

Ministerstwo Finansów

**Opracowanie dotyczące wyjazdu studyjnego
przedstawicieli Ministerstwa Finansów do Portugalii,
realizowanego jako szkolenie:**

**Wzorce budżetów zadaniowych,
rozwiązania zagraniczne na przykładzie
Portugalii**

WARSZAWA 2009



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



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



Opracowanie dotyczące wyjazdu studyjnego przedstawicieli Ministerstwa Finansów do Republiki Portugalii (Lizbona), realizowanego jako szkolenie: *Wzorce budżetów zadaniowych, rozwiązania zagraniczne na przykładzie Portugalii,*

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

1. Ogólna informacja o wizycie studyjnej i jej programie.

Wizyta studyjna w Republice Portugalii, pod nazwą *Wzorce budżetów zadaniowych, rozwiązania zagraniczne na przykładzie Portugalii*, objęła tzw. Grupę Koordynacyjną – reprezentującą pracowników i kierownictwo polskiego 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 20 a 24 kwietnia 2009 r. W trakcie sesji wyjazdowej przewidziano prezentacje (w tym zajęcia warsztatowe) dotyczące doświadczeń portugalskich we wdrażaniu budżetu zorientowanego na rezultaty (budżetu programowego). Problematykę tę, omówiono w bardzo szerokim zakresie: od genezy i przesłanek podjęcia się tego przedsięwzięcia (w kontekście realizowanej od 2002 r. reformy finansów publicznych), aż po rezultaty pierwszych pilotaży nowego rodzaju budżetowania zorientowanego na rezultaty. Przedstawiono, przyjęte przez Portugalię zasady metodologiczne budżetowania programowego. Zaprezentowano także harmonogram prac wdrożeniowych (obejmujący swą perspektywą okres co najmniej dwóch następnych lat), a także wnioski w zakresie poprawności stosowania celów i mierników (ze szczególnym uwzględnieniem dobrych i złych praktyk), jak również organizacyjne oraz techniczne (informatyczne) aspekty tej innowacji.

Cenną zaletą przeprowadzonych szkoleń była możliwość przedyskutowania w/w kwestii bezpośrednio z kierownictwem portugalskiego Ministerstwa Finansów, w tym w szczególności poznania doświadczeń osób odpowiedzialnych bezpośrednio za tworzenie podstaw metodologicznych oraz za praktyczne wdrażanie pilotaży budżetu programowego (w szczególności w ramach polityki ochrony zdrowia). Reprezentanci polskiego Ministerstwa Finansów mieli okazję zapoznać się również z warunkami i specyfiką organizacji pracy ich portugalskich kolegów. Oprócz prezentacji oraz referatów, przekazanych przez kierownictwo resortu, Pan Luis Morais Sarmiento – Dyrektor Generalny Ministerstwa Finansów wręczył polskim przedstawicielom najnowsze opracowanie OECD dotyczące reformy finansów publicznych w Portugalii.

Pod koniec wizyty odbyło się również spotkanie z przedstawicielami Trybunału Obrachunkowego. Szczególną uwagę zwrócono na przybliżenie polskiej delegacji, doświadczeń Portugalii w zakresie wykonywania ocen instytucji publicznych na podstawie osiągniętych przez nie efektów/rezultatów realizacji zadań własnych. W kontekście rozwoju systemu budżetowania zorientowanego na rezultaty, przedstawiono dodatkowe, wspomagające budżet programowy narzędzie badania efektywności oraz skuteczności wydatków publicznych – *audyt efektywnościowy (Performance audit)*.

Tabela 1.1. Podczas szkoleń w dniach 20 – 24 kwietnia 2009 r. realizowany był program, opierający się na szczegółowych, następujących blokach tematycznych:

-
1. *Wstęp do systemu i kultury politycznej Portugalii* (Europejski Instytut Administracji Publicznej)
Pani Maria João Ribeiro – Wykładowca EIPA

 2. *Spotkanie z Grupą Roboczą ds. Budżetowania Zadaniowego- GTIPOP* (Ministerstwo Finansów)
Pani Ana Rangel – Koordynator Grupy Roboczej,
Pan Joaquim Sarmiento – Członek GTIPOP i Ekonomista Dyrekcji ds. Budżetu.

 3. *Spotkanie z Dyrektorem Generalnym Dyrekcji ds. Budżetu (DGO) Ministerstwa Finansów*
Pan Luis Morais Sarmiento – Dyrektor Generalny

 4. *Prezentacja, warsztaty i dyskusja nt. budżetowania zadaniowego w Portugalii* (Ministerstwo Finansów):
 - 1) *Geneza podjęcia decyzji o implementacji budżetu zadaniowego w Portugalii*
 - 2) *Harmonogram wdrożenia*
 - 3) *Regulacje prawne w zakresie budżetowania zadaniowego*
 - 4) *Klasyfikacja zadaniowa budżetu Portugalii*
 - 5) *Sposób określania celów*
 - 6) *Zzasady formułowania mierników, system sprawozdawczy w budżecie zadaniowym,*
 - 7) *Systemy informatyczne 7) Metody kontroli realizacji założonych celów*
 - 8) *Najważniejsze osiągnięcia*
 - 9) *Napotkane trudności i wyzwania na przyszłość.*Pani Ana Rangel – Koordynator Grupy Roboczej (GTIPOP),
Pani Luisa Mano - Członek GTIPOP i ekonomista Dyrekcji ds. Budżetu –DGO,
Pan Joaquim Sarmiento - Członek GTIPOP i ekonomista Dyrekcji ds. Budżetu –DGO,
Pan João Catarino (DGO) – były Dyrektor Departamentu Informatyki w Ministerstwie Finansów,
Pan Profesor João Loureiro – Przedstawiciel Uniwersytetu w Porto i Przewodniczący Komisji ds. Budżetowania (zaproszony),
Pani Marta Abreu – Zastępca Dyrektora Generalnego DGO, M inisterstwo Finansów
Profesor Alvaro Aguiar – Sekretarz Generalny, Ministerstwo Finansów.

 5. *Prezentacja reformy procesu budżetowania w Portugalii* (Dyrekcja ds. Budżetu DGO - Ministerstwo Finansów)
Pan Luis Morais Sarmiento – Dyrektor Generalny Ministerstwa Finansów

 6. *Prezentacja Ministerstw Pilotażowych* (Ministerstwo Finansów, Ministerstwo Zdrowia)
 - 1) *Doświadczenia Ministerstw Pilotażowych*
 - 2) *Budżetowanie zadaniowe w polityce opieki zdrowotnej*
 - 3) *Monitorowanie budżetowania zadaniowego*Pani Dr Joaquim Abreu Nogueira – specjalista w zakresie technicznych aspektów budżetowania zadaniowego w polityce opieki zdrowotnej
Pani Maria João Condessa - ekonomista odpowiedzialny za monitorowanie budżetowania zadaniowego
Pan João Galamba - ekonomista odpowiedzialny za monitorowanie budżetowania zadaniowego
Pani Ana Rangel – Koordynator Grupy Roboczej ds. Budżetowania Zadaniowego (GTIPOP),
Pani Luisa Mano – Członek GTIPOP i Ekonomista Dyrekcji ds. Budżetu (DGO).
Pan Joaquim Sarmiento – Członek GTIPOP i Ekonomista Dyrekcji ds. Budżetu (DGO).

 - 7) *Audyty Efektywnościowy w Portugalii - ewaluacja celów, zadań i mierników* (Trybunał Obrachunkowy)
Pan José F. F. Tavares – Dyrektor Generalny
-

2) Podstawowe informacje o sytuacji finansów publicznych Portugalii na tle sytuacji społeczno-gospodarczej tego kraju.

