

Tomasz Strąk

Uniwersytet Szczeciński

ZASTOSOWANIE INFORMACJI O WYNIKACH REALIZACJI ZADAŃ W PROCESIE BUDŻETOWANIA WYDATKÓW PUBLICZNYCH

1. Wstęp

Zagadnienie poprawy efektywności działania sektora publicznego we wszelkich przejawach jego działalności stanowi przedmiot zainteresowania i analizy reprezentantów nauki oraz praktyki na całym świecie. Szczególną funkcję w tym zakresie pełnią Stany Zjednoczone, które jako pierwsze (Komisja Hoovera z 1949 r.) podjęły reformy ukierunkowane na zwiększenie racjonalności wydatków publicznych przez wprowadzenie programowania budżetowego (budżetowania zadaniowego) opartego na wykorzystaniu w procesie budżetowania informacji o wynikach (*performance information, results information*).

Celem przyświecającym niniejszej publikacji jest zaprezentowanie istoty wyniku realizacji zadań publicznych, metod budżetowania wykorzystujących w procesie budżetowania informację o wynikach (tzw. budżetowania zadaniowego), a także barier identyfikowanych przy pomiarze wyniku realizacji zadań publicznych.

2. Istota wyniku realizacji zadań publicznych

Kategoria *wyniku w sektorze publicznym* nie jest precyzyjnie zdefiniowana. Stanowi pojęcie wieloznaczne i w polskiej literaturze przedmiotu występujące na ogół jedynie w znaczeniu wyniku budżetu lub wyniku finansowego jednostek gospodarki pozabudżetowej (np. zysk netto gospodarstwa pomocniczego, nadwyżka środków obrotowych zakładu budżetowego).

Problematyka definiowania wyniku, jego pomiaru oraz wykorzystania informacji o wynikach w procesie budżetowania od ponad pół wieku staje się przedmiotem licznych badań na świecie. Wydawane jest nawet czasopismo naukowe poświęcone

specjalnie tej tematyce – „Public Performance & Management Review”. Prekursorami badań w zakresie mierzenia wyniku realizacji zadań publicznych byli C. Ridley i H. Simon [1943], V. Key [1940] i V. Lewis [1952].

Ewolucja podejścia do definiowania i pomiaru wyniku realizacji zadań została zaprezentowana m.in. w pracach A. Halachmiego [2002; 2005] i G.A. Gianakisa [2002].

Początkowo pojęcie „wynik” utożsamiano jedynie z nieprzekroczeniem planu wydatków, które były przeznaczone na realizację zadania (pomiar sumy wydatków i porównanie z planem). Następnie kategorię wyniku uzupełniono o element jakości zasobów (*inputs*), które nabywano w celu realizacji zadań. Skupiano się tu zwłaszcza na pomiarze jakości kapitału ludzkiego. Punktem zwrotnym w podejściu do definiowania wyniku realizacji zadań była komisja Hoovera (1949 r.) i wypracowana koncepcja alternatywnego budżetowania [Lewis 1952]. Przyjęto, iż wynikiem zadań publicznych są produkty (*outputs*) dostarczane obywatelom. Pomiar wyniku powinien zatem obejmować: ilość, jakość, terminowość, a także powiązanie wydatków z zasobami oraz produktów z zasobami i wydatkami. Dalszy rozwój podejścia do wyniku realizacji zadań publicznych wiąże się z koncepcją *new public management* i *reinventing government* [Osborne, Gablet 1992]. Na bazie tych koncepcji pojęcie wyniku uzupełniono o kategorie rezultatu (*outcomes* lub *results*), a następnie oddziaływania bezpośredniego (*impact*)¹ oraz wpływu pośredniego na jakość życia (*reach*).

Pomiar wyniku w najbardziej rozwiniętym podejściu obejmuje zatem mierzenie ilości i jakości zasobów, procesu produkcji, produktów, rezultatów, oddziaływania i wpływu, a także wzajemnych powiązań pomiędzy takim elementami, jak: oszczędność (*economy*), efektywność (*efficiency*), skuteczność (*effectiveness*), wartość użyteczności publicznej (*public service value*) lub wartość uzyskana za wydatki publiczne (*value for money*).

