

PRAWNE PROBLEMY
KONSTRUKCJI I FUNKCJONOWANIA
BUDŻETU ZADANIOWEGO
WE FRANCJI
WNIOSKI DLA POLSKI

PRAWNE PROBLEMY
KONSTRUKCJI I FUNKCJONOWANIA
BUDŻETU ZADANIOWEGO
WE FRANCJI
WNIOSKI DLA POLSKI

Eugeniusz Ruśkowski
Urszula K. Zawadzka-Pąk

Redakcja Eugeniusz Ruśkowski



Temida2
Białystok 2010

© Copyright by Temida 2

Białystok 2010

Rada Programowa Wydawnictwa Temida 2:

Leonard Etel, Marian Grzybowski, Adam Jamróz, Dariusz Kijowski, Cezary Kosikowski, Adam Lityński, Emil Pływaczewski, Stanisław Prutis, Eugeniusz Ruśkowski, Walerian Sanetra, Halina Święczkowska, Bogdan Wierzbicki

Redaktor naukowy wydawnictwa: Halina Święczkowska

Żadna część tej pracy nie może być powielana i rozpowszechniana w jakiegokolwiek formie i w jakikolwiek sposób (elektroniczny, mechaniczny), włącznie z fotokopiowaniem – bez pisemnej zgody wydawcy.

ISBN 978–83–89620–91–0

Praca naukowa finansowana ze środków na naukę w latach 2009-2010
jako projekt badawczy.

Recenzenci:

Jan Głuchowski

Krystyna Piotrowska–Marczak

Opracowanie graficzne i typograficzne:

Jerzy Banasiuk

Projekt okładki:

Jerzy Banasiuk

Redakcja techniczna:

Jerzy Banasiuk

Korekta:

Bogumiła Mancewicz

Wydawca: Temida 2

Przy współpracy Wydziału Prawa Uniwersytetu w Białymstoku.

Spis treści

Wykaz skrótów	9
---------------------	---

EUGENIUSZ RUŚKOWSKI

Wprowadzenie	11
--------------------	----

Rozdział I

ZAGADNIENIA WPROWADZAJĄCE

URSZULA K. ZAWADZKA-PAK

1. Budżet tradycyjny a budżet zadaniowy	15
2. Pojęcie i rodzaje budżetu zadaniowego według Banku Światowego, OECD oraz Międzynarodowego Funduszu Walutowego.....	17
2.1. Wprowadzenie	17
2.2. Istota i cechy charakterystyczne budżetu zadaniowego według Banku Światowego	17
2.3. Istota i typy budżetu zadaniowego według OECD.....	18
2.4. Istota i typy budżetu zadaniowego według Międzynarodowego Funduszu Walutowego	21
3. Narodziny budżetu zadaniowego w Stanach Zjednoczonych.....	25
3.1. Wprowadzenie	25
3.2. Początki budżetu zadaniowego w Stanach Zjednoczonych.....	26
3.3. Propozycje dwóch komisji Hoovera: <i>The First Hoover Commission</i> (1947–1949) oraz <i>The Second Hoover Commission</i> (1953–1955).....	27
3.4. <i>Planning Programing Budgeting System</i> , PPBS (1961).....	29
3.5. <i>Management by Objectives</i> (MBO) i <i>Zero Base Budgeting</i> (ZBB).....	32
3.6. Raport opracowany przez the <i>Grace Commission</i> (1982–1984).....	33
3.7. <i>The National Performance Review</i> (1993) i <i>The National Partnership for Reinventing Government</i> (1998).....	34
3.8. <i>The Goverment Performance and Result Act</i> , GPRA (1993)	34
3.9. <i>The Program Assessment Rating Tool</i> , PART (2002).....	36
4. Model brytyjski jako wzorzec aktualnego budżetu zadaniowego we Francji	36

4.1. Wprowadzenie	36
4.2. Etapy i cele wdrażania budżetu zadaniowego w Wielkiej Brytanii.....	36
4.3. Struktura budżetu i limity wydatków	38
4.4. Horyzont czasowy	39
4.5. Rezerwy i margines swobody działania w programowaniu wieloletnim	41
4.6. Elementy konstytuujące budżet zadaniowy w Wielkiej Brytanii	42
4.6.1. Całościowe przeglądy wydatków (ang. <i>Comprehensive Spending Reviews</i>).....	42
4.6.2. Umowy o świadczenia publiczne (ang. <i>Public Service Agreements, PSA</i>)	43
4.6.3. Noty techniczne i strategie wykonania celu	44
4.6.4. Raporty semestralne (ang. <i>Pre-Budget Reports</i>) i raporty roczne (ang. <i>Budget Reports</i>).....	45
4.7. Zwiększenie odpowiedzialności i swoboda działania	45
4.8. Bilans funkcjonowania budżetu zadaniowego w Wielkiej Brytanii.....	46

Rozdział II

ETAPY WDRAŻANIA WSPÓŁCZESNEGO BUDŻETU ZADANIOWEGO WE FRANCJI

URSZULA K. ZAWADZKA-PAK

1. Próby wdrożenia budżetu zadaniowego podejmowane we Francji w XX wieku	49
1.1. Pierwsze próby wdrożenia budżetu zadaniowego we Francji	49
1.2. Racjonalizacja wyborów budżetowych	50
1.3. Późniejsze próby wprowadzenia budżetu zadaniowego.....	55
2. Konieczność zastąpienia ordonansu organicznego z dnia 2 stycznia 1959 r.55	
3. Ustawa organiczna o ustawach finansowych (LOLF) z dnia 1 sierpnia 2001 r.....	58
3.1. Uchwalenie ustawy	58
3.2. Wdrażanie reformy	60
3.3. Instytucje odpowiedzialne za wdrożenie ustawy organicznej LOLF ...	64
3.4. Struktury międzyministerialne.....	64
3.4.1. Dyrekcja ds. Reformy Budżetowej i powiązane z nią dyrekcje	64

3.4.2. Międzyministerialny Komitet Audytu Programów jako organ kontroli jakości wdrażania programów	65
3.4.3. Organy zatwierdzania norm księgowych: Komitet Norm Księgowych Księgowości Publicznej i Komitet Pilotażu Międzyministerialnego	66
3.5. Struktury ministerialne	67
4. Całościowa Rewizja Polityki Publicznej (RGPP)	67
4.1. Początki Całościowej Rewizji Polityki Publicznej.....	67
4.2. Organy zaangażowane w Całościową Rewizję Polityki Publicznej.....	68
4.3. Etapy Całościowej Rewizji Polityki Publicznej	69
4.3.1. Rozpoczęcie Całościowej Rewizji Polityki Publicznej, diagnostyka i rekomendacje (lipiec 2007 – czerwiec 2008).....	70
4.3.2. Podjęcie decyzji przez Radę Unowocześniania Polityki Publicznej (grudzień 2007 – czerwiec 2008)	71
4.3.3. Ustawa o programowaniu finansów publicznych i budżet wieloletni (2008–2011).....	71
4.3.4. Wdrażanie i monitorowanie Całościowej Rewizji Polityki Publicznej (2009–2012).....	71
5. Rewizja Konstytucji z 23 lipca 2008 r.....	73

Rozdział III

CHARAKTERYSTYKA BUDŻETU ZADANIOWEGO WE FRANCJI

URSZULA K. ZAWADZKA-PAK

1. Struktura budżetu zadaniowego.....	77
2. Strategia, cele i mierniki jako elementy logiki rezultatu	79
3. Horyzont czasowy budżetu zadaniowego.....	82
4. Rezerwa na budżetowanie i rezerwa ostrożnościowa.....	85
5. Rola Parlamentu i rządu w przygotowywaniu budżetu zadaniowego	86
6. Nowy system odpowiedzialności	87
7. Zmiany w zakresie kontroli i oceny wykonywania ustaw finansowych	89
7.1. Kontrola administracyjna wykonywania ustaw finansowych	90
7.1.1. Zmiany w kontrolach administracyjnych <i>a priori</i>	90
7.1.2. Zmiany w kontrolach administracyjnych <i>a posteriori</i>	91

7.2. Kontrola sądowa wykonywania ustaw finansowych.....	92
7.3. Kontrola parlamentarna wykonywania ustaw finansowych.....	93
8. Dostosowanie zasad rachunkowości do wymogów budżetu zadaniowego..	94
9. System informatyczny wspomagający obsługę budżetu państwa w układzie zadaniowym	95
10. Bilans funkcjonowania budżetu zadaniowego we Francji oraz perspektywy na przyszłość	96

Rozdział IV

WNIOSKI DLA POLSKI PŁYNAĆCE Z DOŚWIADCZEŃ FRANCUSKICH WE WDRAŻANIU BUDŻETU ZADANIOWEGO

EUGENIUSZ RUŚKOWSKI

1. Wprowadzenie	99
2. Charakterystyczne cechy reformy budżetu zadaniowego we Francji.....	100
3. Reforma budżetu zadaniowego w Polsce na tle doświadczeń francuskich	103
4. Uwagi w sprawie wzmocnienia reformy budżetu zadaniowego w Polsce .	107

Załączniki

Podstawowe akty prawne regulujące francuski budżet zadaniowy, (tłumaczenie Urszula K. Zawadzka-Pąk)	111
Załącznik 1. Przepis Konstytucji Republiki Francuskiej ustanawiający wieloletnie programowanie finansów publicznych	111
Załącznik 2. Ustawa organiczna o ustawach finansowych (LOLF)	112
Załącznik 3. Ustawa o programowaniu finansów publicznych na lata 2009–2012.....	142
Bibliografia	149
Streszczenie.....	159
Résumé.....	162
Recenzja prof. zw. dr hab. Jana Głuchowskiego	165
Recenzja prof. zw. dr hab. Krystyny Piotrowskiej-Marczak	169

Wykaz skrótów

AME	– Roczne limity wydatków (ang. <i>Annually Managed Expenditures</i>)
CMPP	– Rada Unowocześnienia Polityki Publicznej (fr. <i>Conseil de modernisation des politiques publiques</i>)
CSR	– Całościowy przegląd wydatków (ang. <i>Comprehensive Spending Review</i>)
DEL	– Wieloletnie limity wydatków (ang. <i>Departmental Expenditure Limits</i>)
GPRA	– Ustawa o wynikach i rezultatach rządu (ang. <i>The Government Performance and Result Act</i>)
JORF	– Dziennik Urzędowy Republiki Francuskiej (fr. <i>Journal Officiel de la République Française</i>)
LOLF	– Ustawa organiczna o ustawach finansowych (fr. <i>Loi organique relative aux lois des finances</i>)
MBO	– Zarządzanie przez cele (ang. <i>Management by objectives</i>)
PAP	– Roczny plan rezultatów (fr. <i>Projet Annuel de Performance</i>)
PART	– System notacji programów (ang. <i>Program Assessment Rating Tool</i>)
PPBS	– System planowania, programowania i budżetowania (ang. <i>Planning Programming Budgeting System</i>)
PSA	– Umowy o świadczenia publiczne (ang. <i>Public Service Agreements</i>)
RAP	– Roczny raport rezultatu (fr. <i>Rapport Annuel de Performance</i>)
RCB	– Racjonalizacja wyborów budżetowych (fr. <i>Rationalisation des choix budgétaires</i>)
RGPP	– Całościowa Rewizja Polityki Publicznej (fr. <i>Révision générale des politiques publiques</i>)
SR	– Przegląd wydatków (ang. <i>Spending Review</i>)
ZBB	– Budżetowanie od zera (ang. <i>Zero Base Budgeting</i>)

WPROWADZENIE

EUGENIUSZ RUŚKOWSKI

Wprawdzie prace nad koncepcją budżetu zadaniowego na szczeblu państwa¹ w Polsce trwają już od kilku lat, to jednak problematyka ta jest zupełnie nowa w naszej literaturze prawnofinansowej. Mimo że dokonano już określonych rozstrzygnięć metodologicznych, a nawet legislacyjnych w tym przedmiocie, w dalszym ciągu aktualne wydają się być dyskusje o koncepcji budżetu zadaniowego oraz jego wprowadzania. Wynika to bowiem zarówno z nowatorstwa omawianego przedsięwzięcia w warunkach Polski, jak i z samej koncepcji budżetu zadaniowego, która nigdy nie może być uniwersalna ani w pełni zakończona (zamknięta).

Dyskusje o kształcie koncepcji budżetu zadaniowego oraz sposobie jego wprowadzania są bardzo trudne z natury, gdyż nie ma na świecie uniwersalnego wzoru tej instytucji, a poszczególne kraje, realizujące tę koncepcję, stosują własne, często odmienne rozwiązania. Trudno więc polskie przedsięwzięcia w tym zakresie porównywać globalnie z doświadczeniami innych krajów, gdyż są one z zasady zróżnicowane. Aby więc ocena naszych doświadczeń i planów nie była zupełnie abstrakcyjna, do porównań należy wybrać jeden lub dwa kraje, najlepiej nadające się do tej roli. W ocenie autorów, do takiej roli nadaje się głównie Francja z niżej wymienionych względów.

Po pierwsze – Francję zasadnie uznaje się za ojczyznę budżetu w ujęciu tradycyjnym, a wpływ nauki francuskich finansów publicznych na tę instytucję jest ogromny². Polska w szczególny sposób korzystała z tych doświadczeń i można stwierdzić, że nasz budżet tradycyjny pochodzi z tego samego pnia, co tradycyjny budżet francuski³.

1 Można tu przyjąć za S. Owsiak, *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Warszawa 2005, s. 294, że budżet zadaniowy to „... plan finansowy podmiotu publicznego ..., w którym ... zapisane są konkretne zadania charakteryzujące się jednorodnością. Zadanie ma określony (ilościowo i jakościowo) cel, koszt, wskaźniki efektywności, wskazana jest także osoba odpowiedzialna za jego realizację”.

2 Zob. np. P. M. Gaudemet, J. Molinier, *Finanse publiczne*, Warszawa 2000.

3 Por. np. N. Gajl, *Gospodarka budżetowa w świetle prawa porównawczego*, Warszawa 1993.

Po drugie – wychodząc od tradycyjnego budżetu, Francja od końca XX w., rozpoczęła przygotowania do wprowadzenia budżetu zadaniowego, któremu ramy prawne nadała ustawa organiczna o ustawach finansowych, która weszła w życie z dniem 1 sierpnia 2001 r. (nazywana jest powszechnie LOLF). Niektóre jej przepisy przewidywały opracowywanie budżetu zadaniowego, obok budżetu tradycyjnego. Całość przepisów LOLF weszła w życie z dniem 1 stycznia 2005 r., co dało możliwość zastąpienia w 2006 r. tradycyjnego budżetu państwa – budżetem zadaniowym. Na podstawie przedmiotowych doświadczeń, w oparciu o zmienione przepisy Konstytucji, we Francji uchwalono w 2008 r. trzyletni plan finansowy na lata 2009–2011. Można więc generalnie stwierdzić, że Polska – przy pewnych odmiennościach – stosuje francuski harmonogram i metodologię wprowadzenia budżetu zadaniowego oraz wieloletniego planu finansowego na szczeblu państwa. Podobny jest też punkt wyjścia tych prac.

Po trzecie – Francja jest krajem, którego rozwiązania i doświadczenia mogą być w Polsce stosunkowo łatwo weryfikowalne. Wiąże się to z dość dobrą znajomością w Polsce systemu francuskiego oraz licznymi kontaktami praktyki i środowiska naukowego z tym krajem. Specjaliści francuscy biorą zresztą szeroki udział w realizacji projektu badawczego umieszczonego w priorytecie V. Dobre rządzenie, Program Operacyjny Kapitał Ludzki Europejskiego Funduszu Społecznego⁴. W ramach tego Programu odbyła się ostatnio w Krakowie polsko–francuska konferencja naukowa nt. *Nowe zarządzanie finansami publicznymi w warunkach kryzysu*, której gros obrad poświęcono kwestiom budżetu zadaniowego⁵.

Powyższe założenia były przesłanką zgłoszenia projektu badawczego nt. *Prawne problemy konstrukcji i funkcjonowania budżetu zadaniowego we Francji. Wnioski dla Polski*, który został sfinansowany jako projekt badawczy własny przez Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego (N N110 059436). Niniejsze opracowanie jest ostatnim etapem realizacji tego projektu. Przedstawia ewolucję i aktualne rozwiązania oraz problemy reformy budżetu zadaniowego we Francji (rozdz. 1–3) oraz płynące z tej reformy wnioski dla Polski (rozdz. 4).

Cel i główne problemy badań można sprowadzić do ogólnej prezentacji całości założeń i podstawowych problemów prawnych reformy budżetu zadaniowego we Francji (wraz z oceną powodzenia tej reformy), która ma umożliwić odpowiedź na pytanie badawcze, czy w Polsce można przeprowadzić reformę budżetu zadaniowego na identycznych lub bardzo podobnych zasadach, jak uczyniono to we Francji? Pozytywna odpowiedź na to pytanie powinna umożliwić identyfikację instrumentów i rozwiązań, które by taką reformę w Polsce ułatwiały. W przypadku natomiast odpowiedzi negatywnej – należało określić oryginalny kierunek refor-

4 M. Postuła, P. Perczyński (red.), *Budżet zadaniowy w administracji publicznej*, wyd. II, Warszawa 2010, s. 9.

5 Konferencja odbyła się w dniach 8 i 9 marca 2010 r., a jej organizatorami byli: Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Ministerstwo Finansów, FONDAFIP oraz Université Paris 1 Panthéon–Sorbonne.

my budżetu zadaniowego w Polsce oraz wskazać rozwiązania, które by go umożliwiły (przy odpowiednim uwzględnieniu doświadczeń francuskich).

Praca zawiera także wykaz najważniejszej literatury dotyczącej budżetu zadaniowego w Polsce i we Francji oraz tłumaczenia podstawowych, francuskich aktów prawnych dotyczących budżetu zadaniowego i wieloletniego planowania zadaniowego.

Znacząca część badań została przeprowadzona we Francji. Większość z nich wykonała mgr Urszula K. Zawadzka-Pąk w trakcie rocznych studiów na kierunku Prawo i Zarządzanie Finansami Publicznymi na Uniwersytecie Paris 1 Panthéon-Sorbonne, odbytych pod kierunkiem prof. Michela Bouviera. Chcielibyśmy mu w tym miejscu podziękować za pomoc i konsultacje w trakcie prowadzenia przedmiotowych badań. Dziękujemy także za aktywny udział wszystkim uczestnikom międzynarodowego seminarium naukowego, które odbyło się w dniu 25 października 2010 r., na Wydziale Prawa Uniwersytetu w Białymstoku. Wnioski z przedmiotowego seminarium zostały uwzględnione w ostatecznej wersji opracowania. Szczególne słowa podziękowania należą się recenzentom niniejszej pracy: prof. zw. dr hab. Krystynie Piotrowskiej-Marczak i prof. zw. dr hab. Janowi Głuchowskiemu. Ich cenne uwagi zostały w pełni rozważone i – w miarę możliwości – wykorzystane w ramach korekty autorskiej, zaś teksty recenzji zostały opublikowane w całości.

Mamy jednocześnie nadzieję, że przedmiotowa praca przyczyni się do upowszechnienia wiedzy dotyczącej budżetu zadaniowego oraz pobudzi do dyskusji nad przebiegiem i powodzeniem reformy budżetu zadaniowego w Polsce.

ZAGADNIENIA WPROWADZAJĄCE

URSZULA K. ZAWADZKA-PĄK

1. Budżet tradycyjny a budżet zadaniowy

Pomimo wielu wysiłków podejmowanych już od końca dziewiętnastego wieku (początkowo głównie w Stanach Zjednoczonych) zmierzających do zreformowania finansów publicznych, głównym narzędziem planowania dochodów i wydatków publicznych pozostał tzw. budżet tradycyjny (inaczej „budżet środków”), który implikuje podział wydatków na pozycje budżetowe. Było to spowodowane głównie niechęcią do zmian zwolenników szczegółowej kontroli wydatkowania dochodów publicznych, którą ułatwia właśnie budżet tradycyjny. Jednakże ma on jednocześnie swoje wady, m.in. utrudnia wprowadzenie efektywnego planowania i zarządzania publicznego.

Wydatki w budżecie tradycyjnym są podzielone pomiędzy pozycje budżetowe, które stanowią szczegółowe limity wydatków. Te limity określają środki (przede wszystkim finansowe) przeznaczone na realizację działań, które nie mają określonego wspólnego celu. Wydatki są z reguły podzielone na dwie sekcje: wydatki bieżące i wydatki inwestycyjne. Z tego powodu, że w strukturze budżetu tradycyjnego nacisk położony jest na środki (ang. *inputs*), budżet ten dostarcza informacji na temat kwot wydatków i samego sposobu wydawania. Brak jest natomiast informacji o prawdziwym przeznaczeniu dochodów publicznych. Dostarczane informacje dotyczą szczegółów podejmowania decyzji, tj. czy wydatki ministerstw dokonywane są w sposób zgodny z prawem i jaki jest ich poziom w stosunku do poprzedniego roku (czy wzrosły, czy też zmalały). Budżet tradycyjny nie pokazuje natomiast relacji między środkami a rezultatami (ang. *outcomes*), a w konsekwencji brak jest też informacji o skuteczności i efektywności wykorzystania środków publicznych. Wreszcie budżet tradycyjny nie umożliwia planowania wy-

datków w perspektywie wieloletniej, gdyż w zdecydowanej większości jest budżetem rocznym.

Celem budżetu tradycyjnego jest określenie limitów dla każdej linii budżetowej i dbanie o to, aby ministerstwa nie przekraczały tych szczegółowych limitów. Zaletą takiego systemu jest stosunkowa łatwość prowadzenia skrupulatnej kontroli działań rządu. Z drugiej jednak strony, istnienie linii budżetowych prowadzi do tzw. mikrozarządzania, które nie umożliwia poprawy efektywności dokonywania wydatków publicznych. Swoboda menadżerska podmiotów publicznych jest w znacznym stopniu ograniczona, a dysponenci środków publicznych nie są odpowiedzialni za rezultaty swoich działań¹.

Bank Światowy, Międzynarodowy Fundusz Walutowy, jak i Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) wyróżniły kilka rodzajów budżetu zadaniowego, opisując cechy typowe dla każdego nich. Jednak najogólniej rzecz ujmując, bez wskazywania w tym miejscu różnic i podobieństw między poszczególnymi jego rodzajami, można stwierdzić, że budżet zadaniowy to publiczny plan finansowy oparty na systemie planowania, budżetowania i oceny dokonywanych wydatków, w którym akcent położony jest na związek między środkami (głównie finansowymi, ale również kadrowymi) a rezultatami poszczególnych programów. Budżet zadaniowy charakteryzuje się ponadto dużą swobodą w wykorzystaniu środków, które są pogrupowane w programy, sprzyja średnioterminowej perspektywie planowania oraz wykorzystaniu informacji o osiągniętych rezultatach w procesie przygotowania budżetu i jego oceny. W budżecie zadaniowym kluczową rolę odgrywają narzędzia do mierzenia rezultatu poszczególnych programów oraz połączenie wydatków programu w szersze kategorie (takie jak wydatki osobowe, wydatki bieżące czy wydatki inwestycyjne). Odchodzi się natomiast od podziału na pozycje budżetowe, które charakteryzują się wysokim stopniem szczegółowości. Z tego powodu budżet zadaniowy, w przeciwieństwie do budżetu tradycyjnego, umożliwia bardziej elastyczne wykorzystanie dochodów publicznych.

Struktura budżetu zadaniowego z podziałem na programy pozwala na przeniesienie akcentu podczas debaty budżetowej ze szczegółowej klasyfikacji budżetowej na bardziej ogólne cele programów oraz ich planowane rezultaty. Ponadto, wprowadzenie budżetu zadaniowego daje nowym kierownikom programów swobodę menadżerską poprzez przyznanie im limitów wydatków na realizację oczekiwanych rezultatów. Dysponują oni zatem większą elastycznością działania. W zamian jednak ponoszą odpowiedzialność za realizację określonych z góry celów². Poprzez wprowadzenie budżetu zadaniowego do zarządzania państwem wy-

1 A. Shan, C. Shen, A Primer on Performance Budgeting, Bank Światowy, publikacja ze strony internetowej www.siteresources.worldbank.org, s. 2–3.

2 *Ibidem*

korzystuje się metody typowe dla przedsiębiorstw, oczywiście po wcześniejszym ich dostosowaniu do specyfiki sektora prywatnego, co jest konieczne ze względu na różnice istniejące między tym sektorem a sektorem publicznym.

2. Pojęcie i rodzaje budżetu zadaniowego według Banku Światowego, OECD oraz Międzynarodowego Funduszu Walutowego

2.1. Wprowadzenie

Wielość definicji budżetu zadaniowego opracowanych w różnych okresach przez poszczególnych autorów, jak również różnorodność terminów na opisanie tego samego lub prawie tego samego pojęcia powodują ogromny chaos znaczeniowy. By nieco rozjaśnić ten zamęt, prezentujemy poniżej istotę budżetu zadaniowego oraz jego kategorie wyróżnione przez Bank Światowy, Organizację Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) oraz Międzynarodowy Fundusz Walutowy.

2.2. Istota i cechy charakterystyczne budżetu zadaniowego według Banku Światowego

Według Banku Światowego budżet zadaniowy jest to rodzaj budżetu, który zawiera cele, koszty programów i związane z nimi działania, których realizacja umożliwi realizację tych celów, osiągnięcie rezultatów i świadczenie usług zaplanowanych osobno dla każdego programu³. Innymi słowy, na budżet zadaniowy składają się :

- cele programów;
- środki (ang. *inputs*) – dochody, które przyczyniają się do wytworzenia produktów i świadczenia usług;
- produkty (ang. *outputs*) – rezultaty mierzone w perspektywie krótkoterminowej (tj. dobra i usługi wytworzone lub świadczone przez administrację publiczną);
- rezultaty (ang. *outcomes*) – efekty i konsekwencje działań publicznych na rzecz społeczeństwa mierzone w perspektywie długoterminowej⁴;
- zasięg – zakres osób, które coś zyskały lub straciły na skutek realizacji danego programu⁵.

3 A. Shan, C. Shen, *op. cit.*, s. 2.

4 X. Inglebert, *Manager avec la LOLF. Pratiques de la nouvelle gestion*, Paris 2009, s. 401.

5 A. Shan, C. Shen, *op. cit.*, s. 2–3.

Poniższa tabela przedstawia w syntetyczny sposób istotę trzech rodzajów budżetu wyróżnionych przez Bank Światowy, tj. budżetu tradycyjnego, budżetu programów i budżetu zadaniowego.

Tabela 1. Cechy charakterystyczne budżetu tradycyjnego, budżetu programów i budżetu zadaniowego

Cechy charakterystyczne	Budżet tradycyjny	Budżet programów	Budżet zadaniowy
Treść	Wydatki pogrupowane ze względu na przedmiot (produkty lub dochody)	Wydatki pogrupowane na kategorie, które mają wspólny cel	Tzw. łańcuch rezultatu opracowywany, aby osiągnąć określone cele
Format	Wydatki inwestycyjne i wydatki bieżące	Wydatki podzielone na programy	Informacje o środkach, produktach, wpływie i zasięgu każdego celu
Ukierunkowanie	Kontrola środków (<i>inputs</i>)	Kontrola środków (<i>inputs</i>)	Akcent położony na rezultaty
Paradygmat zarządzania	Kontrola hierarchiczna, niewielki zakres swobody menedżerskiej	Kontrola hierarchiczna, swoboda menedżerska w zakresie alokacji środków na zadania każdego programu	Swoboda menedżerska w zakresie produktów (<i>inputs</i>) i konstrukcji programów przyznana w zamian za zwiększenie odpowiedzialności za wykonane usługi i osiągnięcie ustalonych rezultatów

Źródło: A. Shan, C. Shen, *A Primer on Performance Budgeting*, Bank Światowy, publikacja ze strony internetowej: www.siteresources.worldbank.org, s. 3.

2.3. Istota i typy budżetu zadaniowego według OECD

Budżet zadaniowy (ang. *performance-based budgeting*) stanowi jeden z elementów składających się na szersze pojęcie, a mianowicie na tzw. zarządzanie przez rezultat (ang. *performance management*), które w szerokim znaczeniu oznacza zarządzanie zapożyczony z sektora przedsiębiorstw prywatnych i związane z nim opracowywanie informacji o postępach w realizacji celów, uzyskanych rezultatach, a także nadzór oraz ocenę osiągniętych rezultatów⁶. Jednakże mając na uwadze nowe tendencje w zakresie oceny rezultatów, zarządzanie przez rezultat w wąskim znaczeniu jest definiowane jako systemowe podejście do osiągania rezultatów, które implikuje cykl zarządzania, w czasie którego:

- cele są zdefiniowane dla każdego programu i zakładają osiągnięcie określonego rezultatu;
- zarządzający mają swobodę wyboru działań mających na celu realizację ustalonych celów;
- rezultaty są mierzone, a informacje o nich publikowane;

6 T. Curristine, *Government Performance: Lessons and Challenges*, OECD Journal on budgeting, Paryż 2005, nr 5.

- informacja o rezultatach jest uwzględniana przy podejmowaniu decyzji dotyczących konstruowania programów, kwot środków przeznaczanych na każdy program, a także indywidualnych nagród i kar za realizację celów;
- informacja o rezultatach jest uwzględniana także przy podejmowaniu indywidualnych decyzji dotyczących pracowników (awansu, podwyżek, zwolnień etc.)⁷.

Od początku lat dziewięćdziesiątych większość państw należących do OECD opracowuje informacje dotyczące rezultatów osiągniętych przez administrację publiczną. Jednakże celem budżetu zadaniowego nie powinno być tylko samo zbieranie informacji, ale również ich wykorzystanie w czasie procedury budżetowej i podczas decyzji o alokacji dochodów publicznych. Już na początku dwudziestego wieku próbowano ustanowić związek między osiąganymi rezultatami a przyznawanymi dochodami. Jednakże specjalistom wciąż trudno wypracować wspólną definicję, a sam termin „budżet zadaniowy” jest przedmiotem licznych interpretacji⁸. W szerokim znaczeniu, termin ten może być definiowany jako jakikolwiek budżet, który zawiera informację na temat tego „co ministerstwa zrobiły lub zamierzają zrobić z otrzymanymi pieniędzmi”⁹. W takim przypadku termin „budżet zadaniowy” może odnosić się jedynie do informacji o uzyskanych rezultatach, jako elemencie dokumentacji budżetowej lub klasyfikacji budżetowej, w której podział wydatków dokonany jest ze względu na produkty (ang. *outputs*) lub rezultaty (ang. *outcomes*). Jednakże w ścisłym znaczeniu istotą budżetu zadaniowego jest „sposób opracowywania budżetu, który polega na uzależnieniu przyznania dochodów od dających się zmierzyć rezultatów”¹⁰. Te rezultaty są mierzone za pomocą wspomnianych wyżej *outputs* lub *outcomes*¹¹.

Istnieje wiele modeli i koncepcji, które mogą wchodzić w zakres pojęciowy budżetu zadaniowego. Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju wyróżniła: budżet zadaniowy prezentacyjny, budżet zadaniowy informujący o efektywności i budżet zadaniowy efektywnościowy.

1. Budżet zadaniowy prezentacyjny (ang. *presentational budget*).

Informacje o rezultatach (planowanych lub osiągniętych) są zamieszczane w dokumentach budżetowych lub innych oficjalnych dokumentach i służą zwiększeniu odpowiedzialności za dysponowanie pieniędzmi publicznymi oraz ułatwiają dialog rządu z ustawodawcą oraz ze społeczeństwem dotyczący kierunków planowanych działań. Informacje te nie mają natomiast wpływu na decyzje o alokacji

7 OCDE, *Governance in Transition: Public Management Reforms in OECD Countries*, OCDE, Paris 1995.

8 OCDE, *La budgétisation axée sur la performance dans les pays de l'OCDE*, Paris 2007.

9 A. Schick, *The Performing State: Reflection on an Idea Whose Time Has Come but Whose Implementation Has Not*, *OECD Journal on Budgeting* 2003, nr 3.

10 OCDE, *Moderniser l'État, la route à suivre*, Paris 2005.

11 OCDE, *Public Sector Modernisation: Governing for Performance*, OCDE Policy Brief, 2004.

środków publicznych i w związku z tym bezpośrednio nie zwiększają efektywności wydatkowanych środków publicznych.

2. Budżet zadaniowy informujący o efektywności (ang. *performance-informed budget*). Alokacja środków publicznych odbywa się pośrednio, w zależności od planowanych i osiągniętych już rezultatów. Pośredni związek oznacza, że decyzje budżetowe opierają się zarówno na informacjach o rezultatach, jak i na innych danych. Oficjalne informacje o rezultatach stanowią ważny czynnik przy dokonywaniu wyborów budżetowych, nie determinują jednak wysokości kwot przeznaczanych na dany program. Nie istnieje automatyczne powiązanie między celami i efektami ich realizacji a decyzją o finansowaniu. Stopień wykorzystania informacji zależy od polityki konkretnego kraju.

3. Budżet zadaniowy efektywnościowy (ang. *direct/formula performance budgeting*). Istnieje bezpośrednie przełożenie między decyzjami o alokacji środków publicznych a uzyskanymi rezultatami. Ten model budżetu zadaniowego ma zastosowanie jedynie w niektórych sektorach i w ograniczonej liczbie krajów OECD. Przykładowo może być wykorzystywany w szkolnictwie wyższym: liczba studentów uzyskujących tytuł magistra determinuje kwotę przyznaną danemu uniwersytetowi w kolejnym roku. Chodzi zatem o formułę polegającą na przyznawaniu nagród i wymierzaniu kar w zależności od uzyskiwanych rezultatów.^{12, 13}

Poniższa tabela stanowi syntezę cech typowych dla wyżej opisanych trzech rodzajów budżetu zadaniowego.

Tabela 2. Kategorie budżetu zadaniowego według OECD

Kategoria	Więź między informacją o rezultatach a decyzją o finansowaniu	Rezultaty planowane lub osiągnięte	Podstawowy cel procedury budżetowej
Budżet zadaniowy prezentacyjny	Brak związku	Rezultaty planowane i/lub osiągnięte	Zwiększenie odpowiedzialności
Budżet zadaniowy informujący o efektywności	Związek pośredni	Rezultaty planowane i/lub osiągnięte	Planowanie i zwiększenie odpowiedzialności
Budżet zadaniowy efektywnościowy	Związek bezpośredni	Rezultaty osiągnięte	Podział dochodów i zwiększenie odpowiedzialności

Źródło: OECD, *La budgétisation axée sur la performance dans les pays de l'OCDE*, 2007, s. 20.

Należy podkreślić, że nie jest to wyczerpująca lista kategorii budżetu zadaniowego. Takie zestawienie dokonane przez OECD ma jedynie na celu naszkicowanie modeli przeważających wśród państw należących do tej organizacji. Co

12 M. Postuła, P. Perczyński (red.), *Budżet zadaniowy w administracji publicznej*, Warszawa 2010, s. 30.

13 OCDE, *Performance Budgeting in OECD Countries*, OCDE 2007, s. 21–22.

więcej, warto zwrócić uwagę, że nawet państwa, które przyjęły zbliżone modele budżetu zadaniowego, dostosowały je do występujących w każdym z nich, nieco odmiennych, potrzeb i uwarunkowań politycznych, gospodarczych oraz kulturowych.

2.4. Istota i typy budżetu zadaniowego według Międzynarodowego Funduszu Walutowego

Według Międzynarodowego Funduszu Walutowego celem budżetu zadaniowego jest zwiększenie skuteczności i efektywności wydatków publicznych przez stworzenie więzi między finansowaniem jednostek sektora publicznego a rezultatami osiągniętymi przez te jednostki. Budżet zadaniowy nie musi być odrębną inicjatywą, wręcz przeciwnie, stanowi niejednokrotnie część szerszych reform, które przeważnie wynikają z tzw. zarządzania przez rezultat (ang. *managing-for-results*), którego celem jest ukierunkowanie zarządzania publicznego bardziej na rezultaty niż na wewnętrzne procedury. Te zakrojone na szeroką skalę reformy dotyczą:

- zmian w administracji publicznej mających na celu zwiększenie jej motywacji do efektywniejszego działania;
- zmian organizacyjnych w celu przeniesienia głównego akcentu na świadczenie usług oraz usprawnienie koordynacji;
- zmian instytucjonalnych zmierzających do zwiększenia odpowiedzialności za uzyskane rezultaty¹⁴.

