

**Thomas A.P. Sinclair, Pamela Mischen**

---

**Budżetowanie wynikowe :  
reformowanie złożonych systemów  
adaptacyjnych**

---

Zarządzanie Publiczne nr 3 (1), 91-108

---

2008

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Thomas A.P. Sinclair, Pamela Mischen

## Budżetowanie wynikowe. Reformowanie złożonych systemów adaptacyjnych<sup>1</sup>

Artykuł prezentuje uwarunkowania wdrażania budżetowania wynikowego w jednostkach sektora publicznego. Problematyka ta analizowana jest w odniesieniu do założeń nowego zarządzania publicznego. Prezentowane są związki budżetowania wynikowego z planowaniem strategicznym i determinacją kadry zarządzającej. W tekście analizowane są różnego typu bariery budżetowania wynikowego. Autorzy analizują problemy związane z systemem pomiaru wyników działań podejmowanych w sektorze publicznym, ze szczególnym uwzględnieniem konsekwencji istnienia złożonych układów adaptacyjnych. Istotna rola w procesie budżetowania wynikowego przypisywana jest kierownictwu szczebla operacyjnego.

Słowa kluczowe: budżetowanie wynikowe, złożone systemy adaptacyjne, pomiary wyników.

### 1. Wprowadzenie

Wdrażanie i zakres wykorzystania systemów budżetowania wynikowego (*performance budgeting*) często uznaje się za wskaźnik zaangażowania organizacji w proces reformowania jej wewnętrznych funkcji zarządczych (Schick 1990; Poister, Streib 1989; Groot, Budding 2004). Pewne elementy budżetowania wynikowego powinny, przynajmniej w teorii, zaowocować postępem na drodze do osiągnięcia nowych celów zarządzania publicznego, jednak w praktyce wyniki działań związane z praktycznym jego zastosowaniem nie okazały się aż tak jednoznacznie pozytywne, jak mieli nadzieję zwolennicy reform.

Niniejszy artykuł rozpoczyna się od szczegółowego opisu podobieństw pomiędzy budżetowaniem wynikowym i nowym zarządzaniem pu-

blicznym (*new public management*). Korzystając z pojęć zaczerpniętych z nowej ekonomii instytucjonalnej, poddajemy analizie poszczególne elementy budżetowania wynikowego i wyjaśniamy, dlaczego doświadczenia rządów często nie dorównują oczekiwaniom zwolenników tego podejścia. Na koniec proponujemy stopniowe wdrażanie zasad budżetowania wynikowego oraz zastosowanie metod badawczych z dziedziny tzw. *action research* (badania w działaniu), które angażują personel operacyjny i obywateli w proces rozwiązywania niektórych problemów, jakie pojawiają się w trakcie zakrojonej na szeroką skalę odgórnej reformy systemu budżetowania.

Kelly i Rivenbark definiują budżetowanie wynikowe jako „proces przygotowywania i zawiązywania budżetu, który eksponuje zarządzanie efektywnością działań, co pozwala podejmować decyzje częściowo na podstawie wydajności i skuteczności świadczenia usług” (2003, s. 4). W ten sposób punkt ciężkości procesu budżetowania przesuwają się z kosztów jednostkowych, które stanowią dane wejściowe tradycyjnych budżetów, na dane wyjściowe (lub wyniki) i osiągnięcie zaplanowanych celów polityki. Osiąga się

Thomas A.P. Sinclair – Binghamton University, Department of Public Administration, Wykładowca Fundacji Fulbrighta, Uniwersytet Ekonomiczny Kraków; Pamela Mischen – Department of Public Administration, Binghamton University.

<sup>1</sup> Przełożył Rafał Śmietana. Referat prezentowany na Uniwersytecie Ekonomicznym w Krakowie w ramach programu naukowego „Dobre rządzenie”.

to przez powiązanie kosztów programów z ich produktami (lub wynikami działania). Tradycyjne budżety to mechanizmy służące decydom i kierownictwom do szczegółowej kontroli kosztów funkcjonowania ministerstw, agencji oraz departamentów. Koszty są zwykle przypisywane jednostkom organizacyjnym według takich kategorii, jak personel, zaopatrzenie lub wyposażenie. W tradycyjnych budżetach zorganizowanych według działów klasyfikacji budżetowej lub kategorii wydatków (*line-item budgets*), wyniki działania dotyczą jedynie zarządzania finansowego i odnoszą się do kwestii takich jak realizacja określonych celów finansowych bądź spełnianie wymogów prawnych i proceduralnych w zakresie wydatków.

Budżety wynikowe wymagają od organizacji szczegółowego określenia, jak zamierza wykorzystać własne zasoby budżetowe. Koszty jednostkowe są uporządkowane według programów, a nie części składowych organizacji, przy czym organizacja sama określa, jaką ilość danej usługi może dostarczyć w ramach przydzielonych zasobów. Kierownictwo często dysponuje możliwością przenoszenia środków z jednej kategorii wydatków do innej (na przykład z kategorii „wydatki na sprzęt” do kategorii „płace”), jeżeli uzna, że realokacja środków doprowadzi do zwiększenia skuteczności lub wydajności działania. Budżetowanie wynikowe zachęca kierownictwo do oceny, czy dana kombinacja środków finansowych spełnia cele organizacyjne. Takie przesunięcie punktu ciężkości systemu finansowego ku wynikom działania kierownictwa (przy zachowaniu koniecznej kontroli kosztów i zasad księgowania) wymaga od organizacji przyjęcia nowych procedur i opanowania nowych umiejętności związanych z zarządzaniem. Dlatego budżetowanie wynikowe uznaje się za atrakcyjne narzędzie zakrojonej na szeroką skalę reformy zarządzania.

Budżetowanie wynikowe wymaga od twórców polityki oraz kierownictwa organizacji określenia priorytetowych obszarów działania i skupienia na nich zasobów finansowych i ludzkich. Na przykład VanLandingham, Wellman i Andrew donoszą, że stan Floryda wdrożył budżetowanie wynikowe w celu osiągnięcia pięciu podstawowych celów politycznych:

- a) poszerzenie zakresu rozliczalności agencji przez łatwiejsze określanie misji i celów działania, ocenę efektywności i wykorzystanie informacji o wynikach działania w procesie planowania i podejmowania decyzji budżetowych;
- b) zwiększenie elastyczności budżetu agencji przez skupianie procesu rozdziału środków na wynikach działania (*outcomes*), a nie produktach wejściowych (*inputs*);
- c) poprawa koordynacji, eliminacja dublujących się programów i dostarczanie decydom lepszych informacji;
- d) większe zaangażowanie obywateli w proces rządzenia – wychodząc z założenia, że obywatele bardziej interesują wyniki działania niż opisy procesów;
- e) tworzenie bodźców dla agencji do bardziej skutecznych i efektywnych działań (2005, s. 235).

Entuzjaści budżetowania wynikowego uważają, że związany z nim zintegrowany system finansowy eksponujący wyniki działania zachęca kierownictwa do wyszukiwania sposobów coraz bardziej skutecznego i efektywnego funkcjonowania ich organizacji. Oczekują też, że obywatele, dzięki oddaniu im do dyspozycji większej ilości informacji, zaangażują się bardziej aktywnie w dyskusje nad kształtem budżetu i polityki.

Budżetowanie wynikowe wspomaga osiągnięcie celów politycznych przez reformę zarządzania. Mikesell (2006) zauważa, że nowe budżetowanie wynikowe wiąże się z wykorzystaniem celów i planów strategicznych oraz związanych z nimi mierników efektywności działania z elastycznością działania odpowiedzialnych agencji i wykorzystaniem raportów z wyników działań oprócz zwykłych sprawozdań finansowych. Schick wymienia siedem elementów „odpowiedzialności na szczeblu zarządzania” w budżetowaniu rządowym: 1) posiadanie przez kierownictwa poszczególnych jednostek globalnych planów budżetowych, 2) przekazywanie kontroli zarządzania na szczebel operacyjny, 3) przypisywanie kosztów określonym działaniom lub wynikom działań, 4) szczegółowa charakterystyka oczekiwanych produktów, 5) rozdział funkcji płatnika i dostawcy, 6) wykorzystanie systemu sprawozdawczego informującego o wynikach działania i audytu, oraz 7) odpowiedzial-

ność kierownictwa za koszty i produkty (1998, s. 122–127).

Cele polityczne i cele zarządzania w procesie budżetowania wynikowego są bardzo zbliżone do celów nowego zarządzania publicznego, które od początku lat 90. XX w. wywiera silny wpływ na teorię i praktykę administracji publicznej. Pollitt w następujący sposób podsumowuje wyłaniający się zgodny pogląd na główne elementy nowego zarządzania publicznego (2001, s. 474):

- a) koncentracja kierownictwa na produktach i wynikach działania;
- b) koncentracja na pomiarach efektywności działania;
- c) organizacje bardziej wyspecjalizowane i mniej hierarchiczne;
- d) wykorzystywanie kontraktów;
- e) oparcie działań na mechanizmach rynkowych, takich jak prywatyzacja i zlecanie zadań świadczeniodawcom zewnętrznym;
- f) „rozmywanie” granic sektorów pomiędzy organizacjami publicznymi i prywatnymi;
- g) większy indywidualizm i wyższa wydajność.

Tabela 1 ilustruje wspólne cechy nowego zarządzania publicznego i budżetowania wynikowego przez porównywanie podstawowych elementów, na których opierają się obie koncepcje.