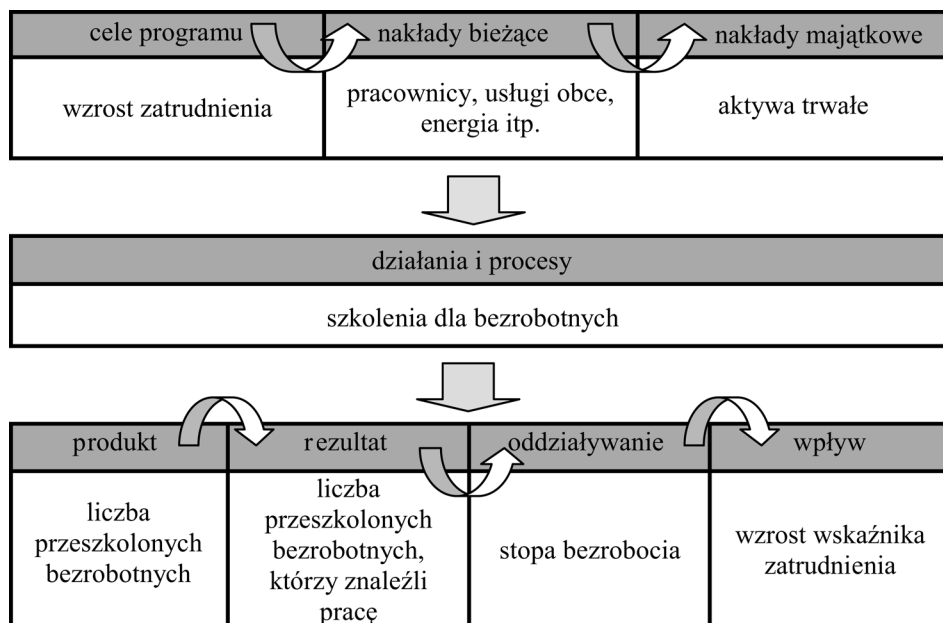
Skuteczność (*effectiveness*) odnosi się do rezultatów, efektywność zaś (*efficiency*) do produktów. Efektywność dotyczy pomiaru relacji nakłady–produkty, czyli oceny stopnia sukcesu w dostarczaniu zdefiniowanych produktów po najniższym koszcie przy zachowaniu pożądanej jakości. Efektywność ma wymiar zarówno ilościowy, jak i jakościowy, który obejmuje takie parametry, jak koszty usług, czas reakcji, odsetek błędów i niewłaściwie wykonanych usług publicznych, dostępność usług oraz zadowolenie obywateli z usługi. Skuteczność dotyczy z kolei stopnia osiągania zamierzonych rezultatów i wskazuje, czy dostarczane produkty przyczyniają się do realizacji priorytetów i osiągania celów władzy publicznej.

Na przykład program podniesienia bezpieczeństwa na drogach jest skuteczny, jeżeli redukuje liczbę ofiar śmiertelnych. Skuteczność ekonomiczna wzrasta, jeżeli ten sam rezultat dostarczany jest przy niższych nakładach lub przy tych samych na-

¹ Oddziaływanie bezpośrednie w literaturze przedmiotu określane jest także mianem rezultatów średnioterminowych (*outcomes intermediate*) i długoterminowych (*outcomes long-term*).

kładach uzyskiwany jest lepszy rezultat. Skuteczność ekonomiczna może być przy tym poprawiona przez zwiększenie efektywności ekonomicznej lub jakości dostarczanych produktów. Na efektywność ekonomiczną wpływa zaś efektywność procesu produkcji (efektywność techniczna), jak również umiejętność pozyskania odpowiednich zasobów po najniższym koszcie (oszczędność) [Robinson 2007, s. 26-43; Diamond 2006, s. 31-33].

Pomiar wyniku realizacji zadań publicznych wykorzystuje analizę łańcucha produkcji sektora publicznego (rys. 1).



Rys. 1. Łańcuch produkcji sektora publicznego na przykładzie szkoleń dla bezrobotnych

Źródło: opracowanie własne na podstawie [Shah 2007, s. 144].