Budżet zadaniowy wpisuje się naturalnie w ramy średnio- i długoterminowego planowania budżetowego. Dzieje się tak dlatego, że zarówno budżet zadaniowy, jak i planowanie wieloletnie mają na celu ustanowienie najlepszej hierarchii priorytetów wydatków publicznych (choć budżet zadaniowy ma bardziej na celu poprawę skuteczności i efektywności wydatków publicznych). W konsekwencji, w celu racjonalizacji wydatków publicznych należy połączyć dwa elementy: w maksymalnym stopniu wykorzystać informacje dotyczące uzyskanych rezultatów oraz uwzględniać średnioterminowe implikacje decyzji dotyczących kosztów dokonywanych wydatków¹⁵. Międzynarodowy Fundusz Walutowy podkreśla, że do wprowadzenia budżetu zadaniowego konieczne jest zwiększenie swobody dysponentów, którzy muszą stać się odpowiedzialni za osiągnięte rezultaty. Należy zwiększyć zarówno swobodę w zakresie dysponowania produktami (ang. *inputs*), jak i swobodę administracyjną.

14 M. Robinson, D. Last, A Basic Model of Performance-Based Budgeting, Technical Notes et Manuals, Międzynarodowy Fundusz Walutowy 2007, s. 2.

15 *Ibidem*, s. 2–3.

1. Zwiększenie swobody w zakresie produktów jest konieczne, by dysponenci mogli wybierać właściwe produkty do osiągnięcia jak najlepszych rezultatów. W tym celu konieczne jest ograniczenie istnienia odrębnych limitów wydatków wynikających z klasyfikacji ekonomicznej typowej dla budżetu tradycyjnego.

2. Swoboda administracyjna. W celu ustanowienia jak najlepszej hierarchii priorytetów wydatków konieczne jest, by rząd miał możliwość zmniejszenia liczby pracowników sfery budżetowej w sektorach działalności, które znajdują się na końcu listy priorytetów lub są objęte nieefektywnymi programami¹⁶.

Międzynarodowy Fundusz Walutowy wyróżnił następujące modele budżetu zadaniowego: podstawowy typ budżetu zadaniowego, budżet zadaniowy ukierunkowany na produkty (ang. *output-focused budget*), budżet zadaniowy ukierunkowany na rezultaty, budżet programów (ang. *program budgeting*), budżet łączący cele i rezultaty (ang. *budget-linked performance targets*), system ewaluacji rezultatów programów, a także budżet zadaniowy oparty o system zapłaty za świadczenie usług (ang. *purchaser-provider system*).

3. Podstawowy typ budżetu zadaniowego (ang. *basic performance-based budgeting*), nazywany niekiedy budżetem zadaniowym informującym o efektywności (ang. *performance-informed budget*), ma na celu zapewnienie, by uzyskiwane rezultaty były uwzględniane podczas przygotowywania budżetu. Aby wdrożyć podstawowy typ budżetu zadaniowego, niezbędne jest opracowanie informacji o planowanych celach i uzyskanych rezultatach (chodzi zwłaszcza o mierniki rezultatu i ewaluację programów). Ponadto procedura opracowania budżetu powinna ułatwiać wykorzystywanie tych informacji podczas podejmowania decyzji budżetowych. Zalecana jest także klasyfikacja wydatków z podziałem na programy. Taka klasyfikacja wydatków na grupy usług z przyporządkowanymi wspólnymi celami umożliwi porównywanie kosztów i korzyści wynikających z alternatywnych decyzji dotyczących wydatkowania środków publicznych¹⁷.

4. Budżet zadaniowy ukierunkowany na produkty (ang. *output-focused budget*) i budżet zadaniowy ukierunkowany na rezultaty (ang. *outcomes-focused budget*). W *output-focused budget* akcent położony jest na wytwarzane produkty, zaś w *outcomes-focused budget* na osiągnięte rezultaty. Od jakiegoś czasu toczy się dyskusja, który z tych dwóch modeli jest lepszy. Z praktycznego punktu widzenia dysponenci mają większy wpływ na uzyskanie produktów niż rezultatów (nawet jeśli produkty mogą być różnie interpretowane). Natomiast rezultaty są trudniejsze do zmierzenia i nieraz bardzo rozbudowane, zwłaszcza jeśli do osiągnięcia tego samego rezultatu przyczynia się wiele programów lub zadań skła-

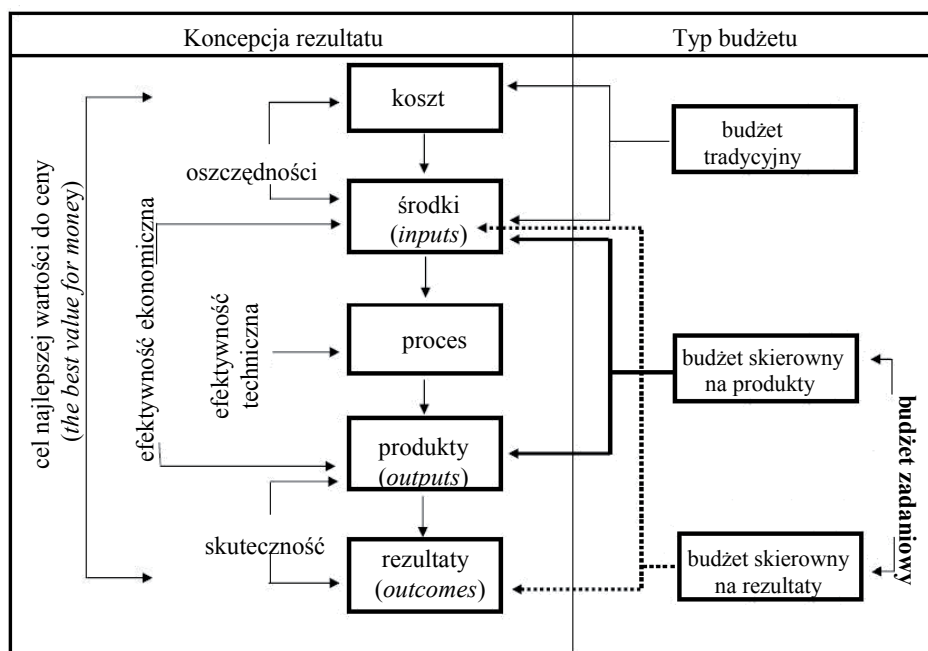
16 *Ibidem*, s. 7–9.

17 *Ibidem*, s. 2.

dających się na te programy. Co więcej, rezultaty są często zdeterminowane przez czynniki zewnętrzne i nieprzewidywalne. Z drugiej jednak strony, mierzenie produktów również ma swoje ograniczenia i może odwrócić uwagę od rzeczywistego wpływu programów, co przecież powinno być dla rządu najważniejsze. Należy zauważyć, że w krajach należących do OECD istnieje tendencja w kierunku budżetu zadaniowego ukierunkowanego na rezultaty. Co ciekawe, w zdecydowanej większości tych państw wdrożenie tego rodzaju budżetu zostało poprzedzone wykorzystaniem budżetu zadaniowego ukierunkowanego na produkty¹⁸.

Poniższy schemat pokazuje relacje zachodzące w budżecie zadaniowym ukierunkowanym na produkty, budżecie zadaniowym ukierunkowanym na rezultaty, a także w budżecie tradycyjnym.

Tabela 3. Koncepcje rezultatu w różnych typach budżetu



Źródło: J. Diamond, *Establishing a Performance Management Framework for Government*, Working Paper WP/05/50, 2005, Międzynarodowy Fundusz Walutowy, s. 5.

5. Budżet programów (ang. *program budget*). Uznaje się, że budżet programów jest niezbędnym elementem składającym się na budżet zadaniowy.

18 J. Diamond, *Establishing a Performance Management Framework for Government*, Working Paper WP/05/50, Międzynarodowy Fundusz Walutowy 2005, s. 8–9.

W budżecie programów wydatki podzielone są na programy, którym przyporządkowane są odpowiednie cele. Taka architektura budżetowa odróżnia budżet zadaniowy od budżetu tradycyjnego. Struktura obejmująca programy jest ważnym narzędziem budżetu zadaniowego, ponieważ pozwala poznać kwotę dochodów przeznaczonych na uzyskanie określonych wyników. Dzięki temu możliwa jest ewaluacja budżetowa zysków oraz ocena efektywności programów w stosunku do ich kosztów¹⁹.

Budżet programów charakteryzuje się wskazanymi niżej cechami.

- 1) Precyzyjna definicja celów programów.
- 2) Skonstruowanie programów, w tym różnych ich alternatyw, niezbędnych do realizacji zdefiniowanych celów.
- 3) Określenie głównych problemów do rozwiązania podczas formułowania celów i konstruowania programów.
- 4) Roczny cykl z fazami planowania, programowania i budżetowania w celu zapewnienia spójności oraz zagwarantowania czasu niezbędnego do dokonania analiz i podejmowania decyzji na wszelkich szczeblach zarządzania.
- 5) Nieustanna analiza rezultatów programów, które pozostają w relacji z kosztami i oczekiwanymi rezultatami prowadzona w celu dokonania ewentualnych zmian w początkowo ustalonych celach i programach.
- 6) Odnalezienie problemów, które wymagają więcej czasu, niż jest to dostępne w trakcie rocznego cyklu, tak by te problemy mogły być rozwiązane w perspektywie średnioterminowej.
- 7) Analiza programów i ich alternatyw pod względem ich rezultatów oraz kosztów pośrednich i bezpośrednich.
- 8) Rozwój narzędzi analitycznych niezbędnych do mierzenia kosztów i zysków.
- 9) Coroczne rozwijanie wieloletnich programów i planów finansowych oraz wykorzystywanie programowania długoterminowego.
- 10) Dostosowanie systemów informacyjnych i systemów informacji statystycznej²⁰.

6. Budżet łączący cele i rezultaty (ang. *budget-linked performance targets*). Najbardziej udana jego implementacja miała miejsce w Wielkiej Brytanii i została opisana w dalszej części niniejszego opracowania. Niezbędnym elementem procedury budżetowej w *budget-linked performance targets* jest ustanowienie celów każdego ministerstwa. Do wdrożenia tego systemu niezbędny jest dobrze rozwinięty system mierzenia rezultatów, jak również dokładne informacje

19 M. Robinson, D. Last, *op. cit.*, s. 5–6.

20 D. Novick, *What Program Budgeting Is and Is Not*, w: D. Novick (red.), *Current Practice in Program Budgeting (PPBS). Analysis and Case Studies*, London 1973, s. 5–6.

na temat związku między poziomami dochodów i rezultatami przewidzianymi do osiągnięcia przez każde z ministerstw.

5. System ewaluacji rezultatów programów. Zbiorcze informacje dotyczące ewaluacji rezultatów każdego programu są wykorzystywane w celu przygotowywania budżetu. System *Program Assessment Rating Tool* (PART), opracowany w Stanach Zjednoczonych, jest przykładem najbardziej zaawansowanej formy tego modelu budżetu zadaniowego. Dzięki systemowi ewaluacji każdy program jest corocznie oceniany (jako „efektywny”, „dość efektywny”, „odpowiedni”, „nieefektywny” lub „rezultaty nieustalone”) na okres pięciu lat. System ten wydaje się funkcjonować bardzo dobrze w Stanach Zjednoczonych, jednakże istnieje niewiele krajów, które mogłyby opracować wystarczająco zaawansowany system informacji o rezultatach, tak by wdrożyć system porównywalny z amerykańskim²¹.

7. Budżet zadaniowy oparty o system zapłaty za świadczenie usług (ang. *purchaser-provider system*). W tym modelu ministerstwa są traktowane jak przedsiębiorstwa, które otrzymują pieniądze od rządu za usługi, które wykonują na rzecz społeczeństwa. Uznaje się, że taki model może mieć zastosowanie jedynie w niektórych specyficznych sektorach działalności publicznej lub tylko w niektórych instytucjach, np. w szpitalach²².

Trzy ostatnio omówione kategorie, tj. budżet łączący cele i rezultaty, system ewaluacji rezultatów programów i budżet zadaniowy oparty o system zapłaty za świadczenie usług, stanowią zaawansowane formy budżetu zadaniowego. Nie stanowią zatem podstawowego modelu, lecz warianty budżetu zadaniowego dostosowane do specyficznych potrzeb poszczególnych państw, które rozwinęły się dzięki zaistnieniu tam korzystnych do tego warunków.

3. Narodziny budżetu zadaniowego w Stanach Zjednoczonych

3.1. Wprowadzenie

Genezy współczesnego budżetu zadaniowego należy doszukiwać się już pod koniec dziewiętnastego wieku w Stanach Zjednoczonych. Podejmowano tam liczne wysiłki mające najpierw na celu wdrożenie tzw. budżetu programów, a następnie budżetu zadaniowego. Najważniejsze z tych prób, tj. *Planning, Programming, Budgeting System* (PPBS), *Management by Objectives* (MBO) czy *Zero Base Budgeting* (ZBB), zakończyły się niepowodzeniem. Jednakże wnioski i doświadczenie nabyte dzięki tym wysiłkom umożliwiły opracowanie współczesnego mo-

21 M. Robinson, D. Last, *op. cit.*, s. 7.

22 *Ibidem*, s. 7–8.

delu budżetu zadaniowego, którego solidne podstawy zostały stworzone przez reformy *The National Performance Review* oraz *The National Partnership for Reinventing Government*, przez ustawę *Government Performance and Results Act* (GPRA), a także przez narzędzie oceny programów PART (ang. *Program Assessment Rating Tool*).

3.2. Początki budżetu zadaniowego w Stanach Zjednoczonych

Konceptualizacja budżetu zadaniowego była długim procesem, który rozpoczął się w Stanach Zjednoczonych już pod koniec XIX wieku. Naukowcy oraz eksperci postulowali, by prace rządu stały się bardziej racjonalne i bardziej efektywne, na wzór rozwiązań wykorzystywanych w sektorze prywatnym. Takie podejście pojawiło się już w dokumentach prezydenta W. Wilsona (1887), który zaproponował nowy model zarządzania administracją, bardziej naukowy i bardziej zbliżony do świata biznesu²³. Zdaniem amerykańskiego prezydenta należało odzielić decydentów od zarządzających, a ci ostatni powinni być ekspertami i mieć spojrzenie właściwe dla sektora prywatnego. Propozycje prezydenta Wilsona były następnie rozwijane na początku XX wieku. W rezultacie tych prac w 1906 r. dokonano konceptualizacji budżetu zadaniowego, którego struktura opierała się na celach.

W latach 1910–1912, prezydent Stanów Zjednoczonych W. H. Taft, powołał komisję, której zadaniem było opracowanie najlepszych metod zarządzania finansami publicznymi. *The President Taft's Commission on Economy and Efficiency* zaleciła istotne zmiany w dotychczasowych procedurach. Po pierwsze, proponowała opracowywanie budżetu całościowego (ang. *comprehensive executive budget*), który dotychczas nie istniał. Ponadto, Komisja kierowana przez prezydenta Tafta zaleciła wprowadzenie klasyfikacji budżetowej uwzględniającej podział na programy lub funkcje, a także podział na sekcję wydatków bieżących oraz wydatków inwestycyjnych. Wreszcie Komisja zaproponowała opracowywanie całościowych sprawozdań budżetowych. Te nowe rozwiązania miały współgrać z budżetem tradycyjnym, co czyniło proponowane rozwiązania niezwykle skomplikowanymi. Prace Komisji stworzyły solidne podstawy pod przyszłe reformy, mimo że atmosfera polityczna tego okresu oraz brak możliwości technicznych nie pozwoliły jej na wdrożenie opracowanych rozwiązań²⁴.

23 B. G. Peters, J. Pierre, *Handbook of public administration*, London 2007, s. 25.

24 A. Smithies, *Conceptual Framework for the Program Budget*, (w:) D. Novick (red.), *Current Practice in Program Budgeting* (PPBS). *Analysis and Case Studies*, London 1973, s. 30.

W sektorze przemysłowym narzędzie zarządzania, jakim był budżet zadaniowy było wykorzystywane najwcześniej w *General Motors Company* na początku lat dwudziestych ubiegłego stulecia²⁵.

Po pierwszej wojnie światowej powstała konieczność odbudowy gospodarki. Z tego powodu amerykański Kongres uchwalił w 1921 r. *the Budget and Accounting Act*, który zobowiązywał prezydenta to przedkładania całościowego budżetu, a także powołał Biuro ds. Budżetu (ang. *Bureau of the Budget*), którego zadaniem była pomoc prezydentowi w wypełnianiu tego obowiązku. Wprowadzenie budżetu całościowego miało istotne znaczenie, gdyż umożliwiło rozważenie alternatywnych rozwiązań podczas jego wykonywania. Biuro ds. Budżetu zostało powołane w 1921 r., jednakże ani budżety ministerstw, ani procedury wykorzystywane do ich przygotowywania nie zostały zmienione²⁶.

Na skutek kryzysu gospodarczego z lat trzydziestych powstała konieczność poprawy jakości zarządzania środkami publicznymi. W związku z tym, w latach 1936–1937, kolejna Komisja (ang. *Brownlow Comitee on Administrative Management*) przygotowała swój raport i przedstawiła go w 1937 r. prezydentowi F. Rooseveltowi. W tym raporcie Komisja wyraziła potrzebę unowocześnienia zarządzania publicznego oraz konieczność wdrożenia budżetu zadaniowego i budżetu rezultatów²⁷. Jednakże propozycje raportu *Brownlow Comitee* nie wyszły poza ramy teoretycznych rozważań.

Kolejnym etapem w pracach nad budżetem zadaniowym było rozpowszechnienie jego stosowania w przedsiębiorstwach. Kiedy pod koniec drugiej wojny światowej H. Ford II przejął kontrolę nad *Ford Motors Company*, firma była w bardzo trudnej sytuacji finansowej. W celu zaradzenia poważnym problemom Ford II zatrudnił nowych menedżerów pracujących wcześniej we wspomnianym wyżej *General Motors*, którzy wprowadzili metody budżetu zadaniowego do *Ford Motors Company*²⁸.

3.3. Propozycje dwóch komisji Hoovera: *The First Hoover Commission (1947–1949)* oraz *The Second Hoover Commission (1953–1955)*

Tak jak wyżej wspomnieliśmy, pierwsze elementy budżetu zadaniowego pojawiły się w Stanach Zjednoczonych już przed drugą wojną światową. Jedną z pierwszych definicji z tego okresu została opracowana przez amerykańskie

25 D. Novick, *Brief History of Program Budgeting*, (w:) D. Novick (red.), *op. cit.*, s. 22.

26 A. Smithies, *op. cit.*, s. 30.

27 J. T. Woolley, G. Peters, *Summary of the Report of the Committee on Administrative Management of 12th January 1937*, *The American Presidency Project* (online) www.presidency.ucsb.edu

28 D. Novick, *Brief History...*, s. 22.

Biuro ds. Budżetu. Zgodnie z tą definicją, przywoływaną przez Axelroda²⁹, budżet zadaniowy jest to budżet, który zawiera cele do osiągnięcia, do realizacji których niezbędne są dane liczbowe umożliwiające zmierzenie rezultatów każdego programu. Należy jednak podkreślić, że w tym okresie pojęcia „budżet programów” (ang. *program budget*) i „budżet zadaniowy” (ang. *performance budget*) stosowano jako synonimy³⁰.

Termin „budżet programów” jest łączony z reformami przeprowadzonymi w Stanach Zjednoczonych w latach pięćdziesiątych XX wieku, które miały na celu dokonanie głębokich zmian w budżecie federalnym. Chodziło o rozwinięcie systemu informacji budżetowej dotyczącej uzyskiwanych rezultatów oraz o przejście z budżetu tradycyjnego (ukierunkowanego na środki) na budżet skierowany również na rezultaty osiągnięte dzięki tym środkom. Dążenia te nabrały realnych kształtów, gdy *the First Hoover Commission*, która zajęła się organizacją władzy wykonawczej, zachęciła do wprowadzenia właśnie takich reform. Komisja ta zaproponowała m.in. by budżet federalny opierał się na funkcjach, zadaniach i projektach, nazywając tę koncepcję budżetem zadaniowym (ang. *performance budget*). Na skutek rekomendacji opracowanych przez *The First Hoover Commission* amerykański Kongres przyjął w 1949 r. *the National Security Act Amendments*, a rok później *the Budget and Accounting Procedures Act*. Ustawy te zobowiązały prezydenta do przedkładania projektu budżetu uwzględniającego podział środków publicznych na funkcje, programy i zadania, zobligowały także dyrektorów agencji do opracowywania – w koordynacji z Ministerstwem ds. Budżetu – i do dołączania do swoich propozycji budżetów, informacji na temat kosztów programów³¹. Pierwszy budżet, który świadczy o tych zmianach został uchwalony na rok budżetowy 1950/1951.

The Second Hoover Commission (1953–1955) zaproponowała usprawnienia systemu rachunkowości publicznej w celu wprowadzenia narzędzi do mierzenia kosztu programów³².

W tamtych czasach wprowadzenie budżetu programów nie było uznawane jako fundamentalna zmiana w procesie podejmowania decyzji budżetowych, ale bardziej jako narzędzie użyteczne, lecz jedynie dodatkowe i istotne z punktu widzenia niektórych operacji świadczenia usług. Co więcej, system rachunkowości nie był dostosowany do tych zmian, co w konsekwencji uniemożliwiło obliczenie całościowego kosztu działań rządu. Problem leżał również w braku narzędzi do mierzenia rezultatów, a co gorsze, braku politycznej woli do działania³³.

29 D. Axelrod, *Budgeting for modern government*, New York 1988, s. 266.

30 J. Diamond, *op. cit.*

31 *Performance Budgeting. Past Initiatives Offer Insights for GPRA Implementation*, Report to Congressional Committees, U.S. General Accounting Office 1997, s. 5.

32 A. Smithies, *op. cit.*, s. 31.

33 J. Burkhead, *Gouvernement Budgeting*, New York 1956.

W praktyce wprowadzenie *program and performance budgeting* okazało się zbyt pracochłonne i wymagało istotnego wsparcia administracyjnego: usprawnienia rachunkowości, narzędzi umożliwiających mierzenie kosztów i rezultatów. Co więcej, Komisja ds. Finansów Izby Reprezentantów wolała szczegółowe artykuły budżetowe, łatwiejsze do kontroli niż podział na programy. Także rząd, odpowiedzialny za przygotowanie projektu budżetu, wolał tradycyjną klasyfikację budżetową niż cele do osiągnięcia³⁴.

3.4. *Planning Programing Budgeting System, PPBS (1961)*

Na początku lat sześćdziesiątych rząd Stanów Zjednoczonych podjął się głębokiej reformy budżetu federalnego. Wdrażanie nowego systemu rozpoczęło się w 1961 r. od pilotażowego programu w amerykańskim Ministerstwie Obrony pod wpływem R. MacNamary, który wraz ze swoim zespołem specjalistów dokonał przeniesienia technik wykorzystywanych w sektorze prywatnym, po wcześniejszym ich odpowiednim zmodyfikowaniu, do sektora publicznego. Ten nowy system, tj. *Planning Programming Budgeting System (PPBS)* był, począwszy od 1965 r., stopniowo wprowadzony do całej administracji federalnej (agencje, rząd państwa, rządy lokalne)³⁵. Prezydent Stanów Zjednoczonych, A. Johnson, podczas oficjalnej inauguracji PPBS w 1965 r. stwierdził, że „ten system umożliwi nam przejście kontroli nad naszym budżetem, nie dopuści zaś by ten budżet nas zdominował”³⁶. Jak się później okazało, innowacyjny system PPBS stał się ofiarą własnej ambicji.

Celem PPBS było usprawnienie procesu podejmowania decyzji rządu i administracji publicznej, jak również opracowanie systemu programów, dzięki którym stałoby się możliwe osiągnięcie określonych rezultatów³⁷. PPBS wprowadził do procesu opracowywania budżetu analizę wyboru celów długoterminowych, a także alternatywnych sposobów ich osiągnięcia³⁸. Struktura budżetowa opierała się na programach, dla których opracowywano pewną liczbę celów. Wybór programów opierał się na optyalizacji między kosztami a skutecznością. Budżetowanie opierało się na programach w perspektywie wieloletniej, horyzont planowania był kroczący. System był wspierany przez narzędzie aktualizacji programów oraz system ich kontroli³⁹.

34 J. Diamond, *op. cit.*, s. 6.

35 E. Andréani, Budget de programme et rationalité de la décision publique, *Revue Économique* 1968, nr 19, s. 638.

36 Introduction de P.P.B.S. Système plan-programme-budget pour la rationalisation des choix budgétaires – la planification, Paris 1969, s. 1–3.

37 *Ibidem*

38 Performance Budgeting. Past Initiatives..., s. 5–6.

39 Introduction de P.P.B.S..., s. 1–2.

Planning Programming Budgeting System, jak sama nazwa wskazuje, składał się z trzech faz: planowania, programowania i budżetowania. Planowanie polegało na ustaleniu listy celów programów. W fazie programowania opracowywano listę programów, których realizacja była niezbędna do osiągnięcia wcześniej wyznaczonych celów, przy uwzględnieniu istniejących ograniczeń finansowych⁴⁰. Zatem podczas fazy programowania propozycje fazy planowania były łączone w programy zorganizowane zgodnie z hierarchią ich ważności. Wreszcie, trzecia faza, tj. budżetowanie było wpisaniem w ramy budżetowe i księgowo implikacji z fazy programowania oraz jej oceny. Polegało to na określeniu odpowiednich podmiotów, a następnie przydzieleniu im niezbędnych środków⁴¹.

Procedura PPBS była powtarzana corocznie i doprowadziła do opracowania „kroczącego” planu pięcioletniego. Środki finansowe na pierwszy rok tego planu były podstawą opracowania budżetu na kolejny rok⁴².

PPBS wprowadził kilka innowacyjnych rozwiązań. Po pierwsze, dokonał połączenia wydatków z różnymi dziedzinami działalności publicznej poprzez klasyfikację funkcjonalną wydatków. Umożliwił całościowe spojrzenie na różne wydatki i porównanie ich użyteczności. Sposób opracowywania klasyfikacji budżetowej uległ głębokiej transformacji. Aby opracować budżet, należało najpierw ustalić funkcje państwa. Każda jednostka administracyjna musiała zatem określić swoje cele. Na tej podstawie podzielono działalność państwa na programy, których rezultaty mogły być analizowane ilościowo i których koszt mógł być obliczony oddzielnie dla każdego z nich⁴³.

Ponadto PPBS rozszerzył horyzont czasowy podejmowania decyzji, umieszczając w budżecie rocznym programy, które miały kroczący, wieloletni horyzont. Umożliwił zatem połączenie w czasie decyzji dotyczących wydatków. Podkreślano fakt, że mimo iż większość prac i rezultatów PPBS mieściła się w perspektywie średnioterminowej (5–10 lat), to jednak istotne było opracowanie także celów długoterminowych (20 lat)⁴⁴.

Co więcej, PPBS zakładał, że program nie powinien łączyć się z określoną kategorią budżetową lub księgową (choć na pewnym etapie mogą powstawać między nimi pewne zależności) ani z określoną lokalizacją geograficzną czy istniejącą organizacją administracyjną (rzeczą normalną był jednak fakt, że programy wymagały uczestnictwa różnych jednostek, nie tylko podległych organom centralnym)⁴⁵.

40 *Ibidem*

41 J. Diamond, *op. cit.*, s. 6.

42 H. Lévy-Lambert, H. Guillaume, *La rationalisation des choix budgétaires. Techniques d'analyse*, Paris 1971, s. 24–25.

43 D. S. Burrows, *A Program Approach to Federal Budgeting*, Harvard Business Review 1949, s. 273.

44 *Introduction de P.P.B.S...*, s. 4.

45 *Ibidem*, s. 3.

Wreszcie należy podkreślić, że system PPBS w celu porównywania kosztów i użyteczności decyzji często wykorzystywał analizy ekonomiczne⁴⁶.

Do 1971 r. zrezygnowano w znacznej części z metody PPBS. Jednak pomimo zaprzestania stosowania PPBS jako całościowego systemu, nadal wykorzystywano w Stanach Zjednoczonych budżet programów, choć w mniej ambitny sposób. Co więcej, *the Congressional and Impoundment Act* z 1974 r. rozszerzył budżetowanie wieloletnie, uszczegółowił klasyfikację budżetową z podziałem na funkcje, programy i zadania, upowszechnił zastosowanie zaawansowanych metod analitycznych, zawierał przepisy dotyczące mierników rezultatu, systemu rachunkowości oraz wykorzystywania informacji. Ten system przetrwał w pewnej formie do dnia dzisiejszego i tam, gdzie to możliwe, dostarcza decydującym informację dotyczących programów, rezultatów i przeznaczenia wydatków⁴⁷.

Warto zastanowić się nad powodami odejścia w znacznej części od systemu *Planning Programing Budgeting System*. Po pierwsze, mimo swojej nazwy, PPBS nie był systemem jednorodnym. Każda agencja musiała przygotować swoją własną wersję planów. Niestety, dyrektorzy agencji często nie doceniali znaczenia reform i nie dokładali należnych starań w tym zakresie. Co więcej, brakowało osób na szczeblu centralnym, które mogłyby poprowadzić ten proces reformatorski. Również liczne problemy powstały na skutek wprowadzenia systemu PPBS jednocześnie w licznych agencjach, które nie były do tego przygotowane⁴⁸. Ponadto wdrażanie PPBS było utrudnione, ponieważ Biuro ds. Budżetu, przygotowując zalecenia, kontynuowało ocenę kosztów i rezultatów w oparciu o tradycyjne metody. Wrogość do reform emanowała nie tylko ze strony władzy wykonawczej, ale również wynikała z niechęci wdrożenia reform przez władzę ustawodawczą. Kongres nalegał na utrzymanie tradycyjnej struktury budżetowej. Co więcej, liczne problemy, takie jak definicja programu, metoda konstruowania programów i zadań wokół celów czy sposób podziału środków, nigdy tak naprawdę nie zostały rozwiązane. Wreszcie, cały system nie był dostosowany do istotnych grup wydatków, takich jak transfery z budżetu federalnego dla rządów niższych szczebli, obsługa długu publicznego oraz wydatki spoza budżetu⁴⁹.

Doświadczenie amerykańskie pokazało, że budżetu zadaniowego nie można wprowadzać w krótkim czasie. By zmienić zachowania i przyzwyczajenia administracji, nie wystarczy nakazać jej wprowadzenia pojęcia rezultatu w świadczone przez nią usługi publiczne. By skutecznie wdrożyć reformy, konieczne jest zaangażowanie zarówno ze strony władzy ustawodawczej, jak i wykonawczej.

46 E. Andréani, *op. cit.*, s. 644.

47 J. Diamond, *op. cit.*, s. 8.

48 D. Axelord, *op. cit.*, s. 288.

49 J. Diamond, *op. cit.*, s. 7.

Ostatecznie krytyka systemu okazała się miazdząca. Sądono, że PPBS spowoduje obciążenie procedury budżetowej i zobowiąże do dokonywania zbyt wielu istotnych obliczeń wydłużających proces podejmowania decyzji. Zdaniem A. Schicka⁵⁰ PPBS został „stłamszony” przez rutynę rzeczywistości budżetowej. Co więcej, A. Widavsky⁵¹ stwierdził, że reformy zmierzające do wdrożenia PPBS nie tylko nie odniosły sukcesu, ale od początku były skazane na niepowodzenie z powodu braków *in principe*, nie zaś błędów w wykonaniu.

Wiele krajów podążyło jednak za przykładem amerykańskim. Budżet programów został rozpowszechniony zwłaszcza dzięki publikacji przez Organizację Narodów Zjednoczonych podręcznika pt. *Manual for Program and Performance Budgeting*, jako narzędzia rozwoju planowania. W latach sześćdziesiątych niemal cała Ameryka Łacińska, wiele krajów azjatyckich oraz kilka afrykańskich wprowadziło własne wersje budżetu programów. Jednakże wpływ na podejmowanie decyzji budżetowych okazał się znikomy, być może z tego powodu, że większość krajów nie była jeszcze dostatecznie rozwinięta do jego wprowadzenia⁵².

3.5. Management by Objectives (MBO) i Zero Base Budgeting (ZBB)

Po zaniechaniu stosowania metody PPBS podjęto w Stanach Zjednoczonych podobne, choć mniej ambitne, inicjatywy, takie jak *Management by Objectives*, w skrócie MBO (Zarządzanie przez cele) i *Zero Base Budgeting*, w skrócie ZBB (Budżetowanie od zera). Obie jednak okazały się nie dość skuteczne i krótkotrwałe.

Metoda *Management by Objectives* (MBO), opracowana przez P. Druckera⁵³, została dostosowana do potrzeb administracji publicznej w 1973 r. przez prezydenta R. M. Nixona. MBO jest systemem łączącym w sobie trzy elementy dobrego zarządzania, tj. udział w podejmowaniu decyzji, formułowanie celów oraz wykorzystanie uzyskanych informacji do podejmowania decyzji⁵⁴.

Istota metody MBO polega na wspólnym opracowywaniu przez kierownictwo i pracowników celów do osiągnięcia w określonym przedziale czasowym. Chodzi o to, by cele do realizacji nie były nakazane odgórnie, ale by były ustalone i realizowane wspólnie. By uzyskać najlepsze efekty, należy zastosować tę technikę na wszystkich poziomach organizacyjnych. Kierownicy każdego szczebla powinni uczestniczyć w ustalaniu celów, których osiągnięcie wymagane jest od wyższego szczebla, co umożliwi zrozumienie szerszej całości działań oraz funk-

50 A. Schick, *Budget Innovation in the States*, Washington 1971.

51 A. Widavsky, *The Politics of the Budgetary Process*, Boston 1964, s. 199.

52 J. Diamond, *op. cit.*, s. 8.

53 P. F. Drucker, *The Practice of Management*, New York 1954.

54 R. Rodgers, J. E. Hunter, *A Foundation of Good Management Practice in Government: Management by Objectives*, *Public Administration Review* 1992, nr 52.

cjonowania ich własnych celów w stosunku do całości ustanowionego planu⁵⁵. W przeciwieństwie do odgórnego zarządzania administracyjnego metoda MBO miała na celu koordynację celów na wyższych i niższych szczeblach organizacyjnych, umożliwienie wszystkim podmiotom zrozumienia tych celów oraz uzmysłowienie korzyści wynikających z uzyskiwania lepszych rezultatów⁵⁶.

Zero Base Budgeting (ZBB), metodę zastosowaną w procesie opracowywania budżetu federalnego, zaprezentował prezydent J. Carter w 1977 r. Jej celem było znalezienie ścisłego związku między środkami budżetowymi a rezultatami programów⁵⁷. Każdy artykuł budżetowy wydatków powinien być corocznie uzasadniony w ten sposób, by widoczny był związek między dochodami a realizacją poszczególnych priorytetów. Jednakże technika *Zero Base Budgeting* okazała się zbyt trudna do wdrożenia i niekorzystna z politycznego punktu widzenia⁵⁸. W konsekwencji dość szybko z niej zrezygnowano.

Początkowo obie metody, tj. *Management by Objectives* i *Zero Base Budgeting* wydawały się reformatorom bardzo atrakcyjne, jednak z czasem ograniczenia tych technik okazały się znacznie bardziej widoczne niż na początku. Wynikało to przede wszystkim z faktu, że obligeowały one zarządzających do dokładnego określania i mierzenia postępów w realizacji oczekiwanych rezultatów⁵⁹. Jako jedną z głównych przyczyn niepowodzenia wdrożenia obu metod wskazuje się na fakt, że były realizowane przez władzę wykonawczą, podczas gdy bez poparcia i zaangażowania ze strony Kongresu nie miały większych szans na powodzenie⁶⁰.

3.6. Raport opracowany przez *the Grace Commission* (1982–1984)

The Private Sector Survey on Cost Control (PSSCC), powszechnie zwany raportem *the Grace Commission*, został sporządzony na polecenie prezydenta R. Reagana w 1982 r. Komisja, która go opracowała, składała się z 1300 członków i pracowała pod kierunkiem biznesmena J. Petera Grace'a, stąd nazwa komisji. Raport składał się łącznie z 47 tomów⁶¹ i został zaprezentowany przed Kongresem w styczniu 1984 r. Członkowie Komisji dokonali dokładnej analizy materiałów dotyczących działalności różnych ministerstw oraz agencji i stwierdzili, że te informacje były albo niedostępne, albo tak naprawdę niekompletne, niedokładne

55 A. Adamczyk, Proces wdrożenia systemu Management by Objectives (MBO) w instytucji finansowej, (w:) Materiały krakowskiej konferencji młodych uczonych 2008, Sympozja i konferencje KKMU nr 3, Kraków 2008, s. 379–386.

56 J. P. Campbell, M. Dunnette, E. Lawler, K. Weick, *Managerial Behavior, Performance and Effectiveness*, New York 1970.

57 *Performance Budgeting. Past Initiatives...*, s. 6.

