

Ministerstwo Finansów

**Informacja dotycząca wyjazdu studyjnego
przedstawicieli Ministerstwa Finansów do Wielkiej Brytanii,
realizowanego jako szkolenie:**

Wzorce budżetów zadaniowych, rozwiązania zagraniczne na przykładzie Wielkiej Brytanii

WARSZAWA 2009



PROJEKT WSPÓŁFINANSOWANY PRZEZ UNIĘ
EUROPEJSKĄ Z EUROPEJSKIEGO FUNDUSZU
SPOŁECZNEGO W RAMACH PROGRAMU
OPERACYJNEGO KAPITAŁ LUDZKI



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



Informacja dotycząca wyjazdu studyjnego przedstawicieli Ministerstwa Finansów do Wielkiej Brytanii (Londyn), realizowanego jako szkolenie: *Wzorce budżetów zadaniowych, rozwiązania zagraniczne na przykładzie Wielkiej Brytanii,*

organizowanego przez *Europejski Instytut Administracji Publicznej (EIPA)–Antenna w Warszawie, współfinansowanego z Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, Europejskiego Funduszu Społecznego*

1. Ogólna informacja o wizycie studyjnej i jej programie.

Wizyta studyjna w Wielkiej Brytanii, pod nazwą *Wzorce budżetów zadaniowych, rozwiązania zagraniczne na przykładzie Wielkiej Brytanii*, objęta tzw. Grupę Koordynacyjną – reprezentującą kierownictwo i pracowników Ministerstwa Finansów, bezpośrednio zaangażowanych w proces opracowywania metodyki oraz wdrażania budżetu zadaniowego w Polsce. Wizyta ta, była zrealizowana w ramach projektu mającego na celu przygotowanie polskiej administracji rządowej do wdrożenia budżetu zadaniowego w Polsce, współfinansowanego w ramach działania V. *Dobre Rządzenie, Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, Europejskiego Funduszu Społecznego.*

Wizyta została zrealizowana pomiędzy 13 a 17 lipca 2009 r. W trakcie sesji wyjazdowej przewidziano prezentacje dotyczące doświadczeń Wielkiej Brytanii we wdrażaniu budżetu zorientowanego na rezultaty (*Performance Budgeting*), realizowanym w tym kraju – od 1998 r. – poprzez instytucję systemu finansów publicznych, zwaną *Public Service Agreement* (dalej jako – PSA), które można przetłumaczyć jako „*Umowy o Świadczenia Publiczne*”, opartą na okresowych Przeglądach Wydatków (tzw. *Spending review*). Problematykę tę, omówiono w bardzo szerokim kontekście: od genezy i przestanków wdrożenia tej instytucji przedsięwzięcia, jej zreformowania w 2007 r., przedstawiono zasady metodologiczne budżetowania zadaniowego (stanowienie celów oraz mierników). Omówiono ponadto przykładowe PSA (dotyczące resortu zdrowia a także transportu). Zaprezentowano także szczególnie ciekawe rozwiązania w zakresie koordynacji procesu budżetowania zadaniowego, ze szczególnym uwzględnieniem koordynacji wypełniania priorytetów rządu

W trakcie wizyty polska delegacja odbyła szereg spotkań z przedstawicielami brytyjskiej administracji odpowiedzialnymi za opracowywanie oraz wykonywanie i sprawozdawczość budżetu zadaniowego (*HM Treasury, Ministerstwa Zdrowia, Ministerstwa Transportu*), pracownikami Najwyższego Biura Audytorstwa (dalej jako - NAO) wykonującymi ewaluację polityk publicznych oraz audyty efektywnościowe, przedstawicielem Agencji Modernizacji i Rozwoju - IDeA (zajmującej się m.in. problematyką zarządzania finansami władz lokalnych) a także z ekspertami zajmującymi się problematyką reformowania finansów publicznych.

Tabela 1.1. Podczas szkoleń w dniach 13 lipca – 17 lipca 2009 r. realizowany był program, opierający się na szczegółowych, następujących blokach tematycznych:

<p>1.Roundtable Talk – Użycie danych efektywnościowych w celu wspomaganie decyzji budżetowych (sposób określania celów oraz zasady formułowania mierników)</p> <p>Uczestnicy debaty:</p> <p>Pan Dirk – Jan Kraan, OECD - Public Governance and Territorial Development Directorate Budgeting and Public Expenditures Division (Using performance data to inform budgetary decisions)</p> <p>Pan Bill Dorotinsky, The World Bank, Global expert team (Performance&Budgeting)</p>
<p>2. Wprowadzenie do programu wizyty studyjnej. Prezentacja systemu politycznego Wielkiej Brytanii, rola i zadania poszczególnych instytucji, w których zaplanowano wizyty podczas szkolenia</p> <p>Pan Michael Burnett, EIPA Maastricht oraz Pani dr Miriam Allam, EIPA Warszawa</p>
<p>1. Harmonogram wdrożenia reform oraz budżetu zadaniowego (Prime Minister’s Strategy Unit)</p> <p>Pan Benn Jupp, Deputy Director,</p>
<p>3. Metody kontroli realizacji założonych celów, (National Audit Office)</p> <p>Pani Elena Bechberger, Head of methods and innovation, Value for Money Team</p>
<p>4. Spotkanie dotyczące implementacji oraz funkcjonowania budżetu zadaniowego oraz kontroli założonych celów</p> <p>(HM Treasury, Prime Minister’s Delivery Unit)</p> <p>Pani Kate Josephs i Pani Alison Wedges, HM Treasury Prime Minister’s Delivery Unit</p>
<p>5. Spotkanie dotyczące sposobu określania celów i zasad formułowania mierników w budżecie zadaniowym</p> <p>(HM Treasury, Department of Health, Department for Transport)</p> <p>Pan Raghuv Bhasin, Department of Health (PSA 18)</p> <p>Pan Ben Ridehalgh, Department for Transport (PSA 5)</p>
<p>6. Spotkanie dotyczące funkcjonowania PSA w aspekcie działalności władz lokalnych (Improvement and Development Agency for Local Government – IDEa)</p> <p>Pan Lee Digins – National Adviser</p>

2. Przeglądy wydatków (Comprehensive/Spending Reviews) oraz Umowy o Świadczenia Publiczne (PSA), jako budżet zadaniowy Wielkiej Brytanii.

2.1. Geneza systemu brytyjskiego budżetu zadaniowego.

Przyczynami wprowadzenia budżetu zadaniowego w Wielkiej Brytanii była potrzeba realizacji postulatów opinii publicznej oraz środowisk eksperckich a także akademickich, które odnosiłyby się do wprowadzenia zmian polegających na:

- 1) zreorientowaniu sposobu zarządzania resortami przez ministrów, tak aby w pierwszym rządzie uwzględniane były cele, które mają być realizowane za pomocą wydatkowania środków publicznych
- 2) zapewnienie, iż rząd nie będzie nadmiernie powiększał deficytu sektora finansów publicznych
- 3) promocji zasady „wartość za pieniądź” (*value for money*), polegającej na uzyskiwaniu jak najlepszych realnych efektów końcowych (*outcomes*) wydatkowania środków publicznych (efektywność i skuteczność) w odniesieniu do poniesionych wydatków (*resources*, wyrażonych w GBP),
- 4) wieloletniej perspektywy planowania wydatków publicznych...
- 5) ...przy jednoczesnym jak największym poziomem elastyczności w zarządzaniu tymi wydatkami przez resorty.

Dodatkowym impulsem do wprowadzenia takiej modernizacji finansów publicznych była zmiana rządu (dojście do władzy w 1997 r. Labour Party, na czele z Premierem Tony'm Blair'em), a także modyfikacja sposobu zarządzania politykami państwa, poprzez silniejsze zaakcentowanie potrzeby osiągnięcia rezultatów wynikających z najważniejszych priorytetów rządu.

Już na początku rozwoju brytyjskiego systemu budżetu zadaniowego wykształciły się więc te jego elementy, które aktualnie w Wielkiej Brytanii postrzegane są jako te cechy będące jego największymi zaletami, a więc: publiczne ogłaszanie przez rząd wieloletnich priorytetów wydatkowania środków publicznych oraz zwiększenie odpowiedzialności rządu za wynik realizowanych polityk wobec elektoratu oraz Parlamentu.