Badania empiryczne wykazały, że wprowadzanie w życie budżetowania wynikowego często wiąże się z pewnymi trudnościami. VanLadingham, Wellman i Andrews (2005) odkryli, że organy rządowe miewają kłopoty z wprowadzaniem w życie budżetowania opartego na wynikach działania nawet przy minimalnym praktycznym zastosowaniu oddanych im do dyspozycji możliwości prawnych. Broom

(1995) poddał analizie wysiłki związane z wdrażaniem budżetowania wynikowego w pięciu stanach USA i stwierdził, że pomyślne wprowadzenie w życie zakrojonych na szeroką skalę reform często trwa kilka lat. Schick (1998) uważa, że istnieje kilka warunków wstępnych niezbędnych do udanego wdrożenia procesu budżetowania wynikowego, a wielu stanom po prostu brakuje potrzebnych do tego zdolności instytucjonalnych. Na przykład organizacje publiczne często miewają trudności w przygotowywaniu informacji o wynikach działania (Boyne i in. 2002). Dixon (2005) stwierdził, że kwestie polityczne i scentralizowane systemy budżetowania zahamowały wdrażanie budżetowania wynikowego w Tajlandii.

Ze względu na ścisłą zależność pomiędzy celami nowego zarządzania publicznego i celami budżetowania wynikowego, zauważalna niezdolność organizacji do wprowadzania w życie zasad tego ostatniego daje powody do obaw, czy systemowa reforma zarządzania w ogóle jest możliwa. Przekładanie zbioru ogólnych zasad na działania wdrożeniowe wymaga terminowego zakończenia wielu szczegółowych przedsięwzięć w całej organizacji. Jak wykazali Pressman i Wildavsky (1984) w swojej klasycznej pracy, funkcjonowanie złożonych systemów może ulec załamaniu, co zmniejsza szanse na pomyślne wprowadzenie reform w życie. Ponadto wdrożenie reform to coś więcej niż tylko seria kroków do wykonania. Udane wdrożenie reform może wymagać zmian kultury organizacyjnej, zmian wyznawanej teorii organizacji oraz zastosowania nowej teorii w praktyce (Mischen 2007; Choo 1998; Argyris, Putnam, Smith 1985).

Tab. 1. Porównanie nowego zarządzania publicznego z budżetowaniem wynikowym

Nowe zarządzanie publiczne	Budżetowanie wynikowe
Koncentracja na produktach i (najlepiej) wynikach działania	Łączy informacje budżetowe z miernikami wydajności i/lub efektywności działania
Nacisk na pomiar	Warunek wstępny: pomiar efektywności działania
Mniejsza hierarchiczność organizacji	Elastyczne zarządzanie z naciskiem na szczebel operacyjny
Wykorzystanie kontraktów/umów	Zarządzanie kontraktami organizacji
Koncentracja na mechanizmach zbliżonych do rynkowych	Zadowolenie klienta częścią pomiaru efektywności działania
Rozmywanie się granic między sektorami	
Dominujące wartości: indywidualizm i produktywność	Odpowiedzialność kierownictwa, mierniki efektywności działania

W przypadku większości reform opartych na koncepcji nowego zarządzania publicznego katalizatorem zmian bywa zwykle mandat ze strony przywódców politycznych albo wyższych szczebli zarządzania, które początkowo osiągnęły korzyści wynikające z zapowiedzi dalekosiężnych reform i obietnic bardziej efektywnego lub skutecznego rządu (Brorström 1998; Cole, Jones 2005). Jednak ograniczona kadencja, rozmyta odpowiedzialność za działania rządu i poleganie na personelu administracyjnym w zakresie informacji (i innych) ograniczają możliwości, jakimi dysponuje kierownictwo co do narzucania podwładnym zmian zachowania, zwłaszcza w dłuższej perspektywie czasu. Ironią losu jest to, że ograniczenia, jakim podlegają zwierzchnicy, stają się jeszcze bardziej jaskrawe w odniesieniu do budżetowania wynikowego, które jako naczelną zasadę przyjmuje przekazywanie kompetencji przez kierownictwo wyższych szczebli kierownictwu szczebla operacyjnego i personelowi wykonawczemu. To właśnie pracownicy niższego szczebla często najlepiej potrafią ocenić, czy środki finansowe i personel są skutecznie wykorzystywane do rozwiązywania określonych problemów. Z perspektywy personelu niższego szczebla na ironię zakrawa fakt, że delegowanie kompetencji bywa z reguły sterowane odgórnie, a sam personel często ma niewiele do powiedzenia na temat przyjęcia dodatkowych obowiązków, które zwiększają zakres jego swobody decyzyjnej (Bowerman, Ball, Francis 2001).

Budżetowanie wynikowe odwołuje się do planowania strategicznego, które określa kierunek działania organizacji, jej misję i cele długoterminowe, by określić, jakie działania są ważne poprzez cele krótkoterminowe i mierniki efektywności działania. Planowanie strategiczne często bywa domeną działania starszych rangą członków kierownictwa i pochodzących z wyboru decydentów, którzy, w nomenklaturze Osborne'a i Gaeblera (1992), powinni kierować organizacją. Jednak, jak zauważają Lipsky (1980) i inni (Maynard-Moody, Musheno 2000), ludzie najlepiej potrafiący ocenić, czy dana polityka przynosi pożądane efekty, to urzędnicy szczebla wykonawczego (podejmujący codzienne decyzje operacyjne) i klienci lub obywatele, których dotyczy dana polityka. Pomyślnie wprowadzanie programu w życie udaje się, gdy zachodzi zgod-

ność pomiędzy celami twórców polityki, działaniami poszczególnych urzędników najniższego szczebla oraz działaniami jednostek w danej społeczności. Tak więc twórcy polityki i kierownictwa najwyższego szczebla nie mogą być odizolowani od wykonawców ze szczebla operacyjnego. Systemy pomiaru efektywności działania wykorzystują skumulowaną wiedzę personelu operacyjnego (wykonującego te działania), lecz często na początkowych etapach planowania nowego systemu właśnie ten personel bywa wykluczany z procesu decydowania o wskaźnikach i celach, za których osiągnięcie będzie odpowiadać.

Podstawową innowacją procesu budżetowania wynikowego jest powiązanie środków finansowych z określonymi produktami lub wynikami działania. Produkty (*outputs*) to coś, co dana organizacja wykonuje lub dostarcza, stanowią bezpośrednio wyniki jej pracy. Melkers i Willoughby definiują je jako „mierniki ilości dostarczonych usług” (2005, s. 183). Wyniki (*outcomes*) to zmiany zachowań indywidualnych lub społecznych wywołane przez produkty albo, jak ujmują to Melkers i Willoughby, „pomiaru skutków, które zachodzą, przynajmniej częściowo, z powodu świadczenia usług” (2005, s. 183). Produkty zwykle najłatwiej skojarzyć z celami działania organizacji, podczas gdy wyniki to przejawy lub wskaźniki postępu na drodze do osiągania celów organizacji. Na przykład celem działania pewnej agencji zdrowia publicznego może być poprawa stanu zdrowia określonej społeczności. Do wyników działania związanych z tym celem mogą zaliczać się: a) zmniejszenie zapadalności na niezdiagnozowane i nieleczone choroby, takie jak nadciśnienie lub cukrzyca, b) poprawa odżywiania dzieci lub c) zmniejszenie poczucia wyobcowania społecznego wśród kobiet w podeszłym wieku. Agencja ta może więc opracować programy: a) przeprowadzenia badań przesiewowych osób, którzy zwykle nie korzystają z usług służby zdrowia, b) wydawania broszur na temat właściwego odżywiania dzieci w wieku szkolnym do wykorzystania przez rodziców lub c) opłacenie pracowników socjalnych, odwiedzających wdowy w domach. Ze wszystkimi wyżej przedstawionymi działaniami (i wieloma innymi) związane są mierniki produktu (*output measures*), których osiągnięcie powinno zaowocować lepszymi wynikami działania i w ostatecznym roz-

rachunku, wpłynąć na poprawę zdrowia społeczności.

O ile organizacje publiczne zwykle potrafią tak zorganizować swoje działania, by dostarczyć żądane produkty, o tyle na wyniki tych działań często wywierają wpływ inne czynniki pozostające poza jej kontrolą. Przykładowo przypuścimy, że pewna organizacja zamierza poprawić jakość odżywiania dzieci przez rozprowadzanie w szkołach broszury na tematy żywienia. Liczba rozprowadzonych broszur stanowi tu miernik produktu. Jednak aby działania tej agencji miały rzeczywisty wpływ na zdrowie publiczne, broszury muszą dotrzeć do rodziców dzieci. Rodzice muszą przeczytać i zrozumieć zawarte w broszurze sugestie, zgodnie z ich zaleceniami zmodyfikować listę zakupów i zmienić domowy jadłospis. W końcu dzieci muszą jeść nowe posiłki na tyle często, by przyniosło to wymierny skutek zdrowotny. Tego rodzaju przyczynowy łańcuch zdarzeń musi objąć wystarczającą liczbę dzieci, zanim zaowocuje statystycznie wymiernymi zmianami zachowania populacji. Czy można się więc dziwić, że kierownictwa agencji publicznych wołą odpowiadać za produkty programu, nad którymi mają kontrolę, a nie za jego wyniki, na które wpływa tak wiele czynników pozostających poza ich kontrolą?

Jednak korzyści płynące z budżetowania wynikowego polegają na tym, że jeżeli instytucje, oprócz odpowiedzialności za wyniki, będą dysponować nieoddzowną elastycznością na szczeblu operacyjnym, ich kierownictwa dokonają przesunięcia zasobów ku takim działaniom, które zaowocują poprawą wyników. Odwołując się do przykładu o odżywianiu dzieci – instytucja realizująca program może wprowadzić w nim zmiany, np. zorganizować degustacje potraw przygotowywanych według nowych przepisów dla rodziców i dzieci w sklepach spożywczych, co zdecydowanie skróciłoby przyczynowy łańcuch zdarzeń i zwiększyło prawdopodobieństwo uzyskania pożądaných wyników.