58 A. Shan, *op. cit.*, s. 3.

59 P. G. Peters, *op. cit.*, s. 26.

60 J. Diamond, *op. cit.*, s. 8.

61 C. T. Goodsell, *The Grace Commission: Seeking Efficiency for the Whole People? Public Administration Review* 1984, nr 44, s. 196.

lub nieaktualne. Komisja stwierdziła ponadto, że brak danych, problemy w komunikacji i w otrzymaniu informacji uniemożliwiają podejmowanie racjonalnych decyzji w rozsądnym czasie, co ma znaczenie dla zmniejszenia wydatków publicznych⁶². Według raportu, gdyby zastosować się do rekomendacji Komisji, można by oszczędzić 424 miliardy dolarów, a oszczędności do 2000 r. mogłyby wynieść nawet 1,9 trylionu dolarów. Propozycje Komisji nie zostały jednak wdrożone w życie⁶³.

3.7. The National Performance Review (1993) i The National Partnership for Reinventing Government (1998)

The National Performance Review (NPR) był reformą funkcjonowania amerykańskiej administracji rządowej wdrożoną w 1993 r. przez prezydenta B. Clintona i wiceprezydenta Ala Gore'a. Celem było spowodowanie, by rząd „pracował lepiej, kosztował mniej i osiągał rezultaty, które interesują Amerykanów”⁶⁴. Propozycje NPR dotyczyły zwiększenia odpowiedzialności za osiągnięte rezultaty, uwzględnienia satysfakcji obywateli, przeanalizowania procedur w celu zmniejszenia kosztów, opracowywania narzędzi pozwalających na uzyskanie lepszych rezultatów (poprzez różne formy współpracy, kształcenia i pomocy w zarządzaniu). Zmiana oficjalnej nazwy na początku 1998 r. z *the National Performance Review* na *the National Partnership for Reinventing Government* była wyrazem rozszerzenia zasięgu reform i zintensyfikowania wysiłków zmierzających do poprawy osiąganych rezultatów. Celem była gruntowna zmiana (ang. *reinvent*) procedur obowiązujących w publicznej administracji federalnej w celu poprawy jakości świadczonych usług przy jednoczesnym zredukowaniu kosztów⁶⁵. W tym okresie skupiono wysiłki na dostosowaniu dobrego zarządzania do potrzeb obywateli i zwiększenia zaufania społeczeństwa do działań i polityki rządu. Podkreślano, że celem było nie tylko zwiększenie efektywności pieniędzy publicznych, ale także zdobycie elektoratu w zbliżających się wyborach⁶⁶.

3.8. The Government Performance and Result Act, GPRA (1993)

W latach 1990–1996 amerykański Kongres uchwalił pakiet ustaw, które stworzyły solidne podstawy nowego zarządzania publicznego (ang. *new public ma-*

62 The Private Sector Survey on Cost Control. Management Office Selected Issues, Volume VII: Information Gap in the Federal Government, www.eric.ed.gov.

63 President's Private Sector Survey on Cost Control, A Report to the President z 15 stycznia 1984, nr 1, www.uhuh.com.

64 K. T. Liou (red.), *Handbook of Public Management. Practice and Reform*, Public Administration and Public Policy nr 91, Stany Zjednoczone 2001, s. XVI–XVII.

65 X. Inglebert, *Manager avec la LOLF. Pratiques...*, s. 57.

66 K. T. Liou (red.), *op. cit.*, s. 451.

agement). Były to: *the Chief Financial Officers Act* z 1990 r., *The Government Performance and Results Act* (lub inaczej *the Results Act*) z 1993 r., *The Federal Acquisition Streamlining Act* z 1994 r. oraz *The Clinger Cohen Act* z 1996 r. Wszystkie te ustawy miały na celu zbliżenie budżetu federalnego do modelu budżetu ukierunkowanego na wynik oraz wykorzystywanie w procedurze budżetowej informacji o uzyskanych rezultatach⁶⁷.

Największe znaczenie wśród ustaw, które stworzyły ramy prawne nowego zarządzania publicznego miała ustawa z 1993 r., tj. *Government Performance and Results Act* (w skrócie GPRA). Pierwowzorem tej ustawy stał się *Comprehensive, performance-based management and budgeting system* miasta Sunnyvale w stanie Kalifornia. Ten system został rozwinięty w latach siedemdziesiątych i na początku lat osiemdziesiątych przez T. Lewcocka, który był burmistrzem i radnym miejskim w Sunnyvale w czasie wdrażania tego innowacyjnego systemu. Następnie, T. Lewcock został senatorem i zaproponował wprowadzenie podobnego systemu do budżetu federalnego⁶⁸.

Celem ustawy GPRA było zwiększenie skuteczności i efektywności wydatków dokonywanych z budżetu federalnego, co miało nastąpić poprzez przejście z budżetu tradycyjnego (ang. *input-oriented system*) na budżet zadaniowy (ang. *results-oriented system*). Wprowadzane reformy miały również na celu rozszerzenie swobody działania w zarządzaniu środkami publicznymi oraz zwiększenie odpowiedzialności za uzyskiwane rezultaty⁶⁹.

Ustawa z 1993 r. ustanowiła aktualne ramy prawne budżetowania zadaniowego dla ministerstw i administracji federalnej. Na te ramy składają się plany strategiczne, roczne plany rezultatów i roczne raporty rezultatów, które są ustanawiane przez około setkę ministerstw, niezależnych instytucji i spółek rządowych⁷⁰. Roczne plany rezultatów zapewniają bezpośrednią więź z długoterminowymi celami strategicznymi opisanymi w planach strategicznych i z rezultatami do osiągnięcia w ciągu jednego roku budżetowego. Roczne raporty rezultatów dostarczają ważnych informacji dla zarządzających, decydentów politycznych oraz zwykłych obywateli o rzeczywistym przeznaczeniu dochodów publicznych⁷¹.

Ustawa GPRA stworzyła nowe zarządzanie publiczne oraz wyposażała je w skuteczne narzędzia, których był pozbawiony budżet programów stworzony przez metodę PPBS⁷².

67 J. Diamond, *op. cit.*, s. 8.

68 Strona internetowa www.john-mercero.com/mpb_system.htm z 5 czerwca 2010 r.

69 A. Shan, *op. cit.*, s. 18.

70 W. Groszyk, La gestion axée sur les résultats aux États-Unis, *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, OCDE 2002, nr 4, s. 139.

71 U.S. Treasury, strona internetowa www.ustreas.gov/offices/management/budget/planningdocs/actof1993.shtml z 5 czerwca 2010 r.

72 B. Pitsvada, F. LoStracco, Performance budgeting—the next budgetary answer. But what is the question?

3.9. The Program Assessment Rating Tool, PART (2002)

Aby uzupełnić reformy wprowadzone przez ustawę GRPA, organ władzy wykonawczej ds. zarządzania i budżetu, tj. *Office of Management and Budget*, stworzył w 2002 r. narzędzie do oceny programów, tj. *Program Assessment Rating Tool* (w skrócie PART). Celem wprowadzenia tego systemu było zaradzenie problemom, które powstały podczas wdrażania ustawy GPRA dotyczących definicji celów oraz niewystarczającego wpływu informacji o rezultatach na podejmowanie decyzji przez władzę wykonawczą oraz Kongres. Narzędzie PART pozwala dokonywać oceny zarządzania i rezultatów realizacji każdego programu. Aby ocenić ogólną skuteczność, narzędzie ocenia rezultaty, koncepcję, programowanie, zarządzanie i formy odpowiedzialności. Poszczególne ministerstwa są proszone o udzielenie odpowiedzi na pytania dotyczące programów. Odpowiedzi te są następnie analizowane i programy są oceniane jako „efektywne”, „dość efektywne”, „odpowiednie”, „nieefektywne” lub „rezultaty nieustalone”. Oceny uzyskane dzięki systemowi PART nie wpływają automatycznie na decyzje dotyczące finansowania poszczególnych programów. Jednakże rezultaty są publiczne (dostępne na stronie internetowej). Na ich podstawie formułowane są rekomendacje dotyczące sposobów poprawy dotychczasowych rezultatów. Kontrolni poddawany jest również postęp każdego programu. W czasie kilku lat funkcjonowania tego systemu nastąpił istotny wzrost liczby programów ocenionych jako „efektywne”, „dość efektywne” i „odpowiednie”. Natomiast jak do tej pory nie udało się skutecznie wykorzystać tych informacji w procesie ustalania limitów wydatków poszczególnych programów. Co więcej, Kongres nie wykorzystuje w pełni możliwości jakie daje narzędzie PART⁷³.

4. Model brytyjski jako wzorzec aktualnego budżetu zadaniowego we Francji

4.1. Wprowadzenie

Model budżetu zadaniowego przyjęty we Francji opiera się w przeważającym stopniu na rozwiązaniach brytyjskich, które zostały dostosowane do francuskich potrzeb i uwarunkowań. Aby zatem dobrze zrozumieć funkcjonowanie budżetu zadaniowego we Francji, sięgnęliśmy do prezentacji jego pierwowzoru.

4.2. Etapy i cele wdrażania budżetu zadaniowego w Wielkiej Brytanii

W Wielkiej Brytanii pierwsze próby zaradzenia niedostatkom planowania rocznego wydatków publicznych i ich kontroli były podejmowane już w latach

73 Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management 2002, nr 14, s. 71–72.
OCDE, La budgétisation axée sur la performance..., s. 32–33.

pięćdziesiątych oraz sześćdziesiątych ubiegłego stulecia. Za przykładem amerykańskim budżet programów został wprowadzony w brytyjskim Ministerstwie Obrony w 1964 r.⁷⁴ pod nazwą *PPB*. Następnie został rozpowszechniony w ministerstwach cywilnych. W 1971 r. rząd brytyjski ogłosił kolejny projekt pod nazwą *Programme Analysis and Review* przygotowany przez grupę biznesmenów. System ten opracowano, by umożliwić dokonywanie systematycznej analizy programów oraz kontrolowanie, czy i w jakim stopniu zostały osiągnięte cele wyznaczone poszczególnym programom⁷⁵. Jednakże również i te wysiłki przyniosły krótkotrwałe efekty i okazały się na dłuższą metę nieskuteczne.

Reformy, które doprowadziły do wprowadzenia współczesnego budżetu zadaniowego rozpoczęły się w Wielkiej Brytanii w 1997 r. wraz ze zmianami na scenie politycznej, zmianą rządu i zwycięstwem wyborczym Partii Pracy. Nowy rząd odziedziczył problemy związane z niestabilnością gospodarczą i był zdania, że brak swobody w dysponowaniu środkami na koniec roku budżetowego powoduje problemy w zarządzaniu środkami publicznymi oraz skutkuje skupieniem głównej uwagi na planowaniu krótkoterminowym⁷⁶. Z tego powodu podjęto liczne reformy zarządzania sektorem publicznym, w tym istotne zmiany dotyczące procedury budżetowej. W 1998 r. Wielka Brytania wdrożyła budżet zadaniowy jednocześnie z programowaniem średnioterminowym wydatków publicznych⁷⁷.

Warto zauważyć, że Wielka Brytania ze względu na specyfikę swojego systemu prawnego nie zapisała reform zarządzania publicznego ani budżetu zadaniowego w żadnym akcie prawnym. Reformy były wprowadzane etapami, nie zdecydowano się na metodę „wielkiego wybuchu”, jak miało to miejsce w niektórych krajach (np. w Holandii). Reformy były wprowadzane w sposób scentralizowany, wiodącą rolę przejęło brytyjskie Ministerstwo Finansów (ang. *Treasury*), stając się motorem przygotowywania i wdrażania reform⁷⁸.

Celem wprowadzanych zmian było spowodowanie, by pieniądze publiczne wydawane były świadomie i aby przeznaczane były przede wszystkim na realizację głównych priorytetów publicznych. Reformy zmierzały również do wzmocnienia koordynacji między ministerstwami w celu poprawy jakości usług publicznych i zwiększenia czytelności informacji o posiadanych przez dysponentów środkach publicznych⁷⁹. Oczekiwano wreszcie położenia kresu zbędnym wydatkom oraz marnotrawieniu publicznych pieniędzy⁸⁰.

74 J. M. Bridgeman, *Planning–Programming–Budgeting in the United Kingdom Central Government*, (w:) D. Novick (red.) *Current Practice in Program Budgeting (PPBS). Analysis and Case Studies*, London 1973, s. 92.

75 *Ibidem*, s. 95.

76 OCDE, *La budgétisation axée sur la performance...*, s. 209.

77 *Ibidem*, s. 25.

78 *Ibidem*, s. 43–44.

79 La pluriannualité budgétaire au Royaume–Uni, *Budget infos 2008*, nr 11, www.performance–publique.gouv.fr

80 OCDE, *La budgétisation axée sur la performance...*, s. 209.

Reformy finansów publicznych zainicjowane w 1997 r. składały się z kilku elementów. Po pierwsze, wprowadziły wieloletność wydatków publicznych. Po drugie, przyjęto nowy kodeks przejrzystości budżetowej (ang. *Code for Fiscal Stability*). Po trzecie, wprowadzono dwie istotne zasady budżetowe, których celem było zabezpieczenie wydatków publicznych w perspektywie średnioterminowej. Pierwsza z nich, tzw. złota zasada (ang. *Golden Rule*) wymaga, by saldo dochodów i wydatków bieżących było w okresie każdego cyklu ekonomicznego zrównoważone. Cykl rozpoczyna się i kończy w momencie, gdy różnica między stwierdzonym a potencjalnym wzrostem, średnio w skali roku (ang. *output gap*), jest równa zero. Natomiast zgodnie z zasadą zrównoważonych inwestycji (ang. *Sustainable Investment Rule*) procentowy udział zadłużenia netto sektora publicznego w proporcji do PKB nie może przekraczać 40%⁸¹. Oba te wymogi w perspektywie średnioterminowej są surowsze niż wymagania europejskiego Paktu Stabilności i Rozwoju, ale łagodniejsze w perspektywie krótkoterminowej⁸². Wreszcie wprowadzeniu reform budżetowych towarzyszyło stopniowe wdrażanie metody memoriałowej zapożyczonyj z sektora przedsiębiorstw prywatnych i dostosowanej do uwarunkowań sektora publicznego⁸³.

4.3. Struktura budżetu i limity wydatków

Reformy przeprowadzane począwszy od 1997 r. stworzyły ramy nowoczesnego zarządzania wydatkami publicznymi, na które składają się trzy elementy. Po pierwsze, zdecydowano się wprowadzić plany wydatków na trzyletnie okresy, tzw. Przeglądy wydatków (ang. *Spending Reviews*), tak aby poszczególne ministerstwa mogły zaplanować swoje działania oraz by stworzyć bardziej stabilne podstawy zarządzania sektorem publicznym. Po drugie, wprowadzono Umowy o świadczenia publiczne (ang. *Public Service Agreements*), które ustalają na okres trzech lat cele, które mają być osiągnięte przy wykorzystaniu środków publicznych, a także precyzyjne mierniki służące weryfikacji, czy i w jakim stopniu wspomniane cele zostały osiągnięte. Po trzecie wreszcie, wprowadzono rozdzielenie budżetu wydatków inwestycyjnych i budżetu wydatków bieżących, co ma na celu ograniczenie prowadzenia inwestycji w oparciu o plany krótkoterminowe⁸⁴.

Warto zauważyć, że mimo wprowadzenia w Wielkiej Brytanii budżetu zadaniowego, struktura budżetu nadal opiera się na podziale na ministerstwa, tak jak w przypadku budżetu tradycyjnego. Zatem wszystkie wieloletnie limity budżetowe dokładnie odpowiadają podziałowi na ministerstwa, nawet jeśli cele

81 R. Hughes, La pluriannualité budgétaire au Royaume-Uni, *Revue Française des Finances publiques* 2008, nr 102, s. 179.

82 *Ibidem*

83 *Ibidem*

84 OECD, *La budgétisation axée sur la performance...*, s. 208–209.

realizowane są przez kilka z nich. Analiza funkcjonalna, która obejmuje funkcje i podfunkcje opracowywana jest jedynie w celach statystycznych w *Public Expenditure Statistical Analyses*.

Ciekawym rozwiązaniem zastosowanym w Wielkiej Brytanii jest podział limitów wydatków na dwie kategorie: wieloletnie limity wydatków poszczególnych ministerstw (ang. *Departmental Expenditure Limits*, w skrócie DEL) oraz limity roczne (ang. *Annually Managed Expenditures*, w skrócie AME). Zatem jedynie *Departmental Expenditure Limits* stanowią wieloletnie limity wydatków poszczególnych ministerstw. Limity DEL ustalane są oddzielnie dla wydatków bieżących i wydatków inwestycyjnych. W ramach tych dwóch ostatnich kategorii limitów wydatków ministerstwa mają całkowitą swobodę w dokonywaniu przeniesień. Niewykorzystane jeszcze limity wydatków bieżących ministerstwa mogą przenieść na finansowanie inwestycji. Natomiast przesunięcia w odwrotnym kierunku, zgodnie z zasadą przenoszalności asymetrycznej, są zabronione. Limitami wieloletnimi (DEL) objęta jest większość wydatków bieżących i inwestycyjnych administracji publicznej (ochrona zdrowia, edukacja, sprawy wewnętrzne, obrona narodowa, transport, część wydatków samorządu terytorialnego).

Natomiast rocznymi limitami (ang. *Annually Managed Expenditures*, w skrócie AME) objęte są wydatki uznane za zbyt zmienne lub zależne od koniunktury gospodarczej, aby móc je wpisać w ramy planowania wieloletniego. W planach wieloletnich przewiduje się limity na te wydatki (z podziałem na wydatki bieżące i wydatki inwestycyjne), jednak zarządzanie nimi odbywa się w cyklu rocznym.⁸⁵ Roczными limitami (AME) objęte są wydatki na ubezpieczenia społeczne, obsługę długu publicznego oraz część wydatków samorządu terytorialnego.

Warto zauważyć, że w systemie brytyjskim *Treasury* ma swobodę wyboru kategorii wydatków zarządzanych w perspektywie rocznej i wieloletniej. Dokonuje tego w zależności od ich zmienności i koniunktury⁸⁶. Z upływem czasu proporcja limitów tzw. wydatków „zabezpieczonych” (DEL) do limitów rocznych uległa zmianie. W 1998 r. wynosiła 50% do 50%, zaś w 2007 r. limity wieloletnie (DEL) stanowiły 60% całości wydatków, a limity roczne (AME) 40%. Taka ewolucja świadczy o postępie, jakiego dokonała brytyjska administracja w wieloletnim planowaniu wydatków publicznych.

4.4. Horyzont czasowy

Tak jak wyżej zaznaczyliśmy, wraz z wdrożeniem budżetu zadaniowego w Wielkiej Brytanii wprowadzono jednocześnie planowanie wieloletnie, wpisując

85 R. Hughes, *La pluriannualité...*, s. 180.

86 *Ibidem*, s. 181.

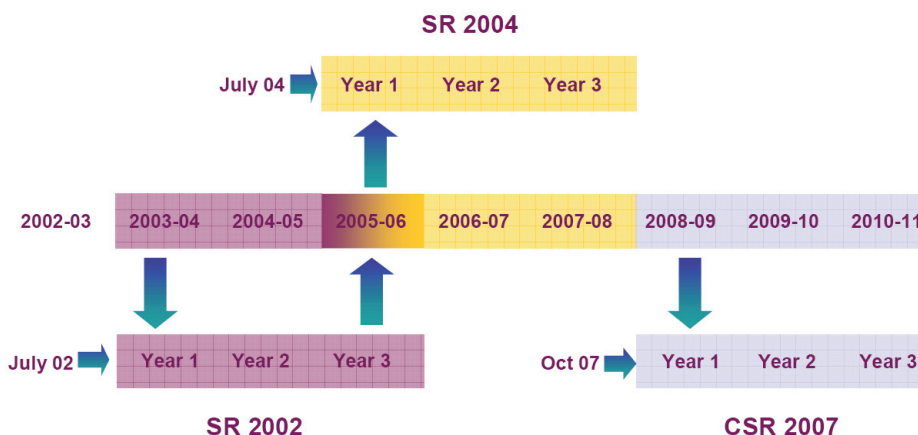
budżet zadaniowy w ramy wieloletnie. Nie zrezygnowano jednak przy tym z opracowywania tradycyjnego budżetu rocznego.

Horyzont czasowy programowania wieloletniego w Wielkiej Brytanii zmienił się wraz z upływem czasu. Pierwsze cztery *Spending Reviews* (1998, 2000, 2002 i 2004) ustanawiały limity wydatków poszczególnych ministerstw na trzy lata, zaś dostosowywane były do zmieniających się uwarunkowań co dwa lata. Celem było dopasowanie zaplanowanych wydatków na trzeci rok programowania. W konsekwencji każdy z Przeglądów wydatków obejmował limity wydatków ministerialnych w perspektywie „półkroczącej”. Trzeci rok każdego okresu stanowił jednocześnie pierwszy rok kolejnego okresu.

Począwszy od *Comprehensive Spending Review* z 2007 r. programowanie straciło charakter „półkroczący”, zaś okresy programowania następują kolejno jeden po drugim. Co więcej, brytyjskie Ministerstwo Finansów zapowiedziało, że *Spending Review 2010* obejmować będzie okres 2011–2012 à 2014–2015⁸⁷, programowanie zostanie zatem wydłużone do czterech lat (rok budżetowy w krajach anglosaskich, inaczej niż w przypadku Polski czy Francji, nie pokrywa się z rokiem kalendarzowym).

Poniższy schemat przedstawia cykl *Spending Reviews* z 2002 i z 2004 r., a także *Comprehensive Spending Reviews 2007*:

Schemat 2. Horyzont czasowy (Całościowych) przeglądów wydatków (ang. *Comprehensive Spending Reviews*)



Źródło: R. Hughes, *La pluriannualité budgétaire au Royaume-Uni*, 8^e Forum des Responsables de Programme, 21 luty 2008 r.

87 Spending Review 2010 – the Government’s approach, 8 czerwiec 2010 r., <http://www.hm-treasury.gov.uk>

Polityka budżetowa w Wielkiej Brytanii oceniana jest w długookresowych cyklach ekonomicznych przez *National Audit Office* (odpowiednik polskiej Najwyższej Izby Kontroli). Ministerstwo Finansów określa zatem początek i koniec takiego cyklu. Poprzedni cykl obejmował lata 1997–2007.

4.5. Rezerwy i margines swobody działania w programowaniu wieloletnim

Z planowaniem wieloletnim wiążą się nieuniknione błędy w metodologii dokonywania prognoz i przewidywań, sytuacje, których nie można przewidzieć, a także koszty nowych działań powstałe dopiero po ustaleniu limitów wydatków wieloletnich. By pokryć powstałe w ten sposób wydatki, brytyjskie Ministerstwo Finansów wprowadziło trzy rodzaje rezerw. Po pierwsze, każde ministerstwo ma do dyspozycji własną rezerwę ministerialną (ang. *Departmental Unallocated Provision*). Po drugie, ogólną rezerwą dysponuje także Ministerstwo Finansów (ang. *Departmental Expenditure Limit Reserve*). Wreszcie po trzecie, istnieje rezerwa na finansowanie nieprzewidzianych potrzeb (ang. *Annually Managed Expenditure Margin*) nieuwzględnionych w wieloletnich limitach wydatków (DEL)⁸⁸.

Poza tymi rezerwami istnieją również dwa sposoby *implicite* umożliwiające zwiększenie poziomu ostrożności, a zatem i zmniejszenie ryzyka w planowaniu wieloletnim. Mają one na celu zapewnienie wystarczającego marginesu swobody w przypadku zaistnienia nieprzewidzianych wydatków. Po pierwsze, hipotezy ekonomiczne służące ustalaniu dochodów, wydatków i salda budżetowego są celowo opracowywane z dużą dozą ostrożności. Te hipotezy, takie jak stopa bezrobocia czy cena paliw (łącznie jest ich dwanaście) zostały wybrane ze względu na ich istotny wpływ na finanse publiczne. Wśród tych dwunastu hipotez najważniejsze znaczenie ma założenie, że wzrost gospodarczy będzie niższy od przewidywań centralnych. Drugi sposób *implicite* zachowania ostrożności polega na ustalaniu salda budżetowego w sposób bardziej restrykcyjny, niż wymagają tego reguły budżetowe. W rezultacie przewidywania Ministerstwa Finansów zmierzają do powstania nadwyżki bieżącego salda budżetowego w wysokości około 0,2% PKB w okresie cyklu ekonomicznego, podczas gdy zgodnie ze złotą zasadą wymagana jest jedynie równowaga. Warto zauważyć, że z przeprowadzonych badań wynika, że środki ostrożności *implicite* są stosowane w większości państw, które wprowadziły planowanie wieloletnie wydatków publicznych⁸⁹.

88 House of Commons. Budget Measurer and Low-income Households. Thirteenth Report of Session 2007–08. The Stationery Office Limited, Londyn 2008.

89 R. Hughes, *La pluriannualité...*, s. 182.

4.6. Elementy konstytuujące budżet zadaniowy w Wielkiej Brytanii

4.6.1. Całościowe przeglądy wydatków (ang. *Comprehensive Spending Reviews*)

Przeglądy wydatków (ang. *Spending Reviews*) wraz z Umowami o świadczenia publiczne (ang. *Public Service Agreements*) stanowią dwa podstawowe elementy składające się na brytyjski budżet zadaniowy. Przeglądy wydatków zawierają szczegółowy plan potrzeb finansowych każdego ministerstwa na okres trzech lat⁹⁰. Celem Przeglądów wydatków jest ocena osiągniętych rezultatów programów w poprzednim okresie trzyletnim, zidentyfikowanie sposobów zwiększenia efektywności wydatków publicznych, znalezienie środków na finansowanie nowych działań i wreszcie ustanowienie ram programowania wieloletniego finansów publicznych oraz celów do osiągnięcia przez każde ministerstwo⁹¹. Do tej pory, miało miejsce pięć cykli programowania wieloletniego (rozpoczętych w 1998, 2000, 2002, 2004 i w 2007 r.). Kolejny, *Spending Reviews 2010*, obejmuje okres 2011–2012 à 2014–2015⁹².

Przeglądy wydatków opracowywane są przez poszczególne ministerstwa, zaś Ministerstwo Finansów koordynuje całość tych prac. Przygotowując plany dochodów, ministerstwa muszą przestrzegać dwóch limitów ogólnych wydatków bieżących i inwestycyjnych wynikających ze wspomnianych wyżej nowych zasad budżetowych (złotej zasady i zasady zrównoważonych inwestycji).

Co ciekawe, Przeglądy wydatków to zwykle raporty, akty administracyjne, nieposiadające jakiegokolwiek mocny normatywnej, a ich forma zależy wyłącznie od woli rządu. Są one przekazywane Parlamentowi w celach informacyjnych (odbywa się nad nimi debata bez głosowania). Jednakże w momencie prezentowania przed Parlamentem wniosków poszczególnych ministerstw o przyznanie im limitów wydatków na kolejny rok (ang. *Parliamentary Supply Estimates*), ministerstwa muszą bezwzględnie przestrzegać ustalonych w *Spending Reviews* trzyletnich limitów lub ewentualnie posiadać zgodę Ministerstwa Finansów na ich przekroczenie, tak by nie było rozbieżności między ustalonymi limitami wieloletnimi a budżetem rocznym⁹³. Chociaż zatem *Spending Reviews* nie mają żadnej mocy wiążącej, jak do tej pory były zawsze bezwzględnie przestrzegane w przygotowywaniu rocznych ustaw finansowych (zawierających budżet). Dysponenci dostrzegają zalety takiego rozwiązania, gdyż gwarantuje im dostęp do informacji, jakimi środkami będą dysponować w najbliższych latach⁹⁴.

90 R. Hughes, United Kingdom Concludes Its Fifth Multi-Annual Spending Round, 5 maj 2008 r., <http://blog-pfm.imf.org>

91 R. Hughes, La pluriannualité..., s. 186–187.

92 Spending Review 2010 – the Government's approach...

93 R. Hughes, La pluriannualité..., s. 182.

94 *Ibidem*

Spending Reviews z lat 1998 i 2007 miały charakter ogólny. Z tego powodu, odnośnie do tych dwóch Przeglądów wydatków używa się terminu *Comprehensive Spendings Review* (Całościowe przeglądy wydatków). Celem *Spendings Reviews* jest przede wszystkim rozdzielanie stopniowo pozostających środków pomiędzy wybrane już cele strategiczne. Natomiast nowe cele priorytetowe umieszczane są w *Comprehensive Spendings Review*. Ich opracowanie umożliwiło dokonanie gruntownej analizy przekazywanych poszczególnym ministerstwom dochodów oraz zmiany podziału przyznawanych im środków. Całościowy charakter przeglądów wydatków oznacza, że przy opracowaniu CSR rząd tworzy strategię i ustala hierarchię priorytetów na kolejne dziesięciolecie, nie opierając się przy tym na poprzednich przeglądach wydatków. Zatem pierwszy Całościowy przegląd wydatków z 1998 r. (który był jednocześnie pierwszym przeglądem w ogóle) był przygotowany bez uwzględnienia istniejącego do tej pory podziału środków publicznych. Dzięki takiej metodzie możliwe było wprowadzenie radykalnych zmian w alokacji środków. Natomiast drugi (i jak do tej pory ostatni) Całościowy przegląd wydatków (CSR z 2007 r.) opierał się na ambitnym programie optymalizacji wykorzystania pieniędzy publicznych w celu znalezienia środków niezbędnych do rozwiązania problemów najbliższego dziesięciolecia. We wszystkich ministerstwach przystąpiono zatem do szczegółowej analizy dotychczasowego wykorzystania środków publicznych, aby oszacować możliwość realizacji celów długoterminowych przez poszczególne ministerstwa⁹⁵.

4.6.2. Umowy o świadczenia publiczne (ang. *Public Service Agreements*, PSA)

Od 1998 r., na podstawie *Spending Review*, każde ministerstwo opracowuje wieloletni projekt planowanych rezultatów oraz plan wydatków na trzy lata, tzw. Umowę o świadczenia publiczne (ang. *Public Service Agreements*, w skrócie PSA). Obecnie istnieje 30 takich umów, a każda z nich zawiera jeden strategiczny cel rządu. Warto zauważyć, że liczba celów strategicznych z biegiem czasu znacznie zmalała. W 1998 r. było ich około 300, w 2000 r. około 160, w 2004 r. liczba zmalała jeszcze do 110, a w 2007 r. było zaledwie 30⁹⁶. Taka tendencja spadkowa świadczy o tym, że nabywane z biegiem czasu doświadczenie pozwala wybierać bardziej ogólne cele, pozostawiając jednocześnie dysponentom większą swobodę podejmowania decyzji zmierzających do realizacji wyznaczonych celów.

System opracowywania umów PSA jest scentralizowany, gdyż to Ministerstwo Finansów ustala ogólną koncepcję i decyzje o kierunkach ich ewolucji. Wszystkie

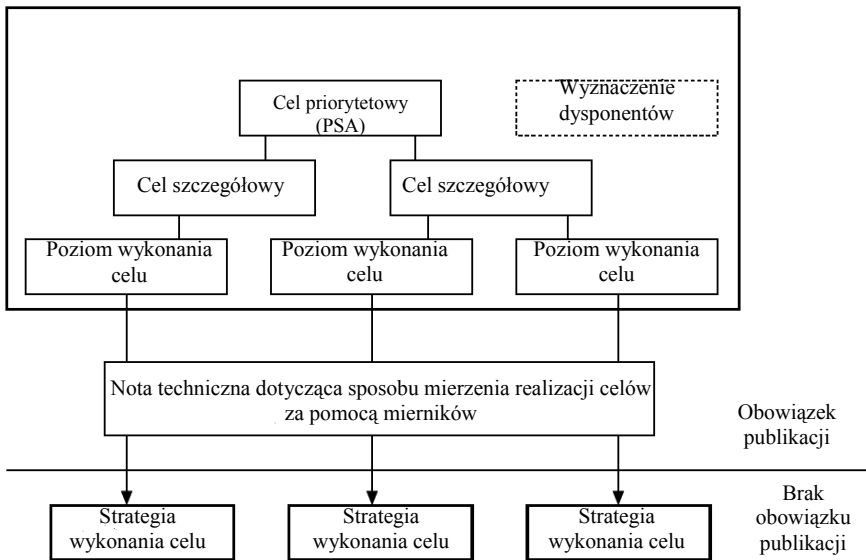
95 OECD, *La budgétisation axée sur la performance...*, s. 214.

96 *Ibidem*

umowy PSA i znajdujące się w nich cele wymagają akceptacji Ministerstwa Finansów⁹⁷.

Poniższy schemat przedstawia aktualną strukturę *Public Service Agreements*.

Schemat 3. Struktura Umów o świadczenia publiczne
(ang. *Public Service Agreements*, w skrócie PSA)



Źródło: OECD, *La budgétisation axée sur la performance dans les pays de l'OCDE*, 2007, s. 212.

4.6.3. Noty techniczne i strategie wykonania celu

Dokumentami uszczegółowiającymi omówione wyżej umowy PSA są przygotowywane również przez każde ministerstwo noty techniczne. Zawierają one dokładny opis sposobu definiowania celów danej umowy, źródła informacji wykorzystywanych do mierzenia postępów realizacji celów. Wyjaśniają także, w jaki sposób można ocenić, czy dany cel został zrealizowany, czy też nie⁹⁸. Noty techniczne są dostępne na stronach internetowych poszczególnych ministerstw. Ministerstwa opracowują ponadto tzw. strategię wykonania celów wyjaśniającą sposób ich realizacji⁹⁹.

97 *Ibidem*, s. 32.

98 *Ibidem*, s. 215.

99 *Ibidem*, s. 32.

4.6.4. Raporty semestralne (ang. *Pre-Budget Reports*) i raporty roczne (ang. *Budget Reports*)

Umowy o świadczenia publiczne (PSA) odgrywają kluczową rolę w zapewnieniu przejrzystości osiągniętych celów oraz w egzekwowaniu odpowiedzialności przed obywatelami za zrealizowane rezultaty. Wszyscy ministrowie składają zatem w raportach rocznych (ang. *Budget Reports*) sprawozdanie z realizacji zobowiązań podjętych w umowach PSA. Te dokumenty, publikowane od początku lat dziewięćdziesiątych, zawierają informacje o środkach pieniężnych i etatach ustalonych dla danego ministerstwa. Porównują także osiągnięte rezultaty z celami zapisanymi w PSA, do osiągnięcia których było zobowiązane dane ministerstwo.

W 2002 r. rząd zwiększył częstotliwość opracowywanych informacji na temat postępów z wywiązywania się z Umów o świadczenia publiczne i wprowadził obowiązek opracowywania raportów półrocznych (ang. *Pre-Budget Reports*) zawierających całość informacji o rezultatach osiągniętych przez ministerstwa od czasu publikacji poprzedniego raportu. Zarówno raporty roczne jak i półroczne dostępne są na stronie internetowej Ministerstwa Finansów. Dzięki semestralnemu systemowi sprawozdawczości z osiągnięć rządu Wielka Brytania pod względem przekazywania informacji o rezultatach oraz odpowiedzialności dysponentów środków publicznych znalazła się w światowej czołówce¹⁰⁰.

4.7. Zwiększenie odpowiedzialności i swoboda działania

Wprowadzenie budżetu zadaniowego dokonało istotnych przemian w zakresie odpowiedzialności za zarządzanie publiczne. Obecny system opiera się na równowadze pomiędzy odpowiedzialnością a swobodą zarządzania w okresie wieloletnim. Głównym obowiązkiem dysponentów jest osiągnięcie zaplanowanych rezultatów. W zamian za to posiadają oni znaczną swobodę w zarządzaniu, można nawet powiedzieć, że każde ministerstwo stało się swoim własnym ministerstwem finansów.

Warto zwrócić uwagę, że ta swoboda jest ograniczona w dwóch dziedzinach o szczególnym dla państwa znaczeniu, a mianowicie w zakresie wydatków osobowych oraz inwestycji. Jeśli chodzi o wydatki osobowe, to zrezygnowano z utrzymania limitu przysługujących etatów, pozostawiono jedynie kontrolę wydatków administracyjnych, tj. głównie wydatków na wynagrodzenia. Ministerstwa mogą zatem same podejmować decyzje dotyczące liczby zatrudnianych pracowników i wysokości ich wynagrodzeń. Jednak w przypadku pewnych kategorii pracow-

100 OECD, *La budgétisation axée sur la performance...*, s. 217–218.

ników (lekarzy, nauczycieli, wojskowych) propozycje podniesienia ich wynagrodzeń opracowywane są przez specjalnie do tego celu powołane komitety. Co więcej, Ministerstwo Finansów posiada prawo weta w stosunku do decyzji o wzroście płac¹⁰¹. Należy pamiętać, że obowiązuje także zasada przenoszalności asymetrycznej, która zakazuje zwiększania wydatków osobowych. Natomiast, w wyniku wprowadzenia ograniczeń swobody dysponentów w dziedzinie inwestycji, żaden projekt inwestycyjny nie może być przyjęty bez zgody specjalnego komitetu ministerialnego. Jeśli zaś projekt przekracza pewną kwotę, wówczas przedstawiciele Ministerstwa Finansów uczestniczą w posiedzeniach takiego komitetu z prawem wnoszenia poprawek (co się zdarza dość często) oraz z prawem weta, które jest jednak wykorzystywane przez *Treasury* sporadycznie¹⁰².