Od 2002 r. w Portugalii obserwuje się spowolnienie wzrostu gospodarczego. Wobec ostatniego dobrego wyniku, jaki osiągnięto w 2000 r. (3,9% PKB), w kolejnych latach nastąpiło dość istotne osłabianie się tempa wzrostu, a nawet jego spadek (-0,8% w 2002 r.). Jednocześnie, w tym okresie wyraźnie pogorszyła się sytuacja finansów publicznych, a w szczególności wielkość deficytu finansów publicznych, który w 2005 r. sięgnął aż 6,1% PKB, a w latach 1995 – 2000 udało się ograniczyć to zjawisko do poziomu 5,1% (choć poprawa ta była wynikiem m.in. dobrej koniunktury gospodarczej i wysokich wpływów z podatków). Sytuacja taka, wymagała zdecydowanych środków zaradczych tym bardziej, iż w tym okresie wzrósł w sposób istotny poziom długu publicznego (w 2006 r. zadłużenie publiczne wynosiło 64,7% PKB). W 2005 r. Portugalia po raz drugi (po raz pierwszy w 2002 r.) została objęta przez Unię Europejską procedurą nadmiernego deficytu.

W obliczu tych trudności, od kilku lat rząd Portugalii podejmował działania w kierunku wzmocnienia finansów publicznych. Konsekwentna realizacja polityki rządu Portugalii zmierzającej do ograniczenia deficytu budżetowego poprawiła znacząco wyniki sektora finansów publicznych. Wyraźna tendencja spadkowa ujemnego salda rozpoczęła się już w 2006 r i trwała do 2008 r., co było skutkiem działań zmierzających do konsolidacji finansów publicznych, głównie poprzez ograniczenie wydatków budżetowych (obecnie wyniki są już nieco lepsze: poziom deficytu kształtuje się na poziomie poniżej 3%, niestety zadłużenie publiczne nadal utrzymuje się na dość wysokim poziomie).

Tabela 2.1 Wyniki sektora finansów publicznych w Portugalii w latach 2005-2008.

| Wyszczególnienie | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|
| PKB (milion euro) | 149 124 | 155 446 | 163 190 | 166 197 |
| Deficyt sektora finansów publicznych (milion euro) | -9 083 | -6 092 | -4 218 | -4 341 |
| Deficyt sektora finansów publicznych % PKB | -6,1 | -3,9 | -2,6 | -2,6 |
| Wydatki sektora finansów publicznych % PKB | 47,6 | 46,3 | 45,8 | 45,9 |
| Dochody sektora finansów publicznych % PKB | 41,6 | 42,3 | 43,1 | 43,2 |
| Poziom długu publicznego % PKB | 63,6 | 64,7 | 63,5 | 66,4 |

Źródło: Eurostat 2009.

Spośród wszystkich inicjatyw podejmowanych przez rząd Portugalii zmierzających do ograniczenia deficytu, największe oszczędności były możliwe do uzyskania dzięki przeprowadzeniu reformy administracji publicznej. Wydatki osobowe oraz pozostałe wydatki finansowe związane z utrzymaniem administracji publicznej stanowiły w 2005 r. 18,5% PKB Portugalii, z czego wydatki osobowe stanowiły 14,5%. W 2007 r. na skutek reform w sektorze

publicznym osiągnięto oszczędności w tej dziedzinie rządu 2,1% PKB, a w 2008 r. szacuje się, iż były to już oszczędności rządu 2,5% PKB.

Mimo wspomnianych powyżej starań na rzecz ustabilizowania sytuacji finansowej państwa, w obliczu obecnego światowego kryzysu finansowego, sytuacja finansów publicznych tego państwa nadal pozostaje bardzo złożona, choć stabilna.

W ramach dążeń do dalszego polepszenia ostatnich wyników, a także w celu ogólnej modernizacji systemu sektora finansów, rząd Portugalii opracował kompleksowe założenia, a także rozpoczął reformę finansów publicznych opierającą się na czterech filarach:

- określeniu nowych reguł polityki finansowej państwa,
- wdrożeniu budżetu programowego,
- wdrożeniu wieloletniego planu wydatków państwa,
- wdrożeniu rachunkowości memoriałowej¹.

Ponadto, temu pakietowi reform towarzyszy reforma zarządzania zasobami ludzkimi w administracji publicznej, mająca na celu wdrożenie efektywnego systemu zarządzania kadrami administracji publicznej, na rzecz motywowania do osiągania jak lepszych rezultatów.

3) Budżet programowy Portugalii w kontekście reformy finansów publicznych

3.1. Rozpoczęcie reformy wdrażania budżetu zadaniowego oraz wieloletniego planowania finansowego w Portugalii.

Spotkania w Ministerstwie Finansów dotyczyły genezy reformy polegającej na wdrażaniu budżetowania zadaniowego w Portugalii. Przedstawiono tę inicjatywę na podstawie wniosków wynikających z dotychczasowych prac nad tą reformą - w kontekście szeregu innych przedsięwzięć mających na celu modernizację i usprawnienie finansów publicznych tego kraju. Ponadto, ważnym punktem programu było zaprezentowanie wniosków wynikających z pierwszych doświadczeń nad budżetowaniem metodą zadaniową – tj. najważniejszych osiągnięć, ale również i trudności – wyzwań na drodze do pełnego zastosowania budżetu zorientowanego na osiąganie rezultatów.

Dwoma głównymi filarami reformy finansów publicznych w Portugalii, podobnie jak w Polsce, jest wprowadzenie budżetu zadaniowego, a także średniookresowego planowania finansów państwa (*medium-term budget framework*).

Inicjatywa dotycząca wprowadzania budżetu zadaniowego (również tak jak w Polsce), została podjęta w 2006 r. i została ona wzmocniona przepisem prawnym wprowadzonym w życie na mocy nowelizacji portugalskiego prawa budżetowego. Zapis ten deklaruje, iż najpóźniej w 2009 r. zostanie opracowany projekt budżetu państwa w ujęciu programowym na 2010 r. (budżet zadaniowy Portugalii jest nazywany budżetem programowym, z uwagi na fakt, iż

¹ Od stycznia 2009 r. w Portugalii odbywa się pilotaż przejścia na rachunkowość memoriałową obejmujący Ministerstwo Finansów. Wcześniejsze przejście na ten rodzaj rachunkowości planowano już w 2008 r., jednakże złożoność reformy spowodowała, iż prace te się wydłużyły. W raporcie OECD dotyczącym budżetowania w Portugalii zachęca się, aby rząd tego kraju nadał tej zmianie „wyższy priorytet”, s. 68.

specyficzna, hierarchiczna struktura programowa tej formy budżetowania wyróżniona została w tym modelu, jako cecha szczególnie istotna dla tej metody zarządzania wydatkami publicznymi - zob. tabela 1).

W celu wsparcia powyższego przedsięwzięcia, w 2007 r. ustanowiono - w ramach struktury Ministerstwa Finansów - jednostkę organizacyjną, o nazwie Komitet na rzecz Budżetowania Programowego (portug.: „COP” – zwany dalej Komitetem), której głównym celem jest nadzór nad opracowywaniem oraz doskonaleniem podstaw metodologicznych nowej metody budżetowania.

Tabela 3.1. Struktura portugalskiego budżetu programowego (schemat porównawczy).

| TABLICA SYNOPTYCZNA TERMINOLOGII POZIOMÓW STRUKTURY BUDŻETÓW TYPU PERFORMANCE BUDGETING (PROGRAMOWEGO/ZADANIOWEGO) | | |
|---|-------------------|---|
| Portugalia | OECD | POLSKA |
| ADI - área de intervenção | Intervention area | Funkcje państwa |
| Programa | Programme | Zadania |
| Eixo | Action axis | Zadania odpowiednie dla niektórych programów wieloletnich |
| Acção | Action | Podzadania |

Źródło: Opracowanie własne na podstawie prezentacji GTIPOP MF.