## 2. Planowanie strategiczne

Wielu badaczy eksponuje znaczenie strategicznego procesu planowania jako warunku wstępnego do wprowadzenia systemu budżetowania wynikowego (Franklin, Carberry-George

1999; Schick 1998; Mikesell 2006). Rola decydentów, głównie kierownictw wyższego szczebla i urzędników pochodzących z wyboru, polega na wytyczaniu celów średnio- i długoterminowych. Z powodu zróżnicowanych ról aktorzy organizacyjni mają dostęp do różnych rodzajów informacji, co ogranicza pole analiz, jakich mogą dokonywać, a to z kolei ogranicza zakres planowania. W szczególności z tego procesu często bywają wykluczane interes społeczny i specjalistyczna wiedza personelu szczebla operacyjnego (Brorström 1998; Posner 2006). Jeżeli inicjuje się reformę, wychodząc z założenia, że personel wykorzysta własną wiedzę specjalistyczną do wytworzenia korzystniejszych wyników wyłącznie dla siebie, wtedy ograniczanie jego roli w procesie planowania strategicznego ma sens. Faktycznie, jest to jedna z ukrytych zalet rozdzielenia procesu podejmowania decyzji od działań operacyjnych w agencjach. Istnieje obawa, że zintegrowanie obu tych funkcji w obrębie jednej organizacji doprowadzi do sytuacji, w której personel będzie ograniczał cele polityczne wyłącznie do możliwych do osiągnięcia za pomocą już sprawdzonych procedur i rutynowych czynności. Rozdzielanie tych funkcji pozwala decydentom na dokonywanie restrukturyzacji i otwarcie możliwości świadczenia usług opartego na zasadach konkurencji.

Z drugiej strony, decydentom często trudno jest przestrzegać zasady „pozwólcie kierownikom zarządzać”. Decydenci wiedzą, że decyzje kierownicze lub operacyjne często mają wymiar polityczny i mogą wpłynąć na perspektywy ich ponownego wyboru. Na przykład mimo że programy wymiany igieł dla narkomanów i akcje zachęcające do używania prezerwatyw podczas stosunków seksualnych to skuteczne strategie zmniejszania zapadalności na wiele chorób, niemniej jednak bywają trudne do przełknięcia dla wielu decydentów w Stanach Zjednoczonych. W takich okolicznościach politycy, chcąc zrealizować cele polityczne, miewają skłonność, by zakazywać niektórych podejść operacyjnych.

W budżetowaniu wynikowym od kierownictwa operacyjnego często żąda się, by zaufało samemu procesowi, chociaż miało niewiele do powiedzenia przy jego projektowaniu i ustalaniu jego priorytetów. W procesie reformowania nie może być miejsca na charakterystyczną

dla polityków skłonność do interwencji i uchylenia profesjonalnego osądu menedżerskiego. W przeciwnym razie obietnica, że zakres rozliczalności kierownictw odpowiadać będzie zakresowi ich faktycznych kompetencji decyzyjnych, bywa niespełniona.

Ponadto pełne wprowadzenie w życie reform systemów administracyjnych często trwa wiele lat. Pojedyncza grupa przywódców politycznych rzadko ma sposobność sformułować, wprowadzić w życie i ocenić pakiet reform przed ustąpieniem miejsca innej. Z kolei nowe przywództwo często wyznaje odmienne wartości lub procedury (Cole, Jones 2005). Prowadzi to do sytuacji, w której jednostki administracyjne uczą się, że mogą przeczekać przywódców politycznych, ponieważ ich reformatorski zapał często zanika wraz ze zbliżaniem się terminu kolejnych wyborów.

Rola obywateli to następny problematyczny aspekt procesu planowania strategicznego, od którego zależy powodzenie budżetowania wynikowego. W demokracjach przedstawicielskich obywatele wywierają wpływ na kierunek polityki przede wszystkim w procesie wyborczym. Mobilizują się, popierając pożądaną kandydaturę i oddają na nich swoje głosy. Wygrywający kandydaci zakładają, że obywatele popierają ich polityczne priorytety i oczekują, że określone priorytety zostaną zrealizowane przez profesjonalnych menedżerów. Z tej perspektywy planowanie strategiczne stanowi środek wzmacniająca powiązania pomiędzy twórcami polityki a publicznymi administratorami albo menedżerami. W nowym zarządzaniu publicznym obywatele to klienci i odbiorcy usług świadczonych przez rząd. Mogą „zażądać” nowych lub innych usług. Ponieważ ich oddziaływanie jest realizowane za pośrednictwem głosowania, względnie mechanizmów rynkowych, obywatele nie mogą być bezpośrednio zaangażowani w procesy planowania strategicznego.

Zasadniczy mechanizm regulujący popyt na produkty na rynkach gospodarczych, czyli cena towarów, na arenie politycznej nie ma racji bytu. Kiedy kwestie mają charakter polityczny, obywatele często nie konkurują ze sobą o dobra dostarczane przez rząd ani nie są obojętni na konsumpcję danego dobra przez innych. Przykładowo, działacze antynikotynowi usiłują ograniczyć pra-

wo innych ludzi do korzystania z wyrobów tytoniowych. W sytuacji przewagi tych pierwszych palacze tracą. O ile na teoretycznym rynku ekonomicznym nic nie hamuje wchodzenia i wychodzenia z niego kupujących i sprzedających, o tyle na arenie politycznej dostęp do osób podejmujących decyzje to często istotny czynnik odróżniający zwycięzców od przegranych.

Dlatego projektanci strategicznych procesów planowania powinni przeanalizować sposoby angażowania obywateli w ten proces, aby zapewnić jego sprawiedliwy przebieg (Boyne i in. 2002). Czy zaproszeni w taki czy inny sposób obywatele mogą wiarygodnie artykułować ogólne dobro „publiczne”, czy też zawsze będą reprezentować partykularne interesy? Jeżeli to drugie, to w jaki sposób można je zrównoważyć głosem innych zainteresowanych stron? Zaangażowanie obywateli w planowanie strategiczne dostarcza uprzywilejowanego dostępu tylko niektórym jednostkom. Gdy obywatele zasiądą do planowania strategicznego, będą chcieli opracować taki plan, który uwzględni ich własne interesy.

Wprowadzenie w życie systemu zarządzania strategicznego wymaga też od kierownictwa zastanowienia się nad szczyblem organizacji, która wykonuje plan. Samorządy są zwykle podzielone na jednostki lub wydziały funkcjonalne, ale zagadnienia i problemy, którymi się zajmują, często wykraczają poza granice tych wydziałów. Na przykład osiągnięcie celu ograniczenia strat powstałych na skutek pożarów może zależeć od zdolności szybkiego poruszania się pojazdów straży pożarnej po ulicach miasta, jednak organizacja ruchu ulicznego podlega wydziałom planowania przestrzennego i transportu. Podobnie wpływ na osiągnięcie tego celu może mieć dociekliwość inspektorów budowlanych i ich zdolność do oceny ryzyka wybuchu pożaru w danym rodzaju zabudowy. Działania te mogą wspomagać także programy szkoleń publicznych.

W strategicznych planach samorządów często znajdują się cele realizowane przez kilka wydziałów łącznie. Władze samorządowe wymagają więc od poszczególnych wydziałów wskazania, w jaki sposób ich działalność przyczynia się do realizacji planów ogólnych, chociaż w przypadku braku silnej funkcji koordynującej poszczególne wydziały mogą nie dzielić się informacjami ani zadaniami. W rezultacie na poziomie opera-

cyjnym plany strategiczne będą odzwierciedlać priorytety wydziałowe, a nie preferencje rządowe. Wracając do powyższego przykładu, inspektorzy budowlani mogą nie eksponować należycie działań, które zminimalizowałyby ryzyko wybuchu pożarów, a inne wydziały mogą uznać, że nie mają żadnego wpływu na osiągnięcie tych celów. Ponadto osiągnięcie pewnych celów może wymagać od rządów właściwego zaplanowania koordynacji działań ponad podziałami kompetencji, a także pomiędzy organizacjami prywatnymi i państwowymi.

Problemy, jakie stwarza międzywydziałowe planowanie strategiczne i jego praktyczna realizacja, nasilają się jeszcze w procesie budżetowania wynikowego, ponieważ środki finansowe bywają zwykle przypisywane poszczególnym wydziałom. Z tego względu każdorazowe łączenie środków finansowych według poszczególnych programów międzywydziałowych jest trudnym wyzwaniem o charakterze technicznym, bez względu na to, czy mamy do czynienia ze złączonym lokalnym, regionalnym czy krajowym.

Koordinatory planu strategicznego muszą też przeanalizować poziom szczegółowości wskaźników koniecznych do śledzenia postępów prac. Zagadnienia pomiaru omówimy za chwilę. Tutaj zaznaczmy jedynie, że każdy cel średnio- i długoterminowy wymaga zdefiniowania wskaźników pomiaru, środków umożliwiających pracownikom monitorowanie wyników, systemu sprawozdawczego z postępów oraz możliwości przeznaczania środków finansowych i innych na działania o wysokim priorytecie. Ostatecznie powodzenie planu strategicznego wymaga od poszczególnych pracowników koncentracji wysiłków na działaniach, które przyczyniają się do realizacji misji i celów organizacji. Jeżeli plany strategiczne wymagają zbyt wielu informacji, pracownicy mogą nie być w stanie odróżnić działań o wysokim priorytecie od działań o priorytecie niskim. Może się także okazać, że poświęcają niewspółmierną ilość czasu na sprawozdawczość, zamiast na same działania. Co więcej, dane i informacje płynące do decydentów mogą przekroczyć ich możliwości oceny, natomiast zbyt prosty plan strategiczny pomijać ważne działania rządowe. Niedostatki procesu planowania strategicznego nasilają się, kiedy kierownictwo wykorzystuje ten proces do wprowadzenia w ży-

cie budżetowania wynikowego, ponieważ system budżetowania i finansowy są zespolone z celami działania kierownictwa.

