



Budżet zadaniowy jako narzędzie poprawy jakości rządzenia w Polsce



SPRAWNE PAŃSTWO
PROGRAM *ERNST & YOUNG*

Łukasz Hardt
Maarten de Jong



Budżet zadaniowy jako narzędzie poprawy jakości rządzenia w Polsce



SPRAWNE PAŃSTWO
PROGRAM *ERNST & YOUNG*

Łukasz Hardt
Maarten de Jong

Warszawa 2011

Recenzenci:

prof. Jadwiga Staniszkis

prof. Mark Hallerberg

Projekt graficzny:

Kotbury

Zastrzeżenia prawne

Niniejszy raport został przygotowany przez pracowników naukowych i ma na celu dostarczenie czytelnikom ogólnych informacji na tematy, które mogą ich interesować.

Informacje zawarte w niniejszym raporcie nie stanowią w żadnym wypadku świadczenia usług.

Mimo iż dołożono należytych starań w celu zapewnienia rzetelności prezentowanych w raporcie informacji przez autorów, istnieje ryzyko pojawienia się nieścisłości. Ernst & Young Usługi Finansowe Audyt spółka z ograniczoną odpowiedzialnością Polska sp. k. („EY”) nie ponosi jakiegokolwiek odpowiedzialności ani nie gwarantuje poprawności i kompletności informacji prezentowanych w raporcie. Raport może ponadto zawierać odnośniki do określonych ustaw i przepisów, które podlegają nowelizacji i stąd powinny być interpretowane wyłącznie w konkretnych okolicznościach, w których są cytowane. Informacje zamieszczane są bez uwzględniania jakichkolwiek zmian i EY nie zapewnia ich kompletności, poprawności i aktualności, oraz nie udziela w tym zakresie żadnych gwarancji wyraźnych ani dorozumianych.

Ponadto w najszerszym dopuszczonym przez prawo zakresie EY wyłącza jakiegokolwiek gwarancje, wyraźne lub dorozumiane, w tym między innymi dorozumiane gwarancje sprzedaży i przydatności do określonego celu. W żadnym wypadku EY, powiązane z EY spółki ani też partnerzy, agenci lub pracownicy EY lub spółek powiązanych z EY nie ponoszą jakiegokolwiek odpowiedzialności wobec czytelnika lub innych osób z tytułu jakiegokolwiek decyzji lub działania podjętego na podstawie informacji znajdujących się w niniejszym raporcie ani też z tytułu jakichkolwiek pośrednich, szczególnych lub ubocznych strat, nawet w przypadku otrzymania informacji o możliwości ich wystąpienia.

© Copyright by Ernst & Young Usługi Finansowe Audyt spółka z ograniczoną odpowiedzialnością Polska sp. k.

W braku odmiennego zastrzeżenia, prawa autorskie do treści niniejszego raportu posiada Ernst & Young Usługi Finansowe Audyt spółka z ograniczoną odpowiedzialnością Polska sp. k. Wszelkie prawa zastrzeżone. Żadne materiały znajdujące się w niniejszym raporcie, w tym tekst i grafika, nie mogą być reprodukowane lub przesyłane w jakiegokolwiek formie i w jakikolwiek sposób bez pisemnego zezwolenia EY.

Opinie tu przedstawione nie odzwierciedlają poglądów instytucji, z którymi autorzy są związani.



SPRAWNE PAŃSTWO
PROGRAM ERNST & YOUNG

Rondo ONZ 1
00-124 Warszawa
tel. +48 (22) 557 70 00
fax +48 (22) 557 70 01
www.sprawnepanstwo.pl

Patron prasowy:





Sprawne instytucje państwa i stabilność finansów publicznych są koniecznym warunkiem utrzymania w długim okresie stabilnego wzrostu gospodarczego gwarantującego poprawę warunków życia. Skuteczny sposób zarządzania państwem polega więc na tym, aby przy pomocy ograniczonych zasobów instytucje publiczne efektywnie zaspokajały, z definicji nieograniczone, potrzeby społeczeństwa.

Jak pokazują doświadczenia wielu państw postępowanie zgodnie z tą regułą nie jest wcale proste. Budżet zadaniowy jest jednym z narzędzi, które ma pomagać realizować tę zasadę. Jest to jednak narzędzie pomocne tylko wtedy, gdy jest odpowiednio zaprojektowane i stosowane w sposób zaplanowany i konsekwentny.

Autorzy niniejszego raportu, przygotowanego w ramach programu Ernst & Young Sprawne Państwo, próbują odpowiedzieć na pytanie, czy instytucja budżetu zadaniowego jest w Polsce takim skutecznym narzędziem. Narzędziem pomocnym nie tylko do prowadzenia odpowiedzialnej polityki fiskalnej, ale także ułatwiającym strategiczne zarządzanie państwem. W swojej analizie autorzy wykorzystują praktyczne doświadczenia innych krajów, co dodatkowo pomaga w ocenie jakości polskiego budżetu zadaniowego.

W najbliższych latach Polska, podobnie jak wiele innych krajów Unii Europejskiej, stanie przed wyzwaniem konsolidacji finansów publicznych. Budżet zadaniowy może stać się jednym z narzędzi ułatwiających realizację tego zadania. Mam nadzieję, że wnioski z niniejszego raportu okażą się pomocne w dochodzeniu do tego celu.

Piotr Ciżkowicz

Dyrektor Programu Sprawne Państwo
Ernst & Young
Piotr.Cizkowicz@pl.ey.com

Spis treści

Słowo wstępne	3
Streszczenie	5
1. Wprowadzenie	8
2. Teoria dobrego rządzenia (good governance)	11
3. Budżet zadaniowy (BZ) - teoria i zastosowania praktyczne	15
3.1. Definiowanie budżetu zadaniowego	17
3.2. BZ i efektywność operacyjna	21
3.3. Zamierzone i niezamierzone konsekwencje wprowadzania BZ ..	28
4. Międzynarodowe przykłady zastosowania budżetowania zadaniowego ..	32
4.1. BZ (VBTB) w Holandii	32
4.2. Przykład I (Holandia). Wsparcie opieki instytucjonalnej nad dziećmi.	47
4.3. Przykład II (Holandia). Program reform regulacyjnych	50
4.4. Przykład III (Holandia). Najnowsze innowacje w zakresie przejrzystości polityk publicznych w Holandii	53
4.5. Przykład IV (USA - PART). Duże ambicje, mniej jednoznaczne wyniki	58
5. Implementacja budżetowania zadaniowego w Polsce	65
5.1. Historia i podstawy BZ w Polsce	66
5.2. Obecne ramy prawne dla BZ w Polsce	67
5.3. Ramy organizacyjne dla wdrażania BZ	73
5.4. Postawy pracowników administracji publicznej wobec BZ	79
5.5. Równoległe procesy reform, które mogą wspierać wdrażanie BZ. Przykład inicjatywy na rzecz lepszych regulacji.	87
5.6. Rola procesów europeizacji we wzmacnianiu implementacji BZ w Polsce	90
5.7. Spis najważniejszych barier we wdrażaniu i poprawie skuteczności budżetu zadaniowego w Polsce	95
6. Rekomendacje i proponowane rozwiązania	97
7. Wnioski	108
Przypisy	109
Bibliografia	111
Spis ramek	114
Spis tabel	114
Spis rysunków	115
Spis wykresów	115
Załącznik	116

Streszczenie

Badacze z dziedziny nauk społecznych są zgodni co do znaczenia instytucji dla sprawnego funkcjonowania systemu społeczno-gospodarczego. Dlatego też wielu autorów twierdzi, że podstawami dla długoterminowego wzrostu gospodarczego są takie czynniki jak demokratyczne i przejrzyste instytucje państwa, odpowiedzialna administracja publiczna, otwarte społeczeństwo i sprawny system władzy publicznej. Zasady te stanowią podstawę idei dobrego rządzenia (*good governance*). W krajach takich jak Polska, z doświadczeniem transformacji ustrojowej, udało się zbudować efektywny system gospodarki rynkowej wraz z głównymi elementami społeczeństwa obywatelskiego. Jednak wiele instytucji publicznych wciąż potrzebuje modernizacji i w ich przypadku proces transformacji nie został ukończony. Przede wszystkim administracja publiczna nie jest efektywna i w swoim działaniu nie jest zorientowana na osiąganie wyników. Potwierdza to fakt, że Polska znajduje się na niskich pozycjach rankingów jakości rządzenia opracowywanych corocznie przez wiele organizacji międzynarodowych. Polska administracja publiczna potrzebuje fundamentalnej zmiany.

Celem niniejszej pracy jest wykazanie, że pożądane zmiany w administracji publicznej, prowadzące do poprawy jakości zarządzania państwem, można osiągnąć poprzez bardziej efektywne funkcjonowanie budżetowania zadaniowego (BZ), które jest podstawą zarządzania zorientowanego na wyniki. Traktujemy tu budżetowanie zadaniowe nie tylko jako zaawansowaną procedurę budżetową, ale jako potencjalny mechanizm, który może być wykorzystywany do zarządzania w administracji publicznej. Dlatego budżet zadaniowy nie powinien być traktowany wyłącznie jako format prezentacji budżetu, ale jako ciągły proces monitorowania i oceny wyników oraz efektywności administracji publicznej. Pomimo że Polska poczyniła znaczne postępy w ostatnich latach w kierunku wdrożenia budżetu zadaniowego, jeszcze wiele pozostaje do zrobienia. W szczególności budżet zadaniowy powinien zacząć być stosowany w codziennej pracy administracji publicznej. Innymi słowy, po udanym wygenerowaniu informacji na temat wyników, co udało się dotychczas dokonać w ramach wdrażania budżetowania zadaniowego, informacje te powinny być wykorzystywane jako ważne narzędzie w realizacji strategii rządu. Myślenie budżetowe powinno być powiązane ze strategicznymi działaniami rządu.

W celu zwiększenia użyteczności budżetu zadaniowego jako narzędzia zarządzania w administracji publicznej, proponujemy zmianę sposobu jego wykorzystania.

Po pierwsze, proces budżetowania zadaniowego powinien być powiązany z realizacją strategicznych celów rządu. Można to osiągnąć poprzez wzmocnienie roli centrum rządu w ramach procesu opracowywania budżetu zadaniowego. Proponujemy stworzenie silnych powiązań między Ministerstwem Finansów (MF) (odpowiedzialnym za budżet państwa), Kancelarią Prezesa Rady Ministrów (KPRM) (organem koordynacyjnym, gdzie wyznaczane są również cele strategiczne rządu) i Ministerstwem Rozwoju Regionalnego (MRR). Dlatego też, chociaż kwestie techniczne związane z budżetem zadaniowym powinny zdecydowanie pozostać w gestii MF, główną rolę w ustalaniu celów dla funkcji i zadań BZ powinno pełnić centrum rządu. Po drugie, istnieje potrzeba silniejszego wsparcia politycznego dla BZ. Tutaj proponujemy coroczną debatę sprawozdawczą w Parlamencie, podczas której premier przedstawia stan realizacji zasadniczych celów rządu i takie sprawozdanie osobiście prezentuje przed Sejmem RP. Po trzecie, proponujemy szereg praktycznych narzędzi, które pozwolą na zainteresowanie społeczeństwa problematyką BZ, a także które będą służyły temu, aby proces wdrażania BZ stał się częścią szerszego programu reform mających na celu wypracowanie kultury bardziej zorientowanej na wyniki w organizacjach rządowych. W części rekomendacyjnej przedstawiamy listę proponowanych zmian związanych z wdrażaniem i usprawnianiem procesu budżetowania zadaniowego.

Oprócz zaproponowania zmian w procesie BZ, formułujemy również szczegółowe wskazówki, co do sposobów implementacji tych propozycji. I tak, 2012 jest dobrym rokiem na zmiany, ponieważ jest to czas, w którym przygotowywane są nowe ramy strategiczne dla programów finansowanych przez UE. Po drugie, wiele bieżących procesów w administracji publicznej, na przykład te związane z poprawą jakości regulacji, może pomóc w promowaniu podejścia zadaniowego. Po trzecie, zewnętrzne naciski ze strony UE w sprawie wydatkowania środków finansowych pochodzących z UE w sposób bardziej zorientowany na wyniki powinny być wykorzystane do wsparcia procesu wdrażania BZ. Po czwarte, identyfikujemy podmioty i poszczególnych interesariuszy, którzy mogą w naturalny sposób wspomóc traktowanie BZ jako narzędzia zarządzania w administracji publicznej. W tym kontekście widzimy szczególne znaczenie dla Parlamentu, jak również Najwyższej Izby Kontroli. Wreszcie, w czasach recesji w światowej gospodarce, BZ staje się narzędziem, dzięki któremu możliwa jest ocena, które wydatki budżetowe są najmniej efektywne i gdzie konieczne redukcje wydatków będą najmniej bolesne z punktu widzenia interesów gospodarki i społeczeństwa.

Rekomendacje, które proponujemy w raporcie oparte są na szeroko zakrojonych badaniach nad głównymi barierami w procesie BZ, przed jakimi stoi obecnie Polska, jak i na studiach przypadków z Holandii i (w mniejszym stopniu) z USA, gdzie BZ jest szeroko stosowany w administracji publicznej. Ponadto, korzystamy z wyników ankiety wysyłanej do niektórych ministerstw w Polsce. Dzięki temu byliśmy w stanie zidentyfikować rzeczywiste bariery realizacji BZ, a nie tylko te o charakterze *de iure* (wynikające z wadliwych zapisów ustawowych), jak ma to miejsce w większości istniejących badań nad BZ w Polsce. Jest to szczególnie ważne, ponieważ do pomyślnego wdrożenia BZ ważne są nie tylko odpowiednie ramy prawne, ale także wspierające je instytucje nieformalne, takie jak: wyuczony sposób postępowania urzędników i niektóre normy ich zachowania, zwykle głęboko osadzone w tradycji i kulturze. Nasze podejście pozwoliło na zidentyfikowanie tych zagadnień.

Raport składa się z czterech części. W pierwszej prezentujemy teorię dobrego rządzenia oraz budżetowania zadaniowego. Następnie szczegółowo opisujemy BZ wykorzystywany w Holandii, wraz z przykładami jego praktycznego zastosowania. W dalszej kolejności przedstawiamy szczegółową diagnozę obecnego stanu BZ w Polsce. Konkludując zamieszczamy listę szczegółowych zaleceń, co zrobić, aby proces BZ był bardziej efektywny i tym samym w większym stopniu przyczyniał się do poprawy jakości rządzenia w Polsce.

1. Wprowadzenie

Po 20 latach transformacji społeczno-gospodarczej w Polsce widzimy wyraźnie, że udało się skutecznie wprowadzić system rynkowy oraz, w mniejszym stopniu, zbudować społeczeństwo obywatelskie. Jednocześnie instytucje publiczne, szczególnie administracja państwowa, nadal są nieefektywne i niezorientowane na wyniki. Potwierdzają to badania wielu międzynarodowych organizacji, które umiejscawiają Polskę na końcowych miejscach rankingów jakości rządzenia. Od lat toczy się debata na temat tego, w jaki sposób Polska może stać się krajem lepiej rządzonym. Dla opinii publicznej oczywistym jest, że instytucje powołane przez państwo są często nieskuteczne i że utrudniają funkcjonowanie rynku. Dlatego każdy rząd deklaruje, że jednym z jego głównych celów będzie poprawa jakości rządzenia. Jednak jak dotąd wszystkie próby dały bardzo ograniczone rezultaty. Uważamy, że najważniejszym powodem tej sytuacji jest to, że wprowadzane reformy koncentrują się wyłącznie na eliminacji „złych” przepisów i poprawianiu istniejących, a nie na reformie instytucji państwowych odpowiedzialnych za ich tworzenie. Zajmowanie się jedynie usuwaniem „złych” przepisów ma charakter syzyfowej pracy, ponieważ wyeliminowane przepisy często powracają. Dzieje się tak dlatego, że prawdziwą poprawę regulacji można osiągnąć jedynie reformując organy odpowiedzialne za formułowanie przepisów. Skuteczne regulacje mogą być ustanawiane wyłącznie przez sprawne państwo, tj. państwo, które jest zorientowane na wyniki, którego zasadą funkcjonowania jest przejrzystość (transparentność) i odpowiedzialność za podejmowanie działania. Z całą pewnością państwo polskie nie jest takim podmiotem. Na przykład Bank Światowy w jednym ze swoich badań twierdzi, że „Polska [...], niestety pozostaje w tyle [w zakresie wdrażania zasad budżetowania zadaniowego] zamiast być wzorem do naśladowania dla reszty regionu” (Bank Światowy 2006, xiv). Mimo że wszystkie kolejne rządy deklarują wprowadzenie lepszego zarządzania w kraju, nie widzimy realnego postępu w kierunku osiągnięcia tego celu. Przypuszczamy, że bardzo ograniczony wpływ tych postulatów i działań podjętych w instytucjach publicznych wynika z braku ich operacjonalizacji. Zasadniczym pytaniem jest więc jak je zoperacjonalizować.

Celem badania jest operacjonalizacja postulatów dobrego rządzenia poprzez praktyki budżetowania zadaniowego. Dobre rządzenie powinno po prostu oznaczać wdrożenie zasady zarządzania przez cele, będącej sednem podejścia BZ. Zasada ta jest rzadko obecna w organach polskiej administracji centralnej, gdzie urzędnicy są wynagradzani za przydzielanie predefiniowanych sum pieniędzy, a nie

za osiągnięcie celów interwencji publicznej. Dlatego utrzymujemy, że faktyczne przyjęcie zasad BZ jest warunkiem koniecznym dla lepszego zarządzania w polskiej administracji centralnej. Ponadto, jednoczesne wdrożenie zasad dobrego rządzenia i budżetowania zadaniowego powinno skutkować zwiększeniem szans na przyczynienie się obydwu do rzeczywistego procesu modernizacji polskiej administracji centralnej.

W niniejszym badaniu nie traktujemy BZ jedynie jako szczególnego formatu budżetu, ani tylko jako narzędzia poprawy procesu budżetowania. Naszym zdaniem, BZ, rozumiany w kategoriach dynamicznego procesu, ma wiele pośrednich, pozytywnych skutków ubocznych. Dlatego BZ może stać się nośnikiem reform prowadzących do modernizacji polskiej administracji na wielu płaszczyznach. BZ nie powinien być postrzegany wyłącznie jako narzędzie reformowania finansów publicznych - jego skutki wykraczają bowiem poza ten obszar. Realizując BZ można uczynić działania rządu bardziej przejrzystymi, spowodować, że urzędnicy nie będą jedynie administratorami, ale raczej menedżerami projektów, a Parlament będzie bardziej angażować się w ocenę efektywności interwencji publicznych, dzięki czemu realizacja reform uzupełniających będzie bardziej prawdopodobna.

W związku z powyższym, w raporcie odpowiadamy na następujące pytania badawcze:

Dlaczego budżetowanie zadaniowe może być skutecznym narzędziem wspierania realizacji zasad dobrego rządzenia w instytucjach publicznych? Jakie są główne elementy wspólne reformowania administracji publicznej polegające na implementacji reguł dobrego rządzenia i takiej jej modernizacji, gdzie punktem wyjścia jest wdrażanie budżetowania zadaniowego?

Dlaczego nie ma spójnej strategii wdrażania zasad dobrego rządzenia w polskich organach administracji centralnej? Dlaczego proces budżetowania zadaniowego jest wciąż tak słabo rozwinięty i nie jest zakorzeniony w codziennym działaniu administracji?

Jakie praktyki budżetowania zadaniowego i dobrego rządzenia istnieją w polskich organach administracji rządowej? Jak są realizowane? Jaki jest charakter zmian ad hoc w budżecie (w systemie budżetowym) w odpowiedzi na kryzys gospodarczy (np. tzw. reguła wydatkowa)?

Jakie są główne praktyki budżetowania zadaniowego i dobrego rządzenia w krajach UE, głównie w Holandii? Jak wdrażanie zasad dobrego rządzenia jest wspierane przez budżetowanie zadaniowe w Holandii? Jakie są czynniki sukcesu poprawy jakości rządzenia w Holandii? Czego

Polska może nauczyć się z holenderskich doświadczeń? Jakie konkretnie problemy napotyka Polska jako kraj po 20. latach transformacji gospodarczej i w trudnej sytuacji finansów publicznych?

Naszym ostatecznym celem jest stworzenie pragmatycznych zaleceń, które umożliwią wdrażanie BZ w Polsce z sukcesem. W związku z tym struktura raportu jest następująca: po pierwsze, zawiera przegląd teorii dobrego rządzenia (rozdział 2) oraz budżetowania zadaniowego (rozdz. 3), by następnie skupić się na międzynarodowych doświadczeniach w realizacji BZ, ze szczególnym uwzględnieniem przykładów holenderskich. W tym celu prezentujemy trzy studia przypadku opisujące sposób, w jaki BZ stosowany jest w Holandii, co pozwala zidentyfikować czynniki odpowiedzialne za jego sukces (rozdz. 4). W rozdziale 5 koncentrujemy się na Polsce, prezentując informacje uzyskane podczas wywiadów pogłębionych, a także wyniki ankiety wysłanej do trzech ministerstw, określając kluczowe bariery, na jakie napotyka proces implementacji budżetu zadaniowego. Na koniec prezentujemy wnioski, konkluzje i zalecenia.

Mamy nadzieję, że niniejsza praca przyczyni się do lepszego zrozumienia obecnego stanu budżetowania zadaniowego w Polsce, oferując jednocześnie podmiotom odpowiedzialnym za ten proces zestaw praktycznych zaleceń dla dokonania faktycznej zmiany w stronę zorientowanego na wyniki zarządzania administracją publiczną.

Łukasz Hardt, Maarten de Jong
Warszawa/Haga, 29/11/2011

2. Teoria dobrego rządzenia (*good governance*)

Pytaniem nie jest dylemat: rynek versus państwo, ale to, w jaki sposób rynek i państwo powinny równolegle funkcjonować, aby tworzyć efektywny mechanizm ewolucyjny.

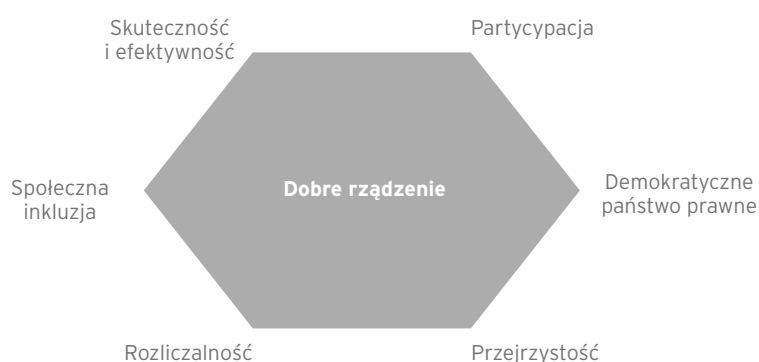
E. D. Beinhocker, The Origin of Wealth (2006, 427, tłum. autora)

Jak zauważył noblista Ronald Coase: „bez odpowiednich instytucji nie jest możliwa jakakolwiek gospodarka rynkowa”. Oznacza to, że konieczne jest istnienie właściwych ram instytucjonalnych, aby Smithowska, niewidzialna ręka rynku mogła działać. Dlatego należy odpowiedzieć na pytanie, jakie instytucje można uznać za właściwe i w jaki sposób powinny zostać ustanowione?¹ Zgodnie z nową ekonomią instytucjonalną (NEI), dobre instytucje to takie, które ułatwiają dokonywanie transakcji poprzez ograniczenie niepewności i kosztów transakcyjnych. Nie istnieje jednak żaden uniwersalny zestaw instytucji, które gwarantowałyby pełną efektywność transakcji. Największe znaczenie ma w tym przypadku efekt synergii pomiędzy instytucjami formalnymi i nieformalnymi. W tym sensie kultura ma znaczenie. Innymi słowy, instytucje formalne muszą być zrozumiałe dla osób, które mają z nich korzystać. Na przykład kopiowanie istniejących w krajach OECD instytucji i wdrażanie ich w krajach rozwijających się, mających inne normy kulturowe i tradycje, może prowadzić do nieefektywnych rezultatów. Staje się to oczywiste, kiedy przyjrzymy się efektom transformacji w krajach postkomunistycznych. Zuniformizowane podejście do kształtowania polityki okazało się często nieefektywne. Dlatego wiele liczących się organizacji międzynarodowych zaczęło badać znaczenie instytucji dla rozwoju gospodarczego. Dobrym przykładem jest raport Banku Światowego zatytułowany *Building Institutions for Markets (Budowanie instytucji dla rynku)* (2002), w którym szczególny nacisk położono na tworzenie takich instytucji, które ograniczyłyby zarówno nieprawidłowości w funkcjonowaniu rynku, jak i w działaniu instytucji państwa. W literaturze z zakresu NEI występuje konsensus co do tego, że jakość instytucji zależy od sposobu, w jaki są tworzone. Według NEI dobre instytucje to te, które są dostosowane do lokalnych warunków socjo-kulturowych. Oznacza to, że muszą być one stworzone lokalnie, w procesie formalizowania wcześniej istniejących reguł nieformalnych w sposób przejrzysty i przy udziale jak największej liczby zainteresowanych stron. Jak zauważa Pistor (2002) „Staje się oczywistym, że przeszczepianie formalnego prawa nie musi zmieniać zachowań... Formalne prawa mogą zostać odrzucone lub

zignorowane i zastąpione nieformalnymi instytucjami, które działają niezależnie i często w sprzeczności z formalnym systemem prawnym”.

Jest oczywistym, że państwo jest najważniejszym aktorem wpływającym na formalny system prawny. W ekonomii instytucjonalnej państwo jest często konceptualizowane jako tzw. trzecia strona, która jest potrzebna do wyegzekwowania umów i rozwiązywania konfliktów między stronami transakcji. Jeśli dochodzi do atrofii państwa jako całości, wówczas rynek nie może efektywnie funkcjonować. Dlatego uwaga badaczy skupia się nie tylko na rynku, ale także na widzialnej ręce państwa. Innymi słowy, pytanie jest następujące: na jakich fundamentach powinno opierać się państwo, aby mogło efektywnie funkcjonować. W literaturze poświęconej dobremu rządzeniu często wymieniane są cztery filary: 1/ demokratyczne państwo prawne (tylko demokratyczne zasady gwarantują w dłuższej perspektywie adaptacyjną efektywność państwa); 2/ rozliczalność (konieczne jest wprowadzenie mechanizmów czyniących administrację/urzędników odpowiedzialnymi za ich decyzje), 3/ społeczna inkluzja (jak najwięcej członków społeczeństwa powinno brać udział w procesie podejmowania decyzji), 4/ efektywność i skuteczność (państwo powinno mieć jasno określone i przejrzyste cele, a system administracji powinien gwarantować sukces w ich realizacji). W połączeniu z zasadami przejrzystości i partycypacji daje to sześć wymiarów dobrego rządzenia.

Rys. 1. Wymiary dobrego rządzenia



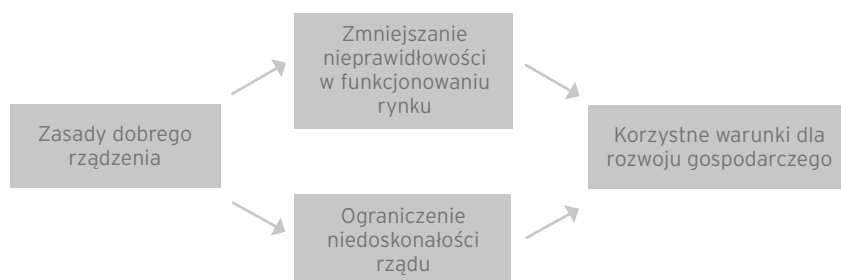
Wymiary dobrego rządzenia

Źródło: Ecorys (2008, 19)

Przedstawione powyżej wymiary dobrego rządzenia są ze sobą wzajemnie powiązane, np. im bardziej przejrzysty rząd, tym łatwiejszy proces brania przezeń odpowiedzialności; także partycypacja i otwartość (inkluzja społeczna) są ze sobą pozytywnie skorelowane. Idea dobrego rządzenia jest wielowymiarowa i definiowana przez tych sześć wymiarów.

Inną koncepcją powiązaną z ideą dobrego rządzenia jest wydolność państwa lub, bardziej precyzyjnie, zdolność państwa do realizacji celów publicznych. W tym celu, po pierwsze, państwo powinno działać w interesie społeczeństwa jako całości, a nie w partykularnym interesie aktualnie rządzących polityków (*ryzyko poszukiwania zysku, the risk of rent-seeking*). Po drugie, należy zadbać o długoterminowe skutki polityki państwa (*ryzyko krótkoterminowości, the risk of short-termism*). Po trzecie, należy unikać nadmiaru regulacji (*ryzyko biurokratyzacji, the risk of red tape*). Po czwarte, rząd powinien stworzyć odpowiednią strukturę zachęt dla podmiotów rynkowych (*ryzyko wystąpienia działań zniechęcających, the risk of disincentive effects*). Po piąte, powinno być odporne na lobbowanie i inne naciski grup interesów (*ryzyko nacisku wyborczego, the risk of electoral pressure*). Dlatego też dobre rządzenie oznacza wykorzystanie takich rozwiązań instytucjonalnych (*zasad dobrego rządzenia*), które redukują nieprawidłowości w funkcjonowaniu rynku (*market failures*), a z drugiej strony ograniczają niedoskonałości państwa (*government failures*).

Rys. 2. Rola dobrego rządzenia



Źródło: Ecorys (2008, 19)

Nasze badanie koncentruje się przede wszystkim na stronie rządowej, a tym samym na instytucjach, w tym metodach administracji i zarządzania, które sprawiają, że rząd działa w sposób bardziej przejrzysty, skuteczny i odpowiedzialny. Chcemy pokazać metodę (w naszym badaniu: budżet zadaniowy), która operacjonalizuje te trzy wymiary dobrego rządzenia. Pokazujemy także, że osiągnięcie postępu w trzech wyżej wymienionych wymiarach, będzie jednocześnie przyczyniać się do realizacji trzech pozostałych celów. Twierdzimy również, że stosunkowo powolny proces wdrażania zasad dobrego rządzenia w Polsce wynika z tego, że jego wymiary nie są prawidłowo konceptualizowane (nie są właściwie zdefiniowane) ani zoperacjonalizowane (brak precyzyjnych narzędzi realizacji). Naszym zdaniem bardzo przydatnym narzędziem konceptualizacji i operacjonalizacji szeregu zasad dobrego rządzenia jest właśnie BZ. W kolejnym rozdziale przedstawiamy teoretyczne podstawy

budżetowania zadaniowego, a następnie, w rozdziale 4, pokazujemy, jak mechanizm ten działa w praktyce w Holandii i USA.

WNIOSEK: Dobrze rządzony kraj, stosujący zasady dobrego rządzenia, to taki, którego instytucje, a w szczególności administracja rządowa, umożliwiają realizację celów społecznych zidentyfikowanych w procesie demokratycznym.

3. Budżet zadaniowy - teoria i zastosowania praktyczne

Cynik to idealista, który w pewnym momencie postanowił zamienić swoje ideały w oczekiwania.

- Autor nieznany

Chociaż dopiero w latach 90. XX w. idee budżetowania zadaniowego, obecne często w programach reform prowadzonych w duchu New Public Management², zaczęły odgrywać coraz większe znaczenie, to jako takie nie były nowe. Prawidłowa alokacja zasobów przez rząd była jednym z najważniejszych zagadnień dla wszystkich zaangażowanych w politykę i służbę publiczną, jak również dla osób w środowisku naukowym zajmujących się zagadnieniami administracji i ekonomii sfery publicznej. Dla polityka właściwą alokacją może być taka, która odzwierciedla jego przekonania ideologiczne lub taka, która służy jego okręgowi wyborczemu lub grupom wyborców. Dla osób zaangażowanych w służbę publiczną, może to być taki podział, który służy ich konkretnej organizacji lub organizacjom o pokrewnym charakterze. Dla społeczności naukowej właściwy podział może oznaczać taki, który maksymalizuje użyteczność zgodnie z modelem ekonomicznym lub też taki, który ma największe poparcie społeczne.

Budżetowanie zadaniowe w oparciu o wyniki to kolejna próba rozwiązania problemu alokacji środków budżetowych w sposób bardziej obiektywny i systematyczny. Pogląd, że jakość uzyskiwanych dóbr i usług publicznych powinna być głównym czynnikiem przy przyznawaniu środków publicznych wydaje się w ciągu ostatnich dziesięcioleci powoli przekonywać wszystkie wyżej wymienione grupy. W ramach rządu promowanie wyników działania jako obiektywnego standardu dla alokacji zasobów zyskało w szczególności popularność wśród osób odpowiedzialnych za budżetowanie. Co zrozumiałe, pracownicy odpowiedzialni za budżet z zadowoleniem przyjęli narzędzie, które pozwoliło im odróżnić nagradzanie racjonalnego wniosku budżetowego od nagradzania wnioskodawcy o silnej pozycji przetargowej. Politycy również odkryli atrakcyjność budżetu zadaniowego, jako sposobu kwantyfikacji obietnic większej skuteczności działań dla podatników (*value for money*) lub jako sposobu na ograniczenie wydatków publicznych, pozwalającego znaleźć środki na realizację ich priorytetów. Nacisk na odpowiedzialność za wyniki jest odczuwalny w większym lub mniejszym stopniu przez wszystkie osoby pracujące w sektorze publicznym.

Budżet zadaniowy -
teoria i praktyka

W rezultacie, wprowadzanie reform nakierowanych na implementację budżetów zadaniowych wiązało się z wieloma pozytywnymi oczekiwaniami. Ogólnie można je podzielić na dwie grupy. Jedną jest zwiększenie przejrzystości wydatków rządowych i związanych z nimi wyników, a tym samym zapewnienie wyborcom i Parlamentowi lepszych możliwości przeglądu rezultatów i rozliczenia rządzących ze składanych wcześniej obietnic. Wprowadzenie budżetu, który zawiera lub odnosi się do zamierzonych i wykazanych rezultatów bezpośrednio przyczynia się do osiągnięcia przejrzystości i odpowiedzialności, czyli celów dobrego rządzenia. Innym aspektem transparentności działań rządu jest dostępność dokumentów budżetowych i to zarówno pod względem ich przejrzystości, jak też samego dostępu fizycznego (np. dokumenty są umieszczane na stronie internetowej). Ogólnie rzecz biorąc, sukces budżetowania zadaniowego można uznać za obiecujący, jeśli chodzi o zwiększenie przejrzystości (Curristine 2005 w Redburn 2008, IOFEZ 2004).

Naszym zdaniem silne powiązanie budżetowania zadaniowego z zasadą transparentności jest szczególnie istotne w odniesieniu do imperatywu dobrego rządzenia. Sprecyzowane oczekiwania dotyczące wyników związanych z poziomem wydatków sprawiają, że przywódcy polityczni muszą działać bardziej odpowiedzialnie; są także sposobem na promowanie bardziej krytycznej i wnikliwej oceny zamierzonych przez rząd rezultatów. Co ważniejsze, zwiększenie transparentności powoduje, że filozofia BZ zaczyna docierać do organizacji rządowych (ministerstw i agencji) czyniąc monitorowanie i raportowanie ważnym aspektem zarządzania. Jasno zakomunikowane oczekiwanie przejrzystości, wsparte przez kierownictwo agencji rządowych oraz możliwość wykazania skuteczności i efektywności działań może okazać się skutecznym narzędziem budowy kultury administracyjnej zorientowanej na wyniki.

Innym ogólnym celem reformy budżetowania zadaniowego było zwiększenie efektywnej alokacji zasobów i zarządzania nimi. Poprawa efektywności oczekiwana przez reformatorów procesów budżetowania może nastąpić na dwa pośrednie sposoby poprzez wykorzystanie informacji dotyczących wyników interwencji publicznych (budżetowych) w decyzjach mających konsekwencje budżetowe.

Po pierwsze, oszczędności mogą wynikać ze zmniejszenia poziomu finansowania programów o niskiej efektywności, przy jednoczesnym nagradzaniu tych cechujących się wysoką skutecznością. Tego rodzaju oszczędności służą poprawie *efektywności alokacyjnej* i ta realokacja wydatków powinna również mieć miejsce na poziomie prac parlamentarnych nad budżetem. Okazuje się, że tak określony cel

budżetowania zadaniowego często nie jest realizowany w Holandii oraz innych krajach OECD (Curristine 2007, Frisco i Stalebrink 2008, Wanna i in. 2010). Proces rozdzielania środków budżetowych jest bowiem przede wszystkim procesem politycznym, który trudno jest zrationalizować, dodając informacje o wynikach. Nie oznacza to jednak, że informacje o wynikach interwencji publicznych nie mają żadnej roli do odegrania w decyzjach budżetowych podejmowanych przez Parlament, co zostanie omówione później.

Po drugie, oszczędności wynikające ze zmian w poziomie finansowania działań w ramach danego programu są określane jako poprawa efektywności operacyjnej. Poprawa *efektywności operacyjnej* w wyniku budżetowania zadaniowego odbywa się na poziomie instytucji wdrażającej program, podczas przygotowywania budżetu i w fazach realizacji programu, dlatego jest mniej widoczna. Niektórzy autorzy sugerują, że prawdziwy potencjał wzrostu wydajności poprzez BZ leży właśnie na poziomie instytucji realizujących dane programy w procesie przygotowywania budżetu i w fazach realizacji cyklu budżetowego (Joyce 2003, Moynihan 2008, Kraan 2010). Ocena wcześniejszej skuteczności programów może zostać wykorzystana do poprawy efektywności obu typów.

Poniżej, w dalszej części rozdziału, najpierw dokładniej definiujemy samo budżetowanie zadaniowe, a następnie wyjaśnimy mechanizmy, poprzez które BZ może pozytywnie oddziaływać na poprawę efektywności operacyjnej. Wreszcie omówione zostaną rezultaty praktycznego wykorzystania BZ i jego skutki zamierzone i niezamierzone.