Jako główne zadania Komitetu wyznaczono ponadto inne ważne inicjatywy odnoszące się do modernizacji systemu finansów publicznych tego kraju –takie jak: budowa systemu ewaluacji wydatków publicznych (ocena rezultatów wydatkowania środków publicznych), a także wprowadzenie wieloletniego planowania budżetowego (*multi-year budget framework*). W maju 2007 r. Komitet opublikował raport uzasadniający potrzebę wprowadzenia budżetu zadaniowego w Portugalii, jako narzędzia mającego – poprzez rozwój oraz użycie informacji efektywnościowych - służyć poprawie wydajności i sprawności sektora publicznego, a także zwiększyć poziom przejrzystości finansów publicznych. W dokumencie tym, Komitet zalecił również rozpoczęcie inicjatywy w zakresie pilotaży budżetu programowego. Raport ten zawiera również podstawowe wskazówki metodologiczne dla rozwoju nowej metody budżetowania. Zdecydowano, iż model ten ma w szczególności uwzględniać mierzenie rezultatów oraz oddziaływania programów na sytuację społeczno-gospodarczą kraju. Jak zauważono w raporcie OECD (2008), dotyczącym Portugalii, decyzja w kwestii koncentrowania się na mierzeniu rezultatów, na samym początku rozwoju budżetu zadaniowego była specyficzną cechą Portugalii, rzadko spotykaną w innych budżetach zadaniowych krajów OECD (jako analogiczny przykład podaje się Australię).

Przyjęto rozwiązanie, w którym planowanie finansowe stałoby się główną osią nowego zarządzania finansami publicznymi. Wykonywanie budżetu skupiałoby się m.in. na osiągnięciu rezultatów, a także na pożądanym oddziaływaniu na struktury gospodarcze i społeczne w państwie. Programowanie zadaniowe finansów publicznych, miałyby być wykonywane w ujęciu wieloletnim (ok. 4. letnim) i miałyby charakter tzw. kroczący – tj. byłoby poddawane

corocznej aktualizacji w oparciu o nowe dane makroekonomiczne. W wyżej wspomnianym raporcie, ustalono wybór programowej struktury portugalskiego budżetu zadaniowego. W celu przystępnego opisanie poszczególnych poziomów struktury skonstruowano matrycę logiczną obrazującą współzależności trzech elementów: typu i poziomu aktywności podejmowanej przez instytucję publiczną wraz z jej nazwą, miejsce poszczególnych poziomów budżetu zadaniowego w strukturze, kluczowe zagadnienia związane z istnieniem danego poziomu struktury (matryca ta przedstawiona została na schemacie 3.2).

Jako element szczególnie specyficzny dla struktury budżetu programowego Portugalii, należy uznać „Eixo” tłumaczone na jęz. ang. jako „action axis” – tj. „osie zadaniowe”. Osie te, są pośrednim, opcjonalnym (nieobowiązkowym) poziomem agregacji struktury planu wydatków, skupiając wokół siebie część zadań umieszczonych w ramach danego programu. Kryterium przyporządkowania jest takie, iż cele zadań skupionych w ramach jednej „osi” wpisują się (ze względu na swoją podobną naturę) w te same nadrzędne cele strategiczne lub operacyjne programu.

Tabela 3.2. Charakterystyka poziomów struktury portugalskiego budżetu programowego.

| OPIS | STRUKTURA | KUCZOWE KWESTIE |
|---------------------------|--|---|
| Obszar Interwencji | <u>Obszar interwencji</u> Koncepcja >> | <u>Gdzie działać?</u> Obszar wydatkowania, w jakim Rząd będzie działał. Jest to zespół programów. |
| Program | <u>Program</u> Koncepcja >> Cel strategiczny >> Grupa docelowa >> Oddziaływanie >> Miernik „Strategiczny” >> | <u>Co zrobić?</u> Wieloletni plan zintegrowany w Państwowym Obszarze Interwencji Dlaczego to jest wykonywane? Dla kogo jest to robione? Jaki jest tego efekt? Jaka jest miara tego efektu? |
| Osie interwencji | <u>Osie interwencji</u> Koncepcja >> | <u>W jakim kontekście?</u> Pośredni, opcjonalny poziom agregacji zadań, które wzajemnie się uzupełniają (są wzajemnie ze sobą powiązane), co jest konsekwencją tego, iż są podporządkowane temu samemu celowi strategicznemu lub operacyjnemu, albo też posiadają zbliżony charakter |
| Zadanie | <u>Zadanie</u> Koncepcja >> Charakterystyka (opis) >> Cel operacyjny >> Rezultat >> Jednostka realizująca >> Miernik operacyjny >> | <u>Jak osiągnąć rezultaty?</u> Grupa działań i/lub projektów realizowanych w celu uzyskania produktu, który będzie miał wkład w ogólne osiągnięcia (wynik) Programu. Co jest realizowane? Czemu jest to realizowane? Co zamierza się przez tą realizację osiągnąć? Kto jest odpowiedzialny za realizację? Jak jest miara osiągnięcia celu operacyjnego? |

Źródło: Opracowanie własne na podstawie prezentacji GTIPOP MF.

Dla zapewnienia sprawnej realizacji zaleceń wspomnianego Komitetu, w lutym 2008 r. powołano – w ramach struktury Ministerstwa Finansów i Administracji Publicznej - Grupę Operacyjną Wdrażania Budżetu Programowego (dalej jako GTIPOP), mającą wypełniać funkcję merytorycznego oraz technicznego koordynatora procesu wdrażania reformy. Jako pierwsze, najważniejsze zadanie Minister Finansów wyznaczył GTIPOP przygotowanie oraz przeprowadzenie kilku ważnych pilotaży w zakresie programowania budżetowego, które zostały włączone do budżetu na rok 2008. Na potrzeby pilotażu, Minister wytypował trzy obszary finansowane z budżetu państwa, zawarte w zakresie właściwości trzech resortów: Zdrowia, Szkolnictwa Wyższego, a także Spraw Zagranicznych.

Zgodnie z zaleceniami Komitetu, dla każdego pilotażu został powołany koordynator resortowy, któremu powierzono odpowiedzialność za osiągnięcie założonych rezultatów przez instytucje publiczne objęte tym przedsięwzięciem. Czynnościami podjętymi przez dysponentów w ramach pilotaży było, zgodnie z instrukcjami GTIPOP, określenie zakresu wydatków objętych tymi pilotażami; zdefiniowanie celów strategicznych i operacyjnych, atakże adekwatnych dla nich mierników, zdefiniowanie nazw zadań i podzadań, a także osi zadań (tam gdzie miały być one zastosowane).

Na poziomie programów do zdefiniowanych celów strategicznych przyporządkowywano mierniki oddziaływania, określając jednocześnie grupę docelową interwencji (beneficjentów). Przedstawiano też ogólne założenia programu. Na poziomie zadań do celu operacyjnego przypisywano mierniki rezultatu i produktu (tzw. *mierniki operacyjne*).

Podczas pilotażu starano się, aby przestrzegać zasady, aby każdy miernik posiadał:

- poprawnie sformułowaną nazwę,
- sposób jego wyliczenia,
- jednostkę miary,
- wartości bazowe,
- cele określone w perspektywie rocznej,
- źródło danych,
- częstotliwość publikowania danych,

Podczas ustalania zasad formułowania mierników starano się, aby nie formułować ich zbyt licznie (wprowadzono limity). Podkreślano, iż mierniki powinny mierzyć bezpośrednio to, co będzie realizowane poprzez zadania danego programu. Ponadto, zalecano aby formułować je w taki sposób, aby można było ustalić podmioty odpowiedzialne za realizację danego zadania. Wskazywano, aby unikać określania mierników, których rezultat zależy od innych mierników, albo jest częścią innych szerszych zakresem mierników (cecha autonomiczności). Postulowano, aby używać mierników mających łatwo i szybko dostępne źródło danych oraz żeby ich wyniki łatwo można było porównywać z wartościami do których są odnoszone (tj. z wartościami bazowymi, a także międzynarodowymi standardami). W ten sposób starano się m.in. zapewnić możliwość realizacji sprawnego monitoringu w okresie rozwoju systemu sprawozdawania rezultatów budżetu programowego. Kryteria formułowania celów, zgodnie z metodologią portugalskiego budżetu programowego zostały przedstawione w tabeli 3.3.