### 3. Systemy pomiaru wyników działania

Nowe zarządzanie publiczne wymaga, by organizacja określiła podstawowe wskaźniki wyników dla każdego z celów i mierzyła postęp w czasie względem odpowiednich punktów odniesienia. Wskaźnikami mogą być sprawność organizacyjna (wydajność) jak np. wydatki poniesione na dostarczenie jednostki produktu, albo efektywność organizacyjna, jak np. zadowolenie klienta. Podobnie jak w przypadku planowania strategicznego, istnieje obszerna literatura doradzająca rządowi, jak zdefiniować wskaźniki wyników działania, a także jak wdrażać i wykorzystywać systemy pomiaru wyników działania (Hatry 1999; Gilmour, Lewis 2006; Groot, Budding 2004; Melkers, Willoughby 2005). Budżetowanie wynikowe wymaga, by kluczowe elementy systemu zarządzania finansowego łączyły się z wydziałowymi systemami zarządzania wynikami działania. Aby budżetowanie wynikowe zdało egzamin, kierownictwa szczebla operacyjnego muszą mieć możliwość dopasowania całkowitego kosztu podejmowanych działań do określonych produktów programowych oraz określania lepszych sposobów osiągania postawionych przed nimi celów i kompetencje do wdrażania lepszych procedur. Te wymagania łączą się z zagadnieniami swobody decyzyjnej i odpowiedzialności kierownictwa, umiejętności technicznych i zasobów organizacyjnych, a także związków pomiędzy rządami i obywatelami, którymi teraz się zajmiemy.

Przekazywanie kontroli organizacyjnej kierownictwu szczebla operacyjnego stanowi bardzo ważny element zarówno nowego zarządzania publicznego, jak i budżetowania wynikowego (Bowerman, Ball, Francis 2001; Groot, Budding 2004). Mówiąc „kierownictwo szczebla operacyjnego” mamy na myśli tych członków organizacji, którzy ponoszą bezpośrednią odpowiedzialność za przydzielanie zadań personelowi operacyjnemu, ocenę i nagradzanie indywidualnych wyników w pracy oraz informowanie o postępach na drodze do celów wyznaczonych przez twórców polityki. Przekazywanie kontroli organizacyjnej



oznacza, że ci kierownicy ponoszą bezpośrednią odpowiedzialność za osiąganie celów oraz posiadają kompetencje w zakresie zmiany rozdziału środków finansowych, dostosowywania zasobów ludzkich do zadań (w tym szkolenia oraz zatrudniania, przenoszenia i zwalniania pracowników) albo zmiany procedur organizacyjnych. Jednak kierownictwa operacyjne nie mogą zmieniać średnio- ani długoterminowych celów nakreślonych przez decydentów.

Przekazywanie kontroli organizacyjnej to chyba najbardziej znacząca różnica pomiędzy najbardziej biurokratyzowanymi systemami administracji publicznej a nowym zarządzaniem publicznym. Systemy biurokratyczne centralizują kontrolę według ścisłych procedur, na przykład kierownicy szczebla operacyjnego potrzebują zgody ministra finansów albo budżetu przed nabyciem dobra, którego cena przekracza określoną kwotę. Zatrudnieniem nowych pracowników często zajmuje się scentralizowany dział kadr, funkcjonujący zgodnie z własnymi zasadami, które mogą, ale wcale nie muszą zaspokajać potrzeb operacyjnych organizacji jako całości. Szkolenia także często bywają zatwierdzane przez jeden centralny wydział. Przesunięcie tych obowiązków (i wielu innych) na szczebel kierownictwa operacyjnego wymaga od organizacji daleko idących zmian polityk i procedur, a także opanowania nowych umiejętności.

Przyjrzyjmy się teraz procesowi budżetowania wynikowego, by zilustrować ten ostatni punkt. Jakie konkretne umiejętności muszą zdobyć kierownictwa jednostek administracji publicznej, aby skorzystać z danej im swobody decyzyjnej w sposób sprzyjający efektywnemu zarządzaniu? Przede wszystkim powinny mieć możliwość obliczenia pełnych kosztów realizacji programów, którymi kierują. Jeżeli odpowiadają tylko za jeden program, zadanie to jest stosunkowo łatwe, ale jeżeli organizacja realizuje ich kilka, należy obliczyć procentowy udział czasu, jaki każdy pracownik poświęca na realizację danego programu, jak również wszystkie inne związane z nimi istotne koszty bezpośrednie (takie jak koszty materiałów, szkoleń, podróży, itd.). Muszą też wiedzieć, jak rozdzielić koszty administracyjne, takie jak nieruchomości, narzędzia i usługi pomocnicze, np. księgowość, płace personelu i administracji pomiędzy programa-

mi. Trzeba zapewnić im możliwość korzystania z rządowego systemu zarządzania informacją do monitorowania kosztów i produktów programu. Muszą wykorzystywać skuteczne techniki szkolenia personelu w zakresie użytkowania nowego systemu oraz znajdować sposoby motywowania go w celu poprawy wyników pracy. Powinny używać właściwie dobranych punktów odniesienia, by porównać wyniki pracy swojej jednostki z wynikami innych oddziałów albo śledzić zmiany w ich własnych jednostkach w miarę upływu czasu. Muszą analizować swoje działania i określać obszary, w których można obniżyć koszty, oraz te, których wyniki pracy mogłyby się poprawić. Powinny umieć sobie radzić ze zmianą i ryzykiem, a także mieć zdolność przekonywania, a nawet zmuszania personelu do zmiany sposobu wykonywania obowiązków. Kiedy system budżetowania wynikowego jest wprowadzany na szczeblu rządowym, kierownicy nie mogą skorzystać z doświadczeń starszych kolegów, ponieważ obowiązki są nowe dla wszystkich przedstawicieli kierownictwa szczebla operacyjnego.

Ten przykład ilustruje, jak dalece wyniki pracy kierowników zależą od informacji dostarczanych przez inne systemy (Barrados, Mayne 2003). Dlatego muszą oni mieć dostęp do wiarygodnych i aktualnych danych kosztowych z systemu zarządzania finansowego. Powinny znać strategiczne priorytety programu (cele) i wskaźniki pomiaru wyników działania, a także prezentować ich wyniki w sposób ułatwiający łączenie danych z danymi innych jednostek w celu dalszego wykorzystania przez decydentów. Dlatego system zarządzania danymi i związane z nim formularze, akta i informacje muszą odpowiadać potrzebom organizacyjnym. Wydziały często niezależnie od siebie projektują własne systemy zarządzania danymi. Stworzenie zintegrowanego rządowego systemu, który naprawdę działa, często wymaga daleko idącej ingerencji programistów komputerowych w celu zmiany lub integracji odziedziczonych systemów w jeden wspólny system, a także skutecznego programu przyuczania personelu do korzystania z niego.

Wdrażanie i korzystanie z możliwości systemu budżetowania wynikowego jest kosztowne. Zgromadzenie danych o wydajności pracy organizacji do wprowadzenia w system zarządzania danymi wymaga od personelu organizacji opra-

cowania i wdrożenia wiarygodnych instrumentów, np. kwestionariuszy lub innych sposobów kwantyfikowania wyników działania programu. Oprócz bezpośrednich kosztów organizacyjnych istnieją także koszty transakcyjne związane ze zbieraniem nowych informacji, np. od obywateli proszonych o wypełnienie kwestionariuszy na temat świadczenia usług albo o ocenę wpływu danego programu. Dopracowany system wymaga audytu danych o wydajności w sposób bardzo podobny do tego, jak obecnie kontroluje się dane finansowe, aby zapewnić, że pracownicy stosują się do standardów efektywności pracy. Wielu pracowników należy przeszkolić w zakresie właściwego wykonywania nowych zadań, a organizacja może stanąć przed koniecznością zatrudnienia nowego personelu w celu rozszerzenia możliwości wykorzystania budżetowania wynikowego. Tego rodzaju koszty początkowe prawdopodobnie zostaną ostatecznie zniwelowane dzięki wzrostowi wydajności systemu, ale nie można tego zagwarantować. Jeżeli zaś budżetowanie wynikowe ma być realizowane z powodzeniem, kierownictwo szczebla operacyjnego organizacji musi przezwyciężyć inercję – nieodłączną cechą stabilnych organizacji i rutynowych procedur. Ponadto musi wprowadzać zmiany w takim rytmie, by pozwolić na zinstytucjonalizowanie nowych procedur. Tak więc, aby typowo biurokratyczna organizacja zaczęła w pełni wykorzystywać zalety budżetowania wynikowego, konieczne jest stałe zaangażowanie jej kierownictwa w proces reformy systemu zarządzania.

O ile zaangażowanie polityków i kierownictwa stanowi warunek wstępny do wprowadzenia w życie systemu budżetowania wynikowego, o tyle poszczególne szczeble zarządzania muszą mieć zdolność do stworzenia i korzystania z systemu finansowego, pomiaru efektywności działania i personelu, które wspomagają budżetowanie wynikowe (Burns, Lee 2004; Cole, Jones 2005; Sanderson 2001). Dzięki uzupełnieniu decyzji budżetowych o informacje dotyczące produktów (lub wyników), budżetowanie wynikowe rozszerza zakres działań budżetowych z bardziej konwencjonalnego skupienia na produktach wejściowych na lepsze sposoby osiągania pożądanego produktu wyjściowego, a także umożliwia porównywanie wyników działania z wynikami innych, podobnych programów. Ponieważ

indywidualne nagradzanie wiąże się z wynikami działania organizacji jako całości, system budżetowania wynikowego wymaga skutecznego monitorowania efektów pracy poszczególnych pracowników i kierowników. Wszystkie te wymagania generują zapotrzebowanie na nowe informacje i dane, a także nowe sposoby ich przetwarzania w celu późniejszej analizy. Wiele rządów nie dysponuje analitykami mającymi czas i niezbędne doświadczenia, które umożliwiłyby podjęcie się realizacji tych obowiązków. Jeżeli zdolność organizacyjną definiuje się jako możliwość prowadzenia przez organizację określonych działań (Gargan 1981; Kelly, Rivenbark 2003), może okazać się konieczne stworzenie wyżej opisanych systemów, zanim uda się zastosować w praktyce system budżetowania wynikowego.

