje się na określeniu celu. Należy wskazać, jakie nadrzędne cele chce osiągnąć organ publiczny oraz jak będzie monitorował dążenie do ich pełnej realizacji. Filar drugi jest związany z zarządzaniem nakładami finansowymi. Obejmuje zadania dotyczące zarządzania środkami publicznymi. Filar trzeci to angażowanie obywateli, w tym potencjalnych użytkowników. Stanowi przejaw potrzeby

przekonania podatników o wartości dostarczanej przez wydatkowanie środków publicznych. Dąży się do zaangażowania użytkowników usług. Filar czwarty dotyczy tzw. rozwijania zdolności systemu. W jego ramach podkreśla się długoterminową stabilność projektu oraz znaczenie zarządzania nim.

W ramach każdego z czterech filarów przewidziano krótki wykaz pytań, które mają pomóc podmiotom publicznym określić zasadność i wysokość wydatkowania środków publicznych, jak też przeanalizować wiele potencjalnych scenariuszy postępowania z nim – od powzięcia decyzji do finalizacji projektu bądź zadania. Najistotniejsze są jednak wskazówki

dotyczące sposobu dokonania oceny obszaru wydatków²⁸.

Jak już wskazano, ważnym elementem rozliczania budżetu zadaniowego w Wielkiej Brytanii są Przeglądy wydatków. Aktualny Spending Review 2020 (SR 2020)²⁹ ustala budżety departamentów na lata 2021–22. Określeniu celów związanych z wydajnością na początku cyklu budżetowego wymaga następnie raportowania wyników ich realizacji i zakresu, w jakim cele zostały osiągnięte po zakończeniu roku budżetowego. Oczekuje się, że tego typu model przyczyni się do zwiększania świadomości i pozwoli najlepiej zobrazować, ile rzeczywiście kosztują poszczególne programy podejmowane przez rząd oraz jakie korzyści przynoszą.

Zarządzanie środkami publicznymi

Aspekty podmiotowe i przedmiotowe

Nie budzi wątpliwości, że podmioty sektora publicznego powinny mieć dobrej jakości mechanizmy zarządzania wewnętrznego oraz należyte zarządzanie środkami publicznymi. Odpowiednie delegowanie zadań i skuteczne mechanizmy sprawozdawczości wewnętrznej powinny zapewniać możliwość śledzenia prawidłowej realizacji zadań. Nacisk kładziony jest zwłaszcza na dobre praktyki dotyczące pozyskiwania i zarządzania zasobami oraz aktywami; sferę zatrudniania i zarządzania personelem; powstrzymywanie

marnotrawstwa, oszustw i innych nadużyć. Szczególne obowiązki w zakresie sprawozdawczości ma administracja rządowa, zwłaszcza wobec parlamentu³⁰.

Realizacja każdego projektu finansowanego ze środków publicznych wymaga indywidualnego podejścia i analizy towarzyszących mu okoliczności. W opracowanym przez Ministerstwo Skarbu dokumencie „Zarządzanie środkami publicznymi” *Managing Public Money* (maj 2021)³¹, przedstawiono listę kontrolną pytań, na które należy odpowiedzieć wydatkując środki publiczne (patrz tabela 1, s. 101). Powinna znajdować zastosowanie nie tylko na szczeblu centralnym, ale we wszystkich jednostkach wydających fundusze publiczne.

Istotną rolę odgrywają o informacje o wynikach (*performance information*). Odnoszą się do cyklicznych danych opisujących produkty i wyniki programów publicznych oraz organizacji wydatkowania środków publicznych³². Nierzadko są generowane przez systemy komputerowe i w ramach szczególnego rodzaju procesów mających na celu wytworzenie takich informacji. Tak wytworzone „produkty” stanowią rezultat realizacji programów rządowych i obietnic politycznych.

Wnioski

Budżetowanie zadaniowe nieustannie stoi przed kilkoma podstawowymi wyzwaniami. Po pierwsze, trudno jest mierzyć

²⁸ *The Public Value Framework...*, op.cit., s. 10.