W zaprezentowanym na rys. 1 schemacie środki są przeznaczane na pozyskiwanie lub utrzymanie zasobów wykorzystywanych do przeprowadzenia działań skutkujących wytworzeniem produktów, które powinny doprowadzić do osiągnięcia zakładanych rezultatów, a te ostatnie w sposób bezpośredni i pośredni wpływają na poziom życia obywateli.

Produkt rozumiany jest tutaj szeroko i obejmuje wszystko, co jest dostarczane w wyniku realizacji zadań publicznych – zarówno dobra materialne, jak i usługi. W przedstawionym na rys. 1 przykładzie produktem jest przeszkolony bezrobotny. Ocenie na tym poziomie podlega jakość procesu produkcji (jakość szkolenia) oraz jego efektywność (wydatki przypadające na jednego przeszkolonego). Rezultatem szkolenia powinno być nabycie przez bezrobotnych umiejętności pozwalających

znaleźć im pracę (skuteczność szkolenia). Miernikiem rezultatu w tym wypadku będzie liczba przeszkolonych bezrobotnych, którzy znaleźli pracę. Jeżeli szkolenie jest skuteczne, to jego oddziaływanie powinno dotyczyć stopy bezrobocia, a to z kolei może mieć pozytywny wpływ na zwiększenie wskaźnika zatrudnienia.

3. Bariery w pomiarze wyników realizacji zadań

Pomiar wyników realizacji zadań w sektorze publicznym napotyka liczne bariery o charakterze zarówno obiektywnym – wynikającym ze specyfiki sektora publicznego, jak i subiektywnym – mającym swe źródło w naturalnej niechęci organizacji do oceny jej działalności. W raporcie „Analizy efektywności państwa” [*Creating ...* 1993] opracowanym pod kierunkiem wiceprezydenta USA, Ala Gore’a, trafnie zwrócono uwagę, że: „Niewielu z otwartymi rękami powita program mierzenia ich efektywności. Ludzie będą mieli problem z opracowaniem mierników. Pracownicy sektora publicznego zwykle nie zwracają uwagi na wyniki swojej pracy. Z jednej strony są przyzwyczajeni do myślenia o procedurach. Z drugiej zaś nie zawsze łatwo jest im zidentyfikować mierniki. W efekcie mierzą zakres swoich czynności, a nie ich efekty. Gdy ciężko pracują, są przekonani, że robią wszystko, co w ich mocy. Sektor publiczny potrzebuje kilku lat (...), by opracować użyteczne mierniki i sprawozdania z wyników” [*Creating... 1993*, s. 74-75].

Obiektywne bariery pomiaru wyników dotyczą m.in. trudności w pomiarze powiązań pomiędzy nakładami a produktami, a przede wszystkim między produktami a rezultatami oraz rezultatami a oddziaływaniem. Trudność w precyzyjnym pomiarze powiązania pomiędzy nakładami a produktami wynika z tego, iż większość usług świadczonych przez sektor publiczny nie jest homogeniczna, a heterogeniczna, co z kolei skutkuje tym, iż w strukturze kosztów jednostki sektora publicznego dominują koszty stałe. W przypadku pomiaru powiązań pomiędzy produktami a rezultatami oraz rezultatami a oddziaływaniem mamy do czynienia z jeszcze większym brakiem precyzji. W tym wypadku trudność w pomiarze wynika przede wszystkim z: istoty samych zadań publicznych, oddziaływania czynników zewnętrznych, opóźnień czasowych, braku wypracowanych narzędzi i spójnej metodyki badań wartości w sektorze publicznym.

Następstwem opisanych wyżej barier jest występowanie czterech zasadniczych problemów dotyczących analizy otrzymanych wyników:

1. Trudność w rozgraniczeniu wpływu na obserwowane wyniki działań podejmowanych podczas realizacji programów publicznych i wpływu czynników zewnętrznych. Na przykład trudno jest jednoznacznie ocenić, czy zaobserwowany spadek przestępczości spowodowany jest prewencyjnymi działaniami policji, czy też wywołany został przez czynniki społeczne i ekonomiczne, takie jak wzrost świadomości prawnej społeczeństwa, wyższy stopień zamożności, a przez to mniejszą skłonność do popełniania przestępstw przeciwko mieniu [Robinson 2007, s. 34-35].