Jednym z ważniejszych wyzwań pilotażu był właściwy podział i przypisanie kosztów bezpośrednich oraz pośrednich do właściwych im poszczególnych zadań/projektów.

Koordinator każdego z obszarów objętych pilotażem był również odpowiedzialny za monitoring i nadzór czy realizacja zadań zmierza do osiągnięcia założonych celów. GTIPOP deklaruje, iż dąży do tego, aby monitoring był wykonywany na czas, ponieważ pozwala to na wykonanie korekt w wyborze zadań oraz alokacji środków. Dla zapewnienia obsługi Koordynatorów powołano tzw. Zespoły Monitorujące, na których spoczywa obowiązek opracowania co kwartalnych raportów z wykonania budżetu w ujęciu programowym. Przy powoływaniu tych jednostek organizacyjnych, założono, iż ich obsadę powinny stanowić osoby o wykształceniu zarówno w zakresie rachunkowości jak również posiadający solidną wiedzę z zakresu budżetowania zadaniowego. Pośród głównych zadań zespołów monitorujących znalazło się m.in. opracowanie opinii dotyczącej stopnia szczegółowości analizy poszczególnych zadań.

Tabela 3.3. Standardy formułowania celów, zgodnie z metodologią portugalskiego budżetu programowego.

| Sprawdź czy... | Komentarz do standardów formułowania celów |
|---|---|
| ...cele odpowiadają na pytanie: po co? | Podczas zastanawiania się nad wyborem celu, powinieneś zadać sobie pytanie jakie rezultaty oraz efekty jakie chcesz osiągnąć. Podczas wstępnego definiowania celów nie powinieneś zastanawiać się, w jaki sposób je osiągniesz, ale czy dany cel jest niezbędny. |
| ...czy zidentyfikowałeś najbardziej odpowiedni cel? | Cele operacyjne powinny koncentrować się na obszarach, które mają zasadnicze znaczenie dla uzyskiwania jak najlepszych rezultatów (celem dalszego wzmocnienia potencjalnych możliwości rozwoju), albo na tych obszarach, gdzie istnieje przypuszczalnie niska wydajność (celem zapobieżenia dalszemu spadkowi wydajności tzw. <i>gap of efficiency</i>). Unikaj określania takich celów, które nie przyniosą wartości dodanej, lub też zakładają poziom wykonania, który został już osiągnięty. |
| ...cel powinien koncentrować się na przeszkodach, które należy pokonać na drodze do jego realizacji | Przeszkody są tym co może ograniczyć skalę realizacji celu, ale nie należy realizować z tego powodu z celów, ale traktować je jako wyzwanie na drodze do jego osiągnięcia |
| ...cel jest poprawnie sformułowany | Cel powinien być jasny, nie nadmiernie ambitny, a także w taki sposób aby można było go zidentyfikować w sposób jednoznaczny. Unikaj celów mogących być sformułowanymi (i mierzonymi) subiektywnie, albo takich, które są zrozumiałe tylko dla niektórych uczestników procesu realizacji zadania. |
| ...cel jest niezależny (ma charakter autonomiczny) | Wszystkie cele zamieszczone w danym programie powinny podlegać wzajemnej weryfikacji w celu zapewnienia, czy zmiana jednego z nich nie wiąże się z potrzebą usunięcia /zmiany innych celów. |
| ...cel nakłada odpowiedzialność | Każdy cel powinien wskazywać, co będzie realizowane poprzez zadania danego programu. Powinien także jasno wskazywać, kto jest odpowiedzialny za realizację danego zadania. |
| ...cel jest możliwy do osiągnięcia | Cel powinien być sformułowany w sposób realny, powinna też istnieć możliwość stwierdzenia jego osiągnięcia poprzez odpowiednio dobrane kryteria oceny (mierniki) |

Źródło: oprac. własne na podstawie prezentacji GTIPOP MF)

4) Pilotaż budżetu programowego w Portugalii na przykładzie resortu zdrowia

4.1. Geneza pilotażu w obszarze zdrowia publicznego

Pierwszym krokiem podjętym w celu uruchomienia pilotażu było określenie obszaru, który miał zostać objęty budżetowaniem zadaniowym. Wybrano program Rehabilitacja i Opieka Długoterminowa - *Rede Nacional de Cuidados Continuados* (RNCCI: *National Network for Integrated Postacute and Long Term Care*), koordynowany przez instytucję odpowiadającą za organizowanie opieki długoterminowej (*Unidade de Missão para os Cuidados Continuados Integrados* – dalej jako: UMCCI), który był równocześnie jednym z pierwszych obszarów działalności państwa wytypowanych przez rząd Portugalii, do przeprowadzenia pilotażu mającego na celu rozpoczęcie procesu wdrażania budżetu zadaniowego.

4.2. Struktura pilotażowego budżetu programowego w obszarze zdrowia publicznego i rodzaje włączonych do niego wydatków

W ramach tego obszaru – zgodnie z nowym podejściem programowym – w ramach RNCCI wyznaczono trzy główne podzadania - *actions*:

- Odpowiednie Procedury Diagnozowania Pacjentów,
- Jakość Opieki Dostarczanej przez Zrzeszone Jednostki Opieki Zdrowotnej,
- Sieć Zarządzania i Rozwoju Usługami Długoterminowej Opieki Zdrowotnej.

Każde z tych podzadań zostało z kolei podzielone na wiele działań, które podporządkowano poszczególnym instytucjom/zespołom, zgodnie z ich specjalistycznymi zadaniami i odpowiedzialnością, wyznaczoną w ramach struktury RNCCI.

Podzadania i działania, które wchodzi w skład RNCCI, wyposażone są w – zgodne z wyznaczonymi operacyjnymi celami, zarówno rzeczowe, jak też finansowe mierniki, które są używane do monitorowania i oceny ogólnej wydajności tego obszaru pilotażowego.

Funkcjonowanie powyższego systemu wiąże się ze specyficznymi wymaganiami dla zadań nim objętych. Niezbędne jest zapewnienie odpowiedniej bazy mierników. Niektóre z mierników są już dostępne w tzw. Systemie Informacyjnym (używane obecnie przez RNCCI, choć są i takie, które potrzebują istotnych modyfikacji). Uważa się, iż poprawa funkcjonowania istniejącego systemu informującego o efektywności RNCCI, wymaga zmian o charakterze instytucjonalnym oraz organizacyjnym.

Pilotaż RNCCI został oparty na programowym budżetowaniu następujących wydatków:

- płatności przeznaczone na funkcjonowanie Zakładów Zdrowotnych i zespołów domowej opieki długoterminowej (ECCI's - *Domestic Long Term Care Teams*),
- koszty osobowe kadr RNCCI: Regionalnych i Lokalnych Zespołów Koordynacyjnych (*Regional and Local Coordinating Teams*) oraz personelu szpitali,
- koszty funkcjonowania koordynacji opieki długoterminowej – UMCCI (koszty osobowe oraz inwestycje).

Głównymi działaniami realizowanymi do tej pory przez Zespół Monitorujący ten pilotaż były:

- weryfikacja i aktualizacja struktury programowej, a także głównych mierników rezultatu wymaganych dla realizacji pilotażu,
- opracowanie niezbędnych wymogów (standardów) w zakresie przekazywania informacji o realizacji celów,
- organizowanie spotkań ze wszystkimi podmiotami zaangażowanymi w realizację RNCCI;
- poprawa istniejącego systemu mierzenia efektywności (IS) w tym: testowanie oraz monitorowanie nowych modułów włączanych do pilotażu,
- rozwój narzędzi analizy danych oraz badania stopnia osiągniętych rezultatów,
- opracowanie formuły raportu okresowego z wykonania budżetu programowego,
- monitoring oraz proces zbierania danych.