²⁹ *Spending Review 2020, Presented to Parliament by the Chancellor of the Exchequer by Command of Her Majesty*, November 2020, CP 330, Red Book Proof of Concept, <www.publishing.service.gov.uk>.

³⁰ *Managing Public Money*, HM Treasury, May 2021, <https://MPM_Spring_21_without_annexes_180621.pdf>, s. 20.

³¹ *ibid.*, s. 31.

³² Zob. C. Pollitt: *Performance information for democracy the missing link?*, „Evaluation” nr 12/2006.

Tabela 1. Czynniki, które należy rozpatrzyć planując poszczególne rodzaje polityki lub projekty zgodnie z „Zarządzaniem środkami publicznymi”

PLANOWANIE:

Czy propozycja została oceniona pod kątem alternatywnych opcji, włącznie z powstrzymaniem się od działania?

Czy przed pełnym wdrożeniem należy przeprowadzić testy pilotażowe?

Czy sposób zarządzania jest uzgodniony i jasno udokumentowany? Czy wszystkie szanse i ryzyka były systemowo rozważone? Czy proces zmian jest odporny na ewentualne niepowodzenia? Jakie nieprzewidziane okoliczności mogą się pojawić?

Czy zamierzona interwencja jest proporcjonalna do zidentyfikowanej potrzeby?

Jakie standardy powinny zostać osiągnięte? Jak będzie monitorowana i szacowana wydajność?

Czy wniosek można uprościć bez utraty funkcjonalności?

Jeżeli jest zaangażowany partner (partnerzy), to czy podział obowiązków jest odpowiedni?

Czy proponowane rozwiązanie będzie wydajne, efektywne i zapewni dobry stosunek jakości do ceny?

Czy polityka jest zrównoważona w najszerszym tego słowa znaczeniu? Czy powinna zawierać klauzulę wygaśnięcia?

Czy planowana działalność spełnia wysokie standardy uczciwości, integralności i rzetelności?

Czy projekt przyniesie pożądany rezultat w stosunku do nakładów czasowych i kosztów?

Czy księgowy ocenia inicjatywę jako zgodną ze standardami sektora publicznego?

URUCHAMIANIE:

Czy jest wymagana wcześniejsza zgoda? Jeśli tak, to jaka?

Jak będzie funkcjonowało zarządzanie wewnętrzne i delegowanie? Czy to będzie efektywne? Czy to jest przejrzyste? Czy powinien za nie odpowiadać urzędnik wyższego stopnia?

Czy jest odpowiednie ustawodawstwo? Jeżeli nie, to co jest potrzebne, żeby działanie było zgodne z prawem?

W jaki sposób projekt będzie finansowany? Czy są środki na pokrycie szacowanych wydatków? Czy należy pobierać opłaty w celu sfinansowania usługi? Czy opłaty są zgodne z prawem?

Czy proponowane działanie należy do kompetencji osób oddelegowanych z departamentu?

Jakie techniki finansowe zostaną wykorzystane do wdrożenia, wykonywania i eksploatacji projektu?

Czy techniki zarządzania projektami i programami mogą być przydatne?

W jaki sposób planowane nowe rozwiązania będą monitorowane i jak będzie mierzona wydajność?

W jaki sposób informacja zwrotna będzie wykorzystana do poprawy wyników (*outcomes*)?

Czy projekt zapobiega nadużyciom i przeciwdziała oszustwom? Jakie zabezpieczenia (środki ostrożności) są potrzebne?

Czy oszacowano ryzyko oszustwa?

Jak będą monitorowane ryzyka towarzyszące wydatkowaniu środków?

Jaka interwencja będzie możliwa, jeżeli sprawy potoczą się w niezaplanowany sposób?

Czy byłoby możliwe szybkie odzyskanie sprawności w wyniku nieszczęśliwych wypadków?

ODPOWIEDZIALNOŚĆ:

W jaki sposób parlament powinien być informowany o projekcie i na bieżąco o postępach?

Jakie cele zostaną wykorzystane? Czy ich zakres jest wystarczająco określony?

Czy wymagany jest dostęp publiczny? W jakiej formie?

Czy polityka lub usługa są uczciwe i obiektywne?

