

## *Performance budgeting* – ewolucja i determinanty zastosowania w jednostkach samorządu terytorialnego

Marek Dylewski\*

**Streszczenie:** *Cel* – jakie są determinanty i jakie warunki powinny być spełnione, aby można było w sposób skuteczny wdrażać i stosować metodę budżetowania – *performance budgeting*, w szczególności analizując uwarunkowania funkcjonowania sektora publicznego, w tym jednostek samorządu terytorialnego w Polsce. *Metodologia badania* – analiza literatury przedmiotu. Analiza i ocena funkcjonujących uwarunkowań prawnych. Badania prowadzone w oparciu o dane budżetowe (formaty budżetów) w jednostkach samorządu terytorialnego.

*Wynik* – próba odpowiedzi na pytanie, jakie są możliwości wdrożenia metody budżetowania opartej o wykonanie zadań w warunkach polskich oraz jakie są determinanty tego procesu.

*Oryginalność/wartość* – wskazanie na potencjalne korzyści oraz negatywne skutki braku zmian w procesach zarządzania oraz jakie są warunki skutecznych zmian w tym zakresie.

**Słowa kluczowe:** *performance budgeting*, finanse publiczne, jednostki samorządu terytorialnego, budżet

### Wprowadzenie

Budżetowanie w wymiarze zarządczym to jedno z najbardziej rozpowszechnionych narzędzi operacyjnych realizacji planów w różnych organizacjach i podmiotach. Budżetowanie to metoda wewnętrznego, oddolnego planowania, podporządkowanego realizacji strategicznych celów i efektywnemu wykorzystaniu posiadanych zasobów (Komorowski 1997: 13). W zasadzie nie ma znaczenia, jakiego rodzaju jednostka stosuje budżetowanie jako metodę zarządzania. Ważnym jest, aby nie była to metoda bezużyteczna, ale realne wsparcie i narzędzie realizacji celów danego podmiotu.

Sektor publiczny, ze względu na swoją specyfikę, realizuje cele publiczne i wydaje się, że nie powinno być problemów z wdrażaniem i zastosowaniem metod budżetowania. Historyczne ujęcie ewolucji sektora publicznego i stosowanych w nim metod zarządzania wskazuje, że główna różnica polega na określaniu i precyzyjnym wyznaczaniu celów do osiągnięcia. Ze względu na fakt, iż są to cele o charakterze społecznym, tym samym powstają problemy, jak je wyznaczać i jakie miary i mierniki celu stosować. Poszukiwania i ewolucja

---

\* prof. nadzw. dr hab. Marek Dylewski, Wyższa Szkoła Bankowa w Poznaniu, al. Niepodległości 2, 61-874 Poznań, marek.dylewski@wsb.poznan.pl.

metod zarządzania w sektorze publicznym w zasadzie wciąż trwają. Jednakże najbardziej trwałym wyrazem tych zmian jest zastosowanie i doskonalenie metod budżetowania opartych o tzw. budżet wykonania (*performance budgeting*). W warunkach polskich jego odmianą jest budżet zadaniowy, w którym wykorzystywane są w większym lub mniejszym stopniu elementy nie tylko budżetu wykonania, ale także innych metod. Należy podkreślić, że w zasadzie nie dotyczy to sektora samorządowego, w którym stosowanie nowoczesnych metod budżetowania ma charakter fakultatywny.

W związku z powyższym postawiono cel badawczy, w którym podstawowym pytaniem jest, jakie są determinanty i jakie warunki powinny być spełnione, aby można było w sposób skuteczny wdrażać i stosować metodę budżetowania – *performance budgeting*.

## 1. Budżetowanie w sektorze publicznym jako wymiar zmian w procesach zarządczych

Funkcjonowanie sektora publicznego wskazuje, że wraz ze wzrostem potrzeb społeczeństwa, a przy względnie stałych zasobach materialnych i finansowych, dochodzi do momentu, w którym zadawane jest pytanie, czy z posiadanych zasobów można uzyskać więcej. Z tego też względu już w latach pięćdziesiątych zaczęto poszukiwać takich metod zarządzania w sektorze publicznym, w których możliwe będzie zastosowanie miar efektywności przy zachowaniu realizacji celów społecznych. Przy czym efektywność realizacji zadań publicznych także będzie odnosiła się do uzyskania najlepszych efektów przy założonych kosztach wejściowych i zakładanym poziomie jakości (Robinson, Brumby 2005: 5).