Za niezrealizowanie celów wynikających z umów PSA nie przewidziano oficjalnych sankcji zapisanych w aktach prawnych. Jednakże rezultaty osiągnięte przez ministerstwa są regularnie sprawdzane. Muszą one sporządzać sprawozdania z wprowadzonych ulepszeń mających na celu osiągnięcie lepszych rezultatów. Ministerstwa są zobowiązane także to składania wyjaśnień przed specjalną podkomisją rządu ds. świadczeń i wydatków publicznych (ang. *Public Services and Public Expenditure*, w skrócie PSX) w przypadku przekroczenia ustalonych limitów wydatków.

4.8. Bilans funkcjonowania budżetu zadaniowego w Wielkiej Brytanii

Od czasu wprowadzania w Wielkiej Brytanii w 1998 r. budżetu zadaniowego wciąż trwają prace nad ulepszaniem jego poszczególnych elementów. Poprawa jakości *Spending Reviews*, jak i doprecyzowywanie Umów o świadczenia publiczne (ang. *Public Service Agreements*), pozwoliły na dokonanie znacznych postępów w zakresie realizacji celów uznanych za priorytety publiczne. Wprowadzenie umów PSA pozwoliło na położenie akcentu nie na produkty (ang. *inputs*), ale na rezultaty, istotne z punktu widzenia odbiorców świadczeń publicznych. Co więcej, jakość tych świadczeń uległa znacznej poprawie¹⁰³.

Należy podkreślić, że pilotaż reform mających na celu wprowadzenie budżetu zadaniowego był w znacznym stopniu ułatwiony przez jedną z cech charakteryzujących budżet brytyjski, mianowicie jego charakter skonsolidowany. Budżet w Wielkiej Brytanii obejmuje bowiem całość wydatków publicznych. Co więcej, opiera się na jednej podstawie prawnej. Dzięki temu *Treasury* dysponuje dużą

101 Le contrôle des finances publiques au Royaume-Uni, Budget infos 2008, nr 11, www.performance-publique.gouv.fr

102 *Ibidem*

103 La budgétisation axée sur la performance..., s. 222–223.

swobodą przy decydowaniu o charakterze rocznym lub wieloletnim poszczególnych wydatków¹⁰⁴.

Wdrożeniu budżetu zadaniowego w Wielkiej Brytanii towarzyszyło wprowadzenie planowania wieloletniego do zarządzania sektorem publicznym, które przyniosło wiele istotnych korzyści. Po pierwsze, dysponenci posiadają wiarygodną informację o środkach, jakimi będą dysponować w najbliższych latach, a zatem mogą lepiej zaplanować podejmowane działania. Po drugie, poprzez przestrzeganie wyznaczonych wieloletnich limitów wydatków ministerstwa umożliwiają Ministerstwu ds. Finansów realizację wyznaczonego kierunku finansów publicznych. Finalną zaletą wprowadzenia budżetu zadaniowego i planowania wieloletniego jest wygenerowanie oszczędności na przeprowadzenie istotnych reform strukturalnych¹⁰⁵. Należy jednak pamiętać, że wdrożenie budżetu zadaniowego oraz planowania wieloletniego wymaga mobilizacji i zdyscyplinowania ze strony wszystkich zaangażowanych w ten proces podmiotów.

104 R. Hughes, Parole d'expert, responsable de la programmation pluriannuelle des dépenses (Spending Review) au ministère de l'économie et des finances britannique, Budget infos 2008, nr 11.

105 R. Hughes, La pluriannualité..., s. 183.

ETAPY WDRAŻANIA WSPÓŁCZESNEGO BUDŻETU ZADANIOWEGO WE FRANCJI

URSZULA K. ZAWADZKA-PAK

1. Próby wdrożenia budżetu zadaniowego podejmowane we Francji w XX wieku

1.1. Pierwsze próby wdrożenia budżetu zadaniowego we Francji

Pierwsze próby wdrożenia reform zmierzających do zwiększenia efektywności działań administracji publicznej były podejmowane we Francji po drugiej wojnie światowej. W ich wyniku powołano w 1946 r. Centralny Komitet ds. Analizy Kosztów Świadczenia Usług Publicznych. 22 kwietnia 1953 r. został wydany dekret o określaniu kosztów i świadczeniu usług, który miał umożliwić ministerstwu opracowywanie mierników kosztu świadczenia przez rząd usług publicznych. Został powołany komitet wykonawczy w celu opracowania i nadzorowania tej reformy oraz rozpropagowania nowych metod. Następnie, w 1954 r. został powołany Komisariat Ogólny ds. Efektywności, zastąpiony w 1956 r. Wyższą Radą Reformy Administracyjnej¹.

W latach pięćdziesiątych sukces odniosła metoda „Organizacja i Metoda”. Jej celem było nie tyle poszukiwanie oszczędności, co skuteczność funkcjonowania administracji publicznej. Okólnik z dnia 12 grudnia 1957 r. zobowiązywał do powołania komórek „Metody i Organizacji”, które decyzją Ministerstwa ds. Finansów miały być objęte pilotażem przez Centralną Komisję ds. Organizacji i Metody, podległej Dyrekcji ds. Budżetu. Celem Komisji było upowszechnianie technik organizacji i upraszczania pracy w administracji publicznej².

1 F. Mordacq, *La réforme de l'État par l'audit*, Paris 2009, s. 22.

2 *Ibidem*

1.2. Racjonalizacja wyborów budżetowych

W latach sześćdziesiątych administracja francuska z dużą uwagą przyglądała się amerykańskim działaniom mającym na celu wdrożenie *Planning programming budgeting system*. Zaproponowano, by analogiczna metoda nosiła we Francji nazwę „optymalizacji wydatków publicznych” (fr. *optimisation de la dépense publique*). Słowo „optymalizacja” wydawało się nadużyciem, jednak wskazywało na intencje zwolenników proponowanych zmian, którzy jeśli nie byli całkowicie przekonani o możliwości uczynienia decyzji dotyczących wydatków całkowicie racjonalnymi, to przynajmniej dążyli do ich zracjonalizowania. Ostatecznie przyjęto nazwę „racjonalizacja wyborów budżetowych” (fr. *Rationalisation des choix budgétaires*, w skrócie RCB). Metoda RCB zdeterminowała w pewnym zakresie kształt współczesnego budżetu zadaniowego we Francji; z tego powodu przyjrzymy się dokładniej zaproponowanym przez nią rozwiązaniom.

Cele RCB były bardzo zbliżone do tych, które postawiono przed amerykańskim *Planning programming budgeting system*. Jednakże, inaczej niż w Stanach Zjednoczonych, żadne oficjalne wytyczne nie określiły nowych procedur, które powinny zastosować francuskie ministerstwa, by wdrożyć nową metodę. Działania rządu francuskiego pozostawały przede wszystkim pragmatyczne, ograniczały się do seminariów informacyjnych, nie zastosowano zaś jakiegokolwiek formy przymusu. Z tego powodu tempo i stopień wdrażania RCB w poszczególnych ministerstwach były zróżnicowane.³

Ministerstwo Gospodarki i Finansów zarządzeniem z dnia 13 maja 1968 r. powołało specjalną komisję, tj. *Mission de la Rationalisation des choix budgétaires*, która miała na celu przetestowanie metody racjonalizacji wyborów budżetowych i kontroli rezultatów działań administracji publicznej, wykorzystując do tego celu system analizy kosztów i efektywności⁴. W *exposé* na rozpoczęcie pracy tego zespołu P. Huet, który stanął na jego czele, stwierdził, że „na skutek całkowitej zmiany perspektywy i metod administracji publicznej, dzięki wykorzystaniu technik obliczeń formalnych i mechanicznych powstałych na skutek rozwoju komputerów oraz dzięki zmianom świadomości i relacji w administracji publicznej, RCB daje rządowi i administracji możliwość efektywnego rozwiązywania problemów zarówno gospodarczych, organizacyjnych, jak i związanych z gromadzeniem informacji”⁵.

Przed 1968 r. trzy ministerstwa zdecydowały się na wdrożenie RCB. Za przykładem amerykańskiego Pentagonu uczyniło to francuskie Ministerstwo Obrony,

3 H. Lévy-Lambert, H. Guillaume, *op. cit.*, s. 16.

4 Rexecode, Une évaluation des systèmes d'information statistique sur les administrations publiques, w: J. Bourdin. Rapport du Sénat no 203 sur l'étude relative à l'évaluation des systèmes d'information statistique sur les administrations publiques z 31 stycznia 2001 r., s. 61.

5 *Ibidem*

które jako pierwsze wdrożyło RCB pod nazwą *Planowanie, programowanie, przygotowywanie budżetu* (fr. *Planification, Programmation, Préparation Budget*, w skrócie PPPB). Drugim ministerstwem, które wdrożyło metodę RCB, było Ministerstwo Infrastruktury i Mieszkalnictwa. Wykorzystując RCB, opracowywało ono metody planowania inwestycji drogowych. Trzecim zaś ministerstwem było Ministerstwo Gospodarki i Finansów, które pod wpływem sugestii wchodzących w jego skład Dyrekcji ds. Budżetu i Dyrekcji ds. Przewidywań stało się motorem wdrażania RCB we wszystkich ministerstwach⁶.

Od momentu oficjalnej inauguracji RCB w 1968 r. większość pozostałych ministerstw zaangażowała się we wprowadzenie jej w życie. Tak było m. in. w przypadku Ministerstwa Edukacji Narodowej, Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, Ministerstwa ds. Poczty i Telekomunikacji, Ministerstwa Kultury, Ministerstwa Zdrowia, Ministerstwa Pracy, Ministerstwa Przemysłu⁷.

Pod koniec lat siedemdziesiątych ubiegłego stulecia, w tym samym momencie, gdy w Stanach Zjednoczonych w znacznej części zaniechano już PPBS, racjonalizacja wyborów budżetowych we Francji nabyła w pełni prawo bytu wraz z powołaniem Komisji ds. Racjonalizacji Wyborów Budżetowych. Celem tej Komisji, w której uczestniczyły wszystkie ministerstwa, było umożliwienie wymiany doświadczeń i dbanie o skuteczne wdrażanie w administracji metody RCB⁸.

Racjonalizacja wyborów budżetowych łączyła w sobie trzy cele koordynowane przez dwie dyrekcje wchodzące w skład Ministerstwa Finansów (Dyrekcję ds. Budżetu i Dyrekcję ds. Przewidywań). Pierwszym celem RCB było wdrożenie budżetu programów. Drugim, badania i analizy mające na celu przygotowanie decyzji, tj. zidentyfikowanie problemów, sporządzenie listy pomysłów i możliwości. Trzecim celem metody RCB było unowocześnienie zarządzania sektorem publicznym (informatyzacja, wdrożenie nowych systemów informacyjnych, reformy strukturalne, dekoncentracja władzy publicznej, plany kształcenia etc.)⁹.

Budżet programów opracowany w ramach metody RCB opierał się na dwóch filarach. Z jednej strony było to zarządzanie poprzez ustalanie celów do osiągnięcia. Zatem nowe metody zarządzania prywatnymi przedsiębiorstwami miały być wykorzystane w sektorze publicznym. Zważywszy jednak na różnice między sektorem publicznym i prywatnym, należało dokonać pewnych modyfikacji. Z drugiej strony, przygotowywanie budżetu programów powinno opierać się na analizie kosztów i korzyści¹⁰.

6 H. Lévy-Lambert, H. Guillaume, *op. cit.*, s. 17.

7 *Ibidem*

8 *Ibidem*, s. 18.

9 B. Perret, De l'échec de la rationalisation des choix budgétaires (RCB) à la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), *Revue Française d'Administration Publique* 2006, nr 117, s. 37.

10 H. Lévy-Lambert, H. Guillaume, *op. cit.*, s. 16.

Konsekwencją wspomnianej wyżej pragmatycznej procedury wdrażania RCB był nie tylko zróżnicowany stopień wprowadzenia stosowania tej metody w poszczególnych ministerstwach. Otóż sama treść RCB nie była we wszystkich ministerstwach taka sama i z tego powodu trudno było stworzyć wspólną definicję, która mogłaby mieć zastosowanie do całego przedsięwzięcia. Jednakże, bardzo schematycznie, można wyróżnić siedem etapów RCB, które występowały kolejno po sobie:

1. Analiza celów prowadzona, by zdefiniować cele podejmowanych lub planowanych działań. Na tym etapie opracowywano również mierniki umożliwiające ocenę stopnia realizacji celów.

2. Analiza środków polegała na wybraniu środków mających wpływ na co najmniej jeden z planowanych celów.

3. Ustalenie zależności między środkami a celami stanowiło najważniejszą i jednocześnie najtrudniejszą fazę RCB i wymagało pogłębionych analiz.

4. Opracowanie alternatywnych programów. Analitycy i decydenci polityczni wybierali pewną liczbę celów i dla każdego z nich określali jeden lub ewentualnie kilka programów, których realizacja miała umożliwić ich osiągnięcie. Program składał się ze środków, precyzyjnie określonych celów, oceny wpływu programu na realizację celów, kosztów natychmiastowych, przyszłych, pośrednich, bezpośrednich oraz innych jego efektów.

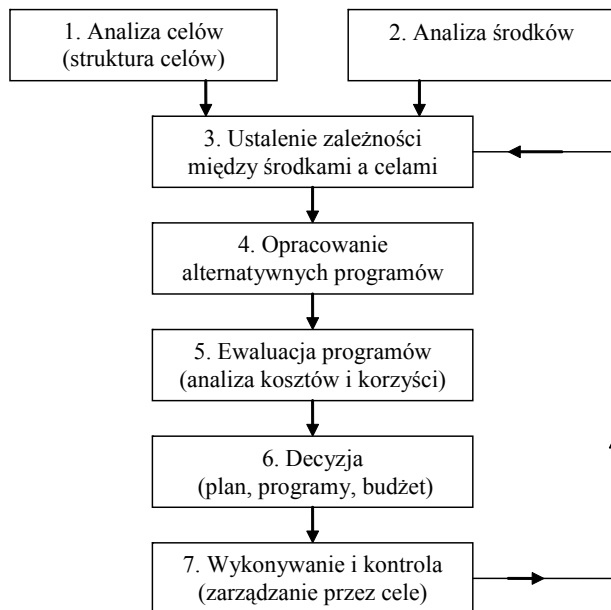
5. Ewaluacja programów. Istniało kilka poziomów ewaluacji programów o różnym stopniu zaawansowania, takich jak analiza kosztów/efektywności czy kosztów/korzyści.

6. Decyzja. W poprzednich pięciu etapach specjaliści opracowywali szereg informacji przydatnych do podjęcia ostatecznej decyzji, która jednak nie była podejmowana przez nich, lecz przez decydentów politycznych. Dokonując ostatecznych wyborów, opierali się oni zarówno na danych dostarczonych przez analityków, jak i polegali na własnej subiektywnej ocenie. Tak podjęte decyzje zawierały zarówno cele średnioterminowe, jak i środki konieczne do ich realizacji. Procedura opracowywania takiego planu była powtarzana co pięć lat. Inaczej było w przypadku analogicznej metody PPBS stosowanej w Stanach Zjednoczonych, gdzie była ona powtarzana corocznie, dzięki czemu powstawał „kroczący” plan pięcioletni. Wariant francuski cechował się większą sztywnością, a planowanie o ustalonym horyzoncie czasowym uznawano za zaletę. Podjęte decyzje o realizacji celów miały właściwie nieodwołalny charakter, inaczej niż w przypadku horyzontu kroczącego.

7. Wykonywanie i kontrola stanowiły przeniesienie do sektora publicznego podstawowych zasad nowoczesnego zarządzania stosowanego w sektorze prywatnych przedsiębiorstw¹¹.

Poniższy schemat w uproszczony sposób przedstawia etapy procedury racjonalizacji wyborów budżetowych:

Schemat 1. Schemat etapów Racjonalizacji wyborów budżetowych



Źródło: H. Lévy-Lambert, H. Guillaume, *La rationalisation des choix budgétaires. Techniques d'analyse*, Paris 1971, s. 19.

Budżet programów wprowadzony przez metodę RCB nie przyczynił się w istotny sposób do modyfikacji warunków przygotowywania budżetów ministerstw, które nadal były opracowywane i dyskutowane w oparciu o tradycyjną klasyfikację. W konsekwencji budżet programów nie mógł stać się skutecznym narzędziem unowocześniania zarządzania publicznego.

Próby racjonalizacji wydatków budżetowych za pomocą metody RCB zostały praktycznie porzucone na początku lat osiemdziesiątych (ostatecznie metody RCB zaprzestano w 1985 r.)¹². Dokonując bilansu funkcjonowania tej metody we

11 *Ibidem*, s. 18–26.

12 *Rexecode, op. cit.*, s. 62.

Francji warto podsumować zarówno powody jej niepowodzenia, jak i osiągnięte sukcesy.

Za sukces RCB należy z pewnością uznać fakt, że metoda ta stworzyła solidne teoretyczne podstawy pierwszych budżetów programów we Francji, którym towarzyszyły cele i mierniki skuteczności¹³. Po drugie, wspomniana wyżej Komisja, *Mission RCB*, dokonała licznych badań i analiz w różnych dziedzinach aktywności publicznej (pomoc społeczna, ochrona zdrowia, transport, ochrona środowiska, pomoc przedsiębiorstwom etc.). Powstało około 500 prac, w tym 40 bardzo ważnych o charakterze międzyministerialnym. Warto dodać, że niektóre z nich miały realny wpływ na podejmowane decyzje¹⁴. Co więcej, RCB dała początek wielu inicjatywom, w tym ustanowieniu nowej kategorii dokumentów budżetowych (tzw. „białe” budżetowe, nazwa pochodzi od koloru okładki tych dokumentów), które od 1971 r. mają na celu obliczenie kosztów ustanawianych programów i odpowiadających im celom¹⁵. Wreszcie metoda RCB przyczyniła się do rozwinięcia idei unowocześniania zarządzania administracyjnego, nawet jeśli konkretne rezultaty w tej dziedzinie były dość ograniczone¹⁶.

Po obiecujących początkach metoda RCB straciła z czasem jakikolwiek wpływ na podejmowanie decyzji budżetowych. Analizując przyczyny takiego stanu rzeczy, należy stwierdzić, że RCB miała bardzo ambitne cele ekonomiczne, pozbawiona była jednak środków ich realizacji. Narzędzia racjonalizacji procedury budżetowej okazały się bardziej skomplikowane, niż to przewidywano, nie mogły być też w pełni wykorzystane na skutek braku danych statystycznych oraz informacji o gospodarce, niezbędnych do podejmowania właściwych decyzji¹⁷. Po drugie, brak impulsu politycznego porównywalnego z tym, jaki otrzymała amerykańska metoda PPBS, a także implikacje administracyjne takiej reformy spowodowały, że trudno było odeprzeć niechęć istniejących struktur administracyjnych do nowego systemu. Po trzecie, metodzie RCB brakowało związku z procedurami budżetowymi, a także więzi między badaniami, programami i decyzjami. Logika programów stanowiła sztuczną nadbudowę i tak naprawdę nie była brana pod uwagę w pracach nad budżetem. Co więcej, RCB opierała się na dość naiwnej relacji między ekspertem a decydem politycznym, a brak konsensusu między samymi ekspertami z pewnością przyczynił się do zaprzestania stosowania tej metody¹⁸. Wreszcie zaniechanie metody RCB wynikało z powodów koniunkturalnych. Zachwiania makroekonomiczne z 1975 r., a następnie z 1982 r. przyczyniły

13 F. Ecalles, *De la rationalisation des choix budgétaires à la LOLF*, (w:) E. Arkwright, C. de Boissieu, J.-H. Lorenzi et J. Samson, *Économie politique de la LOLF*, Paryż 2007, s. 240.

14 *Ibidem*

15 Rexecode, *op. cit.*, s. 62.

16 F. Ecalles, *op. cit.*, s. 240.

17 Rexecode, *op. cit.*, s. 63.

18 F. Ecalles, *op. cit.*, s. 242.

się do dezorganizacji procedury budżetowej i pozbawiły metodę RCB jakiegokolwiek wiarygodności. Problemy makroekonomiczne i niestabilność, która z nich wynikała dla kierunków polityki budżetowej, uniemożliwiła racjonalne planowanie wydatków¹⁹.

Należy zwrócić uwagę, że sposób, w jaki Francja zrezygnowała z metody RCB, tj. poprzez zwykłe zlikwidowanie tej procedury na mocy aktu administracyjnego w 1984 r., miała negatywne konsekwencje dla późniejszego rozwoju kolejnych prób racjonalizacji wydatków publicznych²⁰.

1.3. Późniejsze próby wprowadzenia budżetu zadaniowego

Po zaniechaniu stosowania metody RCB kilkakrotnie podejmowano inicjatywy mające na celu poprawę przygotowywania i kontroli decyzji budżetowych. W latach siedemdziesiątych nastąpił we Francji rozwój, wywodzących się z metod anglosaskich, wszelkiego rodzaju nowoczesnych metod zarządzania publicznego. W latach osiemdziesiątych nastąpiło zwiększenie wykorzystania tych metod oraz stopniowe włączanie ich do bardziej ogólnego nurtu reformatorskiego²¹.

Ważną inicjatywą były opracowywane, począwszy od 1997 r., tzw. *agregaty budżetowe*. Ich celem stało się systematyczne uzupełnianie informacji dostarczanych przez klasyczną klasyfikację budżetową i naszkicowanie nowej struktury upoważnień budżetowych. Dokonywały one przegrupowania wydatków umieszczanych jak dotąd w rozdziałach i artykułach ustawy finansowej i miały na celu zaprezentowanie wydatków ministerstw z podziałem na cele. Odznaczały się podobieństwem do obecnych programów wprowadzonych przez ustawę LOLF. Agregaty budżetowe, podobnie jak budżet programów wprowadzony przez metodę RCB, nie miały konsekwencji prawnych, a zatem ich opracowywanie stanowiło jedynie istotne ćwiczenia dla administracji publicznej²².

2. Konieczność zastąpienia ordonansu organicznego z dnia 2 stycznia 1959 r.

Przez prawie pół wieku finanse publiczne we Francji regulował ordonans organiczny²³ z dnia 2 stycznia 1959 r. zawierający ustawę organiczną o ustawach fi-

19 B. Perret, *op. cit.*

20 Une évaluation au service de l'avenir, Rapport Annuel, Conseil national de l'évaluation 1999, s. 80.

21 F. Mordacq, *op. cit.*, s. 23.

22 F. Ecalte, *op. cit.*, s. 241–242.

23 Ordonanse (fr. *ordonnances*) stanowią kategorię aktów prawnych we Francji, które mogą być wydawane przez Radę Ministrów w sprawach należących do zakresu ustawy w celu realizacji programu rządowego. Do ich wydania niezbędne jest upoważnienie Parlamentu przyznane w formie tzw. ustawy upoważniającej (fr. *loi d'habilitation*). Ordonanse muszą być w wyznaczonym czasie zatwierdzone w formie ustawy. Brak zatwier-

nansowych²⁴. Przemiany prawne, finansowe i gospodarcze, które miały miejsce przez te niemal pięćdziesiąt lat, spowodowały, że system budżetowy przestał odpowiadać potrzebom rzeczywistości. Struktura budżetu odzwierciedlająca podział na ministerstwa oraz inne struktury administracyjne uprzywilejowywały środki, nie zaś cele i rezultaty. Francuskie prawo finansowe nie było dostosowane również do wymogów Unii Europejskiej²⁵. Uprawnienia Parlamentu w zakresie przygotowywania budżetu i kontroli jego wykonania były bardzo skromne ze względu na fakt, że w ordonansie organicznym wyraźnie zaznaczył się wpływ tzw. racjonalizowanego parlamentaryzmu, którego celem było właśnie ograniczenie roli władzy ustawodawczej²⁶.

Nie ulega wątpliwości, że ordonans organiczny z 1959 r. umożliwił uchwalenie i wykonywanie bez większych problemów czterdziestu pięciu budżetów (z wyjątkiem budżetu na 1980 r., kiedy powstały problemy proceduralne). Za czasów jego obowiązywania Francja mogła też przystąpić do Unii Gospodarczej i Walutowej. Parlament jednak niejednokrotnie krytykował ten tekst, przygotowany przez rząd pośpiesznie i bez głębszej refleksji.

W latach osiemdziesiątych poziom deficytu budżetowego we Francji znacznie wzrósł. Było to spowodowane m.in. dominującym znaczeniem rządu w podejmowaniu decyzji o dokonywaniu wydatków. Niejednokrotnie wydawano rozporządzenia anulujące uchwalone przez Parlament limity wydatków, często uchwalano też dekrety o zaliczkach oraz nadmiernie wykorzystywano dodatkowy okres po upływie roku budżetowego na zaciąganie zobowiązań. Pozycję Parlamentu osłabiał również rozbudowany system opłat parafiskalnych oraz zakaz wnoszenia przez władzę ustawodawczą poprawek w zakresie wydatków, co wpływało na rolę i uprawnienia parlamentarnych komisji ds. finansów oraz na sam sens głosowania. Prowadzeniu debaty budżetowej, stosunkowo mało ożywionej, nie sprzyjały nieczytelne i tak naprawdę zrozumiałe tylko dla ekspertów, dokumenty budżetowe, które w żaden sposób nie wyjaśniały celów polityki budżetowej. Rola Parlamentu pod rządami ordonansu organicznego z 1959 r. była zatem bardzo słaba²⁷.

Również uprawnienia dysponentów środków budżetowych pod rządami ordonansu organicznego z 1959 r. były bardzo wąskie. Ograniczenia wynikały przede wszystkim ze szczegółowego charakteru klasyfikacji budżetowej składającej się z licznych rozdziałów i tytułów. Szczególnie uciążliwe były postanowienia

zenia powoduje utratę mocy ordonansu. Szerzej na ten temat zob. P. Sarnecki, *Ustroje konstytucyjne państw współczesnych*, Warszawa 2007, s. 223.

24 L'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances (JORF z 3 stycznia 1959, s.180).

25 U. K. Zawadzka, *La réforme des finances publiques en France*, *Białostockie Studia Prawnicze* 2009, nr 5.

26 X. Inglebert, *Manager avec la LOLF. LOLF et développement du contrôle de gestion dans l'administration de l'Etat*, Paris 2005, s. 2.

27 F. Mordacq (red.), *La LOLF: Un nouveau cadre budgétaire pour réformer l'Etat*, Paris 2006, s. 2.

ustaw finansowych²⁸ w zakresie limitów etatów, kategorii pracowników, których można było zatrudnić i posiadanych przez nich stopni zawodowych (zmian w tym zakresie można było dokonywać w formie dekretu, była to jednak skomplikowana procedura). Również zasada roczności była pojmowana w sposób niezwykle rygorystyczny, planowanie wieloletnie miało zastosowanie jedynie do wydatków inwestycyjnych.

Ordonans organiczny nie przewidywał żadnych mechanizmów motywujących administrację publiczną do szukania oszczędności, gdyż niewykorzystane środki na wynagrodzenia przepadały na koniec roku budżetowego. Natomiast środki na wydatki bieżące mogły być wykorzystane w kolejnym roku, jednak przeniesienia w praktyce były dość ograniczone. Brak swobody uniemożliwiał prowadzenie efektywnego zarządzania. Bez precyzyjnie wyznaczonych celów zarządzającym w naturalny sposób bardziej zależało na przestrzeganiu reguł (za ich złamanie groziły rzeczywiste sankcje) niż na pozytywnej ocenie wyników ich działań. Kontrole w zdecydowanej większości były kontrolami *a priori*, kontrolami prawidłowości, przestrzegania procedur, nie sprawdzano zaś efektów prowadzonej polityki²⁹.

Znaczny wzrost deficytu i długu publicznego na początku lat osiemdziesiątych doprowadziły do powstania dyskusji społecznej na temat konieczności reformowania finansów publicznych. W kontekście zmniejszania się dochodów budżetowych i wzrostu wydatków obligatoryjnych polemika ta dotyczyła dobrego wykorzystania pobieranych podatków oraz użyteczności i skuteczności wydatków publicznych. Stawiane pytania obejmowały też problematykę usprawnienia kierowania państwem, wdrożenia nowych sposobów zarządzania, dekoncentracji decyzji, rozszerzenia decentralizacji, a nawet przekazania realizacji niektórych działań publicznych podmiotom zewnętrznym. Ogólniej rzecz ujmując, obywatele chcieli lepiej zrozumieć przeznaczenie wydatków publicznych, co wymagało zwiększenia przejrzystości informacji budżetowych, ale także zwiększenia efektywności i skuteczności wydatków publicznych³⁰.

Wreszcie wejście Francji do Unii Gospodarczej i Walutowej skłoniło ją do opracowania bardziej ogólnej wizji finansów publicznych dotyczącej całości administracji publicznej, tj. państwa, sektora ubezpieczeń społecznych oraz samorządu terytorialnego, co nie mogło nastąpić na podstawie ordonansu z 1959 r.³¹

W czasie obowiązywania ordonansu organicznego złożono prawie czterdzieści projektów zastąpienia go innymi ustawami. Tylko dwa z nich zostały przyjęte i dotyczyły jedynie drobnych kwestii, podczas gdy w tym samym okre-

28 Ustawa finansowa (*fr. loi de finances*) jest odpowiednikiem polskiej ustawy budżetowej, choć ma szerszy zakres przedmiotowy, gdyż zawiera m.in. postanowienia zmieniające inne ustawy.

29 F. Mordacq (red.), *op. cit.*, s. 3.

30 *Ibidem*

31 *Ibidem*, s. 2.

sie Konstytucja podlegała rewizji 15 razy³². Zatem za niebываły sukces uznano uchwalenie 1 sierpnia 2001 r. nowej ustawy organicznej o ustawach finansowych³³, która zastąpiła przestarzały od wielu lat ordonans organiczny sprzed niemal pół wieku. LOLF ma charakter ustawy organicznej, a zatem w hierarchii francuskich norm prawnych charakter quasi-konstytucyjny. Celem bowiem ustaw organicznych jest doprecyzowywanie postanowień Konstytucji.

3. Ustawa organiczna o ustawach finansowych (LOLF) z dnia 1 sierpnia 2001 r.

3.1. Uchwalenie ustawy

Początki reformy są silnie związane z inicjatywą parlamentarną. W 1998 r. przewodniczący Zgromadzenia Narodowego, L. Fabius, powołał grupę roboczą, która w styczniu 1999 r. opracowała raport pt. „Rzeczywista kontrola jako narzędzie usprawniające dokonywanie wydatków publicznych oraz obniżenie podatków”. Jednak prace nad „nową konstytucją finansową Francji” nie rozpoczęłyby się, gdyby nie sprawa tzw. skarbonki podatkowej (fr. *cagnotte fiscale*). Zazwyczaj brak przejrzystości ustawy organicznej dawał rządowi możliwość zamaskowania trudnych sytuacji budżetowych. Tym razem, wiosną 2000 r., minister ds. finansów postąpił jednak inaczej. Wykorzystał luki ordonansu, by ukryć nadwyżkę dochodów fiskalnych, która powstała na skutek sprzyjającej koniunktury finansowej i przeznaczył ją na zmniejszenie deficytu budżetowego. Ujawnienie tej sprawy wywołało żywą polemikę nad „skarbonką” z premedytacją ukrywaną przed społeczeństwem i koniecznością zwiększenia przejrzystości informacji o finansach publicznych. Odpowiedzi politycznej udzielił w telewizji w dniu 16 marca 2000 r. premier L. Jospin, wskazując na konieczność zreformowania ordonansu³⁴.

Widząc zielone światło, D. Miagaud, główny sprawozdawca budżetu Zgromadzenia Narodowego, przedłożył w dniu 11 lipca 2000 r. projekt ustawy reformujący ordonans organiczny z 1959 r. A. Lambert, przewodniczący senackiej komisji ds. finansów, wykazał się dojrzałością polityczną, wyrażając zgodę na pracę nad tekstem złożonym przez izbę niższą Parlamentu. W trudnym okresie kohabitacji stopniowo powstało porozumienie między Zgromadzeniem Narodowym, Senatem i rządem. Parlament pracował w oparciu o dwa przepisy Konstytucji dotyczące ustawy organicznej, tj. art. 34 („Ustawy finansowe określają dochody i wydatki państwa w warunkach i z zastrzeżeniami przewidzianymi przez ustawę organiczną”) oraz art. 47, według którego „Parlament uchwała pro-

32 X. Inglebert, *Manager avec la LOLF. LOLF et développement...*, s. 2.

33 La loi organique n° 2001-692 relative aux lois de finances (JORF nr 177 z 2 sierpnia 2001, s. 12480, tekst nr 1).

34 X. Inglebert, *Manager avec la LOLF. LOLF et développement...*, s. 2-3.

jekty ustaw finansowych w warunkach przewidzianych przez ustawę organiczną”. Rząd nie wniósł żadnej poprawki do tekstu (L. Fabius, poprzednio przewodniczący Zgromadzenia Narodowego, został ministrem ds. finansów). Głosowanie było niemal jednomyślne (jedynie partia komunistyczna wstrzymała się od głosu podczas głosowania w Senacie). Trybunał Konstytucyjny w decyzji z dnia 25 lipca 2001 r. nie zakwestionował zgodności projektu ustawy z Konstytucją zgłaszając zastrzeżenia jedynie do dwóch postanowień o mniejszym znaczeniu.³⁵

Po 40 latach prób opracowanie i uchwalenie ustawy organicznej LOLF zaskoczyło swoją nagłością. Stało się to zaledwie rok po tym, jak D. Migaud, przewodniczący komisji Zgromadzenia Narodowego ds. finansów, odrzucił „dogmat o nietykalności ordonansu” i złożył projekt „propozycji ustawy organicznej o ustawach finansowych”³⁶.

Przed uchwaleniem ustawy LOLF problematyka zarządzania finansami publicznymi była poruszana przez wiele organizacji międzynarodowych. OECD oraz Międzynarodowy Fundusz Walutowy sporządziły kodeksy dobrych praktyk w zakresie zarządzania finansami publicznymi. Wśród propozycji znalazły się m.in. rozszerzenie uprawnień finansowych władzy ustawodawczej, responsabilizacja poszczególnych ministerstw w stosunku do ministra finansów, zwiększenie przejrzystości informacji budżetowych, wprowadzenie księgowości ogólnej, zbliżonej do tej stosowanej w przedsiębiorstwach. W zakresie norm księgowych *IPSAS Board* (Komitet norm księgowych sektora publicznego stworzony przez Międzynarodową Federację Ekspertów Księgowych finansowany przez kraje członkowskie ONZ) wdrożył standaryzację reguł księgowych mających zastosowanie do sektora publicznego. Wreszcie Unia Gospodarcza i Walutowa, przyjmując Pakt Stabilności i Rozwoju wprowadziła wymóg wieloletniego planowania finansów publicznych całości administracji publicznej krajów Unii Europejskiej³⁷.

Wpływ na wdrożenie budżetu zadaniowego i związanego z nim planowania wieloletniego we Francji miały również decyzje innych państw o wdrożeniu mechanizmów nowego zarządzania publicznego. Szczególnie bogate doświadczenie w tym zakresie mają Wielka Brytania, Kanada i Holandia. Doświadczenia tych państw stały się przykładem dla administracji francuskiej do wdrożenia reform zmierzających do usprawnienia zarządzania publicznego. Francja dokonała głębokiej analizy różnych doświadczeń zagranicznych, głównie dzięki pracom prowadzonym w 2000 r. przez Ogólną Inspekcję Finansów Publicznych, dotyczącym wprowadzenia pojęcia rezultatu do zarządzania finansami publicznymi, którymi

35 F. Mordacq (red.), *op. cit.*, s. 4–5.

36 X. Inglebert, *Manager avec la LOLF. LOLF et développement...*, s. 2.

37 F. Mordacq (red.), *op. cit.*, s. 4.

kierował H. Guillaume oraz pracom dotyczącym metody memoriałowej kierowanym przez J.–J. Français³⁸.