Czy administrowanie będzie otwarte, przejrzyste i przystępne?

Czy powinny istnieć standardy klienta? W jaki sposób skargi są wykorzystywane do poprawy wydajności?

Czy należy poczynić ustalenia dotyczące rekompensaty w sytuacji nieprawidłowej dostawy?

Czy wymagane są szczególne procedury dotyczące egzekwowania wykonania projektu? Czy będą adekwatne? Jeśli tak, czy jest to proporcjonalne?

Czy jest potrzebny mechanizm odwoławczy?

Czy są potrzebne dodatkowe regulacje prawne?

WYCIĄGANIE WNIOSKÓW:

Jakie ustalenia dotyczące audytu (wewnętrznego lub zewnętrznego) są zamierzone?

Jakie informacje o aktywności zostaną opublikowane? W jaki sposób i jak często?

Kiedy i w jaki sposób polityka lub projekt zostaną ocenione w celu oszacowania kosztów i korzyści oraz podjęcia decyzji, czy powinny być kontynuowane, dostosowane, zastąpione, czy zaniechane?

Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Managing Public Money*.

wyniki w sektorze publicznym. Można porównywać poszczególne okresy sprawozdawcze, ale przeważnie nie dadzą one odpowiedzi na pytanie o efektywność wydatkowania środków publicznych. Po drugie, efektywne zarządzanie środkami publicznymi powinno wynikać z połączenia rzetelnych informacji o realizacji zadań, pomiarów wydajności. Właściwa realizacja budżetu zadaniowego wymaga prawidłowego zdefiniowania celu wydatkowania publicznych funduszy, raportowania oraz kontroli wykonywania oraz wykonania. Informacja o wynikach nie rozwiąże problemów, które są spowodowane brakiem efektywnej realizacji zadań. Po trzecie, zmiany w budżecie zadaniowym w Wielkiej Brytanii wskazują, że podstawowe znaczenie mają jasno określone cele.

Po czwarte, bardzo ważne jest zaangażowanie właściwych pracowników do konkretnych zadań oraz opisanie, w jaki sposób poszczególne osoby pomagają wykonywać je i osiągać pożądane efekty. W sytuacji, gdy zarządzający środkami publicznymi wiedzą, że wysokość ich budżetu zależy od wyników, mają motywację do efektywniejszej pracy.

Omówiona w artykule ewolucja budżetu zadaniowego ukazuje, że w ciągu ostatniego ćwierćwiecza rzetelne wydatkowanie środków publicznych w Wielkiej Brytanii było wyzwaniem dla poszczególnych rządów. Budżetowanie na podstawie nakładów, zwłaszcza bardzo szczegółowej klasyfikacji budżetowej, w większości powoduje marnowanie środków publicznych. Precyzyjna odpowiedź na pytanie: do zrealizowania

jakich celów dążą organy publiczne, pozwala określić priorytety finansowania różnych zadań i wybrać najlepszy sposób wydatkowania. Interesującym przykładem odgórnego określenia celów dla poszczególnych departamentów w Wielkiej Brytanii były umowy o świadczenie usług społecznych. Zbytняя centralizacja w kontekście budżetu zadaniowego nie jest jednak efektywnym rozwiązaniem.

W Polsce – w ramach budżetu zadaniowego – dysponujemy obecnie klasyfikacją zadań oraz bazą mierników wykonania zadań i nie budzą one dużych kontrowersji. Działania kontrolne NIK wykazały, że w Polsce w ostatnich latach Minister Finansów dobrze określał cele, jak również mierniki w ramach budżetu zadaniowego³³. Przeprowadzona w artykule analiza prowadzi do wniosku, że dużą pomocą dla dysponentów w zakresie celowego i efektywnego wydatkowania środków budżetowych może być lista czynników (okoliczności), które należy rozpatrzyć planując wydatki. Wzorem może być ta z dokumentu „Zarządzanie środkami publicznymi”. Podkreślić należy, że okoliczności, które dysponent powinien zweryfikować,