Zmiany w procesach zarządczych oraz poszukiwanie granic efektywności zaangażowanych środków publicznych stały się przyczyną ewolucji podejścia i metod planowania budżetowego oraz budżetowania zarówno na szczeblach rządowych, jak i samorządowych. Bardzo często metody planowania tożsame były z metodami budżetowania, ponieważ proces planowania był tylko podstawą całego procesu zarządzania zadaniami publicznymi. Doświadczenia wielu krajów, jak i dostępna literatura przedmiotu, spośród wielu metod budżetowania (formatu budżetu), wskazują na następujące (Gianakis, McCue 1999: 19–38; Rubin 2007: 142–147):

- budżet liniowy (*line-item budgeting*),
- programowanie budżetowe (*program budgeting*),
- wynikowe (zadaniowe) planowanie wydatków (*performance budgeting*),
- metoda planowania z podstawą zerową (*zero-based budgeting*),
- planowanie wydatków w oparciu o oczekiwane rezultaty (*results-oriented budgeting*).

Zastosowanie różnorodnych metod planowania budżetowego oraz budżetowania w praktyce ukazywało wiele mankamentów i problemów, które często powodowały, że wycofywano lub ograniczano zakres stosowania nowatorskich rozwiązań w tym zakresie. Skrajnym przypadkiem było stosowanie danej metody bez jej wycofywania, kiedy podmioty sektora publicznego przystosowywały się do nowych rozwiązań, ale bez kładzenia nacisku na

efektywność realizacji zadań publicznych. Problemy, na jakie natrafiano, w zasadzie są aktualne na każdym etapie rozwoju sektora publicznego. Mogą one mieć nieco inny charakter w danej fazie rozwoju, ale w uproszczeniu sprowadzają się do spraw związanych z funkcjonowaniem sektora publicznego jako całości oraz do typowych problemów, które można w uproszczeniu nazwać technicznymi, bezpośrednio wynikającymi ze specyfiki stosowanej metody budżetowania. Po doświadczeniach z metodą programowania budżetowego, którą starano się wdrożyć w USA, problemy ogólne dotyczyły następujących kwestii (Owsiak 2005: 277–281; *Budżet władz...* 2002):

1. Popyt na usługi publiczne przewyższa możliwości finansowe, a jednocześnie po stronie popytowej dominują usługi obligatoryjne.
2. Zobowiązania powstałe w przeszłości ograniczają możliwości planowania z wykorzystaniem typowych, zaawansowanych metod budżetowania.
3. Ocena i koordynacja zadań do wykonania jest trudna i nie zawsze jest wkomponowana w cykl procesu decyzyjnego.
4. Wdrażanie nowych pomysłów i idei napotyka na opory, zwłaszcza w okresach wysokiej stabilizacji finansowej i dobrej koniunktury.
5. Sprzyjający klimat dla nowych rozwiązań w zakresie zarządzania zwykle idzie w parze z kłopotami finansowymi i organizacyjnymi w jednostkach sektora publicznego.
6. Nieefektywne i kosztowne programy muszą być kontynuowane ze względu na żądania polityczne, względy etyczne itp.
7. Metody tradycyjnego planowania nie wywołują problemów oceny efektywności i zasadności podejmowanych decyzji, a w sposób kroczący dostosowują się do posiadanych zasobów, co może nieść za sobą zagrożenia całkowitej niewyplacalności danej jednostki.

Krytycy systemu programowania w postaci, w jakiej starano się go wdrożyć w USA, wskazywali, że jest to ogromna ilość nieprecyzyjnych i niespójnych informacji. System ten narzucał konieczność kalkulowania wszystkiego, co było możliwe w realizowanych zadaniach, prowadząc do granic absurdu, co w rezultacie dławiło i wstrzymywało proces podejmowania decyzji zamiast go przyspieszać<sup>1</sup>. W rzeczywistości, zamiast twórczej pracy, doprowadzono do kolejnego rutynowego podejścia w procesie planowania i budżetowania, które miało charakter standardowego przystosowywania się, a nie aktywnego wykorzystywania nowoczesnych metod zarządzania przez struktury administracyjne (Wildawski 1969: 189–202). Wskazane problemy w rzeczywistości dotyczyły każdej metody wdrażanej w sektorze publicznym i jednostkach samorządu terytorialnego.