Mierniki są zsynchronizowane z poziomami docelowymi określonymi w strategii rozwoju portugalskiej opieki zdrowotnej - w zakresie opieki intensywnej oraz rehabilitacji. Mierniki dotyczą m.in. docelowej ilości miejsc szpitalnych (z podziałem na różne kategorie opieki - np. krótko, średnio, długoterminowej, rehabilitacyjnej), ilości zespołów szpitalnej opieki medycznej (na 1000 mieszkańców), liczby zespołów opieki domowej na jedną rodzinę .

Również poszczególne szpitale rozwijają – w ramach przewidywanych, dostępnych środków finansowych – szczegółowe plany strategiczne wyznaczające standardy opieki szpitalnej oraz jakości obsługi pacjentów. Szpitale zawierają na tej podstawie umowy z państwem (kontrakty) ustalające z jednej strony środki na ich finansowanie, z drugiej zaś strony deklarujące ich wkład w poziom wykonania poszczególnych mierników na szczeblu krajowym (należy przy tym podkreślić, iż ok. 80% z 35 szpitali w Portugalii jest prywatnymi zakładami opieki zdrowotnej). Nowy system zakłada nabywanie przez Ministerstwo Zdrowia jak najlepszych usług po jak najniższej cenie. To pozwala rządowi na większą kontrolę wydatków przeznaczonych na opiekę zdrowotną oraz precyzyjniejsze planowanie budżetu. Poprzez analizowanie danych z monitoringu kontroluje się efektywność oraz skuteczność dostarczanych usług (szpitale w kontraktach zobowiązują się do wypełniania obowiązku dostarczania danych do monitoringu).

4.4. Wnioski z pilotażu budżetu programowego w resorcie zdrowia.

Oceniając pilotaż PB w resorcie zdrowia, eksperci OECD - w swoim raporcie odnoszącym się do reformy budżetowania programowego w Portugalii , z uznaniem odnieśli się do rezultatów wykonanych prac, stwierdzając nawet, iż w tym obszarze został osiągnięty istotny postęp w zakresie wprowadzania bezpośredniego budżetu zadaniowego (tj. *direct/formula performance budgeting*), a więc tej formy budżetu zadaniowego, która jest najtrudniejsza do sformułowania (ze względu na wysokie wymagania w zakresie mierzenia rezultatów wykonania zadań).

Jednocześnie - zachęcając do kontynuacji podjętej reformy - wspomniani eksperci zalecają (powołując się na doświadczenia międzynarodowe), aby w następnych etapach prac, nie wdrażać tego typu budżetu we wszystkich resortach. Zamiast tego, rekomenduje się rozwój budżetu opartego na informacji efektywnościowej (*performance-informed budgeting*)². Z

² Budżet zadaniowy informujący o efektywności (*performance-informed budgeting*) – forma implementacji/wykorzystania budżetu zadaniowego charakteryzująca się tym, iż jest on zorientowany

uwagi na specyfikę wielu obszarów trudne jest – zdaniem OECD, aby ustanawiać bezpośrednio (inaczej - „mechaniczne” powiązania pomiędzy finansowaniem a rezultatami wykonania zadań, dlatego takiego powiązywania należy – w większości polityk unikać³.

Oceny dotychczasowych rezultatów reformy dokonano również na szczeblu krajowym. Stwierdzono, iż nadal istnieją trudności w zapewnieniu odpowiedniego zaangażowania, które jest niezbędne przy tak wysokospecjalistycznych oraz nowatorskich przedsięwzięciach, jak pilotaż budżetu programowego. Taki stan rzeczy jest wynikiem m.in.: konieczności zwiększenia bezpośredniego zaangażowania ze strony kierownictwa politycznego ministerstw zaangażowanych w RNCCI. Ograniczyło to w znacznym stopniu możliwości osiągnięcia zakładanego celu pilotażu, ponieważ sam UMCCI, jako agencja podlegająca ministrowi nie posiadała wystarczających uprawnień, aby egzekwować, niezbędne dla powodzenia tego przedsięwzięcia procedury i wpływać na zmiany w sposobie myślenia pracowników sektora finansów publicznych.

Niedomagania w zakresie właściwych metod planowania, były skutkiem braku adekwatnego zaangażowania oraz konsekwencji, jak też systematyczności w działaniu wszystkich uczestników RNCCI, z których wielu wydawało się nieświadomymi wagi wdrażanych rozwiązań nowego sposobu budżetowania. Brak możliwości postrzegania całości procesu („view of the whole”), osłabił ich zaangażowanie we włączenie się do dodatkowych czynności wymaganych do sukcesu wdrażanego pilotażu. Bez odpowiedniego zrozumienia ich szczególnej roli i odpowiedzialności w całości pilotażu, duża część kierownictwa postrzegała tę dodatkową pracę, jako niepotrzebną – nie przynoszącą realnych korzyści.

Ponadto, w pierwszych wnioskach ogólnych oceniających funkcjonowanie tego programu pilotażowego, krytycznie oceniono zbyt duże powszechne oczekiwania w stosunku do początkowego etapu reform, zróżnicowanie oraz brak wystarczającej komunikacji pomiędzy wszystkimi uczestnikami procesu; ograniczenia wynikające z potrzeby zachowania terminów, a także fakt, że w odniesieniu do tej inicjatywy nie było możliwości nabycia wcześniejszych doświadczeń. Wszystkie powyższe czynniki miały wpływ na wymiar powodzenia tego przedsięwzięcia. Wprawdzie pilotażu realizowanego w obszarze zdrowie nie ocenia się w Portugalii jako działania zakończonego pełnym sukcesem, to jednak uważa się też, iż próba ta była bardzo korzystna dla reformy finansów publicznych. Uważa się, że przedsięwzięcie to wymaga dalszej kontynuacji, w tym – m.in. szeroko zakrojonej akcji szkoleniowej dla uczestników pilotażu, odpowiednich zmian mających na celu dostosowania o charakterze organizacyjnym oraz proceduralnym.

na wykorzystanie wniosków wynikających z ocen zakładanych wyników i rezultatów wykonania wydatków. W tym modelu obserwuje się już występowanie powiązań informacji płynących z wyników ewaluacji z decyzjami alokacyjnymi. Jednakże nie ma wciąż mechanizmów bezpośrednich powiązań pomiędzy osiągniętymi efektami realizacji zadań, a także sposobem ich finansowania (alokacją). Budżet zadaniowy (efektywnościowy) (*direct/formula-performance budgeting*) natomiast, to docelowe, najwyższe stadium rozwoju modelu budżetu zadaniowego. W tym modelu, istnieje bezpośrednie przełożenie stopnia osiągnięcia celu – a więc wielkości i jakości efektów/rezultatów osiągniętych w wyniku realizacji poszczególnych zadań przez dysponentów, a poziomem późniejszych alokacji środków przeznaczonych na te zadania. System ten jest używany bezpośrednio w procesie alokacji środków.

³ OECD Review of Budgeting in Portugal, OECD 2008, s. 83

5) Ogólne wnioski wynikające z pierwszego roku pilotaży budżetu zadaniowego w 2008 r. Harmonogram reformy na lata 2010-2014.