powinny odnosić się nie tylko do etapu planowania, ale i uruchamiania projektu. Musi on też wyciągać wnioski na przyszłość, by efektywniej wydatkować środki publiczne i stanowić lepsze prawo (i to zarówno na szczeblu centralnym, jak i samorządowym, a także plany finansowe jednostek sektora finansów publicznych). Budżet zadaniowy powinien być formą zarządzania przez określanie celów i wydatkowanie środków publicznych w sposób efektywny, przejrzysty i gospodarny. Powierzenie konkretnych zadań ściśle określonym osobom, które ponoszą odpowiedzialność za sposób ich realizacji to warunek *sine qua non* prawidłowego wydatkowania środków. Budżet zadaniowy powinien być bowiem ukierunkowany na efektywne wykonywanie świadczeń dla społeczeństwa.

prof. dr hab. PATRYCJA ZAWADZKA
Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii,
Uniwersytet Wrocławski,
członek Kolegium NIK w latach 2018–2021
ORCID: 0000-0003-3044-5783

³³ Zob. *Informacja o wynikach kontroli: Planowanie i realizacja zadaniowego układu wydatków w kontekście reformy systemu budżetowego*, KBF.430.0152020, nr ewid. 161/2020/P/19/008/KBF, Departament Budżetu i Finansów NIK, Warszawa 2020, s. 13; wcześniej mierniki były w bardzo dużym stopniu niejednorodne – zob. *kontrola budżetu zadaniowego: Informacja o wynikach kontroli: Wdrażanie budżetu państwa w układzie zadaniowym – ocena procesów: planowania, monitorowania i sprawozdawczości*, KAP-4101-01/2011, nr ewid. 27/2012/P/11/001/KAP, NIK, Warszawa 2011, s. 10.

Słowa kluczowe: budżet zadaniowy, Wielka Brytania, informacja o wynikach, kontrola wydatków publicznych, zarządzanie środkami publicznymi

Bibliografia:

1. *Budget Review: Germany*, "OECD Journal on Budgeting" 2014, Vol. 2, Budget-Review-Germany.pdf (oecd.org)
2. *Choosing the Right FABRIC: A Framework for Performance Information*, London 2001.
3. T. Curristine (red.), *Performance Budgeting in OECD countries*, OECD, Paris 2007.
4. T. Curristine: *Government performance: lessons and challenges*, "OECD Journal on Budgeting", nr 5/2015.
5. B. Gostomczyk: *Budżet zadaniowy w wybranych krajach Unii Europejskiej*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Finanse. Rynki Finansowe. Ubezpieczenia”, nr 53/2012.
6. <<https://www.gov.uk/government/publications/comprehensive-spending-review-1998>>.
7. *Informacja o wynikach kontroli: Planowanie i realizacja zadaniowego układu wydatków w kontekście reformy systemu budżetowego*, KBF.430.0152020, nr ewid. 161/2020/P/19/008/KBF, Departament Budżetu i Finansów NIK, Warszawa 2020.
8. *Informacja o wynikach kontroli: Wdrażanie budżetu państwa w układzie zadaniowym – ocena procesów: planowania, monitorowania i sprawozdawczości*, Kontrola P/11/001, KAP-4101-01/2011, nr ewid. 27/2012/P/11/001/KAP, NIK, Warszawa 2011.
9. E. Juchniewicz: *Budżet zadaniowy*, [w:] *Podstawy finansów i prawa finansowego*, red. A. Drwiłło, wyd. 3, Warszawa 2018.
10. F. Kettl D., *The Global Revolution in Public Management: Driving Themes, Missing Links*, "Journal of Policy Analysis and Management", nr 3/1997.
11. T. Lubińska (red.): *Nowe zarządzanie publiczne – skuteczność i efektywność. Budżet zadaniowy w Polsce*, Warszawa 2009.
12. *Managing Public Money*, HM Treasury, May 2021, <https://MPM_Spring_21__without_annexes_180621.pdf>.
13. K. Marchewka-Bartkowiak: *Nowe zarządzanie publiczne*, „Infos” Biuro Analiz Sejmowych, nr 18/2014.
14. A. Mielcarz, *Modernizacja budżetowania zadaniowego (GPRAMA) jako działanie podejmowane przez administrację prezydenta Obamy w celu racjonalizacji finansów publicznych w Stanach Zjednoczonych*, [w:] *Budżet zadaniowy metodą racjonalizacji wydatków*, B. Woźniak, M. Postuła (red.), Warszawa 2012.
15. H. P. Nguyen: *Performance budgeting. Its rise and fall*, "Munich Personal RePEc Archive Paper", nr 9345/2007
16. Z. Noman: *Performance Budgeting in the United Kingdom*, "OECD Journal on Budgeting", Vol. 8, nr 1/2008.
17. *OECD Budget Practices and Procedures Survey*, OECD, Paris 2006.
18. N. Panchamia, P. Thomas: *Public Service Agreements and the Prime Minister's Delivery Unit*, Institute for Government, <<https://instituteforgovernment.org.uk>>.
19. C. Pollitt: *Performance information for democracy the missing link?*, "Evaluation", nr 12/2006.
20. M. Postuła: *Budżet zadaniowy w Polsce – osiągnięcia i wyzwania*, "Studia Biura Analiz Sejmu", nr 1/2013.
21. M. Postuła, Perczyński P. (red.): *Budżet zadaniowy w administracji publicznej*, Warszawa 2010.
22. R. Raudla: *Performance Budgeting*, [w:] *Global Encyclopaedia of Public Administration, Public Policy, and Governance*, red. A. Farazmand, Springer 2018.