Wskazane problemy nie do końca w swojej istocie leżały po stronie samej metody budżetowania, a bardziej w procesach i stylach zarządzania w sektorze publicznym. Z tego względu, że zaawansowane metody budżetowania dotyczą wszystkich sfer zarządzania

---

<sup>1</sup> Na marginesie można wskazać, że dokładnie w takim samym kierunku zmierza system budżetowania zadaniowego w Polsce, wdrażanego w podmiotach sektora rządowego.

w podmiotach sektora publicznego, w tym i jednostkach samorządu terytorialnego, wydaje się właściwe połączenie lub wręcz włączenie metody budżetowania do systemu zarządzania danego podmiotu publicznego. Budżetowanie, jako metoda zarządzania, implikuje konieczność zmiany systemu zarządzania. Samo wdrożenie nowej metody zarządzania w zasadzie niewiele przynosi, jeśli nie jest to połączone ze zmianą struktur i ośrodków odpowiedzialności, a jako negatywny skutek może wywołać niepożądany wzrost kosztów działania jednostki.

## 2. *Performance budgeting* i co dalej?

*Performance budgeting* to metoda zarządzania, która najczęściej wykorzystywana jest w jednostkach publicznych, gdzie poszukuje się możliwości podniesienia efektywności i skuteczności realizacji zadań. Budżetowanie oparte o wykonanie zadań (produkty i rezultaty) to korelacja zaangażowanych funduszy z oczekiwanymi mierzalnymi rezultatami (*Performance Budgeting...* 2007: 20). Oznacza to poszukiwanie możliwości zrealizowania jak największej liczby zadań przy określonych i danych zasobach środków publicznych. Podstawą planowania są zadania, jako wynik danej aktywności sektora publicznego, a nie w ujęciu poszczególnych rodzajów wydatków. Budżetowanie oparte o wykonanie zadań skupia się na określeniu szczegółowym zadania, które ma być realizowane. Metoda ta opiera się przede wszystkim na miarach umożliwiających skwantyfikowanie efektów, które ma przynieść realizacja danego zadania. Największą barierą w zastosowaniu tej metody budżetowania wydatków są problemy w precyzyjnym określeniu zadań i ich miar wykonania dla wszystkich rodzajów działalności publicznej. Brak możliwości pomiaru efektów realizacji zadań ogranicza prawdopodobieństwo właściwego wykorzystania tej metody jako instrumentu poprawy efektywności i skuteczności realizacji zadań publicznych (Gianakis, McCue 1999: 25–27).

Wynikowe (zadaniowe) planowanie wydatków budżetowych to metoda planowania wydatków, która najczęściej wykorzystywana jest w agencjach publicznych i organizacjach nie pokrywających swoich wydatków bezpośrednio z budżetu, gdzie poszukuje się możliwości podniesienia efektywności i skuteczności realizacji zadań. Oznacza to poszukiwanie możliwości zrealizowania jak największej liczby zadań przy określonych i danych zasobach środków publicznych. Podstawą planowania są zadania, czy też działania, widziane jako wynik danej aktywności sektora publicznego, a nie w ujęciu poszczególnych rodzajów wydatków, które należy przy tym ponieść, aby osiągnąć dany efekt, czy też zrealizować, jak w przypadku klasyfikacyjnego układu planowania wydatków budżetowych. *Performance budgeting* skupia się na określeniu szczegółowym zadania, które ma być realizowane. Metoda ta opiera się przede wszystkim na miarach umożliwiających skwantyfikowanie efektów, które ma przynieść realizacja danego zadania. Ta metoda planowania wydatków jest jednym z elementów zarządzania poprzez cele (*managing-by-objectives* – MBO), w której każde zadanie jest traktowane jako cel do osiągnięcia, niezależnie od okresu jego trwania.

Jest to zaleta pozwalająca zachować ciągłość realizacji zadań publicznych, ale także bariera przy jednoroczności procesu budżetowego, gdzie, pomimo zadaniowego ujęcia działalności publicznej, równocześnie następuje jego przekształcenie na klasyfikacyjny układ budżetowy. Stąd większe możliwości zastosowania tej metody budżetowania w specjalistycznych instytucjach, jak fundusze celowe, agencje niż w tradycyjnym budżecie państwa lub jednostki samorządu terytorialnego (Gianakis, McCue 1999: 25–27). Tu można wskazać, że budżetowanie zadaniowe znacząco się różni od budżetu zadaniowego, stosowanego w praktyce polskich jednostek samorządu terytorialnego.

