

PRZEGŁĄDY WYDATKÓW PUBLICZNYCH

Cele, metodyka, organizacja

Warszawa, listopad 2015 r.

Przeglądy wydatków publicznych

Cele, metodyka, organizacja

Dokument metodologiczny „Przeglądy wydatków publicznych: cele, metody, organizacja” został opracowany przez pracowników Departamentu Polityki Wydatkowej w Ministerstwie Finansów.

W celu ponownego wykorzystywania treści informacji zawartych w dokumencie podmioty pobierające te informacje są zobowiązane do:

- 1) poinformowania o źródle, czasie wytworzenia i pozyskania tych informacji, poprzez podanie pełnej nazwy Ministerstwa Finansów lub nazwy skróconej – MF;
- 2) niemodyfikowania pozyskanych treści informacji;
- 3) zamieszczenia pozyskanych treści informacji w formie cytatu wraz z przypisem informującym o źródle pochodzenia (Ministerstwo Finansów, MF) lub z innym, odpowiednim dla formy wykorzystania oznaczeniem – w przypadku przetwarzania pozyskanych treści.

Ministerstwo Finansów nie ponosi odpowiedzialności za treść informacji przetworzonych przez podmiot ponownie wykorzystujący te treści.

Spis treści

1. Wprowadzenie	1
1.1. Przeglądy wydatków publicznych jako instrument polityki fiskalnej.....	1
1.2. Cel i zakres dokumentu	2
2. Cele przeglądów wydatków publicznych	3
2.1. Kontekst.....	3
2.2. Cele przeglądów	3
3. Metodyka przeglądów wydatków publicznych	5
3.1. Pytania badawcze.....	5
3.2. Metoda przeglądu	6
3.3. Źródła danych oraz informacje i inne materiały do przeglądów.....	8
3.4. Rodzaje realizowanych przeglądów	8
3.5. Wybór obszarów i zagadnień do przeglądów	10
3.6. Wnioski i rekomendacje	11
4. Organizacja przeglądu wydatków publicznych	12
4.1. Ramy prawne.....	12
4.2. Uczestnicy przeglądów	13
4.3. Struktura organizacyjna przeglądu.....	14
4.4. Etapy przeglądu	15
4.5. Standaryzacja przeglądów.....	17
5. Odstępstwa.....	17
Załączniki	18
1. Wyjaśnienie najważniejszych pojęć	18
2. Sekwencja zdarzeń w standardowym przeglądzie wydatków publicznych	21
3. Podstawowe publikacje o przeglądach wydatków publicznych	23

1. Wprowadzenie

1.1. Przeglądy wydatków publicznych jako instrument polityki fiskalnej

Przeglądy wydatków publicznych (ang. *spending reviews*), zwane dalej „przeglądami wydatków” lub „przeglądami”, stały się w ostatnich latach¹ jednym z najważniejszych instrumentów polityki fiskalnej w krajach Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (dalej OECD). Są wykorzystywane jako narzędzie wspierające **inteligentną konsolidację fiskalną** oraz tworzenie – w ramach zdeterminowanego limitu wydatków – **przestrzeni fiskalnej** przeznaczonej na finansowanie nowych zadań publicznych. Poprzez **priorytetyzację** istniejących polityk i programów publicznych przeglądy umożliwiają również identyfikowanie potencjalnych oszczędności wydatków przeznaczanych na realizację tych polityk i programów.

Obecnie przeglądy wydatków z powodzeniem stosowane są w państwach członkowskich OECD oraz Unii Europejskiej. Badanie przeprowadzone przez OECD w 2011 r. wykazało, że połowa państw objętych badaniem stosuje przeglądy wydatków². Również najnowsze publikacje Komisji Europejskiej i OECD³ podkreślają znaczenie i potrzebę stosowania tego instrumentu.

Wdrożenie przeglądów wydatków publicznych do polskiego systemu budżetowego koresponduje z wymaganiami UE w zakresie stosowania **numerycznych reguł fiskalnych**, wspierających zarówno stosowanie się państw członkowskich do wartości deficytu i długu, zgodnie z Traktatem o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, jak i przyjęcie wieloletniej perspektywy planowania budżetowego. W polskim systemie budżetowym, w celu zapewnienia średnio- i długookresowej stabilności finansów publicznych, **stabilizująca reguła wydatkowa**⁴, zwana dalej „regułą”, określa maksymalną kwotę i limit wydatków dla niemal całego sektora instytucji rządowych i samorządowych. Reguła została wprowadzona do polskiego systemu prawnego w roku 2013⁵ w celu wdrożenia **dyrektywy Rady 2011/85/UE** z dnia 8 listopada 2011 r. w sprawie wymagań dla ram budżetowych państw członkowskich,

¹ Pierwsze przeglądy zostały przeprowadzone w Danii w latach 80-tych i 90-tych XX wieku, w Holandii przeglądy są prowadzone od 1981 r., a w Wielkiej Brytanii od 1998 r. – na podst. OECD (2015), *Building on Basics*, Value for Money in Government, OECD Publishing, Paris

² OECD (2012), *Budgeting levers, strategic agility and the use of performance budgeting*, 8th Annual Meeting on Performance and Results, 26-27 listopada 2012 r., Paryż, GOV/PGC/SBO(2012)10

³ European Commission (2014), *Public Spending Reviews: design, conduct, implementation*, Economic Papers 525, lipiec 2014 r., czy OECD (2015), *Budget reform before and after the global financial crisis*, 36th Annual OECD Senior Budget Officials Meeting, 11-12 czerwca 2015 r., Rzym, GOV/PGC/SBO(2015)7

⁴ Art. 112aa ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885, z późn. zm.)

⁵ Ustawa z dnia 8 listopada 2013 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2013 r. poz. 1646, z późn. zm.)

a po raz pierwszy została wiążąco zastosowana do przygotowania projektu ustawy budżetowej na rok 2015.

Zasada, że łączne wydatki podmiotów i jednostek objętych regułą (w sposób szczególny dotyczy to jednostek objętych ustawą budżetową) nie mogą przekroczyć zagregowanego limitu określonego zgodnie z art. 112aa ustawy o finansach publicznych, odnosi się bezpośrednio do przygotowania projektu ustawy budżetowej. Jednakże stosowanie reguły wymusza **przemyślane planowanie i zarządzanie finansami publicznymi w horyzoncie wieloletnim**. Bowiem w sytuacji, w której suma wydatków, przewidywanych w kolejnych latach (nieobjętych ustawą budżetową) na realizację aktualnych polityk publicznych, wskazuje na przekroczenie w tych latach zagregowanego limitu określonego regułą, niezbędne będzie wprowadzenie zmian dostosowawczych w odpowiednim czasie, to jest z odpowiednim wyprzedzeniem w stosunku do terminów opracowania projektu ustawy budżetowej na najbliższy rok (kolejne lata). W tym kontekście **przeglądy wydatków wspierają efektywną alokację środków publicznych w perspektywie wieloletniej**, zarówno w warunkach wystarczającej jak i ograniczonej przestrzeni fiskalnej.

1.2. Cel i zakres dokumentu

Niniejszy dokument opisuje cele, metodykę oraz organizację przeglądów wydatków publicznych realizowanych w Polsce. Ze względu na fakt, że przeglądy to nowe narzędzie, które nie było dotychczas wykorzystywane przez polską administrację rządową, dokument został opracowany w oparciu o doświadczenia z pilotażowych przeglądów wydatków⁶ zrealizowanych ze wsparciem ekspertów Banku Światowego oraz OECD.

W pracach nad dokumentem wykorzystano również wnioski i zalecenia wskazywane w dostępnej literaturze. Wykaz podstawowych publikacji dotyczących przeglądów wydatków publicznych został zamieszczony w załączniku 3 do dokumentu.

Treść dokumentu odzwierciedla aktualne założenia w zakresie celów, metodyki i organizacji przeglądów. Zakłada się, że dokument będzie okresowo weryfikowany, a w przypadku wprowadzania istotnych zmian, stosownie do postępów we wdrażaniu tego instrumentu do polskiej praktyki administracyjnej – aktualizowany. Dokument jest ogólnodostępny przez stronę internetową Ministerstwa Finansów.