2. Trudność w przypisaniu danego wyniku (szczególnie na poziomie oddziaływania) do konkretnego zadania publicznego. Na przykład liczba wybudowanych mieszkań może być wynikiem zarówno działania osób odpowiadających za infrastrukturę i budownictwo, jak i wprowadzenia ulg i preferencji podatkowych z tego tytułu; przyczyną obserwowanego wzrostu urodzeń może być kampania uświadamiająca ministra pracy, pewne udogodnienia w prawie pracy, jak również wprowadzenie ulg podatkowych.

3. Trudność ze sformułowaniem właściwego miernika. Jako przykład może tu posłużyć kwestia zdefiniowania wyników programu mającego na celu zwalczanie nietolerancji na tle rasowym. W przypadku zadań publicznych w wielu przypadkach mamy do czynienia z tzw. miękkimi rezultatami, których nie można zmierzyć w sposób bezpośredni. Pomiar z zastosowaniem metod pośrednich ze swej natury jest mało dokładny. Mianowicie np. jednym z rezultatów działań dotyczących pobudzania aktywności zawodowej bezrobotnych będzie wzrost motywacji do poszukiwania pracy, metodą pomiaru zaś jest ankieta lub wywiad, a miernikiem realizacji – odsetek osób, które deklarują, że zwiększyła się ich motywacja do poszukiwania pracy.

4. Pozyskanie wiarygodnych danych. Bardzo często kluczowe informacje nie są zbierane w ogóle lub też są zbierane przez ocenianą jednostkę niejednokrotnie do innych celów aniżeli analiza jej wyników, przez co obarczone są ryzykiem zniekształcenia lub nawet świadomej korekty i „upiększenia”.

4. Metody budżetowania wydatków publicznych uwzględniające informację o wynikach

Koncepcja wykorzystania wyników realizacji zadań publicznych w procesie budżetowania zadaniowego nie jest nowa. Wiele państw, dążąc do zwiększenia efektywności i skuteczności wydatkowania środków budżetowych, zdecydowało się na zmianę systemu budżetowego na zadaniowy (czyli wykorzystujący informację o wynikach). Ostatnie lata to przede wszystkim nacisk na wymiar socjotechniczny i mierniki z tym związane – mające za zadanie analizę i ocenę wpływu realizacji zadań publicznych na społeczeństwo. Najbardziej znane przykłady systemów budżetowania zadaniowego to: Stany Zjednoczone, Nowa Zelandia, Wielka Brytania, Francja, Holandia, Japonia. Prace nad wdrożeniem budżetu zadaniowego – oprócz Polski – podjęły także inne państwa postkomunistyczne: Rosja, Ukraina, Łotwa, Estonia, Litwa, Słowacja, Bułgaria, Rumunia, a nawet Uzbekistan, Gruzja i Armenia. Należy podkreślić, iż budżet zadaniowy w naszym kraju został już wprowadzony przez niektóre jednostki samorządu terytorialnego (np.: w Krakowie, Poznaniu).

Wykorzystanie informacji o wynikach w procesie budżetowania z pozoru wydaje się przedsięwzięciem prostym, a to z tego względu, że stosunkowo łatwo tutaj wyrazić kluczowe pojęcia i cele. Istota tej koncepcji sprowadza się bowiem do przyjęcia tezy, że rząd powinien usługi publiczne dostarczać efektywnie i skutecznie.

Jednak ze względu na istnienie opisanych barier w pomiarze wyników oraz fakt, iż na decyzję o kierunkach wydatkowania środków publicznych w dużej mierze wpływają czynniki polityczne, niełatwo stosować tę koncepcję w praktyce [Schick 2003, s. 73].

Metodą budżetowania wydatków publicznych, w której wykorzystuje się informację o wynikach realizacji zadań publicznych, jest budżetowanie zadaniowe (*performance budgeting*).

Zgodnie z definicją sformułowaną przez OECD, budżetowanie zadaniowe jest metodą budżetowania, w której wykorzystuje się informację o wynikach w procesie budżetowania oraz przy decyzjach o alokacji zasobów [Curristine 2007, s. 20].