3.1. Definiowanie budżetu zadaniowego

Istnieje kilka sposobów kategoryzacji systemów budżetowania zadaniowego. Zazwyczaj dzieli się je w zależności od stopnia, w jakim informacje o realizacji zadania są powiązane z finansowaniem. Allen Schick rozróżnia dwa biegunowe typy budżetowania zadaniowego, według szerokiej i ścisłej definicji (Schick 2003, 101):

W ujęciu szerokim budżetem zadaniowym jest każdy budżet, który prezentuje informacje na temat tego, co agencje zrobiły lub spodziewają się zrobić z pieniędzmi im przypisanymi. Według ścisłej definicji budżetem zadaniowym jest budżet, który wyraźnie łączy każdy przyrost środków z przyrostem rezultatów lub innych wyników. Szersza koncepcja budżetowania skupia się więc na prezentowaniu (format prezentacyjny budżetu), natomiast ścisła postrzega budżet pod kątem alokacji środków finansowych i ich łączenia z rezultatami.

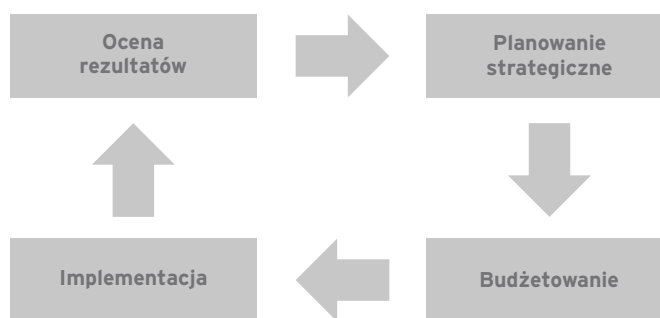
Budżetowanie zadaniowe -
definiowanie

Wiele stosowanych obecnie na świecie budżetów zadaniowych spełnia szeroką definicję, niewielu udaje się spełniać definicję ścisłą.

Teresa Curristine dodaje jeszcze inne warianty w swojej typologii budżetów zadaniowych w krajach OECD (Curristine 2007). W niektórych przypadkach istnieje bezpośredni związek między wydajnością, alokacją zasobów i odpowiedzialnością (bezpośrednie budżetowanie zadaniowe, ang. *direct/formula performance budgeting*). Częściej jednak związek ten ma charakter pośredni, a zaplanowane cele, działania i wyniki są wykorzystywane wyłącznie do planowania i rozliczania z efektów (budżetowanie zadaniowe korzystające z informacji o rezultatach, ang. *performance informed budgeting*). Wreszcie istnieją systemy budżetowania zadaniowego, w których nie ma związku między wynikami a finansowaniem, zaś informacje o wydajności są jedynie wykorzystywane do sprawozdawczości (prezentacyjny budżet zadaniowy, ang. *presentational performance budgeting*). W Holandii, jak w większości krajów OECD z wieloletnią historią budżetowania zadaniowego, wszystkie trzy formy są obecne.

Na ilustracji poniżej przedstawiono związek pomiędzy planowaniem strategicznym w zakresie wyników i budżetowaniem, proponowany przez większość ekspertów w dziedzinie budżetowania zadaniowego.

Rys. 3. Planowanie strategiczne i proces budżetowania



Źródło: Redburn (2008)

Informacje o osiągniętych rezultatach odgrywają znaczącą rolę we wszystkich fazach planowania, wyznaczania celów, monitorowania i oceny. Związki pomiędzy wynikami oceny zadania a kolejnymi fazami planowania strategicznego i budżetowania są tymi, które okazują się najbardziej problematyczne w praktyce.

BZ i budżetowanie na poziomie programów

Wprowadzeniu systemu BZ często towarzyszą inicjatywy mające na celu zmianę struktury z budżetu opartego na pozycjach budżetowych (*line item budget*) do budżetu opartego na programach (*program budget*). W pierwszym przypadku budżet jest skonstruowany i podzielony według jednostek organizacyjnych oraz kategorii wydatków. W efekcie Parlament zatwierdza długą listę proponowanych wydatków oddzielnie (np. koszty pracy pracowników służby zdrowia lub dotacje dla gospodarstw uprawiających soję). Budżet programowy jest kształtowany przez programy rządowe, z których każdy odnosi się do zestawu powiązanych z nim celów odpowiedniej polityki i może obejmować kilka jednostek organizacyjnych. Holandia przeszła całkowicie na budżetowanie programowe w 2002 roku, podczas gdy Kongres USA wielokrotnie odmawiał wykonania takiej zmiany. W Stanach Zjednoczonych, państwie federacyjnym, jak i w UE, informacje o programie prezentuje się odrębnie od rzeczywistych dokumentów budżetowych. Jeszcze inne kraje (np. Polska) dopuszczają współistnienie zarówno struktury tradycyjnej (opartej na pozycjach budżetowych) i struktur opartych na programach, jako modelu przejściowego w kierunku pełnego budżetowania programowego.

Odgórne i oddolne budżetowanie zadaniowe

Podobnie jak Holandia, Kanada, USA i Wielka Brytania, Polska przyjmuje odgórny system BZ, który ma na celu całościowe ujęcie budżetu w układzie zadaniowym, w przeciwieństwie na przykład do krajów nordyckich. Odgórne reformy BZ umożliwiają bardziej jednolite i systematyczne podejście, a także przyczyniają się do zwiększenia dostępności informacji w administracji centralnej oraz prowadzą do lepszej koordynacji i monitorowania. Problemami związanymi z takim podejściem są ograniczona elastyczność, biurokracja i trudności z włączeniem do tego procesu i uzyskaniem wsparcia ze strony agencji bezpośrednio realizujących odpowiednie wydatki budżetowe (Curristine 2007). Dla agencji przyjęcie odgórnej reformy BZ oznacza, że ma do czynienia z wymogami sprawozdawczości zarówno do swojego „zwyczajnego” przełożonego (np. ministerstwa, którego środki wydaje), jak też „administracyjnego” (np. Ministerstwa Finansów).

Najnowsze trendy w BZ

Większość rządów posiadających dłuższą historię szeroko zakrojonych reform na rzecz wprowadzenia budżetowania zadaniowego doświadczyło szeregu interesujących skutków dostarczania bardziej kompletnej informacji o realizacji zadań za pomocą nowych struktur

Budżetowanie na poziomie programów

Budżetowanie odgórne i oddolne

Najnowsze trendy

budżetowych. Zwiększenie dostępności informacji na temat wydajności pozwoliło na coraz lepsze oceny polityk *ex-post*. Kolejnym krokiem wydaje się być rzeczywiste wykorzystanie tych informacji do kształtowania polityki i budżetu. Wymaga to integracji ocen przeszłych działań do planowania strategicznego, a następnie do budżetu. Mimo pewnych negatywnych doświadczeń w przeszłości, projektowanie polityki „oparte na dowodach” uruchomiło kilka nowych procesów mniej lub bardziej systematycznego podejścia do oceny jakości podjętych działań. Charakterystyczne dla tych nowych typów oceny jakości działań jest to, że:

- ▶ opierają się na podstawowym systemie systematycznego pomiaru wydajności,
- ▶ łączą pochodzące z różnych źródeł informacje na temat wyników osiągniętych w przeszłości,
- ▶ zostały tak zaprojektowane, aby odpowiadać decyzjom podejmowanym w ramach procesu budżetowania,
- ▶ korzystają ze standardowego zestawu pytań, na które należy udzielić odpowiedzi,
- ▶ wymagają niezależnej oceny, co oznacza, że opieranie się tylko na samoocenie jest wykluczone,
- ▶ prowadzone są centralnie przez urzędy krajowe odpowiedzialne za budżet (lub inny odpowiednik organów rządowych).

Badania OECD pokazują, że informacje o wynikach, najczęściej używane przez ministerstwa finansów, w zakresie finansowania decyzji pochodzą z badań przeprowadzonych przez nie same, choć zazwyczaj w połączeniu z innymi (Curristine 2007). Przykładem są USA i system PART (*Program Assessment Rating Tool*), przeglądy polityk w Holandii, SABP (*Self-Assessment of Budgetary Program*) w Korei Południowej i przeglądy wydatków w Kanadzie. W dalszej części opracowania przedstawione zostaną informacje na temat narzędzia PART i procesu budżetowania w oparciu o wyniki, który stosowany jest w Holandii.

Obecna sytuacja gospodarcza w UE i kryzys fiskalny w krajach strefy euro mogą przyćmić wszelkie próby wprowadzenia nowych inicjatyw na rzecz większego oparcia budżetowania na regułach wiążących wydatkowanie środków z uzyskiwanymi rezultatami. W obliczu narastających wyzwań fiskalnych rządy mogą być jednak zainteresowane potencjałem oszczędnościowym wcześniejszych reform prowadzonych w duchu BZ. Popularność reform BZ prawdopodobnie osiągnęła swój szczyt kilka lat temu, wraz z silnym zainteresowaniem wszelkimi inicjatywami wynikającymi z nowego zarządzania publicznego (*New Public Management*), a te kraje, które je wprowadziły nadal starają się znaleźć sposoby uruchomienia BZ lub poprawienia jego wyników. Budżetowanie zadaniowe jest bowiem nadal bardzo atrakcyjne,

a jednocześnie nie pojawiły się żadne nowe alternatywne podejścia stymulujące wzrost efektywności poprzez powiązanie wydatków z oceną osiągniętych dzięki nim rezultatów.

WNIOSEK: Budżet zadaniowy jest budżetem, który zawiera informacje na temat tego, co rząd zrobił lub zamierza zrobić ze środkami finansowymi, jakie zostały mu przekazane. Stopień, w jakim informacje o skuteczności działań wpływają na określenie poziomu finansowania może się różnić, tj. od braku związku (prezentacyjny BZ) do bezpośrednich powiązań (bezpośredni BZ).

3.2. BZ i efektywność operacyjna

Jedyną możliwością pozwalającą na uczenie się na podstawie ocen działalności agencji rządowych (z wykorzystaniem BZ), a także na poprawę efektywności i skuteczności jest wsparcie tego procesu przez dobrze funkcjonujące polityki publiczne i systemy zarządzania. Systemy te obejmują: zarządzanie i ustalenia odnośnie rozliczania i odpowiedzialności, proces podejmowania decyzji politycznych, zasoby ludzkie, analizy polityczne i doradztwo, zarządzanie wydajnością, budżetowanie, monitorowanie, sprawozdawczość oraz ewaluację. Nie wiadomo ile agencji rządowych spełnia wszystkie warunki (Scott 2003). Przyjęcie narzędzi, takich jak: zrównoważone karty wyników, systemy umów wewnętrznych lub nawet opłat za wyniki (*performance-related pay*), nie oznacza automatycznie, że narzędzia te odgrywają istotną rolę w podejmowaniu decyzji alokacyjnych, ponieważ nieformalne reguły rządzące życiem administracji są często uważane za ważniejsze niż aspekty formalne (Schick 2003). Przyjęcie tego typu systemów daje przynajmniej wskazanie co do poziomu aspiracji danej organizacji względem możliwości zmiany w kierunku organizacji bardziej ceniącej skuteczność i efektywność związaną z budżetowaniem zadaniowym. W tej części opracowania zastanawiamy się, w jaki sposób informacje o wynikach są używane w organizacjach publicznych do wspierania wydajności i skuteczności.

Korzystanie z informacji na temat wyników do uczenia się i poprawy

Choć można mieć poważne wątpliwości co do próby „racjonalizacji” decyzji budżetowych przy użyciu BZ, niektórzy twierdzą, że reformy zarządzania wydajnością mogą zmienić postępowanie kierownictwa, a informacje o wydajności są wykorzystywane, nawet jeśli dzieje się to w innym miejscu i czasie. Jak wspomniano wcześniej, korzyści z BZ mogą najprawdopodobniej wystąpić na poziomie agencji, a także w fazach przygotowania budżetu i jego wykonania, a w mniejszym stopniu przy zatwierdzaniu budżetu i podczas ewaluacji (Joyce

Efektywność operacyjna BZ

2003, Moynihan 2008). Zdarzają się sukcesy w odniesieniu do efektywności operacyjnej. Na przykład w oświadczeniu składanym przed Komisją Budżetową Senatu Stanów Zjednoczonych w dniu 29 października 2009, Paul Posner³ stwierdził, że zarządzanie wydajnością i budżetowanie zadaniowe wykazały swoją wartość dla skuteczności agencji rządowych i zwiększenia ich odpowiedzialności za osiągnięte rezultaty:

Sprawdzianem wydajności dla reform zarządzania jest to, czy wytwarzają trwałe rezultaty w obrębie decyzji i realizacji programu. Z tego punktu widzenia agencje federalne faktycznie osiągnęły rzeczywisty postęp w wykorzystaniu informacji na temat wyników do zarządzania swoją bieżącą działalnością. Wynikało to m.in. z opracowania nowych sposobów myślenia o celach lub sposobach oceny i nadzorowania pracowników, zleceniobiorców bądź beneficjentów, a same dane o wydajności dały agencjom nowe narzędzia do osiągnięcia celów. Na przykład agencje federalne korzystają z danych dotyczących wyników, by decydować o alokacji swoich własnych pracowników do obszarów wymagających największej uwagi. Agencje udzielające grantów używają wyników osiągniętych przez beneficjentów jako podstawy przyznawania środków finansowych w formie premii, nagradzając te państwowe i lokalne projekty, które osiągają widoczne rezultaty.

Podczas zeznań Posner odniósł się również do pojawiającego się twierdzenia, że sukces BZ ma potencjał do podniesienia stopnia zorientowania na wynik w organizacjach rządowych, o czym wspomniano wcześniej. Zgodnie z teorią BZ, aby wywiązać się z obietnicy większej efektywności, informacje na temat wyników miały nie tylko być zebrane i przedstawione, ale również wykorzystywane przez menedżerów i polityków. Badanie wykorzystania informacji dotyczącej realizacji zadań jest zatem kluczowym testem dla oceny sukcesu BZ. Zaskoczeniem okazało się, że jest to raczej niezbadany obszar i jak zauważa Donald Moynihan:

Rządy nigdy nie były tak zalewane danymi dotyczącymi realizacji ich programów jak obecnie, głównie dlatego, że są zobowiązane do zbierania i raportowania tych danych. Bogactwo danych o wydajności kontrastuje z ubóstwem teoretycznych i empirycznych uzasadnień dla samego raportowania wydajności. Mamy słabe teorie wykorzystania informacji na temat wyników i budowane są one głównie na podstawie zdrowego rozsądku, pewnych mocno zakorzenionych założeń odnośnie tego jak rząd powinien działać i kilku znanych przypadków sukcesów (Moynihan 2008, 5).

Zwolennicy pomiaru wyników tradycyjnie definiują sukces w tym zakresie jako tzw. instrumentalne wykorzystanie (pociąganie kogoś do odpowiedzialności, podejmowanie decyzji o budżecie lub personelu programu, rozwoju, ograniczaniu lub zakończeniu programów). Często prowadzi to do wniosku, że pomiar wyników nie powiódł się. Przyjęcie szerszej perspektywy na wykorzystanie informacji pozwala na określenie pięciu różnych sposobów wykorzystania wiedzy płynącej z pomiaru wyników (de Lancer Julnes 2008 w Van Dooren & Van de Walle):

- ▶ Upewnienie się: Rząd pokazuje, że robi to, co miał zrobić z pieniędzmi podatników (np. raportowanie informacji o wydajności oczyszczania ulic lub zapewniania bezpieczeństwa), co przyczynia się do większej przejrzystości i odpowiedzialności rządu.
- ▶ Zgodność: Agencje wykazują, że spełniają one wymogi zgodności z regulacjami dotyczącymi pomiaru wyników (np. szkoły raportują wyniki testów, aby otrzymać finansowanie).
- ▶ Uczenie się programów: Uczenie się na podstawie wyników może prowadzić do zmian w programie lub przynajmniej do użycia lepszych argumentów w debacie publicznej.
- ▶ Naświetlenie problemu: Z perspektywy zewnętrznej w stosunku do programu naświetlenie problemu może prowadzić do mobilizacji i umieszczenia go w programie politycznym (np. świadomość problemu w dostępie do usług publicznych). Natomiast z punktu widzenia samych podmiotów zaangażowanych we wdrażanie programu może ono prowadzić do bardziej świadomych decyzji i lepszego poinformowania zainteresowanych stron.
- ▶ Legitymizacja: Informacje o działalności mogą być wykorzystane do racjonalizacji, usprawiedliwienia lub oceny obecnego, przeszłego i przyszłego przebiegu działań i decyzji (np. uzasadnienie wniosków budżetowych lub obrony przed głosami krytyki).

Spośród tych zastosowań pomiaru wyników upewnienie się, uczenie się i naświetlenie problemu w wyraźny sposób łączą się z celami dobrego rządzenia. Przeprowadzone badania odnośnie wykorzystywania informacji o wynikach wskazują, że największy potencjał zastosowania informacji na temat rezultatów leży w procesie przygotowywania budżetu i fazy realizacji, tj. wg Joyce (2003) w:

- ▶ uzasadnieniach wniosków budżetowych,
- ▶ strategicznym (ponownym) przydzieleniu zasobów wewnętrznych,
- ▶ określeniu wydajności różnych elementów agencji,
- ▶ określeniu nakładających się usług,
- ▶ podjęciu decyzji o outsourcingu,
- ▶ zrozumieniu wpływu zdarzeń zewnętrznych na wyniki wydajności agencji,
- ▶ fazie (wewnętrznej) przydziału funduszy,
- ▶ etapie przydziału funduszy na rzecz osób trzecich,

- ▶ monitorowaniu kosztów i wyników,
- ▶ motywowaniu pracowników do działania zgodnie z celami agencji.

Pytając pracowników rządu, do czego używają informacji o wynikach, w odpowiedzi najczęściej wymieniany jest szeroki zakres zastosowań. W badaniu korzystania z informacji o wynikach w hrabstwach USA, Wang stwierdził, że w większości używane one były do (Wang 2000 w Redburn 2008):

- ▶ przygotowania wniosków do departamentów finansowych (78%),
- ▶ identyfikacji problemów z usługami i ewaluacją (63%),
- ▶ analizy poziomu finansowania (58%),

Według przeprowadzonego przez GAO w USA w 2003 r. badania rządowych menedżerów informacje o wynikach wykorzystywano przede wszystkim do następujących działań (GAO 2004)⁴:

- ▶ przydzielanie zasobów (60%),
- ▶ ustalanie indywidualnych zadań dla pracowników (60%),
- ▶ nagradzanie pracowników (60%),
- ▶ określenie priorytetów programu (59%),
- ▶ ustalanie nowych lub zmiana mierników wyników (58%),
- ▶ przyjęcie nowego podejścia w programie lub zmiany procesów pracy (56%),
- ▶ udoskonalanie mierników wyników programu (51%),
- ▶ koordynowanie działań programu z innymi organizacjami wewnętrznymi lub zewnętrznymi (49%),
- ▶ opracowanie i zarządzanie umowami (41%).

Porównywalne wyniki uzyskano na poziomie stanowym w USA, w badaniu Melkers i Willoughby, gdzie dodatkowo raportowanie i planowanie strategiczne pojawiły się jako znaczące uzupełnienie celów opisanych do tej pory (Melkers i Willoughby 2004, w Breul i Moravitz).

WNIOSEK: Rządowe organizacje wykorzystują informacje o wynikach do szerokiej gamy działań i decyzji pozwalających im oszczędzać, uczyć się i doskonalić. Wiele z nich to zastosowania wprowadzane w ramach samych organizacji, a przez co mniej widoczne z zewnątrz, ale mimo to przyczyniające się do wzrostu efektywności.

Wykorzystanie informacji o wynikach dla celów kontroli

Teoria budżetowania zadaniowego może być postrzegana jako przynależąca do tradycji instytucjonalizmu, szczególnie instytucjonalizmu związanego z teorią racjonalnego wyboru. Integracja planowanych działań, spodziewanych wyników i budżetów wyraźnie

zakłada istnienie przewidywalnej przyczynowości w sferze polityki. Oczekiwanie, że informacje te będą wykorzystywane w nadzorowaniu rządu przez Parlament i zarządzaniu agencjami rządowymi zakłada, że politycy i menedżerowie są w dużym stopniu motywowani przez oczekiwane skutki decyzji politycznych. Ponadto konieczność opracowania i raportowania informacji o wynikach traktowana jest jako warunek konieczny skutecznego zarządzania instytucjami rządowymi oraz relacjami między nimi, co znajduje odzwierciedlenie w pracach badaczy stosujących perspektywę teorii racjonalnego wyboru. Znanym zastosowaniem teorii racjonalnego wyboru jest teoria agencji.

Teoria agencji opiera się na analizie relacji pomiędzy dwoma graczami usytuowanymi zwykle w strukturze hierarchicznej, tj. agentem działającym w imieniu przełożonego i samym pryncypałem. Aby agent mógł wykonywać swoje zadania, moc podejmowania decyzji i środki są przenoszone od przełożonego do agenta. W rzeczywistości przełożeni są często reprezentowani przez kilku agentów i odwrotnie. Agent reprezentujący przełożonego sam może być przełożonym wobec innego agenta. Teoria agencji zwraca uwagę na przewagę informacyjną agenta nad przełożonym i behawioralne konsekwencje z tym związane. Jeśli zarówno przełożony, jak i agent starają się maksymalizować swoją użyteczność, to agent nie będzie w pełni służyć interesom przełożonego, będzie bowiem podążał za konkurencyjnymi preferencjami, które nie muszą przystawać do interesu publicznego (pogoń za rentą, z ang. *rent seeking*). W teorii agencji agent jest ekspertem w wykonywaniu zadań, które zleca mu do wykonania przełożony. Przełożony działa w pewnej odległości od koniecznych procesów i relacji, niezbędnych do wykonywania tych zadań. W rezultacie agent ma przewagę informacyjną, którą może wykorzystać do maksymalizacji własnej użyteczności kosztem zleceniodawcy.

Asymetria informacji jest centralnym problemem teorii agencji (Ter Bogt 1997). Dwa szczególne ryzyka związane z występowaniem asymetrycznej informacji to selekcja negatywna i pokusa nadużycia (*moral hazard*). Negatywna selekcja odnosi się do sytuacji, w której przełożony otrzymuje nieprawdziwe lub niekompletne informacje od agenta. Biorąc pod uwagę jego niezdolność do sprawdzenia tych informacji przełożony może oprzeć swoje decyzje na niewłaściwych przesłankach. Przykładem jest pracodawca, który opiera się na nieprawdziwych CV przedstawionych przez poszukujących pracy. Pokusa nadużycia odnosi się do sytuacji, w której agent, który ma lepszą świadomość zagrożeń i konsekwencji, podejmuje nieodpowiednie ryzyko, wiedząc, że to przełożeni będą płacić za ewentualne negatywne konsekwencje jego działania. W obu tych przypadkach interesy przełożonego i agenta są wzajemnie konkurencyjne. W relacji między

rzędem centralnym, występującym w roli pryncypała, a agencjami rządowymi wykonującymi politykę rządu, występującymi w charakterze agentów, obydwie wskazane wcześniej ryzyka mogą prowadzić do braku efektywności.

Przełożony, w celu dostosowania interesów agenta do swoich własnych, może użyć zachęt i monitoringu. Przekładając polityczne agendy na oparte o wyniki plany polityki i umów z agencjami, BZ staje się narzędziem dostosowania interesów politycznych zlecniodawców do interesów agencji rządowych. Rozbudowana struktura monitorowania osiągnięć zostaje wprowadzona w celu redukcji luki informacyjnej. Czasami bezpośrednie zachęty finansowe są związane z osiąganiem zamierzonych wyników, co ma wpływać na zachowanie agencji sektora publicznego i jej członków. Ma to spowodować, że agent rządowy spełni cele pryncypała w sposób jak najbardziej wydajny i skuteczny. Spodziewane skutki behawioralne wynikające z asymetrii informacji (negatywna selekcja i pokusa nadużycia) mają być zrównoważone lub zapobieżone z pomocą BZ. Korzystny wpływ procesów zarządzania przez cele, przejawiający się m.in. w ustalaniu celów i raportowaniu wyników uznaje się coraz częściej jako sposób na lepsze dostosowanie celów i unikanie organizacyjnej krótkowzroczności (Robinson 2005). Z tą drugą sytuacją mamy do czynienia, gdy organizacja jest ukierunkowana wewnętrznie i traci z oczu swój cel (Robinson 2005).

WNIOSEK: Organizacja rządowa może skorzystać z BZ, aby mieć pewność, że agent będzie wypełniał określone cele w sposób wydajny i efektywny. Poprzez dostosowanie celów i raportowanie wyników, przełożony może ograniczyć ryzyka związane z konfliktem interesów, pogonią za rentą, negatywną selekcją czy pokusą nadużycia. Ponadto BZ pomaga agencjom uniknąć krótkowzroczności.

BZ jako strategia kontroli zarządczej

BZ jako strategia kontroli zarządczej

W literaturze z zakresu kontroli zarządczej odnośnie się do okresowego monitoringu celów i wyników jest klasycznym instrumentem przynależącym do kategorii „twardej kontroli”. W poczwórnej typologii dźwigni kontroli (ang. control levers) Simonsa opisano różne narzędzia pozwalające menedżerom zrównoważyć uprawnienia pracowników i efektywną kontrolę (Simons 1995):

- ▶ *Systemy przekonań (beliefs' systems)* - Systemy te nadają kierunek organizacji poprzez sformułowanie jej misji, strategii i podstawowych wartości. Systemy przekonań są wykorzystywane do inspirowania

i ukierunkowywania poszukiwania nowych możliwości. Komunikują pracownikom co zrobić, aby odnieść sukces.

- ▶ *Systemy granic (boundary systems)* - Systemy te wskazują na zagrożenia, których należy unikać i dostarczają zestawy reguł i procedur. Systemy granic są używane do ograniczania występowania zachowań nakierowanych na poszukiwanie korzyści. Systemy granic są przeciwieństwem systemów przekonań, ponieważ przekazują pracownikom to, czego nie należy robić, aby odnieść sukces.
- ▶ *Systemy kontroli diagnostycznej (diagnostic control systems)* - To systemy pomiaru i monitorowania realizacji misji i strategii na podstawie uprzednio zdefiniowanych wskaźników wydajności. Na podstawie informacji zwrotnych i informacji podawanych z wyprzedzeniem, menedżerowie podejmują działania korygujące i zapobiegawcze, pozwalające utrzymać właściwy kierunek organizacji. Systemy kontroli diagnostycznej są wykorzystywane do motywowania oraz monitorowania i nagradzania osiągnięcia określonych celów.
- ▶ *Interaktywne systemy kontroli (interactive control systems)* - są to formalne systemy komunikacji, których menedżerowie używają do angażowania się w działania pracowników, a pracownicy do komunikowania oddolnych inicjatyw i pomysłów. Systemy te promują dialog między różnymi poziomami organizacji. Interaktywne systemy kontroli są wykorzystywane do stymulowania organizacyjnego uczenia się i powstawania nowych pomysłów i strategii.

Zazwyczaj w organizacjach rządowych głównymi systemami kontroli są systemy przekonań w połączeniu z systemami kontroli diagnostycznej. Na pierwszy rzut oka BZ zdaje się powiększać potencjał kontroli diagnostycznych. W niechętniej ryzyku, ukierunkowanej na zgodność z przepisami kulturze, typowej dla wielu organizacji rządowych, pełny potencjał BZ nie jest wykorzystywany ze względu na przedkładanie niechęci do popełniania pomyłek nad wszelkie inne wartości. W tym względzie, jak zauważa Schick, „zgodność zazwyczaj jest wrogiem jakości” (Schick 2003, 86). W fazach przygotowania budżetu, jego wykonania i ewaluacji, BZ ma potencjał wzmocnienia interaktywnych systemów kontroli. W krajach z wieloletnim doświadczeniem w BZ, pojawiają się doniesienia o roli, jaką odegrał we wzmocnieniu dialogu pomiędzy urzędnikami odpowiedzialnymi za sprawy finansowe i strategiczne w ustalaniu celów polityk publicznych, negocjacjach budżetu i ewaluacji programów. Dzięki podnoszeniu problemu wydajności w trakcie procesów budżetowych działy finansowe na wszystkich szczeblach rządu mogą wzmocnić swoją pozycję. Angażując się w interaktywny dialog na temat opracowania planów strategicznych i operacyjnych, urzędnicy finansowi mogą lepiej zrozumieć ryzyka finansowe. Wiedza ta może być wykorzystywana do informowania

kierownictwa agencji oraz podjęcia działań w celu zmniejszenia tego ryzyka. Podczas negocjacji budżetowych korzyści z wdrażania kosztownych planów i przedsięwzięć mogą być ocenione poprzez omówienie ich dotychczasowej skuteczności lub zamierzonego wkładu w realizację ogólnych celów.

Często niezamierzone wzmocnienie kontroli zarządczej w wyniku implementacji BZ pozostaje w dużej mierze zjawiskiem w ograniczony sposób opisanym w literaturze. Chociaż nie jest to wyraźnie przewidywane przez wielu reformatorów wprowadzających budżetowanie zadaniowe, pojawia się twierdzenie, że sukces BZ w organizacjach rządowych polega między innymi na wzroście zorientowania na wyniki. Związane jest to z położeniem przez rząd większego nacisku na konkretne rezultaty (w tym ustalenie celów, monitorowanie wydajności i planowanie) i większą przejrzystością planowania oraz sprawozdawczości. Ten efekt odnotowano w przypadku systemu budżetowania zadaniowego w Holandii (IOFEZ 2004, Van Nispen i Posseth 2006), jak i w innych krajach (Curristine 2007, Redburn 2008, Posner 2009).

WNIOSEK: Poprzez podkreślanie znaczenia rezultatów w działaniu organizacji, BZ może wspierać dialog na temat wyników jej funkcjonowania pomiędzy różnymi organami instytucjonalnymi i na różnych poziomach zarządzania. Dodatkowo, BZ może zwiększyć znaczenie działów finansowych organizacji rządowych, z pozycji biur rachunkowych do roli strategicznych partnerów w procesie realizacji polityk rządowych.

3.3. Zamierzone i niezamierzone konsekwencje wprowadzania BZ

Konsekwencje wprowadzenia BZ

Negatywne i nieoczekiwane skutki pomiaru wyników i raportowania w organizacjach rządowych opisywane są często jako efekty o charakterze ubocznym tychże procesów. Występują one w szczególności w sytuacjach, gdy w grę wchodzi nagrody finansowe za osiągnięcie zaplanowanych rezultatów. Częstym niespodziewanym wynikiem BZ jest ryzyko zaburzenia hierarchii celów (*the risk of goal displacement*), co oznacza, że mierzalne cele uzyskują nieproporcjonalnie dużo uwagi i środków. Zmienia to nieco znaczenie znanego powiedzenia guru NPM Petera Druckera⁵: „Co zmierzone to zrobione” (*what gets measured gets done*). Zmiana znaczenia poszczególnych celów jest źródłem znanych ubocznych konsekwencji pomiaru wydajności. Zjawisko to ilustruje wiele przykładów na całym świecie, m.in. Narodowej Służby Zdrowia (NHS) w Wielkiej Brytanii lub kolei w Niderlandach. W tych przypadkach organizacje przestrzegały wyznaczonych celów działania w sposób, który

faktycznie szkodził interesowi publicznemu. W przypadku tworzenia zachęt finansowych do zmiany zachowań w organizacjach publicznych, szczególną uwagę należy zwrócić na ryzyko „wyparcia” wewnętrznej motywacji. To coraz częściej obserwowane zjawisko oznacza, że etyka zawodowa i zaangażowanie mogą ucierpieć z powodu uzależnienia od zewnętrznych bodźców. Jako że wewnętrzne czynniki motywacyjne są uważane za stosunkowo ważne źródło wydajności pracy w sektorze publicznym, negatywny wpływ na ogólną wydajność może być znaczny (Robinson 2005).

Innym ryzykiem związanym z wcześniej wymienionym wykorzystywaniem informacji o wynikach dla celów legitymizacji jest ryzyko dowolnego wybierania i dobierania informacji lub wręcz stronnicze, tendencyjne raportowanie. Należy zauważyć, że wbrew obiegowym oczekiwaniom informacje o wynikach zwykle nie są kompleksowe, a często niejednoznaczne i subiektywne. Ponadto, wybór, postrzeganie i przedstawianie informacji o działaniach jest zwykle wypadkową instytucjonalnej przynależności i indywidualnych przekonań interpretującego (Moynihan 2008). Innymi słowy, użytkownicy informacji na temat wyników, szczególnie mający przewagę informacyjną nad innymi, łatwo znajdą informacje o wynikach na poparcie wyznawanych przekonań. Podobnie jak zaburzenie hierarchii celów, tak też ryzyko dobierania czy tendencyjnej interpretacji jest bardziej prawdopodobne, jeśli wyniki są powiązane z korzyściami finansowymi. Opieranie się wyłącznie na informacji z jednego źródła, interpretowanej przez jedną ze stron, musi być zatem uważane za ryzykowne przez każdego przełożonego, na każdym szczeblu władzy. Kontrolowanie pod kątem obu tych zagrożeń niemal nieuchronnie oznacza, że koszty zapewnienia poprawnej i bezstronnej informacji wzrosną.

Cele BZ, jego skutki widoczne i niewidoczne oraz zamierzone i niezamierzone konsekwencje, o których mowa w niniejszym rozdziale przedstawiono na Rysunku 4. Pomijając wzrost transparentności, widoczne wpływy realizacji BZ są dość skromne. Jednocześnie możnaby pokusić się o stwierdzenie, że mniej widoczne efekty są znacznie istotniejsze. Mniej widoczne efekty, takie jak świadomość rezultatów uznaje się tutaj za skutki zamierzone, choć często nie były wyraźnie artykułowane przez reformatorów BZ.

Rys. 4. Konsekwencje i efekty implementacji BZ

	Efekty widoczne	Efekty mniej widoczne
Konsekwencje zamierzone	<ul style="list-style-type: none"> ▶ dostępność dokumentów budżetowych i zwiększenie przejrzystości wyników wydatków ▶ zwiększone uwzględnianie skuteczności działań w corocznych alokacjach budżetowych 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ zwiększenie wpływu działań finansowych ▶ organizacyjne uczenie się ▶ wzmocnienie pozycji przełożonego w stosunku do szeregowych pracowników - wzmocniona orientacja na wyniki i rozliczalność
Konsekwencje niezamierzone	<ul style="list-style-type: none"> ▶ wzrost krytyki działań rządu przez media (paradoks przejrzystości) ▶ używanie celów i informacji na temat polityk do legitymizacji organizacji oraz poziomów finansowania 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ zaburzenie hierarchii celów ▶ manipulowanie wskaźnikami i rezultatami polityk ▶ dodatkowe koszty administracyjne

Źródło: Redburn (2008)

Wnioski

OGÓLNE WNIOSKI

W ramach agendy New Public Management, BZ było promowane jako rozwiązanie szeregu różnorodnych niedostatków w działaniu rządu. Po dwóch dekadach doświadczeń wdrożeniowych, główny potencjał sukcesu BZ zdaje się wynikać z:

- ▶ **większej przejrzystości i odpowiedzialności rządu,**
- ▶ **budowania potencjału i bazy wiedzy do oceny polityk oraz uczenia się programów,**
- ▶ **lepszego zarządzania relacjami wewnątrz agencji rządowych,**
- ▶ **podnoszenia świadomości zamierzonych rezultatów (wkładu agencji),**
- ▶ **wzmocnienia dialogu wewnętrznego odnośnie doskonalenia i innowacji.**

Przy bezpośrednim powiązaniu zamierzonych rezultatów z nagrodami lub karami finansowymi należy brać pod uwagę ryzyko, że stworzenie zachęt może prowadzić do sprawozdawczości skupiającej się na raportowaniu sukcesów zamiast faktycznej ich realizacji.

Opieranie się wyłącznie na kilku wskaźnikach przy podejmowaniu decyzji jest ryzykowne, ponieważ informacje o wynikach rzadko są całkowicie bezstronne i obiektywne.

W następnym rozdziale opisane zostaną doświadczenia zdobyte przez ostatnie lata w holenderskim systemie BZ. Następnie zostaną przedstawione trzy opisy przypadków z praktyki holenderskiej, ilustrujące doświadczenia, które uważamy za istotne, a także jeden przypadek z USA.

4. Międzynarodowe przykłady zastosowania budżetowania zadaniowego

W tym rozdziale skupimy się na analizie międzynarodowych doświadczeń w realizacji BZ. Niektóre z tych doświadczeń mogą być wykorzystane w Polsce. Zaczniemy od ogólnego opisu systemu BZ w Holandii, by następnie przejść do trzech przypadków, które pokazują, w jaki sposób podejście BZ działa w praktyce. Wszystkie holenderskie przypadki są oparte na szeroko zakrojonych badaniach literatury i dokumentów budżetowych oraz pogłębionych wywiadach przeprowadzonych przez autorów niniejszego raportu. Opisany przypadek z USA jest częściowo oparty na wynikach wcześniejszych badań przeprowadzonych przez jednego z autorów.

4.1. BZ (VBTB) w Holandii

Naszym zdaniem doświadczenie Holandii, jak również innych krajów OECD z zaawansowanymi systemami budżetowania zadaniowego, może być pomocne dla Polski. Chodzi nie tylko o sukcesy, którymi mogą się te programy pochwalić, ale także o uczenie się na ich błędach i niespełnionych oczekiwaniach. Mimo wielu oczywistych różnic, doświadczenie holenderskie jest w dużej mierze reprezentatywne w stosunku do innych krajów OECD o dłuższym doświadczeniu w tej dziedzinie.