Kwestie zdolności organizacyjnej nabierają szczególnej wagi podczas prób mierzenia wyników danego programu. Wyżej pokazaliśmy, jak wysiłki zmierzające do poprawy wyników działania mogą skomplikować zarówno procesy planowania strategicznego, jak i politykę programową. Orientacja na wyniki działania wymaga od organizacji przynajmniej dwutorowego rozszerzenia możliwości w zakresie zarządzania. Po pierwsze, zadanie opracowania wiarygodnych i sensownych wskaźników realizacji programu staje się coraz bardziej skomplikowane ze względu na to, że wiele zmiennych, które mogłyby wpłynąć na te wskaźniki, znajduje się poza kontrolą programu i/lub danej organizacji (Gilmour, Lewis 2006). Po drugie, funkcje programu ewaluacji stawiają o wiele większe wymagania danym i zasobom, jeżeli celem analizy efektywności programu są jego wyniki. Nabiera to szczególnej wagi w przypadku, gdy program jest realizowany w zatłoczonej przestrzeni politycznej, gdzie wiele organizacji realizuje często podobne programy, i gdy na te wyniki wpływają dodatkowe czynniki społeczne. Przykładowo, jeżeli lokalny program tworzenia miejsc pracy jest jednym z kilku realizowanych równolegle w danej społeczności, to w sytuacji, gdy upada tam ważny zakład przemysłowy, stanie się trudne, jeżeli nie niemożliwe, zmierzenie niezależnego wpływu konkretnego programu np. na stopę bezrobocia. Dany program może przynieść pozytywne efekty dzięki ograniczeniu negatywnych skutków regresu gospodarczego, ale jeżeli jego celem jest

zmniejszenie bezrobocia, będzie zapewne uznana za nieefektywny.

Koncepcja oceny i rozliczalności administracji rządowej za wyniki działań zajmuje poczesne miejsce w nowym zarządzaniu publicznym i budżetowaniu wynikowym. O ile wdrażanie systemów pomiaru wyników działania dostarcza recenzentom działań rządu (zarówno wewnętrznym, jak i zewnętrznym) szczegółowych informacji o tym, co rząd robi, budżetowanie wynikowe ze swoimi dodatkowymi danymi finansowymi daje tym samym recenzentom sposobność oceny, czy rząd efektywnie realizuje swoje programy. Mając do dyspozycji wskaźniki efektywności działania i koszty wyprodukowania danego zestawu produktów, decydenci i przedstawiciele społeczeństwa posiadają przynajmniej część informacji, których potrzebują, by zadać pytanie, czy zaangażowanie określonych środków finansowych na rzecz konkretnego zestawu działań programowych jest sensowne. Szacowanie kosztów alternatywnych realizacji danego zestawu działań programowych prowadzi do kolejnego pytania: jak inaczej rząd mógłby spożytkować te zasoby? Może ono także zaowocować zainteresowaniem alternatywnymi sposobami osiągnięcia podobnych celów politycznych poprzez prywatyzację lub mechanizmy zawierania kontraktów.

Tak więc poddanie działań administracji rządowej ocenie ze strony obywateli i dostarczanie im informacji pozwalających zrecenzować działanie rządu może być zwiastunem poważnej modyfikacji ról zarówno rządu, jak i społeczeństwa. Zakładając, że społeczeństwo dysponuje środkami do wyrażenia poparcia lub sprzeciwu wobec programów, odpowiedzialny rząd musi, w pewnym sensie, mieć na uwadze opinię społeczeństwa o jego działaniach. W skrajnym podejściu opartym na koncepcji suwerenności konsumenta/obywatela, rząd staje się kolejnym alternatywnym dostawcą świadczeń, który musi konkurować o poparcie odbiorców. W takim ujęciu zadowolenie „klienta” to bardzo ważny element strategii przeżycia organizacji. Przykładowo, jedna ze strategii poprawy jakości systemu oświaty w Stanach Zjednoczonych polega na wydawaniu rodzinom bonów oświatowych, które pozwalają im nabywać usługi edukacyjne od wszelkich szkół publicznych i prywatnych. Rejonowe szkoły publiczne nie mają

już monopolu na swoje usługi i muszą współzawodniczyć z innymi szkołami o uczniów. Nowy rynek umożliwia rodzinom wybór szkół na podstawie wielu (prawdopodobnie indywidualnych) czynników, które są dla nich ważne. Słabe szkoły tracą uczniów, podczas gdy placówki oświatowe osiągające dobre wyniki zyskują uczniów i środki finansowe, które podążają za nimi. Z punktu widzenia suwerenności konsumenta to, że szkoły państwowe są „publiczne”, nie jest nośnikiem żadnych szczególnych wartości, podobnie jak świadczenie innych usług przez rząd. Wszelkie oferowane przez nie korzyści odzwierciedla rynkowy popyt na nie.

Pomiar efektywności działania i reformowanie systemów budżetowania pociągają za sobą zmiany ról odgrywanych przez rząd i społeczeństwo. Kiedy rząd rezygnuje z monopolu na informacje dotyczące swojej działalności, daje społeczeństwu możliwość wywierania wpływu i przekierowania tej działalności na inne tory. To, czy społeczeństwo rzeczywiście wchodzi w taki dialog z rządem, zależy od wielu czynników, w tym od wykorzystania nadarżającej się sposobności, możliwości przyswojenia i zrozumienia dostarczonej informacji, zdolności do wykorzystania zasobów politycznych w celu wywierania wpływu na politykę rządu i sprawy administracyjne, a także od otwarcia rządu na takie dyskusje (Boyne i in. 2002; Franklin, Carberry-George 1999). Podsumowując, o ile budżetowanie wynikowe można porównać do okna, przez które zainteresowani obserwują prace rządu, o tyle wcale nie gwarantuje ono większej otwartości ani zaangażowania społeczeństwa, jeżeli nie istnieją fora uczestnictwa obywatelskiego w procesach politycznych lub ich działanie nie zostało zaakceptowane przez społeczeństwo oraz urzędników.

#### **4. Instytucjonalizm i budżetowanie wynikowe**

Systemowe reformy administracyjne takie jak budżetowanie wynikowe wymagają od kierownictwa instytucji sformułowania nowych reguł organizacyjnych, opracowania mechanizmów zbierania i analizowania nowych rodzajów danych lub informacji, a także przemyślenia na nowo swoich ról wobec najważniejszych interesariuszy w procesach politycznych. Powyżej

omówiliśmy dwa spośród głównych elementów budżetowania wynikowego – wykorzystanie procesów planowania strategicznego i pomiar efektywności działania – by zilustrować kilka typowych problemów, jakie mogą skomplikować wysiłki reformatorów. Opisałiśmy też, w jakim stopniu reformy systemowe zależą od łącznej wagi wielorakich indywidualnych działań dostosowawczych, sprzyjających powodzeniu głębokiej reformy instytucjonalnej. Innymi słowy, jeżeli nie zmieni się sposób działania organizacji na poziomie jednostek, reforma systemowa nie ma szans powodzenia (Brusis, Dimitrov 2001; Cole, Jones 2005).

Co sprawia, że jednostki w organizacjach modyfikują swoje działania? Mając możliwość wyboru, większość ludzi wybierze ten sposób postępowania, który przez większość czasu daje im jak największy pożytek lub satysfakcję. W każdej konkretnej sytuacji wyboru są skrępowani zasadami, rolami, jakie odgrywają i niedoskonałością informacji. Kiedy organizacja wprowadza system budżetowania wynikowego, zmieniają się utarte schematy działania – oficjalne reguły, które kierują działaniami personelu. Na arenie rządowej, w wyniku restrukturyzacji relacji między obywatelami a rządem, zmieniają się role odgrywane przez aktorów. Ponadto organizacja próbuje skierować uwagę swoich członków na bardziej efektywne osiąganie wyników dzięki zbieraniu i wykorzystywaniu nowych informacji w ramach procesu podejmowania decyzji.

Institucje składają się z reguł, które ograniczają swobodę zachowań indywidualnych (North 1990). W konkretnym kontekście działania reguły mogą dyktować określony sposób postępowania lub też zakazywać określonych poczynań albo zezwalać na nie (Ostrom, Gardner, Walker 1994). Ponieważ budżetowanie wynikowe dotyczy wszystkich systemów zarządzania w organizacji, zmiany reguł konieczne do jego wprowadzenia w życie muszą sięgać bardzo głęboko, a w wielu przypadkach być wprowadzane równocześnie. W obrębie każdego kontekstu wdrożeniowego jednostki i organizacje potrzebują czasu, by dostosować swoje zachowanie do nowych wymagań lub ograniczeń (Hallier, James 1997; Wagenaar 2004), częściowo dlatego, że muszą się najpierw nauczyć, na czym polegają nowe oczekiwania, a częściowo dlatego, że muszą do-

pasować nowy system do swojej tożsamości oraz ról indywidualnych i zawodowych (Brorström 1998).