⁶ Były to następujące przeglądy: (1) Przegląd wydatków publicznych: analiza elastyczności wydatków budżetowych w Polsce; (2) Przegląd wydatków publicznych w obszarze wsparcia rodzin o niskich dochodach; (3) Przegląd wydatków publicznych: polityka wspierająca mieszkalnictwo.

2. Cele przeglądów wydatków publicznych

2.1. Kontekst

Obowiązujące przepisy, zgodnie z którymi ustawy budżetowe sporządzane są na okres jednego roku kalendarzowego, nie sprzyjają systematycznej refleksji nad potrzebą, skutecznością i efektywnością istniejących „od zawsze” programów publicznych. W szczególności nie są prowadzone kompleksowe analizy w zakresie potrzeby i zasadności kontynuacji realizowanych programów: kolejne budżety powstają na bazie poprzednich, a „nowe” programy są dodawane do „starych” budżetów.

W sytuacji wymaganego przez stabilizującą regułę wydatkową ograniczenia całkowitej wielkości wydatków konieczną staje się też **priorytetyzacja wydatków**, w celu wskazania tych programów lub ich elementów, które najmniej odpowiadają aktualnym potrzebom społecznym, są nieefektywne lub niewystarczająco efektywne i dlatego nie powinny być kontynuowane lub wydatki na nie powinny zostać ograniczone. Potrzebne jest również inteligentne narzędzie do konsolidacji fiskalnej, aby ewentualne niezbędne cięcia wydatków dotyczyły tych obszarów, gdzie jest to najmniej szkodliwe z punktu widzenia interesu publicznego.

2.2. Cele przeglądów

Wdrażane przez Ministerstwo Finansów przeglądy wydatków publicznych stanowią **stały mechanizm wzmacniający efektywność** wydatkowania środków publicznych oraz **instrument priorytetyzacji wydatków** poprzez usystematyzowaną i pogłębioną analizę całokształtu wydatków publicznych (tj. **bazy wydatkowej**) w danym obszarze działalności państwa. Analiza taka dokonywana jest pod kątem **celowości, skuteczności i efektywności** realizowanych polityk i programów, w perspektywie wieloletniej, w ramach regulacji determinujących wydatki na te polityki i programy, a jej najważniejszym celem jest identyfikacja możliwych oszczędności, dzięki zwiększeniu efektywności realizowanych polityk oraz ograniczeniu wydatków na mało istotne programy o niskiej skuteczności. Przeglądy oznaczają zatem wyjście poza tradycyjne spojrzenie na wydatki publiczne w horyzoncie rocznym.

Należy przy tym podkreślić kluczową różnicę pomiędzy przeglądami wydatków publicznych a prostym „cięciem” wydatków budżetowych. Podstawowym założeniem przeglądów jest dążenie do wskazania wydatków, których ograniczenie będzie najmniej szkodliwe lub wręcz korzystne, oraz wydatków na skuteczne i efektywne polityki, które należy utrzymywać na niezmiennym poziomie lub nawet zwiększać. Natomiast proste „cięcie” wydatków z zasady oznacza proporcjonalne ograniczenie wszystkich wydatków, bez uwzględnienia wpływu (często niekorzystnego) takiego działania na realizację zadań publicznych i zaspokojenie potrzeb społecznych w określonych obszarach.

Celem każdego przeglądu jest identyfikacja możliwości zwiększenia efektywności wydatkowania środków publicznych w badanym obszarze dzięki wdrożeniu, wypracowanych w toku przeglądu, rekomendacji i wniosków, które mogą dotyczyć:

- 1) realokacji środków pomiędzy programami w danym obszarze polityki publicznej;
- 2) likwidacji niektórych programów dotychczas realizowanych lub, wyjątkowo, wprowadzenia nowych programów;
- 3) zmniejszenia (lub wyjątkowo i w uzasadnionych przypadkach zwiększenia) całkowitej alokacji środków w danym obszarze polityki publicznej;
- 4) zmiany sposobu wydatkowania, wprowadzenia usprawnień procesowych lub optymalizacji sposobu realizacji zadań publicznych.

Tak sprofilowane narzędzie oceny polityk publicznych stanowi w perspektywie wieloletniej niezbędne wsparcie **efektywnej alokacji wydatków publicznych** w ramach procesu budżetowego.

W ramce poniżej przedstawiono zestawienie innych działań wspierających skuteczność i efektywność wydatkowania środków publicznych.

Ramka 1. PRZEGLĄDY WYDATKÓW A INNE DZIAŁANIA WSPIERAJĄCE SKUTECZNOŚĆ I EFEKTYWNOŚĆ WYDATKOWANIA ŚRODKÓW PUBLICZNYCH

Ewaluacja

Ewaluacja jest to systematyczne badanie interwencji publicznej prowadzone w oparciu o ustaloną metodykę, którego celem jest identyfikacja efektów wdrażania określonej interwencji publicznej.

Ewaluacje prowadzone są przede wszystkim dla wyodrębnionych programów, przez co nie dają szerszego spojrzenia na całokształt wydatków publicznych w danym obszarze działalności państwa, co z kolei stanowi główną zasadę w przeglądach wydatków. Ewaluacja opiera się w dużej mierze na danych zebranych w jej trakcie, np. wywiadach, ankietach czy panelach ekspertów, podczas gdy przegląd wydatków, choć nie musi to być regułą, bazuje przede wszystkim na dostępnych materiałach i danych (szerzej na ten temat w rozdziale 3.3).

Działania Najwyższej Izby Kontroli

Najwyższa Izba Kontroli (NIK), zgodnie z Konstytucją RP, jest naczelnym organem kontroli państwowej. NIK pełni rolę „strażnika” publicznych środków, dbając o zgodne z prawem, gospodarne oraz celowe ich wykorzystanie i rzetelne rozliczenie. NIK nie tylko wskazuje nieprawidłowości, ale również formułuje zalecenia, mające na celu poprawę sytuacji w badanych jednostkach. Oceny są dokonywane przez NIK na podstawie kryterium legalności, gospodarności, celowości i rzetelności. Przeglądy natomiast służą przede wszystkim priorytetyzacji wydatków ze środków publicznych, a zatem spojrzeniu na wydatki w kontekście całościowej polityki wydatkowej państwa.

Ocena funkcjonowania ustawy (OSR ex-post)

Przygotowywanie OSR ex-post ustawy wynika z regulaminu pracy Rady Ministrów. Celem przygotowania OSR ex-post jest ocena funkcjonowania regulacji prawnej, jej skutków społeczno-gospodarczych oraz wypracowanie wniosków i rekomendacji w zakresie konieczności dokonania ewentualnych zmian korygujących.

OSR ex-post obejmuje ocenę konkretnej ustawy, podczas gdy przeglądy wydatków oceniają w jednym czasie skuteczność i efektywność wszystkich instrumentów polityki państwa w określonym obszarze.

Audyt wewnętrzny

Audyt wewnętrzny jest działalnością wspierającą ministra kierującego działem lub kierownika jednostki w realizacji celów i zadań. Ocenia on adekwatność, skuteczność i efektywność kontroli zarządczej, czyli de facto system zarządzania. Na podstawie wyników przeprowadzonych zadań audytowych audytor wewnętrzny formułuje zalecenia skutkujące zwiększeniem skuteczności i efektywności wykonywanych zadań (usprawnienie działalności jednostki). Audyt wewnętrzny nie określa jednak, które cele (a w konsekwencji również wydatki) mają priorytetowy charakter.

Przeglądy wydatków, ze względu na kompleksowe podejście do badanego obszaru, uzupełniają powyższe działania oraz kładą nacisk na inteligentną konsolidację fiskalną. Przeglądy korzystają z wyników ewaluacji, kontroli NIK, OSR ex-post czy audytu wewnętrznego, a wypracowane w trakcie przeglądu rekomendacje stanowią podstawę działań innych organów administracji.