Holandia wprowadziła budżetowanie zadaniowe, oparte na programach, na przełomie wieku. W procesie tym, kryjącym się pod akronimem VBTB, tłumaczonym jako Polityka Budżetowa i Polityka Odpowiedzialności, tradycyjna struktura budżetu federalnego została znacznie zmieniona w kierunku budżetu zadaniowego. Reforma obejmowała między innymi przejście od tradycyjnego budżetu opartego na liniach (pozycjach) budżetowych do budżetu opartego na programach, w którym środki były zatwierdzane zgodnie z ogólnymi celami polityki. W trakcie wykonywania operacji budżetowania w Holandii liczba linii do zatwierdzenia w budżecie zmniejszyła się z około 800 do 200. W nowym formacie budżetu treść każdego artykułu (pozycji budżetu) odnoszącego się do określonej polityki ma odpowiadać na trzy podstawowe pytania, które zostały odzwierciedlone w rocznym sprawozdaniu (zob. Tabela 1).

Tabela 1. Pytania BZ w procesie budżetowania w Holandii

Budżet	Raport roczny
W1: Co chcemy osiągnąć?	H1: Czy osiągnęliśmy to, co zamierzaliśmy?
W2: Co należy zrobić, żeby osiągnąć to, co chcemy?	H2: Czy zrobiliśmy to, co mieliśmy zrobić?
W3: Jakie będą koszty naszych działań?	H3: Czy koszty były takie, jakich oczekiwaliśmy?

Źródło: Plan rządu holenderskiego inicjujący VBTB z 1999 r.

W 1999 roku minister finansów przesłał do Parlamentu plan inicjujący VBTB. Inicjatywa ta była poprzedzona wieloma działaniami Parlamentu, badającymi możliwości wdrożenia polityki opartej na odpowiedzialności za wyniki. W ramach przygotowań opracowano równoległy (próbny) budżet, a wybrane resorty prezentowały budżety w 2001 r. zarówno w nowym, jak i starym formacie. Ministerstwo Finansów nadzorowało proces wdrażania, inwestując w naukę pracowników służby cywilnej, wydając nowe rozporządzenia i monitorując postępy. Wszystkie resorty były gotowe z nową strukturą budżetu we wrześniu 2001 r., kiedy prezentowały budżet na 2002 r.

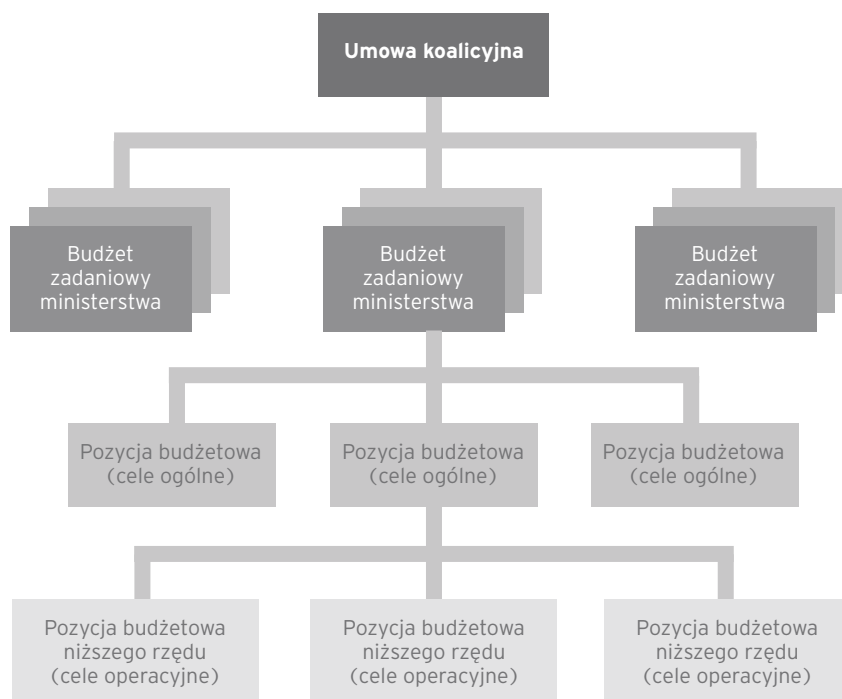
Stosunkowo szybkie przyjęcie VBTB przez cały rząd może dziwić, biorąc pod uwagę stosunkowo słabą, formalną pozycję Ministerstwa Finansów w Holandii, zwłaszcza w porównaniu do niektórych innych krajów (np. Francji, Wielkiej Brytanii, czy też USA). Jednak organizacja procesu budżetowego i funkcji finansowych rządu centralnego w Holandii w dużej mierze rekompensuje tę słabość. Ważna w tym względzie jest pozycja Dyrektora Finansowo Gospodarczego (DFEZ) w każdym ministerstwie. Choć formalnie DFEZ przynależą do poszczególnych ministerstw, regulacje prawne dają im dużą autonomię. DFEZ zachowują bliskie więzi z Ministerstwem Finansów i często działają jako jego „satelity”. Kwestie personalne odgrywają ważną rolę w budowaniu tych relacji, jako że wiele kluczowych postaci w DFEZ-ach było wcześniej zatrudnionych w Ministerstwie Finansów. Ponadto, mianowanie dyrektorów tych wydziałów wymaga zatwierdzenia przez Dyrektora do Spraw Budżetu w Ministerstwie Finansów. Ministerstwo Finansów ma także własną instytucję szkoleniową, która stale kształci dużą liczbę urzędników z innych ministerstw w zakresie spraw finansowych (tzw. Rijksacademie), zapewniając w ten sposób wspólne ramy budżetowania i wiedzę.

Struktura budżetu w Holandii

Struktura budżetu

- ▶ W Holandii, w ramach systemu odpowiedzialności ministerialnej, każdy minister jest odpowiedzialny za autoryzację, realizację i ocenę własnego budżetu. Obejmuje to prezentację projektu budżetu przed Parlamentem i informowanie Parlamentu o stopniu osiągania celów.
- ▶ Pozycje budżetu pełnią rolę jednostek dominujących w zakresie planowania i sprawozdawczości, mogą być uznane za realizujące cele poszczególnych polityk. Są używane do autoryzacji, a także podlegają ewaluacji i ocenie.
- ▶ Holenderskie pozycje budżetu integrują planowane wydatki, planowaną wydajność i rozliczanie kosztów (zob. przykład pozycji 32.01 budżetu prezentowany w dalszej części tego rozdziału).

Rys. 5. Struktura budżetu w Holandii



Źródło: Opracowanie własne

Budżet Holandii liczy około 115 pozycji budżetowych (AD), które dzielą się na 350 podpunktów (OD). Informacje o celach, rezultatach i wynikach są prezentowane wraz z poziomem finansowania, w ramach zintegrowanego materiału w dokumentach budżetowych. Każda pozycja budżetu ma jeden cel ogólny, wspierany przez kilka celów operacyjnych. Cele, instrumenty i wymierne dane na temat wyników muszą być przedstawione dla każdego z celów operacyjnych.

Dotyczy to wszystkich pozycji budżetu, z wyjątkiem niektórych, które są oznaczone jako pozycje niedotyczące określonych polityk. Są to pozycje ujęte w budżecie z przyczyn technicznych, takich jak: podział pozostałych kosztów ogólnych lub kwot przeznaczonych na pokrycie nieprzewidzianych kosztów. Pozycja budżetowa w Holandii nie określa wydatków na poziomie szczegółowości rachunku środków. W większości rozróżnia tylko koszty bezpośrednie i koszty pośrednie przeznaczone na każdy z celów operacyjnych. Zazwyczaj, choć nie zawsze, pozycja zawiera ogólne wskaźniki wyników, podczas gdy podstawowe cele operacyjne są monitorowane przez wskaźniki rezultatów. Pozycja budżetowa jest również jednostką analizy finansowej kontroli zgodności rocznych sprawozdań budżetowych przez Holenderską Centralną Izbę Obrachunkową. Aby zilustrować wygląd i treść pozycji budżetowej, poniżej przedstawiono podpunkt z budżetu Ministerstwa Transportu.

Pozycja 32.01 Ministerstwo Transportu i Gospodarki Wodnej Holandii (budżet na 2011 r.)

W budżecie Ministerstwa Transportu i Gospodarki Wodnej jest siedem pozycji dotyczących polityk, za które ministerstwo jest odpowiedzialne i trzy inne pozycje o charakterze wydatków bieżących. Pozycje budżetowe dotyczą polityki odnośnie systemów drogowych i kolejowych, lotnictwa cywilnego, portów morskich, wałów przeciwpowodziowych i jakości wody oraz prognozowania pogody. Spośród tych pozycji odnoszących się do działań rządu w tych obszarach, artykuł 32 dotyczy bezpieczeństwa ruchu. Wyraża się to przez ogólne cele (AD):

Ciągła poprawa bezpieczeństwa osób na drogach i kolei, a także bezpieczeństwa w transporcie publicznym.

W ramach tego ogólnego celu występują trzy podpunkty: jeden dla dróg (32.01), jeden dla kolei (32.02) i jeden dla komunikacji miejskiej (32.03). Wydatki dla każdego instrumentu znajdują się w tabeli poniżej.

Aby zmierzyć wyniki w podpunkcie 32.01, w budżecie ujęte są dwa wskaźniki. Przedstawiamy je w tabeli poniżej. Jeden z nich, liczba ofiar śmiertelnych wypadków drogowych, jest również przedstawiona na wykresie.

Tabela 2. Pozycja 32 w budżecie Holandii na 2011 r.

32. Optymalne bezpieczeństwo (x 1.000 euro)	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Zobowiązania	56 339	56 575	56 813	58 157	52 498	52 440	52 440
Nakłady	55 771	57 177	57 245	58 573	52 498	52 440	52 440
32.01 Ograniczanie liczby ofiar	48 769	48 585	49 211	51 168	45 207	45 161	45 161
32.01.01 Ogólna strategia i rozwój polityki	1 621	1 610	1 814	1 816	1 814	1 814	1 814
32.01.02 Normy bezpieczeństwa dla pojazdów i innowacje techniczne	4 493	4 700	4 349	4 699	4 699	4 699	4 699
32.01.03 Wpływanie na zachowanie podróżnych	23 657	21 388	21 216	21 589	21 317	21 321	21 321
32.01.04 Dostosowanie infrastruktury	0	0					
32.01.05 Inspekcje	18 998	20 887	21 832	23 064	17 377	17 327	17 327

Źródło: Opracowanie własne na podstawie dokumentów budżetowych

W ramach przeprowadzonych przez nas pogłębionych wywiadów, wysoki rangą urzędnik Ministerstwa Transportu, mający za zadanie raportowanie wykonania budżetu, poinformował nas, że choć liczba ofiar ruchu jest politycznie uważana za jedną z najważniejszych danych w budżecie Ministerstwa, może jednak być krytykowana z punktu widzenia odpowiedzialności politycznej. Przede wszystkim, wartości docelowe nie są osiągnięte przez samodzielne działania Ministerstwa. Na przykład spożycie alkoholu czy opieka medyczna są również istotnymi czynnikami, ale są wyraźnie poza bezpośrednim wpływem Ministerstwa. Kampania „Don't Drink & Drive” (pięś - nie jedź) (instrument nr 32. 01.03) jest jednym z najbardziej znaczących instrumentów, ale związek przyczynowy pomiędzy każdym pojedynczym narzędziem a wynikiem, jaki ma zostać osiągnięty, może nie być jednoznaczny. Pogłębiona ewaluacja *ex-post* jest najlepszym sposobem na zbadanie tej kwestii. Niezależnie od problemów z określeniem przyczynowości, ważne jest, by raportować zmierzone efekty w sposób transparentny. Jak wyraził to nasz interlokutor: *Parlament daje nam budżet, a skoro mamy go wydać, będziemy musieli ich poinformować o wynikach.*⁶

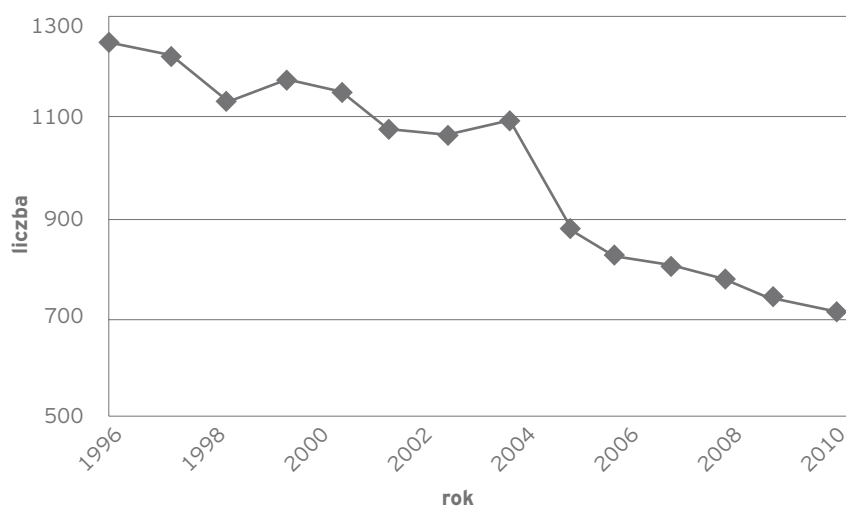
Tabela 3. Wskaźniki dla podpunktu 32.01 (budżet Holandii na 2011)

	2002 Wartość bazowa	2008	2009	2010 Wartość docelowa
Liczba zgonów na skutek wypadków drogowych	1 066	750	720	750
Liczba urazów na skutek wypadków drogowych	18 420		PM ¹	17 000

Uwaga 1: Nie wszystkie dane były dostępne w okresie przygotowywania budżetu, co też zostało zaznaczone w dokumentach przekazanych do Parlamentu (Kamerstukken II, 2008-2009, 29 398, nr. 151).

Źródło: RWS/DVS, 2010

Wykres 1. Liczba ofiar śmiertelnych wypadków drogowych - jeden ze wskaźników w podpunkcie 32.01 budżetu Holandii w 2011 r.



Źródło: RWS/DVS, 2010

Proces budżetowania

Projektowanie i wykonanie budżetu w Holandii, podobnie jak w większości krajów, obejmuje różne podmioty w różnych fazach procesu budżetowego. Projekty budżetu w Holandii są opracowywane przez ministerstwa odpowiedzialne za ponoszenie wydatków z udziałem Ministerstwa Finansów w późniejszych etapach. Po zatwierdzeniu budżetu wydatkujące ministerstwa są przede wszystkim odpowiedzialne za wykonanie budżetu przy drugorzędnej roli Ministerstwa Finansów, które prowadzi nadzór.

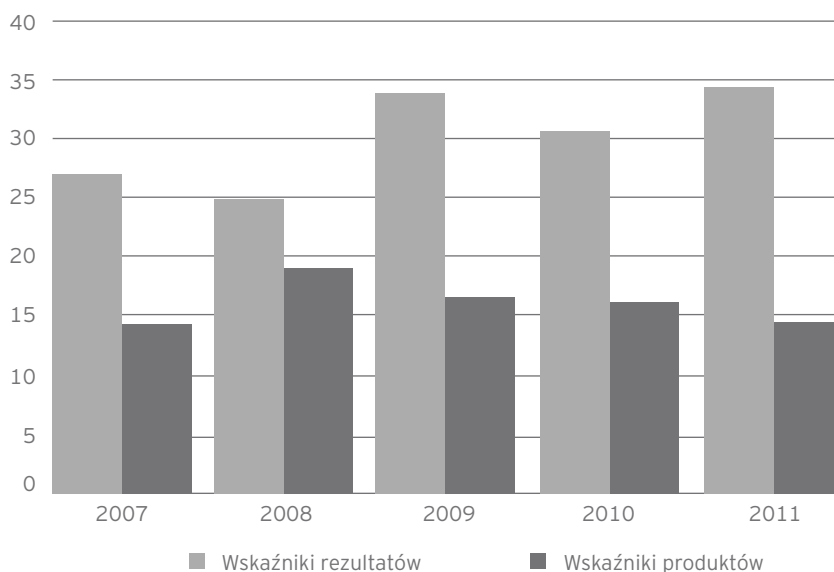
Struktura programu, cele polityki oraz wskaźniki są wybierane przez ministerstwa na etapie przygotowywania budżetu, ale podlegają

zatwierdzeniu przez Ministerstwo Finansów. Ostateczne zatwierdzenie ma miejsce, gdy projekt budżetu przyjmowany jest przez Radę Ministrów i zatwierdzany przez Parlament.

Raportowanie

W zasadzie każdy program powinien posiadać informacje o wynikach, przedstawianych w budżecie i raporcie rocznym na poziomie celu ogólnego i celów operacyjnych. Jednak nie wszystkie pozycje mają wskaźniki produktu i rezultatu. Od 2006 r. w wyniku oceny wydajności systemu budżetowania w Holandii, raportowanie produktów i rezultatów odbywało się na zasadzie *przestrzegaj lub wyjaśnij* (*comply or explain*). Tak zdecydowano, gdyż uznano, że dobór użytecznych wskaźników nie był możliwy dla wszystkich dziedzin interwencji rządu (tj. programów). Procent programów korzystających z klauzuli wyjaśnienia braku wskaźnika podany jest na rysunku poniżej, w odniesieniu do dokumentów budżetowych z lat 2007-2011.

Wykres 2. Odsetek programów korzystających z klauzuli wyjaśnienia z powodu braku wskaźnika



Źródło: Dane Trybunału Obrachunkowego

I tak na przykład procent programów ze wskaźnikami produktu w roku budżetowym 2010 roku wynosił prawie 85%, a dla pozostałych 15% zostało wyjaśnione w budżecie, dlaczego nie było odpowiednich wskaźników.

Należy zauważyć, że bardziej dostępne budżety i elastyczność zarządzania w Holandii miały swoją cenę pod postacią zniesienia kontrolowania danych wejściowych przez Parlament (a także Ministerstwo Finansów) i podawania informacji na dość wysoce zagregowanym poziomie. Liczba dodatkowych żądań Parlamentu o podanie informacji składowych, takich jak wydatki na ICT, ekspertów zewnętrznych lub wynagrodzenia, które pozostają w dużej mierze ukryte w obecnej dokumentacji budżetowej, w ostatnich latach rośnie. Jednocześnie Trybunał Obrachunkowy i Parlament wydają się na razie pozostawać przy idei pełnego budżetowania opartego na wynikach.

Monitorowanie wyników i rozliczalność

Odpowiedzialność za monitorowanie informacji o wynikach w Holandii spoczywa przede wszystkim na wydatkujących ministerstwach, a Trybunał Obrachunkowy sprawdza wyrywkowo dokumenty w ramach szczegółowych kontroli. Częstotliwość kontroli zależy od wskaźnika, chociaż każdy wskaźnik musi być zgłoszony co najmniej raz w rocznym sprawozdaniu ministerstwa. Zadaniem audytu wewnętrznego ministerstwa jest badanie procesów zbierania informacji o wynikach. Kolejnym obowiązkiem przyjętym po 2006 roku jest konieczność podania źródła informacji na temat wskaźników w budżecie.

Wytwarzanie i raportowanie informacji o wynikach nie jest oczywiście celem samym w sobie. W Holandii roczne sprawozdania finansowe, które łączą analizę wyników finansowych i realizacji celów są prezentowane podczas dorocznej debaty parlamentarnej w trzecią środę maja (Accountability Day). Po prezentacji Parlament przechodzi do debaty plenarnej nad przedstawioną informacją o realizacji polityk, co zwykle wiąże się również z podjęciem kwestii odpowiedzialności poszczególnych ministrów za osiągnięte rezultaty. W ciągu dwóch miesięcy po debacie plenarnej każdy minister omawia swoje roczne sprawozdanie oddzielnie z komisjami parlamentarnymi (9-15 w ostatnich latach). Do tej pory majowa debata o wynikach nie może być uznana za pełen sukces. W debatach zdają się dominować bieżące wydarzenia i uwagi z Trybunału Obrachunkowego odnośnie technicznych aspektów zarządzania finansowego niż skupienie się na analizie skuteczności i efektywności polityk ministerstw (De Vries i Bestebreur w Wanna i in. 2010). Pomimo to, projekty zniesienia debaty majowej lub zintegrowania jej z prezentacją budżetu spotkały się z dość jednolitym oporem ze strony Parlamentu. W zamian, od 2007 r. do dyskusji toczonych między Ministerstwem Finansów, Parlamentem i Trybunałem Obrachunkowym, wprowadzono pewne innowacje, aby zwiększyć znaczenie polityczne rocznych sprawozdań i debaty majowej. Zostały one omówione w dalszej części tego raportu.

Skutki reformy VBTB

Skutki reformy VBTB

Kiedy działalność holenderskiego systemu budżetowania zadaniowego została oceniona trzy lata po jego wprowadzeniu, głównym wnioskiem było, że korzystanie wyłącznie z budżetu jako instrumentu do osiągnięcia zarówno większej przejrzystości, jak i efektywności nie będzie już możliwe, ponieważ stanie na drodze dalszych ulepszeń w ramach BZ (IOFEZ 2004). Zamiast tego uznano, że struktura budżetu powinna być używana tylko w celu zwiększenia przejrzystości, podczas gdy poprawa efektywności i skuteczności musiałyby pochodzić z ocen (ewaluacji) polityk. Ponadto, w 2006 r. został wydany bardziej elastyczny zestaw wytycznych BZ odnośnie dokumentów budżetowych. Dla zilustrowania wyników tej oceny poniżej podano kilka istotnych wniosków z raportu ewaluacyjnego:

Oдноśnie przejrzystości raport stwierdza, że:

...Najbardziej znaczącą poprawą w zakresie dostępności informacji jest nowa struktura i ujęcie celów w budżetach i sprawozdaniach rocznych...

...Struktura pozycji budżetowych jest teraz bardziej oparta na celach polityk, a nie na instrumentach. „Stare” sposoby uzasadnienia zostały znacznie skrócone...

...Pomimo tych zmian posłowie i zewnątrzni eksperci nadal uważają budżety za zbyt obszerne i trudne do rozszyfrowania. Cele są liczne i niejasne, nie jest też łatwe określenie, jaki jest wkład rządu w ich osiągnięcie.

Oдноśnie skuteczności i efektywności ewaluacja stwierdza:

...W dziedzinie efektywności respondenci wskazali, że VBTB stymulował pracowników, aby więcej uwagi przykładali do zamierzonych rezultatów polityk. Ma to stanowić zachętę do większej wydajności...

...Rozmowy przeprowadzone w ramach ewaluacji wskazują, że VBTB pomógł ministerstwom i organizacjom wdrażającym w przyjęciu bardziej zorientowanego na wynik sposobu pracy...

...Rola celów politycznych w wewnętrznym zarządzaniu wzrosła. Cykl budżetowy jest bardziej dostosowany do cyklu planowania i kontroli, oba zaś stały się szersze niż tylko odnoszące się do finansowania i opisu bieżącej działalności...

...Organizacje wdrażające zauważyły, że ich rozmowy z ministerstwami nabrały bardziej biznesowego charakteru, co pomogło wyjaśnić

związki polityk publicznych i procesu ich implementacji. Proces sporządzania rocznych planów i dyskusowania ich z odpowiedzialnym ministerstwem, celem uzyskania zgody na umieszczenie określonych wydatków, doprowadził do bardziej intensywnych dyskusji na temat przedstawionych celów i ich skutecznej realizacji...

W ewaluacji pojawiło się też kilka krytycznych uwag odnośnie niezamierzonych skutków BZ:

...Respondenci wskazali również na ryzyka związane z VBTB. Skupienie się na efektach wymiernych może oznaczać ilościowe ujęcie polityki, która mogłaby zostać lepiej oceniona w kategoriach jakościowych. Prowadzi to do ryzyka, że pomiar wyników jest nieskuteczny i że rzeczywistość istnieje tylko na papierze. Istnieje również ryzyko, że politykę dopasowuje się do formy (schematu wynikającego z procesu budżetowania), bez przemyślenia jej rzeczywistej zawartości.

Przyglądając się skutkom BZ pod względem zamierzonych i niezamierzonych konsekwencji oraz widocznych i mniej widocznych efektów (patrz rozdz. 3.3.), VBTB bezpośrednio wskazuje na niektóre z wymienionych wyników. Z efektów zamierzonych wskazuje się zwiększenie przejrzystości budżetu i orientację na wyniki w organizacjach rządowych. Pozostałe efekty zamierzone i niezamierzone raczej nie wystąpiły, w tym nie odnotowano znaczącego zwiększenia efektywności alokacyjnej wydatków.

Doświadczenia związane z ewaluacją działań zawartych w budżecie

Jak już wspomniano, stosunkowo niedługo po tym jak VBTB został wdrożony stwierdzono, że wzrost wydajności będzie musiał wiązać się z oceną działania (ewaluacją) mechanizmów wydatkowych, a nie tylko mierzeniem i raportowaniem informacji o wynikach. Holandia ma stosunkowo długą historię oceny polityk i kontroli wydatków. Jeszcze przed wprowadzeniem VBTB, istniał wymóg, aby oceniać wszystkie polityki co najmniej raz na pięć lat. W Holandii istnieje wiele różnych rodzajów ewaluacji polityk publicznych. Większość z nich to ewaluacje *ex post*. Dwa największe kompleksowe rodzaje ewaluacji to:

- ▶ procedura ponownego rozpatrzenia (*reconsideration procedure*) - została wprowadzona 30 lat temu i jest nakierowana przede wszystkim na realizację oszczędności budżetowych,
- ▶ przegląd polityk - został wprowadzony w 2006 r. i ma na celu promowanie zachowań uczenia się przez systematyczną weryfikację wartości dodanej polityk.

Procedura ponownego rozpatrzenia*Procedura ponownego rozpatrzenia*

Deficyty budżetowe pod koniec lat 70. i we wczesnych latach 80. XX w. przyczyniły się do wprowadzenia metody systematycznej ewaluacji. W latach 70. zostało eksperymentalnie przetestowane podejście, które przypominało auto-ewaluację, pozostawioną w dużej mierze inicjatywie ministerstwa wydatkującego („herwaardering”). Nie jest więc zaskoczeniem, że nie spowodowało ono powstania zbyt wielu cennych badań ewaluacyjnych. Wnioski wyciągnięte z tego wczesnego podejścia to (Van Nispen 1993):

- ▶ lepiej zostawić MF inicjatywę odnośnie propozycji ewaluacji,
- ▶ odpowiedzialność za programowanie i postęp ewaluacji powinny być oddzielone od odpowiedzialności za same ewaluacje,
- ▶ aby uniknąć wpływu interesów na wyniki, badania ewaluacyjne, gdy są w toku, powinny być poufne.

Kolejnym typem ewaluacji było tak zwane ponowne rozpatrzenie („heroverweging”) zbudowane na podstawie tych doświadczeń i oceniane jako wartościowe narzędzie oceny. W ramach tego systemu prowadzone były przeglądy wydatków w celu opracowania rozwiązań, które przyniosą oszczędności, najlepiej w oparciu o pomiar efektywności, ale w razie potrzeby także w oparciu o ograniczenie zakresu świadczonych usług lub realizowanych celów. Tylko alternatywy kosztujące tyle samo lub mniej mogły być rozważane. Każdy przegląd musiał skutkować przynajmniej jedną alternatywą, która doprowadziłaby do 20-procentowej redukcji wydatków po czterech latach w porównaniu z bieżącą wyceną (Debets 2007). Procedura ponownego rozpatrzenia łączy w sobie szereg obowiązkowych cech lub elementów działania:

- ▶ niezależna osoba odpowiedzialna za proces,
- ▶ zaangażowanie wielu interesariuszy,
- ▶ konieczność znalezienia wariantu, który spełnia kryteria ustalonej obniżki netto,
- ▶ zakaz prawa weta dla jednej ze stron procesu,
- ▶ sprawozdanie końcowe podawane do wiadomości publicznej.

Ogólnie rzecz biorąc w postępowaniu ponownego rozpatrzenia podejmowano sześć kolejnych kroków:

- ▶ wybór obszarów polityki,
- ▶ opis obecnej polityki,
- ▶ ewaluacja obecnej polityki,
- ▶ stworzenie alternatyw,
- ▶ polityczna ocena rezultatów,
- ▶ korzystanie z rezultatów.

Ministerstwo Finansów każdego roku proponowało wybór obszarów polityki do zatwierdzenia przez Radę Ministrów. Alternatywne warianty opracowywano na ogół pod kątem obniżenia zakresu realizowanych usług publicznych, zwiększenia skuteczności lub efektywności albo ulepszenia mechanizmu alokacji (decentralizacja, deregulacja, prywatyzacja).

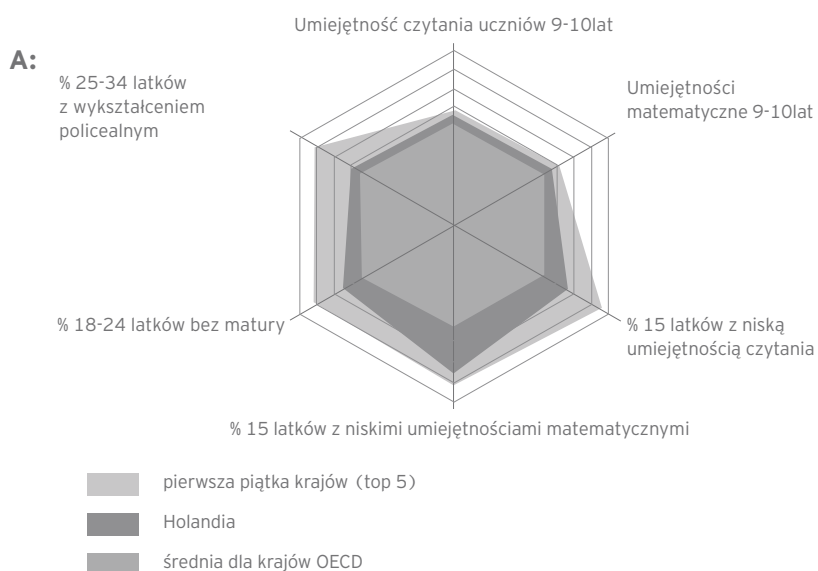
W latach 80. przeprowadzono ponad 100 ewaluacji wydatków. Do roku 1989 zostało zrealizowane nieco ponad 30% całkowitego potencjału oszczędności wynikających z tych przeglądów wydatków, choć często pośrednio i z kilkuletnim opóźnieniem. Z drugiej strony okazało się, że Ministerstwo Finansów często było w stanie wynegocjować znaczące oszczędności w wydatkach odwołując się do wniosków z tych raportów w trakcie prowadzenia negocjacji z ministerstwami sektorowymi (Van Nispen 1993). W latach 90. procedura ponownego rozpatrzenia stopniowo dostosowywana była do zmieniających się warunków gospodarczych. Obowiązkowe dwadzieścia procent oszczędności w ramach wariantów alternatywnych zostało zniesione ze względu na naciski ministerstw sektorowych (Debets 2007). Po roku 1995 dostosowany wariant procedury ponownego rozpatrzenia został nazwany Międzyresortowymi Przeglądami Polityki (IBOS). Po początkowych sukcesach skutkujących znaczącymi reformami, znaczenie IBOS zaczęło się zmniejszać.

Mimo, że procedura ponownego rozpatrzenia od początku była przeznaczona do oceny konieczności, skuteczności i efektywności polityk, kwestie te były w najlepszym razie poddawane powierzchownemu przeglądowi w raportach ponownego rozpatrzenia w latach 80. i 90. Poważne ograniczenia w rozwiązywaniu problemów skuteczności i efektywności w tamtych czasach wynikały z faktu, że polityka była rzadko operacjonalizowana w postaci klarownych, ilościowych celów i zamierzeń (Van Nispen 1993).

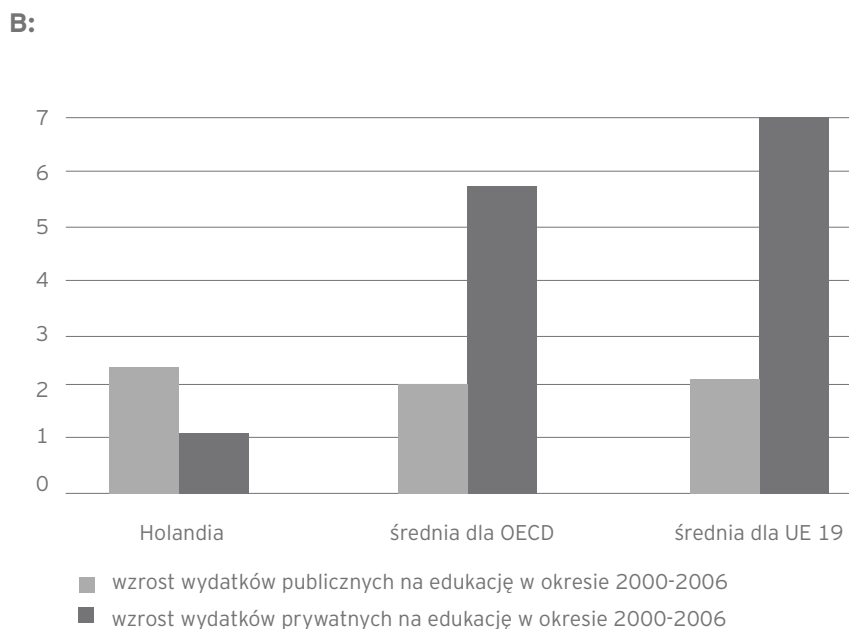
Ze względu na poważne skutki kryzysu finansowego, procedura ponownego rozpatrzenia została wznowiona w 2009 roku z jedną rundą obejmującą 20 przeglądów polityk, odpowiadających za 80% wydatków rządu centralnego. Potencjał netto oszczędności tej rundy wyniósł około 35 mld euro. Sprawozdania kontrolne zostały zakończone i wysłane do Parlamentu przed wyborami 2010 r. Partie polityczne wykorzystywały te sprawozdania w swoich programach wyborczych, a nowy rząd w umowie koalicyjnej. Choć raporty ponownego rozpatrzenia nadal mają przede wszystkim na celu realizację oszczędności netto, to niekoniecznie muszą łączyć przewidywane poziomy produktów i rezultatów z ponoszonymi wydatkami. W tym sensie są to działania ewaluacyjne oparte o wyniki, co ilustrują zamieszczone poniżej wykresy z raportu ponownego rozpatrzenia nr 5 odnośnie edukacji.

Przedstawiają one kompleksowe, międzynarodowe porównania efektywności i kosztów holenderskiego systemu edukacji.

Wykres 3 . Dane wykorzystane w procedurze ponownego rozpatrzenia (edukacja)



wzrost wydatków w procentach



Źródło: Holenderskie Ministerstwo Finansów

Przegląd polityki - Raport ewaluacyjny VBTB

Raport VBTB, w którym oczekiwano, że ewaluacja polityki będzie głównym źródłem poprawy efektywności, przedstawił raczej negatywny obraz jakości i bezstronności ewaluacji. Na bazie tych doświadczeń powstało nowe narzędzie oceny, którego celem było pokonanie głównych problemów z jakością oceny polityk. Nowy instrument nazwany przeglądem polityki („beleidsdoorlichting”) miał wyraźnie sprawdzać celowość i konieczność polityki lub instrumentu, jego wpływ oraz bezstronność samej oceny. Kluczowym elementem dla przeglądu polityki jest dziesięć pytań, na które przegląd powinien odpowiedzieć (zob. ramka 1). Tych dziesięć pytań ma również charakter *przestrzegaj lub wyjaśnij*, co oznacza, że oceniający może zdecydować, by nie odnieść się do wszystkich z nich, jeśli ewaluator poda ważną argumentację, dlaczego miałby tego nie robić.

Przegląd polityki

Ramka 1. „Przegląd polityki” - pytania wprowadzone w Holandii w celu poprawy ewaluacji polityk ex-post

1. Rozwiązaniu jakiego problemu służy dana polityka publiczna? Czy problem ten nadal jest aktualny?
2. Co jest przyczyną tego problemu?
3. Dlaczego rząd uznał, że jest odpowiedzialny za rozwiązanie tego problemu?
4. Dlaczego odpowiedzialność leży po stronie rządu centralnego (a nie na poziomie lokalnym lub UE)? Jak powstała ta polityka i dlaczego?
5. Jaki cel rząd sformułował w kontekście rozwiązywania tego problemu?
6. Jakie instrumenty są lub będą używane? Jaki związek istnieje między instrumentami? Czy te instrumenty się pokrywają?
7. Co wiadomo na temat realizacji tej polityki?
8. Czy wybrane narzędzia przyczyniają się do realizacji sformułowanych celów (do rozwiązania problemu)?
9. Jakie są istotne pozytywne i negatywne, zewnętrzne efekty realizacji tej polityki?
10. W jaki sposób zdecydowano o wysokości funduszy przeznaczonych na realizację celów? Jaka argumentacja za tym stoi?

Źródło: Min Fin RPE (2006)

Udział niezależnych ekspertów w przeglądzie polityki jest obowiązkowy od czasu jego wprowadzenia w 2006 roku. Rola niezależnych specjalistów waha się od bycia członkiem zarządu samego przeglądu, przez nadzorowanie metodologii, po wydawanie drugiej opinii. Jakość przeglądów polityk została oceniona w 2008 roku. W ocenie stwierdzono, że nowe spostrzeżenia i wnioski z przeglądu polityk, o ile były formułowane, były zazwyczaj przyjmowane przez odpowiedzialną agencję. Wnioski wypływające z przeglądów polityk mogą przybrać formę ustalenia nowych priorytetów, dostosowania celów polityki lub ponownego określenia planów działania. Za kluczowe czynniki sukcesu instytucji przeglądu polityki uznano:

- ▶ udział Parlamentu,
- ▶ zaangażowanie kierownictwa agencji realizujących dane polityki,
- ▶ odpowiednie ramy czasowe⁷ i zabezpieczenie właściwych zasobów na czas trwania przeglądu,
- ▶ udział niezależnych ekspertów,
- ▶ wybór badanego obszaru polityki,
- ▶ uzyskanie wsparcia i zaangażowanie agencji biorącej udział w przeglądzie.

Chociaż, jak wskazaliśmy powyżej, zastosowanie przeglądów polityk uznano generalnie za sukces, to implementacja tego narzędzia również napotykała na bariery, spośród których najistotniejszymi były problemy z zaangażowaniem do przeglądów określonych ministerstw i wzbudzeniem zainteresowania Parlamentu.