Ponadto, już na początku reformy ustalono, iż wdrażany system budżetu zadaniowego Wielkiej Brytanii nie będzie miał charakteru budżetu zadaniowego typu *direct/formula - Performance Budgeting* (tj. budżetu zadaniowego - ustalającego bezpośrednio przełożenia wyników wykonania budżetu, na późniejsze decyzje o alokacji środków budżetowych), ale będzie on zorientowany na dostarczanie informacji o efektywności (tj. będzie to typ budżetu zadaniowego tzw. *Performance-informed budgeting* - opracowywany na rzecz wspomaganie procesu projektowania budżetu).

2.2. Przegląd wydatków publicznych (Spending review).

Niedługo po zmianie gabinetu, w 1998 r. opracowano pierwszy tzw. *Przegląd Wydatków (Spending Review – dalej jako SR)*, wydany wtedy jako *Całościowy Przegląd Wydatków (Comprehensive Spending Review – CSR)*, który był dokumentem o charakterze programowym, odnoszącym się do wszystkich polityk państwa - wyznaczającym cele strategiczne (priorytety) dla rządu, a także trzyletnie plany limitów środków dla poszczególnych resortów (*Departmental Expenditure Limits - forecast*), wraz z wyszczególnieniem wykazu Umów Świadczeń Publicznych – *Public Service Agreement (PSA)*¹.

W 1998 r. ustalono (reguła ta obowiązuje do chwili obecnej), iż przegląd wydatków w postaci opracowania dokumentu SR będzie dokonywany co dwa lata. Oddzielono również prezentację wydatków bieżących od inwestycyjnych. Dokument ten, sporządzany jest w ujęciu trzyletnim (jeden rok jest powtarzany z poprzedniego okresu SR – tzw. *overlapping year*) i wyznacza strategiczne cele dla poszczególnych resortów - zamieszczone w *Spending review*, wyrażone w postaci umów PSA. Umieszczenie umów w SR stanowią obligatoryjne zobowiązanie wobec mających je wykonywać instytucji.

2.3. Umowy o Świadczenia Publiczne – Public Service Agreement (PSA).

Praktyczne stosowanie budżetu zadaniowego w Wielkiej Brytanii wiąże się z – powiązaną z SR - instytucją *Public Service Agreement (PSA)*, tj. porozumieniami dotyczącymi świadczeń administracji publicznej wobec obywateli. Procedura sporządzenia projektów tych porozumień jest w głównej mierze koordynowana przez HM Treasury (Ministerstwo Finansów), które bierze aktywny udział w wyznaczaniu kierunków działań oraz ustalaniu wymagań efektywnościowych oraz sprawnościowych w nich zawartych (priorytety, cele strategiczne oraz operacyjne) dla poszczególnych resortów.

Celem instytucji PSA jest bowiem zwiększenie odpowiedzialności realizujących poszczególne zadania publiczne, a także zaopatrzenie zarządzających tymi zadaniami w wieloletnie limity wydatków na realizację tych działań, jak też zapewnienie większej elastyczności menedżerskiej w gospodarowaniu środkami obliczonymi na realizację celów.

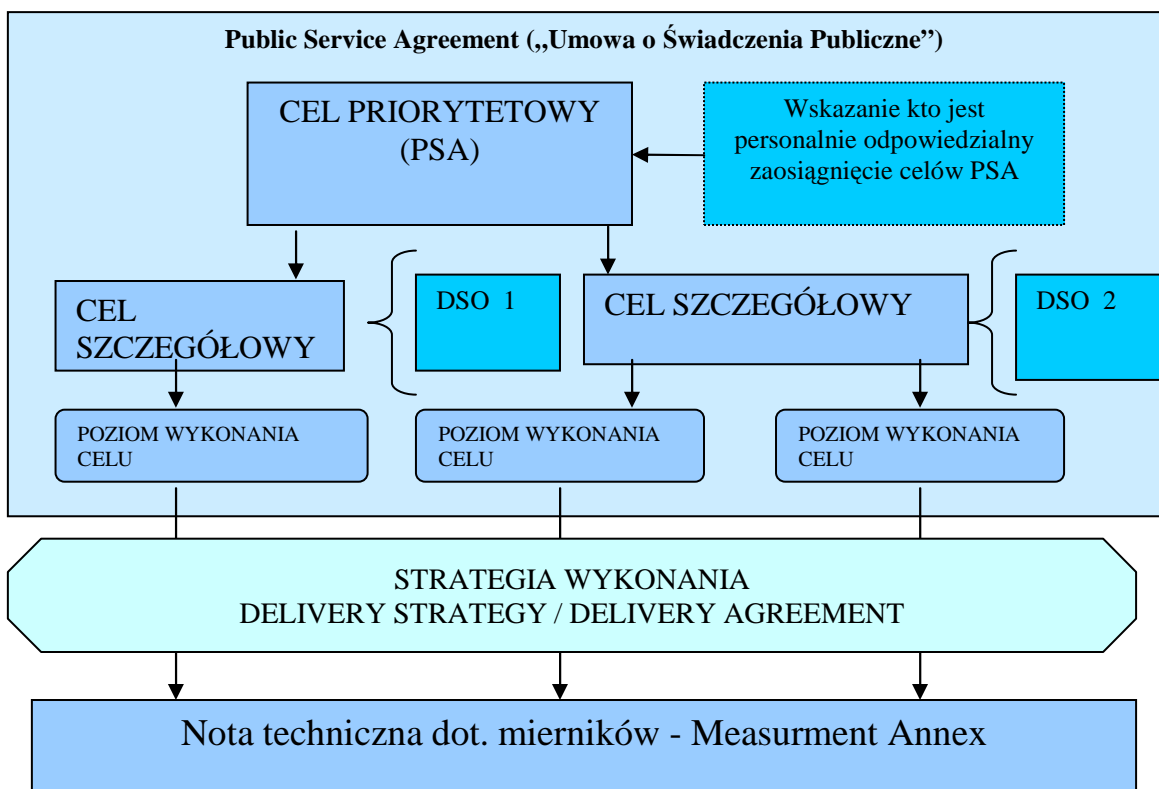
Mimo, iż założenia oraz struktura PSA zmieniały się w sposób znaczący od 2008 r., na skutek działań mających na celu udoskonalanie rozwiązań, które określały ich sposób funkcjonowania, można zauważyć, iż zasadnicze elementy tego narzędzia zarządzania finansami publicznymi pozostały niezmienione. Oprócz identyfikacji obszaru wyznaczającego zakres celów

¹ Należy pokreślić, iż plany DEL's, zawartych w SR nie mają charakteru prawnie wiążącego, nie są też przyjmowane w trakcie procedury parlamentarnej. Wydatki prawnie wiążące na dany rok budżetowy przyjmowane są podczas corocznej procedury określania limitów wydatków dla poszczególnych Departamentów (resortów). Jednakże, podczas tej procedury rocznej, resorty muszą uwzględnić w dokumentach planistycznych, przedkładanych pod głosowanie Parlamentu, swoje planowane limity trzyletnie ustalone w *Spending Review*. Jednocześnie, w ramach tego okresu trzyletniego przewidziana jest elastyczność planowania wydatków rocznych - ogólny limit określony w SR może być realizowany w poszczególnych latach budżetowych („*zasada elastyczności końca roku*”).

oraz działań danego PSA (od 2007 r. istnieją tzw. *cross-governmental* PSA, które włączają w zakres działań jednego PSA – a nawet w zakres poszczególnych celów PSA - wiele instytucji, przy wyznaczeniu instytucji wiodącej, co zapewnia lepszą synergię działań poszczególnych resortów), a także mierników zorientowanych na rezultaty, do PSA dołączona jest (i razem z nim publikowany tzw. *measurment anex*, zawierający szczegółowe objaśnienia/plany resortu co do sposobu monitorowania oraz ewaluacji tych mierników (każdy miernik zaopatrzony jest w wyczerpujący komentarz).