Najważniejsze ogólne wnioski oraz postulaty, wynikające z pierwszych pilotaży budżetu zadaniowego dotyczą zarówno metodycznych, technicznych oraz organizacyjnych uwarunkowań procesu wdrażania budżetu programowego, jak też aspektów ustrojowych (politycznych), mających wpływ na powodzenie i tempo tego przedsięwzięcia

W zakresie analizy trudności jakie się pojawiły podczas formułowania wskaźników pilotaże wykazały, iż:

- należy ograniczać przypadki stosowania wskaźników finansowych (stopień wydatkowania środków), którymi starano się wywiązywać z obowiązku formułowania mierników mierzących cele strategiczne,
- zdarzało się, iż dla niektórych celów wybierano mierniki mierzące oddziaływanie – w przypadkach, gdzie w silnym stopniu istniał wpływ czynników zewnętrznych, na które nie miały wpływu instytucje realizujące te cele,
- zamiast wyboru kilku najważniejszych, najbardziej adekwatnych mierników, zbyt często wybierano jednocześnie dużą liczbę mierników szczegółowych,
- obawiano się wyznaczać wartości docelowe mierników, z uwagi na brak ich wartości bazowych,
- istnieje potrzeba skrócenia procesu zbierania danych do monitoringu,

W wyniku analizy wyników pilotaży sformułowano następujące postulaty, których uwzględnienie, zdaniem przedstawicieli portugalskiego Ministerstwa Finansów może pomóc w realizacji reformy budżetowania:

- należy zapewnić silne polityczne wsparcie dla reformy,
- warto pozyskać odpowiednie zasoby ludzkie i finansowanie dla reformy,
- istnieje potrzeba wprowadzenia rachunkowości memoriałowej w całym sektorze finansów publicznych, co ma wpłynąć na zwiększenie efektów uzyskanych w wyniku przejścia na nowy system budżetowania,
- niezbędne jest przeprowadzenie oceny jakości zastosowanych mierników przez audyt zewnętrzny (spoza administracji publicznej),
- warto przekonywać urzędników o uzasadnionych celach i potrzebie przeprowadzenia tej reformy, gdyż w przeciwnym razie ich wysiłek polegający na sporządzaniu budżetu zadaniowego równoległe do budżetu tradycyjnego będzie przez nich postrzegane jedynie jako dodatkowe obciążenie,
- warto zachęcać ministrów kierujących resortami objętymi pilotażami, aby dbali o odpowiednie przekazywanie danych do monitoringu,
- należy pozyskać Parlament do pracy nad reformą i zachęcić do korzystania z jej rezultatów.

Wnioski te, Ministerstwo Finansów Portugalii chce wykorzystać, w dalszych etapach reformy, której realizację przewidziano na lata 2010-2014. Planuje się, iż w 2010 r. budżetem zadaniowym zostanie objęte Ministerstwo Kultury, w 2011 r. – Ministerstwo Zdrowia, w 2012 r. Ministerstwo Szkolnictwa Wyższego, Nauki, Innowacji, i Społeczeństwa Informacyjnego, w 2013 r. - Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Porządku Publicznego, a także Ministerstwo Gospodarki, w 2014 Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Ministerstwo Rolnictwa i Środowiska, a także Ministerstwo Infrastruktury. Równocześnie planuje się w tym okresie dwukrotne zwiększenie stanu osobowego komórki GTiPOP, merytorycznie obsługującej reformę – z 5 osób w 2010 r. do 12 osób w 2014 r.

Następnym krokiem po wdrożeniu budżetu zadaniowego, będzie wdrożenie wieloletniego planowania finansowego wydatków, które - jak się ocenia - zostanie wdrożone w 2015 r.

Jako jedno z najważniejszych wyzwań, które musi być rozwiązane w ramach wdrażania budżetu programowego uznano brak systemu IT, który powinien wspierać nowy system budżetowania. Obecnie (a także w okresie pierwszych lat pilotaży) instytucje objęte pracami wdrożeniowymi posługują się specjalnie przystosowaną do tego celu aplikacją Excel. Zgodnie z zapowiedziami reprezentantów Ministerstwa Finansów system taki będzie rozwijany w miarę postępów nad wdrażaniem nowego modelu budżetu.

6) Nowe narzędzia mające wspierać zarządzanie finansami publicznymi, zorientowane na rezultaty – audyt efektywnościowy oraz SIADAP

Inicjatywę wdrożenia budżetu programowego, zorientowanego na rezultaty połączono w Portugalii z dwiema ważnymi inicjatywami wspomagającymi starania na rzecz podwyższenia skuteczności oraz efektywności jednostek sektora finansów publicznych. Tymi inicjatywami są:

- audyt efektywnościowy, realizowany jako zadanie Trybunału Obrachunkowego (polskiego odpowiednika Najwyższej Izby Kontroli),
- system oceny efektywności administracji publicznej (dalej jako - SIADAP).

6.1. Audyt efektywnościowy, jako nowe zadanie portugalskiego Trybunału Obrachunkowego.

Jedną z nowych funkcji portugalskiego Trybunału Obrachunkowego (Tribunal de Contas) jest jedna z form audytu a posteriori – audyt efektywnościowy. Zgodnie z art. 5 ustawy 98/97, Trybunał dokonuje (zgodnie ze standardem międzynarodowym określonym przez INTOSAI) oceny wykonania (performance) i postępu realizacji zadań poszczególnych jednostek sektora finansów publicznych, opierając się na odnośniku do wartości bazowych osiągniętych rezultatów, niż porównywaniu ich z istniejącymi w danym momencie standardami. Audyt efektywnościowy, w tym - badanie efektywności zarządczej, są stosunkowo nową inicjatywą, która jest realizowana jako część szczególnego audytu tzw. *in-situ*. Trybunał w ramach tego audytu bada gospodarność, efektywność oraz skuteczność, jako istotny aspekt działalności jednostki, a także ocenia czynniki oraz zdolności potencjalnego rozwoju.

Tabela 6.1. Kryteria formułowania celów oraz mierników zgodnie z metodologią portugalskiego budżetu programowego

| PODSTAWOWE ZASADY PORTUGALSKIEGO AUDYTU EFEKTYWNOŚCIOWEGO: |
|--|
| <p><u>Nakłady - Gospodarność (Zasoby):</u></p> <p>Czy w sposób gospodarny używamy środki/zasoby? Czy otrzymujemy przy najkorzystniejszej cenie najlepszą jakość? Czy dokonujemy wyborów najlepszych z możliwych opcji ? Czy istnieją jakieś inne alternatywy?</p> <p><u>Zadania - Efektywność (Produkty / Nakłady):</u></p> <p>Czy możemy uzyskać większą ilość produktu, używając tej samej ilości nakładów? Czy możemy uzyskać tą samą ilość produktu, zużywając mniej nakładów?</p> <p><u>Produkt/Rezultat - Skuteczność (Rezultaty):</u></p> <p>Czy uzyskujemy oczekiwane produkty? Czy uzyskany produkt jest zgodny z celem zadania? Czy uzyskany produkt przyczynia się do uzyskania oczekiwanego oraz zaplanowanego rezultatu zadania?</p> |

r

Źródło: oprac. własn. na podst. Trybunał obrachunkowy - *Tribunal de Contas*.

Przedmiot audytu efektywnościowego może wynikać z rocznego programu kontroli, ale kontrola taka może być podejmowana także doraźnie, na mocy decyzji kolegium członków Trybunału, jak również na skutek wniosku otrzymanego z Parlamentu. Ten rodzaj kontroli jest bardzo istotną częścią całości działań Trybunału: w 2006 , przeprowadzono 50 audytów finansowych oraz 25 audytów efektywnościowych, w 2007 r. natomiast 70 finansowych oraz 35 efektywnościowych. Audyt efektywnościowy jest postrzegany w Portugalii jako bardzo cenne narzędzie kontroli *a posteriori*, mające duży wpływ na podnoszenie efektywności sektora finansów publicznych. Jednym z najważniejszych ostatnich osiągnięć Trybunału jest wnikliwy oraz wszechstronny przegląd efektywności oraz skuteczności działalności przedsiębiorstw państwowych, które w Portugalii są liczącym się sektorem na rynku usług.