3. Metodyka przeglądów wydatków publicznych

3.1. Pytania badawcze

Krytyczne spojrzenie na całokształt wydatków publicznych w danym obszarze, w ramach polityk determinujących te wydatki, wymaga **udzielenia odpowiedzi na pytania o**:

- 1) **potrzebę** interwencji publicznej w określonym obszarze, a w szczególności:
 - jakie potrzeby/problemy występują w badanym obszarze działalności państwa?
 - czy interwencja publiczna jest zasadna?
 - jakie są cele polityki publicznej?
 - czy należy ją kontynuować?
- 2) **cele** określonej interwencji publicznej i ich spójność, również z celami innych polityk, w tym:
 - jakie instrumenty interwencji publicznej służą osiągnięciu celów w badanym obszarze działalności państwa?
 - czy instrumenty te są adekwatne do celów polityki publicznej?
 - czy instrumenty te są niezbędne do osiągnięcia tych celów?
 - czy cele te mogą zostać osiągnięte w alternatywny sposób, w szczególności bez angażowania środków publicznych?
- 3) **skuteczność** określonej interwencji publicznej (czy osiągnięte są cele?), w tym:
 - czy poszczególne instrumenty stosowane w badanym obszarze są ze sobą spójne, komplementarne wobec siebie, czy też powielają się lub ich efekty wzajemnie znoszą?
 - czy instrumenty te zapewniają realizację celów i priorytetów polityki publicznej w badanym obszarze działalności państwa?

- które instrumenty przynoszą największe korzyści społeczne?
 - z których instrumentów można zrezygnować?
 - czy jest możliwa poprawa skuteczności stosowanych instrumentów?
 - czym jest uwarunkowana poprawa ich skuteczności? Jak ją osiągnąć?
- 4) **efektywność** interwencji (czy da się osiągnąć to samo mniejszym kosztem?), w tym w szczególności:
- czy jest możliwa poprawa efektywności istniejących instrumentów (tj. np. zmniejszenie kosztu jednostkowego usług publicznych bez uszczerbku dla ich jakości, zwiększenie liczby lub poprawa jakości świadczonych usług bez zmiany wydatków alokowanych w danym obszarze itp.)?
 - czym jest uwarunkowana poprawa efektywności? Jak ją osiągnąć?
 - jakie potencjalne oszczędności lub korzyści można osiągnąć w danym obszarze działalności państwa zwiększając skuteczność lub efektywność wykorzystywanych instrumentów? Jak je osiągnąć?
 - jakie są niezbędne zmiany prawne, organizacyjne, procesowe konieczne do ich wprowadzenia? W jakim horyzoncie czasowym jest to możliwe?

Dla konkretnego przeglądu ustala się adekwatny zestaw pytań badawczych oraz definiuje kryteria celowości, skuteczności i efektywności.



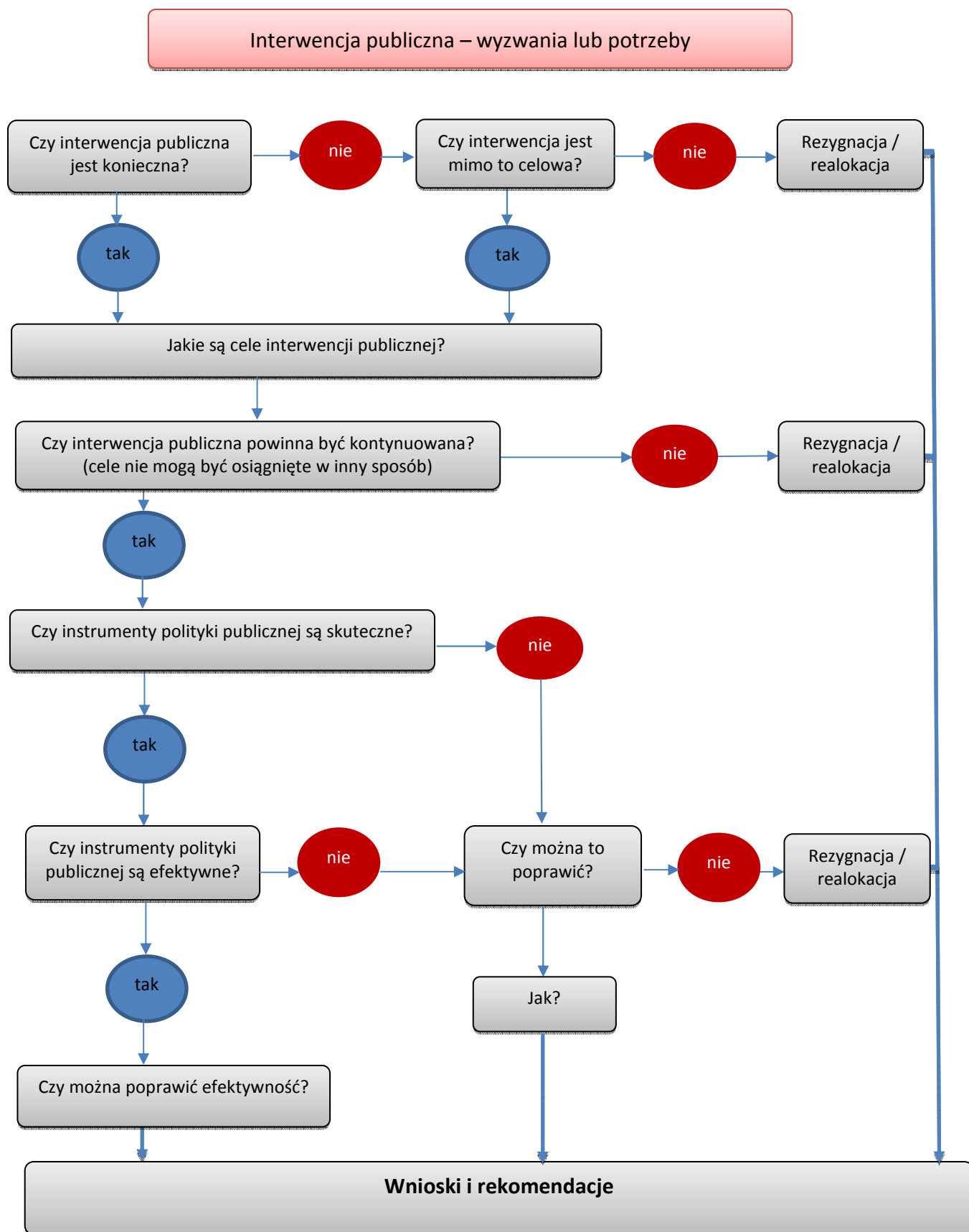
3.2. Metoda przeglądu

Standardowy przegląd wydatków obejmuje:

- 1) identyfikację celów, na które przeznaczane są środki publiczne (polityki i programy);
- 2) analizę ponoszonych wydatków i ich skuteczności (osiąganie celów, inne efekty);
- 3) analizę efektywności ponoszonych wydatków i identyfikację alternatywnych rozwiązań;
- 4) przedstawienie uzgodnionych wniosków i rekomendacji.

Na rysunku 1 został przedstawiony model logiczny standardowego przeglądu wydatków publicznych.

Rysunek 1. Model logiczny standardowego przeglądu wydatków publicznych



3.3. Źródła danych oraz informacje i inne materiały do przeglądów

Przeglądy powinny, na ile jest to możliwe, wykorzystywać istniejące dane, dostępne informacje i inne materiały analityczne dotyczące efektów wydatków ponoszonych w danym obszarze, w szczególności:

- bazy danych,
- sprawozdania (budżetowe, branżowe, statystyczne),
- ewaluacje,
- wyniki audytów i kontroli,
- analizy porównawcze (w tym porównania międzynarodowe).

Dostępność odpowiednich informacji i ich jakość to istotne czynniki brane pod uwagę w planowaniu przeglądów. W przypadku braku informacji (bądź ich niskiej jakości lub wiarygodności) możliwe jest skorzystanie z następujących opcji:

- przeprowadzenie ewaluacji jako elementu przeglądu, co wymaga odpowiednich środków i czasu,
- zaplanowanie przeglądu w okresie późniejszym i zapewnienie, że do tego czasu zostaną zgromadzone dane i inne materiały pozwalające zbadać efektywność wydatków w tym obszarze.