WNIOSKI

- ▶ **Informacje na temat wyników i osiągnięć w realizacji polityk, w połączeniu ze sformułowaniem scenariuszy możliwych zmian ich finansowania, mogą pomóc w realizacji znaczących cięć budżetowych. Może to jednak nastąpić w sposób pośredni i z pewnym opóźnieniem.**
- ▶ **Warunkiem skuteczności systematycznej ewaluacji, jako metody uczenia się, a w rezultacie usprawnienia realizacji określonych programów, jest dostępność jednoznacznych i wiarygodnych wyników oceny implementacji programów i zaangażowanie zarówno ekspertów wewnętrznych, jak też zewnętrznych.**

Zamieszczone poniżej cztery studia przypadków odnoszą się do określonych praktyk BZ w Holandii i w USA (na poziomie rządu federalnego). Oceniona zostanie również przydatność tych praktyk pod kątem poprawy jakości rządzenia.

4.2. Przykład I (Holandia). Wsparcie opieki instytucjonalnej nad dziećmi

Problem

W 2005 r. wprowadzono w Holandii nowy mechanizm wsparcia opieki instytucjonalnej nad dzieckiem. Prawo to było rezultatem procesu deregulacji w zakresie usług opieki nad dziećmi i podjęciem próby dodania szerszej gamy zachęt rynkowych do tego systemu. Rynek instytucjonalnej opieki nad dziećmi przed 2005 r. był w znacznym stopniu regulowany i zdominowany przez lokalnych monopolistów, którzy otrzymywali subwencje bezpośrednio z samorządów. Poza tym istniała ograniczona liczba przedsiębiorstw prywatnych obsługujących górną niszę rynkową (tj. najbogatsze rodziny). Nowa ustawa przekazała wszystkie obowiązki wyboru i opłacenia dostawcy opieki nad dziećmi rodzicom, którzy mogli uzyskać zwrot podatku w związku z ponoszonymi wydatkami. Zwrot podatku związany był z dochodami rodziców i rodzajem wybranej opieki nad dziećmi, ale mógł zasadniczo być uważany za wysoki.⁸ Wydatki związane z tym rozwiązaniem miały ułatwiać rodzicom łączenie pracy zawodowej i wykonywania obowiązków rodzicielskich, co miało skutkować zwiększoną aktywnością zawodową rodziców. Poniżej pokazano cele programu i jego główne wskaźniki w postaci, w jakiej opisane są w budżecie Holandii.

Tabela 4. Przykład celu programu i jego wskaźników w dziedzinie opieki nad dziećmi

Dokument budżetowy: Ministerstwo Edukacji (OCW), poz. 24 Opieka nad dziećmi			
Ogólny cel programu: Instytucjonalna opieka nad dziećmi pozwala rodzicom łączyć pracę i opiekę oraz umożliwia dzieciom rozwijanie talentów. Dla dzieci w wieku 0-4 opieka instytucjonalna oferuje możliwość lepszego przygotowania do rozpoczęcia nauki w szkole podstawowej			
	Wskaźniki programu	2006	2009
	% dzieci w wieku 0-4 z zasiłkiem na opiekę	34	61
	% dzieci w wieku 4-12 z zasiłkiem na opiekę	9	22
	% gospodarstw domowych z najmłodszym dzieckiem w wieku 0-4, w których oboje rodzice pracują co najmniej 12 godz. tygodniowo	63	71
	% gospodarstw domowych z najmłodszym dzieckiem w wieku 4-12, w których oboje rodzice pracują co najmniej 12 godz. tygodniowo	60	67

Źródło: Budżet OCW 2011, poz. 24

Wkrótce po wprowadzeniu nowej ustawy w życie, koszty związane ze zwrotem podatku zaczęły gwałtownie rosnąć. W 2008 r. było

Wsparcie opieki instytucjonalnej nad dziećmi

już oczywistym, że wzrost kosztów nie będzie możliwy do dalszego utrzymania. Wzrost ten przedstawiono w tabeli poniżej.

Tabela 5. Wzrost wydatków związany z kosztami opieki nad dziećmi

Rok	Liczba dzieci objętych opieką	Wydatki rządu netto	Wydatki rządu netto na 1 dziecko
2005	375000	667 mln EUR	1 779 EUR
2008	715000	2 169 mln EUR	3 034 EUR

Źródło: Cie van Rijn s. 18 w oparciu o dane Ministerstwa Edukacji NL OCW

Gwałtowny wzrost wydatków był przykrą niespodzianką dla rządu, gdyż mocno przekroczył prognozy. Spowodowało to poważne problemy Ministerstwa Edukacji Narodowej (OCW), do którego program należy. Dlatego w sierpniu 2008 r. rząd powołał komisję składającą się z przedstawicieli różnych ministerstw, jak i biur analiz makroekonomicznych i społeczno-gospodarczych, w celu zbadania skuteczności obecnego systemu dotacji i znalezienia alternatyw.

Argument skuteczności

W swojej analizie komisja Van Rijn zgodziła się z ogólnym poglądem, że koszty opieki nad dzieckiem istotnie determinują aktywność zawodową kobiet. Wynika z tego, że wzrost kosztów opieki nad dzieckiem będzie miał podobny wpływ na decyzję o przepracowaniu większej liczby godzin jak sama podwyżka wynagrodzenia. Pojawiają się tu jednak dwa efekty, które zmniejszają skuteczność tego instrumentu. Przede wszystkim wyższe ulgi mają negatywny wpływ na ogólne obciążenie podatkowe, a tym samym na atrakcyjność przepracowywania dodatkowych godzin. Po drugie, dofinansowanie formalnej opieki nad dziećmi prowadzi także do zinstytucjonalizowania tych metod opieki nad dziećmi, które wcześniej takimi nie były i zwykle nie wiązały się z żadnymi wydatkami lub koszty ich stosowania były niewielkie. Popularnym przykładem jest wsparcie ze strony dziadków, którzy kiedyś opiekowali się wnukami za darmo, a w zaistniałej sytuacji zaczęli zajmować się tym na mocy formalnych umów, korzystnych dla obu stron, ale na koszt podatnika. W takich przypadkach zastępowanie opieki nieformalnej formalną opieką zinstytucjonalizowaną nie ma wpływu na aktywność zawodową. Stwierdzono, że wzrost udziału kobiet w rynku pracy z 60% w 2005 r. do 69% w 2008 r. można przypisać dodatkowym dopłatom do opieki nad dzieckiem tylko w ograniczonym zakresie.⁹ Dużo większą rolę odgrywały autonomiczne trendy zwiększające aktywność zawodową kobiet i sam wzrostu gospodarczy.

Po raporcie Van Rijn ukazały się dwa dodatkowe badania dotyczące skuteczności programu dotacji do opieki nad dzieckiem w zakresie jego głównego celu. Zarówno raport niezależnej agencji prognozowania makroekonomicznego (CPB), jak i przegląd wydatków opracowany przez Ministerstwo Finansów (heroverweging) zwróciły uwagę, że dofinansowanie 80% kosztów opieki nad dzieckiem nie jest korzystne dla większej aktywności zawodowej rodziców. Faktycznie, w początkach działania tego rodzaju wsparcia na opiekę nad dzieckiem, rodziny o najmniejszych dochodach dostawały do 96,5% zwrotu kosztów opieki nad dzieckiem w ulgach podatkowych. W takich przypadkach rodzicom finansowo bardziej opłacało się wysłać swoje dziecko do instytucjonalnych punktów opieki niż zapewnić tę opiekę we własnym zakresie.

Środki finansowe

W kilku transzach zaczęto wprowadzać restrykcje finansowe opracowywane przez ministerstwa Finansów i Edukacji mające na celu ograniczenie wzrostu i zapobieganie niezamierzonemu stosowaniu dotowania opieki nad dziećmi. Zaczęto od ograniczenia finansowania opieki nieformalnej (np. dziadkowie) przez IV administrację rządu Balkendende. Nawet po upadku tego rządu i nowych wyborach, zaproponowane ograniczenie środków finansowych na ten program weszło do planu finansowego na rok 2011. Rząd Rutte rozszerzył cięcia środków w celu realizacji oszczędności w kwocie 955 milionów Euro do roku 2015.

Te niepopularne cięcia ulg podatkowych doprowadziły do zrozumiałego oburzenia rodziców i organizacji prywatnych zajmujących się opieką nad dziećmi. W mediach i debatach w Parlamencie zwracano jednak również uwagę na argumenty pochodzące z analizy skuteczności. Należy zauważyć, że kryzys finansowy pomógł najprawdopodobniej w zdobyciu politycznego poparcia dla tych niepopularnych cięć. Mimo że rosnące koszty programu były niewątpliwie najważniejszym motywem do podjęcia działań ograniczających wydatki, to jego niska skuteczność szybko zaczęła odgrywać kluczową rolę w analizach, a następnie debatach na temat cięć budżetowych. Nie jest to typowe dla takich działań, biorąc pod uwagę analizę skutków alokacji na bazie ocen programów przedstawioną w rozdziale 3.

Według urzędników odpowiadających za finanse, z którymi rozmawialiśmy, i którzy byli zaangażowani w przygotowanie cięć finansowych w programie opieki nad dziećmi, argumenty przedstawione przez badania skuteczności okazały się kluczowe w uzyskaniu niezbędnego wsparcia dla tych cięć. Spowodowało to, że

argumenty o skuteczności z powodzeniem znalazły miejsce w debacie publicznej, a może nawet zaważyły na jej wyniku? Przede wszystkim, problemy finansowe dużej i zasadniczo źle zaprojektowanej polityki aktywizacji zawodowej rodziców wymagały natychmiastowej reakcji. Po drugie, przeprowadzona analiza jasno przedstawiła mocne dowody o niedoborach bieżącej polityki. Po trzecie, kryzys fiskalny utrudnił zwyczajne zignorowanie tych analiz, zwłaszcza że było jasne, iż zmiany w programie są konieczne. W tym sensie kryzys mógł być okazją do włączenia informacji o wynikach do debaty o alokacji środków. Należy jednak zauważyć, że równie ważną rolę odegrały mocne dowody odnośnie samej eksplozji kosztów realizacji tego programu.

WNIOSEK

Dane na temat skuteczności polityki mogą mieć znaczenie dla uzyskania niezbędnych cięć budżetowych w Parlamencie.

Na podstawie:

Begroting Onderwijs, Wetenschap en Cultuur 2008
(www.rijksbegroting.nl)

Rapport Commissie Van Rijn: *Van Beter Subsiidiëren Naar Beter Organiseren - Eindrapport Commissie Kinderopvang*, April 2009, Den Haag

Brief Minister Rouvoet aan Tweede Kamer (zie brief van 15 juni 2010; Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 31 322, nr. 87)

Jongen, Egbert L.W., Feb. 2010, *Child Care Subsidies Revisited*, CPB publication No 200 Den Haag

Rapporten Brede heroverwegingen - Kindregelingen : het kind van de regeling (nummer 5) Ministerie van Financiën April 2010

4.3. Przykład II (Holandia). Program reform regulacyjnych

Program reform regulacyjnych -
Holandia

Holandia jest często podawana jako przykład sukcesu w zakresie reformy regulacji. Wypracowany w Holandii Standardowy Model Kosztów (SCM) jest stosowany w wielu krajach OECD. Od 1990 roku holenderskie rządy inwestowały w redukcję obciążeń administracyjnych dla sektora prywatnego. Powodem ustanowienia tego długoterminowego priorytetu było to, że poziom obciążeń administracyjnych w Holandii był uznawany za wysoki.

Jednostką odpowiedzialną za wdrażanie inicjatywy na rzecz lepszych regulacji był *Interdepartementale Projectdirectie Administratieve Lasten* (IPAL), który początkowo znajdował się w Ministerstwie Gospodarki. Agenda ta posługiwała się w swoich działaniach Standardowym

Modelem Kosztów, tj. modelem rachunkowym opartym o koszty jednostkowych działań, który agreguje wydatki ponoszone przez przedsiębiorstwa w odniesieniu do wszystkich kosztów bezpośrednich związanych z przestrzeganiem prawnie usankcjonowanych obowiązków sprawozdawczych. W 2000 roku powołano natomiast niezależny organ nadzoru *Adviescollege Toetsing Administratieve Lasten* (ACTAL) kontrolujący reformy regulacyjne. Szczególnym zadaniem ACTAL jest doradzanie rządowi w sprawie obciążeń związanych z nowowydanymi przepisami. W 2007 roku IPAL połączył się z kilkoma jednostkami powiązаныmi z Ministerstwem Finansów i został przemianowany na *Regiegroep Regeldruk* (RRG - Organ Nadzoru Reform). W 2010 roku RRG przeniósł się ponownie z Ministerstwa Finansów do nowo powstałego Ministerstwa Gospodarki, Rolnictwa i Innowacji. Pomimo tych zmian organizacyjnych nadal wykorzystywany jest Standardowy Model Kosztów.

Korzystanie z budżetu zadaniowego

Według naszych respondentów z holenderskiego rządu, warunkiem *sine qua non* sukcesu programu ograniczenia kosztów administracyjnych dla biznesu było silne zakorzenienie filozofii poprawy uregulowań prawnych w logice istniejącego wcześniej systemu budżetowania zadaniowego. Wysoki rangą przedstawiciel holenderskiej administracji powiedział nam: „Uczyliśmy się z zadaniowego podejścia do budżetowania”, a dokładniej zaznaczył, że używano takich elementów z filozofii BZ jak: 1/ potrzeba precyzyjnej metodologii (w domenie BZ metodologii VBTB i SCM w zakresie lepszych regulacji), 2/ konieczność ustalenia dobrze sformułowanych wskaźników (według koncepcji SMART); 3/ potrzeba przywództwa politycznego - „Aby osiągnąć sukces, proces musi być koordynowany przez jedną z najważniejszych postaci w rządzie” (w Holandii był to Minister Finansów) 4/ współpraca między departamentami; 5/ oddzielenie jednostek nadzoru od jednostek wydających pieniądze. Ponadto, do sukcesu przyczyniły się: 1/ wprowadzanie programu w sposób ewolucyjny, krok po kroku, 2/ istotny udział Parlamentu, 3/ wsparcie ze strony społeczeństwa obywatelskiego; 4/ niezależny organ nadzoru. Dzięki temu w Holandii filozofia podejścia budżetowania zadaniowego została z powodzeniem przeniesiona do domeny działań na rzecz lepszych regulacji.

Zarządzanie poziome (horyzontalne)

Po osiągnięciu redukcji o 25% ogólnych obciążeń administracyjnych, celem IV rządu Balkenende była sumaryczna redukcja o dalsze 25%. W celu realizacji tego zamierzenia ustalono, jaki poziom redukcji ma zostać wykonany przez każde ministerstwo. Takie rozwiązanie

powodowało, że każdy z ministrów czuł się odpowiedzialny za tą inicjatywę. Powiedziano nam, że „ponieważ urzędnicy często skupiają się na politycznych ambicjach swojego szefa, rozbięcie ogólnego celu na cele dla każdego ministerstwa jest niezbędne, aby stały się motorem reform”. Holenderskie podejście do reformy regulacji powieliło również koncepcję kompensacji, która funkcjonuje w holenderskim systemie budżetowym. Oznacza to, że jeśli ministerstwo nie spełnia swoich celów odnośnie redukcji regulacyjnej z powodu nieprzewidzianych zdarzeń, musi zrekompensować tę porażkę innymi inicjatywami z zakresu kompetencji tegoż ministerstwa. Poniżej znajduje się tabela z raportami z postępów każdego ministerstwa w latach 2007-2009.

Tabela 6. Zmiany obciążeń administracyjnych od 01 marca 2007 r.

Ministerstwo	Pomiar bazowy w punkcie 0 (w milionach Euro)	Zrealizowana redukcja netto (w milionach Euro)			Łączny%
		2007	2008	2009	
Finansów	4 116	- 179	- 86	- 147	- 10%
Sprawiedliwości	1 298	- 207	0	- 24	- 18%
Środowiska	1 215	11	- 261	- 13	- 22%
Spraw społecznych	1 054	- 18	- 1	- 2	- 2%
Zdrowia	481		1	- 12	- 2%
Transportu	467	- 63	- 3	- 37	- 22%
Gospodarki	290	- 3	- 15	- 40	- 20%
Rolnictwa	205	- 1	- 2	- 1	- 2%
Młodzieży	11,2				0%
Spraw wewnętrznych	10,7	- 0,1	- 0,1		- 2%
Edukacji	10,5		- 0,6	- 0,2	- 8%
Razem	9 158	- 461	- 372,6	- 276	- 12%

Źródło: Raport roczny 2009 r. Ministerstwa Finansów artykuł polityki 4.8

Rząd premiera Rutte, który zastąpił IV rząd Balkenende w 2010 roku, kontynuuje to samo podejście, ale rozszerzył je o dodatkowe cele. Odnoszą się one przede wszystkim do kosztów przestrzegania przepisów, obowiązków kontroli i przejrzystości prawa, a zwłaszcza znajomości najnowszych zmian regulacyjnych i prawnych. Organ Nadzoru Reform [Regulatory Reform Group] opiera się na tych samych inspiracjach wywodzących się z BZ, aby osiągnąć nowe cele.

WNIOSEK:

Podejście BZ może być pomocnym narzędziem w dzieleniu szerokiego wachlarza celów polityki poprzez wprowadzenie takich elementów jak konkretne cele, jasno określona odpowiedzialność za wyniki oraz cykliczna sprawozdawczość i monitoring.

Na podstawie:

Den Butter, Frank A.G. Marc De Graaf and André Nijsen 2009, *The Transaction Costs Perspective on Costs And Benefits of Government Regulation: Extending The Standard Cost Model*, Tinbergen Institute Discussion Paper

OECD 2009 *Better regulation in Europe: an assessment of regulatory capacity in 15 member states of the European Union - Better Regulation in the Netherlands*

Jaarverslag Ministerie van Financiën 2009 (www.rijksbegroting.nl)

4.4. Przykład III (Holandia). Najnowsze innowacje w zakresie przejrzystości polityk publicznych w Holandii

Kancelaria Premiera w czasach rządu koalicyjnego z lat 2007-2010 monitorowała realizację kilku kluczowych celów. Dwa razy w roku ich realizacja była omawiana dwustronnie między premierem a poszczególnymi członkami rządu. Zostało to zainspirowane przez doświadczenia związane z działaniem Delivery Unit w Wielkiej Brytanii podczas drugiej kadencji administracji Blair'a (patrz Ramka 2). Metoda stosowana w Holandii różni się jednak w kilku aspektach od brytyjskiego przykładu. Po pierwsze, monitorowany był znacznie szerszy zestaw celów (84 cele obejmujące wszystkie obszary polityki rządu centralnego, zamiast 20 celów w zakresie kluczowych usług publicznych). Po drugie, możliwości Kancelarii Premiera były stosunkowo skromne w porównaniu chociażby z zasobami analitycznymi i organizacyjnymi ministerstw sektorowych. Połączenie obu tych czynników pozwoliło na mniej aktywne i szczegółowe monitorowanie, co skutkowało mniejszymi możliwościami rozwiązywania problemów przez Kancelarię Premiera. Istnieje również różnica między pozycją premiera w Wielkiej Brytanii i Holandii od strony instytucjonalnej, gdyż w Holandii premier formalnie nie stoi na czele Rady Ministrów.

Chociaż w zamierzeniu był to instrument zarządzania wewnętrznego, podobnie jak jego brytyjski odpowiednik, Parlament szybko odkrył wartość narzędzia do zewnętrznej sprawozdawczości. Podczas majowej debaty o wynikach w 2008 roku, Parlament przegłosował propozycję opozycji, aby wyniki wewnętrznego monitoringu Kancelarii dodać do rocznego sprawozdania rozliczającego wyniki działań rządu.

Przejrzystość polityk publicznych -
Holandia

Ramka 2. Delivery Unit w Wielkiej Brytanii

Ta ustanowiona w 2001 r. specjalna jednostka (Prime Minister's Delivery Unit) koordynująca reformy realizowane przez władzę wykonawczą w Wielkiej Brytanii nadzorowała realizację wielu głównych priorytetów drugiego i trzeciego gabinetu T. Blaira dotyczących edukacji, zdrowia, przestępczości, transportu i spraw wewnętrznych. W swoim podejściu PMDU łączyła:

- ▶ zarządzanie wydajnością,
- ▶ wsparcie dostosowane do konkretnych problemów,
- ▶ wysoką częstotliwość raportowania (lub nawet dane w czasie rzeczywistym),
- ▶ szybkie działanie.

Podczas tzw. stock-takes (przeглядów), odbywających się co 2-3 miesiące, minister odpowiedzialny za postęp w realizacji głównych celów zdawał raport premierowi, dzięki czemu były one lepiej realizowane. Na przykład odsetek oddziałów ratunkowych, które dotrzymywały docelowej zasady 4 godz. (czas, w którym pacjent musi być zbadany, leczony, przyjęty do szpitala lub wypisany) wzrosła z prawie 80% w 2001/2002 do ponad 95% w 2004/2005 r.

Źródło: Opracowanie własne

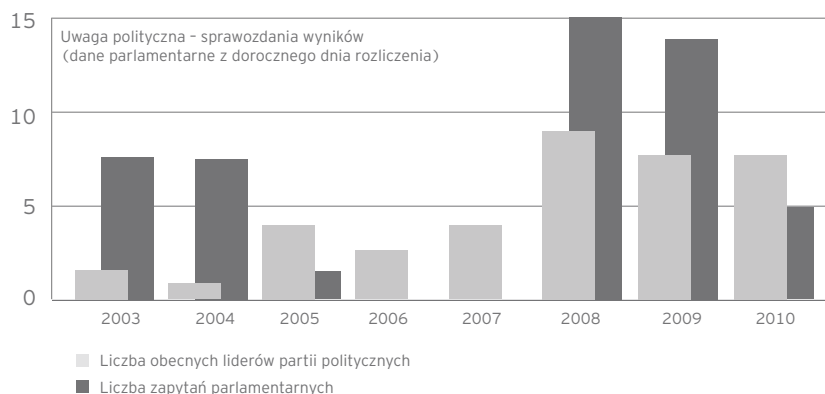
Jednocześnie, w latach 2008-2010, przeprowadzono swoisty eksperyment polegający na skoncentrowaniu informacji o wynikach w sprawozdaniach rocznych na priorytetach rządowych, kosztem wskaźników technicznych odnośnie bieżących problemów. Dwoma głównymi celami tego eksperymentu były zwiększenie zaangażowania Parlamentu w rozliczaniu rządowych polityk i zmniejszenie biurokracji w sprawozdawczości wyników. W uzupełnieniu do raportu rocznego, tradycyjnie przedstawianego przez ministra finansów, premier prezentuje Parlamentowi sprawozdanie, które wyjaśnia postępy w zakresie realizacji głównych celów rządu koalicyjnego. W piśmie tym premier wskazuje, czy rząd jest na dobrej drodze w realizacji swoich priorytetów. Na poniższych rysunkach streszczono wyniki dwóch pierwszych raportów rozliczających działalność rządu.

Rys. 6. Prezentacja realizacji kluczowych priorytetów rządu Holandii



Źródło: Sprawozdanie przedstawiające wyniki rządu, zaprezentowane w Parlamencie 8 maja 2009 r.

W wyniku tych działań (zmiana zawartości sprawozdań rocznych, wprowadzenie raportu rozliczającego działalność rządu, obecność premiera) debaty majowe o wynikach w 2008 r., 2009 r. i (w mniejszym stopniu) 2010 r. uwidoczniły zwiększenie uwagi politycznej i skupienie się na określonych działaniach rządu. Ilustruje to poniższy rysunek. Spadek zainteresowania w 2010 roku można w dużej mierze wytłumaczyć faktem, że wtedy rząd Balkenende oficjalnie podał się do dymisji.

Wykres 4. Miara zainteresowania politycznego w czasie debaty majowej w wynikach

Źródło: Tweede Kamer - Niższa Izba Parlamentu Królestwa Niderlandów

Premier Balkenende podziela pogląd, że ogólny wpływ skoncentrowania się w odpowiedzialności za polityki na priorytetach politycznych zwiększa możliwości nadzoru przez Parlament. Patrząc na to doświadczenie, w swej końcowej mowie podczas debaty o wynikach w dniu 20 maja 2010 r. stwierdził:

Wprowadzenie raportu rozliczającego działalność rządu, w połączeniu z mierzalnością priorytetów rządu, dało, moim zdaniem, lepsze połączenie między budżetem a sprawozdaniami rocznymi. Metoda przedstawienia danych jest w Holandii nowa i nadal w fazie rozwoju. Wartością dodaną tej metody jest to, że oprócz celów polityki i działań, także rezultaty oddziałujące na społeczeństwo są brane pod uwagę.

Po rezygnacji z funkcji premiera, Jan Peter Balkenende potwierdził, że jego zdaniem taka metodologia sprawozdawczości wzbogaciła debaty polityczne w Radzie Ministrów podczas jego ostatniej kadencji.

Pojawiła się także krytyka dotycząca monitorowania priorytetów rządu. Ponieważ 84 cele w dużej mierze były sformułowane politycznie, ich rzeczywista mierzalność była zróżnicowana. Innym problemem był fakt, że systemy administracyjne nie były w stanie śledzić finansowych skutków poszczególnych celów. Jest to zrozumiałe, gdyż administracja planowania i raportowania finansowego tworzona jest pod kątem bardziej stabilnych, długoterminowych programów politycznych.

Po ustąpieniu czwartego gabinetu Balkenende eksperyment, który wniósł tyle innowacji, został formalnie zakończony. Jednakże Parlament zażądał informacji o postępach kluczowych priorytetów od nowej koalicji. Zażądano głosowania nad tą propozycją 18 listopada 2010 roku (zob. Ramka nr 3).

Ramka 3. Przykład wniosku o sprawozdanie rządu wystosowanego przez Niższą Izbę Parlamentu Holandii

Izba Niższa,

Po wysłuchaniu dyskusji,

Biorąc pod uwagę, że umowa koalicyjna zawiera cele, które nie zostały jeszcze wystarczająco skonkretyzowane i nie nadają się do dalszego rozliczania działań rządu, biorąc pod uwagę, że Izba Niższa nie jest zatem w stanie wypełnić odpowiednio swojego zadania nadzoru, zwraca się do rządu, aby w sposób przejrzysty przedstawił następujące informacje o (odpowiednich) celach z umowy koalicyjnej:

- ▶ zerowego pomiaru bazowego,
- ▶ instrumentów (pomiaru),
- ▶ właściwym czasie/ścieżce ich realizacji,
- ▶ środkach dostępnych dla ich realizacji.

Oraz poinformował o tym Izbę Niższą przed końcem stycznia 2011 r.

Wniosek został odrzucony najmniejszą możliwą większością głosów (76 do 74 głosów), ale opozycja wkrótce zadała rządowi 455 pytań dotyczących uszczegółowienia zapisów umowy koalicyjnej. Co ciekawe, w międzyczasie społeczeństwo obywatelskie zaczęło podnosić kwestię w sposób do tej pory niespotykany. Największa, holenderska, prywatna stacja TV, a konkretnie jej główny dziennikarz polityczny, uruchomiła stronę internetową o nazwie Ruitersrapport (*Rutte* od nazwiska aktualnego premiera Holandii, *rapport* w znaczeniu wykazu ocen). Strona ta, www.ruitersrapport.nl, a także pojawiające się na antenie stacji związane z nią przekazy, śledzą z bliska realizację celów z obecnej umowy koalicyjnej.

Holenderska metoda realizacji celów połączona z raportowaniem priorytetów rządu, choć pierwotnie zainicjowana przez premiera do wewnętrznego zarządzania realizacją priorytetów koalicji, dała się poznać jako wartościowe narzędzie sprawozdawczości. Wzmocnione zostało nie tylko zaangażowanie Parlamentu w sprawozdawczość dotyczącą realizacji polityk publicznych, ale także zachęciło to do działania społeczeństwo obywatelskie.

WNIOSKI

Podejście ukierunkowane na dostarczenie rezultatów może potencjalnie zmobilizować szereg organizacji z sektora publicznego, tworząc tym samym forpocztę kultury zorientowanej na wyniki

w rządzie. Wymaga to od rządu centralnego zdolności zarówno intensywnego monitorowania, jak i oferowania odpowiedniego wsparcia do szybkiego rozwiązania problemów.

Monitorowanie kluczowych celów wydajności bardziej mobilizuje zainteresowanie Parlamentu odnośnie rozliczania ex-post niż analizowanie wszelkich dostępnych informacji na raz. Wybór głównych priorytetów powinien być wykonywany starannie, zwłaszcza w odniesieniu do stopnia wpływu interwencji rządu i konsekwencji budżetowych.

Na podstawie:

Brief Minister van Financiën aan Tweede Kamer 20 december 2007, Tweede Kamer 2007-2008, 31 031 en 29 949, nr. 19.

Verantwoordingbrief Minister President aan Tweede Kamer 2008 8 mei 2009, Tweede Kamer 2008-2009, 31951, nr 2

Presentation Michael Barber at Ministry of Finance 2007

4.5. Przykład IV (USA - PART). Duże ambicje, niejednoznaczne wyniki

Tło programu PART

Prawdopodobnie najbardziej ambitnym projektem BZ w ostatnich latach było stworzone przez rząd Stanów Zjednoczonych Narzędzie Klasyfikacji i Oceny Programów (Program Assessment Rating Tool - PART), opracowywane od 2001/2002 przez Urząd Zarządzania i Budżetu (Office of Management and Budget - OMB) w administracji prezydenta Busha. PART było próbą powiązania wydajności programów z budżetowaniem w procesie przygotowania budżetu, na podstawie Rządowej Ustawy o Wydajności i Wynikach (Government's Performance and Results Act - GPRA) z 1993 r. Wymagania GPRA weszły w życie w roku podatkowym 1999 i wymagały od agencji rządowych przedstawienia:

- ▶ Wieloletniego planu strategicznego, w tym długoterminowych celów strategicznych i celów bieżących, jak również sposobu osiągnięcia tych celów. Plan ten powinien obejmować pięć lat i być aktualizowany co 3 lata.
- ▶ Roczno planu strategicznego, który łączy długoterminowe cele strategiczne i cele roczne. Plan ten powinien obejmować każde działanie programu przedstawionego we wniosku o finansowanie agencji. Miary wydajności powinny oceniać postępy w osiąganiu tych celów, a sposób weryfikacji danych o wydajności musi być szczegółowo wyjaśniony.

PART - Program Assessment
Rating Tool - USA

- ▶ Rocznych sprawozdania z wyników. Dokument ten powinien omawiać zaplanowane i zrealizowane wyniki z poprzedniego roku, koncentrując się na wyjaśnianiu różnic (Robinson / Fantone 2007).

Zdaniem administracji Busha, GPRA nie spełniła swojego zadania w tym sensie, że brakowało w niej sposobu na pociąganie agencji do odpowiedzialności za wyniki, oraz na integrację budżetowania i wydajności (Brass 2004). Powodów, dla których OMB zdecydowało się na stworzenie PART w latach 2001/2002 nie można oddzielić od wad przypisywanych GPRA, a w szczególności:

- ▶ frustracja czasem poświęcanym przez agencje w celu dostosowania się do GPRA w stosunku do wątpliwej wartości wytworzonej informacji,
- ▶ zaniedbanie ewaluacji, jako brakującego ogniwa między planami wykonania i sprawozdaniami oraz,
- ▶ brak centralnych, odgórnych wytycznych odnośnie planów działania i sprawozdań, które funkcjonowałyby obok oddolnych procesów GPRA.

Tabela 7. Skala wyników stosowana do oceny inicjatyw rządowych (USA PART)

Wynik	Ocena
0-49	Nieefektywne
50-69	Właściwe
70-84	Umiarkowanie efektywne
85-100	Efektywne
RND	Brak rezultatów

RND - Results Not Demonstrated

Źródło: Program PART rządu federalnego USA

Sposób funkcjonowania PART

W ramach PART OMB prowadziła systematyczne oceny wydajności przy użyciu standardowego zestawu 25 pytań (zob. załącznik do niniejszego raportu) podzielonych na części: cele i projekt programu, planowanie strategiczne, zarządzanie programem i wyniki programu/kwestie sprawozdawczości. Ta ostatnia kategoria stanowiła 50% ogólnej oceny skuteczności. Zestaw standardowych pytań został dostosowany do każdej z siedmiu kategorii programów.¹⁰ Na przykład część dotycząca wyników programu została w całości pominięta dla programów z kategorii badań i rozwoju. PART został wprowadzony jako element szerszej, prezydenckiej agendy związanej z zarządzaniem (President's Management Agenda - PMA), która zwiększała odpowiedzialność kierownictwa agencji za postępy pięciu rządowych inicjatyw, z których jedną była integracja budżetu i wyników (Budget and Performance

PART - zasady działania

Integration - BPI). Oceny wyrażane były w punktach i w ramach pięciu kategorii, a następnie agregowane do oceny ogólnej (patrz Tabela 7). W ramach administracji prezydenta Busha praktycznie wszystkie programy federalne oceniano za pomocą PART. Wyniki oceny i podsumowania raportów zostały opublikowane na stronie internetowej Białego Domu.

Tabela 8. Liczba ocen programów w ramach PART

Program Assessments (Cumulative)	Rok fin. 04	Rok fin. 05	Rok fin. 06	Rok fin. 07	Rok fin. 08	Rok fin. 09
Całkowita liczba programów ocenionych przez PART	234	395	607	793	973	1015

Źródło: Program PART rządu federalnego USA

Jeśli więcej niż 10% programów agencji federalnej zostało sklasyfikowane jako „Wyników nie wykazano” (Results Not Demonstrated - RND), nie uzyskiwała ona pozytywnej oceny w zakresie BPI na karcie wyników PMA. Jeśli więcej niż 50% jej programów było ocenionych jako RND, agencja dostawała „czerwone światło” na swojej karcie ocen w ramach PMA. Podobno z tego powodu niektóre departamenty wołały, żeby ich programy były klasyfikowane jako nieskuteczne niż RND (Gilmour 2006). Wyniki oceny PART miały być wykorzystywane zarówno do przygotowania projektu budżetu przez Biały Dom, jak również do opracowywania planów naprawczych odnoszących się do realizowanych programów.

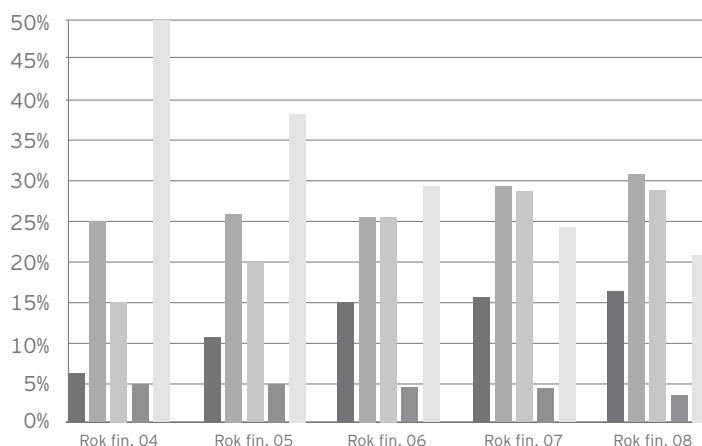
Wyniki PART

Patrząc na rozwój ocen PART od czasu jego wprowadzenia (patrz wykres 5) spadek liczby programów ocenionych jako RND jest wyraźnie zauważalny. Dla rządu było to potwierdzeniem, że intensywne plany poprawy wynikające z oceny PART oraz PMA stopniowo zaczęły przynosić rezultaty. Bardziej sceptyczne źródła sugerują, że OMB w rzeczywistości stworzyło swój własny sukces, oceniając programy korzystniej pod koniec prezydentury Busha. Ponadto sugerują one, że agencje nauczyły się „uczyć się do testu” i przedstawiały raczej dokładny obraz tego, co „egzaminator” z OMB chciał usłyszeć.

W odniesieniu do efektywności alokacyjnej wyniki ocen w ramach PART przedstawiają zróżnicowany obraz. Podczas opracowywania propozycji finansowania, wydaje się, że Prezydenckie Biuro Zarządzania i Budżetu (OMB) brało do pewnego stopnia pod uwagę ocenę wydajności (Gilmour i Lewis, 2006). Patrząc na końcową uchwałę budżetową, nie można dostrzec istotnego wpływu mechanizmów PART na ostateczną

uchwałę budżetową Kongresu. Również w kongresowych debatach na temat finansowania badania PART wydają się mieć co najwyżej ograniczoną rolę (Frisco i Stalebrink 2008).¹¹

Wykres 5. Zmiany ocen PART FY 04-08



■ Efektywne	6%	11%	15%	16%	17%
■ Umiarkowanie	24%	26%	26%	29%	31%
■ Właściwe	15%	20%	26%	28%	28%
■ Nieefektywne	5%	5%	4%	4%	3%
■ Brak rezultatów	50%	38%	29%	23%	21%

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych PART

Czego można się nauczyć z przykładu PART?

Należy pamiętać, że otoczenie instytucjonalne USA pozwala prezydentowi mieć ścisły nadzór nad agencjami rządowymi, przy stosunkowo słabej roli prezydenta w uchwalaniu budżetu federalnego. Oznacza to, że ambicje intensywnego używania BZ mogą mieć większy wpływ na instytucje rządowe niż na zewnętrznych interesariuszy wobec władzy wykonawczej. PMA i karty wyników dla menedżerów agencji były narzędziem sprawozdawczości, które - podobnie do brytyjskich systemów oceny wyników programów rządowych - zwiększyły odpowiedzialność wewnętrzną władzy wykonawczej. Brak wpływu PART na ostateczne rozwiązania budżetowe świadczy o stosunkowo ograniczonym wpływie zarówno prezydenta, jak i BZ na uchwały budżetowe. W tym sensie działalność PART była kolejną lekcją pokory jeśli chodzi o spodziewanie się bezpośredniego wpływu na coś tak nieprzewidywalnego i złożonego, jak podejmowanie decyzji politycznych. Czy to oznacza, że PART, a bardziej ogólnie budżetowanie zadaniowe, całkowicie zawiodło? Wręcz przeciwnie, niektóre z efektów PART można uznać za sukcesy i opiszemy je poniżej.