Poszczególne kierownicy i pracownicy odgrywają w życiu wiele ról, zarówno oficjalnych, jak i nieoficjalnych. Dyrektor wydziału może też być mężem, trenerem piłki nożnej, członkiem kościoła, a także częścią społecznej sieci znajomych i sąsiadów. Te role i relacje międzyludzkie są kształtowane przez dominanty indywidualne, grupowe i kulturowe, co znaczy, że każda osoba ocenia przystosowanie do nowych reguł w niepowtarzalnym osobistym kontekście. Kiedy organizacja zaczyna wdrażać nowe zasady działania wymuszające zmiany zachowania kierowników, ich pierwszą reakcją jest dalsze stosowanie znanych im procedur lub scenariuszy. Faza eksperymentowania z nowymi i zmienionymi scenariuszami przychodzi później (Johnson, Smith, Codling 2000). Kiedy wpływy nowych reguł organizacyjnych wyjdą poza formalne role w miejscu pracy, przyczyniają się do zmiany zachowań nie tylko w kontekście pracy, ale też w innych rolach, na które zmiana ta oddziałuje. Przykładowo, jeżeli presja na wyniki doprowadzi do przedłużenia godzin pracy, może zająć konieczność zmiany ról pełnionych poza pracą przez te osoby w rodzinach i w innych instytucjach. Jeżeli koszty dostosowania się do nowych reguł postępowania są wysokie, pracownicy poszukają sposobów na złagodzenie ich wpływu, zwłaszcza jeżeli koszty związane z nieprzestrzeżeniem są niskie. I odwrotnie, jeżeli pracownicy będą mogli wdrożyć nowe reguły stosunkowo łatwo, a koszty niezastosowania się do nich będą wysokie, wzrośnie prawdopodobieństwo zmian. W obliczu zmiany systemowej takiej jak wdrażanie budżetowania wynikowego pracownicy mogą mieć trudności z wejściem w nowe role i w okresie przejściowym prawdopodobnie powrócą do sprawdzonych wzorców zachowania.

Decydenci często uważają, że sama zmiana reguł gry wystarcza do wywołania zmiany zachowań całych organizacji i jednostek. Równocześnie nie doceniają wpływu, jaki indywidualne konteksty i role społeczne wywierają na ich interpretację i realizację w praktyce. W procesie wdrażania nowej polityki każdy pracownik, którego ona dotyczy, musi otrzymać informację o planowanych zmianach oraz zro-

zumieć tę informację w ramach odgrywanych przez siebie ról i określonych kontekstów instytucjonalnych. Na przykład jeżeli biegłym rewidentom zostanie powierzony obowiązek kontroli danych na temat efektywności działania, muszą najpierw nauczyć się interpretacji nowego rodzaju informacji. Skoro informacje te nie mają charakteru finansowego, może zająć konieczność ponownego określenia roli zawodowej biegłego rewidenta. Dlatego sprostanie nowym oczekiwaniom, dostosowanie ich do własnego zakresu obowiązków i otrzymanie informacji zwrotnej na temat tego, czy dobrze ją wykonują, zajmuje sporo czasu.

Jeżeli środowisko wdrażające zmiany wspomaga proces uczenia się, a personel ma możliwość eksperymentowania z nowymi obowiązkami, dzielenia się informacjami o właściwych praktykach (i niepowodzeniach), a także dostarczania sobie nawzajem wiarygodnych informacji zwrotnych na temat postępów reform, wtedy pracownicy zarówno będą udoskonalać jakość informacji wykorzystywanych w procesie podejmowania decyzji, jak i określać obszary, w których potrzebują dalszego szkolenia. I odwrotnie, proces wdrażania reformy, który pomija konieczne indywidualne i zbiorowe procesy uczenia się, prawdopodobnie przyniesie wyniki znacznie poniżej oczekiwań, gdyż personel zapewne źle obliczy konsekwencje i/lub korzyści związane z alternatywnymi sposobami działania.

Budżetowanie wynikowe stawia przed każdą organizacją wyzwanie w postaci konieczności przekształcenia wielu zasadniczych procedur administracyjnych, w tym zarządzania budżetowaniem i środkami finansowymi, personelem i obiegiem informacji. Złożoność tego procesu, zasoby potrzebne do wprowadzenia i właściwego wykorzystania nowych systemów, a także czas potrzebny kierownictwu i personelowi programowemu na przyswojenie sobie zmian doprowadzają do konkluzji, że skuteczne wprowadzanie zmian w organizacjach lub rządach jest trudne. Rzeczywiście, niektóre z badań empirycznych pokazują, że wbrew szumnym zapowiedziom dalekosiężnych zmian budżetowanie wynikowe przynosi dość skromne wyniki. Dzieje się tak dlatego, że organizacje i jednostki funkcjonujące w ich ramach dostosowują się do

zmian instytucjonalnych w sposób złożony i nie zawsze przewidywalny.

## 5. Drugie podejście do instytucjonalizacji: złożone systemy adaptacyjne

Systemowe korekty podstawowych działań rządu, zwane reformami, oraz realizacja programów zależą od pomyślnego przełożenia mandatu politycznego na konkretne działania podejmowane przez jednostki. Jednak procesy polityczne rządzące zmianami w polityce, stale powracający problem głównego wykonawcy i ściśle biurokratyczne podejście do ról administratorów publicznych powstrzymują realizatorów od działań dostosowawczych, które mogłyby zwiększyć prawdopodobieństwo zaistnienia pożądanego wyniku. Gdy kompetencje decyzyjne i odpowiedzialność zostaną przekazane personelowi, który nie jest przyzwyczajony do korzystania z nich, możemy się spodziewać, że powrócą dawne znajome wzorce zachowań, co z kolei źle wróży dalekosiężnym zmianom zaplanowanym przez decydentów najwyższego szczebla.

Jeżeli postrzegamy organ wdrażający zmiany jako złożony system adaptacyjny (*complex adaptive system*), możemy spojrzeć na proces instytucjonalizacji z nieco innej strony. Złożone układy adaptacyjne mają następujące cechy charakterystyczne: „1) są wysoce zmienne i stochastyczne, 2) mogą się dostosowywać i uczyć, 3) składają się z jednostek, z których każda posiada własny zestaw zasobów i celów” (Schultz 2002, s. 16). Ponieważ zachowanie organizacji charakteryzuje się wysoką zmiennością i stochastycznością, bardzo trudno przewidzieć wynik wprowadzenia konkretnej zmiany. W związku z tym wiele teorii organizacji ma charakter normatywny, a ich części opisowe i/lub objaśniające są bardzo ogólne i nie zawsze przydatne dla kierownictwa. Jest jednak rzeczą oczywistą, że organizacje dostosowują się do zmian i mają możliwość uczenia się. W praktyce jednostki w ramach organizacji, a w konsekwencji same organizacje zawsze się uczą i zmieniają, ale nie zawsze w pożądanym kierunku (DiBella 2003).

Teoria złożonych systemów adaptacyjnych leżała u podłoża tego, co McElroy (2003) nazywa

zarządzaniem wiedzą drugiej generacji (*second-generation knowledge management*). O ile zarządzanie wiedzą pierwszej generacji koncentrowało się na znajdowaniu sposobów uzyskania dostępu, dzielenia się i przechowywania istniejącej wiedzy, o tyle myśliciele drugiej generacji uznają, że wiedza musi zostać stworzona, zanim będzie można uzyskać do niej dostęp, podzielić się nią i ją przechowywać. Dlatego druga generacja myśli organizacyjnej włącza naukę organizacyjną do zarządzania wiedzą poprzez teorię złożonych systemów adaptacyjnych.

Wiele prac McElroy'a czerpie z dokonań Hollanda (1995), teoretyka złożonych systemów adaptacyjnych, utożsamiającego uczenie się z adaptacją. Jego zdaniem, czynniki (*agents*) takiego systemu (w przypadku budżetowania wynikowego są to jednostki funkcjonujące w ramach danej organizacji) stanowią zbiór reguł przetwarzania informacji. Uczenie się polega na reprodukcji, rekombinacji i zastępowaniu reguł w procesie interakcji między członkami organizacji. Ten proces pozwala jednostkom opracowywać wewnętrzne modele, które umożliwiają im reagowanie na inne jednostki oraz środowisko. Dlatego złożony system adaptacyjny to taki, w którym reguły rządzące zachowaniem tworzących go jednostek współwoluują w reakcji tak na zmiany środowiskowe, jak na zmiany przestrzegane u innych jednostek.

Wszystkie jednostki funkcjonujące w złożonych systemach adaptacyjnych opracowują na własne potrzeby modele wewnętrzne. Modele konstruowane przez czynnik ludzki pozwalają jednostkom spojrzeć w przyszłość i/lub przewidzieć konsekwencje własnych zachowań. Ponieważ budowa modeli wewnętrznych przez czynnik ludzki przebiega dwutorowo – w sposób ukryty (*tacit*) i jawny (*explicit*) – zmiany postępują dużo szybciej, niż można byłoby oczekiwać od systemów, w których jednostki nie mają zdolności przewidywania konsekwencji własnych działań, jak np. kolonie bakterii. Wiedza organizacyjna to produkt nauki adaptacyjnej. W ujęciu Hollanda organizacje to metaczynniki albo zbiorowiska czynników ludzkich, które demonstrują „wyłanianie się złożonych zachowań na dużą skalę z połączonych interakcji mniej złożonych czynników” (s. 11).