W każdym przypadku istniejące dane i informacje wymagają krytycznej analizy i weryfikacji w trakcie przeglądu. Nowe analizy mogą być celowe, a czasem niezbędne. Istotne jest jednak posiadanie jasnej informacji o dostępności i jakości bazy informacyjnej przed decyzją o przeprowadzeniu przeglądu.

3.4. Rodzaje realizowanych przeglądów

Przeglądy wydatków mogą obejmować następujący **zakres**:

- określony obszar interwencji publicznej (konkretny cel, dysponenta lub grupę beneficjentów): analiza dotyczy w tym przypadku celowości, skuteczności i efektywności wydatków w badanym obszarze, np. przegląd wydatków publicznych na politykę wspierającą mieszkalnictwo czy wydatków w obszarze więziennictwa lub
- horyzontalny: analiza dotyczy pewnego aspektu lub składnika wydatków w różnych dziedzinach, np. analiza stopnia elastyczności/sztywności wydatków publicznych lub analiza systemu kształtowania wynagrodzeń, organizacji udzielania zamówień publicznych.

Przeglądy mogą mieć **dwa wymiary**:

- **strategiczny**: obejmujący analizę, czy i w jakim stopniu konieczna jest interwencja publiczna w danym obszarze oraz jaki(e) podmiot(y) powinien (powinny) ją realizować (podmiot i finansowanie z budżetu centralnego, samorząd terytorialny czy trzeci sektor),
- **taktyczny**: dotyczący optymalizacji relacji pomiędzy wpływem interwencji a poziomem wydatków dla polityk, które pozytywnie przeszły analizę w wymiarze strategicznym.

W ramce poniżej przedstawiono typologię przeglądów wydatków na świecie.

Ramka 2. TYPOLOGIA PRZEGŁĄDÓW WYDATKÓW NA ŚWIECIE

OECD definiuje **przegląd wydatków** jako ocenę strategicznego ukierunkowania programów i/lub efektywności wydatków publicznych, która jest wykorzystywana w celu redukcji i/lub realokacji wydatków publicznych. W oparciu o stosowane w ramach przeglądów wydatków kryteria oceny, zakres oceny, a także zakres tematyczny wyróżnić można następujące typy przeglądów wydatków:

- **operacyjne** (również efektywnościowe lub taktyczne – ang. *efficiency/tactical spending review*) i **strategiczne** (ang. *strategic spending review*) **przeglądy wydatków**; w ramach **operacyjnych przeglądów wydatków** analizowane są nakłady i procesy związane z realizacją zadań publicznych w danym obszarze, a celem analizy jest identyfikacja oszczędności wynikających z podniesienia efektywności wydatków publicznych (tj. np. możliwości podniesienia ilości lub jakości usług publicznych w ramach istniejącego poziomu finansowania lub też obniżenia poziomu finansowania bez uszczerbku dla ilości i jakości tych usług). W ramach **strategicznych przeglądów wydatków**, oprócz efektywności wydatków publicznych, przedmiotem analizy są również cele realizowanych polityk i programów publicznych, a co za tym idzie sama zasadność interwencji publicznej. Strategiczne przeglądy wydatków umożliwiają priorytetyzację wydatków publicznych pod względem ich skuteczności i efektywności w kontekście celów, których realizacji mają służyć. Przykładem operacyjnego przeglądu wydatków był np. realizowany w Finlandii Program Produktyności (ang. *Productivity Programme*), ukierunkowany na podniesienie efektywności sektora publicznego (optymalizację struktur administracyjnych, wykorzystania ICT, ograniczenie zatrudnienia, itd.), natomiast przykładem strategicznego przeglądu wydatków jest np. kanadyjski Przegląd Programów (ang. *Program Review*), w ramach którego w latach 1994-1999 wszystkie ministerstwa zobowiązane były do przeprowadzenia oceny roli państwa w poszczególnych obszarach jego działalności, a także skuteczności programów w kontekście możliwości ich finansowania;
- **kompleksowe** (ang. *comprehensive spending review*) i **selektywne** (ang. *selective spending review*) **przeglądy wydatków**; **kompleksowe przeglądy wydatków** nie posiadają co do zasady z góry określonego tematu, ich celem jest identyfikacja jak największych potencjalnych oszczędności, gdyż stosowane są one z reguły wtedy, gdy konieczne jest przeprowadzenie głębokich zmian w poziomie i strukturze wydatków publicznych (tj. np. w okresie kryzysu i konsolidacji fiskalnej lub w związku z istotnymi zmianami w priorytetach władz publicznych). Kompleksowy charakter przeglądu wydatków nie oznacza, że przeglądem objęta jest całość wydatków publicznych (choć może tak być), a jedynie że brak jest odgórnie zakreślonych granic przeglądu. **Selektywne przeglądy wydatków** są natomiast tematycznie ukierunkowane (dotyczą wydatków publicznych związanych z realizacją określonej polityki publicznej lub programu). Realizowane cyklicznie również pozwalają objąć oceną całość wydatków publicznych.

Przeglądy wydatków można również podzielić, ze względu na temat i zakres przedmiotowy, na przeglądy **ukierunkowane na ocenę wydatków danego dysponenta środków publicznych** (ang. *agency-specific spending review*), **danego programu lub polityki publicznej** (ang. *program spending review*) lub też **procesów** (ang.

process spending review), przy czym te dwa ostatnie typy mogą mieć również charakter horyzontalny (tzn. dotyczyć wszystkich wydatków w danym obszarze, niezależnie od liczby i rodzajów podmiotów publicznych realizujących w tym obszarze zadania publiczne)⁷.

3.5. Wybór obszarów i zagadnień do przeglądów

Przeglądy wydatków prowadzone są w danym roku w oparciu o **listę obszarów i zagadnień objętych przeglądami wydatków**, opracowywaną przez Departament Polityki Wydatkowej w Ministerstwie Finansów. Przeglądy wydatków mogą być również realizowane na wniosek zainteresowanego dysponenta środków publicznych.

Objęcie przeglądami wydatków większości obszarów działalności państwa, w których ponoszone są istotne wydatki ze środków publicznych, wymaga prowadzenia rocznie 5 - 8 ukierunkowanych tematycznie przeglądów w cyklu trwającym 3-4 lata.

Wybierając obszary i zagadnienia do przyszłych przeglądów w pierwszej kolejności bierze się pod uwagę poziom wydatków w poszczególnych obszarach oraz ich strukturę i charakter (wydatki sztywne vs. elastyczne), a następnie – dostępność informacji i danych umożliwiających przeprowadzenie przeglądu. Za podstawę analiz przyjmuje się strukturę funkcji budżetu państwa w układzie zadaniowym.

Temat oraz przedmiot przeglądu określa się w szczególności przez wskazanie:

- konkretnej polityki publicznej – w ramach takiego przeglądu wydatków analizowane są poszczególne instrumenty realizacji tej polityki (programy rządowe, świadczenia dla określonych grup osób itp.) i związane z nimi wydatki,
- określonych procesów związanych ze świadczeniem usług publicznych i funkcjonowaniem administracji publicznej – w ramach takiego przeglądu analizowane są wydatki związane z realizacją tych procesów (np. zamówień publicznych, zarządzania zasobami ludzkimi, wykorzystania systemów informatycznych itp.),
- dysponenta środków publicznych – w ramach takiego przeglądu analizowane są wydatki konkretnego dysponenta części budżetowej, państwowego funduszu celowego, agencji wykonawczej itp.