Ponadto dla każdego PSA sporządzana jest szczegółowa strategia wykonania – tzw. *delivery agreement* (do 2007 *delivery strategy*), opracowywane przy współudziale każdej z instytucji, która są odpowiedzialne za realizację danej PSA (początkowo dokumenty tzw. *Delivery strategy* nie były publikowane oficjalnie razem z PSA i miały charakter dokumentu o charakterze służbowym). Publikacja DA jest obowiązkowa w ramach każdego z PSA. Strategie takie zawierają szczegółowe cele, określa sposób i środki działania, mierniki, dokonuje podziału odpowiedzialności pomiędzy poszczególne instytucje.

Schemat 1. Aktualna matryca modelu PSA:



Źródło: HM Treasury, OECD.

Delivery agreement pomaga zrozumieć co wspomaga oraz stymuluje efekty osiągane na każdym z ogniw systemu ich wytwarzania. Opracowanie DA wymaga analizy, która polega na identyfikacji silnych/słabych stron w ogólnych oraz szczegółowych interwencjach państwa w danym obszarze rządzenia, a także dokładnym zrozumieniu zakresu indywidualnego wkładu

każdej z instytucji w proces realizacji PSA (zapewnianie rezultatu), które wymagają m.in. :

- 1) Wyjaśnienia przejrzystości przedmiotu rezultatów jakie mają być osiągnane poprzez PSA,
- 2) Precyzyjnej identyfikacji grup docelowych beneficjentów rezultatów (również w odniesieniu do grup odbiorców tzw. „niechętnych” („*reluctant customer groups*”) – np. sprawców przestępstw w odniesieniu do zapewnienia sprawnego funkcjonowania systemu karnego),
- 3) Rozpoznania jednostek wspomagających wykonanie (*delivery partners*), które będą miały istotny wpływ na wypełnienie zobowiązań – tj. sukces w realizacji danego PSA,
- 4) Zrozumienia informacji o rodzaju oraz naturze powiązań pomiędzy grupami beneficjentów oraz dostawcami usług publicznych w łańcuchu zaopatrywania w te usługi, a także jak te powiązania stymulują osiągnięcie założonych efektów.

Dodatkowo, z uwagi na międzyresortowy charakter PSA, dla każdego z resortów sporządzane są osobne dokumenty tzw. *Departmental Strategic Objectives* (dalej jako - DSO), w których zawarte są wszystkie zadania/szczegółowe cele strategiczne przewidziane dla danego resortu. Cele te - umieszczane są – odpowiednio do zakresu tematycznego - w ramach poszczególnych PSA (np. resort Transportu posiada cztery DSO, ale w ramach PSA 5 *Zapewnić niezawodne oraz efektywne połączenia transportowe, które wspierają wzrost gospodarczy*,. umieszczony jest tylko DSO nr 1, natomiast – przykładowo – w PSA 27 (dotyczącym ochrony środowiska) umieszczone są cele zawarte w DSO 2, wyznaczone dla tego ministerstwa (umowa ta bowiem dotyczy ochrony – m.in. ograniczenie emisji dwutlenku węgla).

3. Cele brytyjskiego budżetu zadaniowego (SR i PSA) – rodzaje, procedura opracowywania oraz odpowiedzialność za ich osiągnięcie.

3.1. Ewolucja zadaniowego planowania celów budżetu zadaniowego w WB. Według definicji NAO „Cele zawarte w *Public Service Agreement (PSA)* ujmują najważniejsze założenia strategiczne państwa, jakie mają być osiągnięte w danym okresie czasu, odzwierciedlają zamierzenia rządu co do poziomu realizacji kluczowych polityk publicznych, a ponadto odpowiadają one średnio oraz długookresowym społecznym, ekonomicznym oraz środowiskowym rezultatom do osiągnięcia których zmierza rząd” (raport NAO, *Cele2006*).

Pierwszy przegląd wydatków (SR) sporządzony w 1998 r.. wyznaczał ok. 600. szczegółowych celów dla całego rządu, które miały być osiągnięte przez poszczególne resorty w trakcie realizacji PSA, przy czym większość rezultatów tych celów miało mieć charakter produktowy. W trakcie doskonalenia

systemu liczba celów szczegółowych, zawierających w swej treści poziom wykonania produktowego stopniowo się zmniejszała (odpowiednio – w SR 2000 było to już 160, w SR 2002 –130, w SR 2004 –110), aż do zredukowania tych celów, tak, iż głównymi celami stały się 30. PSA, które dążą do uzyskania rezultatów mających charakter oddziaływania, zawierając w swych ramach kilkanaście celów szczegółowych (objectives).

Schemat 2. Przykład struktury celów na podstawie obowiązujących PSA (Źródło: PMDU) – wg 5 filarów – osi strategicznych.

Umowy o Świadczenia Publiczne (PSA)

Struktura budżetu zadaniowego Wielkiej Brytanii na lata 2008 – 2011

1. Uczciwość oraz równe szanse dla wszystkich **(PSA 9-11 & 14-16)**

- zmniejszyć o połowę liczbę dzieci żyjących w ubóstwie, na drodze do pełnego wyeliminowania ubóstwa dzieci do 2020 r.
- zwiększyć edukacyjne osiągnięcia dzieci oraz młodzieży
- zmniejszyć różnice pomiędzy osiągnięciami edukacyjnymi dzieci pochodzących ze środowisk ubogich lub pochodzącymi z rodzin zagrożonych wykluczeniem społecznym, a osiągnięciami ich rówieśników
- zwiększyć liczbę dzieci oraz młodzieży mających szczególnie uzdolnienia predysponujące je do osiągnięcia sukcesu
- reakcja na dyskryminację doświadczaną przez osoby z powodu ich płci, rasy, orientacji seksualnej, religii albo wyznania
- zwiększyć udział osób wykluczonych społecznie w ogóle pracujących, posiadających stałe miejsce pobytu, kształcących się etc.

2. Lepsza jakość życia **(PSA 12,13, 17-19 & 22)**

- poprawić zdrowie oraz poziom życia dzieci oraz młodzieży
- poprawić bezpieczeństwo dzieci i młodzieży
- ograniczenie ubóstwa i promocja większej niezależności i dobrobytu w życiu osób w starszym wieku
- poprawa zdrowia i dobrej kondycji (wellbeing) dla wszystkich
- zapewnić lepszą opiekę zdrowotną dla wszystkich
- zapewnić sprawną oraz skuteczną organizację Igrzysk Olimpijskich oraz Para- olimpijskich
- umożliwienie dzieciom oraz młodzieży wzięcie udziału w zajęciach WF, na odpowiednio wysokim poziomie a także zachęcenie ich do uprawiania sportu

3. Silniejsze społeczności lokalne **(PSA 21& 23-26)**

- budowanie bardziej spójnych, wzmocnionych i aktywnych społeczności lokalnych
- zapewnienie większego bezpieczeństwa społecznościom lokalnym
- zapewnienie bardziej efektywnego, przejrzystego oraz odpowiedzialnego systemu sądownictwa karnego w kontekście interesów prawnych ofiar przestępstw oraz całego społeczeństwa
- dążenie do wyeliminowania przypadków przemocy powodowanej przez alkohol oraz narkotyki
- zredukowanie ryzyka wystąpienia zamachów terrorystycznych

4. Bardziej bezpieczny, sprawiedliwy i ekologicznie zrównoważony świat **(PSA 27-30)**

- przewodnictwo w światowych staraniach o uniknięcie niebezpiecznych zmian klimatycznych
- zapewnienie zdrowego środowiska naturalnego w stanie obecnym, a także na przyszłość
- zredukowanie ubóstwa w krajach biednych poprzez szybki postęp w kierunku osiągnięcia celów – Millennium Development Goals
- ograniczenie skutków konfliktów poprzez zaangażowanie się UK na arenie międzynarodowej

Pomóc społeczeństwu oraz przedsiębiorcom poradzić sobie z recesją w sposób jak najszybszy i skuteczny, poprzez działania mające osiągnąć długo-terminowy wzrost gospodarczy oraz dobrobyt (PSA nr 1- 8 & 20)

Zapewnić środki za pośrednictwem Narodowej Rady Gospodarczej, aby pomóc społeczeństwu oraz przedsiębiorcom przezwyciężyć okres osłabienia gospodarczego wcześniej i w sposób przynoszący jak najmniej strat, włączając w to pakiety dotyczące: pomocy zagrożonym utratą możliwości spłaty kredytów, pomocy w doksztalcaniu zawodowym, wsparciu przedsiębiorstw w uzyskaniu dostępu do kapitału, a także pomoc dla bezrobotnych.