Nowa ustawa organiczna powtarza niektóre z postanowień technicznych poprzedzającego ją ordonansu organicznego z 1959 r. Zawiera jednak także wiele istotnych nowych postanowień, m.in. w zakresie księgowości publicznej. Ustawa LOLF dokonała głębokiej reformy zarówno systemu budżetowego, jak i zarządzania publicznego. Zmiany budżetowe miały na celu umożliwienie władzy ustawodawczej wykonywanie w efektywniejszy sposób powierzonych jej uprawnień, które z upływem czasu stały się iluzoryczne. Rzeczywiste zwiększenie uprawnień budżetowych Parlamentu w zakresie autoryzacji budżetowych i kontroli wykonywania budżetu stało się możliwe dzięki wprowadzeniu obowiązku corocznego uchwalania całości wydatków (fr. *principe de la justification au premier euro*), które do tej pory w zdecydowanej większości były przedłużane w postaci jednego bloku. Te wydatki sztywne stanowiły aż 95 % budżetu państwa³⁹. Obrazuje to, jak nikły wpływ miał francuski Parlament na podejmowanie decyzji dotyczących wydatków. Ponadto wraz z wprowadzeniem ustawy LOLF uprawnienia władzy ustawodawczej w kwestii wnoszenia poprawek do projektu ustawy finansowej przygotowywanego przez rząd uległy znacznemu zwiększeniu, nadano także kontrydiktoryjny charakter debacie budżetowej, wpisano do Konstytucji zasadę prawdziwości budżetowej (fr. *principe de sincérité*), a kontrolę jej przestrzegania powierzono Trybunałowi Obrachunkowemu⁴⁰. Drugi wspomniany aspekt zmian zainicjowanych przez ustawę LOLF dotyczy wprowadzenia „nowego zarządzania publicznego”. Usprawnienie zarządzania państwem nastąpiło poprzez przejście od logiki środków do logiki rezultatów. W celu zapewnienia efektywnego wykorzystania dochodów publicznych niezbędne było radykalne zmodyfikowanie zasady szczegółowości i ustanowienie struktury wydatków opartej na funkcjach, programach i zadaniach (fr. *missions – programmes – actions*) wprowadzonych w miejsce prezentacji budżetowej opartej na rozdziałach uwzględniających podział na ministerstwa i inne struktury administracyjne.

3.2. Wdrażanie reformy

W celu oceny postępów we wdrażaniu ustawy LOLF w ustawie finansowej z dnia 31 grudnia 2002 r. zapisano wymóg, zgodnie z którym „w latach 2003–2005 Rada Ministrów przedkłada Parlamentowi, najpóźniej do 1 czerwca raport dotyczący przygotowań do wdrożenia ustawy organicznej nr 2001–692 z 1 sierp-

38 *Ibidem*

39 C. Rochet, Une seul flèche pour deux cibles: le pari ambitieux de la réforme budgétaire en France, *Management International* 2004, nr 9, s. 86.

40 U.K. Zawadzka, La réforme des finances publiques en France..., s. 111.

nia 2001 r. dotyczącej ustaw finansowych”. Metoda wdrażania ustawy LOLF została opisana w pierwszym z takich raportów złożonym w 2003 r. Opierała się ona z jednej strony na pracach teoretycznych polegających na analizie zmian wprowadzonych do istniejących przepisów, na opracowywaniu nowych zasad i nowych narzędzi zarządzania. Z drugiej strony stosowana metoda polegała na wdrożeniu programu pilotażowego w celu skonfrontowania tych analiz z rzeczywistością.

Wdrażanie reformy było nadzorowane m.in. przez komisje ds. Finansów Zgromadzenia Narodowego i Senatu, a także przez Trybunał Obrachunkowy. Raporty sporządzone przez te instytucje umożliwiały identyfikowanie wyłaniających się problemów i odnajdywanie sposobów ich rozwiązania. Należy podkreślić, że wkład Zgromadzenia Narodowego i Senatu we wdrożenie reformy był istotny, jeszcze większy niż w czasie samego przygotowywania ustawy, dzięki czemu to Parlament stał się głównym wsparciem reformy i gwarancją spójnej z duchem ustawy oceny sytuacji⁴¹.

Początkowo wdrażanie reformy powierzono Międzyministerialnemu Komitetowi ds. Reformy Państwa, który został powołany 15 listopada 2001 r. Do podstawowych jego obowiązków, zapisanych w okólniku Ministra ds. Budżetu z dnia 18 lutego 2002 r., należała organizacja pilotażu ministerialnego, zmiana nomenklatury budżetowej i strukturyzacja budżetu w programy i zadania, analiza wydatków, opracowanie mierników i pomiar rezultatów. Ministerstwa miały niewiele czasu na opracowanie informacji niezbędnych Międzyministerialnemu Komitetowi ds. Reformy Państwa, gdyż chciano, by były one dostępne już podczas przygotowywania budżetu na 2003 r. Trybunał Obrachunkowy stwierdził, że wymagania te miały zbyt ambitny charakter, w związku z czym dostarczone przez ministerstwa odpowiedzi miały zbyt ograniczony treściowo zakres i nie pozwoliły Dyrekcji ds. Budżetu na opracowanie syntezy, która mogłaby być użyteczna do przygotowania i wykonania budżetu.

Podjęto zatem drugą próbę wdrożenia postanowień ustawy LOLF w grudniu 2002 r. Nowy plan przewidywał obowiązek opracowania przez każde ministerstwo na potrzeby przygotowywania budżetu na 2004 r. jednego programu lub zadania przyszłego programu z całością elementów wymaganych przez LOLF (listy programów i zadań z głównymi ich celami i odpowiednimi miernikami). Mimo że w każdym ministerstwie powołano specjalne zespoły i prowadzono dyskusję w większym niż poprzednio zakresie, również ta próba nie przyniosła znacznie lepszych i bardziej konkretnych rezultatów niż poprzednia.

W związku z tą sytuacją swoje propozycje usprawnienia wdrażania postanowień ustawy LOLF przedstawił Parlament. Jako pierwsza efekty swoich prac zaprezentowała komisja ds. finansów Zgromadzenia Narodowego. W swoim ra-

41 A. Barilari, M. Bouvier, *La LOLF et la nouvelle gouvernance financière de l'Etat*, Paris 2007, s. 62–63.

porcie z kwietnia 2003 r. stwierdziła, iż we wdrażaniu reformy należy położyć nacisk na:

- ustanowienie właściwej struktury funkcji, likwidację funkcji jednoprogramowych, zwiększenie spójności wydatków poprzez identyfikację wydatków o identycznych celach, a także likwidację zbytecznych struktur administracyjnych;
- oparcie struktury programów na celach działalności publicznej, nie zaś na organizacji administracyjnej;
- opracowanie podziału na programy na poziomie wykonawczym w taki sposób, by zachować odpowiedzialność na szczeblu lokalnym;
- przekroczenie embrionalnego charakteru narzędzi definiowania celów i konstruowania mierników rezultatu.

Następnie swoje propozycje usprawnienia wdrażania reformy przedstawiła Komisja ds. Finansów Senatu. W raporcie z lipca 2003 r. dotyczącym postępów we wdrażaniu ustawy LOLF podkreśliła ona konieczność:

- opracowania narzędzi umożliwiających zmobilizowanie i zaangażowanie całej administracji publicznej we wdrażanie reform;
- przewyższenia trudności interpretacyjnych dotyczących niektórych postanowień ustawy LOLF;
- precyzyjnego zdefiniowania funkcji, programów i zadań;
- zreformowania łańcucha odpowiedzialności i wprowadzenia logiki odpowiedzialności na szczeblu państwowym.

Wreszcie trzecia próba efektywnego wprowadzenia w życie postanowień ustawy organicznej LOLF i powołanie w marcu 2003 r. Dyrekcji ds. Reformy Budżetowej pozwoliły uczynić pierwsze istotne postępy we wdrażaniu reformy, czego dowodem było przedstawienie w styczniu 2004 r. pierwszego pełnego projektu budżetu z podziałem na funkcje, programy i zadania, z uwzględnieniem nowych norm księgowych, jak również pozytywne zmiany w terminarzu wdrażania reformy.

Dzięki tym pierwszym, znaczącym sukcesom raport informacyjny z 10 lipca 2003 r. komisji ds. Finansów Zgromadzenia Narodowego o wdrażaniu ustawy organicznej LOLF, miał już bardziej pozytywny wydźwięk. Zaznaczono w nim z satysfakcją, że zostały dokonane ważne etapy reformy. Wskazywano jednak na konieczność dokonywania dalszych usprawnień poprzez:

- precyzyjne zdefiniowanie funkcji, które umożliwi wyodrębnienie dziedzin polityki państwa oraz modyfikację podziału na programy, które niekiedy były zbyt ogólne;
- wyznaczenie kierowników programów, co nie było przewidziane w ustawie LOLF;

- określenie wspólnej typologii celów i mierników, która umożliwi porównywanie rezultatów osiągniętych przez poszczególne ministerstwa;
- wprowadzenie zmian w ustalaniu limitów etatów sfery budżetowej oraz w dziedzinie zarządzania zasobami ludzkimi;
- dokonanie zmian dotyczących kontroli (rola księgowego publicznego i kontrolera finansów publicznych, znaczenie kontroli wewnętrznej) oraz wdrożenie prawdziwej rachunkowości analitycznej.

Rząd uwzględnił te propozycje, opracowując – w porozumieniu z Parlamentem – nową makietę budżetową, dokument o charakterze informacyjnym, dołączony do projektu ustawy finansowej na 2005 r. w celu zachowania ustalonego terminarza wdrażania ustawy LOLF. W rzeczywistości terminarz wdrażania reformy został nawet przyspieszony, gdyż nowa makietka została przedstawiona 16 czerwca 2004 r. podczas kierunkowej debaty budżetowej. Komisje ds. Finansów Zgromadzenia Narodowego i Senatu po dokładnej analizie tej makiety przedstawiły swoje obserwacje i propozycje zmian. Zgromadzenie Narodowe położyło nacisk na konieczność:

- lepszego zidentyfikowania polityk publicznych w celu zwiększenia czytelności budżetu;
- zapewnienia spójności programów w celu wzmocnienia uprawnień kontrolnych Parlamentu;
- zwiększenia odpowiedzialności w celu usprawnienia skuteczności zarządzania środkami publicznymi.

Zgromadzenie Narodowe opracowało także propozycje dotyczące zmian w poszczególnych funkcjach i programach.

Senat wystosował propozycje zbieżne z postulatami Zgromadzenia Narodowego dotyczące m.in. zlikwidowania funkcji jednoprogramowych oraz dokonania reorganizacji niektórych funkcji i programów. Uwzględniając niemal wszystkie propozycje Parlamentu, Rada Ministrów opracowała nowy projekt makiety budżetowej.

Następny etap polegał na opracowaniu projektu budżetu na 2006 r. już w formacie przewidzianym przez ustawę LOLF. Dyrekcja ds. Budżetu dokonała zmian w procedurze budżetowej, wprowadzając techniczne spotkania budżetowe, spotkania w celu przygotowania celów i mierników rezultatu na potrzeby kierunkowej debaty budżetowej, spotkania dotyczące podziału na programy oraz w celu przygotowania rocznych planów rezultatów (w skrócie PAP) dla wszystkich programów budżetu na 2006 r. Wraz z uchwaleniem budżetu na 2006 r. został zamknięty ważny etap, jednak jednocześnie rozpoczął się kolejny, nie mniej istotny etap do zrealizowania. Od tej pory ustawa LOLF nie była już tylko stopniowo wdrażanym projektem, ale narzędziem, choć niedoskonałym. By stać się skutecznym in-

strumentem zarządzania finansami publicznymi, niezbędny jest ciągły nadzór nad jego funkcjonowaniem oraz dopracowywanie spójności celów, mierników, systemów informacyjnych oraz metod zarządzania zasobami ludzkimi.

Rzeczywiste wdrożenie ustawy LOLF było przedsięwzięciem zakrojonym na szeroką skalę ze względu na zakres struktur, które miały być objęte reformą (wszystkie organy centralne, organy zdecentralizowane, jednostki publiczne i inne publiczne osoby prawne), ze względu na znaczną liczbę zaangażowanych urzędników, a także ze względu na zakres zmian, które wymagały wprowadzenia nowych koncepcji, stworzenia nowych mechanizmów, opracowania nowych zasad postępowania, nowej równowagi władzy na wszystkich szczeblach (począwszy od organów podejmujących decyzje polityczne aż do organów wykonawczych), nowych wartości, nowej kultury⁴².

3.3. Instytucje odpowiedzialne za wdrożenie ustawy organicznej LOLF

Sukces ustawy LOLF stał się możliwy dzięki zaangażowaniu w jego wdrażanie zarówno struktur rządowych (międzyministerialnych), jak i wszystkich ministerstw oraz stworzenia w każdym z nich dodatkowych struktur organizacyjnych.

3.4. Struktury międzyministerialne

Na poziomie polityki rządowej pilotaż reformy przypadł ministrowi odpowiedzialnemu za przygotowywanie ustaw finansowych. Ta ustawowa ranga została wzmocniona autorytetem powołanej na to stanowisko osoby, ministrem ds. Budżetu, odpowiedzialnym za reformę budżetową, którym został A. Lambert. Wdrażanie ustawy LOLF oparto na trzech solidnych filarach: Dyrekcji ds. Reformy Budżetowej, Międzyministerialnym Komitecie Audytu Programów oraz na dwóch organach zatwierdzania norm księgowych, tj. Komitecie Norm Księgowych Księgowości Publicznej i Komitecie Pilotażu Międzyministerialnego.

3.4.1. Dyrekcja ds. Reformy Budżetowej i powiązane z nią dyrekcje

Kompetencje związane z pilotażem reformy zostały powierzone w dużej mierze strukturom dotychczas odpowiedzialnym za przygotowywanie budżetu państwa, wykonywanie wydatków oraz rachunkowość, tj. Dyrekcji Budżetu i Dyrekcji Generalnej Księgowości Publicznej. Ustawa LOLF wprowadziła jednak istotne zmiany jeśli chodzi o zakres i narzędzia pracy tych dwóch dyrekcji. Co więcej, ze względu na zakres nowych zadań utworzono także nową instytucję, która wkrót-

42 A. Barilari, M. Bouvier, *op. cit.*, s. 63–75.

ce stała się centrum reformy, tj. Dyrekcję ds. Reformy Budżetowej, powołaną na mocy dekretu z dnia 10 marca 2002 r. na okres 5 lat. Składała się ona z czterech departamentów:

- Departamentu Norm Księgowych, który opracowywał normy księgowe państwa oraz był Sekretariatem Komitetu Norm Księgowych;
- Departamentu Unowocześniania Księgowości, który zdefiniował sposoby stosowania norm księgowych;
- Departamentu Modernizacji Budżetowej, który stworzył metody umożliwiające opracowanie programów i mierników;
- Departamentu Wymiany Informacji i Kształcenia, który opracował metody wymiany informacji między poszczególnymi ministerstwami oraz politykę kształcenia, a także nadzorował ich wdrażanie. Do tego departamentu został przyłączony podmiot odpowiedzialny za zarządzanie systemem informacyjnym.

Dyrekcja ds. Reformy Budżetowej szybko została wyposażona w wiele zadań i mimo że była organem powołanym *ex nihilo*, szybko ugruntowała swoją przewodnią rolę i zyskała autorytet w procesie wdrażania reform. Stanowiła prawdziwy motor reformy. To ona nadzorowała przestrzeganie ustalonego terminarza, kierowała całością zdań i prowadziła działania międzyministerialne o istotnym znaczeniu⁴³.

3.4.2. Międzyministerialny Komitet Audytu Programów jako organ kontroli jakości wdrażania programów

Każde ministerstwo jest odpowiedzialne za opracowywanie projektów programów, przy uwzględnieniu prowadzonej przez rząd polityki publicznej i limitów wydatków. Rada Ministrów jest natomiast odpowiedzialna przed Parlamentem za ogólną spójność projektu ustawy finansowej i jej jakość w stosunku do kryteriów ustanowionych przez ustawę LOLF. Było zatem uzasadnione, by rząd powołał organ kontroli wewnętrznej w celu zachowania jakości projektów programów umieszczanych w ustawie finansowej i wiarygodności rezultatów zamieszczanych w sprawozdaniach budżetowych.

Zatem na podstawie decyzji z dnia 15 listopada 2001 r. ustanowiono kontrolę jakości programów, którą powierzono Międzyministerialnemu Komitetowi Audytu Programów. W jego skład weszły osoby odpowiedzialne za kontrolę w każdym ministerstwie. Taka decyzja umożliwiła połączenie niezależności i wysokiego poziomu kompetencji, przy zachowaniu łączności z każdym ministerstwem. Na czele Komitetu stanął Generalny Inspektor Finansów mianowany przez ministra ds. finansów. Międzyministerialny Komitet Audytu Programów otrzymuje projekty

43 *Ibidem*, s. 65–66.

programów jednocześnie z ich przekazaniem do Dyrekcji ds. Budżetu. Organizuje kontrole, ustala skład zespołów audytorów (2–3 osoby, w tym jedna osoba z ministerstwa, w którym przeprowadzany jest audyt). Procedura jest kontradiktoryjna, każdy minister przedstawia swoją opinię na temat wniosków i analiz znajdujących się w raporcie z przeprowadzonego audytu. Następnie Komitet analizuje ten raport, a także odpowiedzi ministerstw i opracowuje opinię, która wraz z raportem z audytu jest przekazywana do ministerstwa ds. finansów.

3.4.3. Organy zatwierdzania norm księgowych: Komitet Norm Księgowych Księgowości Publicznej i Komitet Pilotażu Międzyministerialnego

Komitet Norm Księgowych Księgowości Publicznej (COFIL) został powołany na mocy art. 30 ustawy LOLF, a jego zadania zostały uszczegółowione w ustawie finansowej na 2002 r. W skład tego Komitetu weszli przedstawiciele administracji finansowej, różnych ministerstw i księgowych, a także eksperci. Komitetowi Norm Księgowych Księgowości Publicznej, który spotykał się na comiesięcznych spotkaniach, były przedkładane projekty norm i nowe narzędzia przeznaczone do wdrażania reformy. Jego celem było przystosowanie zasad księgowości stosowanych w przedsiębiorstwach, których celem jest przecież osiągnięcie zysku, do specyfiki funkcjonowania państwa. Obszarem dostosowań były głównie zagadnienia długu publicznego, dochodów podatkowych, wydatków inwestycyjnych oraz nieruchomości typowych dla państwa (zabytki, obiekty wojskowe). Rezultaty prac Komitetu zostały opublikowane w „Zbiorze Norm Księgowych Państwa” w styczniu 2004 r. Państwowa Rada Księgowości (fr. *Conseil national de la comptabilité*) zatwierdziła te normy księgowe, które następnie zostały opublikowane w Dzienniku Urzędowym Republiki Francuskiej.

Drugim organem zatwierdzania norm księgowych stał się Komitet Pilotażu Międzyministerialnego. Kierownictwo Komitetem objął Dyrektor ds. Reformy Budżetowej, a w jego skład weszli Dyrektor ds. Budżetu, Dyrektor Ogólnej Księgowości Publicznej, przedstawiciele instytucji zajmujących się unowocześnianiem zarządzania publicznego i innych organów państwa, jak również 15 dyrektorów ds. finansowych poszczególnych ministerstw.

Dyskusje prowadzone w Komitecie Pilotażu Międzyministerialnego ujawniły różnorodność sytuacji, w których normy księgowe powinny być stosowane, a w związku z tym zdecydowano o pozostawieniu pewnej swobody do podejmowania decyzji na szczeblu ministerialnym. Pomimo znacznej liczby członków Komitet stał się miejscem cennej dyskusji i wymiany opinii.

3.5. Struktury ministerialne

W każdym ministerstwie został powołany kierownik projektu przy dyrektorze ds. finansowych w celu zapewnienia koordynacji i nadzoru wdrażania ustawy LOLF. Jego rolą stało się m.in. rozsyłanie w ramach danego ministerstwa informacji od Dyrektora ds. Reformy Budżetowej oraz przekazywanie do Dyrekcji ds. Reformy Budżetowej zapytań organów centralnych i zdekoncentrowanych swojego ministerstwa. W niektórych ministerstwach (np. w Ministerstwie Gospodarki, Finansów i Przemysłu) zostały powołane nawet wyspecjalizowane biura.

Departamenty poszczególnych ministerstw nie wdrażały reformy w takim samym tempie. Z tego powodu zadaniem wspomnianego wyżej Komitetu Audytu Programów było m.in. wskazanie dla każdego ministerstwa jego słabych punktów i działań, które należało podjąć w celu przyspieszenia wdrażania reformy⁴⁴.

4. Całościowa Rewizja Polityki Publicznej (RGPP)

4.1. Początki Całościowej Rewizji Polityki Publicznej

Ustawa organiczna LOLF była uwieńczeniem trwających od ponad trzydziestu lat wysiłków zmierzających do zreformowania finansów publicznych. Była jednak również etapem poprzedzającym kontynuację, a nawet rozszerzenie reform państwa, która przybrała postać Całościowej Rewizji Polityki Publicznej (fr. *Révision générale des politiques publiques*, w skrócie RGPP)⁴⁵.

W literaturze francuskiej oraz wśród specjalistów z dziedziny finansów publicznych podkreśla się fakt, że model francuskiego budżetu zadaniowego oparty jest w znacznej części na wzorcach brytyjskich. Dowodem na to jest m.in. podobieństwo między Całościową Rewizją Polityki Publicznej we Francji oraz omówionymi w poprzednim rozdziale Całościowymi przeglądami wydatków (ang. *Comprehensive Spending Review*), opracowywanymi w Wielkiej Brytanii już od 1998 r.

Przed wprowadzeniem Całościowej Rewizji Polityki Publicznej przez ponad trzydzieści lat następował we Francji nieustanny i szybki wzrost wydatków publicznych oraz liczby pracowników zatrudnionych w sferze publicznej. Przez ten czas nałożyły się na siebie wiele instrumentów służących realizacji polityki publicznej, zarówno na szczeblu centralnym, jak i zdekoncentrowanym, pozbawionych spójności, którym nie towarzyszyła analiza dotychczas istniejących narzędzi. Doprowadziło to do stworzenia skomplikowanej, niewystarczająco

44 *Ibidem*, s. 65–69.

45 F. Mordacq, *op. cit.*, s. 59.

skutecznej i kosztownej administracji. Realizowane cele, relacje między środkami a celami, kontrola i ocena realizowanych zadań przez długi czas pozostawały sprawą drugorzędną. By zmienić tę sytuację i dać państwu większy margines swobody rozpoczęto we Francji Całościową Rewizję Polityki Publicznej. Jej celem jest gruntowna analiza zadań wykonywanych przez państwo, dostosowanie funkcjonowania administracji publicznej do wymogów współczesnego społeczeństwa oraz do oczekiwań obywateli, podniesienie jakości usług publicznych, zapewnienie efektywnego wydatkowania pieniędzy publicznych oraz wprowadzenie skutecznego zarządzania w obliczu konieczności zmniejszenia wciąż rosnących wydatków publicznych⁴⁶. „Wydawać lepiej, ale mniej” stało się mottem reformy. Taki jest również cel budżetu zadaniowego.

4.2. Organy zaangażowane w Całościową Rewizję Polityki Publicznej

Głównym organem decyzyjnym Całościowej Rewizji Polityki Publicznej jest Rada Unowocześnienia Polityki Publicznej (fr. *Conseil de modernisation des politiques publiques*, w skrócie CMPP), która działa pod przewodnictwem Prezydenta Republiki Francuskiej. W skład Rady wchodzi wszyscy członkowie Rady Ministrów oraz Komitetu Monitorującego (fr. *comité de suivi*). Rada Unowocześnienia Polityki Publicznej zatwierdza decyzje przeanalizowane uprzednio przez Komitet Monitorujący. Ustanawia główne kierunki planowanych działań i określa etapy reformy. Głównym jej sprawozdawcą jest Minister ds. Budżetu, Rachunków Publicznych i Reformy Państwa, który regularnie zdaje Radzie Ministrów sprawozdanie z postępów realizacji każdego elementu reformy.

Główny ciężar wdrażania decyzji podjętych przez Radę Unowocześniania spoczywa na ministerstwach, które są odpowiedzialne za sukces reform będących w zakresie ich kompetencji. Ministerstwa aktywnie uczestniczą w diagnozowaniu i w opracowaniu decyzji, co jest szczególnie widoczne w aktualnej, drugiej fazie RGPP. Ich propozycje i plany reform, analizowane następnie przez wyspecjalizowane jednostki audytowe, umożliwiają zidentyfikowanie filarów unowocześnienia państwa (propozycje te są następnie poddawane pracom w Komitecie Monitorującym). Ministerstwa odgrywają istotną rolę nie tylko w diagnozowaniu koniecznych reform, ale także w pilotowaniu wprowadzania ich w życie. Aby zagwarantować skuteczność wdrożenia reform przyjętych przez Radę Unowocześniania Polityk Publicznych, każde ministerstwo wyposażono we własną „mapę drogową”. W ministerstwach stworzono też Komitet Pilotażu RGPP, kierowany przez sekretarza generalnego, który ma na celu koordynację wykonywania decyzji RGPP i weryfikację postępów realizacji każdego z powierzonych

46 F.-D. Migeon, La RGPP, un cadre de réforme structurant au service d'une maîtrise durable de la dépense publique, *Revue Française des Finances Publiques* 2008, nr 102, s. 168.

zadań przy wykorzystaniu bazy dokładnych mierników. Ministrowie i sekretarze generalni ministerstw prowadzą intensywny dialog społeczny ze wszystkimi organizacjami związkowymi danego ministerstwa. Ten dialog jest szczególnie widoczny na szczeblu lokalnym, gdzie jest prowadzony przez prefektów⁴⁷.

Ważnym organem realizującym Całościową Rewizję Polityki Publicznej jest Komitet Monitorujący RGPP. W 2007 r. przedstawił Prezydentowi i Radzie Ministrów pierwsze projekty decyzji. Wspólnie z każdym ministerstwem, w regularnych odstępach czasu, zbiera nadal informacje niezbędne do monitorowania postępów we wdrażaniu RGPP. Komitet Monitorujący jest współkierowany przez sekretarza generalnego Kancelarii Prezydenta oraz dyrektora z gabinetu Premiera. W Komitecie Monitorującym spotykają się właściwy minister (ewentualnie ministrowie), sprawozdawca generalny RGPP i przedstawiciele wsparcia międzyministerialnego. W czasie spotkań Komitetu szczególny nacisk kładzie się na działania, których postępy nie są satysfakcjonujące. Podejmuje się decyzje korygujące w celu przyspieszenia ich wdrażania oraz wyciąga się wnioski z napotkanych trudności.

Aby wprowadzić w życie reformy RGPP i zapewnić efektywną realizację przyjętych założeń, trzy Dyrekcje, działające pod kierunkiem F. Barroin, Ministra Budżetu, Rachunków Publicznych i Reformy Państwa i głównego sprawozdawcy RGPP, zostały zobowiązane do wspomagania ministerstw w dokonywaniu zmian w ich funkcjonowaniu (planowanie prac, wdrażanie, ewaluacja):

- Generalna Dyrekcja Unowocześniania Państwa (fr. *Direction Générale de la Modernisation de l'État*), która wspiera ministerstwa w opracowywaniu ich strategii unowocześniania i we wdrażaniu projektów przekształceń organizacyjnych tych ministerstw, służy wsparciem metodologicznym, promuje i rozwija dobre praktyki, zajmuje się pilotażem operacyjnym, wspierając spójność całego procesu reform;
- Dyrekcja Budżetu (fr. *Direction du Budget*), która bada skutki ekonomiczne reform oraz budżetowania wieloletniego;
- Generalna Dyrekcja Administracji (fr. *Direction Générale de l'Administration et de la Fonction Publique*), która zajmuje się zarządzaniem zasobami ludzkimi⁴⁸.

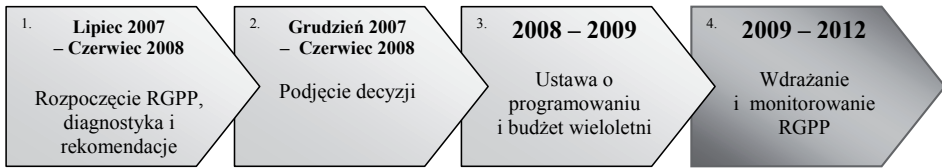
4.3. Etapy Całościowej Rewizji Polityki Publicznej

W pracach nad Całościową Rewizją Polityki Publicznej można wyróżnić cztery etapy, które obrazuje poniższy schemat.

47 Strona internetowa <http://www.RGPP.modernisation.gouv.fr> z 1 września 2010 r.

48 *Ibidem*

Schemat 4. Etapy Całościowej Rewizji Polityki Publicznej



Źródło: Opracowanie własne na podstawie informacji ze strony internetowej <http://www.RGPP.modernisation.gouv.fr>

4.3.1. Rozpoczęcie Całościowej Rewizji Polityki Publicznej, diagnostyka i rekomendacje (lipiec 2007 – czerwiec 2008)

Prace Całościowej Rewizji Polityki Publicznej zostały zainaugurowane w czerwcu 2007 r. przez premiera, lecz z inicjatywy Prezydenta Republiki Francuskiej. Ich celem jest gruntowna reforma państwa i dokonanie głębokich zmian w organizacji administracji francuskiej poprzez świadczenie lepszej jakości usług publicznych, polepszenie warunków pracy i awansu w administracji publicznej oraz zmniejszenie poziomu wydatków publicznych. Całościowej Rewizji Polityki Publicznej wyznaczono sześć nadrzędnych celów:

- zwiększenie poziomu usług świadczonych przez państwo obywatelom i przedsiębiorstwom;
- unowocześnienie i uproszczenie organizacji państwa i stosowanych przez nie procedur;
- dostosowanie zadań państwa do wyzwań dwudziestego pierwszego wieku;
- uzależnienie awansu zawodowego pracowników sfery budżetowej od osiągniętych przez nich rezultatów;
- rozwijanie kultury odpowiedzialności;
- przywrócenie równowagi finansów publicznych i efektywne wykorzystanie każdego euro.

Pierwszy etap RGPP był prowadzony w ścisłej współpracy z ministerstwami i miał na celu dokonanie głębokiej analizy istniejących dziedzin polityki publicznej oraz opracowanie możliwych scenariuszy reform. Prace dotyczyły również czterech międzyministerialnych dziedzin, tj. zarządzania zasobami ludzkimi państwa, relacji między państwem a samorządem terytorialnym, reformy administracji terytorialnej oraz uproszczenia wewnętrznych procedur państwa.

4.3.2. Podjęcie decyzji przez Radę Unowocześniania Polityki Publicznej (grudzień 2007 – czerwiec 2008)

W okresie od grudnia 2007 r. do czerwca 2008 r. Rada Unowocześniania Polityki Publicznej spotkała się trzykrotnie, tj. 12 grudnia 2007 r., 4 kwietnia i 12 czerwca 2008 r. Podczas pierwszego spotkania dokonano analizy możliwości wprowadzenia zmian dotyczących poszczególnych dziedzin polityki publicznej oraz zaprezentowano pierwsze propozycje kierunków reform. Podjęto wtedy około setki decyzji zarówno w zakresie reorganizacji struktur administracji publicznej, uproszczenia i unowocześnienia procedur, jak i usprawnienia zarządzania w administracji publicznej. Drugie posiedzenie Rady Unowocześniania Polityk Publicznych pozwoliło na przyjęcie kolejnej serii reform. Łącznie niemal sto pięćdziesiąt nowych decyzji zostało podjętych w kwietniu 2008 r. Warto podkreślić, że nad tymi decyzjami odbyła się w Parlamencie debata bez głosowania⁴⁹. Trzecie posiedzenie Rady, w czerwcu 2008 r., przyniosło kolejne decyzje uzupełniające poprzednio podjęte kroki. Łącznie, w ciągu pierwszych trzech posiedzeń Rady podjęto 374 decyzje, które uwzględniono podczas przygotowywania budżetu wieloletniego na lata 2009–2011.

4.3.3. Ustawa o programowaniu finansów publicznych i budżet wieloletni (2008–2011)

Całość decyzji RGPP przyjętych przez Radę Unowocześniania Polityk Publicznych została wpisana w ustawę o programowaniu finansów publicznych na lata 2009–2012, która została przyjęta przez Parlament 28 stycznia 2009 r. Określa ona wieloletnie kierunki finansów publicznych, pozwala efektywniej dokonywać wydatków publicznych oraz gromadzić dochody publiczne w celu walki ze skutkami kryzysu.

Uchwalenie pierwszego budżetu wieloletniego, który stanowi część ustawy o programowaniu finansów publicznych, umożliwiło zapisanie w okresie trzyletnim polityki rządu i decyzji podjętych w ramach Całościowej Rewizji Polityki Publicznej poprzez ustalenie na cały ten okres limitów wydatków.

4.3.4. Wdrażanie i monitorowanie Całościowej Rewizji Polityki Publicznej (2009–2012)

Decyzje podjęte dzięki dokonanej diagnostyce i zatwierdzone przez Radę Unowocześniania Polityki Publicznej są obecnie wdrażane przez ministerstwa. W celu monitorowania postępów reformy powołano w każdym ministerstwie Komitet Pilotażu RGPP, którym kierują ministerialni sekretarze generalni.

49 M. Bouvier, M.–Ch. Esclassan, J.–P. Lassale, *Finances publiques*, Paris 2008, s. 347.

Ministerstwa we wdrażaniu reform wspomaga także tzw. zespół wsparcia składający się z przedstawicieli Dyrekcji Generalnej Unowocześniania Państwa, Dyrekcji Budżetu i Dyrekcji Generalnej Administracji Publicznej. W celu zagwarantowania realizacji w ustalonych terminach zaplanowanych działań opracowano także precyzyjne narzędzia monitorujące oraz zastosowano pilotaż reform prowadzony z najwyższego szczebla. Dzięki podjętym wysiłkom, trzy lata po rozpoczęciu RGPP można mówić o wdrożeniu w latach 2007–2010 ponad trzystu reform.

30 czerwca 2010 r. odbyło się czwarte posiedzenia Rady Unowocześniania Polityk Publicznych, a wraz z nim rozpoczął się kolejny ważny etap w reformowaniu państwa poprzez położenie nacisku na poprawę jakości usług (m.in. zmniejszenie czasu rozpatrywania spraw, przyjazne obywatelowi przyjęcie sprawy, uproszczenie procedur) oraz rozszerzenie zakresu reform, obejmując nimi nie tylko państwo, ale również organizmy ubezpieczeń społecznych, szpitale oraz państwowe osoby prawne. Na posiedzeniu w czerwcu 2010 r. Rada Unowocześniania przyjęła pierwszy bilans zakończonych działań, a także kolejną serię decyzji do realizacji na lata 2011–2013. Warto dodać, że rozumiejąc potrzebę kształcenia w procesie reformowania państwa, na posiedzeniu Rady Unowocześniania Polityki Publicznej z 30 czerwca 2010 r. zdecydowano o utworzeniu Szkoły Unowocześniania Państwa prowadzonej przy Ministerstwie ds. Reformy Państwa. Szkoła ta, począwszy od września 2010 r., kształci kierowników programów i realizuje ustanowiony na szczeblu międzyministerialnym program w zakresie realizacji reform (m.in. kierowanie projektami, zarządzanie skierowane na rezultat, prowadzenie przekształceń). W przyszłych latach przewidywane jest objęcie programem kształcenia większej grupy administracji publicznej wdrażającej reformę⁵⁰.

Podsumowując, należy stwierdzić, że Całościowa Rewizja Polityki Publicznej stanowi jeden z głównych elementów francuskiego budżetu zadaniowego i jest przedsięwzięciem zakrojonym na szeroką, nieznaną dotąd francuskiemu ruchowi reformatorskiemu, skalę. Wynika to z kilku powodów. Po pierwsze, inicjatywa reform wyszła od najwyższych organów władzy publicznej. Do przeprowadzenia reform zobowiązał się bowiem prezydent, premier, a także cały rząd, zgromadzeni w Radzie Unowocześniania Polityki Publicznej, najwyższym organie decyzyjnym RGPP. Po drugie, zasięgiem analiz prowadzonych w ramach RGPP objęto wszystkie trzy sektory finansów publicznych oraz całość działań publicznych wszystkich ministerstw i publicznych osób prawnych. Zatem RGPP była wyrazem chęci zaprzestania rozdzielania elementów tworzących administrację publiczną, która realizuje poszczególne polityki publiczne⁵¹. Po trzecie, RGPP prowadzono nie tylko w oparciu o istniejące już prace, ale także o nowe badania oraz o analizę reform

50 Strona internetowa <http://www.RGPP.modernisation.gouv.fr> z 1 września 2010 r.
51 M. Bouvier, M.–Ch. Esclassan, J.–P. Lassale, *op. cit.*, s. 343–344.

przeprowadzonych w innych państwach (ang. *benchmarking*). Wnioski płynące z prac RGPP rozpoczęły ruch reform na skalę, której Francja dotąd nie знаła⁵².

5. Rewizja Konstytucji z 23 lipca 2008 r.

Istotnym etapem wdrażania budżetu zadaniowego we Francji była nowelizacja konstytucyjna z 23 lipca 2008 r.⁵³, która wprowadziła prawdziwe planowanie wieloletnie finansów publicznych, zaś jego narzędziem stała się nowa kategoria ustaw, tj. ustawy o programowaniu finansów publicznych. Ich celem jest zapewnienie równowagi całości finansów publicznych, tj. państwa, ubezpieczeń społecznych oraz jednostek samorządu terytorialnego. Do tej pory programowanie wieloletnie było realizowane jedynie w ramach zobowiązań europejskich poprzez opracowywanie i coroczne dostosowywanie przez rząd Programu Stabilności. Ustawy o programowaniu finansów publicznych umożliwiają opracowanie narodowej strategii finansów publicznych przez reprezentację narodową (Parlament), a nie jedynie przez władzę wykonawczą, tak jak ma to miejsce w przypadku opracowywania Programu Stabilności, przedkładanego przez Francję Komisji Europejskiej. Pierwsza ustawa o programowaniu finansów publicznych obejmuje okres 2009–2012⁵⁴.