Kompleksowa analiza wydatków w danym obszarze wymaga, aby przeglądem wydatków obejmowane były wszystkie lub większość najważniejszych jednostek sektora finansów

⁷ Opracowanie własne na podst.: (1) OECD (2012), Budgeting levers, strategic agility and the use of performance budgeting, 8th Annual Meeting on Performance and Results, 26-27 listopada 2012 r., Paryż, GOV/PGC/SBO(2012)10; (2) OECD (2013), Spending reviews, 3rd Annual Meeting of OECD Senior Budget Officials, 3-4 czerwca 2013 r., Paryż, GOV/PGC/SBO(2013)6; (3) European Commission (2014), Public Spending Reviews: design, conduct, implementation, Economic Papers 525, lipiec 2014 r.

publicznych (lub typów tych jednostek), które realizują w danym obszarze zadania publiczne i ponoszą z tego tytułu wydatki. Przegląd wydatków nie ogranicza się do analizy wydatków budżetu państwa, ale uwzględnia również pozabudżetowe źródła finansowania, tj. np. wydatki finansowane ze środków funduszy celowych, państwowych osób prawnych czy jednostek samorządu terytorialnego, a także wydatki ponoszone bezpośrednio przez podmioty niezaliczane do sektora finansów publicznych, realizujące określone polityki lub programy – w miarę dostępności danych umożliwiających przeprowadzenie analiz.

3.6. Wnioski i rekomendacje

Formułowane w trakcie przeglądu wnioski i rekomendacje mogą **odnosić się do:**

- 1) wysokości wydatków publicznych,
- 2) ich alokacji,
- 3) sposobu wydatkowania.

W szczególności mogą one wskazywać na celowość:

- zmiany polityki publicznej w danym obszarze (np. zmiany priorytetów, zmiany sposobu realizacji polityki bądź rezygnacji z określonego instrumentu),
- racjonalnego zmniejszenia, bądź ewentualnego zwiększenia, bądź realokacji wydatków ze środków publicznych w danym obszarze,
- zwiększenia efektów, jakości lub zakresu (rodzaju) świadczeń finansowanych ze środków publicznych bez zwiększania nakładów finansowych, w celu poprawy efektywności wykorzystania środków publicznych.



Wnioski i rekomendacje formułowane w trakcie przeglądu wydatków ukierunkowane są na **realizację istniejących polityk i programów w przyszłości**, ponieważ wprowadzenie uzgodnionych rekomendacji może wymagać zmian legislacyjnych, co z reguły nie jest możliwe w roku, w którym przeprowadzony został przegląd. Rekomendacje te z zasady nie dotyczą zatem bieżącego roku budżetowego oraz **wykraczają poza roczny horyzont planowania budżetowego**. Wyjątkiem są rekomendacje w programach o charakterze nielegislacyjnym dotyczące tzw. wydatków elastycznych, których wdrożenie, w określonych warunkach, może mieć miejsce w roku, w którym przeprowadzono przegląd.

4. Organizacja przeglądu wydatków publicznych

4.1. Ramy prawne

Ramy prawne prowadzenia przeglądów, uczestników oraz przypisane im w przeglądzie role określa zarządzenie Nr 30 Ministra Finansów z dnia 4 maja 2015 r. w sprawie powołania Komitetu Sterującego do spraw przeglądów wydatków publicznych⁸, zwane dalej „zarządzeniem”.

Zarządzenie wprowadza **model przeglądu wydatków**, który ma charakter **selektywny, partycypacyjny i uzgodnieniowy**.

W odróżnieniu od kompleksowego przeglądu wydatków, który stosowany jest z reguły wtedy, gdy konieczne jest przeprowadzenie głębokich zmian w poziomie i strukturze całości wydatków publicznych (np. w okresie kryzysu), **selektywny przegląd wydatków** wymaga określenia kryteriów doboru tematów i obszarów objętych przeglądem wydatków.

Partycypacyjny charakter przeglądów wydatków oznacza, że w procesie tym uczestniczą, poza Ministerstwem Finansów, również pozostali kluczowi interesariusze, tj. ministerstwo (lub ministerstwa) właściwe ze względu na obszar objęty przeglądem wydatków oraz (fakultatywnie) Kancelaria Prezesa Rady Ministrów (KPRM). Zaangażowanie szerszego grona podmiotów pozwala nie tylko na ograniczenie ryzyka jednostronnej, arbitralnej analizy i oceny wydatków w danym obszarze, ale także na wykorzystanie unikalnej wiedzy dysponentów środków publicznych oraz zbudowanie poczucia współodpowiedzialności za wdrożenie wspólnie wypracowanych rekomendacji i wniosków.

Uzgodnieniowy charakter przeglądu wydatków znajduje odzwierciedlenie w przyjętym w zarządzeniu trybie podejmowania rozstrzygnięć przez Komitet Sterujący oraz wypracowywania wniosków i rekomendacji przez Grupę roboczą. Rozstrzygnięcia Komitetu Sterującego zapadają, co do zasady, w drodze uzgodnienia. Głosowanie, w którym w razie równej liczby głosów rozstrzygający głos ma Przewodniczący Komitetu, stosowane jest jedynie w przypadku, gdy uzgodnienie wspólnego stanowiska nie było możliwe. W podobnym trybie prowadzone są prace Grupy roboczej – w raporcie przedstawione mogą być rozbieżności oraz alternatywne sformułowania wniosków i rekomendacji jedynie w przypadku braku możliwości uzgodnienia wspólnego stanowiska przez Grupę. Podobnie jak zasada partycypacji, uzgodnieniowy charakter przeglądu wydatków ma na celu zapewnienie, że wypracowane i zaakceptowane przez zainteresowane strony wnioski i rekomendacje zostaną następnie skutecznie wdrożone.

W ramce poniżej zostały opisane modele prowadzenia przeglądów na świecie.

⁸ Zarządzenie zostało opublikowane w Dz. Urz. Min. Fin. z 2015 r. pod poz. 31

Ramka 3. MODELE PROWADZENIA PRZEGLĄDÓW NA ŚWIECIE

W zależności od ról przypisanych głównym uczestnikom przeglądu wydatków na etapie właściwych prac związanych z przeprowadzeniem przeglądu (tj. analizy, oceny i identyfikacji potencjalnych oszczędności) wyróżnić można **trzy podstawowe modele prowadzenia przeglądów: oddolny, wspólny (mieszany) oraz odgórny**. W **modelu oddolnym** za przeprowadzenie przeglądu (identyfikację oszczędności) odpowiedzialni są sami dysponenti środków publicznych, tj. z pominięciem przedstawicieli Ministerstwa Finansów. Odwrotnie jest w przypadku przeglądów wydatków prowadzonych w **trybie odgórnym**, w których ograniczony jest udział przedstawicieli dysponentów środków publicznych. W **modelu mieszanym** w skład zespołów roboczych wchodzi przedstawiciele wszystkich zainteresowanych stron.

Jak pokazują doświadczenia międzynarodowe, wybór modelu prowadzenia przeglądów wydatków ma istotne znaczenie z punktu widzenia jakości rekomendacji i wniosków oraz skuteczności ich późniejszego wdrożenia. Modele mieszany oraz oddolny pozwalają w procesie przeglądu wydatków uwzględnić szczegółową wiedzę, którą na temat wydatków w danym obszarze posiadają właściwi dysponenti. Model odgórny, stosowany np. przez Francję w ramach Kompleksowego Przeglądu Polityk Publicznych (fr. Révision générale des politiques publiques, RGPP), w ograniczony sposób pozwala na wykorzystanie wiedzy dysponentów, a marginalizacja ich roli negatywnie wpływa na poczucie odpowiedzialności za późniejsze wdrożenie rekomendacji.⁹

4.2. Uczestnicy przeglądów

W standardowym przeglądzie wydatków publicznych biorą udział przedstawiciele Ministerstwa Finansów, ministerstwa odpowiadającego za realizację polityki publicznej lub wydatków w obszarze podlegającym przeglądowi, a także przedstawiciele Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Ich role w procesie przeglądu oraz w wykorzystaniu wyników przeglądu prezentuje tabela poniżej.