Przejrzystość

Prawdopodobnie najbardziej rewolucyjną cechą PART, która sprawia, że różni się ono od poprzednich prób budżetowania zadaniowego przez rząd federalny, jest bezprecedensowy wzrost poziomu przejrzystości. Wprowadzając PART, OMB doprowadził do większej otwartości w procesie prowadzącym do prezydenckiego projektu budżetu. OMB należy chociażby pochwalić za otwarcie na kontrolę - i możliwości krytyki - ocen realizacji programów przeprowadzanych przez biuro, a następnie udostępnienie takich ocen potencjalnie szerszemu gronu odbiorców (Robinson/Fantone 2007). Bardziej niż jakiegokolwiek wcześniej dostępne narzędzie, PART realizowało obietnicę pokazania Amerykanom, jak działają rządowe programy oraz porównania ich kosztów i wyników.

Oprócz bycia celem samym w sobie, przejrzystość mogła się przyczynić do niektórych z innych celów PART i przede wszystkim wspierała cel poprawy wydajności agencji. Prezentując publicznie swoje analizy nieskutecznych programów oraz tych, które nie wykazały wyników, OMB użyło instytucji umieszczania agencji na czarnej liście jako części wysiłków zmierzających do poprawy zarządzania programami i ocen wyników ich działania. Jeśli media dowiadywały się o złych wynikach, jak miało to miejsce na przykład z Amtrak, kara, jaką było upublicznienie informacji o złych wynikach, mogła być nawet bardziej skuteczna niż konsekwencje budżetowe. Jak ujął to wysoki rangą urzędnik w Departamencie Transportu:¹²

Nawet jeśli menedżer programu wie, że Kongres jest ważniejszy w przyznawaniu budżetu programom niż OMB, raczej nie będzie chciał stawać do konkurowania o fundusze ze szczegółową, negatywną rekomendacją wydaną przez Prezydenta.

Efektywność operacyjna

Efektywność operacyjna

Urzędnicy agencji w rozmowach z GAO przypisywali PART motywowanie agencji do poszukiwania bardziej ambitnych miar wydajności i podkreślali konieczność oceny jakości. Ponadto PART przyczyniło się do zwiększenia wagi przykładanej do wykorzystania pomiarów wydajności w codziennym zarządzaniu programami i dostarczenia agencjom silnych bodźców do poprawy jakości i dostępności danych (Robinson/Fantone 2007). OMB monitorowało również stan działań naprawczych i innych określonych w planach naprawczych PART, poprzez PART web, internetową aplikację dla OMB i agencji. Robert Shea z OMB (odpowiedzialny za rozwój i zarządzanie PART) powiedział, że jego zdaniem prawdziwą miarą sukcesu PART była liczba naprawdę

intensywnych planów poprawy tworzonych i wykonywanych przez agencje. Badania sugerują, że PART rzeczywiście przyczynił się do poprawy wydajności w kilku programach (np. Saint Lawrence Seaway Development Corporation (SLSDC) i State Maritime Schools, obydwa te programy były w gestii Departamentu Transportu).

Stymulowanie dialogu odnośnie wyników

Innym zgłaszanym efektem PART jest jego wkład w dialog między OMB i agencjami odnośnie wydajności i finansowania, jak również w ramach samej OMB. Ze względu na systematyczne podejście, PART stworzyło wskazówki i rekomendacje dla kształtowania dialogu między OMB i agencjami zarówno w odniesieniu do treści (kwestionariusz), jak i procesu (integracja w budżetowym cyklu rocznym). Wkład PART we wzmocnienie planowania wydajności przez rząd centralny wynika głównie z jego roli jako środka dyscyplinującego w dialogu między OMB i agencjami, systematyzującego i ujednolicającego podejście OMB. Już w 2004 roku GAO stwierdził, że PART przyczyniło się do ustrukturyzowania i zdyscyplinowania sposobu, w jaki OMB korzystało z informacji o wynikach do analizy programów i kształtowania budżetu (GAO-04-174). Jest to efektem reform BZ, który odnotowywano częściej. W ankiecie przeprowadzonej przez Melkers i Willoughby większość osób odpowiedzialnych za budżet państwa i praktyków z państwowych agencji stwierdziła, że czują, iż dzięki BZ poprawiła się komunikacja między pracownikami agencji i biurami budżetowymi, jak również pomiędzy pracownikami agencji i ustawodawcami (Melkers i Willoughby 2004 r. w Breul i Moravitz 2007). PART można przypisać w szczególności trzy zasługi: (Robinson / Fantone 2007):

- ▶ zgłaszaną przez OMB lepszą jakość dyskusji podczas narad wewnętrznych,
- ▶ standaryzację dialogu z agencjami i bardziej zdyscyplinowane podejście,
- ▶ zwrócenie uwagi na programy zwykle nierecenzowane dzięki systematycznemu podejściu PART. Te zazwyczaj mniejsze programy czasami nie miały możliwości przeprowadzenia ewaluacji na własną rękę.

WNIOSKI:

Szerokie udostępnianie wyników oceny działalności na stronie internetowej wysyła jasny sygnał, zarówno obywatelom jak i pracownikom administracji, odnośnie wagi przykładanej przez przywództwo polityczne do odpowiedzialności za wyniki programów rządowych.

Wyraźny zamiar wykorzystania informacji o wynikach do kształtowania projektu budżetu i przyjęcie standardowego formatu

oceny przyczynia się do usprawnienia i poprawy dialogu pomiędzy MF i innymi jednostkami rządowymi.

Na podstawie:

Brass, Clinton T. (2004). *The Bush Administration's Program Assessment Rating Tool (PART)*. CSR Report for Congress

Breul, Jonathan D. and Carl Moravitz (2007). *Integrating Performance and Budgets- The Budget Office of Tomorrow*. IBM Center for the Business of Government Book Series

Frisco, Velda and Stalebrink, Odd J (2008). Congressional Use of the Program Assessment Rating Tool *Journal of Public Budgeting & Finance*, Summer 2008- pp. 1-22

Gilmour, John B. and David E. Lewis (2006). *Does Performance Budgeting Work? An Examination of OMB's PART Scores*. *Public Administration Review* (Vol 66, p.742-752)

Government Accountability Office (2004). *Observations on the Use of OMB's Program Assessment Rating Tool for the Fiscal Year 2004 Budget*. GAO-04-174, a report to congressional requesters

Robinson/Fantone, Marc, editor. (2007). *Performance Budgeting-Linking Funds and results*. IMF publication (Chapter 10, Contribution on PART by Denise Fantone)

5. Implementacja budżetowania zadaniowego w Polsce

Władza jest uogólnioną zdolnością systemu społecznego do działania w interesie dobra zbiorowego.

- Talcott Parsons

W tym rozdziale przyjrzymy się szczegółowo wdrażaniu BZ w Polsce. Nie skupimy się na kwestiach prawnych, ale na ocenie, jak idee BZ funkcjonują w codziennej pracy administracji rządowej, zgodnie z twierdzeniem Banku Światowego, że: „największym wyzwaniem dla Polski jest to, aby reformy BZ zaczęły działać. Decydujące znaczenie ma nie tylko przygotowanie zmian legislacyjnych, opracowanie struktury programu i dobór wskaźników wydajności, ale połączenie tych technik i włączenie ich do strategii budżetowej i codziennych procedur zarządzania finansowego w administracji rządowej” (Bank Światowy 2009, 169). Dlatego nie oceniamy wyłącznie samego BZ, ale robimy to w połączeniu z równoległe implementowanymi procesami zachodzącymi w polskiej administracji, a mianowicie różnymi próbami realizacji idei lepszych regulacji (*better regulation*), a także niektórymi procesami nałożonymi na administrację przez instytucje UE. Wiele twierzeń niniejszego rozdziału opieramy na pogłębionych wywiadach z kluczowymi osobami biorącymi udział w przygotowaniu i realizacji BZ, w tym obecnymi pracownikami odpowiedzialnymi za BZ w Ministerstwie Finansów, ale także spoza niego, jak również respondentami z poziomu politycznego. Ponadto, używamy wyników ankiety wysłanej do wszystkich urzędników Ministerstwa Rozwoju Regionalnego (MRR) (855 wysłanych/125 otrzymanych), Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego (MNiSW) (355/35) oraz Ministerstwa Infrastruktury (MI) (1100/110).¹³

Powody wyboru tych resortów są następujące: 1/ MRR jest odpowiedzialne za realizację programów finansowanych przez UE w Polsce, a tym samym powinno być zainteresowane ich skutecznością, czyli (potencjalnie) może korzystać z BZ jako narzędzia oceny stopnia ich realizacji. MRR ma także swój własny system pomiaru efektów wdrażanych inicjatyw, czyli system monitorowania i oceny stosowany w egzekwowaniu unijnych programów. Tym samym ciekawym jest, jak pracujący tam urzędnicy traktują BZ; 2/ rząd Polski realizuje głębokie reformy prawne i finansowe systemu polskiej nauki. Celem tych reform jest stworzenie bardziej konkurencyjnego sektora i osiągnięcie przez polską naukę międzynarodowych standardów (np. przydzielanie środków finansowych badaczom na podstawie jasno określonych celów działania).

Dlatego też orientacja na wyniki powinna być coraz ważniejszym zagadnieniem w tym ministerstwie; 3/ MI jest odpowiedzialne za budowę i utrzymanie infrastruktury transportowej w Polsce. Jego rola jest dziś bardzo ważna, ponieważ realizuje ono wiele bieżących projektów infrastrukturalnych finansowanych przez UE.

Poniżej rozpoczynamy analizę od przedstawienia krótkiej historii BZ w Polsce. Robimy to, aby pokazać kontekst, w którym ten proces się odbywa. Poza tym, pozwoli ona lepiej zrozumieć obecny stan BZ, a przede wszystkim trudności, które może napotkać. Dalej przede wszystkim skupimy się na dokładnym opisie aktualnego stanu BZ, w tym zidentyfikujemy czynniki odpowiedzialne za przyjęte kierunki implementacji BZ. Następnie zaprezentujemy opis równoległych procesów zachodzących w polskim rządzie, które wpływają na sposób, w jaki BZ jest używany. Dalej prezentowana jest lista barier dla wdrożenia BZ. I wreszcie, w części rekomendacji tego raportu, prezentujemy kilka rad, jak tym problemom można by sprostać.

5.1. Historia i podstawy BZ w Polsce¹⁴

BZ w Polsce ma długą przeszłość, ale stosunkowo krótką historię. Przeszłość sięga lat 1989/1990, kiedy pierwszy budżet państwa został przygotowany przez niekomunistyczny rząd. Ważną tendencją w reformie polityki budżetowej w latach 90. był silny ruch w kierunku decentralizacji. W 1990 roku utworzono niezależne jednostki samorządu terytorialnego, jakimi są gminy. Każda z nich otrzymuje część podatków pobieranych od osób zameldowanych na jej terytorium. W tym sensie są one częściowo niezależne finansowo od rządu centralnego. Utworzenie samorządnych gmin było ważnym krokiem w kierunku popularyzacji logiki łączenia pieniędzy z wynikami. Wynika to z faktu, że na lokalnym poziomie pieniądze są „bliżej problemów zwykłych ludzi” i możliwych wyników. Ponadto, wyniki finansowe działania na poziomie lokalnym są bardziej widoczne, ponieważ pieniądze są wykorzystywane do rozwiązywania problemów społeczności lokalnych. Łączenie pieniędzy z wynikami jest zatem łatwiejsze na poziomach lokalnych niż na poziomie budżetu centralnego. Nic dziwnego, że pierwszy budżet zadaniowy został przygotowany przez miasto Kraków w latach 1994/1995. Na poziomie państwa jednak, pierwsze oznaki myślenia w kategoriach BZ miały miejsce w latach 90., gdy nowe uregulowania prawne nałożyły na rząd obowiązek przygotowania trzyletnich strategii zarządzania zadłużeniem sektora publicznego.

Krótką historią BZ rozpoczyna się w 2005 r., kiedy rząd uwzględnił potrzebę opracowania BZ w krajowym programie konwergencji. Ponadto, w dokumencie wdrożeniowym Krajowego Programu Reform

na lata 2005-2008 stwierdzono, że jednym z głównych celów reformy sektora finansów publicznych powinno być „przygotowanie systemu umożliwiającego wprowadzenie budżetu zadaniowego opartego na zarządzaniu przez rezultaty”. Autorzy tego dokumentu spodziewali się objęcia 100% ogólnych wydatków budżetu zadaniowym planowaniem do 2012 roku. Należy podkreślić tutaj, że dokumenty te były wymagane przez Komisję Europejską. Krajowe Programy Reform, tak zwane „programy narodowe na rzecz realizacji strategii lizbońskiej”, wymagały, by każde państwo członkowskie przygotowało listę reform regulacyjnych, które umożliwiałyby skuteczniejsze działanie interwencji fiskalnych. To zalecenie stosuje się również do sektora finansów publicznych i autorzy polskiego programu słusznie postanowili poprawić skuteczność budżetowania poprzez wprowadzenie logiki BZ. Jednocześnie coraz więcej naukowców i specjalistów w dziedzinie finansów publicznych zaczęło wzywać do przyjęcia budżetu zorientowanego na wyniki. Dlatego naszym zdaniem przystąpienie Polski do Unii Europejskiej znacząco pomogło w reformowaniu sektora finansów publicznych, w tym w kierunku BZ. Wrócimy do tej kwestii w naszej dyskusji na temat europeizacji. Należy także dodać, że realizacja BZ znajdowała się wysoko na liście priorytetów politycznych rządu Jarosława Kaczyńskiego; osoby zajmujące się tą problematyką odgrywały ważną rolę w Kancelarii, w tym nadzorująca te prace prof. Teresa Lubińska.¹⁵

5.2. Obecne ramy prawne dla BZ w Polsce

Bez wątpienia Polska poczyniła znaczne postępy w ostatnich latach w zakresie ram prawnych umożliwiających wdrożenie budżetu zadaniowego (por. OECD 2011, 56-57). Podstawa prawna do wdrażania budżetu zadaniowego została ustanowiona w Ustawie o finansach publicznych. Zgodnie z artykułem 2 tej ustawy jako budżet w układzie zadaniowym rozumie się

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.

Ponadto, zgodnie z artykułem 32 tej ustawy, budżet zadaniowy jest przygotowany w trzyletniej perspektywie. Następnie artykuły 174 i 175 stanowią, że MF jest odpowiedzialne za monitorowanie realizacji BZ. W związku z artykułem 182 Rada Ministrów jest zobowiązana do przedstawienia wyników i sprawozdania z wykonania budżetu w układzie zadaniowym Parlamentowi i NIK. MF określa szczegółowe zasady przygotowywania budżetu zadaniowego wydając rozporządzenia ministerialne. Jeśli chodzi o bieżący format BZ, należy zauważyć, że składa się z czterech poziomów klasyfikacji programów, to znaczy, że są one przedstawiane w podziale na funkcje, zadania, podzadania i działania.

- ▶ istnieją 22 funkcje (dane za 2011), które są najwyższym poziomem w architekturze BZ. Liczba funkcji oraz ich zakres wynikają w dużej mierze z Ustawy o działach,
- ▶ istnieje ponad sto zadań (166 w 2008 r. i 151 w 2009 r.), które są traktowane jako „programy” i zwykle alokacja wydatków odbywa się na tym poziomie,
- ▶ istnieją setki podzadań (454 w 2008 r. i 599 w 2009 r.), które operacjonalizują cele zadań,
- ▶ działania są bardzo szczegółowe i definiują czynności konieczne do osiągnięcia celów zadań i podzadań. Wprowadzenie kategorii działań zwiększa przejrzystość budżetu.

W roku 2007 przygotowany został pierwszy dokument przedstawiający plan wydatków budżetu w układzie zadaniowym. Przedstawiał jednak tylko perspektywę jednego roku i obejmował tylko 44% wydatków. Obecnie cały budżet jest prezentowany w ten sposób, ale wciąż tylko w uzasadnieniu do Ustawy budżetowej i dlatego nie jest prawnie wiążący. W 2010 roku budżet zadaniowy obejmował wszystkie wydatki budżetu państwa, jak również szeregu innych podmiotów sektora finansów publicznych. Celem procesu jest nadanie oficjalnego statusu BZ w 2013 roku, z zamiarem ostatecznego używania tylko BZ. Jednak, jak słusznie stwierdza OECD w swoim najnowszym raporcie na temat wdrażania BZ w Polsce:

Polska musi zdecydować, czy kontynuować stosowanie równoległych systemów budżetowania, czy przejść wyłącznie do systemu BZ i w jakim czasie. Kiedy kwestie techniczne zostaną rozwiązane i wsparcie instytucjonalne w Ministerstwie Finansów i innych ministerstwach zapewnione, jedynym wymogiem będzie wyraźne wsparcie polityczne. Istnieje oczywiste niebezpieczeństwo, że jeżeli takiego wsparcia nie będzie, to budżetowanie w oparciu o wyniki obumrze i stanie się jedynie niewiele znaczącym ćwiczeniem biurokratycznym, które nie będzie mieć istotnego wpływu na polski sektor publiczny.

Dlatego najważniejsze jest, by w oparciu o dowody pokazać, że budżetowanie zadaniowe zwiększa szeroko rozumianą efektywność i zasługuje na wdrażanie (OECD 2011, 13).

Warunkiem *sine qua non* sukcesu BZ jest silne przywództwo polityczne, wspierające implementację BZ - niestety obecnie większość polityków nie interesuje się kwestią BZ.

Poniżej przedstawiamy przykład, fragment polskiego BZ, który - jak już wspomnieliśmy wcześniej - jest zawarty w uzasadnieniu do ustawy budżetowej. Tabela składa się z nazwy funkcji/ zadania /podzadania, precyzyjnego określenia, kto jest odpowiedzialny za dane zadanie i podzadanie (tzw. dysponenci), a także wskazania części tradycyjnej struktury wydatków budżetowych, z których dane działanie jest finansowane; ponadto podane są wskaźniki i planowane nakłady finansowe. W załączniku do budżetu znajduje się również druga tabela prezentująca wskaźniki dla poziomu funkcji na najbliższe trzy lata. Tabele te są uzupełnione osobnym dokumentem będącym przeglądem wydatków w układzie zadaniowym, co daje ogólny obraz każdej z funkcji, w tym ocenę ryzyka nieosiągnięcia wartości docelowych wskaźników.

Tabela 9. Funkcja 18 (sprawiedliwość) w polskim budżecie zadaniowym

Funkcja / zadania / podzadania	Dysponent	Część budżetu	Cel	Wskaźnik		Planowane wydatkowanie w 2011 (w tys. PLN)			
				Nazwa	Wartość bazowa	Wartość docelowa	Ogółem	Budżet krajowy	Budżet środków UE
18. SPRAWIEDLIWOŚĆ									
18.1. Sprawowanie wymiaru sprawiedliwości przez sądy powszechne i wojskowe	Ministerstwo Sprawiedliwości	15	Zagwarantowanie obywatelom konstytucyjnego prawa do sądu	Odsetek obywateli pozytywnie oceniających pracę sądów	31	34	5534192	5534192	0
				Stosunek liczby ukończonych spraw do liczby spraw w sądach	101,6	103			
				Odsetek spraw rozpatrywanych przez sądy I instancji, w których czas trwania postępowania przekracza 12 miesięcy	4,5	4,1			
				Odsetek spraw, w których uwzględniono skargi na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki	0,016	0,012			
	Ministerstwo Obrony Narodowej	29	Zagwarantowanie obywatelom konstytucyjnego prawa do sądu	Liczba spraw załatwionych do liczby spraw wpływających (wskaźnik opanowania wpływu spraw)	115%	100%	20289	20289	0
18.1.1. Działalność orzecznicza sądów	Ministerstwo Sprawiedliwości	15	Wydawanie orzeczeń bez nieuzasadnionej zwłoki w sprawach cywilnych, karnych i gospodarczych	Średni czas trwania postępowania w sprawach cywilnych, karnych i gospodarczych (z wyłączeniem spraw wieczystoksięgowych i rejestrowych)	1,6	1,6	4387741	4387741	0
				Wydawanie orzeczeń bez nieuzasadnionej zwłoki w sprawach cywilnych, karnych i gospodarczych					
	Ministerstwo Obrony Narodowej	29	Wydawanie orzeczeń bez nieuzasadnionej zwłoki w sprawach cywilnych, karnych i gospodarczych	Liczba zaskarżonych orzeczeń do liczby wydanych orzeczeń co do osób (wskaźnik stabilności ogólnej)	7%	0%	18216	18216	0

Odnosząc się do kwestii wskaźników, to w 2009 r. MF zamówiło u zewnętrznych firm doradczych propozycje mierników dla funkcji budżetu. Projekt ten został ukończony w 2011 roku.¹⁶ Jednakże w wielu przypadkach wskaźniki stosowane w budżecie nie odpowiadają tym, zaproponowanym przez zewnętrznych ekspertów. Co ważniejsze, w wielu przypadkach wskaźniki te nie mogą być ocenione jako wskaźniki BZ. Ponadto, dokumenty budżetowe nie zawierają wskaźników w perspektywie trzech lat dla zadań i podzadań. Poniżej, jako przykład, odnosimy się do kwestii jakości wskaźników dla funkcji nr 21 (polityka rolna i rybołówstwo). Wybraliśmy tę funkcję, ponieważ objęta jest bazą danych wskaźników przygotowaną poza MF i dlatego, że w tej dziedzinie interwencji państwa cele są jasno określone na poziomie strategicznym w dokumentach Wspólnej Polityki Rolnej UE, dlatego ciekawe jest w jakim stopniu istnieje zgodność pomiędzy BZ (dla funkcji 21) i celami WPR w Polsce.

W funkcji 21 mamy jeden cel określony na poziomie funkcji, tj. wzrost konkurencyjności gospodarstw rolnych. Cel ten jest dobrze określony i w pełni zgodny ze strategicznymi celami polskiej polityki rolnej.

Jednak jego wskaźniki nie zostały dobrze określone i są następujące:

- ▶ procent wydatkowanych środków finansowych (70% z bieżącego budżetu i 30% z poprzedniego),
- ▶ wykorzystane środki finansowe jako procent limitu określonego w ramach Europejskiego Funduszu Rolnego Rozwoju Obszarów Wiejskich,
- ▶ wykorzystanie środków finansowych jako procent limitu określonego w dokumentach implementacyjnych Europejskiego Funduszu Rybackiego.

Wskaźniki te nie odpowiadają celom tej funkcji, ponieważ nie mierzą konkurencyjności gospodarstw rolnych. Są one bardziej tradycyjnymi miarami odniesienia dla poniesionego wkładu. W krajach, stosujących BZ dla polityki rolnej, używa się innych rodzajów wskaźników, a mianowicie takich, które opisują powszechnie przyjęte mierniki konkurencyjności produkcji rolnej, jak np. całkowity dochód z rolnictwa (Total Income from Farming - TIFF) w przeliczeniu na osobę w pełni zatrudnioną w rolnictwie (w budżecie Wielkiej Brytanii) lub różnych miar plonowania (w budżetach wielu krajów OECD). Niestety, autorzy budżetu zadaniowego w obszarze polityki opisanej w funkcji 21 nie używają wskaźników zaproponowanych przez ekspertów zewnętrznych, np. całkowitej wielkości produkcji rolnej, dochodów gospodarstw rolnych w przeliczeniu na zatrudnionego w sektorze czy wskaźników plonowania. Pozytywne jest jednak to, że w innych funkcjach BZ wskaźniki są w większym stopniu określone w sposób zadaniowy i są mniej lub bardziej odpowiednie dla konkretnych

celów. Istnieje jednak wyraźna dominacja prostych wskaźników produktu, a miary na poziomie rezultatu są rzadko stosowane. Z drugiej strony widzimy stały i stopniowy trend coraz częstszego stosowania wskaźników rezultatu. Reasumując, widzimy poprawę jakości wskaźników, jednak nadal istnieją problemy z jasnym definiowaniem celów, jak również z użyciem określonych mierników. Mimo że zbudowanie systemu mierników jest jednym z podstawowych problemów technicznych w realizacji BZ, to jakość wskaźników nie może być postrzegana jako główna bariera dla pełnego wdrożenia budżetowania zadaniowego w Polsce. Ważniejsze jest pytanie, czy ministerstwa i urzędnicy państwowi korzystają ze wskaźników BZ i czy mają one wpływ na ich działania. Według naszych badań ogólny brak wiedzy na temat wskaźników (i ich wartości docelowych) po stronie urzędników jest poważnym problemem.

Tabela 10. Znajomość wskaźników przez urzędników

Pyt: Czy zna Pan/ Pani wskaźniki budżetu zadaniowego dla Pana/Pani obszaru odpowiedzialności?	Ministerstwo Rozwoju Regionalnego	Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego	Ministerstwo Infrastruktury
Tak, znam wszystkie i ich wartości docelowe	18%	29%	35%
Tak, znam wskaźniki, ale nie wiem jakie są ich wartości docelowe	12%	18%	19%
Tak, słyszałem (am) o wskaźnikach, ale nie znam szczegółów	23%	6%	18%
Nie znam wskaźników	47%	47%	28%

Źródło: Opracowanie własne

Prawie połowa pracowników w MRR i MNiSW nie wie nic na temat wskaźników BZ w obszarze ich odpowiedzialności. Sytuacja jest nieco inna w przypadku MI, gdzie więcej osób zna wskaźniki. Szczególnie interesująca sytuacja ma miejsce w przypadku MRR, gdzie pracownicy są przyzwyczajeni do stosowania wskaźników podczas realizacji programów finansowanych ze środków UE. W tym sensie korzystają ze wskaźników, ale nie wskaźników budżetu zadaniowego. Jest to spójne ze stwierdzeniem jednego z naszych respondentów z MRR: „W naszym ministerstwie tylko ja i może jeszcze dwie osoby naprawdę wiemy czym jest BZ”. Zapewne może być w tym trochę przesady, ale w połączeniu z wynikami naszej ankiety można stwierdzić, że osoby zajmujące się wydawaniem unijnych pieniędzy po prostu nie widzą w BZ narzędzia zarządzania programami, ponieważ mają własne ramy monitoringu i ewaluacji. Jednak nawet w MRR urzędnicy mają

świadomość, że są głównie wynagradzani na podstawie ilości wydanych pieniędzy (logika tradycyjnych budżetów), a nie na podstawie rzeczywistego wpływu ich interwencji. Było to dla nas pewnym zaskoczeniem, gdyż MRR jest znane z przywiązywania szczególnej wagi ewaluacji i monitoringu. Jednakże, jak powiedział nam inny wysoki rangą urzędnik z MRR: „Naszym celem jest wydawanie pieniędzy”, a następnie dodał: „naprawdę potrzebujemy lepszych ewaluacji, a nie budżetu zadaniowego narzuconego nam przez MF”. Tak więc, brak zainteresowania wskaźnikami BZ wynika z poszukiwania lepszych wskaźników i ocen w odniesieniu do programów UE, których efektywnością i implementacją zajmują się na co dzień. Co ciekawe, odpowiedzi z MNiSW są podobne do tych z MRR. Chociaż wiedza odnośnie wskaźników jest stosunkowo lepsza wśród urzędników MI, wciąż tylko 35% z nich zna zarówno wskaźniki, jak i ich wartości docelowe. Dwa czynniki mogą wyjaśniać relatywnie lepszą sytuację w MI. Po pierwsze, budowa bazy wskaźników dla funkcji nr 6 BZ (transport), prowadzona była w 2009 r. przez zewnętrzną firmę konsultingową, a we współpracy z urzędnikami tego ministerstwa zorganizowano wiele sesji roboczych, na których dyskutowane były propozycje wskaźników. Po drugie, istnieją silne, polityczne i społeczne naciski na MI w obszarze dbałości o rezultaty, ponieważ kwestia niskiej jakości infrastruktury transportowej jest jednym z głównym tematów debaty politycznej w Polsce. W związku z tym inicjatywy tego ministerstwa są oceniane na podstawie osiągniętych wyników, a więc urzędnicy powinni być bardziej ukierunkowani na ich realizację. Wrócimy do tych kwestii później, w tym do pomiaru wydajności programów Unii Europejskiej. W następnym rozdziale oceniamy struktury organizacyjne stosowane do wdrażania budżetu zadaniowego w Polsce.

5.3. Ramy organizacyjne dla wdrażania BZ

Jeden z naszych respondentów w MF powiedział nam: „[...] urzędnicy nie są sceptycznie nastawieni wobec BZ” i że „jestem optymistą [jeśli chodzi o BZ w Polsce]”, jednak inny wysoki rangą pracownik, tym razem z MRR, twierdzi, że „[BZ] zmierza w złym kierunku” i że „obecny budżet zadaniowy nie jest prawdziwym BZ”, oraz, co ciekawe, dodaje „[MRR] nie jest ukierunkowane na wynik, jesteśmy zorientowani na wydatkowanie unijnych pieniędzy”, a ponadto, że „jest słaba łączność pomiędzy poziomem strategicznym i operacyjnym”. Jest zrozumiałe, że specjaliści od finansów publicznych w MF są za BZ, jednak pozycja naszych respondentów z MRR wymaga bardziej szczegółowego komentarza. Są sceptyczni, ponieważ nie widzą żadnych mechanizmów przekładania celów strategicznych na operacyjne cele perspektywy budżetowej. W ich opinii, MRR, który jest odpowiedzialny za realizację programów finansowanych przez UE, nie ma żadnych realnych narzędzi

umożliwiających, by mechanizm BZ był pomocny w realizacji celów projektów finansowanych przez UE i m.in. stąd mamy sprzeczne opinie odnośnie BZ wewnątrz administracji publicznej.

Trzon zespołu odpowiedzialnego za przygotowanie budżetu zadaniowego znajduje się w departamencie reformy finansów publicznych (DRFP) w MF. Ponadto, występuje funkcja koordynatora krajowego budżetu zadaniowego (KKBZ), który pracuje w MF w DRFP. KKBZ jest organem ustawowym określonym w artykule 95 Ustawy o finansach publicznych (z 2009 r.). Polityczna i instytucjonalna pozycja KKBZ jest słaba i, naszym zdaniem, pogarsza się, zwłaszcza jeśli porównamy ją do zajmowanej przez prof. T. Lubińską w rządzie J. Kaczyńskiego. Po pierwsze, KKBZ jest urzędnikiem służby cywilnej, obecnie zastępcą dyrektora DRFP. Oznacza to, że bez wsparcia politycznego na poziomie MF, KKBZ nie może skutecznie zachęcać innych ministerstw do korzystania z budżetowania zadaniowego. Po drugie, instytucjonalna pozycja KKBZ wewnątrz DRFP nie ułatwia przeniesienia BZ do procesu regularnego budżetowania, który odbywa się w departamencie budżetu państwa MF. Powyższe sprawia, że koordynator jest głównie osobą odpowiedzialną bardziej za techniczne aspekty wdrażania BZ niż polityczne i instytucjonalne. Pozytywną okolicznością jest to, że DRFP i departament budżetu podlegają temu samemu wiceministrowi w MF. Jednak współpraca między tymi departamentami jest niezadowolająca¹⁷ (por. Bank Światowy, 2010, 177-178; OECD 2011, 3).

Należy zauważyć również, że obecny DRFP jest relatywnie nowym departamentem w strukturze MF, gdyż powstał w oparciu o istniejący wcześniej departament reformy finansów publicznych znajdujący się w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Zmiana ta miała miejsce w 2007 roku, gdy nowy rząd objął władzę. Z jednej strony, dzięki temu osoby odpowiedzialne za BZ są bliżej zwykłego procesu budżetowania zachodzącego w MF, a więc (potencjalnie) mogą mieć większy wpływ na proces przygotowania budżetu. Jednak z drugiej strony, mają teraz słabszy kontakt z innymi ministerstwami - twierdzenie to powtarzało się w naszych wywiadach. Utrudnia to wywieranie wpływu przez MF na sposób, w jaki inne ministerstwa realizują logikę BZ. Prawdopodobnie dlatego właśnie DRFP utworzył dwie grupy robocze służące jako platformy komunikacji z ministerstwami. Pierwszą jest grupa strategiczna składająca się z kilkunastu wyższych rangą urzędników reprezentujących ministerstwa sektorowe. Drugą to grupa ministerialnych koordynatorów. Jednak grupy te zajmują się głównie sprawami czysto technicznymi i nie koncentrują się na tym, jak sprawić by BZ był rzeczywistym narzędziem wprowadzenia zasad zarządzania przez cele (por. OECD 2011). W tym kontekście należy dodać, że

siła polityczna MF pochodzi ze wsparcia ze strony premiera, ponieważ Ministerstwo Finansów nie ma własnych specjalnych prerogatyw wobec innych ministerstw. Co ważne i co później pokazujemy, to fakt, iż historia reform w Polsce po 1989 roku dowodzi, że większość udanych reform (np. te podejmowane przez rząd Jerzego Buzka) została przeprowadzona i koordynowana poza poszczególnymi ministerstwami, zazwyczaj za pomocą specjalnych pełnomocników rządu/premiera. Reformy te nie były koordynowane przez centrum rządu (np. Kancelarię), ale przez nominowanych w miarę potrzeb specjalnych pełnomocników, zwykle spoza administracji publicznej, ale cieszących się silnym wsparciem politycznym Prezesa Rady Ministrów.

Obecnie osobom odpowiedzialnym za BZ brak silnego wsparcia politycznego ze strony MF czy Kancelarii PRM. BZ nie jest traktowany jako ważny (przyszły) mechanizm modernizacji państwa polskiego. W tym sensie odpowiedzialni za BZ są w jakiś sposób oddzieleni od dyskursu na temat modernizacji mającego miejsce w polskiej administracji. Paradoksalnie, po przeniesieniu BZ z Kancelarii PRM do MF, Kancelaria stała się miejscem, gdzie zaczęła być przygotowywana Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju. W latach 2007-2011 wiele propozycji reform było przygotowywanych przez Kancelarię, nawet w dziedzinach, w których ministerstwa sektorowe miały wcześniej decydujący głos (np. ustawa ograniczająca możliwość przechodzenia na wcześniejszą emeryturę uchwalona przez Parlament w 2008 r.).

Będąc oddzielenymi od myślenia strategicznego odbywającego się w Kancelarii, urzędnicy BZ z MF również nie uczestniczą w wystarczający sposób w kreowaniu różnych strategii wykorzystania funduszy UE, które przygotowuje MRR. Dlatego *de facto* nie mamy mechanizmu instytucjonalnego przekładającego cele strategiczne na budżetowe. Jest to wyraźnie widoczne w sposobie, w jaki zewnętrzne firmy konsultingowe przygotowały bazy wskaźników BZ dla MF. Po pierwsze, sprawdzono wskaźniki stosowane w innych krajach, a następnie przygotowano własne propozycje dla MF. Doradcy nie zostali jednak zobowiązani przez MF do przeczytania rządowych strategii, więc zazwyczaj nie opierali swoich propozycji na tych dokumentach. Dlatego, jak powiedział nam jeden z urzędników MRR: „nie tylko związek między poziomem strategicznym i operacyjnym jest słaby”, ale także „mamy różne organy, które przygotowują różne strategie i działają zupełnie niezależnie”. Często podnoszono także, że nie ma żadnego związku między wskaźnikami w BZ i tymi w programach finansowanych ze środków unijnych. Mimo ogólnego sceptycyzmu w MRR do BZ w jego obecnym stanie, urzędnicy widzą miejsce dla BZ w procesie realizacji programów UE. Ich zdaniem, BZ, jeśli prawidłowo wykonany, może być wykorzystywany jako narzędzie do monitorowania bieżącej realizacji tych programów.

Jedynym aktualnie istniejącym łącznikiem pomiędzy logiką strategiczną a dokumentami budżetowymi jest Wieloletni Planu Finansowy Państwa (WPF), który jest przygotowywany przez DRFP w MF. Ważną częścią WPF jest przedstawienie wydatków w ujęciu zadaniowym. Jeśli chodzi o proces wdrażania BZ, jedną z głównych zalet WPF jest poprawa sposobu priorytetyzacji wydatków. Jednak kluczowym wyzwaniem jest nie tylko posiadanie WPF, ale to, aby był on ważnym dokumentem rządowym i to nie tylko w obszarze procesu budżetowego, ale także jako rzeczywistego narzędzie wprowadzania celów strategicznych do dokumentów budżetowych. Warto zauważyć, że obecnie informacje o wynikach umieszczono jako załącznik do WPF. Nie ma również bezpośredniego kanału obiegu informacji pomiędzy MF i Kancelarią PRM w odniesieniu do WPF. Jak powiedział nam jeden z naszych respondentów z Kancelarii: „MF dał nam tylko kilka dni na komentarz do ich propozycji WPF”. Również instytucja Komitetu Koordynacyjnego ds. Polityki Rozwoju nie jest używana jako kanał komunikacji pomiędzy MF i ministerstwami.¹⁸ Przedstawiciele MF często nie uczestniczą w jego posiedzeniach. Wreszcie, w debacie publicznej na temat WPF jego część zadaniowa była rzadko poruszonym tematem. W rekomendacjach proponujemy pewne zmiany w procesie przygotowania WPF, tak aby uczynić ten dokument skutecznym narzędziem wprowadzania logiki BZ do procesu budżetowego.