6.2. System oceny efektywności administracji publicznej (SIADAP)⁴

W 2007 r. uchwalono ustawę ustanawiającą System Oceny Efektywności Administracji Publicznej. System ten, jest obecnie w pierwszej fazie wdrażania (pierwsze jego mechanizmy zaczęły funkcjonować od początku 2008 r.). Przewiduje się, iż zostanie on w całości wdrożony do 2011 r.

System SIADAP jest pakietem zmian, które zaopatrzone w różne cele, mające jednak wspólny , nadrzędny priorytet: promocję oraz upowszechnienie starań na rzecz podnoszenia efektywności działania administracji publicznej – poprzez rozpowszechnianie praktyki oceny

⁴ Podrozdział oparto na informacjach zawartych w raporcie - OECD Review of Budgeting in Portugal, OECD 2008, s. 87-88.

skuteczności oraz wydajności jej działania, a także większą jawność (przejrzystość) w zakresie publicznego ogłaszania rezultatów takich ocen. Wprowadzono trzy płaszczyzny mierzenia efektywności:

- 1) SIADAP 1 - jednostek organizacyjnych w poszczególnych ministerstwach,
- 2) SIADAP 2 - kierownictwa wyższego oraz średniego szczebla ,
- 3) SIADAP 3 – zatrudnionych.

Do oceny stosowane jest narzędzie oceny efektywności tzw. QUAR, które ma postać formularza elektronicznego, wypełnianego przez odpowiednich pracowników regionalnych oraz lokalnych instytucji administracji rządowej (tzw. *self - assessment exercise*).

Każda jednostka wyszczególnia w ramach tej oceny dostępne zasoby (ludzkie oraz finansowe), a także ocenia ich odpowiedniość dla wyznaczonego celu działania. Istnieje przy tym konieczność szczegółowego opisanie ogólnej misji jednostki oraz jej celów strategicznych i operacyjnych, ze szczególnym uwzględnieniem wyznaczonych przez te cele poziomów: efektywności, wydajności, skuteczności, jak też jakości. Ponadto, departamenty powinny podać wskaźniki oraz cele efektywnościowe, w celu umożliwienia ewaluacji osiągnięcia celów operacyjnych. W 2009 r. wyniki tego kwestionariusza mają być publikowane na stronach poszczególnych resortów.

Twórcy systemu SIADAP dążą do promowania kultury wysokiej efektywności w administracji publicznej: ok. 20% najskuteczniejszych jednostek organizacyjnych w ramach każdego z resortów, może uzyskać korzyści („nagrody”) w uznaniu dla tej skuteczności. Korzyści te są następujące:

- możliwość zwiększania limitów, które dotyczą ograniczeń (wyrażanych jako odsetek w odniesieniu do całości kadry danej instytucji) w zakresie przyznawania najwyższej punktacji w ich ocenie indywidualnej kadry kierowniczej oraz pracowników,
- możliwość zwiększenia środków na podwyższanie wynagrodzeń lub przyznanie nagród finansowych dla pracowników,
- możliwość uzyskania dodatkowych środków finansowych w celu wsparcia nowych projektów mających na celu dalsze zwiększanie efektywności w wyróżniających się jednostkach.

Jednocześnie przewidziano możliwość konsekwencji oraz środków zaradczych mających być stosowanymi w przypadkach stwierdzenia niezadowalającej efektywności (np. rozważenie możliwości reorganizacji/zniesienia jednostki organizacyjnej (m.in. przez włączenie do innej jednostki struktury), modyfikacji jej celów, zadań, zmiany personalne itp.).

Za przeprowadzanie takich ocen i ich nadzór jest odpowiedzialna, powołana przy każdym z ministerstw, delegatura Urzędu Planowania, Strategii, Oceny i Relacji Międzynarodowych (portug.: GPEARI). Jednostka ta, zatwierdza oceny sporządzone w ramach resortu, a także rekomenduje wobec ministra, która z komórek organizacyjnych powinna zostać nagrodzona.

Całość opisanej powyżej reformy jest koordynowana przez Koordynatora do Spraw Oceny Służby Publicznej (portug.: SACC), który podlega Sekretarzowi Stanu do Spraw Administracji Publicznej⁵.

We wnioskach raportu OECD zawarto zalecenie, aby przedsięwzięcie wdrażania budżetu programowego w Portugalii zostało ściśle połączone oraz skoordynowane z inicjatywą SIADAP. Zdaniem ekspertów OECD takie rozwiązanie wzmocni starania na rzecz poprawy efektywności administracji publicznej, zapobiegnie nakładaniu się i kolizjom pomiędzy działaniami w ramach tych dwóch reform, a także zapobiegnie podwójnej sprawozdawczości w zakresie tych samych zjawisk⁶.

7) System informatyczny mający wesprzeć budżet programowy w Portugalii, w kontekście istniejących obecnie rozwiązań

Jednym z najistotniejszych przedsięwzięć mających zasadniczy wpływ na powodzenie całej reformy budżetowania programowego w Portugalii jest opracowanie oraz wdrożenie rozwiązania informatycznego przeznaczonego do obsługi budżetowania zadaniowego. Na spotkaniu przedstawiono ogólny zarys architektury systemu informatycznego (ang. *Performance Information System* – portug. „SID”) wspierającego realizację programowania budżetowego. Obecny system informatyczny obsługujący tradycyjny budżet państwa oraz księgowość funkcjonuje od roku 1993, zdaniem prezentującego funkcjonuje prawidłowo i charakteryzuje się wysokim poziomem zadowolenia użytkowników systemu.

Z punktu widzenia architektury informacyjnej w obecnie funkcjonującym systemie, zaimplementowane są cztery rodzaje budżetowych układów klasyfikacyjnych:

- klasyfikacja funkcjonalna,
- klasyfikacja organiczna (instytucjonalna),
- klasyfikacja ekonomiczna,
- klasyfikacja programowa.

W celu zapewnienia możliwości wprowadzania danych z zakresu budżetowania zadaniowego (ang. *Performance-budgeting*) zaprojektowano założenia dla nowego systemu informatycznego, który będzie zintegrowany z obecnie funkcjonującym systemem finansowym, poprzez wykorzystanie wspólnego obszaru danych w obu systemach dotyczącego informacji o programach. Koncepcję integracji obu systemów oraz ich ogólny zakres informacyjny obrazuje schemat 7.1.

Zaproponowane rozwiązanie docelowe oferuje następujące funkcje:

- 1) dostęp do informacji wydajnościowych i finansowych we wspólnej hurtowni danych,
- 2) wspólny system analityczny umożliwiający dostęp do wszystkich poziomów informacji,