- wzrost produktywności gospodarki brytyjskiej
- poprawa umiejętności zawodowych społeczeństwa
- zapewnienie kontrolowanej, uczciwej imigracji do kraju, tak aby zapewnić jej integrację, a także wesprzeć wzrost ekonomiczny
- poprawić efektywność gospodarczą we wszystkich regionach i zredukować nierówności w stopie wzrostu poszczególnych regionów
- maksymalizacja możliwości zatrudnienia dla wszystkich obywateli
- zapewnienie lepszych warunków mieszkaniowych oraz zdolności społeczeństwa finansowania mieszkania

Zgodnie ze obowiązującymi założeniami, obecny budżet zadaniowy Wielkiej Brytanii posiada 5. osi głównych (*aims* - np. *Lepsza jakość życia*), w ramach których umieszczone są PSA (w tym przypadku PSA 12, 13, 17-19 oraz 22), w nazwie tych zawiera się cel priorytetowy – stanowiący zarazem nazwę danego PSA - *objective* (np. PSA 18. *Poprawa stanu zdrowotnego oraz dobrej kondycji (wellbeing) w całym społeczeństwie*).

Obecnie istnieje 30. celów priorytetowych rządu (a więc zarazem również 30. PSA – zgodnie ze schematem 2.1.), a także - szczegółowe cele strategiczne przyporządkowane do poszczególnych PSA, które wynikają z dokumentów strategicznych rządu (np. w przypadku PSA 18. dotyczy to celów zaczerpniętych z ośmiu dokumentów o charakterze strategicznym oraz programowym), a zarazem z odpowiednich dla zakresu przedmiotowego PSA celów strategicznych resortu zawartych w DSO (*Departmental Strategic Objectives*).

Każdy z PSA posiada kilka mierników (*indicators*), a także poziom wykonania celu (*targets*), przy czym te ostatnie opatrzone są szerokim komentarzem metodologicznym, za pomocą których dąży się do wszechstronnego (a jednocześnie syntetycznego) opisanie rezultatów realizacji celu priorytetowego danego PSA, a zarazem szczegółowych celów operacyjnych.

3. 3. Procedura stanowienia celów budżetu zadaniowego – Spending Review oraz PSA.

Od wprowadzenia budżetu zadaniowego w Wielkiej Brytanii w 1998 r., cele co dwa lata uzgadniane są pomiędzy ministrami, a *HM Treasury*, w ramach procesu opracowywania *Przeglądu Wydatków – Spending Review* lub *Comprehensive Spending Review* (SR lub CSR), co ma szczególne znaczenie w sytuacji, kiedy dany cel jest wprowadzany do SR po raz pierwszy – negocjacja podlega wówczas planowana wielkość środków, za pomocą danej instytucji starać się będzie osiągnąć ten cel. Wybór celów dla umów PSA jest natomiast ustalany na wysokim szczeblu politycznym, a całemu procesowi przewodzi *HM Treasury*, w ścisłym współdziałaniu z resortem odpowiedzialnym za dany obszar działania. Ważną jednostką organizacyjną wzmacniającą w sposób ogólny potencjał planowania strategicznego rządu jest także Wydział Strategii Kancelarii Premiera (*Prime Minister's Strategy Unit* - dalej jako - *PMSU*), a w zakresie szczegółowego doboru kluczowych priorytetów dla PSA – również *PDMU*.

Warto zaznaczyć, iż od 2004 r. podczas stanowienia celów w szerszym stopniu uwzględniany jest czynnik konsultacji społecznych tak, aby w większym stopniu uwzględniana była perspektywa „użytkowników” efektów danej polityki. Postulat ten został szeroko uwzględniony podczas przygotowywania *Spending review 2007*, i jak się podkreśla – będzie dalej poszerzany, jako

posiadający kluczowe znaczenie dla instytucji budżetowania zadaniowego w Wielkiej Brytanii.

Wydział Strategii Kancelarii Premiera (*Prime Minister's Strategy Unit- PMSU*)

Wydział Strategii Kancelarii Premiera (*Prime Minister's Strategy Unit- dalej jako - PMSU*). Powołany w 2002 r. jest jednostką organizacyjną usytuowaną w strukturze Kancelarii Premiera, odpowiedzialną za doradztwo strategiczne Premiera oraz analizy w zakresie wyznaczania priorytetów dla poszczególnych polityk publicznych. Głównymi zadaniami PMSU są: 1) wykonywanie przeglądów obowiązujących strategii ogólnych oraz sektorowych i opiniowanie ich zgodności z priorytetami rządu, 2) wspieranie resortów w opracowywaniu strategii oraz polityk, zorientowanych na rozwój społeczno-gospodarczy, a także wzmacnianie ich umiejętności w zakresie planowania (seminaria, wymiana dobrych praktyk, popularyzowanie metodologii *SWOT* oraz *PESTLE*) 3) opracowywanie standardów w zakresie planowania strategicznego 4) wykonywanie – w miarę potrzeby – tzw. „audytów strategicznych” wybranych, najważniejszych polityk państwa (np. „Strategic audit progress and challenges for the UK”, opublikowany 25 lutego 2005 r.) 5) identyfikacja oraz upowszechnianie poprzez dokumenty o charakterze strategicznym, kluczowych zagadnień oraz wyzwań dla polityki rządu. W zakresie zadań związanych z budżetem zadaniowym *PSMU*, współpracując ze wszystkimi resortami, podejmuje działania na rzecz zapewnienia, iż rząd wypełniania obowiązków wynikających z założonych priorytetów, a także monitoruje i sprawozdaje postępy osiągnięte w zakresie realizacji tych priorytetów. W realizacji swoich zadań *PSMU* ściśle współpracuje z *HM Treasury*.

3.4. Koordynacja działań na rzecz realizacji celów określonych w PSA.

System koordynacji działań na rzecz osiągania celów jest w Wielkiej Brytanii w znacznym stopniu rozbudowany, co poprawia w sposób istotny przepływ informacji oraz poziom współdziałania poszczególnych instytucji oraz resortów. Kluczowe znaczenie ma koordynacja wykonywana przez *HM Treasury*. Ponadto, w każdym z resortów objętych PSA, dla każdego celu wyznaczany jest jeden koordynator w randze sekretarza stanu (*senior official*), który jest personalnie odpowiedzialny za wypełnienie zobowiązań ustalonych w PSA. Koordynator na poziomie departamentu jest wspomagany - w przypadku kiedy zadanie ma charakter międzyresortowy – przez międzyresortową radę wykonawczą (*cross-departmental delivery board*).

Jedną z najważniejszych jednostek koordynujących wykonanie celów budżetu zadaniowego jest także – umieszczona na szczycie Prezesa Rady Ministrów - *Prime Minister's Delivery Unit* (dalej jako – *PMDU*), która w sposób

szczególny odpowiada za uwzględnianie w PSA najważniejszych priorytetów rządu.