Zdaniem A. Schicka, budżetowanie zadaniowe można definiować w szerokim i wąskim ujęciu. W szerokim zakresie budżetowanie zadaniowe to metoda budżetowania, w której wydatki ujmuje się w zadania (programy), dla których formułuje się cele i mierniki. W wąskim zaś budżetowanie zadaniowe jest metodą planowania wydatków, w której każdy przyrost zaplanowanych wydatków na zadanie musi się wiązać się z przyrostem produkcji lub poprawą wyników [Schick 2003, s. 101].

M. Robinson z kolei definiuje budżetowanie zadaniowe jako metodę budżetowania wydatków, w której mechanizmy i procesy planowania oraz zarządzania wydatkami są tak zaprojektowane, aby wzmocnić relację pomiędzy wydatkami a efektami przez systematyczne użycie w procesie budżetowania informacji o wynikach w celu poprawy alokacji i efektywności wydatków publicznych [Robinson 2007, s. 1].

A. Shah i C. Shen uważają z kolei, iż budżetowanie zadaniowe jest systemem planowania wydatków, w którym wiąże się wydatki z celami i działaniami zaplanowanymi dla osiągnięcia tych celów oraz produktami otrzymywanymi w wyniku realizacji każdego z programów [Shah 2007, s. 143].

Istotą budżetowania zadaniowego jest zatem wprowadzenie zarządzania wydatkami publicznymi przez cele odpowiednio skonkretyzowane i zhierarchizowane na rzecz osiągnięcia określonych efektów, mierzonych za pomocą ustalonego systemu mierników [Lubińska 2007, s. 26].

Cechy charakterystyczne budżetowania zadaniowego to: skupienie na wynikach, elastyczność, odpowiedzialność oraz długoterminowa perspektywa [*Results Oriented...* 1998, s. 1].

Na rysunku 2 przedstawiono trzy systemy budżetowania wydatków publicznych: tradycyjną metodę budżetowania i dwie metody budżetowania zadaniowego (budżetowanie zorientowane na produkty oraz budżetowanie zorientowane na rezultaty).

W tradycyjnej metodzie budżetowania wydatków publicznych (*input-focused*) zarządzanie skupia się na zasobach finansowych, kadrowych itp. dostępnych na potrzeby realizacji programu lub zadania publicznego.

Budżetowanie zorientowane na produkty (*output-focused*) i budżetowanie zorientowane na rezultaty (*outcome-focused*) zaliczane są do metod budżetowania zadaniowego. Wcześniej wdrożono budżetowanie zorientowane na produkty, np. Planning-Programming-Budgeting System wprowadzony w Stanach Zjednoczonych w

latach 60. Budżetowanie zorientowane na rezultaty zostało wprowadzone dopiero w latach 90., czego przykładem jest New Performance Budget wdrożony w USA za czasów prezydenta B. Clintona czy też australijski Performance – Informed Budgeting i nowozelandzki Performance – Based Budgeting [Joumard i in. 2004].

5. Zakończenie

Metody budżetowania wydatków publicznych, w których istotnym elementem jest pomiar wyników i wykorzystanie tych informacji przy decyzjach o alokacji wydatków, w coraz szerszym zakresie wypierają tradycyjne metody budżetowania. Widać przy tym wyraźnie dążenie do zastępowania budżetowania zorientowanego na produkty budżetowaniem zorientowanym na rezultaty i odejściem od sztywnego określania limitów wydatków na poszczególne kategorie (np. płace). Przy budżetowaniu opartym na wynikach ważna jest bowiem odpowiedzialność za rezultaty, nie zaś kontrola tego, w jaki sposób owe rezultaty są osiągnięte.

Współcześnie zakłada się, iż jednostki sektora publicznego powinny być zarządzane w sposób zbliżony do prywatnych przedsiębiorstw. Podobnie jak w przypadku przedsiębiorstw powinny przetrwać jedynie jednostki efektywne i skuteczne, które kreują wartość dla obywateli (*value for citizens*). Wyzwaniem stojącym przed naukowcami i praktykami jest przy tym zarówno doskonalenie metod pomiaru, jak i zdefiniowanie mechanizmów wiążących osiągnięte wyniki z decyzjami o alokacji wydatków publicznych.