Wspomniana wyżej nowa kategoria ustaw, tj. ustawy o programowaniu finansów publicznych, zastąpiła istniejącą dotąd kategorię, tj. ustawy o programach o charakterze gospodarczym i społecznym (w skrócie ustawy o programach). Ustawy o programach były jedynie narzędziem planowania i realizacji kilkuletnich inwestycji⁵⁵. Natomiast ustawy o programowaniu finansów publicznych mają charakter znacznie bardziej ogólny. Zgodnie z aktualnym art. 34 Konstytucji francuskiej ustawy o programowaniu określają cele działań państwa. Definiują również wieloletnie kierunki finansów publicznych oraz realizują cel równowagi rachunków administracji publicznych.

Ustawa o programowaniu finansów publicznych na lata 2009–2012 pozwala przede wszystkim zdefiniować całościową, spójną, średnioterminową strategię finansów publicznych, która przekracza ograniczone dotąd możliwości rocznej debaty nad projektem ustawy finansowej oraz projektem ustawy o finansowaniu ubezpieczeń społecznych. Ponadto, ten tekst uznaje za nadrzędny cel, powrót do

52 U. K. Zawadzka-Pąk, *Zasada roczności a programowanie wieloletnie we francuskim prawie budżetowym*, (w:) P. Lewkowicz, J. Stankiewicz (red.) *Konstytucyjne uwarunkowania tworzenia i stosowania prawa finansowego i podatkowego*, Białystok 2010, s. 134.

53 Ustawa konstytucyjna nr 2008–724 z 23 lipca 2008 r. o unowocześnieniu instytucji V Republiki (JORF nr 0171 z 24 lipca 2008, s. 11890, tekst nr 2).

54 *La programmation pluriannuelle des finances publiques*, publikacja z 1 czerwca 2010 r., strona internetowa <http://www.vie-publique.fr>

55 M. Bouvier, M.–Ch. Esclassan, J.–P. Lassale, *op. cit.*, s. 297.

równowagi budżetowej finansów publicznych, czego realizacja wstępnie była planowana do 2012 r. Jednakże ten termin został przesunięty, co było spowodowane m.in. ogólnoświatowym kryzysem⁵⁶.

Dzięki nowelizacji Konstytucji wieloletność stała się rzeczywistością, mimo że ustawy o programowaniu z finansowego punktu widzenia są pozbawione jakiegokolwiek mocy prawnej (mają charakter ustaw niefinansowych). Realizacja postanowień ustawy o programowaniu musi zatem opierać się na ustawach finansowych i ustawach o finansowaniu ubezpieczeń społecznych oraz szerzej – na różnych przyjmowanych corocznie budżetach publicznych. Ustawy o programowaniu finansów publicznych są jednak bardzo istotne, gdyż na skutek uchwalenia ich przez reprezentację narodową nadano uroczysty charakter zobowiązaniom podjętym w ramach Programu Stabilności⁵⁷.

Warto też podkreślić, że omawiane wieloletnie zarządzanie wydatkami publicznymi ma charakter ogólny, a zatem obejmuje całość finansów publicznych (państwo, ubezpieczenia publiczne, samorząd terytorialny). W doktrynie francuskiej postuluje się, aby przestać uważać poszczególne elementy sektora publicznego jako niezależne od siebie, a nawet antagonistyczne⁵⁸. Programowanie wieloletnie stanowi z pewnością ważny krok w tym kierunku.

Integralną część ustawy o programowaniu finansów publicznych stanowi budżet wieloletni. Pierwszy taki budżet został przyjęty pod koniec 2008 r. i obejmuje lata 2009–2011. Zawiera nie tylko wszystkie wydatki budżetu ogólnego państwa, ale również wydatki bieżące samorządu terytorialnego oraz środki przeznaczane na rzecz Unii Europejskiej, które znajdują się poza budżetem ogólnym, a także środki przeznaczone dla publicznych osób prawnych, np. uniwersytetów. W konsekwencji budżet wieloletni ma znacznie szerszy zakres podmiotowy niż budżet tradycyjny.

Budżet wieloletni nie neguje w żaden sposób zasady roczności, gdyż roczne ustawy finansowe, które jako jedyne mają charakter wiążący, nadal są uchwalane corocznie przez Parlament. Projekty ustaw finansowych, chociaż corocznie podane dyskusji i głosowaniu, wpisują się obecnie w ramy programowania trzyletniego. Jeśli chodzi o strukturę budżetu wieloletniego, to jest ona znacznie mniej szczegółowa niż prezentacja budżetu rocznego. Planowanie trzyletnie odbywa się na poziomie funkcji⁵⁹. Budżet trzyletni nie zawiera zatem szczegółowego podziału

56 W. Gilles, *Les principes budgétaires et comptables publics*, Paris 2009, s. 98.

57 U. K. Zawadzka-Pąk, *Zasada roczności...*, s. 134.

58 M. Bouvier, M.–Ch. Esclassan, J.–P. Lassale, *op. cit.*, s. 300–301.

59 M. Bouvier, *Programmation pluriannuelle et équilibre des finances publiques: les conditions du succès*, *Revue Française des Finances Publiques* 2008, nr 103, s. 6.

na programy i zadania. Każdej funkcji, tak jak w budżecie rocznym, odpowiadają upoważnienia do zaciągania zobowiązań i wydatki na płatności⁶⁰.

Budżet wieloletni na lata 2009–2011 stanowi podstawę przygotowania rocznych ustaw finansowych, które każdego roku są uchwalane przez Parlament. Programowanie wieloletnie francuskich finansów publicznych ma charakter „pół-kroczący”, co oznacza, że trzeci rok budżetu wieloletniego stanowi podstawę opracowania następnego budżetu wieloletniego, tzn. po budżecie 2009–2011 będzie uchwalony budżet na lata 2011–2013⁶¹. Ogólny limit wydatków nie może zostać przekroczony, z zastrzeżeniem dostosowań wynikających ze zmian przewidywanych ewolucji cen. Limity wydatków ustalonych dla funkcji są definitywne dla dwóch pierwszych lat programowania, z zastrzeżeniem – dla drugiego roku programowania – dostosowań wynikających ze zmian przewidywanych ewolucji cen i wykorzystania rezerwy na budżetowanie (fr. *réserve de budgétisation*). Zatem można dokonać dostosowań wydatków ustalonych dla funkcji na trzeci rok programowania, przestrzegając przy tym ogólnego limitu trzyletniego. Wydatki przeznaczone na programy są ostateczne jedynie dla pierwszego roku (są włączane do projektu ustawy finansowej), mogą natomiast być modyfikowane w stosunku do kolejnych dwóch lat⁶². Taka procedura umożliwia skuteczniejsze pilotowanie, a w konsekwencji lepsze dokonywanie wydatków publicznych. Dzięki temu podmioty wykonujące budżet dysponują czasem koniecznym do osiągnięcia celów, zaś ocena srodków, którymi zarządzają, jest bardziej czytelna. Parlamentarzyści natomiast mają możliwość obradowania nad wieloletnimi decyzjami podczas kierunkowej debaty o finansach publicznych, a także w trakcie debaty nad projektem ustawy o programowaniu finansów publicznych, która zawiera wieloletni budżet państwa⁶³.

Po pobieżnej analizie nowego instrumentu może się wydawać, że programowanie wieloletnie wynika jedynie z techniki budżetowej związanej z kontrolowaniem wydatków państwa, co dotyczy przede wszystkim zarządzających, podczas gdy drugi instrument, ustawa o programowaniu, która ma podłoże konstytucyjne i obejmuje całość finansów publicznych, jest uznawany za sprawę polityków. Natomiast po głębszej analizie powstaje przekonanie, że oba przypadki dotyczą zarówno przedstawicieli władzy ustawodawczej, jak i wykonawczej. Jest to bardzo ważny oraz nowatorski proces i świadczy o powstającym zbliżeniu między polityką a zarządzaniem. Celem tego zbliżenia, określanym jako nowe zarządzanie finansami publicznymi, jest troska o racjonalne zarządzanie publicznymi pieniędzmi. Jest jeszcze jednak długa droga do stworzenia takich mechanizmów w ramach

60 L'architecture du budget pluriannuel, publikacja z 27 stycznia 2010 r., <http://www.performance-publique.gouv.fr>

61 M. Bouvier, *Programmation pluriannuelle...*, s. 6–7.

62 M. Bouvier, M.–Ch. Esclassan, J.–P. Lassale, *op. cit.*, s. 354–356.

63 *Ibidem*, s. 300.

zarządzania publicznego, które z jednej strony będą obejmować zarówno dochody jak i wydatki, z drugiej zaś wszystkie elementy sektora finansów publicznych (państwo, samorząd terytorialny, sektor ubezpieczeń społecznych). Przeszkody do pokonania są z pewnością natury technicznej, ale także natury prawnej, a w konsekwencji i politycznej w zakresie, w jakim zmniejszają sformalizowane procedury, dzięki czemu zarówno Parlament, jak i rząd będą miały możliwość dokonania zmiany ich własnych wyborów lub decyzji poprzedniej większości⁶⁴.

Należy podkreślić symboliczne znaczenie faktu, że programowanie wieloletnie zostało wpisane do tekstu Konstytucji. W rezultacie, poza skutkami finansowymi, których oczekuje się w krótkim przedziale czasowym, jest to działanie powodujące głębokie przemiany postrzegania teoretycznych ram instytucji finansów publicznych. Zgodnie z podejściem holistycznym została zatem powołana Narodowa Rada Finansów Publicznych (fr. *Conférence Nationale des Finances Publiques*), która regularnie gromadzi przedstawicieli państwa, samorządu terytorialnego oraz sektora ubezpieczeń społecznych. Innymi słowy, choć nie od razu da się to zauważyć, poza technikami i normami finansowymi powstaje nowa postawa intelektualna. Jest to o tyle istotne, że w celu uzdrowienia finansów publicznych należy nie tylko usprawnić zarządzanie wszystkimi wydatkami, ale również wprowadzić rzeczywiste, wieloletnie zarządzania dochodami publicznymi.

64 M. Bouvier, Loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances, *Actualité Juridique – Droit Administratif* (AJDA 2001), s. 876–877.

CHARAKTERYSTYKA BUDŻETU ZADANIOWEGO WE FRANCJI

URSZULA K. ZAWADZKA-PAK

1. Struktura budżetu zadaniowego

Główna różnica między budżetem tradycyjnym a budżetem zadaniowym polega na tym, że w pierwszym przypadku wydatki są pogrupowane ze względu na ich naturę, zaś w przypadku budżetu zadaniowego podziału wydatków dokonuje się w zależności od celów, do realizacji których mają się przyczynić¹. Z tego powodu od czasu pełnego wdrożenia ustawy LOLF, tj. od 2006 r. wydatki we francuskim budżecie rocznym podzielone są na funkcje, które dzielą się na programy, a te z kolei na zadania.

Każda funkcja (fr. *mission*)² składa się z kilku programów (nie mogą istnieć funkcje jednoprogramowe). Funkcje mogą być ministerialne lub międzyministerialne. Ustawa finansowa na 2010 r. przewiduje trzydzieści trzy funkcje budżetu ogólnego. Łącznie zaś z funkcjami budżetów załącznikowych oraz funduszy specjalnych budżet państwa obejmuje czterdzieści osiem funkcji. Jeśli chodzi o programy (fr. *programmes*), to obejmują one środki przeznaczone na realizację zadania lub spójnej całości zadań przypisanych jednemu ministerstwu. Na czele każdego programu stoi kierownik programu. Funkcji kierownika programu nie przewidziano w ustawie LOLF, pomysł ich powołania powstał i został zrealizowany dopiero podczas wdrażania ustawy organicznej. Obecnie obowiązująca ustawa finansowa wyszczególnia sto trzydzieści programów budżetu ogólnego, a cały bu-

1 X. Inglebert, *Manager avec la LOLF. LOLF et développement ...*, s. 13.

2 W polskiej literaturze częściej spotyka się dosłowne tłumaczenie tego terminu, tj. „misja”, jednak naszym zdaniem trafniejsze wydaje się inne tłumaczenie słowa *mission*, a mianowicie „funkcja”. Jest to tym bardziej uzasadnione, że przy konstruowaniu polskich funkcji oparto się właśnie na francuskich *missions*.

dżet państwa podzielony jest na sto siedemdziesiąt jeden programów³. Wydatki programów podzielone są na poszczególne tytuły wydatków (np. inwestycyjne, bieżące, na wynagrodzenia). Kierownicy programów mogą swobodnie przenosić wydatki pomiędzy poszczególnymi tytułami, jedyne ograniczenie wynika z tzw. zasady przenoszalności asymetrycznej (fr. *fongibilité asymétrique*), która oznacza, że przeniesienia nie mogą skutkować zwiększeniem limitów wydatków na wynagrodzenia. Wreszcie, trzecim szczeblem w strukturze budżetu zadaniowego są zadania (fr. *actions*) wchodzące w skład poszczególnych programów. Zadania umożliwiają identyfikację poszczególnych elementów realizowanej dziedziny polityki publicznej. Łącznie jest ich około sześciuset. Limity wydatków przyznane na realizację poszczególnych zadań mają charakter szacunkowy⁴. Poza funkcjami, programami i zadaniami istnieją również dotacje, choć istnieją na zasadzie wyjątku. Obejmują one wydatki, które nie należą do żadnego programu, ponieważ ich rezultat nie może zostać zmierzony. Wydatki w ramach dotacji są podzielone na tytuły, podobnie jak ma to miejsce w przypadku programów⁵.

W ordonansie organicznym z 1959 r. jednostką klasyfikacji budżetowej był rozdział (fr. *chapitre*). Mimo stopniowego zmniejszania ich liczby, w ostatnich latach obowiązywania ordonansu istniało niemal dziewięćset rozdziałów budżetowych. Tworzyły one niezwykle sztywne ramy zarządzania, gdyż nie można było przenosić środków między rozdziałami bez upoważnienia Parlamentu. Wraz z wdrożeniem ustawy LOLF nastąpiło przejście od niemal dziewięćset rozdziałów budżetowych do mniej niż stu sześćdziesięciu programów w ustawie finansowej na 2006 r. Limity wydatków stały się zatem znacznie bardziej ogólne, a swoboda zarządzania uległa zdecydowanemu zwiększeniu⁶.

W budżecie rocznym we Francji, podobnie jak w budżecie Unii Europejskiej, istnieją dwa rodzaje limitów wydatków: upoważnienia do zaciągania zobowiązań oraz wydatki na płatności. Taka podwójna prezentacja budżetu stanowi jeden z elementów planowania wieloletniego. Upoważnienia do zaciągania zobowiązań stanowią nieprzekraczalny limit zobowiązań, które mogą być zaciągnięte w perspektywie wieloletniej. Główna innowacja ustawy LOLF w stosunku do ordonansu organicznego z 1959 r. (który przewidywał tzw. upoważnienia na programy) polega na tym, że w stosunku do wszystkich wydatków, z wyjątkiem wydatków przeznaczonych na wynagrodzenia, można zaciągnąć zobowiązania wieloletnie, a nie tylko w stosunku do wydatków inwestycyjnych, tak jak to było w przypadku ordonansu z 1959 r. Natomiast jeśli chodzi o wydatki na płatności, to zgodnie

3 Missions, programmes, objectifs, indicateurs PLF 2010, publikacja internetowa z października 2010 r., strona internetowa <http://www.performance-publique.gouv.fr>, s. 5.

4 P. Jan, La loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances ou l'entrée en scène de la culture de performance et de résultat, Petites affiches, nr 146.

5 *Ibidem*

6 X. Inglebert, Manager avec la LOLF. LOLF et développement..., s. 15.

z postanowieniami ustawy LOLF, stanowią one nieprzekraczalny limit wydatków, które mogą być dokonane w danym roku na pokrycie zobowiązań zaciągniętych w obecnym i w poprzednich latach. Niewykorzystane upoważnienia do zaciągnięcia zobowiązań po negocjacjach mogą być, choć nie muszą, przeniesione na kolejny rok⁷. Jedynie w zakresie wydatków osobowych upoważnienia do zaciągania zobowiązań i upoważnienia na płatności muszą być sobie równe, co pozwala na zachowanie ściśle rocznego charakteru tej specyficznej grupy wydatków⁸.

Struktura budżetu wieloletniego znajdującego się w ustawie o programowaniu finansów publicznych jest bardziej ogólna niż struktura budżetu rocznego. Programowanie wieloletnie odbywa się bowiem wyłącznie na poziomie funkcji. Natomiast tak samo jak w przypadku budżetu rocznego, każdej funkcji odpowiadają upoważnienia do zaciągania zobowiązań i wydatki na płatności. W budżecie wieloletnim nie ma podziału na poszczególne tytuły wydatków. Natomiast dla funkcji, dla których ustalone są wydatki osobowe, istnieje również limit wydatków na fundusz przeznaczony na emerytury⁹.

2. Strategia, cele i mierniki jako elementy logiki rezultatu

Warto zwrócić uwagę, że nie tylko niektóre rozwiązania (jak np. zasada przenoszalności asymetrycznej), ale również sama terminologia ustawy LOLF zostały zaczerpnięte z anglosaskiego modelu budżetu zadaniowego. Jako przykład można wskazać słowo „rezultat” (w języku angielskim i francuskim jest to *performance*). Jednak w języku francuskim słowo to niekiedy jest mylnie interpretowane i pojmowanie w sensie rywalizacji sportowej i bicia rekordów, podczas gdy w budżecie zadaniowym chodzi jedynie (lub aż) o realizację ustalonych celów¹⁰.

Logika rezultatu polega na opracowaniu strategii, celów i mierników. Przedstawienie strategii gwarantuje ogólną spójność celów oraz daje możliwość uzasadnienia dokonanych wyborów. Bez takiej całościowej strategii trudno byłoby ustanowić priorytety, a zatem zaproponować ograniczoną liczbę najistotniejszych celów. Kierownik programu, w porozumieniu z ministrem, który odpowiada za dany program, ustala strategię swojego programu w perspektywie wieloletniej. Strategia jest owocem wspólnej refleksji, uwzględniającej cele interesu ogólnego konkretnego programu, oczekiwania oraz przyznane środki. Syntetyczna strategia każdego programu znajduje się we wprowadzeniu do rocznych planów rezultatów (PAP)¹¹. Refleksja strategiczna uwzględnia również inne pro-

7 M. Bouvier, M.–Ch. Esclassan, J.–P. Lassale, *op. cit.*, s. 295.

8 M. Bouvier, *Loi organique n° 2001–692...*, s. 879.

9 L'architecture du budget pluriannuel, publikacja internetowa z 27 stycznia 2010 r., <http://www.performance-publique.gouv.fr>

10 A. Barilari, M. Bouvier, *op. cit.*, s. 64.

11 Stratégie, objectifs et indicateurs de performance, publikacja internetowa z 1 lutego 2010 r., www.performance-publique.gouv.fr

gramy wchodzące w skład tej samej funkcji. Co więcej, niektóre programy mają wspólne cele przypisane do różnych ministerstw i w związku z tym realizują tzw. polityki transwersalne. Są one koordynowane przez osoby wyznaczone przez premiera, odpowiedzialne za przygotowanie tzw. dokumentów polityki transwersalnej, stanowiących załączniki do projektu rocznej ustawy finansowej. Dokumenty te zawierają cele strategiczne różnych programów wchodzących w skład danej polityki¹².

Cele każdego programu dotyczą jednego z trzech elementów: rezultatów oczekiwanych w każdej realizowanej przez rząd dziedzinie, jakości usług publicznych lub też optymalizacji środków wykorzystywanych przez administrację publiczną. W związku z tym wyróżnia się trzy kategorie celów:

- 1) cele skuteczności społeczno-gospodarczej zapowiadają oczekiwane korzyści wynikające dla obywatela lub społeczeństwa z realizacji programu w zakresie modyfikacji rzeczywistości społecznej, gospodarczej, kulturowej, ekologicznej etc.
- 2) cele jakości usług wyznaczają oczekiwaną jakość usług świadczonych dla ich odbiorców, tj. zdolność usatysfakcjonowania beneficjentów, zarówno w ścisłym znaczeniu tego słowa, jak i osób podporządkowanych (np. podatników, skazanych);
- 3) cele efektywności zarządzania wyrażają oczekiwaną optymalizację relacji między produktami lub działalnością a wykorzystanymi środkami, głównie finansowymi¹³.

W systemie francuskim przyjęto metodykę opracowaną w Wielkiej Brytanii, a następnie rozpowszechnioną w wielu krajach na całym świecie, a mianowicie metodykę SMART. Zgodnie z nią w budżecie zadaniowym cele powinny być konkretne (*Specific*), mierzalne (*Measurable*), osiągalne (*Achievable*), istotne (*Relevant*) oraz określone w czasie (*Timely defined*). Samo angielskie słowo *smart* można przetłumaczyć jako *inteligentny*. Można zatem mówić o potrzebie wyznaczenia „inteligentnych celów”. W wyniku prac przeprowadzonych we Francji stwierdzono, że cele powinny być dodatkowo proste, czytelne oraz akceptowalne (choć o tej ostatniej cesze rzadko się wspomina)¹⁴.

Stopień realizacji celów jest mierzony za pomocą mierników rezultatu. Każdy miernik stanowi reprezentację liczbową zjawiska poddawanego kontroli. Mierniki dostarczają danych liczbowych o głównych aspektach ocenianej działalności i po-

12 La démarche de performance: stratégie, objectifs, indicateurs. Guide méthodologique pour l'application de la loi organique relative aux lois de finances du 1er août 2001, Le ministre d'État, ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, czerwiec 2004, s. 18.

13 F. Mordacq (red.), *op. cit.*, s. 63–64.

14 S. Maury, La LOLF est-elle un bon moyen d'évaluer les politiques publiques ?, *Actualité juridique – Droit Administratif* (AJDA) 2008, nr 25, s. 1366.

zwalają dokonywać dokładnych porównań w zakresie kosztów, obszaru działalności oraz liczby beneficjentów.

Wyróżnia się dwie kategorie mierników: mierniki działalności (inaczej mierniki środków) i mierniki rezultatu. Mierniki działalności pozwalają mierzyć bezpośredni rezultat w postaci świadczonych usług i dostarczonych produktów. Przy ich wykorzystaniu nie jest zatem możliwa ocena rzeczywistej skuteczności. Inaczej jest natomiast w przypadku mierników rezultatu, które pozwalają zmierzyć stopień realizacji uprzednio wyznaczonych celów. W konsekwencji mierniki rezultatu mają więcej zalet i są bardziej pożądane we wdrażaniu budżetu zadaniowego. Z tego powodu twórcy ustawy organicznej LOLF podkreślają konieczność zmniejszania liczby mierników działalności na rzecz mierników rezultatu.

Wyróżnia się trzy kategorie mierników rezultatu, które odpowiadają wyżej opisanym kategoriom celów :

- 1) mierniki skuteczności społeczno–gospodarczej mierzą oczekiwane przez obywateli korzyści wynikające z realizacji poszczególnych dziedzin polityki publicznej (punkt widzenia obywatela);
- 2) mierniki jakości usług, które mierzą poprawę jakości świadczonych usług publicznych (punkt widzenia beneficjenta);
- 3) mierniki efektywności, które mierzą optymalizację wykorzystywanych środków publicznych w stosunku do wyprodukowanych produktów lub świadczonych usług¹⁵.

Dla wszystkich mierników rezultatu danego programu wskazuje się rezultaty osiągnięte w poprzednich latach, przewidywania na przyszły rok oraz wartość docelową (fr. *valeur cible*). Wartość docelowa określa definitywną wartość wyznaczoną *ex ante*, którą musi osiągnąć miernik rezultatu w określonym czasie (od roku do pięciu lat) w celu potwierdzenia osiągnięcia celu¹⁶.

Dodajmy, że początkowo opracowanie właściwych celów i mierników rezultatu sprawiało wiele problemów. W raporcie z 2005 r.¹⁷ J. Arthuis wskazał na ich istotne mankamenty oraz zaproponował sposoby ich wyeliminowania. Sugestie te odzwierciedlają problemy, jakie istniały podczas wdrażania budżetu zadaniowego we Francji. Zaproponowane w raporcie rozwiązania dotyczyły ograniczenia ilości celów i mierników, połączenia dublujących się mierników, zwiększenia udziału ilościowego mierników rezultatu i odejścia od mierników działalności, skrócenia okresów wyznaczonych do realizacji niektórych celów, unikania ryzyka stworzenia nadmiernej biurokracji (ograniczając, o ile to możliwe, analizy i raporty realizowane na potrzeby przygotowania celów i mierników), dbania o kompletność

15 Glossaire: indicateur de performance, www.performance-publique.gouv.fr

16 Glossaire: valeur cible, www.performance-publique.gouv.fr

17 J. Arthuis, Rapport d'information nr 220 sur les objectifs et les indicateurs de performance de la LOLF, la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation.

i prawdziwość danych wykorzystywanych przy konstruowaniu celów i mierników oraz ujednoczenia mierników programów realizujących podobne cele.

Strategia, cele, mierniki i wartości docelowe są umieszczane w rocznych planach rezultatów (fr. *projets annuels de performance*, w skrócie PAP). Natomiast sprawozdanie z osiągniętych rezultatów umieszczane są w rocznych raportach rezultatów (fr. *rappports annuels de performance*, w skrócie RAP). Obowiązek opracowywania osobno dla każdego programu obu tych typów dokumentów został wprowadzony ustawą organiczną o ustawach finansowych z 2001 r. (LOLF). Roczne plany rezultatów są dokumentami syntezy planowanych rezultatów opracowywanych *ex ante*, które są załączane do rocznej ustawy finansowej. Natomiast roczne raporty rezultatów są analogicznymi dokumentami sporządzanymi *ex post* załączanymi do ustawy finansowej zatwierdzającej. Struktura obu kategorii dokumentów jest zbliżona, dzięki czemu możliwe jest porównanie planowanych i osiągniętych rezultatów¹⁸.

3. Horyzont czasowy budżetu zadaniowego

Jeszcze do niedawna zasada roczności stanowiła jeden z dogmatów francuskiego prawa budżetowego. O ile *ordonans* organiczny z dnia 2 stycznia 1959 r., który obowiązywał przez ponad czterdzieści lat, nie podważył, przynajmniej teoretycznie, tego dogmatu, o tyle „nowa konstytucja finansowa” Francji, tj. ustawa organiczna z 2001 r. dokonała w tym zakresie istotnych zmian. Uchwalenie ustawy LOLF, która w całości weszła w życie w 2006 r., stanowiło ważny etap w kierunku wdrożenia wieloletniego zarządzania finansami publicznymi. Co więcej, ustawy o programowaniu finansów publicznych, wprowadzone na skutek rewizji Konstytucji z 2008 r., pozwalają ustanowić, w wyniku głosowania w Parlamencie, narodową strategię finansów publicznych, która wcześniej była opracowywana wyłącznie przez rząd przy okazji sporządzania Programu Stabilności przedkłada- nego w ramach zobowiązań europejskich.

Paradoks francuskiego prawa budżetowego polega na tym, że mimo istnienia tego dogmatu roczności już od dawna wysuwano argumenty za wydłużeniem okresu budżetowego. Jedne miały naturę administracyjną, jak np. ryzyko zmniejszenia skuteczności działań administracyjnych z powodu zamknięcia ich w zbyt krótkich ramach czasowych. Inne miały charakter polityczny i wiązały się z trudnościami rządu z zakończeniem procedury budżetowej z powodu rozległych uprawnień Parlamentu i komisji finansowych. Już w czasach III Republiki podejmowane

18 La démarche de performance: stratégie, objectifs, indicateurs. Guide méthodologique pour l'application de la loi organique relative aux lois de finances du 1er août 2001, Le Ministre d'État, Ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, czerwiec 2004, s. 30.

były próby wydłużenia rocznych ram finansowych w formie tzw. budżetów przedłużonych lub budżetów dwuletnich. Przedłużenie budżetu było jednak jedynie środkiem zaradczym, używanym skądinąd niejednokrotnie. W ten sposób budżet z 1923 r. został przedłużony i stosowany w 1924 r. Podobnie postąpiono w okresie IV Republiki w stosunku do budżetów z 1948 r. i z 1956 r. Natomiast istota budżetu dwuletniego polega na uchwaleniu jeden raz i w jednym głosowaniu dochodów i wydatków na dwa kolejne lata. Ostatnia propozycja uchwalenia budżetu dwuletniego miała miejsce w 1934 r. Stosowanie budżetu dwuletniego jest zabiegiem politycznym, który ma na celu zaoszczędzenie prowadzenia dwóch odrębnych procedur budżetowych. Nie da się jednak odnaleźć żadnego racjonalnego uzasadnienia tej instytucji. W rzeczywisty sposób zasada roczności została zakwestionowana po drugiej wojnie światowej wraz z rozszerzeniem funkcji państwa, które przejęło rolę głównego inwestora. Po pierwsze, z powodów czysto technicznych związanych z rozwojem inwestycji publicznych i długością procedur koniecznych do wykonania poszczególnych prac prowadzonych przez państwo. Wydatki inwestycyjne wymagają ciągłości i niełatwo zamyka się je w rocznych ramach. Po drugie, z powodów ekonomiczno-społecznych. Programowanie średnio- i długoterminowe stanowiło bowiem po II wojnie światowej jeden z nowych pomysłów współczesnej gospodarki¹⁹.

Problematyka wieloletniości często jest przedstawiana w następujący sposób: roczność jest zasadą, zaś wieloletność wyjątkiem. Jest to jednak zdeformowana forma rzeczywistości. Zasada roczności istnieje w tekstach prawnych, jednak analiza treści upoważnień budżetowych prowadzi do zupełnie innych wniosków. Istota ustaw finansowych polega bowiem na „wieloletnich zobowiązaniach ukrytych”²⁰. Przykładem takiej wieloletniości jest zatrudnienie urzędnika w sferze budżetowej, które oznacza zobowiązanie się państwa do wypłacania wynagrodzenia oraz emerytury przez wiele lat. Innym przykładem jest zaciągnięcie pożyczki na spłatę długu publicznego, które implikuje wieloletnie zobowiązanie do jej spłaty²¹. Również rozbudowa infrastruktury ma swoje konsekwencje finansowe średnio- i długoterminowe, mimo że wykonanie jej dokonane zostanie w ciągu roku, a zatem będzie sfinansowane w ramach jednej ustawy finansowej. W rzeczywistości po zakończeniu danej pracy będzie konieczne coroczne przeznaczenie pewnej kwoty na jej utrzymanie²².

Mimo wprowadzenia planowania wieloletniego nadal uchwalany jest budżet roczny w formie ustawy finansowej (fr. *loi de finances*). Natomiast limity wydat-

19 M. Bouvier, M.–Ch. Esclassan, J.–P. Lassale, *op. cit.*, s. 292–293.

20 J.–P. Pain, Les techniques de pluriannualité budgétaire en France, *Revue Française des Finances Publiques* 1992, nr 39.

21 M. Bouvier, M.–Ch. Esclassan, J.–P. Lassale, *op. cit.*, s. 294–295.

22 W. Gilles, *op. cit.*, s. 93.

ków państwa na trzy lata nazywane w doktrynie francuskiej budżetem trzyletnim (fr. *budget triennal*) stanowią integralną część ustawy o programowaniu finansów publicznych.

Zasada roczności budżetowej jest podstawowym elementem demokracji gwarantującym Parlamentowi możliwość corocznego uchwalania dochodów i wydatków państwa. Jednakże do dokonania reform strukturalnych konieczny jest dłuższy okres planowania. Co więcej, planowanie wieloletnie nie kwestionuje tej podstawowej zasady prawa budżetowego, ponieważ to ustawy finansowe jako jedyne mają charakter wiążący i są uchwalane przez Parlament²³. Wieloletność ma jedynie charakter dodatkowy i z jej rozszerzeniem wiąże się wiele pozytywnych aspektów. Po pierwsze, wprowadzenie wieloletności do procedury budżetowej stanowi kolejny etap pogłębiania unowocześniania zarządzania publicznego rozpoczętego przez ustawę organiczną LOLF. Po drugie, planowaniu wieloletniemu towarzyszy zwiększenie odpowiedzialności zarządzających środkami publicznymi. Co więcej, wieloletność stanowi niezbędne narzędzie zdefiniowania w jednoznaczny sposób priorytetów budżetowych rządu i wdrożenia reform strukturalnych. Wreszcie planowanie średnioterminowe odnosi lepsze rezultaty w uzdrawianiu finansów publicznych niż uchwalenie kilku następujących po sobie budżetów rocznych. Zatem wieloletność może w większym stopniu przyczynić się do przywrócenia równowagi całego sektora finansów publicznych.

Zdaniem Y. Cannaca²⁴ Francja przez długi okres była jednym z krajów o najbardziej posuniętym planowaniu rocznym i jednym z najmniej stosującym programowanie wieloletnie. Natomiast L. Saïdj²⁵ uważa, że „(zbyt) roczna koncepcja budżetu przeszła już do historii.” Co więcej, roczność staje się przeszkodą, być może najważniejszą, zdrowego zarządzania publicznego, a w szczególności wdrożenia reform przyjmowanych, począwszy od 2001 r.

Wprowadzenie programowania wieloletniego we Francji nie miało na celu zniesienia niemal konstytucyjnej zasady roczności budżetowej (niemal konstytucyjnej, gdyż ustawy organiczne, którą jest LOLF, służą doprecyzowaniu postanowień Konstytucji), która dostosowuje się, najczęściej milcząco, do licznych zobowiązań wieloletnich. Musi istnieć natomiast możliwość realizacji tej roczności w ramach wieloletności, co umożliwi przejrzystość, ciągłość i spójność działań publicznych²⁶. Wraz z wprowadzeniem programowania wieloletniego następuje dostosowanie zasady roczności do zmieniających się form zarządzania

23 M. Bouvier, M.–Ch. Esclassan, J.–P. Lassale, *op. cit.*, s. 354.

24 Y. Cannac, La loi organique relative aux lois de finances: une chance et un défi, *Revue Française des Finances Publiques* 2003, nr 82, s. 18.

25 L. Saïdj, Brèves réflexions sur quelques mots–clefs de finances publiques pour le futur, *Revue Française des Finances Publiques* 2008, nr 100, s. 215.

26 Y. Cannac, *op. cit.*, s. 17–18.

państwem, które zbliżone jest coraz bardziej do zasad wykorzystywanych w sektorze prywatnym. Dzięki programowaniu wieloletniemu możliwe jest zaplanowanie wieloletnich inwestycji, dostosowanie wydatków publicznych do zmieniającej się koniunktury gospodarczej oraz przywrócenie równowagi budżetowej. Francja, opierając się w duże mierze na rozwiązaniach istniejących w Wielkiej Brytanii, gdzie od 1997 r. opracowuje się trzyletnie plany wydatków, tzw. *Spending Review*, wprowadziła wieloletnie programowanie całego sektora finansów publicznych. W każdym kraju tak istotne reformy wymagają oczywiście odpowiednio długiego okresu ich wdrażania oraz podejmowania, niekiedy bardzo odważnych, decyzji²⁷.

4. Rezerwa na budżetowanie i rezerwa ostrożnościowa

Z planowaniem wieloletnim nierozdzielnie wiąże się ryzyko powstania nieprzewidzianych wydatków. Z tego powodu ustawa o programowaniu finansów publicznych przewiduje istnienie tzw. rezerwy na budżetowanie (fr. *réserva de budgétisation*), która znajduje się poza funkcjami państwa i ma na celu sfinansowanie niezaplanowanych wydatków. Służy ona zwiększeniu limitów wydatków przewidzianych na 2010 r. i 2011 r. Ma ona na celu zmniejszenie związanego z programowaniem wieloletnim ryzyka wynikającego z błędów w przewidywaniach makro- i mikroekonomicznych lub z sytuacji losowych i niemożliwych do przewidzenia, które nie mogły być wcześniej wzięte pod uwagę przy ustalaniu limitów programów. Ta rezerwa została włączona do jednej z funkcji i wynosi 0,6 miliarda euro na rok 2010 i 1,1 miliarda euro na 2011 r.

Podczas przygotowywania projektu rocznej ustawy finansowej rezerwa na budżetowanie jest w pierwszej kolejności wykorzystywana na dostosowanie limitów wydatków na obsługę długu publicznego, na fundusz specjalny przeznaczony na emerytury oraz na sfinansowanie środków przekazywanych na rzecz Unii Europejskiej. Część rezerwy niewykorzystana na te cele, pod pewnymi warunkami, może być rozdzielona na poszczególne funkcje państwa.