Podsumowując możemy stwierdzić, że w polskiej administracji centralnej nie ma odpowiednich powiązań między Kancelarią Premiera (ośrodkiem myślenia strategicznego), Ministerstwem Rozwoju Regionalnego (ministerstwem koordynującym programy rozwoju finansowane przez UE) oraz Ministerstwem Finansów (ministerstwem, gdzie tworzy się ustawy budżetowe, w tym BZ). W celu wdrożenia zarządzania przez cele, a więc podejścia poprawiającego efektywność administracji publicznej, silniejsze powiązania pomiędzy tymi trzema podmiotami są niezbędne. Innymi słowy, kolejnym etapem wdrażania BZ, po wygenerowaniu informacji o wynikach, co już zostało osiągnięte, powinno być wykorzystanie ich w zarządzaniu krajem. Dlatego BZ powinno być połączone z priorytetami rządu i długoterminowymi strategiami. Tylko wtedy może przynieść korzyści związane z dobrym rządzeniem/zarządzaniem krajem. Cały system funkcjonowałby lepiej, gdyby BZ i programowanie strategiczne skoncentrować organizacyjnie wzmacniając rolę Kancelarii. Podobne zalecenie zostało zaproponowane w 2010 roku w tzw. Przeglądzie Wydatków Publicznych dla Polski dokonany przez Bank Światowy, w którym stwierdza się, że „bardziej bezpośrednio konsultacje i koordynacja z Kancelarią byłyby przydatne [w procesie budżetowania zadaniowego]” (Bank Światowy 2010, 178).

Istnieje kilka międzynarodowych przykładów zarządzania BZ z centrum rządu, jak również korzystania z BZ w realizacji jego priorytetów. Interesującym przykładem jest Delivery Unit w Wielkiej Brytanii, o którym wspomniano wcześniej w rozdziale 4.4. Ustanowienie Delivery Unit w Wielkiej Brytanii zostało opisane przez Thain (2010, 56) w następujący sposób: „poziom wydatków na zdrowie i edukację wzrósł znacząco po 2000 roku, ale jednym ze źródeł napięć między Brownem a Blairem było to, że po 2001 r. wzrost produktywności usług publicznych nie odpowiadał zwiększeniu środków. Aby zachęcić do poprawy, Blair ustanowił Delivery Unit w 2001 r.” Delivery Unit pod przewodnictwem szefa zespołu doradców premiera do spraw wydajności był także odpowiedzialny za monitorowanie wskaźników z umów o usługi publiczne (*public service agreements - PSA*)¹⁹. Jednostka ta stała się więc interfejsem łączącym Kancelarię Premiera, Ministerstwo Skarbu i w mniejszym stopniu również ministerstwa sektorowe. Inny przykład budżetowania z centrum rządu pochodzi z Kanady, gdzie główne kierunki interwencji wydatkowych ustalane są wspólnie przez kancelarię premiera, sekretariat rządu federalnego oraz Ministerstwo Finansów (Good i Linquist 2010, 110). Ten sposób przygotowywania budżetu wiąże się jeszcze z działaniem tzw. komitetu gabinetowego ds. priorytetów i planowania, utworzonego w latach 80. i kierowanego przez kanadyjskiego premiera. W obu przypadkach - Wielkiej Brytanii i Kanady - rola centrum rządu w procesie budżetowania jest bardzo ważna, choć technicznymi aspektami BZ w tych krajach nadal zajmuje się MF.

Wracając do przypadku Polski, ważnym argumentem dla ściślejszej integracji BZ i strategicznego myślenia jest również to, że inicjatywy modernizacyjne w wielu dziedzinach, w których państwo jest aktywne, są finansowane z pieniędzy UE, a zatem koordynowane przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego. W związku z tym te trzy podmioty (Kancelaria, MF i MRR) powinny być przede wszystkim odpowiedzialne za kształtowanie celów rządu i koordynację prac poszczególnych resortów. BZ jawi się tu jako bardzo użyteczne narzędzie, aby tworzyć te powiązania i którego zaletą jest też to, że jest narzędziem znanym wielu podmiotom w administracji publicznej, w tym samym urzędnikom. Teraz przyszedł czas, aby wykorzystać BZ w zarządzaniu politykami publicznymi. W końcowej części raportu proponujemy szereg rekomendacji, jak należy zmienić środowisko instytucjonalne, w jakim operuje BZ, aby zwiększyć jego skuteczność.

Oprócz formalnego usytuowania BZ w strukturach rządowych, równie istotne są także nieformalne powiązania organizacyjne. Tu najważniejsze są powiązania z tymi podmiotami publicznymi, które mogą wspierać proces wdrażania BZ, a zwłaszcza z Parlamentem.

W ostatnich latach obserwujemy jednak, że Parlament jedynie w ograniczonym stopniu interesuje się BZ. Potwierdza to analiza funkcjonowania Sejmu w ostatnim okresie. Od 2007 r. udało nam się znaleźć jedynie sześć ogólnych zapytań (interpelacji) skierowanych przez posłów do rządu, zawierających uwagi/pytania związane z BZ. Ponadto, tylko 48 wypowiedzi w trakcie sesji plenarnych Sejmu VI kadencji zawierało wyrażenie „budżet zadaniowy”. Spośród 344 transkrypcji z posiedzeń sejmowej komisji finansów publicznych w jedynie 10 występuje ten termin. Analizując te zapisy wyraźnie widać, że nawet posłowie tej komisji nie interesują się specjalnie BZ. Potwierdza to jeden z naszych respondentów, członek tej komisji. Oto niektóre z jego stwierdzeń: „na posiedzeniach komisji nie mówimy w ogóle o BZ”, „rząd traktuje budżet państwa nie jako narzędzie mające na celu realizację strategicznych celów państwa” i „nikt nie dba [w MF] o strategię państwa”. Jak nam powiedział, problemem jest również to, że posłowie nie mają czasu na analizę budżetu tak w układzie tradycyjnym, jak i zadaniowym (por. OECD 2011, 34).

Dotykamy w tym miejscu bardziej ogólnego problemu, a mianowicie wzajemnego oddziaływania między tradycyjnym i zadaniowym budżetem. Sama idea BZ zakłada, że jego wskaźniki umożliwią organom wydatkującym przeznaczanie pieniędzy na bardziej efektywne programy, a dokładniej realokację środków od programów nieefektywnych do tych bardziej skutecznych. Ten problem jest jeszcze bardziej istotny, gdy istnieje potrzeba ograniczenia wydatków, jak ma to miejsce teraz w Polsce. Niestety ograniczenia wydatków, które są wykonywane w Polsce, nie korzystają z informacji BZ i są dość mechaniczne (arbitralne). Różni się to znacznie od procedury ponownego rozpatrzenia używanej w Holandii. Dlatego też wdrożenie BZ w Polsce dałoby MF narzędzie proponowania bardziej racjonalnych (opartych na analizie efektywności programów) cięć wydatków. Będąc w stanie dodać argumenty dotyczące efektywności i skuteczności proponowanych cięć, MF prawdopodobnie zwiększyłoby szanse na wspieranie tychże redukcji przez Sejm. Potrzeba konsolidacji fiskalnej w Polsce sprawia, że pełne wdrożenie BZ staje się coraz pilniejszą koniecznością.

Jeżeli Parlament nie jest szczególnie zainteresowany BZ, to kto w sferze publicznej może wspierać proces implementacji BZ, a także stymulować debatę publiczną w tym względzie? Dobrym przykładem instytucji coraz bardziej zainteresowanej BZ jest Rada Polityki Pieniężnej (RPP), która corocznie przygotowuje opinię w sprawie projektu ustawy budżetowej. W opinii w sprawie projektu budżetu na rok 2011, RPP poświęca specjalny fragment ocenie budżetu pod kątem budżetowania zadaniowego. Według RPP w ostatnim czasie pojawiły się dwie ważne

zmiany w BZ. Po pierwsze, jest teraz możliwe wskazanie, ile pieniędzy z tzw. budżetu środków europejskich jest poświęconych każdej funkcji BZ; po drugie, istnieją szacunki ryzyka związanego z realizacją zadań zawartych w BZ. Ponadto RPP wzywa do przedstawienia precyzyjnego rozgraniczenia kompetencji między różnymi podmiotami odpowiedzialnymi za BZ, szczególnie w przypadkach, gdy istnieje więcej niż jedna instytucja przypisana do danej funkcji lub zadania. Zgadza się z tą sugestią ze strony RPP. W części zadaniowej budżetu, np. w tabeli prezentującej funkcje/ zadania / podzadania, powinno być jasno określone, kto jest głównym podmiotem odpowiedzialnym za daną funkcję / zadanie.

Inną ważną instytucją, która może odegrać potencjalnie znaczącą rolę w procesie wdrożenia BZ jest Najwyższa Izba Kontroli (NIK). Obecnie NIK jest silnie zaangażowana we wspieranie BZ. Przeprowadza też coraz więcej kontroli wykonania zadań. Jednak w ramach kontroli budżetu państwa rola NIK polega głównie na przygotowaniu rocznego sprawozdania z jego wykonania. W tym dokumencie NIK koncentruje się głównie na sprawdzaniu legalności nakładów finansowych budżetu i ich zgodności z ustawą budżetową. Począwszy od 2007 r. w raportach NIK odnosi się także do części zadaniowej budżetu. W raporcie z 2007 roku można znaleźć takie stwierdzenie: „BZ to nadal głównie ćwiczenie na papierze, bez monitorowania i wpływu na efektywność”. Jednak ostatnio NIK odnotowała postępy w kierunku wdrożenia BZ. Według naszego respondenta z NIK, organizacja ma jasną misję prowadzenia audytów w instytucjach publicznych w oparciu o logikę obecną w BZ. Jeśli chodzi zaś o sam BZ to - jak stwierdził nasz rozmówca, istnieje konieczność zmiany w sposobie, w jaki NIK sprawdza budżet państwa, a mianowicie większy nacisk powinien zostać położony na analizę skuteczności interwencji wydatkowych. Jednak, według niego, pracownicy NIK muszą najpierw sami lepiej poznać instytucję BZ i jego działanie. Dlatego jednym z celów audytu strategicznego BZ prowadzonego w 2011 r. jest również przygotowanie samej NIK do szczegółowych kontroli BZ w przyszłości. Takie kontrole mogą przybrać formę zewnętrznej oceny wydatków, a tym samym NIK może w tym zakresie uzupełnić MF, które nie ma mandatu do przeprowadzania takich ocen (por. OECD 2011, 24). Uważamy, że NIK może stać się kluczowym partnerem dla wszystkich zainteresowanych pełnym wdrożeniem BZ.

5.4. Postawy pracowników administracji publicznej wobec BZ

W tej części raportu prezentujemy wyniki badania ankietowego nastawienia urzędników do BZ. W tabeli poniżej przedstawione są odpowiedzi na pytanie dotyczące podstawowej wiedzy urzędników o BZ.

Tabela 11. Wiedza urzędników na temat BZ

Pyt: Czy wie Pani/Pan o wysiłkach Ministerstwa Finansów zmierzających do wprowadzenia budżetu zadaniowego?	MRR	MNiSW	MI
Nie	13%	22%	11%
Słyszałam (em), ale nie mam szczegółowych informacji	32%	22%	21%
Tak	43%	43%	41%
Tak i biorę udział we wprowadzaniu budżetu zadaniowego	12%	13%	27%

Źródło: Opracowanie własne

Podsumowując, urzędnicy tych resortów wiedzą o wysiłkach MF zmierzających do wprowadzenia BZ, jednak - jak pokazuje Tabela 10 - niemal połowa z nich nie wie nic na temat wskaźników. Ponadto, urzędnicy łączą BZ z kwestią wydajności, ponieważ większość z nich postrzega BZ jako narzędzie poprawy efektywności.

Tabela 12. Opinie urzędników na temat związku pomiędzy BZ i efektywnością

Pyt: Czy wg Pani/Pana budżet zadaniowy może korzystnie wpływać na efektywność pracy administracji publicznej?	MRR	MNiSW	MI
Zdecydowanie tak	33%	28%	25%
Raczej tak	52%	53%	49%
Raczej nie	14%	19%	25%
Zdecydowanie nie	1%	0%	1%

Źródło: Opracowanie własne

Deklaratywnie zdecydowana większość urzędników opowiada się za BZ. Jednak najprawdopodobniej opowiadają się oni za swoją własną wizją BZ. W literaturze z zakresu BZ sugeruje się, że jednym z powodów, dla których BZ jest popierane przez tak wielu liderów życia politycznego i sektora publicznego może być to, że politycy i pracownicy budżetowi zakładają, iż informacje mogą być cenniejsze dla innych niż dla nich samych (Moynihan 2008). Wyniki naszych rozmów potwierdzają te przypuszczenia, tzn. gdy urzędnik ma być odpowiedzialny za osiągnięcie określonego ilościowo celu, jego stosunek do BZ staje się bardziej sceptyczny. W wielu przypadkach typowe odpowiedzi podawane w tej sytuacji są następujące - „A co się stanie, jeśli nie osiągnę wartości docelowej moich wskaźników? ... Pewnie przyjdzie NIK i mnie zwolnią.” Co więcej, urzędnicy często podnoszą kwestię, że wartości ich wskaźników zależą nie tylko od ich pracy, ale również od czynników zewnętrznych. Dlatego boją się, że zamiast oczekiwanego wzrostu wydajności całego systemu może on ucierpieć z powodu arbitralnych decyzji zarządczych. Myślę w następujący sposób - jeżeli niemożliwe jest obiektywnie określenie mojego wkładu w zmiany danego wskaźnika,

to będę oceniany/a w czysto subiektywny sposób przez mojego menedżera/dyrektora. Dlatego też chociaż uważają, że BZ może zwiększyć skuteczność administracji publicznej, to jeśli chodzi o ich obszar pracy są bardziej sceptyczni. To ważna informacja z punktu widzenia naszego badania - wielu urzędników nie zna wewnętrznej logiki i idei stojących za BZ. Dzieje się tak ze względu na fakt, że działają oni w dużej mierze jako administratorzy, a nie jak menedżerowie. Ponadto, nie chcą podjąć ryzyka, aby być bardziej otwartymi na logikę BZ, ponieważ nie są wynagradzani za osiągnięcie celów BZ, co pokazano w tabeli poniżej.

Tabela 13. BZ i systemy wynagrodzeń w administracji

Pyt: Czy pracownicy w Pani/Pana instytucji są premiowani finansowo za osiągnięcie celów zapisanych w budżecie zadaniowym?	MRR	MNiSW	MI
Tak	17%	0%	7%
Tak, ale tylko członkowie kierownictwa	8%	20%	15%
Nie	75%	80%	78%

Źródło: Opracowanie własne

Sposób, w jaki pracownicy są wynagradzani tworzy strukturę bodźców dla ich działalności. Jeśli nie są wynagradzani za osiągnięcie wartości docelowych wskaźników BZ, to nie może być zaskoczeniem, że nie są zmotywowani do realizacji celów opisanych w BZ. Chociaż pensje urzędników niższego szczebla nie są bezpośrednio związane z wynikami ich pracy, to być może mogą być pośrednio powiązane, np. urzędnicy wyższej rangi mogą być wynagradzani na podstawie osiągniętych wyników, a dopiero potem, na podstawie wewnętrznego systemu płac, zwykli urzędnicy mają szansę na premie. Jak powiedział nam jeden z urzędników z MF: „Mogę realizować cele BZ nawet o tym nic nie wiedząc”. Niestety, takiego systemu w administracji publicznej nie ma. Tak więc fakt, że urzędnicy w administracji centralnej nie są wynagradzani na podstawie osiągniętych wyników jest poważną przeszkodą w realizacji BZ. Bez zmiany roli pełnionej przez urzędnika, tj. przejściu od bycia administratorem do roli menedżera projektu, udane wdrożenie BZ będzie utrudnione. Jeśli nie będą stymulowani przez system wynagrodzeń, to w jaki sposób mają być bardziej skłonni do realizacji celów BZ? Po pierwsze, powinni brać udział w tworzeniu tych celów. Po drugie, cele te powinny być połączone z celami strategicznych programów, które realizują. Obecną sytuację w tym zakresie przedstawiono w tabelach poniżej.

Tabela 14. Wpływ specjalistów, którzy nie zajmują się finansami w BZ

Pyt: Jaki wpływ w Pani/Pana instytucji mają departamenty merytoryczne na kształt budżetu zadaniowego?	MRR	MNiSW	MI
Decydujący	20%	35%	38%
Umiarkowany	62%	35%	52%
Właściwie nie mają realnego wpływu	14%	17%	8%
Żaden	4%	13%	2%

Źródło: Opracowanie własne

Tabela 15. Odpowiedzialni za opracowanie BZ

Pyt: Kto w Pana/Pani instytucji odpowiada za przygotowanie budżetu w układzie zadaniowym	MRR	MNiSW	MI
Pion finansowy	14%	9%	8%
Departamenty merytoryczne	3%	9%	8%
Pion finansowy we współpracy z departamentami merytorycznymi	52%	42%	53%
Minister wyznaczył cele, departamenty merytoryczne przygotowały wskaźniki, a pion finansowy zapewnił wsparcie techniczne	5%	12%	17%
Nie wiem	26%	28%	14%

Źródło: Opracowanie własne

Według naszych badań, respondenci w trzech badanych ministerstwach twierdzą, że specjaliści spoza działów budżetowo-finansowych nie mają decydującego wpływu na kształt budżetu zadaniowego, chociaż należy odnotować relatywnie lepszą sytuację w tym względzie w MI. Oznacza to, że kluczową rolę w przygotowaniu BZ odgrywiają departamenty budżetowe w ramach ministerstw sektorowych. Nie jest to pożądaný stan rzeczy. System BZ, w tym wskaźniki, powinien być przygotowany przez pracowników merytorycznych, a nie finansowych. Specjaliści finansowi powinni zająć się zapewnieniem pomocy technicznej. Obecnie wskaźniki BZ są w dużej mierze narzucone odgórnie przez działy finansowe. Jednak holenderski przykład pokazuje, że powiązanie politycznych priorytetów rządu z celami programów niższego rządu, a w rezultacie również ze wskaźnikami, znacznie zwiększa znaczenie polityczne budżetów zadaniowych. W Polsce cele polityczne właściwie nie mają znaczenia dla treści BZ. Niewielki odsetek respondentów twierdzi, że to liderzy polityczni są najważniejsi w zadaniowej części procesu budżetowego. Istotną rolę odgrywiają tu głównie eksperci, zarówno specjaliści finansowi, jak i niefinansowi.

Fakt, że urzędnicy nie traktują polityków jako ustalających cele BZ ma istotne znaczenie. Oznacza to, że urzędnicy nie uważają polityków

za przywódców, a politycy nie są zainteresowani BZ. Potwierdzają to nasze wywiady pogłębione. Jeden z naszych respondentów powiedział: „Moje ministerstwo nie jest zainteresowane BZ i nic o nim nie wiem”, inny wysokiego szczebla polityk rządu D. Tuska stwierdził: „przyszedł już czas, że musimy zdecydować, co zrobić z budżetem zadaniowym”. Jest to dla nas o tyle wymowne, iż to politycy nie są tak naprawdę zainteresowani w umacnianiu takich instytucji wewnątrz systemu administracyjnego rządu, które ułatwią realizację ich pomysłów. Dochodzimy tu do podstaw dobrego zarządzania, ponieważ dla nas dobrze rządzonym krajem lub bardziej precyzyjnie - dobrze zarządzaną administracją centralną, jest administracja umożliwiająca realizację pomysłów polityków. Tak więc, paradoksalnie, w Polsce mamy mniej lub bardziej rozbudowany system budżetowania zadaniowego, ale nie mamy jasno określonych celów politycznych, które mogą być operacjonalizowane przez BZ. Niestety, bez przywódców politycznych i celów pochodzących z programów partii rządzących, system BZ może pozostać tylko specyficznym formatem budżetu, a nie szeroko stosowanym narzędziem zarządzania administracją. Przywództwo polityczne jest potrzebne, aby BZ zaczął działać. W tym kontekście ciekawe jest, jak i czy partie polityczne w Polsce odwołują się do BZ w swoich programach wyborczych i czy cele programów wyborczych są tymi, które mogą być operacjonalizowane przez BZ. Jeśli skupimy się na programie aktualnie rządzącej partii, czyli Platformy Obywatelskiej, to znajdziemy w jej programie z 2007 r. tylko jedną uwagę odnośnie BZ, a mianowicie:

Budżet zadaniowy. Wprowadzeniu zarządzania przez rezultaty powinna towarzyszyć zmiana metodologii określania budżetu resortów. Ministrowie nie powinni dostawać środków na funkcjonowanie ich urzędów, lecz na realizację konkretnych zadań czy programów, służących osiągnięciu zaplanowanych rezultatów. Co więcej, powinni umieć udowodnić, że danego zadania nie da się zrealizować w inny, tańszy sposób. Po zakończeniu roku powinni być rozliczani z tego, czy wykonali całe zadanie, czy koszty nie przerosły kosztów zakładanych pierwotnie i czy udało im się wygospodarować oszczędności (s. 24).

To stwierdzenie jest bardzo ogólne. Łatwo jest być zwolennikiem BZ, trudniej jednak zaproponować sposoby, by podejście zorientowane na rezultaty mogło być skutecznie realizowane. Ponadto, program Platformy Obywatelskiej nie jest napisany w sposób podkreślający wyniki, ponieważ nie składa się z jasno określonych celów i wskaźników o charakterze ilościowym. Jest to prawdziwe nie tylko w przypadku aktualnie rządzącej partii, ale także w przypadku innych polskich partii, w tym Prawa i Sprawiedliwości, głównej partii opozycyjnej.

Jak już wspomniano, mamy w Polsce do czynienia z silnym podziałem na klasę polityczną i urzędniczą. Staniszkis (2001, 102) twierdzi, że „Istnieje również wewnętrzny powód oddzielenia władzy od polityki: autonomizacja aparatu wykonawczego. Trzon decyzyjny postkomunistycznego państwa w coraz większym stopniu przypomina wielosegmentową federację biurokratów”. Dlatego, paradoksalnie, z jednej strony urzędnicy, w tym osoby zajmujące się BZ, chcą by politycy byli zainteresowani budżetem zadaniowym, ale z drugiej, chcą być niezależni od klasy politycznej. Uważamy, że stwierdzenia wielu urzędników państwowych, takie jak: „Potrzebujemy pomocy od polityków”, mają charakter czysto retoryczny. Czy istnieje możliwość budowania ściślejszych związków pomiędzy politykami a urzędnikami? Precyzyjna odpowiedź na to pytanie wykracza poza zakres tej pracy, ale z perspektywy BZ można mieć tutaj kilka uwag. Po pierwsze, istnieje zapotrzebowanie na uwrażliwienie polityków na myślenie o rezultatach, czyli spowodowanie by byli bardziej skłonni do wyrażania swoich celów w sposób prosty, w tym w kategoriach ilościowych. Po drugie, politycy powinni zrozumieć, że działają w sieci relacji wielopoziomowych, a nie w prostych strukturach hierarchicznych, co Staniszkis (2001, 115) ujmuje w sposób następujący: „Mozaika typów racjonalności powoduje, że „rządność” (sterowność) całości zależy od jakości łączącej je metaregulacji. To owe „mosty” decydują o wewnętrznych kolizjach i sposobach ich łagodzenia, o istnieniu (lub braku) możliwości amortyzowania i izolowania napięć”. Funkcjonowanie w świecie opartym o struktury sieciowe oznacza, że decyzje wewnątrz administracji często nie są podejmowane w sposób autorytarny. Zamiast tego, czasami jedynym sposobem nakłaniania urzędników do działania w interesie poziomu politycznego rządu (tj. realizacji celów określonych przez polityków) jest stworzenie odpowiedniego systemu motywacyjnego. Parafrazując Ronalda Coase’a można powiedzieć, że bez odpowiednich systemów regulacji wewnętrznych i zachęt stworzenie skutecznej administracji publicznej mającej jakiegokolwiek znaczenie nie jest możliwe.

Całkowicie zgodne z powyższymi obserwacjami są odpowiedzi udzielone przez urzędników na pytanie, w jaki sposób BZ może pozytywnie wpłynąć na efektywność, rozumianą przede wszystkim w kategoriach alokacyjnych.

Tabela 16. W jaki sposób BZ poprawia efektywność

Pyt: Jeśli na poprzednie pytanie [zob. Tabela 12] Pani/Pan odpowiedział(a) 'tak', to w jaki sposób budżet zadaniowy będzie zwiększał efektywność administracji publicznej (możliwe więcej niż jedno wskazanie)?	MRR	MNiSW	MI
Budżet zadaniowy ułatwi ustalanie celów przez polityków	18%	41%	23%
Budżet zadaniowy ułatwi ustalanie celów i egzekucje ich wykonania przez kierujących ministerstwami (ministrowie, wiceministrowie i dyrektorzy departamentów)	68%	74%	86%
Budżet zadaniowy zwiększy świadomość celów wśród szeregowych pracowników	44%	59%	55%
Inne	10%	4%	7%

Wzrost efektywności przez BZ

Źródło: Opracowanie własne

Urzednicy państwowi są świadomi, że BZ nie jest narzędziem używanym przez polityków, a raczej wewnętrznym mechanizmem funkcjonującym wewnątrz administracji, zapewniającym kadrom zarządzającym wsparcie w dokonywaniu wyborów odnośnie lepszej alokacji środków. Jednakże, możliwość podejmowania przez nich „lepszych wyborów” jest ograniczona. Po pierwsze, wiele państwowych wydatków ma sztywny charakter. Po drugie, możliwości kadry kierowniczej tworzenia elastycznych systemów wynagrodzeń są ograniczone. Po trzecie, często kadry kierownicze nie rozumieją, że struktury organizacyjne ich jednostek powinny być funkcją problemów do rozwiązania. Nie działają w tzw. perspektywie rozwiązywania problemów (*problem solving perspective*). Pomimo faktu, że zarządzanie jednostkami administracyjnymi na podstawie osiągniętych wyników jest trudne, wielu dyrektorów departamentów próbuje to robić. W tym sensie uważamy, że jedną z najważniejszych rzeczy, umożliwiającą zarządzanie przy użyciu logiki zadaniowej jest inwestowanie w wysoką jakość administracji (służbę cywilną) i bardziej elastyczne zasady gry, według których ma ona działać.

Innym zagadnieniem, które chcielibyśmy tutaj poruszyć są opinie urzędników nt. procesu wdrażania BZ. Dla nich najważniejszą kwestią warunkującą sukces tego projektu jest dobra koordynacja całego procesu. Zdają sobie sprawę z tego, że istnieje potrzeba spójnych i budujących efekty synergii zmian w BZ oraz w procesie formułowania celów strategicznych i że potrzebna jest ściślejsza współpraca w trójkącie: Kancelaria PRM (myślenie strategiczne), MF (budżet, w tym BZ) i poszczególne ministerstwa. Wreszcie, co nie może dziwić, popierają wprowadzenie zachęt finansowych dla realizacji celów zapisanych w BZ.

Tabela 17. Czynniki ułatwiające wdrożenie budżetowania zadaniowego w instytucjach rządowych

Pyt.: Biorąc pod uwagę Pani/Pana dotychczasowe doświadczenie, proszę wskazać na główne czynniki ułatwiające wdrażanie budżetowania zadaniowego w Pani/Pana instytucji (max trzy wskazania)?	MRR	MNiSW	MI
Wiedza pracowników o budżecie zadaniowym	70%	76%	79%
Właściwa koordynacja procesu wdrażania budżetu zadaniowego	76%	66%	77%
Dominująca rola departamentów merytorycznych w opracowywaniu budżetu zadaniowego	45%	45%	42%
Dominująca rola departamentu finansowego/budżetowego	6%	7%	11%
Gratyfikacje finansowe dla pracowników za realizację celów określonych w budżecie zadaniowym	46%	76%	44%

Źródło: Opracowanie własne

Interesujące jest to, że zdecydowana większość badanych deklaruje, że tym, czego brakuje w procesie wdrażania BZ to odpowiednia wiedza urzędników o BZ. Dlatego, mimo ogromnego wysiłku MF w szkoleniu pracowników ministerstw sektorowych w zakresie BZ, urzędnicy wciąż deklarują, że nie mają wystarczającej wiedzy na temat BZ (potwierdzają to też przeprowadzone przez nas wywiady pogłębione). Warto jednak podkreślić, że w opinii pracowników MF odpowiedzialnych za wdrażanie BZ urzędnicy na ogół wiedzą, czym jest BZ. Nie zgadzamy się z tym: urzędnicy boją się BZ w dużym stopniu z powodu braku wiedzy o nim.

Podsumowując, uważamy, że niska jakość służby cywilnej w polskiej administracji centralnej stanowi poważną barierę dla skutecznej realizacji BZ. Dla sukcesu procesu ważne są nie tylko dobre ramy prawne, ale także osoby w nich uczestniczące. Jak twierdzi Staniszkis (2005, 168):

reformowanie państwa wymaga służby cywilnej jako głównego aktora. To wysokiej jakości służba cywilna ułatwi funkcjonowanie Polski w sferze polityki UE. Profesjonalne zarządzanie może wprowadzić większą dynamikę do procesu reform, ze względu na możliwość współpracy z instytucjami UE, a także ze względu na przekonanie, że obecna, rozproszona struktura polskiej administracji centralnej nakłada wysokie koszty na państwo. Ponadto, dobrze funkcjonująca służba cywilna będzie wiedzieć, jak ważna jest obecność silnego centrum strategicznego rządu, odpowiedzialnego za koordynację polityki europejskiej.

W pewnym sensie wracamy tutaj do stwierdzenia autorów przywołanego wcześniej raportu Banku Światowego, że w celu skutecznej implementacji BZ musimy umieścić go w szerszym programie reform,

w tym reformie służby cywilnej. Wrócimy do tej kwestii w części rekomendacyjnej raportu.

5.5. Równoległe procesy reform, które mogą wspierać wdrażanie BZ. Przykład inicjatywy na rzecz lepszych regulacji

W przeciwieństwie do inicjatywy BZ znanej tylko specjalistom i osobom pracującym w administracji, dyskurs o konieczności dokonywania ulepszeń regulacji prawnych w Polsce jest dobrze znany w szerokich kręgach społeczeństwa. W Polsce panuje powszechne przekonanie, że system prawny jest nieskuteczny i że polska biurokracja jest jedną z najbardziej niekompetentnych wśród krajów UE. Ponadto, istnieje silny i stały nacisk na polityków, aby poprawiali jakość regulacji. Niska ich jakość potwierdzona została przez różne międzynarodowe badania porównawcze, np. raporty *Doing Business* Banku Światowego.

Dane przedstawione w tabeli 18 nie wymagają żadnych komentarzy: Polska pozostaje w tyle nie tylko w porównaniu do liderów raportu *Doing Business*, ale również znajduje się niżej w rankingu w stosunku do wielu krajów z nią sąsiadujących. Potwierdzają to także osoby prowadzące działalność gospodarczą w Polsce - we wszelkich możliwych sondażach wskazują, że niska jakość przepisów jest jedną z najważniejszych barier w prowadzeniu biznesu. Istnieje więc konsensus wśród partii politycznych w Polsce, że działania na rzecz lepszych regulacji powinny być na szczycie agendy politycznej, chociaż często partie polityczne mają różne poglądy dotyczące tego, jak te regulacje ulepszyć. Ważna jest również ogromna presja ze strony UE na konieczność reformy przepisów, stąd m.in. powstanie Krajowego Programu Reform, prowadzonego przez Ministerstwo Gospodarki. W tym Ministerstwie został też stworzony w 2005 roku specjalny departament zajmujący się problematyką lepszych regulacji.

Inicjatywy na rzecz lepszych regulacji

Tabela 18. Pozycje wybranych państw w rankingu *Doing Business*

	Ranking łatwości prowadzenia działalności gospodarczej	Zakładanie firmy	Uzyskiwanie pozwolenia na budowę	Rejestrowanie własności	Płacenie podatków	Egzekwowanie umów
Najlepszych pięć krajów						
Singapur	1	4	2	15	4	13
Hong Kong	2	6	1	56	2	2
Nowa Zelandia	3	1	5	3	26	9
UK	4	17	16	22	16	23
USA	5	9	27	12	62	8
Polska i kraje sąsiadujące						
Niemcy	22	88	18	67	88	6
Litwa	23	87	59	7	44	17
Słowacja	41	68	56	9	122	71
Czechy	63	63	130	76	128	78
Białoruś	68	7	44	6	183	12
Polska	70	113	164	86	121	77
Federacja Rosyjska	123	108	182	51	105	18
Ukraina	145	118	179	164	181	43

Źródło: Doing Business 2012

Nie ma więc wątpliwości, że poprawa uregulowań prawnych jest ważna na wszystkich poziomach systemu politycznego i administracyjnego w Polsce. Jednak mimo dużego wysiłku, by zreformować ramy prawne gospodarki, nie został osiągnięty rzeczywisty postęp w tym zakresie. Na przykład pozycja Polski w *Indeksie wolności gospodarczej* Heritage Foundation pozostaje, niestety, dość stabilna przez ostatnich 10 lat. Istnieje wiele możliwych wyjaśnień tego stanu rzeczy, jednak dwa powinny zostać tutaj wymienione. Po pierwsze, większość rządowych inicjatyw w tej dziedzinie miała charakter działań *ad hoc*, czyli rząd starał się eliminować niektóre ewidentnie niskiej jakości przepisy, ale nie dążył do zmiany systemu, który odpowiada za ich tworzenie. Po drugie, reforma regulacji nie była częścią szerszego programu reform mających na celu poprawę jakości rządzenia. Działo się tak pomimo dużego nacisku na rząd ze strony Parlamentu i społeczeństwa obywatelskiego, w tym wpływowych organizacji przedsiębiorców.

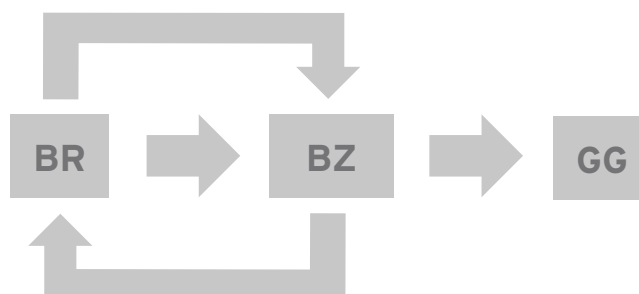
Warto zauważyć, że Holandia jest często podawana jako przykład sukcesu reformy regulacji. Ich standardowy model kosztów (*Standard Cost Model*) jest stosowany w wielu krajach OECD. Również polskie Ministerstwo Gospodarki stara się naśladować holenderski sposób

dokonywania poprawy regulacji. W studium przypadku nr II (rozdz. 4.3) pokazaliśmy, że sukces wdrożenia *better regulation* w Holandii był w dużej mierze możliwy ze względu na istniejące wcześniej ramy instytucjonalne dla budżetowania zadaniowego. Tak więc w Holandii filozofia z dziedziny BZ została przeniesiona do obszaru działań na rzecz lepszych regulacji. W Polsce jednak to BZ mogłoby skorzystać z wielu istniejących ram instytucjonalnych służących poprawie regulacji i silnego zaangażowania politycznego w te kwestie. Rozwijamy ten argument poniżej.

W Polsce kwestie poprawy jakości regulacji znajdują się zwykle w centrum debaty politycznej na temat gospodarki; istnieje również silne poparcie polityczne dla reform w tej dziedzinie, jak również duży udział Parlamentu i społeczeństwa obywatelskiego. Wszystkich tych elementów brak w dziedzinie budżetowania zadaniowego. Jesteśmy głęboko przekonani, że jeśli podejście BZ pozyska wszystkie te elementy, to ma większą szansę na sukces. Na poziomie prawnym jednak zarówno inicjatywy BZ, jak i *better regulation* są mniej więcej na tym samym etapie zaawansowania, a BZ jest nawet bardziej zintegrowany w systemie prawnym. Dlatego widzimy potencjał do wzmocnienia i potencjalnego oddziaływania obydwu, poprzez ich realizowanie w sposób skoordynowany na trzech poziomach, tj. prawno-metodologicznym, organizacyjnym i wreszcie na poziomie dyskursu politycznego.

Jeśli chodzi o poziom prawno-metodologiczny inicjatywy *better regulation* mogą skorzystać z wielu elementów metodologii BZ (np. baz danych wskaźników, analizy ryzyka ewentualnego niepowodzenia w osiągnięciu wartości docelowych, itp.). Na poziomie organizacyjnym, uważamy, że działania na rzecz lepszych regulacji i BZ powinny być w większym stopniu skoordynowane wspólnie (np. poprzez stworzenie platformy komunikacji dla osób zajmujących się lepszymi regulacjami i BZ, ale również poprzez przeniesienie tych osób bliżej Kancelarii PRM i centrum rządu); w tym sensie BZ może skorzystać z silniejszego wsparcia dla działań nakierowanych na poprawę jakości regulacji, w tym ze strony KPRM. Na poziomie dyskursu politycznego powinno się wykazać, że bez sukcesu BZ poprawa jakości regulacji nie będzie mogła zostać osiągnięta, czyli podmioty polityczne mające wpływ na dyskurs powinny mówić o *better regulation* zawsze podkreślając konieczność równoległego wdrażania BZ. Wreszcie, należy wyraźnie podkreślać, że BZ jest narzędziem służącym poprawie jakości regulacji i że te dwa procesy będą się wzajemnie wzmocniać oraz że sukces w ich realizacji ostatecznie doprowadzi do poprawy jakości rządzenia.

Rysunek 7. Zależności pomiędzy procesem poprawy jakości regulacji (BR), realizacją BZ i dobrym rządaniem



Źródło: Opracowanie własne

Celem naszej propozycji nie jest umniejszenie roli BZ i sprowadzenie go do roli narzędzia odpowiedzialnego za realizację procesu poprawy jakości regulacji. Wdrożenie BZ, jak wielokrotnie wskazywaliśmy w niniejszym raporcie, niesłoby ze sobą wiele pozytywnych efektów, w tym chociażby zwiększenie przejrzystości po stronie wydatków budżetu. Jednak połączenie BZ z agendą *better regulation* wydaje się być warunkiem koniecznym dla sukcesu obydwu. Poniżej pokażemy, że te dwie inicjatywy mogą także skorzystać z tzw. procesów europeizacji.