Angażowanie środków publicznych nakłada szczególny obowiązek oceny każdego z przedsięwzięć realizowanych w jednostkach samorządu terytorialnego nie tylko z punktu widzenia doraźnych i bieżących korzyści, ale tych, które są oczekiwane w przyszłości. Oznacza to, że ocena powinna być dokonywana nie tylko z punktu widzenia budżetu danego roku, ale przede wszystkim z punktu widzenia średnio- i długoterminowego horyzontu czasu. Istotą takiego podejścia jest twierdzenie, iż wraz z wydłużaniem horyzontu czasowego planowania rozszerza się pole widzenia, czy też spojrzenie na dany problem poprzez dostrzeganie skutków i zjawisk będących pochodną decyzji podejmowanych w bieżącym okresie. Ujęcie nakładów i efektów związanych z realizacją zadań w jednostkach sektora publicznego pozwala na pełne i kompleksowe spojrzenie związane z planowanymi do realizacji przedsięwzięciami (Dylewski 2007: 164).

Cały proces produkcji dóbr i dostarczania usług publicznych można zamknąć w czterech elementach (Gianakis, McCue 1999: 59):

- nakładów (*inputs*) obejmujących niezbędne zasoby, które należy użyć w procesie dostarczania dóbr i usług i jednocześnie odzwierciedlenie potrzeb zgłaszanych przez społeczność,
- pracy, produkcji (*throughput*), jaką trzeba wykonać w celu wyprodukowania dóbr lub dostarczenia usług,
- efektów (*outputs*), czyli konkretnych dóbr i usług dostarczanych społeczności,
- rezultatów (*outcomes*), czyli poziomu zaspokojenia potrzeb zgłaszanych przez społeczność w zakresie danej aktywności, programu czy też zadania.

W celu oceny efektywności alokowania środków publicznych, wskazane elementy winny podlegać wycenieniu i ocenie z wykorzystaniem dostępnych i możliwych metod kalkulacji. Jednakże jest to przedsięwzięcie o wiele większym poziomie trudności niż te same kalkulacje i oceny dokonywane w sektorze przedsiębiorstw. Różnice wynikają często z braku indywidualnego odbiorcy dóbr i usług publicznych oraz z rezygnacji z całkowitej lub częściowej odpłatności za nie. Powoduje to brak możliwości zastosowania reguł rynkowych i odwrotnie dotyczy to tych dóbr i usług, w zakresie których mechanizm rynkowy nie działa lub zawodzi.

Współczesne trendy dotyczące zastosowania zaawansowanych metod budżetowania wyraźnie skupiają się na metodach opartych o planowane wyniki lub też cele. Można stwierdzić, że w zasadzie przemysłowe teoretyczne, ale także i praktyczne, idą w kierunku

metod mieszanych, w których wiodącą rolę zaczyna pełnić budżetowanie wykonania (*performance budgeting*). Pomimo wad metody zarządzania poprzez cele, będącej podstawą tego rodzaju budżetowania oraz dużych trudności z pomiarem wyników i ustanawianiem systemu pomiaru efektów realizowanych zadań publicznych, to łącząc elementy nowego zarządzania publicznego z zaawansowanymi metodami budżetowania, rysuje się wizja poprawiania efektywności alokowania środków publicznych. Możliwe jest to dzięki transferowaniu do sektora komercyjnego zadań, które może on z powodzeniem realizować. Takie trendy stopniowo są widoczne także w Polsce. Wprowadzanie zasad rynkowych wraz z nowoczesnymi metodami zarządzania może przynosić zdecydowanie większe efekty, niż tradycyjne zarządzanie, czy też administrowanie w sektorze publicznym. Wyraźnie widać to także w naszym kraju, zwłaszcza w obrębie gospodarki komunalnej, w której coraz bardziej wymusza się, ale także wskazuje na możliwości realizacji zadań publicznych w oparciu o ich komercjalizację. Powoduje to z drugiej strony coraz większe zaangażowanie społeczności w finansowanie tego rodzaju zadań, co oznacza, że coraz bardziej ogranicza się katalog zadań publicznych nieodpłatnych.