Złożony system adaptacyjny musi mieć trzy podstawowe cechy. Po pierwsze, środowisko naturalne musi znajdować się w stanie równowagi dynamicznej. Jeżeli znajduje się ono w stanie długotrwałej płynności, jednostki nie mogą zinstytucjonalizować reguł postępowania. Lee Van Valen nazywa to „efektem Królowej Kier” (z *Alicji w Krainie Czarów*). W pewnej chwili Królowa Kier mówi do Alicji: „żeby zostać w tym samym miejscu, trzeba biec tak szybko, jak się tylko da” (Kauffman 1995, s. 216). Z drugiej strony, zastój w systemie to odpowiednik śmierci organizacji. Adaptacja zachodzi w przestrzeni pomiędzy chaosem i porządkiem, albo, jak mówi Kauffman (1995), na skraju chaosu.

Cechy druga i trzecia dotyczą gęstości występowania jednostek i reguł w ramach systemu. Jeżeli gęstość sieci jednostek będzie zbyt mała, nie będą one dość często wzajemnie oddziaływać na siebie, w związku z czym nie dojdzie do reprodukcji, rekombinacji i zastępowania reguł. Podobnie, jeżeli rozpatrzymy wyjściową liczbę reguł w ramach systemu w kategoriach gęstości, zbyt mała liczba reguł oznacza niewystarczające zróżnicowanie informacji, by mogła zajść ich reprodukcja, rekombinacja i zastępowanie. W gęstych sieciach jednostki stale wpadają na siebie nawzajem i zatrzymują się w miejscach, które Kauffman (1995) nazywa „lokalnymi szczytami krajobrazu sprawności” (*local peaks in a fitness landscape*) i nie dostrzegają szerszego obrazu, w którym występują „szczyty globalne”. Podobnie zbyt wiele zasad na etapie początkowym owocuje stałym dopracowywaniem szczegółów, w związku z czym poświęca się zbyt mało uwagi temu, co może się okazać istotnymi błędami w rozumowaniu.

W przypadku budżetowania wynikowego przekazywanie obowiązków i odpowiedzialności może zdestabilizować organizację nawykłą do zarządzania odgórnego. Zmiana polityki zmienia krajobraz sprawności i pociąga za sobą konieczność zmiany reguł. Reakcje jednostek na tę zmianę są zdeterminowane przez historycznie rozwinięte reguły, role i normy. Przykładowo, jeżeli normą działania organizacji jest lekceważenie „kaprysów kierownictwa”, a budżetowanie wynikowe uznane zostanie za jeden z nich, to prawdopodobnie taka właśnie będzie początkowa reakcja. Z drugiej strony, jeżeli normą jest

wprowadzanie w życie jedynie najbardziej koniecznych spośród nowych aspektów polityk przy jednoczesnym utrzymywaniu starych sposobów działania, budżetowanie wynikowe zostanie zapewne wdrożone powierzchownie, podczas gdy stare systemy nadal będą determinować sposób myślenia i praktyki działania w ramach organizacji. W zależności od mocy przekonań stojących za tymi zmianami polityki, innymi słowy, od stopnia faktycznej modyfikacji krajobrazu sprawności, reguły te mogą, ale nie muszą, okazać się wystarczające.

Jeżeli założymy, że zmiana reguł jest konieczna, by jednostki w organizacji przetrwały w nowym krajobrazie sprawności, to co mogą zrobić menedżerowie organizacji, by zachęcić do celowej reprodukcji, rekombinacji i zastępowania tych reguł? Proces tworzenia reguł opisywaliśmy dotąd jako zjawisko czysto oddolne, więc kierownictwa mogą zmieniać środowisko organizacyjne, by wpływać na wynik tego procesu (McElroy 2003). Oznacza to, że kierownicy mogą pobudzać samoorganizację i wyłanianie się zachowań celowych, łącząc odgórne oddziaływanie przywództwa z oddolnymi innowacjami. McElroy sugeruje, że organizacje powinny wdrożyć działania, które dają jednostkom sposobność do sterowania własną nauką, a także pozwalają im na samoorganizację wokół wspólnot wiedzy, akceptować idee w ramach organizacji w sposób demokratyczny, realizować politykę różnorodności oraz zachęcać do tworzenia powiązań pomiędzy jednostkami, umożliwiając im samoorganizację.

Tasaka (2002) także uznaje ważność równowagi pomiędzy odgórnym kierownictwem i oddolną innowacją, opisując ten proces jako spójność informacji. Spójność informacji to coś więcej niż tylko dzielenie się informacjami, gdyż pojęcie to sugeruje ich współtworzenie. Proces ten wymaga przywództwa, aby wytworzone informacje wspomagały realizację celów organizacji. Jednak kierownictwa nie mogą podejmować prób kontrolowania samego procesu wyłaniania się spójności informacji, a jedynie modyfikować środowisko organizacyjne.

Dlatego aby ułatwić przebieg tego procesu w ramach organizacji i uczynić proces reprodukcji, rekombinacji i zastępowania reguł gry bardziej czytelnym, co przyspieszy proces zmian, podczas wprowadzania w życie budżeto-

wania wynikowego zalecamy organizacjom wykorzystanie procesu zwanego *collaborative inquiry* (badaniem współpracującym). *Collaborative inquiry* to metoda badawcza należąca do grupy *action research* (badanie w działaniu), opracowana przez Petera Reasona (Greenwood, Levin 2007). Bardziej szczegółową wersję *collaborative inquiry* opracował Heron (1996) i nazwał *cooperative inquiry* (badaniem współuczestniczącym). *Collaborative inquiry* to skuteczna strategia stosowana w warunkach wysokiej niepewności co do pożądanego kierunku postępowania, którym towarzyszy przekonanie, że należy przedsięwziąć jakieś działania (Mischen, Sinclair 2007).

Jako akademicka metoda badawcza, *collaborative research* składa się z cykli działania i refleksji, które pozwalają badaczom uczestniczącym współtworzyć wiedzę w procesie refleksji i weryfikować tę wiedzę w działaniu. Koncentracja na uczeniu się i tworzeniu znaczeń dobrze wpisuje się w teorię złożonych systemów adaptacyjnych. Badacze określają zagadnienia poznawcze, mechanizmy zbierania i analizowania danych oraz tworzenia i interpretacji wniosków. Wiedza i działanie wyłaniają się w procesie samoorganizacji wokół zagadnień badawczych. Proces ten może być samodzielnie realizowany w ramach organizacji, jednak współpraca z badaczami uniwersyteckimi, którzy służą zasobami wiedzy zarówno w zakresie metod badawczych typu *action research*, jak i bardziej tradycyjnych technik gromadzenia i analizy danych, zapewne zwiększy potencjał systemu administracyjnego w zakresie uczenia się.

Komponent refleksyjny metody *collaborative inquiry* pozwala uczestnikom oceniać własne „teorie użytkowe” i krytycznie analizować ramowe ujęcia zagadnień, a także poszukiwania rozwiązań dla problemów (Wagenaar 2004). Polega na zadawaniu pytań: Jakie założenia zostały zastosowane? Jakie aspekty problemu zostały uznane za oczywiste? Jaką wiedzę tworzy się w procesie badawczym? Jakie pojawiają się dodatkowe pytania badawcze? *Collaborative inquiry* to zwykle intensywny proces iteracyjny, obejmujący powtarzalne analizy zagadnień badawczych postawionych na jego początku.

Metody *action research* spotykają się z tymi samymi problemami uczestnictwa i wiarygodności, co procesy planowania strategicznego, ze wzglę-

du na fakt, że określanie zaangażowanych stron często determinuje rodzaj stawianych pytań i zagadnień, które pozostają niezbadane. To, czy decydenci uznają wyniki prac badaczy-uczestników za wartościowy element procesu opracowywania polityk, to kolejny czynnik, który może ograniczyć jego wartość w procesie wdrażania budżetowania wynikowego. Istnieją jednak znaczące korzyści, które można uzyskać z przyjęcia podejścia opartego na metodzie *action research* jako kolejnego kroku na drodze do wprowadzenia w życie budżetowania wynikowego.

Po pierwsze, metody badawcze typu *action research* powstały specjalnie z myślą o usprawnieniu procesu uczenia się i włączenia spostrzeżeń uzyskanych za ich pomocą w zasób wiedzy badanej grupy. Gdy współbadacze reprezentują rozmaitych interesariuszy, zwłaszcza tych, którzy często bywają wykluczeni z procesu podejmowania decyzji, poszerzony zasób wiedzy może poprawić jakość podejmowanych decyzji. Od budżetowania wynikowego można oczekiwać, że wskaźniki efektywności działania skoncentrują się na zagadnieniach, które są istotne z punktu widzenia problemów obywateli, a związane z nimi procesy będą mogli obsługiwać urzędnicy szczebla podstawowego.

Po drugie, metody *action research* dostarczają uczestnikom forum dla wspomaganego rozwijania umiejętności, których wymaga przeniesienie obowiązków i odpowiedzialności na szczebel kierownictwa operacyjnego. Uczestnicy wybierają strategie badawcze, analizują dane, negocjują z sobą nawzajem priorytety działania. W rezultacie kierownictwo operacyjne i personel ćwiczą swobodę podejmowania decyzji, dzięki czemu poszerzają swoje umiejętności w zakresie podejmowania decyzji. Ponadto zastosowanie metody *action research* w organizacji wcale nie musi być narzucone odgórnie. Kierownictwo operacyjne i personel mogą wykorzystywać metody badawcze do działań pozostających w ramach ich ustalonych kompetencji decyzyjnych. Na pewno wsparcie dyrektorów wyższych szczebli i decydentów jest pożądane, gdyż zwiększa możliwości wywierania wpływu na politykę lub wyniki działania szczebli kierowniczych, lecz metoda *action research* wymaga tylko istnienia grupy, sformułowania pytania badawczego i osoby prowadzącej badanie. Stworzone wcześ-

niej grupy zadaniowe albo zespoły robocze mogą wykorzystać tę metodę w ramach własnej bieżącej działalności.