Dążenie do wdrożenia nowoczesnych metod budżetowania można także zaobserwować w Polsce, gdzie trwają od lat 90. XX wieku zarówno prace aplikacyjne na poziomie podsektora rządowego i samorządowego, jak i badania naukowe dotyczące metod budżetowania i systemów pomiaru wyników zadań publicznych.

Literatura

- Creating a Government That Works Better and Costs Less: Report of the National Performance Review*, U.S. Government Printing Office, Washington, D.C., 1993.
- Curristine T. (red.), *Performance Budgeting in OECD Countries*, OECD, 2007.
- Diamond J., *Budget System Reform in Emerging Economies. The Challenges and Reform Agenda*, International Monetary Fund, Washington 2006.
- Gianakis G.A., *The promise of public sector performance measurement: anodyne or placebo?*, „Public Administration Quarterly” 2002 nr 26.
- Halachmi A., *Performance measurement and government productivity*, „Work Study” 2002b vol. 51.
- Halachmi A., *Performance measurement: test the water before you dive in*, „International Review on Administrative Sciences” 2005 vol. 71.
- Jaruga A., Nowak W., *Pomiar i ocena dokonań jednostek zorientowanych na zysk*, „Rachunkowość” 1995 nr 6.
- Joumard I., Kongsrud P. M., Young-Sook Nam, Price R., *Enhancing the Effectiveness of Public Spending: Experience in OECD Countries*, OECD Economics Department Working Papers, no. 380, OECD Publishing 2004.

- Key V., *The Lack of a Budgetary Theory*, „The American Political Science Review” 1940 nr 34.
- Lewis V., *Toward a theory of budgeting*, „Public Administration Review” 1952 nr 12(1).
- Lubińska T. (red.), *Budżet zadaniowy w Polsce. Reorientacja z wydatkowania na zarządzanie pieniędzmi publicznymi*, Difin, Warszawa 2007.
- Lubińska T., *Kierunki ekonomizacji publicznej służby zdrowia*, „Gospodarka Narodowa” 1995 nr 12.
- Lubińska T., Lozano Platonoff A., Strąk T., *Budżet zadaniowy – racjonalność – przejrzystość – skuteczność*, „Ekonomista” 2006 nr 5.
- Lubińska T., Strąk T., Lozano-Platonoff A., Będzieszak M., *Metodologiczne i wdrożeniowe problemy zastosowania budżetu zadaniowego*, „Ekonomista” 2007 nr 2.
- Michalak J., *Pomiar dokonań od wyniku finansowego do Balanced Scorecard*, Difin, Warszawa 2008.
- Osborne D., Gablet T., *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirits in Transforming the Public Sector*, Addison – Wesley Reading, Mass. 1992.
- Results Oriented Government A Guide to Strategic Planning and Performance Measurement in the Alberta Government, Module 5: Performance Budgeting. Performance Measurement*, Alberta Finance, Alberta 1998.
- Ridley C., Simon H., *Measuring municipal activities: a survey of suggested criteria for appraising administration*, „The International City Managers Association” 1943.
- Robinson M. (red.), *Performance Budgeting. Linking Funding and Results*, International Monetary Fund, New York 2007.
- Schick A., *The performing state: reflection on an idea whose time has come but whose implementation has not*, „OECD Journal on Budgeting” 2003 vol. 3, no. 2.
- Shah A. (red.), *Budgeting and Budgetary Institutions*, The World Bank, Washington 2007.

THE USE OF PERFORMANCE INFORMATION IN A PUBLIC EXPENDITURE BUDGETING

Summary

The aim of the article is to present the essence of performance in public task accomplishment, budgeting methods which use performance information in budgeting process (performance budgeting), and barriers identified in measurement of public tasks performance. Term of performance is not precisely defined. In the most developed form it includes products, results and impact, and also interrelationships: economy, efficiency, effectiveness and public service value. The budgeting method which includes that kind of information is performance budgeting. Performance budgeting can be defined in wide and narrow frame. In the former – it is a budgeting method, in which expenditure is gathered in tasks (programmes), with defined objectives and indicators (measures). The latter – is a method of expenditure planning, in which every increase of expenditure planned for a task must be connected with an increase in production or performance improvement.