Jednostka koordynująca -Prime Minister's Delivery Unit- PDMU

Jednostka koordynująca budżet zadaniowy na szczeblu Prezesa Rady Ministrów (*Prime Minister's Delivery Unit* – dalej jako – PMDU). Została powołana w 2001 r. , w celu monitorowania postępu i wzmocnienia zdolności rządu do należytej realizacji jego kluczowych priorytetów w dziedzinach objętych budżetowaniem zadaniowym. PMDU pełni rolę koordynacyjną – jest kluczowym ogniwem w konstrukcji budżetu zadaniowego w Wielkiej Brytanii. Dlatego też zajmuje specyficzne – odpowiednie do roli jaką pełni - wysokie miejsce w strukturze brytyjskiej administracji. PMDU działa we współpracy z Kancelarią Premiera, a także z HM Treasury (składa im raporty), a także z resortami, dzieląc na równi z HM Treasury, odpowiedzialność za „poprawianie jakości realizacji obowiązków państwa wobec obywateli, poprzez współpracę z resortami w celu wsparcia ich w dążeniach do osiągnięcia celów określonych w PSA, zgodnie z regułami gospodarowania finansami publicznymi”. PMDU koordynuje w szczególności działania międzyresortowe na rzecz osiągnięcia celów wyznaczonych w PSA (ze szczególnym uwzględnieniem na priorytetach - *governments's key priorities*) , monitoruje, ewaluje oraz sprawozdaje sposób wypełniania zobowiązań wobec obywateli zawartych przez rząd oraz resorty w PSA, wspiera resorty w przewyżnianiu istotnych przeszkód w realizacji PSA oraz budowaniu ich zdolności instytucjonalnej do takich działań. PMDU wspomaga również rząd w wyborze kluczowych priorytetów dla PSA. PMDU dzieli się na pięć zespołów o charakterze konsultacyjno-doradczym – cztery Delivery team, a każde z nich zajmują się jednym z najbardziej priorytetowych obszarów polityki rządu (*Delivery Team 1 – Crime/CSJ, Delivery Team 2 Transport, Delivery Team 3 Education, Delivery Team 4 Health*), a także ciało doradcze wspomagające – tzw. Support Team.

Istnieje ponadto możliwość uzgadniania działań oraz rozstrzygnięcia problemów związanych z realizacją celów poszczególnych PSA, na poziomie specjalnych posiedzeń komitetu Rady Ministrów (Cabinet comittee), na forum których, poszczególni ministrowie zobowiązani są co pół roku informować swój komitet o stanie realizacji PSA.

3.5. Sposób oceny realizacji celów zawartych w PSA - mierniki.

Sposób oceny efektywności oraz skuteczności realizacji zadań publicznych ujętych w PSA oparty jest na podziale procesu realizacji tych zadań na następujące – w kolejności - ogniwa: 1) środki (*resources*) wyrażane w kwocie nominalnej pieniężnej (w funtach), 2) wkłady (*inputs*) –tj. praca, materialne składniki majątku, systemy informatyczne, 3) produkty (*outputs*) – tj. finalny przedmiot wytworzony podczas realizacji zadania (np. liczba skutecznie wykonanych zabiegów medycznych lub operacji), 4) rezultaty (*outcomes*) rozumiane jako bezpośredni efekt, lub pośrednie oddziaływanie danego działania – zazwyczaj są to stany rzeczywistości, zdefiniowane poprzez cele do osiągnięcia których zmierzają poszczególne instytucje (np. dłuższy spodziewany okres życia, lepszy stan zdrowia społeczeństwa)². Tak, jak wspomniano powyżej, w miarę wdrażania budżetu zadaniowego niemal całkowicie zreorientowano go na rezultaty (*outcomes*). co nie jest zadaniem łatwym z punktu widzenia monitoringu oraz ewaluacji, ale w sposób jak najbardziej właściwy opisuje rzeczywisty pożądany efekt z punktu widzenia oczekiwań beneficjentów rezultatów PSA.

Przy ocenie często stosuje się (jest to zalecane m.in. przez PMDU) odniesienie do metody analizy kosztowej – tzw. *Value for money*, która pomaga w odpowiedzi na następujące zagadnienia: czy sposób określania kosztów świadczeń publicznych jest prawidłowy oraz zrozumiały, czy decyzje w zakresie zarządzania środkami na realizację PSA są odpowiednie dla zapewnienia efektywnego wykorzystania wydatków (*resources*), a także w jakim stopniu wnioski wynikające z takich analiz odnoszące się do skuteczności oraz „produktywności” wspomagają proces decyzyjny podczas planowania lub wykonywania budżetu.

Mierniki dla PSA 5, Zapewnić niezawodne oraz efektywne połączenia transportowe, które wspierają wzrost gospodarczy:

- 1) Czas podróży na drogach głównych pomiędzy obszarami miejskimi (głównymi miastami),
- 2) Punktualność pociągów na głównych szlakach (połączeniach) kolejowych), mierzona poprzez średni czas opóźnienia, liczony na podstawie dotyczący 10% najgorzej wykonanych przejazdów,
- 3) Poziom pojemności pociągów oraz stopień ich przepiętnienia,
- 4) Średnia stopa zwrotu inwestycji poniesionych na infrastrukturę transportową.

² OECD.

Tak jak powyżej wspomniano, każdy z PSA posiada ograniczoną liczbę mierników, uzgadnianych na najwyższym szczeblu (Cabinet Office, HMS Treasury, resorty) – nie przekraczających liczby 10. na jedną umowę (zazwyczaj 3-5.), które mają w sposób syntetyczny charakteryzować ogólne, najważniejsze rezultaty danej polityki – dając ogólną ocenę jakości zarządzania środkami publicznymi w tym obszarze. Mierniki stanowią część CSR.

Pomiędzy 1998 a 2007 r. nastąpiło zdecydowane ograniczenie liczby mierników (początkowo mierzono stopień osiągnięcia 600. szczegółowych celów – razem dla 35. instytucji, jednakże ilość informacji ograniczyła możliwości ich analizy, a jednocześnie brak było wyróżnienia celów priorytetowych, co powodowało iż system ten nie był wydajny z punktu widzenia planowania strategicznego).

Przy konstruowaniu mierników szczególną uwagę przykładano do tego, aby były one:

- odpowiednie do tego, co dana instytucja chce osiągnąć (*relevant*),
- skonstruowane w sposób nie prowokujący (skłaniający) wykonawcę do generowania efektów/zachowań/postaw przeciwnych do zamierzonych (*avoid perverse incentives*),
- realne do wykonania – musi istnieć możliwość wpływu instytucji wykonującej zadanie na poziom miernika, który mierzy realizację tego zadania (*attributable*),
- poprawnie zdefiniowane , tzn. jasne łatwe do zrozumienia, użycia oraz monitorowania (*well defined*),
- terminowe – tzn. muszą istnieć terminowo publikowane dane dla ich oceny (*timely*),
- wiarygodne – odpowiednie dla ich właściwego użycia zgodnie z celem(*reliable*)
- porównywalne – w kontekście odnoszenia danych do ubiegłych okresów, a także do innych odpowiednich mierników (*comparable*),
- Weryfikowalne, tzn. posiadające udokumentowane podstawy do umożliwiającej późniejsze sprawdzenie obliczenia uzyskanych wyników (*verifiable*).

Podczas prezentowania przewidywanych poziomów wykonania mierników dane umieszcza się na wykresach liniowych obrazujących postęp realizacji zadań za pomocą wykresu tzw. trajektorii, gdzie przewidywane są minimalne oraz maksymalne scenariusze wykonania (również w rozszerzeniu perspektywy długoterminowej, wykraczającej poza okres PSA), a także w połączeniu z linią obrazującą dane obrazujące wykonanie w okresach już zamkniętych.

Warto podkreślić, iż mierniki (planowana wielkość wykonania) są – tak jak cele – przedmiotem obrad rządu podczas opracowywania każdego Spending Review.

Szczegółowy opis techniczny dotyczący każdego z mierników jest publikowany na końcu PSA w postaci noty technicznej - tzw. *measurment annex*, zawierającej szczegółowy komentarz wyjaśniający sposób zbierania danych, źródło, metody obliczania miernika. Innym wartym podkreślenia faktem, jest to, iż we wspomnianej notce, dla każdego miernika wyznacza się wg stanowiska służbowego i nazwy Departamentu oraz komórki organizacyjnej tego Departamentu osobę (*data quality officer*), która jest odpowiedzialna za weryfikację danych dla danego miernika.