Tabela 1. Uczestnicy przeglądu wydatków i ich role

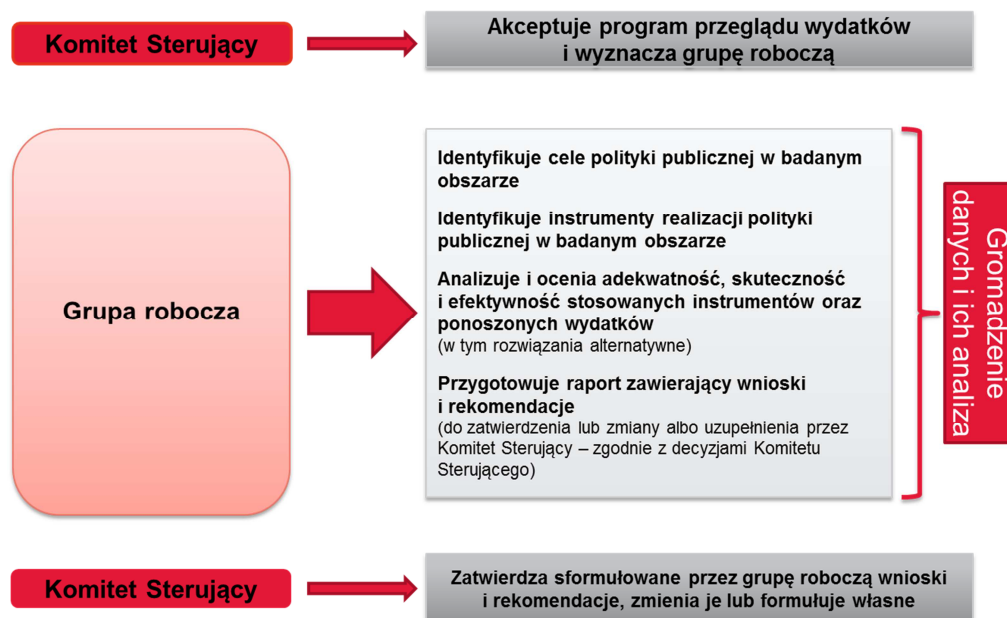
UCZESTNICY	ROLA W PROCESIE PRZEGLĄDU WYDATKÓW	ROLA W WYKORZYSTANIU WYNIKÓW PRZEGLĄDÓW WYDATKÓW
Ministerstwo Finansów	inicjator, uczestnik, koordynator przeglądu wydatków; decyduje o temacie przeglądów wydatków i określa metodykę ich prowadzenia	decyzje dotyczące finansowania
Ministerstwo odpowiedzialne za obszar objęty przeglądem	inicjator, uczestnik przeglądu wydatków; bierze udział w formułowaniu i zatwierdzaniu wniosków i rekomendacji	operacyjne decyzje dotyczące polityk i programów
Kancelaria Prezesa Rady Ministrów	uczestnik przeglądu (fakultatywny)	strategiczne decyzje dotyczące polityk i programów
Eksperti zewnętrzeni (fakultatywnie)	udział w procesie możliwy w szczególnych przypadkach	fakultatywne źródło informacji

⁹ Opracowanie własne na podst.: (1) OECD (2013), *Spending reviews*, 3rd Annual Meeting of OECD Senior Budget Officials, 3-4 czerwca 2013 r., Paryż, GOV/PGC/SBO(2013)6; (2) European Commission (2014), *Public Spending Reviews: design, conduct, implementation*, Economic Papers 525, lipiec 2014 r.

4.3. Struktura organizacyjna przeglądu

Na rysunku 2 zaprezentowano strukturę organizacyjną przeglądu wydatków.

Rysunek 2. Struktura organizacyjna przeglądu wydatków



Centralną rolę w procesie przeglądu wydatków odgrywa **Komitet Sterujący**, w skład którego wchodzi przedstawiciele Ministerstwa Finansów, ministerstwa właściwego ze względu na obszar, którego dotyczy przegląd, oraz przedstawiciele Kancelarii Prezesa Rady Ministrów – w randze sekretarzy lub podsekretarzy stanu (o udziale przedstawiciela KPRM decyduje Szef Kancelarii PRM). Przewodniczącym Komitetu Sterującego jest przedstawiciel Ministra Finansów. Skład osobowy Komitetu jest każdorazowo uzależniony od tematu i obszaru, którego dotyczy przegląd wydatków.

Do głównych zadań Komitetu Sterującego danego przeglądu wydatków należy **akceptowanie programu przeglądu wydatków**, który określa cele przeglądu, a także zestaw narzędzi, w tym pytań badawczych, odnoszących się do celów i efektów interwencji publicznej oraz wydatków ze środków publicznych na realizację polityki publicznej w obszarze podlegającym przeglądowi. **Program przeglądu wydatków** jest kluczowym dokumentem umożliwiającym jego strukturyzację, stanowiącym „mapę drogową” przeglądu wydatków w danym obszarze. Ponadto, Komitet jest również właściwy w zakresie **zatwierdzenia wniosków i rekomendacji z przeglądu wydatków** wypracowanych przez Grupę roboczą lub **sformułowania własnych wniosków i rekomendacji**, jeśli uzna to za konieczne.

Za przeprowadzenie przeglądu wydatków na szczeblu operacyjnym i opracowanie raportu zawierającego wnioski i rekomendacje odpowiada **Grupa robocza**. W skład Grupy roboczej

wchodzi około 10 osób – przedstawicieli Ministerstwa Finansów (pracowników Departamentu Polityki Wydatkowej, a także – w razie potrzeby – pracowników innych komórek organizacyjnych Ministerstwa) oraz ministerstwa właściwego ze względu na obszar, którego dotyczy przegląd wydatków (ekspertów w danej dziedzinie). W pracach Grupy roboczej mogą również uczestniczyć przedstawiciele Szefa KPRM lub eksperci zewnętrzni, posiadający odpowiednią wiedzę lub doświadczenie niezbędne do przeprowadzenia przeglądu – stosownie do ustaleń Komitetu Sterującego. Członków Grupy roboczej delegowanych z poszczególnych urzędów wskazują właściwi członkowie Komitetu Sterującego, a ekspertów zewnętrznych – przewodniczący Komitetu Sterującego. Pracami Grupy roboczej każdorazowo kieruje pracownik Departamentu Polityki Wydatkowej wskazany przez dyrektora tego departamentu.

Tabela 2. Zadania w przeglądzie wydatków publicznych

PODMIOTY	ZADANIA W PRZEGŁĄDZIE	SKŁAD
Komitet Sterujący	poziom decyzyjny – akceptacja programu przeglądu wydatków, zatwierdzanie wniosków i rekomendacji	• przewodniczący Komitetu Sterującego (MF) • członkowie Komitetu Sterującego (ministerstwo realizujące politykę publiczną w obszarze podlegającym przeglądowi, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów) • sekretarz Komitetu Sterującego (Dyrektor Departamentu Polityki Wydatkowej w Ministerstwie Finansów)
Grupa Robocza	poziom analityczny – realizacja przeglądu wydatków, w tym sformułowanie wniosków i rekomendacji	• pracownicy Ministerstwa Finansów • pracownicy ministerstwa realizującego politykę publiczną w obszarze podlegającym przeglądowi • pracownicy Kancelarii Prezesa Rady Ministrów • eksperci zewnętrzni (fakultatywnie)

4.4. Etapy przeglądu

W ramach standardowego przeglądu wydatków wyróżnia się **trzy etapy: przygotowania, realizacji i wdrażania rekomendacji**.

Etap przygotowania obejmuje działania związane ze wstępną strukturyzacją przeglądu wydatków i opracowaniem przez Ministerstwo Finansów, we współpracy z ministerstwem właściwym ze względu na obszar objęty przeglądem, projektu programu tego przeglądu oraz dokonanie wstępnej identyfikacji celów danej polityki.

Realizacja przeglądu wydatków rozpoczyna się po zaakceptowaniu przez Komitet Sterujący programu przeglądu wydatków i wyznaczeniu składu Grupy roboczej. Etap ten obejmuje przygotowanie narzędzi badawczych i przeprowadzenie niezbędnych badań, zgromadzenie i analizę danych oraz opracowanie przez Grupę roboczą projektu raportu, zawierającego

wnioski i rekomendacje, odnoszące się w szczególności do wysokości wydatków ze środków publicznych, ich alokacji oraz celowości, efektywności i sposobu wydatkowania na realizację polityk publicznych w obszarze objętym przeglądem.