System budżetowania zadaniowego zmierza w kierunku tzw. *new performance budgeting*, który jest częścią zarządzania poprzez cele, tworząc następujące elementy (Rivenbark, Kelly 2004: 51):

- planowanie strategiczne,
- system pomiaru realizacji celów (wyników),
- benchmarking,
- system audytu i monitoringu wyników (celów).

Jako że jest to metoda, która bazuje na doświadczeniach zebranych w czasie zastosowania i wdrożeń innych metod, wykorzystywane tu są także doświadczenia i narzędzia z programowania budżetowego, zarządzania zmianami, zarządzania jakością. Podstawową zmianą, jaką można zaobserwować w USA, ale także w innych krajach, takich jak Australia czy też Nowa Zelandia, jest odejście od zmian form budżetu i jego konstrukcji do przeobrażeń metod zarządzania. Ponadto, w procesie budżetowania uwzględnia się całość zasobów, szczególnie dotyczy to jednostek samorządu terytorialnego. Podstawą zarządzania i budżetowania jest nie tylko budżet w wąskim rozumieniu, ale całość zasobów, jakie można wykorzystać przy realizowaniu zadań publicznych.

Idea i koncepcja budżetowania opartego o wykonanie zadań miała swój początek w latach pięćdziesiątych w Stanach Zjednoczonych, gdy następowała reforma administracji publicznej, w której rozpoczęto proces zmian podejścia do procesu planowania budżetowego. Zmiana polegała przede wszystkim na skupieniu się nie na elementach istotnych do realizacji zadań, ale na ich efektach końcowych. W takim przypadku ważniejszy jest wybór metody realizacji zadania, a nie skład elementów potrzebnych do jego wykonania. To powodowało konieczność przejścia do budżetowania wieloletniego, co w pierwszych latach wdrażania nowej metody (spotkało to także odmianę budżetowania zadaniowego, jakim

było programowanie budżetowe i PPBS system<sup>2</sup>) wywołało niechęć i sprzeciw przyzwyczajonych decydentów do rocznego budżetu ujmowanego jako liniowy. Ponadto, wymuszało to zupełnie inne podejście do procesów kontrolnych z pasywnych i legalistycznych do aktywnych i menedżerskich. Także ta metoda wciąż ewoluuje, w obecnym stadium nosi miano *new performance budgeting* i najczęściej jest kojarzona z tzw. Nowym Zarządzaniem Publicznym. Ostatnie stadium budżetowania zadaniowego to odmiana zarządzania poprzez cele, w którym kładzie się główny nacisk na elastyczność menedżerów, odejście od układu kasowego na rzecz memoriałowego w zakresie ewidencji zdarzeń gospodarczych oraz, co jest z tym bezpośrednio związane, przejście do budżetowania wieloletniego.

Konkludując, należy stwierdzić, że metoda budżetowania oparta o wykonanie (*performance budgeting*) jest w zasadzie zarządzaniem zorientowanym na pomiar efektów i ich maksymalizację przy określonych dostępnych środkach do ich realizacji. W takim przypadku nie liczy się metoda osiągnięcia zakładanych celów, ale otrzymany efekt (Diamond 2003: 4–10). W ujęciu najnowszych osiągnięć w dziedzinie planowania budżetowego i budżetowania jest metodą zarządzania programami realizowanymi w sektorze publicznym, w tym i w jednostkach samorządu terytorialnego.

Płaszczyzny, według których należy oceniać możliwości wdrożenia nowych metod budżetowania, są bezpośrednio związane z elementami procesu zarządzania, takimi jak (*Nowe zarządzanie publiczne...* 2005: 32–39):

- zarządzanie strategiczne, dotyczące rozwoju i wizji funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego w przyszłości,
- zarządzanie operacyjne, dotyczące bieżącej realizacji zadań publicznych obowiązkowych, jak i fakultatywnych, odnosi się również do jakości oraz korekt w umowie społecznej,
- zarządzanie personelem, dotyczy przede wszystkim polityki długoterminowego kształtowania ścieżek rozwoju i wzrostu kompetencji pracowniczych, co ma wpływ na sprawność aparatu administracyjnego,
- zarządzanie finansami, dotyczące w szczególności aspektów krótko- i długoterminowego zasilania finansowego, zarządzania płynnością finansową i długiem,
- zarządzanie relacjami ze społeczeństwem, dotyczące społecznej akceptacji działań organów władzy.