3.6. System sprawozdawczości PSA.

System sprawozdawczości PSA jest bardzo rozbudowany, przy czym procedura oraz terminy sprawozdawczości finansowej są oddzielone od sprawozdawczości efektywnościowej. Podstawowa sprawozdawczość efektywnościowa (*full-delivery assessment*) jest wykonywana co sześć miesięcy (dwa razy w roku – jesienią oraz raport roczny – wiosną) i oparta jest ona na samoocenie jednostki odpowiedzialnej za wykonanie zadań wynikających z PSA. Dokument ten, który jest opracowywany przez resort ma charakter ogólny (całościowy) i przedkładany jest pod obrady Parlamentu celem uzyskania opinii i akceptacji. Sporządzane są ponadto (również przez PMDU) regularne szczegółowe raporty dla Premiera, a także dla Ministra Finansów (również na żądanie tych podmiotów), realizowane są także – w miarę potrzeby - częstsze przeglądy dokonywane co kwartał lub każdego miesiąca, a wyniki tych analiz są periodycznie ogłaszane opinii publicznej na stronach internetowych poszczególnych resortów (*Departmental Capability Reviews*).

4. Działania National Audit Office (NAO) na rzecz wspierania zarządzania zorientowanego na rezultaty (audyt efektywnościowy oraz budżet zadaniowy)

4.1. Zadania National Audit Office (NAO).

National Audit Office (NAO) jest niezależnym organem podległym Parlamentowi, którego zadaniem jest kontrola (auditing) organów administracji centralnej (resortów) i pozostałych jednostek sektora publicznego (*non-departmental public bodies*). NAO wykonuje trzy rodzaje audytu: 1) audyt finansowy 2) audyt *Value for money* (VFM), 3) audyt tzw. *Good Governance*. Audyt VFM jest audytem oceniającym gospodarność, efektywność, a także skuteczność wydatkowania środków publicznych.

Każdego roku jest opracowywane około 60 raportów efektywnościowych, które – jak podkreślają przedstawiciele NAO mogą dotyczyć jedynie oceny realizacji poszczególnych polityk, a nie planowania tych polityk – tj. nie mogą odnosić się do rozstrzygnięć o charakterze decyzji politycznych w kwestii wyboru priorytetów rządu w poszczególnych obszarach rządzenia. Audyt *Good governance* dotyczy krótkich raportów efektywnościowych, uwzględniających również aspekt finansowy realizowanych zadań publicznych.

4.2 Audyt efektywnościowy wykonywany przez NAO.

Brytyjski audyt efektywnościowy dostarcza rocznie ok. 60. raportów typu VFM, które są przedkładane do Parlamentu – pod obrady specjalnej Komisji parlamentarnej (*Public Accounts Committee - dalej jako PAC*). Środki wydatkowane na realizację audytów efektywnościowych stanowią ok. 25% całego budżetu NAO, średni koszt jednego audytu tego typu wynosi 280 tys. funtów, a czas jego realizacji wynosi (średnio) 9-12 miesięcy. Przedmiot audytu VFM jest wybierany zarówno metodą top-down, jak również bottom-up – tzn., iż tematy objęte audytem efektywnościowym wybierane są m.in. przez Parlament (poprzez wnioskowanie PAC do NAO o realizację takich audytów), przez samo NAO na podstawie m.in. oceny ryzyka, ale również w odpowiedzi na zapotrzebowanie samych departamentów oraz agencji (ten ostatni rodzaj wnioskodawców audytowych powoduje, iż procedura realizowana przez NAO ma specyficzny charakter – NAO może wskazywać jednostce uchybienia lub błędy w prowadzonej przez nią działalności, a także możliwe sposoby poprawy zaistniałego stanu rzeczy, ale – w szczególności w okoliczności, kiedy audytowane są działania o wysokim stopniu ryzyka - nie może w sposób jednoznaczny – mechaniczny doradzać / rozstrzygać o sposobie jej dalszego działania audytowanej jednostki, zdejmując tym samym z dysponenta w sposób całkowity odpowiedzialność za wszystkie podejmowane za niego decyzje). Przedmiot audytu VFM można sklasyfikować według różnych kategorii: 1) audyt pojedynczych jednostek sektora finansów publicznych 2) audyt tematyczny odnoszący się do danego obszaru, problematyki (np. technologia informacyjna, zamówienia publiczne). Tematami audytu są często tzw. „gorące tematy”, lub tematy dotyczące aktualnych ważnych kwestii społecznych (sprawy imigrantów) lub wydarzeń bieżących (zagrożenie powodziowe), a nawet kwestie zgłaszane jako istotne przez opinię publiczną (obywateli). Jako szczegółowe przykłady audytu VFM można podać takie pozycje jak „Modernizacja Zamówień Publicznych w Więziennictwie”, „Nowe możliwości dla Młodzieży”. Kluczowym rezultatem raportów NAO, wynikających z audytu VFM są rekomendacje, formułowane zgodnie z regułami zasady SMART (muszą nie być zbyt ogólne, ale konkretne, muszą być ważne i mierzalne, muszą być możliwe do zrealizowania, realistyczne, określone w czasie, a ponadto możliwe do sfinansowania (costed), oraz rzetelne (wiarygodne) – tzn. muszą być oparte na prawdziwych

i aktualnych danych i solidnych metodach analizy). Za pośrednictwem dążenia do wdrożenia tych rekomendacji przez dysponentów, w swoich działaniach NAO zmierza do uzyskania dwóch rodzajów efektów (impacts): efekty finansowe (tj. oszczędności, a także zyski finansowe wynikające z podwyższania efektywności) oraz efekty nie-finansowe (jakościowe udoskonalenia w procesach odnoszących się do funkcjonowania jednostek sektora publicznego, lub „inne pozytywne zmiany, których nie można wyrazić za pomocą pieniędzy). Podczas badań (audytów) efektywnościowych mierzy się w szczególności: 1) postępy w zwiększaniu poziomu efektywności realizowanych działań (stopień zaangażowania środków i adekwatność ich skali do danego zadania, odpowiedniość dostarczanych świadczeń/obsługi, a także ich terminowość 2) wzrost dochodów dla sektora finansów publicznych (identyfikacja i odzyskiwanie powielających się lub nienależnych świadczeń wypłacanych z budżetu państwa), ściślejsza kontrola przeciwkorupcyjna 3) Wpływ na odbiorcę – obywatela (np. dostęp do przejrzystej informacji, odpowiedni do potrzeb czas korzystania z hospitalizacji, lepsza jakość świadczeń państwa wobec obywateli, tańsza energia elektryczna itp.). W ramach audytu efektywnościowego wykonywane są także kontrole planowania oraz realizacji budżetu zadaniowego wybranych obszarów działalności państwa (PSA), a także RIA (*Regulatory Impact Assessments* – tj. odpowiednik naszych OSR-ów. Poprzez swoje działania (w tym m.in. audyt efektywnościowy) NAO zmierza do tego, aby podatnik otrzymywał zwrot (oszczędności) rządu 9 GBP za każdy 1 GBP wydany na funkcjonowanie tej instytucji kontrolnej (jest to zresztą bardzo dobry wskaźnik efektywnościowy dla tego typu działalności państwa, który można by było z powodzeniem wykorzystać w polskim budżecie zadaniowym). W rzeczywistości efekty pracy NAO są niekiedy jeszcze lepsze niż ten zakładany poziom, ponieważ - przykładowo w 2008 r. - osiągnięto powyższą wspomnianą relację na poziomie 10.5:1 (warto przy tym wspomnieć, że wspomniane efekty wynikające z zastosowania się do rekomendacji lub wskazań wynikających z audytów VFM, dotyczyły jedynie 30% audytów tego typu).