Poza rezerwą na budżetowanie istnieje również rezerwa ostrożnościowa (fr. *réserva de précaution*), której wysokość jest ustalana w rocznej ustawie finansowej. Jest ona przeznaczana na finansowanie nieprzewidzianych sytuacji w ciągu danego roku.²⁸

27 U.K. Zawadzka-Pąk, *Zasada roczności...*, s. 135.

28 *Rapport sur la programmation pluriannuelle des finances publiques pour les années 2009 à 2012*, załącznik do ustawy o programowaniu finansów publicznych na lata 2009–2012 (JORF z 11 lutego 2009 r., tekst nr 1).

5. Rola Parlamentu i rządu w przygotowywaniu budżetu zadaniowego

Zrealizowaną intencją twórców ordonansu organicznego z 1959 r. było znaczne ograniczenie uprawnień Parlamentu. Dopiero kilka lat przed uchwaleniem ustawy LOLF, na skutek przyjmowania różnego rodzaju rozwiązań, wpływ władzy ustawodawczej na podejmowanie decyzji i nadzór nad ich wykonywaniem ulegał stopniowemu zwiększeniu. Nie ulega natomiast wątpliwości, że prawdziwej rewolucji w tym zakresie dokonała ustawa organiczna uchwalona w 2001 r.

Podstawowym obowiązkiem Parlamentu jest coroczne uchwalanie ustawy finansowej, przygotowywanej przez rząd i zawierającej plan wydatków państwa w układzie zadaniowym. Dzięki kierunkowej debacie budżetowej, organizowanej corocznie na kilka miesięcy przed właściwą debatą budżetową, Parlament uzyskuje już na długo przed głosowaniem nad ustawą finansową informacje o planowanych działaniach rządu na przyszły rok. Uzyskuje możliwość wyrażenia swojej opinii w najważniejszych kwestiach, którą rząd może jeszcze wziąć pod uwagę i dokonać zmian w projekcie ustawy finansowej. Pierwsza kierunkowa debata budżetowa została zorganizowana jeszcze w 1996 r. i od tego czasu odbywa się corocznie. Od niedawna, dla podkreślenia faktu, że ta debata nie dotyczy już tylko państwa, ale również samorządu terytorialnego i sektora ubezpieczeń społecznych, mówi się coraz częściej o debacie o kierunkach finansów publicznych. Dzięki tej debacie złagodzony został monopol rządu w zakresie przygotowania projektu ustawy finansowej. Podczas tej debaty parlamentarzyści uzyskują informację o rzeczywistym stanie finansów publicznych i rachunków ubezpieczeń społecznych, otrzymują pełną listę funkcji, programów i mierników rezultatu na następny rok. Co więcej, dysponują dokumentami umożliwiającymi zmierzenie kosztów i skuteczności działań planowanych przez rząd na następny rok.

Mimo wyłącznej inicjatywy rządu w przygotowaniu projektu ustawy finansowej Parlament ma prawo wnoszenia poprawek do projektu budżetu. Prawo dokonywania zmian w projekcie rządowym określone jest przez art. 40 Konstytucji oraz art. 47 ustawy organicznej LOLF. Zgodnie z art. 40 Konstytucji poprawki wnoszone przez Parlament nie mogą zmniejszać dochodów ani zwiększać wydatków publicznych. Jednakże art. 47 ustawy LOLF precyzuje pojęcie wydatku, rozszerzając jego zakres na funkcję. Zatem Parlament może dokonywać przesunięć między różnymi programami w ramach jednej funkcji.

Rząd ma nie tylko wyłączną inicjatywę w przygotowaniu projektu ustawy finansowej, która zawiera roczny budżet państwa uwzględniający podział na funkcje, programy i zadania, ale również jako jedyny jest uprawniony do utworzenia nowej funkcji lub zlikwidowania już istniejącej. Parlament może natomiast dokonać zmiany podziału limitów wydatków ustalonych przez rząd dla poszczegól-

nych funkcji. Jest także uprawniony do dokonania przesunięć limitów wydatków w ramach jednej funkcji, a także do utworzenia lub zlikwidowania programu poprzez zmianę przeznaczenia środków przypisanych do danej funkcji.

Rząd opracowuje również dokumenty w szczegółowy sposób opisujące planowane rezultaty, tj. roczne plany rezultatów (PAP). Do niego należy zatem opracowanie całościowej strategii, celów oraz mierników rezultatu. Rząd ma także obowiązek przedłożenia Parlamentowi rocznych raportów rezultatów (RAP). Te dokumenty umożliwiają porównanie planowanych i osiągniętych rezultatów każdego programu.

Rząd odgrywa również kluczową rolę w przygotowaniu budżetu wieloletniego, gdyż to Minister ds. Budżetu, Rachunków Publicznych i Administracji Publicznej składa projekt ustawy o programowaniu wieloletnim finansów publicznych, który jest przygotowywany wspólnie przez wszystkie ministerstwa, a następnie uchwalany przez reprezentację narodową zgromadzoną w Parlamencie²⁹.

6. Nowy system odpowiedzialności

Tytułem wstępu wyjaśnijmy, że wraz z przeniesieniem technik zarządzania stosowanych w prywatnych przedsiębiorstwach do zarządzania sektorem publicznym, zaczęto również wykorzystywać terminologię stosowaną w sektorze prywatnym w odniesieniu do państwa. Z tego powodu o dysponentach środków publicznych mówi się jako o „menedżerach”.

Wdrożenie budżetu zadaniowego dokonało zmian istotnych z punktu widzenia menedżerów zarządzających środkami publicznymi. Zwiększeniu uległa ich odpowiedzialność za osiągnięte rezultaty. Z tego powodu mówi się o *responsabilizacji menedżerów publicznych*, która jest jedną z najbardziej podstawowych i jednocześnie najbardziej innowacyjnych zasad wprowadzonych przez ustawę LOLF i stała się czynnikiem przekształcenia zarządzania publicznego oraz istotnych zmian w funkcjonowaniu administracji publicznej. Obejmuje ona dwa aspekty. Z jednej strony polega na zwiększeniu autonomii menedżerów publicznych, z drugiej zaś na uczynieniu ich odpowiedzialnymi za skutki podejmowanych decyzji.

Autonomia jest definiowana jako „złagodzenie procedur, ograniczenie kontroli *a priori*, uproszczenie regulaminów dokonane w celu zwiększenia skuteczności działań podejmowanych przez administrację oraz poprawy jakości usług publicznych”³⁰. Zwiększenie swobody menedżerów publicznych nastąpiło poprzez uogólnienie wydatków programu oraz przez zwiększenie możliwości dokonywa-

29 P. Jan, *op. cit.*

30 A. Froment-Meurice, N. Groper, La responsabilité des acteurs de la gestion publique en matière budgétaire, financière et comptable: l'heure du bilan, *Actualité Juridique – Droit Administratif (AJDA)* 2005, s. 714.

nia przeniesień wydatków w obrębie jednego programu. Globalizacja wydatków ustalonych dla danego programu stała się jednym z podstawowych narzędzi rozszerzenia pojęcia rezultatu na wszystkie szczeble zarządzania finansami publicznymi. Kierownicy programów mogą zarządzać zatem programem według swego uznania, decydując o tym, jaki podział wydatków będzie najlepszy do osiągnięcia ustalonych celów³¹. Kierownik programu może zmieniać przeznaczenie wydatków bieżących na wydatki inwestycyjne i odwrotnie. Jedyne ograniczenie wynika z „podlimitu” wydatków osobowych, który jest związany z kolei z tzw. zasadą przenoszalności asymetrycznej wydatków. Umożliwia ona przeznaczanie niewykorzystanych limitów wydatków osobowych na inne tytuły wydatków. Przeniesienia w drugą stronę są zakazane. Zwiększeniu autonomii towarzyszy zmniejszenie kontroli *a priori*, zwłaszcza tych, które dotyczyły respektowania podziału wydatków na tytuły³².

Odpowiedzialność, drugi element responsabilizacji menedżerów publicznych, obejmuje cztery aspekty. Pierwszy z nich to wymiar tradycyjny, który jednak wraz z wdrożeniem ustawy LOLF został zmodyfikowany. Mowa o wymogu działania w granicach prawa i przestrzegania reguł administracyjnych. Zarządzający środkami publicznymi zawsze musieli przestrzegać przepisów, jednak ich odpowiedzialność w stosunku do zasad wykorzystania pieniędzy publicznych ewaluowała. Drugi wymiar odpowiedzialności również istniał przed uchwaleniem ustawy LOLF, choć tak naprawdę jedynie teoretycznie. Po wdrożeniu budżetu zadaniowego został znacznie rozszerzony. Mowa o odpowiedzialności za dobre zarządzanie finansowe, która wynika ze zwiększenia zakresu swobody działania menedżerów oraz zmniejszenia kontroli *a priori*³³. Odpowiedzialność zarządzających ma również dwa zupełnie nowe aspekty: odpowiedzialność za uzyskane rezultaty oraz odpowiedzialność za przedstawienie prawdziwego sprawozdania. Pierwszy nowy wymiar odpowiedzialności, tj. obowiązek uzyskania określonych rezultatów, jest najbardziej nowatorski. Ta odpowiedzialność mierzona jest przede wszystkim w stosunku do osiągniętych wartości docelowych. Cele, mierniki i wartości docelowe są precyzyjnie określone dla każdego programu w rocznych planach rezultatów (PAP). Natomiast informacje o osiągniętych rezultatach są umieszczane w rocznych raportach rezultatów (RAP) i przypominane na potrzeby dyskusji nad kolejnym budżetem w rocznych planach rezultatów (PAP) na następny rok. Drugi nowy wymiar odpowiedzialności, tj. zdanie prawdziwego sprawozdania, dbając o wiarygodność mierników wykorzystywanych do oceny realizacji celów, wynika pośrednio z obowiązku osiągnięcia określonych rezultatów. Jednakże ten obo-

31 M. Bouvier, La LOLF et la nouvelle architecture du budget de l'État, w: Budget de l'État et finances publiques. Cahiers Français 2005, nr 329, s. 12.

32 A. Barilari, la LOLF et la responsabilité des acteurs pour la mise en oeuvre des politiques publiques, (w:) E. Arkwright, C. de Boissieu, J.-H. Lorenzi et J. Samson, Economie politique de la LOLF, Paris 2007, s. 303.

33 *Ibidem*, s. 307–308.

wiązek zasługuje na wyodrębnienie, ponieważ implikuje wykonanie odrębnych działań i może być oceniany niezależnie od osiągnięcia lub nieosiągnięcia wyznaczonych wartości docelowych³⁴. W celu zdania sprawozdania menedżerzy publiczni opracowują roczne raporty rezultatów (RAP).

Ani ustawy, ani rozporządzenia nie przewidują konsekwencji prawnych za realizację lub nieosiągnięcie wartości docelowych określonych w rocznej ustawie finansowej. Jednakże odpowiedzialność nie może być rzeczywista, jeśli nie powoduje żadnych konsekwencji. Istnieją zatem pewne mechanizmy nagradzania i karania. Mianowicie uzyskane przez zarządzających rezultaty mogą mieć wpływ na ich wynagrodzenie i awans zawodowy, zarówno w sposób negatywny, jak i pozytywny. Oczywiście, osiągnięte wyniki nie stanowią jedynych branych pod uwagę czynników uwzględnianych podczas oceny pracowników, jednakże powinny one odgrywać istotną rolę. Nowe ramy zarządzania publicznego wprowadziły nowy cenny element, który warto wykorzystywać, tj. obiektywne informacje do dokonania takiej indywidualnej oceny. Zatem istnienie celów i mierników umożliwia dokonywanie ewaluacji pracowników w oparciu o profesjonalne, precyzyjne i uprzednio znane kryteria³⁵.

7. Zmiany w zakresie kontroli i oceny wykonywania ustaw finansowych

Wraz z wdrożeniem nowego zarządzania publicznego oraz powiązanego z nim budżetu zadaniowego wprowadzono do sektora publicznego nowe metody kontroli wykonywania budżetu, typowe do tej pory jedynie dla zarządzania sektorem prywatnych przedsiębiorstw. Odchodzi się zatem od, niejednokrotnie nadmiernych, kontroli prawidłowości wykonywania budżetu na rzecz zwiększenia kontroli efektywności i skuteczności zarządzania. Zmiany te są ściśle związane z rozszerzeniem odpowiedzialności oraz autonomii menadżerów publicznych³⁶. Istotne modyfikacje zostały dokonane w zakresie wszystkich trzech rodzajów kontroli wykonywania ustaw finansowych (administracyjnej, sądowej i parlamentarnej). Nie mają one tylko charakteru technicznych dostosowań, ale świadczą o dokonaniu głębokich zmian dotyczących pojmowania znaczenia kontroli finansów publicznych.

34 A. Barilari, *Réforme de la gestion publique et responsabilité des acteurs*, Actualité Juridique – Droit Administratif (AJDA) 2005, s. 696.

35 A. Barilari, *La LOLF et la responsabilité...*, s. 321.

36 M. Bouvier, M.–Ch. Esclassan, J.–P. Lassale, *op. cit.*, s. 479–282.

7.1. Kontrola administracyjna wykonywania ustaw finansowych

Wdrożenie budżetu zadaniowego we Francji wpłynęło zarówno na zmiany w uprzednich jak i następczych kontrolach administracyjnych wykonywania ustaw finansowych.

7.1.1. Zmiany w kontrolach administracyjnych *a priori*

W koncepcji tradycyjnej kontroli *a priori* (uprzednie) powinny być wyczerpujące, tzn. sprawdzać prawidłowość wszystkich dokonywanych wydatków. Natomiast nowoczesna koncepcja kontroli opiera się na ocenie ryzyka i kontrolowaniu jedynie obszarów najbardziej zagrożonych wystąpieniem nieprawidłowości. Funkcją kontrolerów finansowych nie jest zatem kontrola prawidłowości dokonywania wydatków, lecz udział w procedurze wykonywania ustawy finansowej w celu zapobiegania powstawania ewentualnych błędów. Tę kontrolę administracyjną *a priori* sprawuje w każdym ministerstwie Urząd Kontroli Budżetowej i Księgowej (fr. *Service du contrôle budgétaire et comptable*). Do jego obowiązków należy zatwierdzanie dokumentów zawierających plany zarządzania każdego ministerstwa na miesiąc przed rozpoczęciem nowego roku budżetowego, wydawanie uprzedniej opinii o propozycji przeniesienia wydatków skutkujących zmniejszeniem wydatków osobowych, ogólny monitoring wykonywania budżetu w celu wykrycia ewentualnych nieprawidłowości oraz uprzednie zatwierdzanie lub wydawanie opinii w kwestiach najistotniejszych wydatków ministerstwa (progi wydatków ustala samo ministerstwo). Należy jednak zauważyć, że liczba uprzednich wiz i opinii jest niewielka.

Do wykonywania kontroli wewnętrznych *a priori* zobowiązani są również księgowi publiczni, którzy realizują nakazy zapłaty wydawane przez dysponentów środków publicznych. Przez lata kontrola ta opierała się na ścisłej zależności hierarchicznej, co wynikało z fundamentalnej zasady rozdzielania funkcji dysponentów i księgowych (fr. *principe de séparation des ordonnateurs et des comptables*). Jednak wraz z wdrożeniem ustawy LOLF nastąpiły w tym zakresie istotne zmiany. Obecnie większe znaczenie odgrywają procedury oraz metody współpracy i partnerstwa między dysponentami środków publicznych a księgowymi niż bezwarunkowe rozdzielanie ich kompetencji. Partnerstwo zakłada ścisły dialog między tymi dwoma organami wykonującymi ustawy finansowe. Świadczy to o zmniejszeniu roli, dotąd niekwestionowanej, zasady prawa francuskiego rozdzielania funkcji dysponentów od księgowych. Zdaniem niektórych specjalistów z dziedziny francuskich finansów publicznych, z powodu informatyzacji procedur wykonywania budżetu oraz specyfiki nowej księgowości ogólnej (metody me-

moriałowej), można już mówić nawet o połączeniu w jedną tych dwóch funkcji. Kwestia ta jest obecnie przedmiotem żywej dyskusji³⁷.

7.1.2. Zmiany w kontrolach administracyjnych *a posteriori*

Wraz z wdrożeniem budżetu zadaniowego we Francji wprowadzono również rodzaje kontroli, wykorzystywane od dawna w sektorze prywatnym, tj. kontrolę zarządzania, ewaluację i audyt. Kontrola zarządzania została wprowadzona okólnikiem międzyministerialnym z 2006 r. Jej celem jest sprawdzenie, czy zaplanowane rezultaty zostały osiągnięte, a także czy nastąpiła poprawa relacji między wykorzystanymi środkami a uzyskanymi rezultatami. Ewaluację i audyt wprowadzono, aby móc oceniać wpływ realizowanych działań na ustalone cele. Głównym narzędziem ewaluacji stała się Całościowa Rewizja Polityki Publicznej.

Kontroli administracyjnej *a posteriori* (następczej) dokonują przede wszystkim kontrolerzy Generalnej Inspekcji Finansów (fr. *Inspection générale des finances*). Początkowo zajmowali się oni jedynie kontrolą rachunków prowadzonych przez księgowych publicznych. Następnie powierzono im nadzór nad wszystkimi organami zewnętrznymi Ministerstwa ds. Finansów, dysponentami drugiego stopnia innych ministerstw, budżetami załącznikowymi, funduszami specjalnymi Skarbu Państwa, w dalszej kolejności nad dysponentami samorządu terytorialnego, aż wreszcie nad wszystkimi instytucjami publicznymi i prywatnymi korzystającymi ze środków publicznych (subwencji, opłat parafiskalnych, gwarancji na uzyskanie pożyczek). Jednakże od dawna Generalna Inspekcja Finansów dokonuje również, na zlecenie Ministerstwa ds. Finansów lub na wspólny wniosek Ministerstwa ds. Finansów i innego ministerstwa, audytu i ewaluacji instytucji, procedur i dziedzin polityki publicznej. Opracowuje również różnego rodzaju ekspertyzy oraz służy radą organom władzy publicznej. Co więcej, tradycyjne funkcje kontroli rachunków publicznych schodzą na dalszy plan, zaś wysiłki Generalnej Inspekcji Finansów koncentrują się na dokonywaniu ekspertyz, ewaluacji i audycie.

Następczą kontrolą administracyjną poszczególnych dziedzin zajmują się także Generalna Inspekcja Administracji (fr. *Inspection générale de l'administration*), Urząd Kontroli Armii (fr. *Contrôle général des armées*), Generalna Inspekcja ds. Spraw Społecznych (fr. *Inspection Générale des affaires sociales*), Generalna Inspekcja ds. Spraw Szkolnictwa Publicznego (fr. *Inspection générale de l'éducation nationale*)³⁸.

37 *Ibidem*, s. 484–290.

38 *Ibidem*, s. 290–492.

7.2. Kontrola sądowa wykonywania ustaw finansowych

Struktura kontroli sądowej finansów publicznych została ukształtowana na zasadzie ścisłego rozdzielenia funkcji dysponentów i księgowych publicznych. Z tego powodu Trybunał Obrachunkowy (fr. *Cour des comptes*) i regionalne izby obrachunkowe (fr. *chambers régionales des comptes*) dokonują oceny rachunków sporządzanych przez księgowych publicznych oraz przez osoby, które nie będąc księgowymi publicznymi, dokonują wydatków ze środków publicznych. Natomiast Trybunał Dyscypliny Budżetowej i Finansowej (fr. *Cour de la discipline budgétaire et financière*) zajmuje się przede wszystkim nieprawidłowościami w działaniach dysponentów środków publicznych oraz – szerzej – wszystkich osób uczestniczących w wykonywaniu ustaw finansowych³⁹. Kompetencje Trybunału Dyscypliny stają się jednak coraz bardziej ograniczone.

Trybunał Obrachunkowy oraz regionalne izby obrachunkowe, poza wykonywaniem powierzonych im funkcji sądowych, dokonują również szerokiej kontroli administracyjnej zarządzania prowadzonego przez dysponentów. Co więcej, kontrole natury administracyjnej stają się głównym obszarem aktywności Trybunału Obrachunkowego oraz regionalnych izb obrachunkowych, zaś kontrola sądowa rachunków schodzi na dalszy plan. Ustawa organiczna LOLF znacznie wzmocniła pozycje Trybunału Obrachunkowego, rozszerzając jego funkcję udzielania pomocy Parlamentowi w kontroli wykonywania ustaw finansowych. Ustawa LOLF powierzyła także Trybunałowi zupełnie nową funkcję, wywodzącą się z sektora prywatnego, a mianowicie coroczną certyfikację rachunków publicznych. Ta zmiana podejścia do roli Trybunału Obrachunkowego została przypieczętowana rewizją Konstytucji z dnia 22 lipca 2008 r., która nie tylko wprowadziła nową kategorię ustaw, tj. ustawy o programowaniu finansów publicznych, ale również rozszerzyła kompetencje Trybunału Obrachunkowego. Zgodnie z pierwszą częścią nowego art. 47–2 francuskiej Konstytucji Trybunał Obrachunkowy udziela pomocy Parlamentowi w kontrolowaniu działań rządu. Wspomaga także Parlament i rząd w kontroli wykonywania ustaw finansowych i w stosowaniu ustaw o finansowaniu ubezpieczeń społecznych oraz w ocenie polityki publicznej. Ponadto, opracowując publiczne raporty, przyczynia się do informowania obywateli.

Wspierając Parlament w kontroli wykonywania ustaw finansowych, Trybunał Obrachunkowy wykonuje zadania zlecone przez przewodniczących komisji ds. finansów Zgromadzenia Narodowego oraz Senatu, prowadzi wszelkie dochodzenia dotyczące zarządzania instytucjami podlegającymi kontroli parlamentu. Trybunał Obrachunkowy jest odpowiedzialny m.in. za sprawdzenie istotności celów poszczególnych programów, ich rezultatów oraz zastosowanych mierników.⁴⁰

39 Jest to instytucja tzw. księgowych faktycznych (fr. *comptables de facto*).

40 P. Jan, *op. cit.*

Opracowuje również raport o wynikach zarządzania budżetowego, który ma na celu analizę dokonanych wydatków w ramach poszczególnych funkcji i programów. W tym raporcie Trybunał Obrachunkowy ocenia opisane wyżej cztery rodzaje odpowiedzialności wynikające z wdrożenia budżetu zadaniowego (tj. odpowiedzialność za działanie zgodne z prawem, za dobre zarządzanie, za uzyskanie określonych rezultatów oraz za zdanie prawdziwego sprawozdania). Najnowszy taki raport, opisujący wyniki za 2009 r. został opublikowany w maju 2010 r.

Zgodnie z drugą częścią art. 47–2 Konstytucji francuskiej „rachunki administracji publicznej są prawidłowe i prawdziwe. Oddają wierny obraz rezultatów zarządzania, majątku i sytuacji finansowej”. W podobnym duchu został napisany art. 27 ustawy organicznej LOLF, zgodnie z którym „rachunki państwa muszą być prawidłowe, prawdziwe i winny wiernie odzwierciedlać obraz jego majątku i sytuacji finansowej”. Aby sprostać tym wymogom, ustawodawca przewidział w ustawie LOLF coroczne poddawanie rachunków państwa procedurze certyfikacji. Jest to kontrola zewnętrzna rachunków publicznych, która polega na opracowywaniu opinii co do zgodności rachunków z przyjętym zbiorem norm księgowych. Sędziowie dokonujący certyfikacji mogą wyrazić cztery rodzaje opinii: certyfikacja bez zastrzeżeń, certyfikacja z zastrzeżeniami, odmowa certyfikacji oraz niemożliwość jej dokonania⁴¹. Wiosną 2010 r. Trybunał Obrachunkowy przystąpił po raz czwarty do certyfikacji rachunków państwa i w maju 2010 r. dokonał certyfikacji rachunków państwa z 2009 r., dołączając 9 zastrzeżeń, w tym osiem istotnych⁴². Jest to rezultat nieco lepszy niż w poprzednim roku.

7.3. Kontrola parlamentarna wykonywania ustaw finansowych

Wśród kontroli wykonywania ustaw finansowych istotne znaczenie ma również kontrola polityczna. Parlament, który uchwalając ustawę budżetową, udziela upoważnień do pobierania dochodów i dokonywania wydatków, musi nadzorować jej wykonanie oraz mieć możliwość wypowiedzenia się na temat definitywnego wykonania budżetu. Przez długi czas uprawnienia kontrolne francuskiego Parlamentu były odsuwane na dalszy plan. Dopiero od kilku lat obserwuje się przywrócenie należnego znaczenia kontroli wykonywanej przez władzę ustawodawczą. Parlament posiada istotne kompetencje zarówno w czasie wykonywania ustawy finansowej, jak i na zakończenie jej wykonywania.

Pierwszym etapem wzmocnienia uprawnień kontrolnych Parlamentu w zakresie wykonywania ustaw finansowych było powołanie w 1999 r. przy Zgromadzeniu Narodowym Komisji Kontroli i Ewaluacji (fr. *Mission d'évaluation et de con-*

41 La certification des comptes, publikacja internetowa z 27 maja 2010 r., www.performance-publique.gouv.fr

42 Certification des comptes de l'État, Exercice 2009, Raport Trybunału Obrachunkowego z maja 2010 r., www.ccomptes.fr

trôle, w skrócie MEC). Korzysta ona z pomocy wyspecjalizowanych ekspertów Trybunału Obrachunkowego. Powołanie Komisji Kontroli i Ewaluacji było zapowiedzią znacznie poważniejszego zwiększenia kompetencji kontrolnych Parlamentu, które nastąpiło wraz z przyjęciem ustawy organicznej LOLF.

Wśród tradycyjnych kompetencji komisji ds. finansów Zgromadzenia Narodowego i Senatu największe znaczenie mają: możliwość dokonywania kontroli dokumentów oraz kontroli na miejscu przez przewodniczących obu komisji, głównych sprawozdawców oraz sprawozdawców specjalnych, prawo otrzymania w rozsądnym terminie wszelkich wyjaśnień i dokumentów, w tym raportów z kontroli wewnętrznych oraz pomoc ze strony Trybunału Obrachunkowego. Ponadto, obie komisje Parlamentu ds. finansów mają stałe prawo do pełnej i zróżnicowanej informacji, która jest warunkiem *sine qua non* skutecznej kontroli⁴³. Z tego powodu komisje obligatoryjnie są informowane o powodach przekroczenia limitów szacunkowych limitów wydatków, o przelewach, przeniesieniach i anulowaniu wydatków dokonanych na mocy dekretów oraz o wszelkich aktach powodujących unieruchomienie środków publicznych. Wreszcie, bardzo ważnym uprawnieniem Parlamentu jest uchwalanie ustawy finansowej zatwierdzającej, gdyż daje ona możliwość corocznej analizy uzyskanych przez rząd rezultatów⁴⁴.

8. Dostosowanie zasad rachunkowości do wymogów budżetu zadaniowego

Przez długi czas rachunkowość państwa opierała się wyłącznie na rachunkowości budżetowej. W celu wdrożenia zasad nowego zarządzania, a zatem i budżetu zadaniowego, konieczne stało się zmodyfikowanie zasad rachunkowości państwa. Postanowienia w tym zakresie zostały zapisane w ustawie organicznej LOLF. Zgłaszano sprzeciw co do nadania tak wysokiej rangi ustawowej postanowieniom dotyczącym księgowości publicznej. Rada Konstytucyjna uznała jednak, że te postanowienia stanowią nieodłączny element wprowadzanych reform i zdecydowała o pozostawieniu ich w ustawie precyzującej postanowienia Konstytucji. Dodajmy, że ordonans organiczny z 1959 r. nie zawierał postanowień w tym zakresie. Reforma księgowości wprowadzona przez ustawę organiczną LOLF miała trzy zasadnicze cele: poprawę jakości informacji finansowych przeznaczonych dla Parlamentu, udostępnienie kierownikom programów precyzyjnych informacji niezbędnych do pilotażu programów oraz mierzenia rezultatów, a także zagwarantowanie jasności i przejrzystości zarządzania finansami publicznymi⁴⁵.

43 C. Waline, P. Desrousseaux, B. Pellé, *Contrôle et évaluation des finance publiques*, Paris 2009, s. 73.

44 M. Bouvier, M.–Ch. Esclassan, J.–P. Lassale, *op. cit.*, s. 526–534.

45 V. Dussart, *Finances publiques*, Orlean 2010, s. 98.

Art. 27 ustawy organicznej LOLF wprowadził trzy rodzaje księgowości publicznej: księgowość budżetową wpływów i wydatków, księgowość ogólną całości operacji oraz księgowość analizy kosztów różnych działań podjętych w celu realizacji programów. Księgowość budżetowa, nazywana inaczej metodą kasową, opisuje wydatki budżetowe w momencie dokonania ich zapłaty oraz dochody w momencie, w którym są one pobierane. Istnienie księgowości budżetowej, równoległe obok księgowości ogólnej (metody memoriałowej), jest wynikiem kompromisu wypracowanego podczas uchwalania ustawy organicznej LOLF. Taki wybór, zdaniem niektórych autorów, skutkuje jednak jedynie skomplikowaniem struktury księgowej państwa, gdyż stosuje się dodatkowe normy księgowe, inne niż w przypadku księgowości ogólnej⁴⁶.

Księgowość ogólna (metoda memoriałowa) umożliwia stworzenie wiarygodnego i pełnego opisu sytuacji majątkowej oraz finansowej państwa, tj. całości tego, co państwo posiada (nieruchomości, długi) oraz tego, co jest dłużne (pożyczki, dług publiczny)⁴⁷. Metoda memoriałowa została pomyślana jako narzędzie kontroli zarządzania oraz osiągniętych rezultatów⁴⁸. Opiera się ona na zasadzie kształtowania praw i obowiązków, co oznacza, że pod uwagę brany jest tytuł wykonania operacji, niezależnie od daty zapłaty lub pobrania. W tym sensie księgowość stosowana w sektorze publicznym niczym nie różni się od tej stosowanej w przedsiębiorstwach, z wyjątkiem różnic wynikających ze specyfiki funkcjonowania państwa (art. 30 ustawy LOLF).

Trzeci rodzaj księgowości publicznej, tj. księgowość analizy kosztów, ma na celu usprawnienie zarządzania publicznego poprzez umożliwienie zmierzenia kosztu każdej realizowanej dziedziny polityki publicznej, analizę rezultatów, dopasowanie prognoz, zidentyfikowanie narzędzi niezbędnych do mierzenia rezultatów oraz uzasadniania wydatków. Analiza kosztów odbywa się na podstawie informacji dostarczonych przez księgowość ogólną. Są one następnie analizowane przez specjalistów z zakresu kontroli zarządzania finansowego w celu ustalenia kosztów realizacji polityki publicznej, kosztów funkcjonowania struktur państwowych, kosztów działalności państwa całego lub realizowanych przez nie projektów⁴⁹.

9. System informatyczny wspomagający obsługę budżetu państwa w układzie zadaniowym

Wsparcie księgowości publicznej przez systemy informatyczne jest bardzo istotne ze względu na różnorodność operacji finansowych dokonywanych przez organy administracji publicznej. Systemy informatyczne zarządzania administra-

46 F. Adam, O. Ferrand, R. Rioux, *Finances publiques*, Paris 2007, s. 141–142.

47 X. Inglebert, *Manager avec la LOLF. Pratiques...*, s. 46.

48 M. Bouvier, *La LOLF et la nouvelle architecture...*, s. 12.

49 V. Dussart, *op. cit.*, s. 100.

cją były już rozwijane na początku lat sześćdziesiątych ubiegłego stulecia, stopniowo przybierając coraz to ambitniejsze formy. Na potrzeby wdrożenia ustawy LOLF opracowano zaawansowany program o nazwie ACCORD (fr. *Application coordonnée de comptabilisation, d'ordonnancement et de règlement de la dépense*). Celem tego systemu było połączenie w ramach jednej wspólnej aplikacji operacji wszystkich podmiotów dokonujących wydatków na szczeblu centralnym (menedżerów, dysponentów, kontrolerów finansowych i księgowych). Program ten był opracowany zarówno na potrzeby księgowości budżetowej, księgowości ogólnej, jak i księgowości analizy kosztów. Wdrożenie systemu ACCORD w poszczególnych ministerstwach odbywało się stopniowo. System ACCORD 1 został wdrożony w dwunastu ministerstwach między czerwcem 2001 r. a grudniem 2003 r. Następnie aplikacja ACCORD 2 została wdrożona w trzech ministerstwach wiosną 2004 r.⁵⁰ System ten okazał się jednak zbyt kosztowny. Z tego powodu w 2004 r. rozpoczęto prace nad nowym programem („Palier 2006”), który wdrożono w piętnastu ministerstwach z dniem 1 stycznia 2006 r. Program „Palier 2006” jest wspólną dla wszystkich ministerstw wersją wprowadzającą w życie główne postanowienia ustawy LOLF. Jednak projekt ten także nie spełnił wszystkich oczekiwań. Z tego powodu rozpoczęto prace nad nowym, docelowym systemem informacji finansowej, o nazwie CHORUS, który ma zastąpić system „Palier 2006”. Celem tego programu jest zarządzanie wydatkami, dochodami niepodatkowymi oraz księgowością państwa zgodnie z zasadami wprowadzonymi przez ustawę LOLF. Projekt CHORUS ma docelowo obejmować wszystkie instytucje centralne, w tym podmioty zdekoncentrowane. Jest on wdrażany stopniowo, począwszy od 2009 r.⁵¹ Prace nad wdrożeniem projektu CHORUS mają ostatecznie zakończyć się w latach 2011–2012⁵².

10. Bilans funkcjonowania budżetu zadaniowego we Francji oraz perspektywy na przyszłość

Wraz z uchwaleniem ustawy LOLF oraz ustawy o programowaniu finansów publicznych został wdrożony we Francji budżet zadaniowy w sposób znacznie bardziej udany, niż miało to miejsce w przypadku wysiłków podejmowanych w ramach „Racjonalizacji wyborów budżetowych” (fr. *Rationalisation des choix budgétaires, RCB*) w latach siedemdziesiątych ubiegłego stulecia. Wprowadzenie planowania wieloletniego, jako elementu budżetu zadaniowego, było w znacznym stopniu ułatwione przez prace przeprowadzone w ramach Całościowej Rewizji Polityki Publicznej, zakrojonych na znacznie szerszą skalę niż analogiczne pra-

50 E. Oliva, *Finances publiques*, Paris 2008, s. 262.

51 J.-L. Albert, L. Saïd, *Finances publiques*, Paris 2009, s. 406–408.

52 X. Inglebert, *Manager avec la LOLF. Pratiques...*, s. 13.

ce przeprowadzone w ramach RCB. Nie ulega wątpliwości, że postępy uczynione w zakresie budżetu zadaniowego we Francji są istotne. Warto podkreślić, że doświadczenie zdobywane przez administrację francuską podczas stopniowego wdrażania budżetu zadaniowego umożliwiło doskonalenie jego funkcjonowania. Zarządzający programami wiedzą lepiej, jak uczynić użytek z przyznanej im swobody dysponowania ogólnymi limitami wydatków. Co więcej, struktura budżetowa ewaluowała, liczba funkcji oraz programów została stopniowo zmniejszana. Wreszcie cele i mierniki rezultatu z czasem zostały coraz bardziej doprecyzowane.

Wysiłki te muszą być jednak kontynuowane, aby o francuskich finansach publicznych można było mówić jako o w pełni nowoczesnych i aby możliwe było uzdrowienie sytuacji finansowej Francji, która uległa znacznemu pogorszeniu na skutek ogólnoswiatowego kryzysu. By osiągnąć ten cel należy dokonać zmian w dwóch kwestiach. Po pierwsze, niejednokrotnie podkreślano już we francuskiej doktrynie potrzebę konsolidacji finansów wszystkich trzech sektorów (państwo, samorząd terytorialny oraz sektor ubezpieczeń społecznych), tak jak ma to miejsce w Wielkiej Brytanii. Należy podkreślić, że są już pierwsze sukcesy w tej dziedzinie, o czym świadczy „kierunkowa debata budżetowa”, od jakiegoś czasu nazywana „debatą o kierunkach finansów publicznych” (zmiana nazwy ma na celu podkreślenie faktu, że debata obejmuje całość finansów publicznych). Ważnym krokiem w tym kierunku jest również objęcie planowaniem wieloletnim w ustawie o programowaniu nie tylko wydatków przeznaczonych na finansowanie państwa, ale również ubezpieczeń społecznych, samorządu terytorialnego oraz Unii Europejskiej. Po drugie, postuluje się, by planowaniem wieloletnim objąć nie tylko wydatki, ale również stronę dochodową, a zatem, aby wprowadzić do ustawy o programowaniu finansów publicznych, obok limitów wydatków, także prognozy dochodów. Doświadczenie Wielkiej Brytanii pokazało, że konsolidacja całości finansów publicznych oraz objęcie planowaniem wieloletnim zarówno strony dochodowej, jak i wydatkowej umożliwiają efektywniejsze zarządzanie finansami publicznymi. Wskazane wyżej pierwsze sukcesy w tych dwóch dziedzinach świadczą o tym, że Francja jest na dobrej drodze do przywrócenia równowagi budżetowej.