Są to podstawowe elementy związane z tak zwanym nowym zarządzaniem publicznym, w którym bez zmian sposobu zarządzania nie jest możliwe zastosowanie zaawansowanych metod budżetowania, przy czym następuje tu adaptacja metod zarządzania stosowanych również w sektorze przedsiębiorstw. Doświadczenia w różnych krajach, ale także i w Polsce, wyraźnie pokazują, że bez zmiany sposobu myślenia i zarządzania wdrożenie nowoczesnej metody budżetowania jest albo modą, albo zbędnym luksusem. Wynika to z faktu, iż metody zarządzania, które zorientowane są na maksymalizację efektów, zwykle nie idą

---

<sup>2</sup> Planning-Programming-Budgeting Systems, zob. szerzej Aronson (1985): 268.

w parze z celami politycznymi. Politykom trudno pogodzić się z faktem, że często efekty widoczne będą w dłuższym okresie, a nie na przykład w okresie przedwyborczym. Także elementy nowego zarządzania publicznego są przedmiotem krytyki ze względu na położenie zbyt dużego nacisku na komercjalizację realizacji zadań publicznych, a w mniejszym stopniu na ich społeczny wymiar. Niewątpliwym jest jednak fakt, że nawet najprostsze pytanie, jaki jest rezultat, czy też efekt zaangażowanych środków publicznych i stosowanie nawet ulomnych miar ich osiągnięcia jest krokiem w dobrym kierunku – stopniowego obniżania poziomu marnotrawstwa środków publicznych.

### 3. Kierunki skutecznego wdrażania i zastosowania *performance budgeting* w sektorze samorządowym w Polsce

Planowanie budżetowe w Polsce ewoluje w sposób bardzo powolny. Po pierwszych spontanicznych próbach modernizacji procesów planowania budżetowego w końcu lat dziewięćdziesiątych, które zmierzać miało w kierunku budżetowania opartego o wykonanie zadań (*performance budgeting*) – wszelkie zmiany w tym zakresie są raczej wymuszane przez zmieniające się regulacje prawne niż z inicjatywy podmiotów i organów sektora publicznego. Jak więc skutecznie wdrażać nowoczesne metody budżetowania w sektorze publicznym? System planowania i budżetowania w Polsce nie jest spójny i na pierwszy rzut oka bardzo skomplikowany. Można wskazać, że jest wiele elementów, które tworzą system planowania budżetowego i stopniowo go integrują w jedną spójną całość, ale też jest wiele elementów, które go dezintegrują, w szczególności można tu wskazać na decyzje polityczne i głównie te podejmowane *ad hoc*.

Skuteczne wdrażanie metod budżetowania opartych o wykonanie zadań w pierwszej kolejności powinno być oparte na uświadomieniu różnic pomiędzy tradycyjnym budżetowaniem a *performance budgeting*.

**Tabela 1**

Tradycyjne spojrzenie na budżet a budżet oparty o wykonanie zadań

Budżet tradycyjny	<i>Performance budgeting</i>
Wielkość nakładów na zadanie jest jednocześnie informacją o jego wykonaniu	Zależność pomiędzy nakładami a zakładanymi rezultatami
Planowane zmiany w realizacji zadań wyrażane są w oparciu o metodę historyczną (zmiany procentowe w budżecie liniowym)	Planowane zmiany w realizacji zadań odnoszą się do programów i przedsięwzięć jako całości
Brak integracji pomiędzy procesem planowania i wykonywania zadań ze względu na brak miar oceny wykonania zadań	Proces planowania zintegrowany z osiągnięciem zakładanym rezultatów
Podstawą planowania zadań są posiadane zasoby	Podstawą planowania są planowane koszty realizacji zadań w korelacji z oczekiwanymi rezultatami

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Joyce (2007).