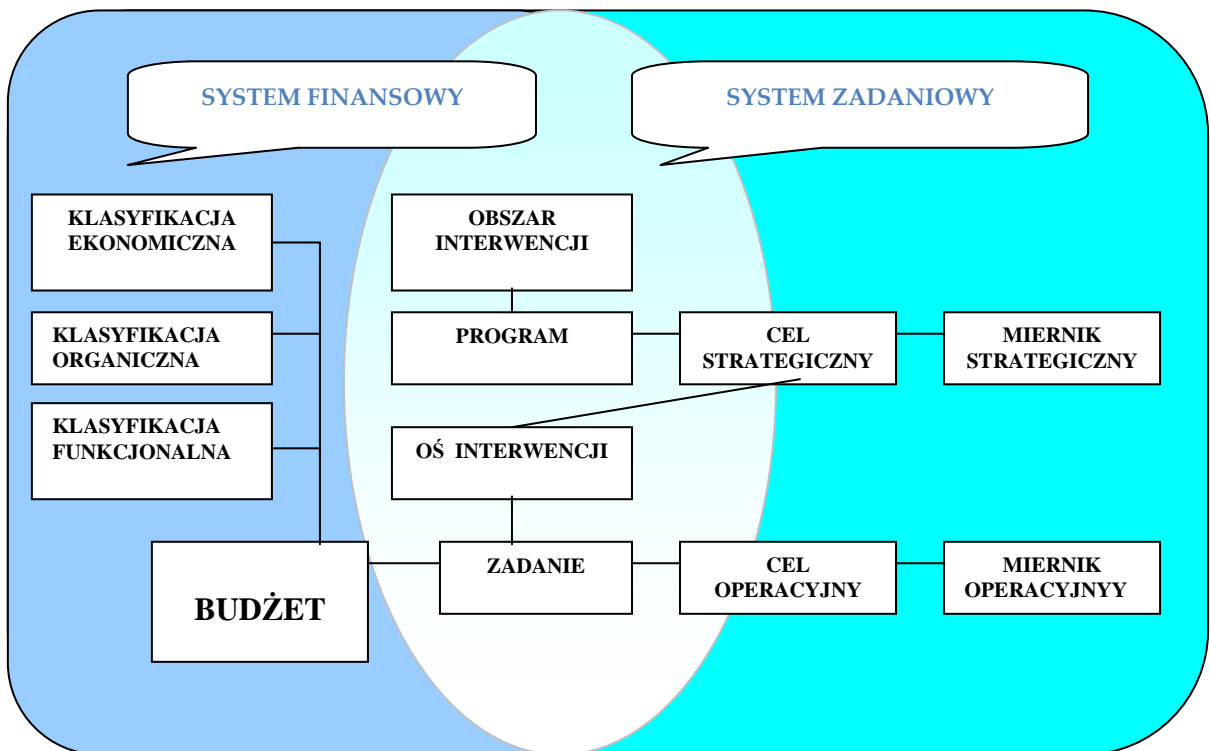
⁵ OECD Review of Budgeting in Portugal, OECD 2008, s. 87-88.

⁶ Tamże, s. 95.

- 3) integrację i konsolidację wszystkich typów danych,
- 4) generalny system wspierający bilans państwa (ang. State Balance Sheet),
- 5) użycie technologii Business Intelligence.

Ministerstwa, agencje i inne instytucje będą dodatkowo wymagały specjalizowanych systemów raportowych, gdyż różne procesy biznesowe wymagają różnych rodzajów kontroli, różnych wskaźników oraz zindywidualizowanych systemów zarządczych.

Schemat 7.1. Koncepcja integracji systemów – klasycznego i programowego oraz ich ogólny zakres informacyjny (źródło: oprac. własne na podstawie prezentacji GTIPOP MF).



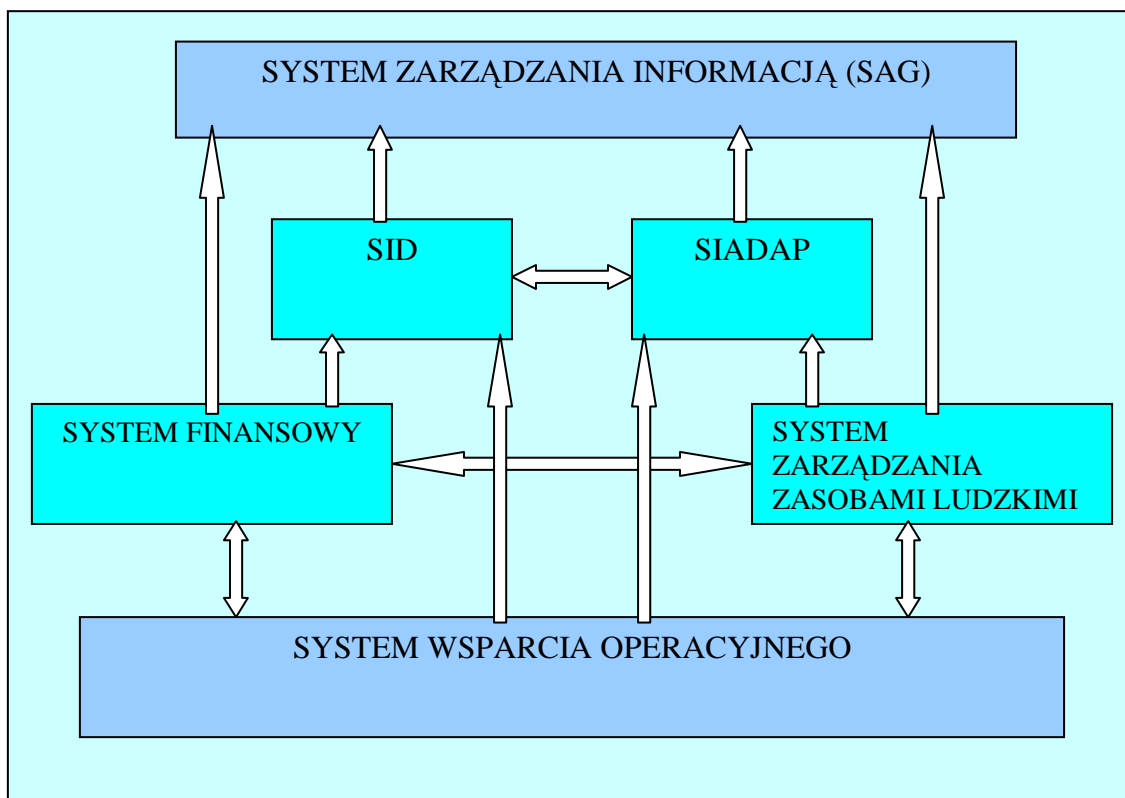
W celu zapewnienia możliwości wprowadzania danych z zakresu budżetowania zadaniowego (ang. Performance-budgeting) zaprojektowano założenia dla nowego systemu informatycznego, który będzie zintegrowany z obecnie funkcjonującym systemem finansowym, poprzez wykorzystanie wspólnego obszaru danych w obu systemach dotyczącego informacji o programach. Koncepcję integracji obu systemów oraz ich ogólny zakres informacyjny obrazuje schemat 7.1.

Zaproponowane rozwiązanie docelowe oferuje następujące funkcje:

- 6) dostęp do informacji wydajnościowych i finansowych we wspólnej hurtowni danych,
- 7) wspólny system analityczny umożliwiający dostęp do wszystkich poziomów informacji,
- 8) integrację i konsolidację wszystkich typów danych,
- 9) generalny system wspierający bilans państwa (ang. State Balance Sheet),
- 10) użycie technologii Business Intelligence.

Ministerstwa, agencje i inne instytucje będą dodatkowo wymagały specjalizowanych systemów raportowych, gdyż różne procesy biznesowe wymagają różnych rodzajów kontroli, różnych wskaźników oraz zindywidualizowanych systemów zarządczych.

Schemat 7.2. Wspólna platforma prezentacyjna dla użytkowników – SAG.



Źródło: oprac. własne na podstawie prezentacji GTIPOP MF.

Powyższe wymagania powodują, że propozycja architektury docelowego rozwiązania informatycznego, obejmującego również budżetowanie zadaniowe, oprócz wspomnianego powyżej systemu SID, zakłada również powstanie wspólnej platformy prezentacyjnej dla użytkowników (ang. *Information Management System* – SAG). Architekturę docelowego rozwiązania obrazuje schemat 7.1.

W swoim ostatnim raporcie OECD, analizując powyższe plany rozbudowy systemu informatycznego w Portugalii, zauważyło istotny wysiłek jaki podjęto w tym zakresie. Podkreśla się ponadto, iż należy kontynuować te prace, mając na uwadze, iż rozwój systemu informacji efektywnościowej jest złożonym przedsięwzięciem technicznym, wymagającym zapewnienia zgodności tego systemu z podstawami merytorycznymi, a także odpowiedniej adaptacji – w sposób adekwatny do potrzeb - systemów IT do specyfiki systemu finansów publicznych. Wprowadzenie takiego jednolitego systemu jest wprawdzie bardziej kosztowne oraz złożone (i trudne), ale zapewnia on za to lepszą koordynację oraz sprawniejszy przepływ informacji.