Po przyjęciu przez Komitet Sterujący raportu oraz zatwierdzeniu wniosków i rekomendacji rozpoczyna się etap **wdrażania rekomendacji**. Etap ten obejmuje działania zmierzające do operacjonalizacji wniosków i rekomendacji z przeglądu wydatków, w tym w szczególności w ramach planowania budżetowego, oraz – jeśli wynika to z charakteru rekomendacji – w perspektywie wieloletniej i w ramach procesu legislacyjnego. Wdrażanie rekomendacji monitorowane jest przez Ministerstwo Finansów.

Przegląd w typowych sytuacjach trwa ok. 4 – 6 miesięcy.

Przebieg przeglądu wydatków ilustruje rysunek 3, natomiast sekwencję zdarzeń w ramach standardowego przeglądu wydatków publicznych zamieszczono w załączniku 2 do niniejszego dokumentu.

Rysunek 3. Przebieg przeglądu wydatków



4.5. Standaryzacja przeglądów

Przeglądy, w miarę możliwości, realizowane są według wystandaryzowanej formuły (standardowy przegląd), zarówno w odniesieniu do procesu i metodyki, jak i struktury raportów z przeglądów. Wystandaryzowany format raportów ma na celu zapewnić przejrzystość i pomóc decydentom w korzystaniu z wyników przeglądów (w szczególności w procesie budżetowym), a tym samym usprawnić wdrożenie rekomendacji.

5. Odstępstwa

Opisane w niniejszym dokumencie zasady i metodyka dotyczą standardowego przeglądu, co oznacza, że w uzasadnionych przypadkach możliwe są odstępstwa, w szczególności wykorzystanie innych pytań badawczych, czy przyjęcie innej metodyki prowadzenia przeglądu, pod warunkiem, że osiągnięte zostaną cele przeglądu.

Załączniki

1. Wyjaśnienie najważniejszych pojęć

Poniżej zamieszczono wyjaśnienia najważniejszych pojęć występujących w niniejszym dokumencie. W celu ułatwienia korzystania z publikacji obcojęzycznych uwzględnione zostały angielskie nazwy.

Adekwatność (ang. <i>relevance</i>)	Kryterium odnoszące się do zgodności bądź odpowiedniości zastosowanych instrumentów interwencji publicznej dla realizacji celów polityki publicznej w danym obszarze.
Baza wydatkowa (ang. <i>baseline spending</i>)	Suma wydatków przeznaczanych na realizację poszczególnych polityk publicznych przy założeniu kontynuowania ich realizacji w kolejnych latach, bez dokonywania zmian poszczególnych parametrów tej polityki (w oparciu o niezmienny kurs tej polityki, <i>no-policy-change</i>).
Budżet państwa w układzie zadaniowym (ang. <i>Performance budget</i>)	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.
Cel (ang. <i>objective</i>)	Cel odzwierciedla stan, który państwo zamierza osiągnąć wydatkując środki publiczne.
Celowość (ang. <i>efficacy</i>)	W przeglądach wydatków kryterium oceny dotyczące zasadności podejmowania interwencji publicznej w danym obszarze działalności państwa, a co za tym idzie – zasadności ponoszenia wydatków publicznych na realizację polityk publicznych i finansowanie instrumentów tej polityki.
Efektywność (ang. <i>efficiency</i>)	Kryterium pozwalające ocenić stopień ekonomiczności działania: działania są efektywne, jeżeli zapewniają zachowanie najlepszej możliwej relacji pomiędzy ponoszonymi nakładami a osiąganymi efektami. W przeglądach wydatków kryterium oceny relacji między osiągniętymi efektami a wykorzystanymi zasobami, w tym przypadku finansowymi (wydatkami publicznymi).

Funkcja (ang. <i>function</i>)	Najwyższa jednostka klasyfikacyjna w budżecie w układzie zadaniowym oznaczająca poszczególne obszary działalności państwa.
Grupa robocza (ang. <i>Working group</i>)	Grupa wyznaczona przez Komitet Sterujący, w skład której wchodzi pracownicy Ministerstwa Finansów, pracownicy ministerstwa realizującego politykę publiczną w obszarze podlegającym przeglądowi, fakultatywnie pracownicy Kancelarii Prezesa Rady Ministrów oraz ewentualnie eksperci zewnętrzni; do zadań grupy roboczej należy przeprowadzenie przeglądu oraz sformułowanie wniosków i rekomendacji.
Horyzontalny przegląd wydatków (ang. <i>horizontal spending review</i>)	Przegląd wydatków, w ramach którego analizowane są procesy realizowane przez wielu dysponentów środków publicznych (np. zamówienia publiczne, wykorzystywanie technik informatycznych do realizacji zadań itp.).
Komitet Sterujący (ang. <i>Steering Committee</i>)	Organ opiniodawczo-doradczy Ministra Finansów w sprawach przeglądów wydatków publicznych; przewodniczącym Komitetu Sterującego jest członek Kierownictwa Ministerstwa Finansów nadzorujący Departament Polityki Wydatkowej, a w jego skład wchodzi również sekretarz stanu lub podsekretarz stanu w ministerstwie właściwym ze względu na obszar, którego dotyczy przegląd wydatków oraz fakultatywnie przedstawiciel Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.
Kompleksowy przegląd wydatków (ang. <i>comprehensive spending review</i>)	Przegląd wydatków stosowany z reguły w przypadku konieczności przeprowadzenia głębokich zmian w poziomie i strukturze całości wydatków publicznych (np. w okresie kryzysu); kompleksowy charakter przeglądu nie oznacza jednak, że przeglądowi poddawane są wszystkie wydatki publiczne.
Operacyjny (taktyczny) przegląd wydatków (ang. <i>tactical spending review, efficiency spending review</i>)	Przegląd wydatków, którego celem jest identyfikacja oszczędności w efekcie zwiększenia efektywności wydatkowania środków publicznych (tj. np. zwiększenia ilości lub podniesienia jakości usług publicznych przy niezmiennym poziomie finansowania); operacyjny przegląd wydatków nie obejmuje analizy celowości interwencji publicznej i skuteczności jej instrumentów.
Oszczędność (ang. <i>economy</i>)	Kryterium odnoszące się do kosztów realizacji zadań: działania są podejmowane w sposób oszczędny, jeżeli zapewniają uzyskiwanie efektów odpowiedniej jakości po najniższym możliwym koszcie.
Program przeglądu wydatków (ang. <i>Terms of reference</i>)	Dokument określający cele przeglądu wydatków, a także zestaw narzędzi, w tym pytań badawczych, odnoszących się do celów i efektów interwencji publicznej oraz wydatków ze środków publicznych na realizację polityki publicznej w obszarze podlegającym przeglądowi; program przeglądu

wydatków przyjmowany jest przez Komitet Sterujący.

Przestrzeń fiskalna
(ang. *fiscal space*)

Różnica pomiędzy sumą wydatków możliwych do sfinansowania (w Polsce w ramach limitu określonego zgodnie z art. 112aa ustawy o finansach publicznych) a sumą wydatków przeznaczanych na realizację aktualnych programów i polityk publicznych (baza wydatkowa) przy założeniu ich kontynuowania bez zmiany podstawowych parametrów wpływających na poziom tych wydatków (w oparciu o niezmienny kurs tej polityki, *no-policy-change*).

Przestrzeń fiskalna może mieć charakter dodatni (kiedy baza wydatkowa jest niższa od limitu wydatków) lub ujemny (kiedy baza wydatkowa jest wyższa od limitu wydatków) – w tym drugim przypadku *de facto* brak jest przestrzeni fiskalnej i konieczne są odpowiednie działania dostosowawcze (cięcia wydatków, co najmniej do poziomu limitu wydatków, lub głębsze, w przypadku konieczności stworzenia przestrzeni na nowe kategorie wydatków).

Selektywny przegląd wydatków
(ang. *selective spending review*)

Tematycznie ukierunkowany przegląd wydatków, którego zakres jest ograniczony, np. do wydatków na określony obszar działalności państwa, politykę publiczną itp.