5.6. Rola procesów europeizacji we wzmacnianiu implementacji BZ w Polsce

Działalność polityczna Unii Europejskiej jest w państwach członkowskich realizowana przez administracje krajowe. W ten sposób Unia ma silny wpływ zarówno na kierunki polityki publicznej w poszczególnych krajach, jak również na kształt ich systemów instytucjonalnych i metod zarządzania. Wpływ Unii Europejskiej na państwa członkowskie wynikający z realizacji polityki i prawa UE opisuje się w literaturze jako tzw. procesy europeizacji. Dzisiaj najczęściej używa się terminu europeizacja w odniesieniu do zmian w podstawowych instytucjach krajowych, rozumianych jako konsekwencja rozwoju instytucji na szczeblu europejskim, w tym realizowania wspólnotowych inicjatyw i polityk (Olsen 2002, 932; Goetz 2002, Grosse 2010). Odwołujemy się tutaj w szczególności do tego znaczenia europeizacji, które jest dość głęboko osadzone w socjologicznym instytucjonalizmie (Schwellnus 2005), gdzie nacisk kładziony jest na procesy socjalizacji i wzajemnego uczenia się. Procesy te towarzyszą przeniesieniu instytucji UE (tu: mechanizmów rządzenia i zarządzania) do danego państwa członkowskiego. Europeizacja jest szczególnie silna w przypadku krajów akcesyjnych, jak Polska, które musiały dokonać implementacji szeregu przepisów prawa europejskiego w celu przystąpienia do Unii.

W pierwszych latach po przystąpieniu Polski do UE powszechne było przekonanie, że europeizacja pomaga w procesie modernizacji Polski. Teraz, mimo że ma to jeszcze miejsce, bardziej zwraca się uwagę na ryzyko związane z polityką naśladowania, gdyż te same zasady formalne mogą działać w różny sposób w różnych środowiskach kulturowych. Istotne jest to, że polskie społeczeństwo i większość klasy politycznej postrzegają europeizację jako zjawisko pozytywne. Politycy czasem traktują europeizację jako narzędzie realizacji w Polsce reform i zmian, które w inny sposób, bez nacisku ze strony UE, byłyby dość trudne do przeprowadzenia (tzw. *excuse mechanism*). Ponadto, polskie społeczeństwo postrzega UE jako mechanizm wywoływania pozytywnych zmian w Polsce, np. wielu przedstawicieli firm traktuje UE jako skuteczne narzędzie nakłaniania polskiej administracji do tworzenia lepszych regulacji. Ponadto, podczas referendum w sprawie przystąpienia do UE wielu wyborców otwarcie deklarowało, że chcą by administracja UE zmieniła jej polski odpowiednik w bardziej wydajny i skuteczny.

Jakie pomysły przeniesione z UE do Polski ze względu na europeizację mogłyby pozytywnie wpłynąć na realizację BZ? Bez wątpienia system realizacji programów finansowanych przez UE może być traktowany jako mechanizm, dzięki któremu wiele dobrych praktyk administracyjnych trafiło do Polski. Po pierwsze, przygotowanie ram prawnych dla wydatkowania pieniędzy UE zmusiło polskie rządy do myślenia bardziej strategicznego. Oznacza to m.in. przygotowywanie programów strategicznych w dłuższej perspektywie niż wynosi czas trwania kadencji Parlamentu (4 lata). Pomogło to również w stymulowaniu międzyresortowej współpracy w administracji centralnej. Po drugie, wiele technik wdrażania programów unijnych zostało wprowadzonych do administracji, tj. ewaluacje (*ex-ante*, bieżące, *ex-post*), profesjonalny sposób przygotowania strategii, w tym celów ilościowych i rezultatów, jak również większe zapotrzebowanie na współpracę z organizacjami pozarządowymi. Te elementy pozytywnie stymulowały powstawanie nie tylko strategicznego myślenia, ale także większe zorientowanie na wyniki wewnątrz administracji. Dzięki temu osobom odpowiedzialnym za BZ łatwiej jest prosić pracowników ministerstw o przygotowanie wymiernych celów pod kątem BZ, ponieważ wielu pracowników służby cywilnej ma doświadczenie z wdrażania programów UE. Kolejnym pozytywnym aspektem integracji Polski z UE jest większa otwartość administracji publicznej na pomysły pochodzące z zagranicy, np. przez bezpośrednie kontakty zawodowe z ich odpowiednikami z innych krajów UE.

Istnieje również proces europeizacji w nieco innym sensie, to znaczy, że istnieje bezpośredni import przepisów z UE, z ich skutkami przejawiającymi się w zmianach w systemie prawnym w Polsce.

Interesującym przykładem może być domena lepszych regulacji, w której UE od 2000 r. postulowała wiele inicjatyw do tworzenia bardziej efektywnego systemu prawnego, w tym proces lizboński *per se*. Warto tutaj wspomnieć inicjatywy dotyczące lepszych uregulowań prawnych, poczynając od publikacji białej księgi Komisji Europejskiej na temat zarządzania w UE wydanej w 2001 r., jak również zalecenia UE dla państw członkowskich do przygotowania Krajowych Programów Reform. Bez tych inicjatyw nie byłoby wielu reform zmierzających do poprawy jakości regulacji w Polsce, jak również zmian wewnątrz polskiej administracji centralnej. Bezpośrednie zainteresowanie UE kwestiami lepszych regulacji pomogło Polsce rozpocząć budowę ram organizacyjnych i prawnych dla poprawy jakości legislacji.

W przypadku BZ, jak wspomniano wcześniej, europeizacja miała charakter bardziej pośredni - służyła bardziej jako narzędzie popularyzujące filozofię BZ (myślenie strategiczne, nakierowanie na cele, itp.), niż jako narzędzie sugerujące konkretne rozwiązania dotyczące tego, w jaki sposób BZ powinien funkcjonować w Polsce. Niestety, UE ma bardzo ograniczone uprawnienia do regulowania sektora finansów publicznych krajów członkowskich i posiada jedynie kilka prerogatyw o raczej makroekonomicznym charakterze (np. kryteria z Maastricht). Jednakże, mając na uwadze obecny kryzys gospodarczy i niestabilność strefy euro, UE myśli o uwarunkowaniu dostępu do środków polityki spójności od wypełnienia kryteriów makroekonomicznych przez kraje członkowskie. Obecne dyskusje wewnątrz Komisji Europejskiej wskazują, że kryteria te będą najprawdopodobniej oparte na pewnych miernikach fiskalnych, szczególnie dotyczących poziomu długu, jednak - jak twierdziło wielu naszych rozmówców - Komisja Europejska myśli również o wprowadzeniu kryteriów opartych na analizie wyników programów (tzw. warunkowość strukturalna). Byłoby to z jednej strony bardzo korzystne dla Polski, gdyż im większy nacisk UE na naszą administrację, by była bardziej ukierunkowana na wyniki, tym większa szansa na sprowokowanie urzędników do szukania mechanizmów bliższych BZ. Z drugiej strony, większy nacisk na wyniki, w przypadku braku zmian systemowych w programowaniu i realizacji programów (w tym przyjęcia BZ), może prowadzić do zmniejszenia absorpcji środków unijnych.

W ostatnich miesiącach obserwujemy intensyfikację debaty na temat warunkowości w polityce spójności UE. Celem Komisji Europejskiej jest zwiększenie skuteczności interwencji publicznych finansowanych ze środków polityki spójności. Po pierwsze, potrzebne jest przejście do bardziej strategicznego podejścia i zorientowania na wyniki w tej polityce. To powinno prowadzić do zastosowania w większym zakresie wskaźników rezultatu, a nie prostych mierników produktu. Po drugie,

w V Sprawozdaniu Spójności Gospodarczej, Społecznej i Terytorialnej (s. XIII-XIV) Komisja Europejska proponuje, że

w celu wsparcia nowych mechanizmów zarządzania gospodarczego nowe przepisy odnośnie warunkowości zostaną wprowadzone tworząc zachęty dla reform. Państwa członkowskie byłyby zobowiązane do wprowadzenia reform koniecznych dla zapewnienia efektywnego wykorzystania środków finansowych w obszarach bezpośrednio związanych z polityką spójności, na przykład ochrony środowiska, polityki flexicurity, edukacji oraz badań naukowych i innowacji.

Oznacza to, że inicjatywy realizowane w ramach polityki spójności powinny być powiązane z reformami regulacyjnymi i administracyjnymi. Ponadto, Komisja Europejska proponuje przejście do wieloletniego planowania w państwach członkowskich, w połączeniu z większym naciskiem na pomiar wyników, np.

reformy krajowych zasad fiskalnych powinny promować przejście na wieloletnie planowanie budżetowe. Roczne cele budżetowe powinny być poparte wieloletnimi założeniami, w tym podziałem na planowane dochody i wydatki oraz wskazaniem, gdzie dostosowanie do celów planowane jest w przyszłości. (Komisja Europejska 2010, 7)

Debata o uzależnieniu finansowania od wyników zaczęła być obecna w polskiej administracji, ale główne pytanie często sprowadzane jest do tego, czy postawione warunki mogą spowodować zmniejszenie wielkości funduszy unijnych dla Polski. Mechanizm warunkowości strukturalnej traktowany jest więc jako zagrożenie, a nie jako szansa. Co ciekawe, wysoki rangą urzędnik z MRR powiedział nam, że w jego opinii wprowadzenie tego rodzaju warunkowości może tworzyć zewnętrzną presję na wzmocnienie wdrażania BZ w Polsce. Co więcej, twierdzi on, że to MRR przekonało MF do wprowadzenia wieloletnich ram finansowych - „[...] obecne, wieloletnie ramy finansowe zostały również wprowadzone do ustawy o finansach publicznych, ponieważ pojawił się nacisk na MF, by coś zrobić, aby lepiej dostosować mechanizmy implementacji funduszy strukturalnych do procesów budżetowania, ... na razie jest to dalekie od tego, czego oczekujemy, ...ale jest to krok we właściwym kierunku”. Tak więc, w pewnym sensie również wprowadzenie wieloletniego planowania finansowego jest wynikiem procesu europeizacji. Dlatego nadal proces dostosowania polskiego prawa do wymogów UE, i szerzej sama obecność Polski we Wspólnocie, może być traktowana jako wehikuł reform na rzecz modernizacji polskiej administracji, a także wdrażania BZ. W związku z tym warunkowanie

strukturalne powinno być postrzegane jako szansa dla Polski, a także bodziec do realizacji BZ. W tym sensie elity polityczne w Polsce powinny nadal traktować UE jako swoisty mechanizm stymulujący reformy polskiej administracji: jeśli reforma administracji publicznej, jak również wprowadzenie BZ jest tak trudne na poziomie krajowym, to dlaczego nie przekonać UE do wprowadzenia mechanizmów wspierających, które ułatwiłyby reformę administracyjną w Polsce, w tym wprowadzenie BZ.

Jednak pomimo ogólnie pozytywnych skutków europeizacji opisanych powyżej, istnieją również pewne kłopotliwe pomysły pochodzące z Brukseli. Tym, który uważamy za najbardziej destrukcyjny jest logika *juste retour* („słusznego zwrotu”) głęboko osadzona w negocjacjach budżetu UE. „*Juste retour* dotyczy zasadniczo kontrybucji netto oraz rachunku, na jakim oparta jest równowaga między płatnościami dokonywanymi przez państwa członkowskie UE oraz wpływami z budżetu, wyrażonymi jako procent DNB” (Begg et al.2008, 50). Oznacza to, że przy negocjowaniu kształtu budżetu UE państwa członkowskie decydują analizując przyszłe przepływy finansowe, a nie potencjalne skutki działań finansowanych ze środków UE. W negocjacjach budżetowych efektywność polityk zbytnio się nie liczy. Taka sytuacja ma miejsce w przypadku obecnych, wieloletnich ram finansowych UE, w których dochody budżetu zależą głównie od wpłat krajów członkowskich, których wysokość oparta jest na ich DNB, tym samym pozycje netto państw członkowskich są dobrze widoczne. Niedawna debata w ramach przeglądu budżetu UE nie zmieniła tej sytuacji, jednak przyczyniła się do ogólnego porozumienia, że jedyną drogą do porzucenia logiki słusznego zwrotu jest dokonanie zmian po stronie dochodowej budżetu w taki sposób, aby uniemożliwić dokonanie identyfikacji kraju pochodzenia dochodów budżetu, np. poprzez specjalny podatek nakładany przez UE na transeuropejskie firmy. Ponieważ kwestia wprowadzenia takiego podatku europejskiego jest bardzo upolityczniona i kontrowersyjna, więc obecnie raczej jest niemożliwa do zrealizowania. Reasumując, budżet UE nie jest budżetem zadaniowym, gdyż nie zawiera ilościowych celów polityk finansowanych z jego środków. Ponadto, również poza budżetem, najważniejsze cele polityk UE stale ewoluują. Weźmy za przykład WPR - powstała jako narzędzie przywracanie potencjału UE w produkcji żywności w latach 50. i 60., a następnie, w latach 80., stała się polityką pobudzania poziomu produkcji, po czym od połowy lat 90. obserwujemy ewolucję WPR w kierunku zapewniania realizacji idei wielofunkcyjnego rolnictwa. Tak więc w pewnym sensie, zmieniające się cele WPR są objawem poszukiwania nowych sposobów legitymizacji tej polityki w celu zachowania *status quo* w transferach finansowych, których wysokość jest historycznie uwarunkowana. Potwierdzają to ostatnie reformy WPR (1992, Agenda 2000, Luksemburg 2003) - mimo ogromnych zmian

w zasadach tej polityki i jej celach, w transferach finansowych zaszyły tylko drobne korekty.

Podsumowując, możemy stwierdzić, że ogólny proces europeizacji może stymulować wzrost wydajności polskiej administracji, w tym oparcie jej funkcjonowania w większym stopniu na mechanizmach BZ. Również polski rząd może wpływać na ten proces, np. poprzez udział w dyskusji na temat ostatecznego kształtu warunkowości strukturalnej. Wrócimy do tych kwestii w rozdziale prezentującym zalecenia.

5.7. Spis najważniejszych barier we wdrażaniu i poprawie skuteczności budżetu zadaniowego w Polsce

Ponieważ celem niniejszego raportu jest przedstawienie możliwie najbardziej pragmatycznych zaleceń na rzecz bardziej skutecznej implementacji BZ w Polsce, poniżej przedstawiamy wnioski z analizy wdrażania BZ i wymieniamy najważniejsze bariery w tym procesie. W kolejnym rozdziale proponujemy rozwiązania opisanych tutaj problemów.

PROBLEMY:

- ▶ brak zainteresowania ze strony klasy politycznej i liderów opinii,
- ▶ brak zainteresowania ze strony Parlamentu,
- ▶ brak zainteresowania ze strony społeczeństwa (obywateli),
- ▶ rozdzielenie procesu BZ od procesów formułowania celów strategicznych rządu,
 - organizacyjnie (dział BZ ulokowany w MF; ograniczona rola koordynatora),
 - brak skutecznego mechanizmu przekładania celów strategicznych na budżetowe,
- ▶ niedostateczna wiedza pracowników administracji rządowej,
- ▶ koncentracja jedynie na widocznych efektach BZ (jak format budżetu) niż na niewidocznych (np. na wsparciu procesu przemiany z urzędników w menadżerów projektów, zamiast dotychczasowej roli wyłącznie administratorów),
- ▶ BZ nie jest częścią szerszego programu reform, np. nie ma równoczesnych zmian w systemie służby cywilnej,
- ▶ nadal występują pewne braki w uregulowaniach formalnoprawnych BZ, np. niewłaściwa struktura funkcji BZ, niska jakość niektórych wskaźników i celów, brak systemu IT, który mógłby przedstawiać informacje budżetowe w strukturze BZ,
- ▶ brak zachęt dla urzędników do realizacji celów BZ,
- ▶ brak jasnego podziału obowiązków i odpowiedzialności za realizację funkcji BZ,

- ▶ nadal nie odnotowano znaczących sukcesów (*quick-wins*) wynikających z procesu BZ, stąd wiele osób, w tym polityków, nie wierzy w jego potencjał do wspierania procesu modernizacji kraju i poprawy jakości rządzenia.

6. Rekomendacje i proponowane rozwiązania

Poniżej znajduje się lista proponowanych przez nas rozwiązań problemów opisanych w poprzednim rozdziale. Prezentujemy trzy ogólne zalecenia (rekomendacje), a następnie przedstawiamy listę szczegółowych narzędzi ich realizacji, które wymieniamy po problemie, jaki mają rozwiązywać.

Rekomendacja 1: Instytucjonalizacja wykorzystywania informacji o wynikach i poszukiwanie aktywnego zaangażowania zainteresowanych stron.

1. PROBLEM: Brak politycznego zaangażowania, brak liderów

Wsparcie polityczne jest potrzebne by wdrożyć zarządzanie przez cele w polskiej administracji. Bez silnego przywództwa politycznego wdrażanie BZ jako narzędzia służącego poprawie jakości rządzenia nie będzie możliwe. Jak jednak zainteresować polityków BZ? Po pierwsze, sami powinni stać się bardziej zorientowani na wyniki w formułowaniu swoich programów. Powinni zrozumieć, że leży to w ich interesie, ponieważ wyborcom zależy na poznaniu wymiernych celów politycznych. Politycy powinni czuć presję ze strony wyborców, by być bardziej przejrzystymi i zorientowanymi na wyniki. Kluczowe znaczenie ma tutaj silne zaangażowanie i presja ze strony społeczeństwa obywatelskiego. Po drugie, na poziomie politycznym rząd powinien być pod stałą kontrolą Parlamentu, jeśli chodzi o BZ. Parlament powinien być aktywny i stale zwracać się do rządu o informację o wynikach wdrażanych polityk, popartych wiarygodnym pomiarem ich realizacji. Jednym ze sposobów na zainteresowanie obywateli i Parlamentu może być dostarczanie im istotnych informacji na temat wyników realizowanych przez rząd działań i w ten sposób, w perspektywie średniookresowej, stworzenie zapotrzebowania na informacje z ich strony. Widzimy tutaj również ważną rolę dla Najwyższej Izby Kontroli, która powinna dostarczać informacji na temat wyników zarówno politykom, jak i społeczeństwu.

Proponujemy radykalne uproszczenie sposobu, w jaki BZ jest prezentowany. Po pierwsze, powinna zostać przygotowana specjalna strona internetowa opisująca funkcje i cele BZ (np. www.celepanstwa.gov.pl). Dobrym przykładem jest USA i strona www.expectmore.gov. Strona powinna zawierać budżet w formacie BZ, jednak wzbogacony o opis celów BZ w kontekście dokumentów strategicznych. Innymi

Wzrost informacji o wynikach programów rządowych

słowy, należy stworzyć platformę nie tylko dla technicznej prezentacji BZ, ale do informowania społeczeństwa o całym spektrum celów rządu i bieżącego raportowania stopnia ich realizacji. Ponadto, strona ta powinna być interaktywna, np. jej użytkownicy powinni mieć możliwość klasyfikacji inicjatyw podejmowanych przez rząd. Taka strona może być też źródłem oceny działania rządu za pomocą internetowych ankiet na temat zadowolenia z różnych obszarów świadczenia usług publicznych.

Debata Parlamentarna o wynikach działań rządu, zapisanych w BZ, powinna być rokrocznie organizowana. W tym dniu, na przykład na początku maja, premier zobowiązany byłby do przedstawienia stanu realizacji celów rządu (przemówienie premiera wraz z ogólną dyskusją informującą Parlament), w tym opisanych w BZ. Po przedstawieniu przez premiera informacji i daniu Parlamentarzystom czasu na zapoznanie się z dokumentami, Parlament formalnie debatowałby nad rocznymi sprawozdaniami. Mogło by to mieć miejsce pod koniec maja.

W trakcie dorocznej debaty w Parlamencie, premier przedstawiałby stan realizacji kilku kluczowych celów rządu (np. pięciu). Dobrym przykładem są niedawne innowacje w majowej debacie o wynikach w Holandii. Aby działania rządu mogły być rzetelnie omawiane, oceny pracy rządu powinny być skonfrontowane z poglądami innych zainteresowanych stron, jak również bezstronnych instytucji. Konieczne jest, aby najważniejsze cele główne były wybierane w dialogu z Parlamentem dużo wcześniej (co najmniej pół roku). W ten sposób wszystkie strony będą miały czas na przygotowanie swoich argumentów.

Informacje z rządowego systemu BZ, jak również dodatkowych, oficjalnych źródeł mogą być używane do poparcia opinii premiera na temat poczynionych postępów w różnych obszarach działań rządu. Parlament może też prowadzić własny monitoring poprzez zbieranie informacji, wysłuchiwanie ekspertów i zainteresowanych stron z danego obszaru polityki, jak również obywateli. Kontrola wykonania zadań (np. przez NIK lub organizacje pozarządowe) może również przyczynić się do wzrostu obiektywizmu oceny działań rządu.

Wraz z rocznym projektem budżetu rząd powinien przedstawiać dokument z wybranymi celami priorytetowymi. Powinien on zawierać:

- ▶ listę najważniejszych doświadczeń i największych sukcesów z poprzedniego roku budżetowego (ograniczone do 1-3 dla każdego zagregowanego obszaru polityki),
- ▶ odniesienie tych doświadczeń do zmian w poziomie finansowania, jeśli wystąpiły,
- ▶ listę działań podjętych w odpowiedzi na poprzednią debatę rozliczającą wykonanie polityki, w tym konsekwencje budżetowe.

2. PROBLEM: Parlament nie jest zainteresowany budżetowaniem zadaniowym

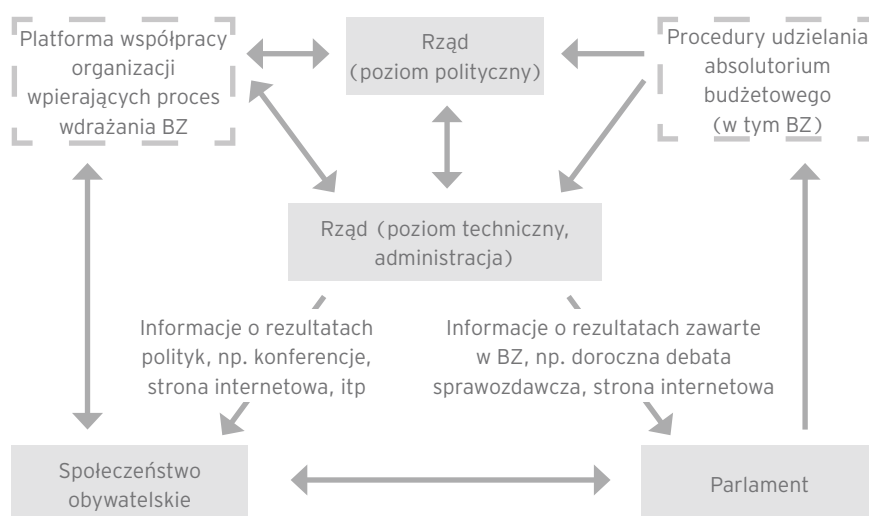
Wielokrotnie w tym raporcie powtarzaliśmy, że zainteresowanie Parlamentu jest kluczowym czynnikiem w skutecznej realizacji BZ. Powyżej zaproponowaliśmy zwiększenie ilości informacji o wynikach programów rządowych, która dostarczana jest do Parlamentu, co - jak zakładamy, powinno służyć zwiększeniu zainteresowania posłów BZ. Innym możliwym instrumentem jest to, aby Parlament był odpowiedzialny nie tylko za kontrolowanie legalności wydatków budżetowych, w tym ich wielkości, ale także ocenę związanych z tymi interwencjami rezultatów. Innymi słowy, procedura absolutorium budżetowego powinna być rozszerzona o aspekty związane z oceną realizacji celów programów finansowanych z budżetu. Jeżeli okaże się, że Parlament ma wątpliwości odnośnie realizacji określonego celu rządu, to rząd zostanie zobowiązany do wyjaśnienia przyczyn i poprawy w realizacji tego programu w przyszłości. Ponadto, Najwyższa Izba Kontroli powinna nie tylko dostarczać Parlamentowi wyniki szczegółowych kontroli skutków rządowej interwencji, ale powinna otwarcie informować Parlament, że potrzebne jest rzeczywiste wdrożenie BZ. Mamy nadzieję, że będący obecnie w toku (2011) strategiczny audyt metodologii BZ prowadzony przez NIK może odegrać tę rolę.

3. PROBLEM: Społeczeństwo obywatelskie nie interesuje się BZ

Podobnie jak przy braku zainteresowania ze strony Parlamentu, rozwiązaniem dla braku zainteresowania ze strony społeczeństwa obywatelskiego będzie dostarczanie mu informacji o wynikach działań finansowanych z budżetu państwa, co powinno być zadaniem dla rządu. Doświadczenie innych krajów pokazuje, że dostarczanie informacji o realizacji zobowiązań rządu jest w stanie stworzyć zapotrzebowanie na jeszcze więcej informacji o wydajności. Innymi słowy, dostarczamy informację, aby stworzyć na nią popyt. Widzimy więc, że trzy prezentowane do tej pory problemy są ze sobą powiązane, tzn. by rządzący politycy zainteresowali się BZ, konieczna jest presja ze strony Parlamentu i społeczeństwa obywatelskiego, jednocześnie jednak zainteresowanie tych dwóch stron wymaga dostarczenia szerokiej informacji o rezultatach polityk publicznych, za co odpowiada rząd i jego agendy. Zainteresowanie Parlamentu może być natomiast pozytywnie stymulowane przez potrzeby społeczeństwa. Jak sprawić, by nie okazało się, że będzie to błędne koło i co zrobić, aby uruchomić ten proces? Jak sprawić by politycy nie bali się większej przejrzystości i większego zapotrzebowania na raportowanie mierzalnych wyników? Jak powiedział nam jeden z naszych respondentów: „Im więcej przejrzystości,

tym większe ryzyko ataku mediów" (nazywamy to paradoksem przejrzystości). Jednak im mniej przejrzystości, tym mniejsza kontrola władzy przez media, a tym samym gorsze przygotowanie przedstawicieli tejże władzy do sytuacji, gdy dziennikarze uzyskują dostęp do informacji o rezultatach. Ponieważ nie ma drogi odwrotu od orientacji na rezultaty, politycy powinni zrozumieć, że przejrzystość działań jest w ich długoterminowym interesie. Wracając do braku zainteresowania społeczeństwa obywatelskiego można zaproponować tutaj uruchomienie platformy współpracy dla organizacji pozarządowych wspierających realizację BZ. Platforma ta nie powinna być tworzona w opozycji do rządu i MF, ale we współpracy z rządem i może funkcjonować w duchu partnerstwa publiczno-prywatnego. Bardzo dobrym przykładem takiej inicjatywy było Polskie Forum Strategii Lizbońskiej, wspólna inicjatywa Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową i Ministerstwa Gospodarki (wcześniej UKIE), której celem było promowanie wdrażania procesu lizbońskiego w Polsce. Korzystanie z takiego podejścia wytwarza wzajemne zaufanie między rządem i organizacjami pozarządowymi uczestniczącymi w tym procesie, a więc służy także realizacji innych zasad dobrego rządzenia jak: uczestnictwo, skuteczność i demokratyczne państwo. Co więcej, uważamy, że debacie o wynikach na forum Parlamentu powinna towarzyszyć konferencja poświęcona ocenie rezultatów polityk publicznych, na której informacje o rezultatach będą mogły być przedstawione przez rząd, a przedstawiciele społeczeństwa obywatelskiego będą mogli wyrazić swoje opinie. Taka konferencja powinna być organizowana tuż po majowej debacie parlamentarnej o wynikach. Poniżej w sposób schematyczny przedstawiamy proponowane rozwiązania wskazanych powyżej problemów.

Rysunek 8. Sposoby tworzenia zainteresowania budżetem zadaniowym



Źródło: Opracowanie własne

Przedstawiony proces funkcjonowałby w następujący sposób: po pierwsze, istniejąca infrastruktura BZ byłaby wykorzystana do dostarczania Parlamentowi i społeczeństwu obywatelskiemu informacji o rezultatach polityk publicznych, co miałyby miejsce przy wykorzystaniu nowych mechanizmów, a mianowicie strony internetowej, dnia sprawozdawczości i konferencji na temat rezultatów. Następnie, tworzona byłaby wspólna platforma do współpracy podmiotów zainteresowanych BZ. Platforma ta byłaby inicjatywą danej organizacji pozarządowej (lub grupy organizacji pozarządowych) stymulowaną i wspieraną na poziomie administracyjnym rządu (np. DRFP w MF). Oczekuje się, że spowoduje to wzrost zainteresowania Parlamentu wynikami i rozszerzenie dorocznej procedury udzielania absolutorium o ocenę stopnia realizacji działań finansowanych z budżetu państwa (kontrolowane są nie tylko wydatki, ale także wskaźniki BZ), Z drugiej strony liczymy na to, że również społeczeństwo obywatelskie będzie bardziej zainteresowane wynikami działań rządu (opisanymi w BZ i sprawozdaniu z jego realizacji), a nowoutworzona platforma współpracy zacznie wywierać coraz większy nacisk na rząd, aby stosował metody zarządzania poprzez cele, w tym m.in. BZ. W rezultacie poziom polityczny rządu, coraz bardziej doceniając wartość BZ, zacznie wspierać poziom techniczny odpowiedzialny za BZ. To spowoduje, że opisany tutaj mechanizm zacznie działać w sposób coraz bardziej autonomiczny i wraz z upływem czasu jego siła wsparcia dla BZ będzie rosła (tzw. *self-enforcing mechanism*).

Potrzebna jest również zmiana w samym dyskursie o BZ. Większy nacisk należy położyć na mówienie o zarządzaniu poprzez cele, a dopiero potem przedstawiać BZ jako narzędzie mające na celu wprowadzenie tego sposobu zarządzania w administracji publicznej, co jest szczególnie ważne w budzeniu zainteresowania BZ w społeczeństwie. Ludzie lepiej zrozumieją takie zdanie jak na przykład: „Naszym celem jest zarządzanie państwem poprzez określenie wymiernych celów”, niż „Naszym celem jest wprowadzenie BZ”. Ponadto, używanie słowa „wyniki” wraz z użyciem słowa „budżet”, jak w przypadku „wykonania budżetu na podstawie wyników” może sugerować, że BZ sam w sobie zagwarantuje lepsze rezultaty i że wdrożenie BZ jest celem samym w sobie. Tak nie jest, ponieważ w celu lepszego zarządzania państwem poprzez wykorzystanie BZ mechanizmy budżetowania muszą zostać uzupełnione o lepsze planowanie strategiczne, mechanizmy realizacji, jak również badania ewaluacyjne w połączeniu z bieżącym monitorowaniem (zob. rys. 3).

Rekomendacja 2: Opracowanie szerszych inicjatyw reform sektora publicznego, wspieranie orientacji na wyniki i wykorzystanie wybranych priorytetów działania rządu w charakterze katalizatorów budowania kultury efektywności w administracji.**4. PROBLEM: BZ nie jest częścią szerszego planu reform**

Zgadza się tutaj z tezą Banku Światowego, że „krytycznym czynnikiem dla Polski jest zapewnienie, aby reformy BZ były częścią szerszego programu reform” (Bank Światowy 2008, 169). Oznacza to, że BZ powinien być traktowany nie jako cel sam w sobie, ale jako narzędzie realizacji innych celów państwa. Powyżej opisano co najmniej dwa procesy, w których BZ może być używany, czyli tworzenie lepszych uregulowań prawnych i różne procesy wynikające z europeizacji (np. w ramach spodziewanego wprowadzenia warunkowości strukturalnej w polityce spójności). Istnieją również inne pożądane reformy, które mogą poprawić jakość rządzenia w Polsce i jednocześnie wzmocnić budżet zadaniowy. Kluczową będzie reforma administracji publicznej i służby cywilnej, w celu uczynienia ich bardziej zorientowanymi na wyniki. Inne pożądane reformy to zmodyfikowanie systemu wdrażania programów finansowanych przez UE i skupienie się w ich ocenach bardziej na rezultatach, a nie tylko na analizie wskaźników produktu. Celem jest wprowadzenie biznesowych praktyk do zarządzania w administracji publicznej. Powinny zostać stworzone zachęty dla urzędników do większego zorientowania na wynik. Po pierwsze - zachęty finansowe wprowadzone do systemów wynagrodzeń. Pracownicy służby cywilnej powinni być częściowo wynagradzani na podstawie osiągniętych wyników. Jednak zmiany wyłącznie w samych systemach wynagradzania bardzo niewiele zmienią jeśli nie będą uzupełnione o kolejne - w systemie administracji publicznej i rządowej, które proponujemy w niniejszym raporcie.

Zbyt silne zachęty finansowe mogą również prowadzić do niepożądanych efektów, np. urzędnicy mogą jeszcze bardziej sprzeciwiać się reformie, z obawy przed utratą pracy („jeśli nie mogę osiągnąć docelowej wartości wskaźnika, będę zwolniony z pracy „), czy też mogą zacząć manipulować danymi. Z tego powodu można próbować dokonać tego rodzaju zmiany tylko na ściśle określonych warunkach, tj. wtedy gdy:

- ▶ Podejmowane są działania w celu zapewnienia bezstronnego zbierania informacji (takie jak audyty zewnętrzne), a najlepiej jeżeli pomiar wyników i raportowanie odbywa się przez stronę trzecią, która nie ma nic do zyskania z określonych wyników sprawozdawczych.
- ▶ Osiągane rezultaty można porównać do mierzalnych efektów podobnych działań prowadzonych np. przez inne agendy rządowe,

czy też ich odpowiedniki w innych krajach. Historyczne dane mogą być wykorzystywane dla porównania tylko wtedy, gdy warunki zewnętrzne pozostają dość stabilne, co pozwala na dosyć jednoznaczną ocenę wpływu działań ocenianego podmiotu na dany wskaźnik.

Niemniej jednak, pomimo wielu wątpliwości i potencjalnych zagrożeń, w wielu krajach OECD różne systemy powiązania wysokości wynagrodzeń urzędników z rezultatami ich pracy (PRP - *performance related pay*) zostały wprowadzone w ostatnich latach. Jak stwierdza OECD (2005, 16) w swoich badaniach nad PRP: „powiązanie wynagrodzeń z wynikami powinno być wykorzystywane przede wszystkim jako bodziec i dźwignia do wprowadzenia szerszych zmian sposobów zarządzania i organizacyjnych, a nie wyłącznie jako narzędzie motywacyjne dla personelu. Wynagradzanie za wyniki powinno być postrzegane przede wszystkim jako narzędzie zarządzania. Cele PRP powinny zostać odpowiednio ustalone”. Przychylamy się do tego zalecenia, ponieważ według nas BZ powinien być traktowany jako narzędzie zarządzania.

Po drugie, powinien być wprowadzony w życie system zachęt niefinansowych. W tym celu należy zrobić wszystko, aby tworzyć etos dobrego urzędnika. Nacisk należy położyć na jakość, a nie liczbę urzędników. Menedżerowie sektora publicznego powinni być liderami tworzenia kultury administracyjnej zorientowanej na wyniki. Uwaga i publiczne uznanie powinny być skierowane na te zachowania pracowników i ich inicjatywy, które są zgodne z podejściem zarządzania poprzez cele. Nowoczesny rząd potrzebuje menedżerów projektów, a nie tylko administratorów. W gospodarce i społeczeństwie sieciowym ich zadaniem jest głównie koordynowanie i regulowanie, a nie bezpośrednio sterowanie systemem społeczno-gospodarczym, co leży zresztą w interesie samej administracji, ponieważ jej istnienie bierze swoją legitymizację z realizacji potrzeb społecznych.

Jak opisano w rozdziale 5.5. niniejszego dokumentu, ważnym procesem, który może wzmocnić realizację BZ, jest proces poprawy jakości uregulowań prawnych. W tym miejscu chcielibyśmy dodać, że moc *better regulation* i silne jego miejsce w debacie publicznej związane jest z dużym zainteresowaniem społeczeństwa tymi kwestiami. Tak więc, chociaż cały budżet powinien być prezentowany w formie BZ, proponujemy skoncentrowanie się w procesie wdrażania na ograniczonej liczbie priorytetów, a mianowicie tych, które interesują społeczeństwo i Parlament. Jest to ważne szczególnie na samym początku procesu, aby pokazać, jak BZ może przyczynić się do rozwiązywania problemów, które nurtują ludzi i polityków (potrzeba tzw. *quick-wins*). Na najbliższe dwa lata proponujemy, aby

priorytetami stały się kwestie poprawy jakości regulacji i infrastruktury transportowej. Jest to niezbędne, jeśli chcemy osiągnąć jakieś „szybkie sukcesy” w procesie BZ. Skoncentrowanie się oznacza bardziej szczegółową prezentację tych dwóch obszarów podczas przedstawiania informacji o programach na ich rzecz realizowanych, a także wprowadzenie tych kwestii na początek agendy dyskusji o BZ w ramach wspólnej platformy współpracy na rzecz realizacji BZ. Proponujemy więc koncentrację „miękką”, a nie prawnie wiążącą.

Kolejne dwa procesy, które mogą być powiązane z BZ to realizacja programów ramowych UE i długoterminowe planowanie strategiczne wewnątrz rządu. Traktujemy tu unijne mechanizmy jako potencjalne narzędzie narzucania zmian w polskiej administracji. Sugerujemy wsparcie idei warunkowości strukturalnej proponowanej przez Komisję Europejską. Mówiąc dokładniej zalecamy, aby rząd wspierał na szczeblu UE te wszystkie inicjatywy, które będą na polskiej administracji niejako wymuszały większą orientację na wyniki. Jeśli chodzi o planowanie strategiczne, BZ powinien stanowić podstawowy mechanizm oceny bieżącej realizacji celów strategicznych. Powinno to być wyraźnie określone w dokumentach strategicznych.