3.3. Rola NAO we wdrażaniu oraz funkcjonowaniu budżetu zadaniowego w Wielkiej Brytanii.

Należy podkreślić doniosłą rolę NAO w bezpośrednich pracach nad wdrażaniem oraz rozwojem brytyjskiego budżetu zadaniowego, a w szczególności w pracach na doskonaleniu systemu celów oraz mierników stosowanych w PSA. Rezultatem prac NAO są m.in. raporty odnoszące się do tych kwestii, bazujące na kwestionariuszach wysyłanych do dysponentów. Przykładowo można wymienić tutaj raport opublikowany w 2006 r., odnoszący się do systemu planowania celów budżetu zadaniowego – „PSA Targets: Performance Information Survey Report, NAO 2006” w którym omówiono takie kwestie, jak wartość stanowiących celów z punktu widzenia ich: przejrzystości (zrozumiałości, jasności), dostępności oraz jakości danych dla ich

monitorowania, rzeczywistego wpływu działalności podmiotów (Target Owners) je wykazujących na ich realizację (i tak np. 60% ankietowanych stwierdziła, że dane używane do monitorowania postępu realizacji celów PSA za których osiągnięcie są odpowiedzialni odzwierciedlają w większym stopniu rezultaty skuteczności zarządzania w ich resortach, niż wpływ czynników zewnętrznych na proces realizacji). Ponadto, w raporcie tym, oceniono stopień integracji informacji efektywnościowej w procesy zarządzania, a przy tym: jakość tej informacji, a także sposób jej użycia. Ważnym wnioskiem NAO było stwierdzenie, iż stanowienie celów zorientowanych na rezultaty wymaga większej integracji informacji efektywnościowych z danymi finansowymi o charakterze zarządczym. Z obserwacji NAO wynikało, iż duża część instytucji nie była w stanie dostarczyć szacunkowego wyliczenia kosztów wypełniania ich celów w poszczególnych PSA.

Innym obszarem, którym zajęło się NAO jest metodologia oraz kontrola sposobu mierzenia rezultatów zadań realizowanych w ramach budżetu zadaniowego. W ramach działań zmierzających do poprawy jakości informacji efektywnościowych, NAO we współpracy z Kancelarią Premiera (Cabinet Office), a także HMS Treasury, jak również *Office for National Statistics* (odpowiednik polskiego GUS-u) opracowało założenia metodologiczne dla tworzenia performance -information na potrzeby systemu PSA³. W ostatnim czasie (marzec 2009r.), NAO opublikował raport zawierający przegląd praktyk w zakresie używania informacji efektywnościowej przez kierownictwo instytucji publicznych, wykonany na podstawie ankiety przeprowadzonej wśród członków kierownictwa resortów objętych budżetowaniem zadaniowym.

Jednak najciekawszym obszarem badań NAO była możliwość praktycznego zastosowania sankcji oraz nagród w kontekście osiągania lub nie osiągnięcia celów (mierników) zawartych w budżecie zadaniowym. Dokumentem, w którym problem ten został szeroko poruszony jest *„Performance measurement practice. The use of sanctions and reward in public sector”* (NAO 2008).

5. LPSA i LAA– budżet zadaniowy władz lokalnych Wielkiej Brytanii

5.1. Podstawowe informacje o LPSA.

Lokalne Porozumienia na Rzecz Świadczeń Publicznych (*Local Public Service Agreements*, później - *Second Generation Public Service Agreements* - dalej odpowiednio jako - LPSA i LPSA2) były rozszerzeniem polityki efektywnościowej państwa w zakresie danych obszarów odpowiednich do PSA, na obszarach poszczególnych regionów. Lokalne PSA (wdrażane od 2000 r.) zostały

³ HM Treasury, Cabinet Office, National Audit Office, Audit Commission, Office For National Statistics (2001), *Choosing the Right Fabric – A Framework For Performance Information*”.

przewidziane jako dobrowolne porozumienia pomiędzy władzami lokalnymi wyższego szczebla podziału terytorialnego, a rządem. Najważniejszym celem LPSA było usprawnianie procesów dostarczania świadczeń administracji lokalnej na rzecz wspólnot lokalnych, poprzez zorientowanie tych procesów na wyznaczone priorytety, przy wsparciu rządu (środki z budżetu państwa). Umowy władz lokalnych z rządem są w wielkiej Brytanii narzędziem, które ujednolicając standardy oceny zadań publicznych, poprawiają sprawność i przejrzystość rozliczenia się władz samorządowych wobec wspólnot lokalnych z rezultatów ich działania, a także stanowią sposób na pozyskanie dodatkowych środków z budżetu centralnego, a także ich późniejsze sprawozdawanie (m.in. poprzez to, iż rząd w 1997 r. znacznie ograniczył liczbę celów i mierników, z których sporządzane są raporty dotyczące rezultatów umów, poprzez opracowanie zunifikowanego dla - dla wszystkich jednostek samorządu terytorialnego - katalogu mierników (*National Indicators*)).

5.2. Cele LPSA.

Funkcjonujące do 2008 r. umowy LPSA 2 generacji obejmowały okres trzech lat i zawierały nazwy obszarów celów, które jednostki samorządu terytorialnego uzgadniały z Rządem, w celu podniesienia efektywności oraz skuteczności usług publicznych realizowanych w danym regionie. Na początku funkcjonowania systemu większość celów zawarta w LPSA była zorientowana na osiągnięcie „ogólnonarodowych” celów. W 2. - giej generacji tych umów więcej miejsca poświęcano celom ważnym z perspektywy lokalnej. Cele mające być uzupełnieniem dla celów lokalnych, były wybierane przez jednostkę samorządu terytorialnego z ogólnej puli celów umieszczonych w PSA, możliwych do dodania (wsparcia – synergia) do działań podejmowanych na szczeblu regionalnym.

Zawarcie takiego porozumienia nie było dla jst obligatoryjne, a jego okres nie musiał pokrywać się z okresem PSA. Porozumienia stanowiły, iż w zamian za pożyczki otrzymane z budżetu państwa, jak również dotacje bezwrotne jednostką samorządu terytorialnego zobowiązywała się poprawić jakość oraz efektywność usług publicznych w zakresie kilkunastu opisanych w dokumencie obszarach, osiągając określone cele, mierzone za pomocą jednego lub kilku mierników rezultatu/oddziaływania przypadających na jeden obszar/cel. Mierniki mogły być dobierane z katalogu około 200. mierników opracowanych przez rząd jako tzw. *National Indicators for Local Authorities*.

Przykładowo, w porozumieniu Rządu zawartym z Doncaster Metropolitan Borough (zawartym na okres kwiecień 2006 – marzec 2009), zawarte były następujące obszary/cele:

1. Poprawa wyników egzaminów gimnazjalnych

2. Poprawa frekwencji w szkołach – zmniejszanie absencji wśród dzieci
3. Wzrost zatrudnienia wśród osób niepełnosprawnych
4. Polepszenie dostępu do zatrudnienia poprzez zwiększenie kwalifikacji
5. Zmniejszenie liczby ciąż wśród nastolatek
6. Zmniejszenie liczby palących
7. Wzrost liczby korzystających z czynnego wypoczynku
8. Zmniejszenie poziomu przestępczości
9. Zwiększenie bezpieczeństwa na drogach
10. Zmniejszenie liczby zachowań antyspołecznych

5.3. Ocena wykonania LPSA

LPSA wykazywała wartości bazowe mierników, a także planowała spodziewane wykonanie jakie osiągnięto by bez wsparcia uzyskanego dzięki LPSA, a także spodziewane wykonanie jakie spodziewała się uzyskać przy wsparciu rządu. Zdarzało się, iż do LPSA dołączany był również wzór kwestionariusza – ankiety dla mieszkańców danego regionu. Wykonanie lokalnego budżetu zadaniowego jest sprawozdawane przez władze lokalne (np. Councils Executive Board) w rytmie co-kwartalnym.

Ustanowiono zasadę, iż w przypadkach, kiedy w wyniku realizacji wszystkich określonych celów/obszarów zostały osiągnięte dobre rezultaty, (wykazane poprzez mierniki rezultatu/oddziaływania), istnieje – potencjalna – możliwość otrzymania przez jednostkę samorządu terytorialnego z budżetu państwa dodatkowej dotacji bezzwrotnej – tj. tzw. *Performance Reward Grant* (PRG), co – z uwagi na wielkość kwoty jest bardzo silnym czynnikiem motywującym władze lokalne do intensyfikacji działań na rzecz podnoszenia efektywności.