23. *Report to the Congress on Budgeting and Accounting*, Hoover Commission, United States, COE 1949, 1767.
24. A. Schick, *The performing state: reflection on an idea whose time has come but whose implementation has not*, "OECD Journal on Budgeting", nr 3/2003.
25. A. Schick: *The metamorphoses of performance budgeting*, "OECD Journal on Budgeting", nr 13/2014.
26. A. Schick A., *The road to PPB: The stages of budget reform*, "Public Administration Review", nr 26/1966.
27. A. Shan, C. Shen: *A Primer on Performance Budgeting*, Bank Światowy.
28. *Spending Review 2020, Presented to Parliament by the Chancellor of the Exchequer by Command of Her Majesty*, November 2020, CP 330.
29. J. Stephen, P. Bouchal, D. Bull: *Annual commentary and analysis on the size, shape and performance of Whitehall*, Institute for Government, "Whitehall Monitor" August 2013.
30. Sułek M., *Programowanie gospodarczo-obronne*, Warszawa 2008.
31. J. Supernat: *Administracja publiczna w świetle koncepcji New Public Management*, Wrocław 2005.
32. J. Supernat: *Administracja publiczna w świetle koncepcji New Public Management*, [w:] *Jednostka, państwo, administracja. Nowy wymiar*, red. E. Ura, Rzeszów 2004, s. 469
33. *The Public Value Framework: with supplementary guidance*, HM Treasury, London 2019.
34. Williams D. W., *Performance measurement and performance budgeting in the United States in the 1950s and 1960s. Conference of the European Group of Public Administration*, 2004.
35. U. Zawadzka-Pąk, [w:] *Prawne problemy konstrukcji i funkcjonowania budżetu zadaniowego we Francji*, red. E. Ruśkowski, Białystok 2010.

ABSTRACT

Evolution of Performance Budgeting in the United Kingdom – New Public Management

The history of performance budgeting in the United Kingdom, as an element of public management, dates back to 1998 when the "Expenditure Review" White Paper was elaborated. Within each department established in the state, an obligation was introduced to sign specific contracts for public services. The article also discusses the way for implementing the "value for money" directive and the documents that now provide the framework for effective public funds management. The main criteria that have an impact on the so called public value have been grouped within four pillars that constitute the framework. The areas indicated should be subject to consecutive analyses before budgetary money spending. The article also presents the paper of the Treasury of May 2021 entitled *Managing Public Money*, which contains, among other, a checklist with questions that should be answered before projects financed with public funds are implemented.

Prof. Patrycja Zawadzka, PhD, Faculty of Law, Administration and Economy, University of Wrocław, Member of the NIK Council in 2018–2021

Key words: performance budget, United Kingdom, pronouncement on audit results, public funds management