Warunki skutecznego wdrożenia *performance budgeting* nie są może odkrywcze, ale trzeba wyraźnie wskazać, że w obecnych uwarunkowaniach politycznych i formalno-prawnych praktycznie nie do spełnienia. Istotne warunki to (Brueel, Moravitz 2007; Dylewski 2007: 333–342):

1. Uproszczenie i standaryzacja procesów w sektorze publicznym. Procesy odbiurokratyzowania administracji publicznej w Polsce są w sposób trwały wpisane w jej krajobraz. Upraszczenie procesów zwykle powoduje uwalnianie zasobów, a to może z kolei prowadzić do ujawnienia tych podmiotów i działań, które są zbędne w całym systemie realizacji zadań publicznych.
2. Optymalizacja działań wspierających podejmowanie decyzji z wykorzystaniem zintegrowanych procesów przypisujących odpowiedzialność za realizację poszczególnych zadań. System odpowiedzialności powinien być oparty na precyzyjnych zasadach jej delegowania.
3. Zmiana orientacji systemu organizacyjnego z funkcji administracyjnej w kierunku menedżerskiej (przy jednoczesnym zapewnieniu odpowiedniej równowagi między nimi). Ze względu na charakter sektora publicznego nie jest możliwe całkowite wyzbycie się aspektów formalno-prawnych.
4. Procesy decyzyjne powinny być w większej mierze oparte o elementy analityczne i elementy związane z szacowaniem i zapobieganiem ryzyku, a w mniejszym stopniu oparte o oceny subiektywne lub o przesłanki polityczne.
5. Integracja procesów informacyjnych i związanych z nimi analiz, które wymagają konstrukcji systemu standardów i narzędzi podejmowania decyzji oraz oparcie ich o zintegrowane systemy informacyjne.
6. Wprowadzenie systemów zarządzania w większej mierze opartych o standardy obowiązujące w sektorze komercyjnym. Podporządkowanie procesów oczekiwanym rezultatom, co w praktyce oznacza konieczność wykorzystywania klasycznych metod zarządzania: planowania, organizowania, przewodzenia i kontroli wykonania zadań.
7. Rezultaty oparte o system miar umożliwiających porównanie nakładów z efektami.
8. Automatyzacja procesów w najszerzej możliwym rozumieniu w celu eliminacji subiektywizmu w podejmowaniu decyzji.

Niewątpliwą zaletą w zakresie wdrażania *performance budgeting* do sektora publicznego jest integrowanie zasobów danej jednostki sektora publicznego w ujęciu funkcjonalnym oraz zasobowe podejście do tego procesu. Szczególnie widoczne może to być właśnie w jednostkach samorządu terytorialnego. Koncentracja zasobów w rękach menedżerów, a nie administratorów, pozwala na szersze spojrzenie na koszty i korzyści z ich zastosowania. Standaryzacja coraz bardziej złożonych zachowań kadry menedżerskiej i pracowników powoduje wtapianie się zaawansowanych metod i technik zarządczych w strukturę jednostki samorządu terytorialnego. Odwrotne zmiany jest już trudniej przeprowadzić. Jednakże konsekwencją także jest niezbędnym elementem warunkującym postępującą zmianę w zwiększaniu skuteczności procesu planowania z punktu widzenia przyszłych

i oczekiwanych rezultatów (efektów i korzyści dla społeczności). Dlatego też korzyści, jakich należy oczekiwać, wdrażając model zmian w podejściu do planowania budżetowego, można skoncentrować w trzech grupach: organizacyjnych, finansowych i przede wszystkim społecznych. Łącznie dają one inny wymiar i spojrzenie na sposób angażowania środków i zasobów publicznych, jakie są obecnie i w przyszłości w dyspozycji jednostki samorządu terytorialnego. Szczególnego znaczenia nabiera tu dysponowanie zasobami przyszłymi, o czym często się zapomina. Decyzje obecnie podejmowane coraz częściej mają wpływ na sytuację finansową danej jednostki samorządu terytorialnego w przeszłości.

## Uwagi końcowe

Konieczność zmian w zakresie angażowania środków publicznych nie wymaga uzasadnienia. Jednakże trudniejszy jest proces faktycznych zmian w recesach zarządczych w sektorze publicznym, w tym w jednostkach samorządu terytorialnego. Orientacja na korzyści społeczne, to jednocześnie konieczność stopniowej zmiany metod podejmowania decyzji z administracyjnych na zorientowane na klienta, jakim jest obywatel w ujęciu jednostki, jak i zbiorowym. Należy podkreślić, że każda władza przemija, ale problemy pozostają. Z tego też powodu zmiany z modelu administracyjnego na menedżerski dają większe szanse dla przedsiębiorczych obywateli i zmuszają polityków do aktywniejszego spojrzenia w przyszłość odleglejszą, a nie tylko do końca kadencji.