## 6. Zakończenie

Ze względu na to, że budżetowanie wynikowe eksponuje wyniki osiągane przez organizację – a zwłaszcza efektywność jej działania, efekty realizowanych programów, decentralizację władzy i odpowiedzialności – bywa często postrzegane jako środek do praktycznej realizacji idei nowego zarządzania publicznego w organach administracji publicznej. Jednak analiza funkcjonowania budżetowania wynikowego w praktyce ujawnia pewne problemy. Nawet właściwie finansowane programy, mające pełne poparcie decydentów, jak np. realizowane przez stan Floryda, mają kłopoty z pomiarem wyników i wykorzystaniem danych podczas procesu analizowania i usprawniania inicjatyw w dziedzinie polityki publicznej. Dlatego perspektywa wdrożenia budżetowania wynikowego może zniechęcać mniejsze organizacje dysponujące ograniczonymi zasobami lub mniej rozwiniętymi procedurami administracyjnymi.

Jednak poprzez stopniowe korygowanie procedur budżetowych i stosowanie mechanizmów mających na celu maksymalizację uczenia się zarówno przez jednostki, jak i organizacje jako całość podczas wdrażania planu pomiaru efektywności działania, rządowe systemy zarządzania publicznego mogą ewoluować ku rozwiązaniom uwzględniającym wyniki podejmowanych działań i eksponującym ich efektywność. Decydenci, zwłaszcza kierownictwo najwyższego szczebla organizacji, mogą ułatwić wprowadzenie tych ewolucyjnych zmian poprzez zachęcanie menedżerów szczebla operacyjnego do sprawowania w praktyce ściślejszej kontroli nad realizacją programu, w tym do podejmowania prób zastosowania innowacyjnych podejść do rozwiązywania problemów. W ostatecznym rozrachunku zaangażowanie i wsparcie wyższego rangą personelu organizacji, ustawiczna nauka i rozwój umiejętności urzędników szczebla podstawowego oraz kierownictwa szczebla operacyjnego w perspektywie kilku lat są konieczne do pełnego wdrożenia takiego systemu budżetowania wynikowego, który spełni pokładane w nim oczekiwania.



## Bibliografia

- Argyris Ch., Putnam R., McLain Smith D. (1985). *Action Science: Concepts, Methods, and Skills for Research and Intervention*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Barrados M., Mayne J. (2003). „Can Public Sector Organizations Learn?“, *OECD Journal on Budgeting*, t. 3, nr 3, s. 87–103.
- Bowerman M., Ball A., Francis G. (2001). „Benchmarking as a Tool for the Modernisation of Local Government“, *Financial Accountability and Management*, t. 17, nr 4, s. 321–329.
- Boyne G. i in. (2002). „Plans, Performance Information and Accountability: The Case of Best Value“, *Public Administration*, t. 80, nr 4, s. 691–710.
- Broom Ch.A. (1995). „Performance-Based Government Models: Building a Track Record“, *Public Budgeting and Finance*, zima, s. 3–17.
- Brorström B. (1998). „Accrual Accounting, Politics and Politicians“, *Financial Accountability and Management*, t. 14, nr 4, s. 319–333.
- Brusis M., Dimitrov V. (2001). „Executive Configuration and Fiscal Performance in Post-Communist Central and Eastern Europe“, *Journal of European Public Policy*, t. 8, nr 6, s. 888–910.
- Burns R.C., Lee Jr. R.D. (2004). „The Ups and Downs of State Budget Process Reform: Experience of Three Decades“, *Public Budgeting and Finance*, s. 1–19.
- Choo Ch.W. (1998). *The knowing organization: How organizations use information to construct meaning, create knowledge, and make decisions*. New York: Oxford University Press.
- Cole A., Jones G. (2005). „Reshaping the State: Administrative Reform and New Public Management in France“, *Governance*, t. 18, nr 4, s. 567–588.
- DiBella A.J. (2003). „Organizations as learning portfolios“, w: A. Easterby-Smith, M.A. Lyles (red.), *The Blackwell Handbook of Organizational Learning and Knowledge Management*. Malden, MA: Blackwell Publishing.
- Dixon G. (2005). „Thailand's Quest for Results-Focused Budgeting“, *International Journal of Public Administration*, t. 28, s. 355–370.
- Franklin A.L., Carberry-George B. (1999). „Analyzing How Local Governments Establish Service Priorities“, *Public Budgeting and Finance*, jesień, s. 31–46.
- Gargan J.L. (1981). „Consideration of Local Government Capacity“, *Public Administration Review*, listopad–grudzień, s. 649–658.
- Gilmour J.B., Lewis D.E. (2006). „Does Performance Budgeting Work? An Examination of the Office of Management and Budget's PART Scores“, *Public Administration Review*, wrzesień–październik, s. 742–752.
- Greenwood D.J., Levin M. (2007). *Introduction to Action Research: Social Research for Social Change*. wyd. 2, Thousand Oaks, CA: Sage.
- Groot T., Budding T. (2004). „The Influence of New Public Management Practices on Product Costing and Service Pricing Decisions in Dutch Municipalities“, *Financial Accountability and Management*, t. 20, nr 4, s. 421–443.
- Hallier J., James Ph. (1997). „Middle Managers and the Employee Psychological Contract: Agency, Protection and Advancement“, *Journal of Management Studies*, t. 34, nr 5, s. 703–728.
- Hatry H. (1999). *Performance Measurement: Getting Results*. Washington: Urban Institute Press.
- Heron J. (1996). *Co-operative inquiry: Research into the human condition*. New York: Sage Publication.
- Holland J.H. (1995). *Hidden order: How adaptation builds complexity*. New York: Helix Books.
- Johnson G., Smith S., Codling B. (2000). „Micro-processes in Institutional Change in the Context of Privatization“, *Academy of Management Review*, t. 25, nr 3, s. 572–580.
- Kauffman S. (1995). *At home in the universe: The search for the laws of self-organization*. New York: Oxford University Press.
- Kelly J.M., Rivenbark W.C. (2003). *Performance Budgeting for State and Local Government*. Armonk, NY: M.E. Sharpe.
- Lipsky M. (1980). *Street Level Bureaucracy*. New York: Russel Sage Foundation.
- Maynard-Moody S., Musheno M. (2000). „State Agent or Citizen Agent: Two Narratives of Discretion“, *Journal of Public Administration Research and Theory*, t. 10, nr 2, s. 329–358.
- McElroy M.W. (2003). *The new knowledge management: Complexity, learning, and sustainable innovation*. New York: Butterworth-Heinemann.
- Melkers J., Willoughby K. (2005). „Models of Performance-Measurement Use in Local Governments: Understanding Budgeting, Communication, and Lasting Effects“, *Public Administration Review*, t. 65, nr 2, s. 180–190.
- Mischen P., Sinclair T.A.P. (2007). *Implementation and Action Research* (maszynopis niepublikowany).
- Mischen P. (2007). „Intraorganizational implementation research: Theory and method“, *Journal of*

*Public Administration Research & Theory*, październik, doi: 10.1093/jopart/mul027.

Mikesell J.L. (2006). *Fiscal Administration: Analysis and Applications for the Public Sector*, wyd. 7, Belmont, CA: Thomson.

North D.C. (1990). *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*. New York: Cambridge University Press.

Osborne D., Gaebler T. (1992). *Reinventing Government*. Reading, MA: Addison-Wesley.

Ostrom E., Gardner R, Walker J. (1994). *Rules, Games, & Common-pool Resources*. Michigan: The University of Michigan Press.

Poister T.H., Streib G. (1989). „Management Tools in Municipal Government: Trends over the Past Decade”, *Public Administration Review*, maj–czerwiec, s. 240–248.

Pollitt Ch. (2001). „Clarifying Convergence: Striking Similarities and Durable Differences in Public Management Reform”, *Public Management Review*, t. 4, nr 1, s. 471–492.

Posner P. (2006). „Accountability Institutions and the Policy Process: The United States Experience”, *OECD Journal on Budgeting*, t. 5, nr 3, s. 71–96.

Pressman J.L., Wildavsky A. (1984). *Implementation*, wyd. 3. Berkeley, CA: University of California Press.

Sanderson I. (2001). „Performance Management, Evaluation and Learning in «Modern» Local Government”, *Public Administration*, t. 79, nr 2, s. 297–313.

Schick A. (1990). „Budgeting for Results: Recent Developments in Five Industrialized Countries”, *Public Administration Review*, styczeń–luty, s. 26–34.

Schick A. (1998). *A Contemporary Approach to Public Expenditure Management*. Washington: The World Bank Institute, [http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/PEM\\_book.pdf](http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/PEM_book.pdf).

Schultz R. (2002). „Complexity and management: Why does it matter?”, w: M.R. Lissack (red.), *The interaction of complexity and management*, s. 131–138. Westport, CT: Quorum Books.

Tasaka H. (2002). „Twenty-first-century management and the complexity paradigm”, w: M.R. Lissack (red.), *The interaction of complexity and management*, s. 131–138. Westport, CT: Quorum Books.

VanLandingham G., Wellman M., Andrews M. (2005). „Useful, But Not a Panacea: Performance-Based Program Budgeting in Florida”, *International Journal of Public Administration*, nr 28, s. 233–253.

Wagenaar H. (2004). „«Knowing» the Rules: Administrative Work as Practice”, *Public Administration Review*, t. 64, nr 6, s. 643–655.

## Performance budgeting. Reforming a complex adaptive system

The article discusses the determinants inherent in the implementation of performance budgeting in public sector administration. Relevant issues are analysed against the background of the principles of the new public management and the links between performance budgeting, strategic planning and management determination. The paper reviews various obstacles to performance budgeting. The Authors discuss the issues related to the system of performance measurement of public sector activity with a special focus on the ramifications of complex adaptive systems. A vital role in the process of performance budgeting is attributed to management at the operational level.