5. PROBLEM: Koncentracja tylko na widocznych efektach BZ (np. formacie budżetu), a nie na mniej widocznych (np. procesie zmian w służbie cywilnej - więcej menedżerów projektów, mniej administratorów)

BZ nie powinien być traktowany jako format budżetu, ale jako proces czynienia rządu bardziej przejrzystym, a tym samym pozwalającym na osiągnięcie bardziej efektywnej alokacji środków publicznych w następnych latach. Jest to spójne z powyższymi zaleceniami, gdzie kładziemy nacisk na potrzebę zapewnienia Parlamentowi i społeczeństwu obywatelskiemu informacji o rezultatach pracy rządu. Stąd BZ ma nie tylko (potencjalne) widoczne efekty, jak przede wszystkim wzrost efektywności alokacyjnej, ale także bardziej pośrednie, np. stymulowanie wewnętrznego dialogu o wydajności w instytucjach rządowych. Większość rozczarowania z BZ bierze swój początek z powszechnego mniemania, że pierwszym wynikiem realizacji BZ powinno być zwiększenie efektywności alokacyjnej, jednak wydajność przychodzi zwykle dopiero po zwiększeniu, w wyniku wdrażania BZ, przejrzystości w ramach administracji. Oto jeden z paradoksów BZ: uzyskanie widocznych efektów jego realizacji (efektywność alokacyjna) jest uzależnione od zrealizowania mniej widocznych celów (np. świadomość wyników). Ważnym dla powodzenia realizacji celów BZ jest sam proces wdrożenia BZ, np. opracowanie wskaźników dla różnych działań państwa. Wskaźniki te, jak

cały BZ, są budowane w wieloletniej, obecnie trzyletniej perspektywie. Każda agencja rządowa powinna stworzyć trzyletni plan strategiczny, który wyjaśni, w jaki sposób jej działania przyczynią się w dłuższej perspektywie do realizacji priorytetów rządowych, opisanych za pomocą wskaźników BZ, gdy jest to możliwe. W ten sposób mniej lub bardziej „oddzielna” funkcja BZ jest umieszczana w szerszym kontekście polityki i może udowodnić swoje znaczenie. Postępy w planach strategicznych mogą być przedmiotem debaty, w tym parlamentarnej dyskusji o rezultatach działań rządu.

Ponadto proponujemy by wskaźniki BZ (nie tylko wartości wskaźników) sprawdzać raz na trzy lata, tj. czy wybrane trzy lata temu wskaźniki są nadal aktualne i czy dobrze opisują one obecne cele w danym obszarze. Proces ten powinien być prowadzony we współpracy z ekspertami zewnętrznymi. Ponadto, wskaźniki należy porównywać z długoterminowymi celami opisanymi w różnych strategiach rządu, ponieważ można mieć dobre wskaźniki do złych celów.

Rekomendacja 3: Wzmocnienie roli centrum rządu w procesie BZ i poprawa pozycji koordynatora BZ. Należy skorzystać z możliwości wynikających ze stworzenia nowych ram strategicznych dla polityki rozwoju, czyniąc BZ ważnym narzędziem przełożenia celów strategicznych na praktykę budżetową.

6. PROBLEM: Rozdzielenie procesu BZ od myślenia strategicznego w rządzie:

- ▶ **organizacyjne (BZ w MF; ograniczona rola koordynatora BZ)**
- ▶ **brak skutecznego mechanizmu przenoszenia celów strategicznych do budżetu**

Jeśli chodzi o kwestie organizacyjne, uważamy obecny mechanizm wdrażania BZ za w dużej mierze nieskuteczny (patrz punkt 5.3. raportu). Dlatego proponujemy wzmocnienie instytucjonalne i polityczne stanowiska koordynatora BZ, a mianowicie stworzenie silniejszych powiązań pomiędzy rdzeniem rządu (Kancelarią PRM) a BZ (MF), chociaż kwestie techniczne BZ powinny zdecydowanie pozostać w MF. Ponadto, w dłuższej perspektywie DRFP należy włączyć do departamentu budżetu w MF. Po drugie, ustawienie celów dla BZ powinno być wykonywane w ścisłej współpracy między MF, Kancelarią PRM i MRR, a dopiero w dalszej kolejności z innymi resortami. Dlatego proponujemy, aby istniejący Komitet Koordynacyjny ds. Polityki Rozwoju (ustanowiony decyzją premiera z 03.11.2009) (KKPR) omawiał BZ, w tym jego cele i wskaźniki. Rekomendujemy utworzenie komitetu sterującego w sprawie polityki rozwoju (podkomitetu w KKPR), składającego się z przedstawicieli Kancelarii, MF i MRR (na szczelbu

ministerialnym). Komitet ten będzie również wspomagał bieżącą działalność przewodniczącego KKPR. KPRM powinna znaleźć się w centrum procesu ustalania celów i wykorzystania struktury BZ do ich monitorowania i wprowadzania w życie. Stworzenie tego komitetu sterującego pod przewodnictwem tej samej osoby co KKPR ułatwiłoby przekazywanie strategicznych celów poprzez BZ. Oznacza to, że kształt systemu BZ, w tym struktura jego funkcji, zadań i podzadań, powinien zależeć od celów i zakresu strategii rozwoju. Jeśli MF przyjąłby taką logikę, to może pozyskać wsparcie osób odpowiedzialnych za strategię, w tym z Kancelarii PRM, dla budżetowania zadaniowego. Ponadto, Komitet Koordynacyjny powinien być miejscem do dyskusji na temat wieloletnich ram finansowych, które należy traktować jako interfejs pomiędzy BZ (procedura budżetowa) oraz poziomem strategicznym. Ponadto, wieloletni plan finansowy państwa, w tym jego część odnosząca się do BZ, powinien być prawnie wiążący. W tym sensie wiodącą rolę w procesie BZ będzie pełnił przewodniczący komitetu koordynującego. Silniejsza, wewnętrzna koordynacja BZ jest również potrzebna w MF. Proponujemy, by formalnym koordynatorem BZ był jeden z podsekretarzy stanu w MF, odpowiedzialny za przygotowanie budżetu i jednocześnie biorący udział w posiedzeniach KKRP (i jego podkomitetu, jak opisano powyżej). Powinno również zostać utworzone stanowisko zastępcy koordynatora BZ, jako osoby zajmującej się techniczną stroną BZ, która powinna być wspierana przez DRFP w MF.

7. PROBLEM: Brak odpowiedzialności za funkcje BZ

Pomimo faktu, że w tabeli z opisem funkcji BZ w perspektywie trzech lat są wymienione ministerstwa odpowiedzialne za realizację danej funkcji, to mechanizm ten nie funkcjonuje w praktyce. Według naszych badań, poziom polityczny w polskich ministerstwach zwykle niewiele wie o BZ, dlatego nie należy się spodziewać, że agendy te będą działały na rzecz skuteczniejszej kontroli nad realizacją celów, które są wprowadzane przez BZ. Co więcej, trudno jest nakłonić ministerstwa do wzięcia na siebie większej odpowiedzialności, ponieważ na poziomie funkcji wskaźniki nie mają podanych wartości docelowych na rok bieżący i następny. Mają tylko wartości docelowe za ostatni rok. Proponujemy zmianę tej praktyki i formułowanie wartości docelowych dla poziomu funkcji dla każdego roku. Jesteśmy jednak świadomi, że brak zainteresowania w egzekwowaniu celów BZ na politycznym poziomie w ministerstwach wywodzi się z bardziej ogólnego problemu słabego przywództwa politycznego. Politycy kierujący pracą ministerstw powinni być przekonani, że BZ może im pomóc w zarządzaniu ich instytucjami i że leży to w ich własnym interesie. Pewne rozwiązania tego problemu zaproponowaliśmy na początku tego rozdziału.

8. PROBLEM: Ryzyko wystąpienia niezamierzonych skutków BZ

Jak wspomniano w rozdziale 2.2. znanych jest wiele szeroko relacjonowanych, niezamierzonych konsekwencji realizacji BZ. Wzmoczenie krytyki rządu ze strony mediów jest jedną z nich, co uważamy jednak za nieuniknione. Nie reagowanie na istniejące zapotrzebowanie społeczne na wzięcie przez rząd większej odpowiedzialności za realizowane działania nie jest długoterminową strategią, która mogłaby się obronić. Ryzyko, że krytyczna ocena działania rządu wywoła wystąpienie mechanizmów obronnych i spowoduje brak motywacji urzędników może zostać zmniejszone poprzez podkreślanie możliwości uczenia się i poprawy efektywności na podstawie informacji zwrotnych związanych z odpowiedzialnością za wyniki.

Ryzyka manipulacji i wybiórczej prezentacji wyników przez agencje rządowe oraz przesunięcia celów można uniknąć aktywnie poszukując dodatkowych mechanizmów kontroli rządu, poza tymi zawartymi w BZ i opierającymi się na obecnych w nim wskaźnikach. Aktywne angażowanie innych podmiotów zainteresowanych BZ powinno być stosowane nie tylko w momencie parlamentarnej debaty o wynikach, ale również we wszystkich innych okolicznościach, gdzie wsparcie tych podmiotów będzie właściwe.

Wreszcie ryzyko wysokich kosztów administracyjnych raportowania osiągniętych rezultatów i wykorzystanie danych o wydajności do autolegitymizacji rządu są kwestiami, z którymi Ministerstwo Finansów jest w stanie poradzić sobie w ramach własnych regulacji.

7. Wnioski

*Biorąc ludzi takimi jedynie, jakimi są, czynimy ich gorszymi.
Jeżeli natomiast potraktujemy ich, jakby byli takimi, jakimi być powinni,
prowadzimy ich do tego, na co zasługują*

- Goethe

BZ postrzegamy przede wszystkim jako narzędzie pozwalające na zmianę dotychczasowej kultury administracji rządowej w kierunku organizacji zorientowanej na wyniki, służącej do realizacji celów dobrego rządzenia. Dzięki połączeniu zarządzania przez cele z cyklem budżetowym, procesy te będą mogły być zinstytucjonalizowane, a przez to pomogą w budowaniu kultury wydajności w ramach administracji rządowej. Można to osiągnąć za pomocą szeregu mechanizmów opisanych w niniejszym raporcie, np. właściwego przywództwa i zaangażowania społeczeństwa obywatelskiego. Takie podejście sprawi, że ryzyko wystąpienia szeregu problemów związanych z implementacją BZ będzie ograniczone, także poprzez uwzględnienie doświadczeń innych krajów.

Ponieważ naszym celem jest poprawa jakości rządzenia w Polsce, należy unikać pułapki, jaką jest skupienie się na optymalizacji aspektów technicznych narzędzia, co może prowadzić do utraty wsparcia ze strony szerszej publiczności. Zamiast tego należy skoncentrować się na tym, co chcemy osiągnąć dzięki zastosowaniu danego narzędzia (tutaj: BZ).

Budowanie kultury wydajności wymaga jednak ścisłego ustalenia hierarchii ważności celów rządu. Oznacza to wybór celów priorytetowych, które powinny być szczególnie dokładnie monitorowane przez co najmniej kilka lat. Wymaga to także przywództwa politycznego, które pozwoli radykalnie wzmocnić orientację na wyniki w ramach rządu. Jak wykazano w niniejszym raporcie, polityków można zainteresować byciem bardziej zorientowanymi na wyniki i przekształceniem rządu jako takiego w jednostkę zorientowaną na rezultaty. Wierzymy, że przy użyciu zaleceń przedstawionych powyżej, umożliwiających wdrożenie BZ, Polska może stać się krajem lepiej zarządzanym, a politycy bardziej zainteresowani analizą skutków wydatków budżetowych. Tak jak kiedyś proces dostosowawczy do wymogów członkostwa Polski w UE, tak teraz proces wdrażania BZ może stać się swoistym wirusem modernizacji w ramach polskiej administracji.

Przypisy

- 1 Odwołujemy się do definicji instytucji według nowej ekonomii instytucjonalnej, gdzie instytucje to po prostu reguły gry.
- 2 Wiele badań, które opisują nowe koncepcje zarządzania w sektorze publicznym (New Public Management) łączy kilka głównych elementów (Kraan 2010):
 - ▶ separacja realizacji polityki od kształtowania polityki,
 - ▶ stymulowanie konkurencji wśród dostawców usług, pozwalające prywatnym dostawcom na dostarczanie usług finansowanych kolektywnie (dotacje dla konsumentów i vouchery),
 - ▶ uwalnianie standardów zarządzania operacyjnego zarówno w zakresie opracowywania jak i realizacji polityki („niech menedżerowie zarządzają”),
 - ▶ finansowanie agencji wykonawczych, na podstawie ustalonych celów,
 - ▶ budżetowanie na podstawie celów wyjściowych (bz),
 - ▶ outsourcing pośrednich etapów produkcji zarówno dla głównych ministerstw jak i agencji wykonawczych na rynek.
- 3 Paul Posner jest obecnie dyrektorem Public Administration Program na George Mason University; wcześniej pracował jako dyrektor ds. budżetu federalnego i stosunków międzyrządowych w US Government Accountability
- 4 % oznacza odsetek tych menedżerów, którzy w 2003 r. wskazali na wykorzystanie informacji o wynikach w stopniu dużym lub bardzo dużym.
- 5 Peter Drucker był popularnym autorem piszącym o zarządzaniu w latach 1990 i był wówczas często cytowanym przez reformatorów NPM.
- 6 Wywiad z wysokiej rangi urzędnikiem odpowiedzialnym za budżet w holenderskim Ministerstwie Transportu (Haga, styczeń 2011).
- 7 Regularnie występującym problemem było określenie właściwego harmonogramu ewaluacji w odniesieniu do cyklu implementacji danej polityki. Przykładem są zbyt wczesne ewaluacje działań, zanim skutki danej polityki mogą realnie się pojawić. Innym przykładem złego planowania ewaluacji jest przeprowadzenie jej tuż po, zamiast przed zmianą polityki.
- 8 Rodzice płacili średnio 37% kosztów w 2005 roku. Kwota ta spadła do 18% w 2008 roku. (Rapport Cie Van Rijn, str. 5)
- 9 Badanie z 2007 wykazało, że w przypadku Holandii 10% spadek kosztów opieki nad dzieckiem może doprowadzić do wzrostu o 0,6% w godzinach pracy kobiet korzystających z formalnej opieki nad dzieckiem.
- 10 Konkurencyjne programy grantowe, blokowe/formułowe programy grantowe, programy regulacyjne, programy nabywania środków trwałych i usług, programy kredytowe, programy badawcze i rozwojowe, bezpośrednie programy federalne.

- 11 Przeprowadzone przez Frisco i Stalebrink w 2008 badania wskazują, że 109 Kongres odnosił się do PART w minimalnym stopniu. Około 6% przesłuchań w Kongresie odnosiło się do PART w treści, tj. 4,74% z 1033 dla Izby i 7,79% z 655 dla Senatu. Co więcej, tylko w jednej trzeciej przypadków, w których członkowie Izby wymieniali PART, czynili to w kontekście konkretnych wyników programu w porównaniu do połowy przypadków zarejestrowanego wykorzystania przez senatorów. Połączenie tych danych pozwala stwierdzić, że dane generowane przez PART były rozważane przez Kongres w 2,5% ogólnego czasu debat.
- 12 Wywiad z dyrektorem ds. wykonywania programów w amerykańskim Departamencie Transportu z 21 grudnia 2007.
- 13 We wszystkich trzech przypadkach ponad połowa odpowiedzi pochodziła od urzędników wysokiego szczebla (tzn. dyrektorów, zastępców dyrektorów, szefów zespołu, głównych specjalistów). Ponadto, ogólnie obserwujemy wysoki poziom korelacji pomiędzy odpowiedziami z tych trzech ministerstw. Tak więc pomiędzy tymi podmiotami opinie urzędników o BZ nie różnią się istotnie. Wskaźnik odpowiedzi możemy ocenić jako dość wysoki, dlatego wyniki ankiety są wysoce wiarygodne.
- 14 Więcej na temat historii BZ w Polsce: Postuła i Perczyński (2009), Lubińska (2010) lub OECD (2011).
- 15 Wiele z pomysłów, które prof. T. Lubińska wprowadziła podczas koordynowania wysiłków w zakresie BZ w czasach rządu J. Kaczyńskiego wzięło swój początek ze sprawozdania przygotowanego przez Jana Rokitę w 2005 r., które miało być programem przyszłego rządu koalicji Platformy Obywatelskiej i PiS. Rozmowy koalicyjne nie powiodły się, ale idee z raportu pozostały.
- 16 Bazy danych wskaźników dostępne na stronach Ministerstwa Finansów (www.mf.gov.pl).
- 17 Na podstawie wywiadów pogłębionych z osobami odpowiedzialnymi za procesy budżetowania.
- 18 Komitet Koordynacyjny do spraw Polityki Rozwoju jest specjalnym komitetem pod przewodnictwem Prezesa Rady Ministrów mającym na celu budowanie kompleksowej i spójnej polityki rozwoju. Ponadto, jego celem jest znalezienie synergii pomiędzy różnymi rządowymi interwencjami.
- 19 „Umowy o świadczenia publiczne” przedstawiają cele departamentów rządu brytyjskiego w perspektywie trzech lat.

Bibliografia

Informacje bibliograficzne dla każdego z omawianych przykładów podano w tekście.

- Beinhocker E.D. (2006), *The Origin of Wealth*, Harvard Business School Press, Boston, MA
- Van den Berg, P.C.J.M. and Kabel D.L. (2010), *Achtergrond en opzet van de brede heroverwegingen*, Tijdschrift voor Openbare Financiën, Editie jaargang 42, 2010, nr. 2
- Begg I., Enderlein H., Le Cacheux J., Mrak M. (2008), *Financing the EU Budget*, Report for the European Commission.
- Bogt, Hendrik Jan Ter (1997). *Neo-institutionele economie, management control en verzelfstandiging van overheidsorganisaties - overwegingen voor verzelfstandiging en effecten op efficiëntie en financieel-economische sturing*. Capelle aan de IJssel: Labyrint Publication
- Breul, Jonathan D. and Carl Moravitz (eds. 2007). *Integrating Performance and Budgets- The Budget Office of Tomorrow*. IBM Center for the Business of Government Book Series, Lanham, MD: Rowman & Littlefield
- Collingwood R. G. (1945), *The Idea of Nature*, Clarendon Press, Oxford.
- Curristine, Teresa (ed) (2007). *Performance Budgeting in OECD Countries*, OECD study
- Debets, Raphael (2007), *Performance Budgeting in the Netherlands*, *OECD Journal on Budgeting*, Volume 7, No 4
- European Commission (2001), *A White Paper on European Governance*, COM(2001) 428 final
- European Commission (2010), *Enhancing economic policy coordination for stability, growth and jobs - Tools for stronger EU economic governance*, COM(2010) 367/2.
- Ecorys (2008), *Badanie dotyczące stworzenia systemu wskaźników dla oceny realizacji zasady good governance w Polsce*, Ecorys, Warszawa
- Frisco, Velda and Stalebrink, Odd J (2008). *Congressional Use of the Program Assessment Rating Tool* *Journal of Public Budgeting & Finance*, Summer 2008- pp. 1-22
- Goetz K. (2001), *Territory, Temporality and Clustered Europeanization*, Institute for Advanced Studies, Vienna
- Good D. A., Lindquist E. A. (2010), 'Discerning the Consequences and Integrity of Canada's Budget Reforms: a Story of Remnants and Resilience', in: Wanna et al. (2010).
- Government Accountability Office (2004). *Results Oriented Government: GPRA has Established a Solid Foundation for Achieving Greater Results*. Report GAO 04-38 to Congressional Requesters

Bibliografia

- Grosse T.G. (2010), Europeizacja, w: W. Morawski (red.): Modernizacja Polski. Struktury, agencje, instytucje. Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2010, s. 289-316.
- IOFEZ (2004), Interministerial consultations for financial and economic affairs, *Policy budgets and policy accountability: evaluation - lessons from practice* (Self Evaluation of NL performance budgeting effort by Ministries)
- Joyce, Philip G. (2003). *Linking Performance and Budgeting: Opportunities in the Federal Budget Process*, In *Integrating Performance and Budgets*, eds. Johnathan D. Bruel and Carl Moravitz, Washington DC: IBM for the Business of Government
- Kraan, D.J. (2010). *OECD Value for money study - Building on Basics*. Paper prepared for Working Party of Senior Budget Officials, Paris, 7 July 2010
- Kraan, Dirk-Jan (2010), *Uitgaven-heroverweging in OESO-landen*, Tijdschrift voor Openbare Financiën, Editie jaargang 42, 2010, nr. 2
- Lubińska T. (2010), *Budżet a finanse publiczne*, Difin, Warszawa
- Moynihan, Donald P. (2008). *The Dynamics of Performance Management - Constructing Information and Reform*. Washington D.C.: Georgetown University Press
- OECD (2005), *Performance-related Pay Policies for Government Employees*, OECD, Paris
- OECD (2011), 'Performance Budgeting in Poland: An OECD Review', *OECD Journal of Budgeting*, vol. 11 no 1.
- Olsen, J.P. (2002), *The Many Faces of Europeanization*. Journal of Common Market Studies, Vol. 40, No. 5, p. 921-952.
- Pistor K. (2002), 'The Evolution of Legal Institutions', Paper prepared for the Annual Bank Światowy Conference on Development Economics in Europe on Governance, Equity and Global Markets, 21-23 June, Paris
- Posner, Paul L. (2009). *Performance Budgeting: Informing Hard Choices Facing the Nation. Statement Prepared for Hearing before the Senate Budget Committee October 29th, 2009*
- Postuła M., Perczyński P. (red.) (2010), *Wdrażanie budżetu zadaniowego*, Ministerstwo Finansów, Warszawa.
- Redburn, F. Stevens, Shea, Robert and Buss, Terry F. (2008 - eds). *Performance Management and Budgeting - How Governments can Learn from Experience*, (NAPA series on Transformational trends in Governance and Democracy), Armonk NY: M.E. Sharpe
- Robinson, Marc and Brumby, Jim (2005). *Does Performance Budgeting Work? - An Analytical Review of the Empirical Literature*. IMF Working paper.
- Schick, A. (2003) *The Performing State: reflection of an idea whose time has come but whose implementation has not*. OECD Journal on Budgeting, Volume 3 - No.2.

- Scott, G. (2003). *The Learning Government*. OECD Journal on budgeting, Volume 3 - No.2.
- Schwellnus, G. (2005) The Adoption of Nondiscrimination and Minority Protection Rules in Romania, Hungary, and Poland. W: f. Schimmelfennig, u. Sedelmeier (red.) (2005) *The Europeanization of Central and Eastern Europe*. Ithaca, Ny: Cornell university Press.
- Simons, R. (1995). *Levers of control: how managers use innovative control systems to drive strategic renewal*. Boston: Harvard Business School Press
- Staniszki J. (2001), *Postkomunizm*, Gdańsk: słowo/obraz terytoria.
- Staniszki J. (2005), *Szanse Polski*, Komorów: Rectus.
- Thain C. (2010), 'Budget Reform in the United Kingdom: the Rocky Road to "Controlled Discretion"', in: Wanna et al. (2010).
- Van Nispen, Frans K.M. & Johan J.A. Posseth (2006), *Performance Budgeting in the Netherlands: Beyond Arithmetic*, *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 6, No. 4, pp. 37-62.
- Van Nispen, Frans K.M. (1993). *Het dossier heroverweging*, Delft: Eburon
- Von Meyenfeldt, Lone, Schrijvershof, Carlien and Wilms, Peter (2008). *Tussenevaluatie Beleidsdoorlichting*. Den Haag. Evaluation study conducted by Aarts De Jong Wilms Goudriaan Public Economics bv (APE) for the NL Ministry of Finance
- Wanna, John, Jensen, Lotte and De Vries, Jouke (2010-eds). *The Reality of Budgetary Reform in OECD Nations - Trajectories and Consequences*, Cheltenham, UK and Northampton, MA USA: Edward Elgar
- Bank Światowy (2006), *Administrative Capacity in the New Member States: The Limits of Innovation?*, WB Report Number: 36930-GLB
- Bank Światowy (2009), *Performance Based Budgeting and Medium-Term Expenditures Frameworks in Emergin Europe*, Kęsek L., Weber D. (eds.), Bank Światowy, Warsaw
- Bank Światowy (2010), *Poland. Public Expenditure Review. Vol. II. Background Papers*, Report No. 52536-PL.
- Wouter Van Dooren, Wouter and van de Walle, Steven (2008 - eds). *Performance Information in the Public Sector - How it is used*. Basingstoke: Palgrave MacMillan

Spis ramek

1. „Przegląd polityki” -pytania wprowadzone w Holandii w celu poprawy ewaluacji polityk <i>ex-post</i>	45
2. Delivery Unit w Wielkiej Brytanii.....	54
3. Przykład wniosku o sprawozdanie rządu wystosowanego przez Niższą Izbę Parlamentu Holandii	57

Spis tabel

1. Pytania BZ w procesie budżetowania w Holandii	33
2. Pozycja 32 w budżecie Holandii na 2011 r.	36
3. Wskaźniki dla podpunktu 32.01 (budżet Holandii na 2011)	37
4. Przykład celu programu i jego wskaźników w dziedzinie opieki nad dziećmi.....	47
5. Wzrost wydatków w kosztach opieki nad dziećmi	48
6. Zmiany obciążeń administracyjnych od 01 marca 2007 r.....	52
7. Skala wyników stosowana do oceny inicjatyw rządowych (USA PART)	59
8. Liczba ocen programów w ramach PART	60
9. Funkcja 18 (sprawiedliwość) w polskim budżecie zadaniowym	70
10. Znajomość wskaźników przez urzędników	72
11. Wiedza urzędników na temat BZ.....	80
12. Opinie urzędników na temat związku pomiędzy BZ i efektywnością	80
13. BZ i systemy wynagrodzeń w administracji.....	81
14. Wpływ specjalistów, którzy nie zajmują się finansami w BZ	82
15. Odpowiedzialni za opracowanie BZ	82
16. W jaki sposób BZ poprawia efektywność	85
17. Czynniki ułatwiające wdrożenie budżetowania zadaniowego w instytucjach rządowych.....	86
18. Pozycje wybranych państw w rankingu Doing Business.....	88

Spis rysunków

1.	Wymiary dobrego rządu	12
2.	Rola dobrego rządu	13
3.	Planowanie strategiczne i proces budżetowania	18
4.	Konsekwencje i efekty implementacji BZ	30
5.	Struktura budżetu w Holandii	34
6.	Prezentacja realizacji kluczowych priorytetów rządu Holandii	55
7.	Zależności pomiędzy procesem poprawy jakości regulacji, realizacją BZ i dobrym rządzeniem	90
8.	Sposoby tworzenia zainteresowania budżetem zadaniowym	100

Spis wykresów

1.	Liczba ofiar śmiertelnych wypadków drogowych - jeden ze wskaźników w podpunkcie 32.01 budżetu Holandii w 2011 r.	37
2.	Odsetek programów korzystających z klauzuli wyjaśnienia z powodu braku wskaźnika	38
3.	Dane wykorzystane w procedurze ponownego rozpatrzenia (edukacja)	44
4.	Miara zainteresowania politycznego w czasie debaty majowej w wynikach	56
5.	Zmiany ocen PART FY 04-08	61

Załącznik Standardowe pytania Programu PART w USA stosowane w procesie ewaluacji polityk

Część 1: Cel i struktura programu (waga = 20%)

- 1.1 Czy cel programu jest jednoznaczny?
- 1.2 Czy program odpowiada na konkretny, istniejący problem, interesy lub potrzeby?
- 1.3 Czy program jest zaprojektowany w taki sposób, że nie jest zbędny lub nie powiela jakichkolwiek federalnych, stanowych, lokalnych lub prywatnych projektów w tym zakresie?
- 1.4 Czy program jest wolny od poważnych błędów projektowych, które mogłyby ograniczyć jego efektywność lub skuteczność?
- 1.5 Czy program ma sprecyzowaną grupę docelową tak by środki programu trafiły do docelowych beneficjentów i/lub w inny sposób bezpośrednio odpowiadały celom programu?

Część 2: Planowanie strategiczne (waga = 10%)

- 2.1 Czy program ma określoną liczbę szczegółowych, długoterminowych mierników skuteczności, które koncentrują się na wynikach i sensownie odzwierciedlają jego cele?
- 2.2 Czy program ma ambitne cele i ramy czasowe dla działań długoterminowych?
- 2.3 Czy program ma określoną liczbę szczegółowych, rocznych mierników skuteczności, które pokazują postęp w jego realizacji w perspektywie długoterminowej?
- 2.4 Czy program ma określone minima, ambitne cele i ramy czasowe dla rocznych ocen działania?
- 2.5 Czy wszyscy partnerzy (w tym beneficjenci, sub-beneficjenci, wykonawcy, partnerzy ponoszący wspólne koszty, itp.) zobowiązali się i pracują nad osiągnięciem rocznych i/lub długoterminowych celów programu?
- 2.6 Czy niezależne oceny jakości mające właściwy zakres prowadzone są regularnie lub w razie potrzeby tak, aby wspierać poprawę programu oraz ocenić skuteczność i przydatność pod kątem problemu, interesów, czy potrzeb?
- 2.7 Czy wnioski o dofinansowanie są w wyraźny sposób powiązane z osiągnięciem rocznych i długoterminowych celów,

a zapotrzebowanie na zasoby prezentowane w pełny i przejrzysty sposób w programie budżetu?

- 2.8 Czy w ramach programu podjęto znaczące kroki w celu poprawienia ewentualnych braków w zakresie planowania strategicznego?

Część 3: Zarządzanie programem (waga = 20%)

- 3.1 Czy agencja regularnie zbiera aktualne i wiarygodne informacje o działalności, w tym informacje od kluczowych partnerów programu i używa ich do zarządzania programem, tak aby zwiększyć wydajność?
- 3.2 Czy federalni menedżerowie oraz partnerzy programu (beneficjenci, sub-beneficjenci, wykonawcy, instytucje współfinansujące, itp.) ponoszą odpowiedzialność za koszty, harmonogram i wyniki programu?
- 3.3 Czy wszystkie środki (federalne i partnerów) są alokowane w odpowiednim czasie i wydawane zgodnie z przeznaczeniem?
- 3.4 Czy program posiada procedury (np. konkurencyjnego zaopatrzenia/porównań kosztów, usprawnień IT, odpowiednich zachęt) do pomiaru i osiągnięcia wydajności kosztów i skuteczności w realizacji programu?
- 3.5 Czy program współpracuje i koordynuje skutecznie działania z powiązаныmi programami?
- 3.6 Czy program używa właściwych praktyk zarządzania finansami?
- 3.7 Czy program podjął znaczące kroki w celu rozwiązania ewentualnych braków w zakresie zarządzania?

Część 4: Wyniki programu/ Rozliczenie działalności (waga = 50%)

- 4.1 Czy program wykazał odpowiedni postęp w osiągnięciu wyznaczonych długoterminowych celów?
- 4.2 Czy program (w tym partnerzy programu) osiągnął wyznaczone, roczne cele działania?
- 4.3 Czy program każdego roku wykazywał poprawę wydajności i efektywności kosztowej w zakresie realizacji celów?
- 4.4 Czy działania programu są korzystne w porównaniu do innych programów, w tym rządowych, prywatnych itp., które mają podobne zamiary i cele?
- 4.5 Czy niezależne oceny programu wskazują na to, że jest skuteczny i osiąga wyniki?

Nasze raporty

Ocena możliwości poprawy działania polskiego systemu ochrony zdrowia.

Iga Magda, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie
Krzysztof Szczygielski, Uczelnia Łazarskiego w Warszawie

Finansowanie transportu publicznego metodą Land Value Capture Zastosowanie dla metra w Warszawie.

Francesca Romana Medda, University College London
Marta Modelewska, Szkoła Główna Handlowa

Produktywność naukowa wyższych szkół publicznych w Polsce. Bibliometryczna analiza porównawcza.

Joanna Wolszczak-Derlacz, Politechnika Gdańska
Aleksandra Parteka, Politechnika Gdańska

Konkurencja między płatnikami w sektorze ochrony zdrowia.

Barbara Więckowska, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie

Wpływ polityki inwestycyjnej OFE na ład korporacyjny w Polsce.

Eric Reinhardt, Uniwersytet Emory w Atlancie
Andrew Kerner, Uniwersytet w Michigan

Partnerstwo Publiczno-Prywatne w rozwoju przestrzeni miejskiej. Polska praktyka na tle regulacji unijnych.

Tuna Tasan-Kok, Uniwersytet w Utrechcie
Magdalena Załączna, Uniwersytet Łódzki

Innowacyjność sektora MSP w Polsce. Rządowe programy wsparcia a luka finansowa.

Darek Klonowski, Brandon University

Biurokracja na bank. Koszty obowiązków biurokratycznych polskich regulacji bankowych.

Janusz Paczocha, Narodowy Bank Polski
Wojciech Rogowski, Narodowy Bank Polski, Szkoła Główna Handlowa
Paweł Kłosiewicz, Narodowy Bank Polski, Wyższa Szkoła Zarządzania i Prawa
im. Heleny Chodkowskiej w Warszawie
Wojciech Kozłowski, Narodowy Bank Polski

Wykorzystanie ewaluacji w zarządzaniu programami unijnymi w Polsce.

Martin Ferry, University of Strathclyde
Karol Olejniczak, EUROREG Uniwersytet Warszawski

Wpływ Trybunału Konstytucyjnego na polski porządek prawny.

Tomasz Stawecki, Uniwersytet Warszawski
Wiesław Staśkiewicz, Uniwersytet Warszawski
Jan Winczorek, Uniwersytet Warszawski

Występowanie sfer korupcji w zarządzaniu polską administracją rządową.

Paul Heywood, Uniwersytet w Nottingham

Jan-Hinrik Meyer-Sahling, Uniwersytet w Nottingham

Efektywność zarządzania długiem w samorządach.

Michał Bitner, Uniwersytet Warszawski

Krzysztof S. Cichocki, Instytut Badań Systemowych w Polskiej Akademii Nauk

Zagospodarowanie przestrzenne. Polskie prawo na tle standardów demokratycznego państwa prawnego.

Hubert Ireneusz Izdebski, Uniwersytet Warszawski

Aleksander Nelicki, Unia Metropolii Polskich

Igor Zachariasz, Unia Metropolii Polskich

Organizacja procesu budżetowego w Polsce. Reguły budżetowe a stabilność fiskalna i gospodarcza.

Jürgen von Hagen, Centrum Studiów Integracji Europejskiej, Uniwersytet w Bonn, Niemcy

Mark Hallerberg, Wydział Nauk Politycznych, Uniwersytet Emory w Atlancie, Stany Zjednoczone

Strategie orzekania sądowego. O wykonywaniu władzy dyskrecyjnej przez sędziów sądów administracyjnych w sprawach gospodarczych i podatkowych.

Denis Galligan, The Centre for Socio-Legal Studies, Oxford University

Marcin Matczak, Polska Akademia Nauk, Kancelaria Domański Zakrzewski i Palinka

Stanowienie prawa w Polsce. Reguły legislacyjne a jakość ustawodawstwa.

Klaus H. Goetz, London School of Economics and Political Science

Radosław Zubek, London School of Economics and Political Science Raporty

LSE Obserwatorium Środkowoeuropejskie

Barometr legislacyjny.

Radosław Zubek, Instytut Europejski w London School of Economics and Political Science

Marcin Matczak, Uniwersytet Oksfordzki

Agnieszka Cieleń, Uniwersytet Warszawski

Tomasz Zalasieński, Domański Zakrzewski Palinka Sp.k.

Sprawny Parlament. Wpływ partii i reguł na przewidywalność legislacyjną.

Radosław Zubek, London School of Economics and Political Science

Klaus H. Goetz, London School of Economics and Political Science

Christian Stecker, Uniwersytet w Poczdamie

Planowanie legislacyjne w Europie Środkowej.

Radosław Zubek, European Department, London School of Economics and Political Science

Klaus Goetz, German and European Governance, Potsdam Universität

Martin Lodge, Government Department, London School of Economics and Political Science

Wykonywanie prawa Unii Europejskiej. Wpływ organizacji administracji rządowej na transpozycję dyrektyw UE.

Radosław Zubek, Uniwersytet Oksfordzki

Katarína Staroová, Uniwersytet im. Jana Komeńskiego w Słowacji



Autorzy

Łukasz Hardt

Łukasz Hardt jest adiunktem na Wydziale Nauk Ekonomicznych Uniwersytetu Warszawskiego i w Instytucie Nauk Ekonomicznych PAN. W latach 2010-2011 był członkiem Zespołu Doradców Strategicznych Prezesa Rady Ministrów. Autor licznych publikacji naukowych z zakresu ekonomii instytucjonalnej, ekonomii kosztów transakcyjnych, a także problematyki integracji europejskiej. Laureat wielu nagród za pracę naukową, m.in. stypendium tygodnika Polityka w ramach akcji „Zostańcie z nami!”, a także stypendium Fundacji na rzecz Nauki Polskiej dla młodych uczonych.

[lhardt@wne.uw.edu.pl]

Maarten de Jong

Maarten de Jong pracuje na Wydziale Administracji Publicznej na Uniwersytecie Erazma w Rotterdamie, a także jest związany z George Mason University. Wcześniej ukończył studia z zakresu zarządzania i kontroli w instytucjach publicznych; aktualnie przygotowuje pracę doktorską z zakresu zarządzania poprzez cele w sektorze publicznym. W swojej dwunastoletniej karierze pracował zarówno dla jednostek samorządu terytorialnego, jak też holenderskiego rządu. Obecnie pracuje jako starszy doradca w Departamencie Budżetu w Ministerstwie Finansów rządu Holandii, gdzie zajmuje się reformami budżetowymi. Maarten de Jong doradza również rządowi państw Europy Wschodniej i regionu Bałkanów w kwestiach związanych z reformami budżetowymi.

[maarten.dejong@fsw.eur.nl]



SPRAWNE PAŃSTWO
PROGRAM ERNST & YOUNG

Rondo ONZ 1
00-124 Warszawa
tel. +48 (22) 557 70 00
fax +48 (22) 557 70 01
www.sprawnepanstwo.pl