Przy wdrażaniu budżetowania opartego o wykonanie zadań należy dążyć do stabilizacji w zakresie ustalania priorytetów, biorąc pod uwagę przede wszystkim cele długoterminowe. Obecne kompetencje dotyczące stanowienia w zakresie kształtowania przestrzeni społeczno-gospodarczej powinny być wykorzystywane do rozwiązywania nie tylko bieżących problemów, ale przede wszystkim zapobiegania negatywnym zjawiskom w przyszłości i wykorzystywania szans, jakie daje obecne i przyszłe otoczenie. Dlatego też nie należy się spodziewać gwałtownych zmian w zakresie sposobu funkcjonowania sektora publicznego, ponieważ nie jest to jeszcze model partycypacyjny. Zmiany będą następować stopniowo i stopniowo też będą aplikowane elementy *performance budgeting* do praktyki podejmowania decyzji i zarządzania w jednostkach sektora publicznego, w tym do jednostek samorządu terytorialnego.

## Literatura

- Aronson J.R. (1985), *Public Finance*, McGraw Hill.
- Bruel J.D., Moravitz C. (2007), *Linking and Performance Budgeting: Opportunities in Federal Budget Process, w: Integrating Performance and Budgets. The Budget Office of Tomorrow*, red. J.D. Bruel, C. Moravitz, Rowman and Littlefield Publishers, Lanham.
- Budżet władz lokalnych. Narzędzia zarządzania* (2002), red. S. Owsiak, PWE, Warszawa.
- Diamond J. (2003), *From Program to Performance Budgeting: The Challenge for Emerging Market Economy*, International Monetary Found, Working Paper WP/03/169.

- Dylewski M. (2007), *Planowanie budżetowe w podsektorze samorządowym. Uwarunkowania, procedury, modele*, Difin, Warszawa.
- Gianakis G.A., McCue C.P. (1999), *Local Government Budgeting. A Managerial Approach*, Praeger, Westport.
- Joyce P.G. (2007), *Linking and Performance Budgeting: Opportunities in Federal Budget Process*, w: *Integrating Performance and Budgets. The Budget Office of Tomorrow*, red. J.D. Bruel, C. Moravitz, Rowman and Littlefield Publishers, Lanham.
- Komorowski J. (1997), *Budżetowanie jako metoda zarządzania przedsiębiorstwem*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym* (2005), red. A. Zalewski, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa.
- Owsiak S. (2005), *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Performance Budgeting in OECD Countries*, (2007), OECD Publications, Paris.
- Rivenbark W.C., Kelly J.M. (2004), *Performance Budgeting in State, Federal and Local Government*, „The Journal of Government Financial Management”, Summer.
- Robinson M., Brumby J. (2005), *Does Performance Budgeting Work? An Analytical Review of the Empirical Literature*, Working Paper, International Monetary Fund, no. 122.
- Rubin I. (2007), *Budget Formats: Choices and Implications w: Local Budgeting*, red. A. Shah, Public Sector Governance and Accountability Series, The World Bank, Washington.
- Wildawsky A. (1969), *Planning-Programming-Budgeting: Rescuing Policy Analysis from PPBS*, Public Administration Review, vol. 29, no. 2.

## PERFORMANCE BUDGETING – EVOLUTION AND DETERMINANTS OF THE USE OF IN LOCAL GOVERNMENT

**Abstract:** *Purpose* – what are the determinants and what conditions should be met to be able to effectively implement and apply the method of budgeting - performance budgeting, in particular by analyzing the determinants of the functioning of the public sector, including local government units in Poland.

*Design/methodology/approach* – Analysis of literature. Analysis and assessment of functioning legal requirements. Research conducted on the basis of budgetary data formats (budgets) in units of local self-government.

*Findings* – to answer the question, what are the possibilities for implementing the method of budgeting based on implementing out the tasks in Polish conditions and what are the determinants of this process.

*Originality/value* – indication of the potential benefits and adverse effects of the absence of changes in management processes and what are the conditions for effective change in this respect.

**Keywords:** performance budgeting, public finance, local government units, the budget

## Cytowanie

- Dylewski M. (2014), *Performance budgeting – ewolucja i determinanty zastosowania w jednostkach samorządu terytorialnego*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 802, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” nr 65, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin, s. 49–59; [www.wneiz.pl/frfu](http://www.wneiz.pl/frfu).