5.3. Najnowsza forma porozumień lokalnych - *Local Area Agreement's* – LAA.

W 2008 r. zmodernizowano instytucję LPSA2 – przekształcając ją w Lokalne Porozumienia Terytorialne - *Local Area Agreement's* – LAA (zwane również *Local Area Agreement's - Reward Element*). W raporcie Ministerstwa zajmującego się rozwojem regionalnym (*Department for Communities and Local Government*) stwierdzono, iż: *"chociaż nazwa (porozumień) się zmieniła, to zasadnicze rozwiązania pozostały niezmiennie, zakładając nadal oparcie porozumień lokalnych na rezultatach (outcomes) a także na idei zachęcania władz lokalnych do podnoszenia efektywności ich działań"*. W nowych porozumieniach przekazano władzom jednostek samorządu terytorialnego jeszcze większą swobodę w wyborze celów - w jednym LAA nie może być więcej niż 35., w tym dodatkowo może być 18. celów dotyczących spraw edukacji elementarnej i młodzieży.

Jednocześnie, podtrzymane zostały ustalenia w zakresie inicjatywy na rzecz ograniczania ilości mierników – obowiązuje zasada maksymalnej liczby 200. (katalog *National Indicators NI.*) , której nie można przekroczyć. (Władze centralne (resorty) mają – w ramach mechanizmu natomiast możliwość negocjowania wielkości planowanego wykonania, a także wielkości tzw. *rewards element*, który jest premią za osiągnięcie założonych rezultatów (planowanych wartości mierników).

Agencja Modernizacji i Rozwoju

(Improvement and Development Agency for Local Government - IDeA)

Agencja Modernizacji i Rozwoju (Improvement and Development Agency for Local Government - IDeA) – jest jednostką sektora publicznego, całkowicie finansowaną z budżetu państwa, która została powołana w 1998 r. (w porozumieniu z władzami lokalnymi). Jej głównym celem jest wspieranie innowacyjności i modernizacji władz lokalnych (samorządowych). W zakresie obszaru badawczego Agencji znajdowały się lokalne rozszerzenia PSA – tj. LPSA, Local Public Service Agreements (właśc. *Second Generation Public Service Agreements*), a obecnie – Local Area Agreement's – LAA.

5. Budżet zadaniowy Wielkiej Brytanii – Podsumowanie.

Wśród cech najbardziej charakterystycznych dla procesu wdrażania budżetu zadaniowego opartego na SR oraz PSA, a także funkcjonowania tego systemu w latach 1998 –2008 należy wymienić:

- Założenie, iż budowany będzie system Performance – Informed Budgeting, bez podejmowania inicjatyw na rzecz mechanicznego wiązania wyników wykonania z decyzjami alokacyjnymi,
- Dążenie do jak największego uproszczenia, przejrzystości, spójności systemu celów strategicznych – głównie priorytetów poprzez stałe ograniczanie ich liczby,
- Planowanie wydatków dla poszczególnych resortów w ujęciu trzyletnim w dokumentach Przegląd Wydatków (SR), opracowywanych co trzy lata (nie ma charakteru prawnie wiążącego, ale pomocniczy - wymaga corocznego potwierdzenia przez Parlament (resorty planują wydatki roczne w odniesieniu do limitów projektowanych w SR),
- Oparcie budżetu zadaniowego na celach, których osiągnięcie mierzone jest za pomocą mierników rezultatu/oddziaływania, co nie jest zadaniem łatwym z punktu widzenia monitoringu oraz ewaluacji, ale w sposób jak

najbardziej właściwy opisuje rzeczywisty pożądaný efekt z punktu widzenia oczekiwań beneficjentów rezultatów PSA,

- Oparcie priorytetów budżetu zadaniowego na aktualnym dokumencie programowym rządu (*Spending review*), zaś podrzędnych mu celów (*objective*), na strategiach sektorowych,
- Konsekwencja w realizacji celów – ważne cele nie zrealizowane w okresie, w którym sposób realizacji zadania został rozliczony od strony efektywności jako niezadowolający, są przekazywane do realizacji w następnym okresie,
- Stosowanie relatywnie niewielkiej ilości sprawdzonych oraz bardzo szeroko opisanych od strony technicznej mierników (*measurment annex*), w przeświadczeniu, iż nadmiar *Performance information* może ograniczyć możliwości ich wykorzystania (analizowania),
- Planowanie rezultatów budżetu zadaniowego w perspektywie wieloletniej – z reguły trzyletniej (jednak zdarza się, iż wyznaczony jest efekt wykraczający poza te ramy czasowe PSA),
- Rozbudowa systemu koordynacji planowania strategicznego oraz wykonania budżetu zadaniowego, poprzez powołanie na rzecz wsparcia tych procesów instytucji koordynacyjnych wspomagających Premiera, a zarazem silniej włączających go w ten proces (PDMU, PMSU), co wiąże się ze specyfiką kultury politycznej oraz administracyjnej kraju,
- Bardzo silna pozycja HM Treasury, który pełni w praktyce wiodącą rolę w planowaniu, nadzorze oraz koordynacji działań podczas realizacji PSA,
- Z powodu wymienionego powyżej – bardzo rozbudowany system wysokiej jakości dokumentów metodologicznych oraz metodycznych dotyczących budżetu zadaniowego, w opracowaniu, których bierze aktywny udział nie tylko HM Treasury,
- Istnienie jednostki planowania strategicznego na najwyższym szczeblu pełniącej nie tylko funkcje doradcze, ale także wspomagającej potencjał metodologiczny oraz umiejętności poszczególnych instytucji w tym zakresie,
- Wzmacnianie synergii działań różnych resortów, działających na rzecz osiągnięcia wspólnych priorytetów/celów, poprzez włączanie do poszczególnych PSA różnych instytucji,
- Zorientowanie budżetu zadaniowego na dostarczenie rezultatów pożądaných przez odbiorcę, szczególnie przy wyznaczaniu poziomu wykonania (*target*), co realizowane jest za pomocą konsultacji społecznych,
- Opracowywanie szczegółowych planów operacyjnych niezbędnych przy realizacji poszczególnych działań,

- Ważna rola Narodowego Urzędu Audytu (NAO) w działaniach kontrolnych oraz monitoringu efektywności, skuteczności oraz gospodarności wydatkowania środków publicznych w ramach budżetu zadaniowego (w ramach realizacji audytu efektywnościowego), jak też czynne zaangażowanie się tej instytucji w prace metodologiczne na rzecz budowy oraz doskonalenia narzędzi planowania (system celów) oraz mierzenia budżetu zadaniowego (system mierników),
- personalna odpowiedzialność poszczególnych osób, pełniących najwyższe funkcje państwa za osiągnięcie podporządkowanych im celów, a także poziomów wykonania tych celów, a także wyznaczanie osób odpowiedzialnych za jakość funkcjonowania poszczególnych mierników,
- Przejrzysty system informowania rządu o rezultatach poszczególnych polityk (delivery raport wprowadzenie znaków graficznych, bazujących na symbolice kolorystycznej zbliżonej do znaków drogowych),
- Rozbudowany system sprawozdawczości – w niektórych wypadkach nawet kwartalnej lub miesięcznej realizacji PSA,
- Stworzenie systemu nagradzającego samorządy za osiągnięcie wszystkich celów LPSA – w postaci specjalnie skonstruowanych w tym celu instrumentów – PRG / od 2008 r. RE ,
- Oddzielenie (formalne oraz pod względem terminów) sprawozdawczości finansowej od sprawozdawczości efektywnościowej (brak przy tym systemu informatycznego, który obsługiwałby rachunkowość budżetu zadaniowego),
- Szerokie upublicznianie raportów dotyczących efektywności, a także intensywne oraz ich wykorzystanie w debatach parlamentarnych nad celami rządu oraz budżetem państwa, jak też ugruntowane funkcjonowanie tego systemu w świadomości społecznej (media, konsultacje społeczne, pozarządowe instytucje myślenia strategicznego, środowiska akademickie, eksperckie),
- Dobrowolne włączanie się jednostek samorządu terytorialnego do systemu za pomocą lokalnych rozszerzeń PSA – tj. LPSA/ od 2008 r. LAA