Skuteczność
(ang. *effectiveness*)

Kryterium odnoszące się do stopnia osiągnięcia zamierzonych celów. Działania są skuteczne, jeżeli prowadzą do osiągnięcia zamierzonego celu, z uwzględnieniem obowiązujących ram prawnych oraz finansowych. W przeglądach wydatków kryterium oceny dotyczące stopnia osiągania celów polityk publicznych lub instrumentów realizacji tych polityk, w efekcie wydatkowania środków publicznych.

Strategiczny przegląd wydatków
(ang. *strategic spending review, strategic and efficiency spending review*)

Przegląd wydatków, którego celem jest zarówno identyfikacja oszczędności wynikających z podniesienia efektywności wydatkowania środków publicznych (tj. np. zwiększenia ilości lub podniesienia jakości usług publicznych przy niezmiennym poziomie finansowania), jak i analiza celowości interwencji publicznej i skuteczności jej instrumentów.

Wydajność
(ang. *efficiency*)

Wydajność to ekonomiczna miara efektywności odnosząca wielkość produkcji (efektu) do wielkości zasobów użytych do jej (jego) wytworzenia.

Wydatki na nowe polityki i programy
(ang. *new spending proposals*)

Inne niż wynikające z aktualnych polityk publicznych propozycje wydatków, zgłaszane przez poszczególnych ministrów; nowe kategorie wydatków w kolejnych latach wliczane są do bazy wydatkowej.

2. Sekwencja zdarzeń w standardowym przeglądzie wydatków publicznych

1. Strukturyzacja w ramach Ministerstwa Finansów:

- identyfikacja i wstępne określenie obszaru / tematu przeglądu wydatków
- wstępny przegląd literatury, dostępnych raportów, opracowań, analiz, raportów, wyników kontroli, audytów – na temat polityki państwa w rozważanym obszarze
- wstępna analiza dokumentów programowych państwa dotyczących rozważanego obszaru / tematu
- identyfikacja problemów, potrzeb i wyzwań oraz celów polityki publicznej w rozważanym obszarze
- identyfikacja instrumentów interwencji publicznej w rozważanym obszarze
- wstępna analiza sposobu realizacji i poziomu oraz źródeł finansowania zadań publicznych w danym obszarze (przybliżenie zakresu przedmiotowego przeglądu)
- przegląd dostępnych danych, w szczególności dotyczących poziomu wydatków publicznych w ramach poszczególnych instrumentów finansowych oraz danych o ich skuteczności i efektywności; identyfikacja braków informacyjnych i identyfikacja możliwości ich uzupełnienia
- sporządzenie dokumentu roboczego (fiszki) dotyczącego proponowanego przeglądu, określającego temat, cel i zakres przeglądu oraz zwięzłe podsumowanie zgromadzonych informacji; sporządzenie wstępnego projektu programu przeglądu jako podstawy do dyskusji z ministerstwem właściwym ze względu na obszar objęty przeglądem

2. Strukturyzacja we współpracy z ministerstwem właściwym ze względu na obszar objęty przeglądem:

- porównanie wstępnych założeń Ministerstwa Finansów i potrzeb ministerstwa wydatkowego, omówienie wstępnego projektu programu przeglądu w zakresie tematu, celu, narzędzi i pytań badawczych, źródeł danych itp.
- wypracowanie modelu przeprowadzenia badania
- przygotowanie, o ile jest to potrzebne, wstępnych wersji narzędzi do przeprowadzenia badania (określenie infrastruktury technicznej pod badania, pilotaż kwestionariuszy do badań ilościowych i scenariuszy wywiadów do badań jakościowych)
- ocena i poprawa narzędzi badawczych
- przygotowanie projektu programu przeglądu i uzgodnienie go z ministerstwem wydatkowym
- zaakceptowanie programu przeglądu przez Komitet Sterujący i wyznaczenie Grupy roboczej

3. Prace Grupy roboczej – analiza i ocena poziomu wydatkowania i instrumentów finansowania w obszarze objętym przeglądem:

- wskazanie przez dyrektora Departamentu Polityki Wydatkowej pracownika kierującego pracami Grupy roboczej
- przyjęcie harmonogramu prac i podział zadań pomiędzy członków Grupy roboczej
- organizacja prac (w tym, o ile jest to potrzebne, dodatkowy przegląd literatury, organizacja badań ilościowych, umówienie IDI¹⁰, FGI¹¹ itd.)
- weryfikacja i analiza danych – triangulacja, panel ekspertów / analiza delficka
- ocena – przygotowanie propozycji rekomendacji i wniosków przy uwzględnieniu ich realności
- uzgodnienie rekomendacji i wniosków – modyfikacja lub decyzja o zamieszczeniu odrębnych zestawów wniosków i rekomendacji w raporcie
- przygotowanie projektu raportu

4. Przyjęcie raportu Grupy roboczej przez Komitet Sterujący oraz zatwierdzenie wniosków i rekomendacji z przeglądu

- ocena przez Sekretarza Komitetu Sterującego zgodności raportu z zatwierdzonym programem przeglądu
- przyjęcie raportu przez Komitet Sterujący oraz zatwierdzenie wniosków i rekomendacji, ewentualne sformułowanie własnych wniosków i rekomendacji (w przypadku konieczności uzupełnienia raportu – powrót do pkt 3)
- w przypadku przeglądów dotyczących obszarów o strategicznym znaczeniu dla bezpieczeństwa lub obronności albo raportów zawierających informacje, do których dostęp podlega ograniczeniu w zakresie i na zasadach określonych w przepisach o ochronie informacji niejawnych oraz o ochronie innych tajemnic ustawowo chronionych – decyzja Komitetu Sterującego o sposobie i zakresie prezentacji wyników przeglądu
- przygotowanie raportu uwzględniającego ustalenia Komitetu Sterującego

5. Upowszechnianie wyników

- publikacja wyników przeglądu, w tym raportu i / lub streszczenia z najważniejszymi wnioskami i rekomendacjami

6. Monitorowanie wdrożenia rekomendacji

¹⁰ Indywidualny Wywiad Pogłębiony (ang. individual in-dept interview)

¹¹ Zogniskowany Wywiad Grupowy (ang. focus group interview)

3. Podstawowe publikacje o przeglądach wydatków publicznych

1. European Commission (2014), Public Spending Reviews: design, conduct, implementation, Economic Papers 525, lipiec 2014 r.;
http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2014/pdf/ecp525_en.pdf
2. OECD (2011), *Typology and implementation of spending reviews. Discussion paper*, OECD Senior Budget Officials Network on Performance and Results, 7th Annual Meeting, 9-10 listopad 2011 r., Paryż, GOV/PGC/SBO(2011)9;
[http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/SBO\(2011\)9&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/SBO(2011)9&docLanguage=En)
3. OECD (2012), *Budgeting levers, strategic agility and the use of performance budgeting*, 8th Annual Meeting on Performance and Results, 26-27 listopada 2012 r., Paryż, GOV/PGC/SBO(2012)10;
[http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/SBO\(2012\)10&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/SBO(2012)10&docLanguage=En)
4. OECD (2013), *Spending reviews*, 3rd Annual Meeting of OECD Senior Budget Officials, 3-4 czerwca 2013 r., Paryż, GOV/PGC/SBO(2013)6;
[http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/SBO\(2013\)6&doclanguage=en](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/SBO(2013)6&doclanguage=en)
5. OECD (2015), *Achieving Public Sector Agility at Times of Fiscal Consolidation*, OECD Public Governance Reviews;
http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/achieving-public-sector-agility-at-times-of-fiscal-consolidation_9789264206267-en#page1
6. OECD (2015), *Budget reform before and after the global financial crisis*, 36th Annual OECD Senior Budget Officials Meeting, 11-12 czerwca 2015 r., Rzym, GOV/PGC/SBO(2015)7
[http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/SBO\(2015\)7&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/SBO(2015)7&docLanguage=En)
7. OECD (2015), *Building on Basics, Value for Money in Government*, OECD Publishing, Paris
http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/building-on-basics_9789264235052-en#