Rozdział IV

WNIOSKI DLA POLSKI PŁYNĄCE Z DOŚWIADCZEŃ FRANCUSKICH WE WDRAŻANIU BUDŻETU ZADANIOWEGO

EUGENIUSZ RUŚKOWSKI

1. Wprowadzenie

Dobrze się stało, że szanse i zagrożenia reformy budżetu zadaniowego w Polsce poddano kilka lat temu m. in. analizie SWOT¹ (z ang. *Strengths and Weaknesses, Opportunities and Threats* – mocne i słabe strony, możliwości i zagrożenia)². Korzystając z idei tej metody, posłużymy się nią przy ocenie mechanizmów przeprowadzenia reform budżetu zadaniowego i zadaniowego wieloletniego planowania finansowego we Francji. Z konieczności nie będzie to pełna ocena lecz raczej przykładowe zwrócenie uwagi na sprawy istotne, charakterystyczne, a jednocześnie specyficzne dla tej reformy. Można bowiem generalnie uznać, że reforma budżetu zadaniowego we Francji powiodła się, o czym świadczy rokrocznie uchwalany budżet zadaniowy państwa, który od dnia 1 stycznia 2006 r. zastąpił budżet tradycyjny oraz wieloletni, zadaniowy plan finansowy na lata 2009–2011. Powszechnie twierdzi się jednak, że reforma budżetu zadaniowego we Francji nie została jeszcze zakończona, gdyż stoi przed nią dalsze doskonalenie budżetu zadaniowego oraz nowe zadania i problemy do rozwiązania³. Kwestiom tym został poświęcony kolejny podrozdział wniosków.

1 Por. A. Koźmiński, Zarządzanie w warunkach niepewności, Warszawa 2004, s. 36 i nast.

2 Zob. M. Postuła, P. Perczyński (red.), Wdrażanie budżetu zadaniowego w administracji publicznej, Warszawa 2008, s. 10 i nast.

3 W trakcie seminarium naukowego dotyczącego przedmiotowego projektu badawczego, które odbyło się na Wydziale Prawa UwB w dniu 25 października 2010 r. – prof. M.–Ch. Esclassan z Uniwersytetu Paryż 1 stwierdziła, że reforma budżetu zadaniowego we Francji w chwili obecnej przypomina pływaka, który postanowił przepłynąć rzekę i w chwili obecnej pokonał dopiero połowę dystansu.

Polska jest dopiero w trakcie przygotowywania budżetu zadaniowego. Ma on wejść w życie od dnia 1 stycznia 2013 r. – na jego ostateczne przygotowanie i rozstrzygającą debatę sejmową zostało już więc niewiele czasu. Warto więc w tych warunkach ponownie przeanalizować niektóre problemy, które okazały się decydujące (lub istotne) dla reformy francuskiego budżetu zadaniowego, w odniesieniu do polskiej reformy. Kwestiom tym został poświęcony odrębny podrozdział (podrozdział 3).

Doceniając ogrom prac, jaki włożono w Polsce w organizacyjne i techniczne przygotowanie budżetu zadaniowego⁴, spełnienie dodatkowych warunków zewnętrznych jego wprowadzenia może okazać się decydujące dla powodzenia całej reformy. Propozycjom w tym zakresie zostanie poświęcona ostatnia część wniosków.

2. Charakterystyczne cechy reformy budżetu zadaniowego we Francji

W związku z zakończeniem przed kilkoma laty procesu wprowadzania budżetu zadaniowego we Francji oraz doskonaleniem tej reformy w kolejnych latach można przykładowo sformułować pewne jej cechy charakterystyczne, istotne także dla innych państw, próbujących taką reformę realizować.

1. Jest to reforma bardzo trudna. Określa się ją na różne sposoby: jako zerwanie z wydatkowaniem pieniędzy publicznych, a przejście na zarządzanie nimi, jako sposób efektywnego wykorzystania środków publicznych, jako sposób zarządzania przez cele itp. Jednym z jej rezultatów ma być pełna społeczna kontrola i przejrzystość wydatkowania pieniędzy publicznych. Jest to więc reforma wiążąca się ze zmianą sposobu rządzenia i myślenia władzy oraz zmianą świadomości społeczeństwa. Ze swej istoty musi ona więc trwać bardzo długo, czemu będą poświęcone odrębne uwagi. Wymaga przy tym odwagi i determinacji rządzących. Musi w swej istocie zakładać ciągłe doskonalenie rozwiązań, eksperymenty, pozytywną weryfikację rezultatów, a więc odpowiednie przekształcenia organów decyzyjnych, kontrolnych i sądowych. Zakłada tym samym przeznaczenie odpowiednich środków kadrowych, finansowych oraz technicznych na jej realizację. Musi ją przeprowadzać i być w nią zaangażowana całość organów państwa. Takiej reformy nie da się więc przeprowadzić „przy okazji” i „na cudzy koszt”. Te ogólne uwagi będą może lepiej zrozumiałe przy uwzględnieniu pozostałych cech charakterystycznych tej reformy, które wymieniamy niżej.

2. W rzeczywistości jest to reforma funkcjonowania państwa i całych finansów publicznych, której budżet zadaniowy jest ważnym elementem.

⁴ Przedstawiono je w pracy: M. Postuła, P. Perczyński (ed.), *Performance Budget in Poland*, Warsaw 2010.

Z reformy budżetu zadaniowego wynikają bowiem konsekwencje ustrojowe i społeczne (konieczność reformy kompetencji organów państwowych, powoływania i przekształcania organów publicznych, redukcji zatrudnienia w sektorze publicznym, zmiany w systemie ubezpieczeń społecznych, w systemie podatkowym itp.). Wszystko po to, aby „wydawać mniej, ale lepiej środki publiczne”. Jest to możliwe tylko pod warunkiem, że równoległe zmienia się całe państwo i społeczeństwo. Jeśli bowiem reforma budżetu zadaniowego zostanie pozostawiona sama sobie, wówczas wszelkie postulaty z niej wynikające, a dotyczące istotnych kwestii w funkcjonowaniu państwa i społeczeństwa, muszą obrócić się przeciw tej reformie.

3. Reforma budżetu zadaniowego we Francji została przeprowadzona przy dominującej roli Parlamentu. W 2000 r. przeprowadzono z inicjatywy Zgromadzenia Narodowego ogólnonarodową debatę, dotyczącą zmiany modelu funkcjonowania państwa, której ważnym elementem miało być wprowadzenie budżetowania zadaniowego. Doprowadziła ona do pełnej jedności poglądów, w zwykłe skłóconym, Zgromadzeniu Narodowym. LOLF uchwalono niemal jednomyślnie i tym samym francuski Parlament stał się głównym nośnikiem i koordynatorem przedmiotowych reform, wyznaczającym zadania administracji centralnej⁵. Logiczne wydaje się w tym układzie, że – zgodnie z LOLF – od 2006 r. zastąpiono budżet tradycyjny budżetem zadaniowym. Po zmianach Konstytucji w 2008 r. uchwalono ustawę o programowaniu finansów publicznych na lata 2009–2012. Reżyserem i autorem tych zmian był oczywiście Parlament, a nie ubiegająca się o jego względy administracja centralna. Równie ważną sprawą – poza inicjatywą i przygotowaniem aktów normatywnych w powyższym zakresie – była także rola Zgromadzenia Narodowego i Senatu w ich wdrożeniu. Dlatego uważa się, że Parlament stał się głównym wsparciem dla reformy i gwarancją spójnej z duchem ustawy oceny sytuacji jej wdrażania⁶.

4. Reforma bardzo długa, a jednocześnie prowadzona dynamicznie i z wielką konsekwencją. W ponaddziesięcioletnim okresie wprowadzania budżetu zadaniowego we Francji można zauważyć pełną determinację władz państwowych, które – mimo zmieniających się opcji politycznych – dążyły do powodzenia reformy. Najpierw bowiem doprowadzono do pełnej realizacji LOLF, w ramach której od dnia 1 stycznia 2006 r. budżet zadaniowy zastąpił budżet tradycyjny. Potem, z inicjatywy Prezydenta Republiki, podsumowano tę reformę i nadano jej nowy, jeszcze szerszy i bardziej radykalny kształt w ramach Całościowej Rewizji Polityki Publicznej (CRPP), następnie uchwalono trzyletni plan finansowy na lata 2009–2011 w ramach ustawy o programowaniu finansów

5 Zob. opracowania w „Revue Française de Finances Publiques” z 2007 r., nr 97 – La LOLF et la V République.

6 Por. A. Barilari, M. Bouvier, *op. cit.*, s. 62–63.

publicznych. Plan ten obejmuje wydatki w układzie zadaniowym zarówno państwa, jak i ubezpieczeń społecznych oraz samorządu terytorialnego. Na posiedzeniu Rady Unowocześniania Polityk Publicznych (organu działającego w ramach CRPP), odbytym w dniu 30 czerwca 2010 r., zajęto się kwestiami poprawy jakości usług oraz rozszerzenia zakresu reform finansowych poprzez objęcie nimi organów ubezpieczeń społecznych, szpitali oraz państwowych osób prawnych. Z kolei Rada Modernizacji Polityki Publicznej (inny organ działający w ramach CRPP) na posiedzeniu w tym samym dniu zdecydowała o utworzeniu Szkoły Unowocześniania Państwa, kształcącej kierowników programów i realizującej międzyministerialny program w zakresie realizacji reform. Są to najlepsze dowody, że reforma państwa i finansów publicznych, której ważnym elementem jest reforma budżetu zadaniowego, wcale się we Francji nie zakończyła, lecz nabiera nowego tempa. Kolejnym celem reformy jest osiągnięcie równowagi finansowej państwa oraz objęcie wieloletnim planowaniem finansowym także prognozy dochodów publicznych.

5. Jest to reforma elastyczna, nastawiona na stałą weryfikację i otwarte podejście do tradycyjnych rozwiązań i instytucji budżetowych. Wynika z niej, że wprowadzony we Francji budżet zadaniowy – używając pojęć i klasyfikacji OECD⁷ – nie jest i nie może być w całości budżetem efektywnościowym (*ang. Performance Budgeting*), lecz po części musi być traktowany jako budżet zadaniowy informujący o efektywności (*ang. Performance-Informed Budgeting*). Nie może bowiem w każdej sytuacji i w jednakowym stopniu służyć jako automatyczna podstawa alokacji środków na zadania publiczne. Niemniej uznano, że wszystkie zadania publiczne powinny być objęte miernikami, a ich realizacja powinna podlegać stosownym pomiarom. Stąd problem doboru i ewolucji wskaźników i mierników jest problemem ciągle aktualnym, natomiast francuskie osiągnięcia w tym zakresie są znaczące (zob. rozdz. 3 pkt 2).

Istotne są także rewizje tradycyjnego podejścia do zasad i instytucji budżetowych. Dotychczas przedstawiano budżet jako płaszczyznę walki politycznej między parlamentem i rządem. Wskutek nowego podejścia do podziału kompetencji finansowych okazało się, że zarówno Rząd (czy generalnie – władza wykonawcza), jak i Parlament we Francji czują się usatysfakcjonowane wynikami reformy i każda z tych władz może wskazać na zwiększenie swoich uprawnień (poprawę swojej pozycji). Należy odnotować także zmianę w podejściu do wydatków sztywnych (debata o wszystkich wydatkach budżetowych), uelastycznienie zasady roczności budżetu, zbliżenie – tradycyjnie rozdzielanych wcześniej – płatnika i dysponenta środków publicznych. Ważne są także nowe tendencje do obejmowa-

7 Zob. np. M. Postuła, P. Perczyński (red.), *Budżet zadaniowy w administracji publicznych*, wyd. II, Warszawa 2010, s. 10 i nast.

nia wieloletnimi planami finansowymi całości finansów publicznych, a nie tylko finansów państwa oraz rozciąganie tych planów także na prognozy dochodów.

6. Reforma budżetu zadaniowego stwarza warunki do racjonalizacji wydatków publicznych (finansów publicznych), ale nie gwarantuje ich automatycznego osiągnięcia w krótkim czasie. Oczywiście wydaje się, że przeprowadzanie tak trudnej i skomplikowanej reformy ma tylko wówczas sens, jeśli przynajmniej w średnim okresie, a tym bardziej na dłuższą metę, odbije się pozytywnie na finansach publicznych. Należy tu jednak uczynić zastrzeżenie teoretyczne – nie można wykluczyć bowiem sytuacji, że dający informacje o efektywności i stopniu wykonania zadań publicznych budżet zadaniowy może być niewystarczającą podstawą do podejmowania ostatecznych decyzji przez rządzących, zwłaszcza w krótkim czasie. Druga nietypowa sytuacja wiąże się z negatywnym wpływem kryzysu finansów publicznych na finanse krajowe w państwach, które w tym samym czasie wprowadzają nowe rozwiązania. Obydwa te czynniki zdają się mieć negatywny wpływ na stan francuskich finansów publicznych. Mimo bowiem generalnego powodzenia reformy budżetu zadaniowego oraz uchwalenia pierwszego, zadaniowego wieloletniego planu finansowego stan francuskich finansów publicznych, mierzony poziomem deficytu publicznego i długu publicznego, nie tylko nie poprawia się ale niemal z roku na rok **ulega pogorszeniu**⁸.

3. Reforma budżetu zadaniowego w Polsce na tle doświadczeń francuskich

Przy przeprowadzaniu wszelkich reform ważna jest dyscyplina czasowa, określana czasami jako utrzymanie dynamiki procesu reformy. Z całą pewnością tę dynamikę zachowuje reforma wprowadzania budżetu zadaniowego w Polsce⁹. Rozpoczęto ją bowiem w 2006 r. w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów¹⁰, kontynuując od 2008 r. w Ministerstwie Finansów. Harmonogram reformy budżetowania zadaniowego wydaje się ambitny, kompletny i kończą go zadania przewidziane na rok 2015 (sporządzenie raportu dotyczącego oceny wpływu budżetu zadaniowego na finanse publiczne oraz rozliczenie projektów, realizowanych w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego)¹¹. Najważniejszym elementem jest tu opracowanie w 2012 r. projektu budżetu zadaniowego na 2013 r., który ma zostać uchwalony w formie ustawy i obowiązywać od dnia 1 stycznia 2013 r. W zakresie

8 W latach 2006–2010 deficyt publiczny Francji wynosił kolejno: 2,3%; 2,7%; 3,3%; 7,5% oraz 8% PKB (na 2010 r. wg prognozy Komisji Europejskiej), natomiast dług publiczny odpowiednio: 63,7%; 63,8%; 67,5%; 78,1% oraz 83,6% PKB (na 2010 r. wg prognozy Komisji Europejskiej).

9 Kładzie się na to nacisk w opracowaniu: M. Postuła, P. Perczyński (red.), *Budżet zadaniowy w administracji...*, s. 10 i nast.

10 Zob. T. Lubińska (red.), *Budżet zadaniowy w Polsce. Reorientacja z wydatkowania na zarządzanie pieniędzmi publicznymi*, Warszawa 2007.

11 Por. M. Postuła, P. Perczyński (red.), *Budżet zadaniowy w administracji...*, s. 177 i nast.

technicznego przygotowania i harmonogramu reformy budżetu zadaniowego **pol-
skie doświadczenia i plany w tym zakresie wyraźnie nawiązują więc do wz-
orów francuskich**. Pojawiające się czasami w literaturze przedmiotu i publicystyce
obawy, że zbyt długo czeka się w Polsce na ustawowe wprowadzenie budżetu za-
daniowego, wydają się być więc przesadzone. Logika i dotychczasowe doświad-
czenia podpowiadają bowiem, że reforma budżetu zadaniowego powinna być jak
najstaranniej przygotowana, a czas zużyty w tym celu nie jest czasem straconym,
lecz ma dobrze służyć reformie. Zgodzić się bowiem należy ze stwierdzeniem jej
twórców, że do głównych wad, barier i niedoskonałości omawianej reformy zali-
czyć można „słabą przyswajalność do tradycyjnych rozwiązań budżetowych i tym
samym, konieczność radykalnych i skomplikowanych zmian i dopasowań, które
– przy braku dostatecznej na tym etapie reform wiedzy – mogą doprowadzić do
pewnych zakłóceń w systemie finansów państwa”¹².

Prace nad polskim budżetem zadaniowym w chwili obecnej wydają się wy-
jątkowo zaawansowane pod względem technicznym. Z punktu widzenia przygo-
towania projektu dokumentu budżetu zadaniowego, **pol-
ski budżet zadaniowy na
2011 r. jest technicznie o wiele bardziej kompletny i zaawansowany niż odp-
owiedni dokument budżetu zadaniowego we Francji na 2004 r.**

Prace nad reformą budżetu zadaniowego w Polsce rozpoczęto w pierw-
szej połowie 2006 r., kiedy to powołano w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów
Departament Budżetu Zadaniowego. Jego celem było opracowanie metodyki
i wdrożenie budżetu zadaniowego¹³. Na początku 2008 r. przedmiotowe zadanie
i struktury organizacyjne zostały przeniesione do Ministerstwa Finansów; obecnie
koncentrują się w Departamencie Reformy Finansów Publicznych. W drugiej po-
łowie 2009 r., ustawą p.w.u.f.p., powołano w Ministerstwie Finansów stanowisko
Koordynatora Krajowego Budżetu Zadaniowego¹⁴, czyniąc go odpowiedzialnym
za wdrażanie planowania w układzie zadaniowym we właściwych jednostkach
sektora finansów publicznych oraz opracowywanie planu finansowego w ukła-
dzie zadaniowym. O ile to ostatnie posunięcie spotyka się niemal z powszech-
ną aprobatą, o tyle przeniesienie spraw budżetowania zadaniowego z Kancelarii
Prezesa Rady Ministrów do Ministerstwa Finansów wzbudza pewne kontrower-
sje¹⁵, zwłaszcza w sytuacji relatywnie słabej pozycji polskiego Ministra Finansów
w strukturze organów państwa¹⁶.

12 M. Postuła, P. Perczyński (red.), *Budżet zadaniowy w administracji...*, s. 33.

13 Zob. T. Lubińska (red.), *op. cit.*, s. 10.

14 Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157, poz. 1241).

15 Por. J. Stankiewicz, (w:) *System prawa finansowego*. T. 2, *Prawo finansowe sektora finansów publicznych*, pod red. E. Ruśkowskiego, Warszawa 2010, s. 304.

16 Do takich wniosków doszli M. Hallerberg i J. von Hagen, *Organizacja procesu budżetowego w Polsce. Reguły budżetowe a stabilność fiskalna i gospodarcza, Sprawne Państwo, Program Ernst&Young, Warszawa 2006*.

Generalnie można stwierdzić, że wyżej powołane struktury administracyjne wykonały ogromną pracę w zakresie przygotowania i doskonalenia metodologii budżetowania zadaniowego oraz opracowania pierwszych planów, uzasadnień i sprawozdań w ujęciu zadaniowym. Rodzaje i etapy tych osiągnięć zostały prawidłowo odnotowane i udokumentowane w publikacjach książkowych¹⁷. Aby jednak oddać ogrom tych prac, można stwierdzić, że o ile w pracach nad budżetem zadaniowym w latach 2006–2007 brało udział kilkuset urzędników i specjalistów, o tyle w latach 2008–2009 wymienia się kilka tysięcy osób bezpośrednio zaangażowanych w to przedsięwzięcie. W latach 2008–2009 przeszkolono dla potrzeb budżetu zadaniowego ok. 4000 urzędników¹⁸. Poza kontynuacją tych wysiłków w 2010 r. zorganizowano także szereg konferencji międzynarodowych, w tym odrębną konferencję polsko–francuską¹⁹. Dane te świadczą o tym, że **polaska administracja centralna została szeroko zaangażowana w reformę budżetu zadaniowego, ma poważne dokonania w tym zakresie, co jest w pełni porównywalne z rolą administracji centralnej w innych krajach, wprowadzających reformę budżetu zadaniowego, w szczególności z administracją francuską.**

Między polską reformą budżetu zadaniowego a wyżej przedstawioną koncepcją francuską tej reformy istnieją jednak podstawowe różnice, które niżej zostaną ogólnie omówione.

1. Polityczne wsparcie reformy budżetu zadaniowego w Polsce w zasadzie nie istnieje. Generalnie można stwierdzić, że **organy ustawodawcze angażują się w Polsce w minimalnym zakresie w reformę budżetu zadaniowego.** Zaangażowanie to sprowadza się głównie do uchwalenia przygotowanych przez Radę Ministrów projektów ustaw²⁰, przy tradycyjnym podziale na większość rządzącą i opozycję. Nie towarzyszą tym pracom nadzwyczajne debaty ani nawet ekspertyzy. Można więc stwierdzić, że polski Parlament podchodzi do reformy budżetu zadaniowego z takim samym zaangażowaniem, jak do wielu innych zadań i przedsięwzięć administracji centralnej. Nie oponuje on wobec reformy budżetu zadaniowego, nie jest jednak także niezależnym ośrodkiem wsparcia czy koordynacji tej reformy²¹.

17 Zob. T. Lubińska (red.), *op. cit.*, s. 9 i nast.; M. Postuła, P. Perczyński (red.), *Budżet zadaniowy w administracji...*, s. 173 i nast.; M. Postuła, P. Perczyński (red.), *Wdrażanie...*, s. 7 i nast.; M. Postuła, P. Perczyński (red.), *Performance Budget in Poland*, Warsaw 2010, s. 27 i nast.

18 We Francji w 2005 r. dla potrzeb budżetu zadaniowego przeszkolono ponad 20 tys. osób.

19 Konferencja odbyła się w dniach 8 i 9 marca 2010 r., a jej organizatorami byli: Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Ministerstwo Finansów, FONDAPIF oraz Université Paris I Panthéon–Sorbonne.

20 Chodzi tu o niektóre przepisy ustawy z dnia 8 grudnia 2006 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 249, poz. 1832), ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.) oraz ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157, poz. 1241).

21 Zob. E. Ruśkowski, *Dyskusyjne elementy koncepcji budżetu zadaniowego w Polsce w świetle doświadczeń francuskich*, (w:) *System finansów publicznych. Prawo finansowe wobec wyzwania XXI wieku*, pod red. A. Dobaczewskiej, E. Juchniczy i T. Sowińskiego, Warszawa 2010, s. 126.

Podobne wrażenie można odnieść także w zakresie politycznego wsparcia reformy budżetu zadaniowego w administracji centralnej. Tu sprawa sprowadza się do służbowej odpowiedzialności Dyrektora Departamentu Reformy Finansów Publicznych w Ministerstwie Finansów (oraz podległego mu zawodowo Krajowego Koordynatora Budżetu Zadaniowego). Politycznej odpowiedzialność określonego wiceministra finansów można byłoby pośrednio dopatrywać się w fakcie nadzoru nad przedmiotowym Departamentem; wyraźnie przypisanych zadań w zakresie budżetu zadaniowego żaden wiceminister finansów jednak nie posiada.

2. Stosunkowo niewielkie zainteresowanie Parlamentu budżetem zadaniowym wiąże się w Polsce z **ograniczonym zakresem tej reformy, która sprowadzana jest często do technicznej reformy planowania budżetowego**. Nie jest więc ona powiązana bezpośrednio z całościową reformą finansów publicznych, a tym bardziej – jak to się dzieje we Francji – z funkcjonowaniem państwa. Niejako więc z założenia reformy finansów publicznych i instytucji państwowych mają mieć odpowiednie odbicie w budżecie zadaniowym, a nie kalkulacje związane z tym budżetem być elementem reformy finansów publicznych i państwa. Obydwa elementy w Polsce działają więc niezależnie, tym bardziej że nie ma do tej pory – poza kilkoma dokumentami o charakterze strategii i planów²² – wyraźnej koncepcji reformy finansów publicznych czy modernizacji państwa. Pod tym względem, **filozofia reformy budżetu zadaniowego w Polsce jest zupełnie inna niż filozofia reformy budżetu zadaniowego we Francji**.

3. Z tych właśnie względów reforma budżetu zadaniowego w Polsce **wzbudza niewielkie zainteresowanie nauki oraz publicystyki, spełniających tym samym twórczą i edukacyjną rolę w tym przedmiocie w bardzo ograniczonym zakresie**. Nic więc dziwnego, że w Polsce można dzisiaj spotkać osoby na kierowniczych stanowiskach w instytucjach publicznych, które nie mają elementarnej wiedzy w zakresie budżetu zadaniowego. Często bowiem uznaje się, że jest to co najwyższej wiedza, którą muszą posiadać księgowi.

4. Na odmienność polskiej koncepcji reformy budżetu zadaniowego, w stosunku do wcześniej przedstawionej koncepcji francuskiej, wpływa także stosunek obu reform do wieloletniego planowania finansowego. We Francji roczne budżety zadaniowe (od 2006 r.) dały podstawę do uchwalenia – w drodze ustawy – wieloletniego planu finansowego na lata 2009–2011. W Polsce Wieloletni Plan Finansowy Państwa został uchwalony przez Radę Ministrów w połowie 2010 r. na lata 2010–2013. O ile więc we Francji roczny budżet zadaniowy był punktem wyjścia do uchwalenia wieloletniego planu finansowego, z zadaniowym podziałem

22 Można tu wymienić przykładowo: Plan Rozwoju i Konsolidacji Finansów 2010–2011; Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2011–2014; Wieloletni Plan Finansowy Państwa 2010–2013.

wydatków, o tyle w Polsce taki plan wieloletni powstał przed ostatecznym opracowaniem budżetu zadaniowego²³. Można więc zadać retoryczne pytanie, czy potrzebne jest ostateczne opracowanie i uchwalenie przez Sejm rocznego budżetu zadaniowego, jeśli wydatki na okres wieloletni w układzie zadaniowym i tak już można planować?²⁴

5. **Podstawowa różnica** między polską a francuską koncepcją budżetu zadaniowego **sprowadza się jednak** nie tyle do kwestii jego przygotowania i kształtu, co **do jego wprowadzenia i skutków dla finansów publicznych**. W trakcie reformy budżetu zadaniowego we Francji, po okresie eksperymentów przeprowadzanych w latach 2002–2005, od dnia 1 stycznia 2006 r. zastąpiono budżet tradycyjny budżetem zadaniowym. Można to nazwać „twardą” koncepcją budżetu zadaniowego²⁵. W Polsce przyjęto w tym zakresie koncepcję ustawowego uchwalenia budżetu zadaniowego (układu zadaniowego) obok ustawowego uchwalenia budżetu w tradycyjnym kształcie. Przez pewien czas (nie wiadomo jeszcze jaki) będą więc istniały w Polsce od dnia 1 stycznia 2013 r. dwa układy budżetu (tradycyjny i zadaniowy), uchwalone w drodze ustawy, tak samo obowiązujące i oddziaływujące na siebie. Niezależnie od oceny tej koncepcji można ją nazwać „miękkim” wprowadzeniem budżetu zadaniowego²⁶.

Reasumując można więc stwierdzić, że polska reforma budżetu zadaniowego, poza pewnymi podobieństwami dotyczącymi celów i technicznego kształtu budżetu, zasadniczo różni się od reformy francuskiej w tym zakresie – wymaga więc podjęcia szczególnych działań i zastosowania instrumentów zapewniających powodzenie w jej realizacji.

4. Uwagi w sprawie wzmocnienia reformy budżetu zadaniowego w Polsce

Z dotychczasowych rozważań wynika generalnie **prawidłowe przygotowanie organizacyjne i techniczne reformy budżetu zadaniowego pod koniec 2010 r. w Polsce oraz potrzeba jej politycznego i edukacyjnego wzmocnienia**. Oznacza to konieczność dalszego prowadzenia określonych prac oraz rozważenie podjęcia nowych inicjatyw, wkomponowanych w polityczne uwarunkowa-

23 Wydatki budżetu państwa według funkcji na lata 2010–2013 zostały ujęte w załączniku do Wieloletniego Planu Finansowego Państwa 2010–2013.

24 Krytyczną ocenę Wieloletniego Planu Finansowego Państwa przedstawił C. Kosikowski, Wieloletni Plan Finansowy Państwa, (w:) System finansów..., s. 115 i nast.

25 Nazewnictwo to nie występuje dotychczas w piśmiennictwie i jest propozycją autorstwa E. Ruśkowskiego.

26 Jest to zgodne z obowiązującymi przepisami prawa, zaś potwierdzają to wielokrotnie twórcy reformy w swoich publikacjach (zob. np. M. Postuła, P. Perczyński (red.), Budżet zadaniowy..., s. 178–179).

nia decyzji dotyczących finansów publicznych. Niżej zostaną omówione niektóre z nich²⁷.

1. Kształt uzasadnienia do projektu ustawy budżetowej na rok 2011 wygląda imponująco. Tom II tegoż uzasadnienia obejmuje „Omówienie wydatków państwa w układzie zadaniowym” (305 str.), zaś tom III – „Część tabelaryczną wydatków państwa w układzie zadaniowym”. Z całą pewnością dalszego doskonalenia i doprecyzowania wymaga określenie i koordynacja strategii, zadań i podzadań, dysponentów, celów oraz mierników. Jak wskazują zresztą doświadczenia francuskie w tym zakresie – jest to proces, który nigdy w budżecie zadaniowym się nie kończy. Rozszerzenia i intensyfikacji wymagają także działania proceduralne w zakresie opracowywania i weryfikacji wymienionych kategorii i wskaźników, prowadzone w ramach Grupy Strategicznej i Grup koordynatorów resortowych. Rozszerzenie to winno dotyczyć zarówno wciągnięcia do tych prac odpowiedniego wiceministra finansów, jak i – z drugiej strony – angażowania coraz większej liczby specjalistów w resortach. Główny nacisk należy jednak położyć w latach 2011–2012 na przygotowanie skutecznego systemu sprawozdawczości i monitoringu wydatków publicznych w budżecie zadaniowym oraz na doskonalenie systemu informatycznego w tym zakresie.

2. Konieczne wydaje się wyraźne **przypisanie jednemu z wiceministrów finansów roli koordynatora prac nad dalszą reformą budżetu zadaniowego w Polsce**. Chodzi tu zarówno o czuwanie nad całością prac związanych z reformą, jak i o występowanie z konkretnymi inicjatywami zarówno wewnątrz, jak i na zewnątrz resortu finansów. Do przedmiotowych działań niezbędna jest bowiem polityczna ranga i odpowiedzialność.

3. W celach edukacyjnych i promocyjnych reformy budżetu zadaniowego należałoby rozważyć utworzenie funkcji **rzecznika prasowego budżetu zadaniowego** lub – jeśli jakiegokolwiek względy uniemożliwiają takie posunięcie – powierzenie takiej roli określonemu specjalście w Ministerstwie Finansów.

4. Przyjęty w Polsce harmonogram wprowadzenia budżetu zadaniowego zakłada, że w 2015 r. zostanie przygotowany raport dotyczący oceny wpływu budżetu zadaniowego na finanse publiczne²⁸. Przedmiotowy raport powinien być **podstawą publicznej dyskusji**, zaś jej wynik uwzględniony potem przez Parlament w głosowaniu o dalszych losach (i kształcie) budżetu zadaniowego w Polsce. Można byłoby w tym celu zorganizować **debatę publiczną**, bardzo popularną we Francji, wykorzystując tamtejsze wzory w jej organizacji i przeprowadzeniu.

27 Kolejność zgłoszenia poszczególnych postulatów wiąże się nie tyle z ich wagą merytoryczną, co z możliwością szybkiego ich wprowadzenia w życie (od postulatów najprostszych do najbardziej skomplikowanych w realizacji).

28 *Ibidem*, s. 178.

5. W Polsce trwają obecnie dyskusje nad powołaniem **rady**, która zajęłaby się problemem **reformy finansów publicznych**²⁹, a także dyskusje nad różnymi aspektami tej reformy. Wskazane byłoby, gdyby brały w nich udział także osoby odpowiedzialne za reformę budżetu zadaniowego.

6. Bliska perspektywa ustawowego wprowadzenia budżetu zadaniowego, przez jakiś czas występującego obok budżetu tradycyjnego, stwarza konieczność **pilnego podjęcia dyskusji nad ukształtowaniem zmian zasad prawnej odpowiedzialności za realizację budżetu w tych nowych warunkach**. Błędne jest bowiem przekonanie, że w zakresie budżetu tradycyjnego odpowiedzialność ta jest już ukształtowana, zaś w zakresie budżetu zadaniowego wystarczy odpowiedzialność polityczna i pracownicza. Współistnienie przez pewien czas dwóch układów budżetu: tradycyjnego i zadaniowego wymaga całkowitej rewizji zasad odpowiedzialności, zwłaszcza w zakresie **odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych**. Utrzymywanie obowiązujących zasad tej odpowiedzialności, po ustawowym wprowadzeniu budżetu zadaniowego w Polsce, może uczynić ten ostatni częściowo fikcyjnym bądź niewykonalnym. Chodzi natomiast o to, aby obydwa układy budżetu działały harmonijnie, a budżet zadaniowy wzmacniał i wzbogacał budżet tradycyjny. Niezbędne jest także opracowanie i prawna regulacja stabilnych zasad nowej klasyfikacji układu zadaniowego budżetu.

7. W Polsce rozpoczęły się niedawno oficjalne prace nad zmianami w Konstytucji RP. W ich trakcie należałoby m. in. przedyskutować kwestię wprowadzenia zasad dotyczących wieloletniego planowania finansowego do rozwiązań konstytucyjnych. Opisane w niniejszej pracy doświadczenia francuskie w tym zakresie dają pełne podstawy do rozważenia tego problemu. W sposób naturalny włączyłoby to w szerokim zakresie polski Parlament do prac nad budżetem zadaniowym i wieloletnim planowaniem finansowym.

29 Przykładowo: NBP opracowuje propozycję powołania Niezależnej Rady Fiskalnej, zob. Wyzwania w zakresie reform finansów publicznych w Polsce w kontekście doświadczeń państw strefy euro, NBP, BISE, lipiec 2010.

ZAŁĄCZNIKI

PODSTAWOWE AKTY PRAWNE REGULUJĄCE FRANCUSKI BUDŻET ZADANIOWY

Tłumaczenie – URSZULA K. ZAWADZKA-PĄK

Załącznik 1. Przepis Konstytucji Republiki Francuskiej ustanawiający wieloletnie programowanie finansów publicznych

KONSTYTUCJA REPUBLIKI FRANCUSKIEJ (JORF Z 5 PAŹDZIERNIKA 1958 R. ZE ZM.)

Art. 34

(Przepis zmieniony ustawą konstytucyjną nr 2008-724 z 23 lipca 2008, art. 11)

Ustawy finansowe określają dochody i wydatki państwa, w warunkach i z zastrzeżeniami przewidzianymi w ustawie organicznej.

Ustawy o finansowaniu ubezpieczeń społecznych określają ogólne warunki ich równowagi finansowej, uwzględniają przewidywania dochodów i wyznaczają cele wydatków, w warunkach i z zastrzeżeniami przewidzianymi w ustawie organicznej.

Ustawy o programowaniu określają cele działań rządu.

Wieloletnie kierunki finansów publicznych są wyznaczone przez ustawy o programowaniu.

Wpisują się one w cel równowagi rachunków administracji publicznej.

Przepisy niniejszego artykułu mogą być doprecyzowane i uzupełnione w ustawie organicznej.

Załącznik 2. Ustawa organiczna o ustawach finansowych (LOLF)

USTAWA ORGANICZNA O USTAWACH FINANSOWYCH
(TEKST UJEDNOLICONY Z DNIA 17 KWIETNIA 2009 R.)
(JORF NR 177 Z 2 SIERPNIĄ 2001 R., S. 12480 ZE ZM.)

TYTUŁ I
USTAWY FINANSOWE

Art. 1

W warunkach i z zastrzeżeniami przewidzianymi w niniejszej ustawie organicznej, ustawy finansowe określają na dany rok budżetowy naturę, kwotę i przeznaczenie dochodów oraz wydatków państwa, jak również wynikającą z nich równowagę finansową i budżetową. Ustawy finansowe określają równowagę ekonomiczną oraz cele i rezultaty zawartych w niej programów.

Budżet wykonywany jest w ciągu roku Kalendarzowego.

Charakter ustaw finansowych mają:

1. ustawa finansowa na dany rok i ustawy finansowe modyfikujące;
2. ustawa finansowa zatwierdzająca;
3. ustawy przewidziane w art. 45.

TYTUŁ II
DOCHODY I WYDATKI PAŃSTWA

Art. 2

Na dochody i wydatki państwa składają się zarówno dochody i wydatki budżetowe, jak i dochody i wydatki Skarbu Państwa.

Podatki mogą być przeznaczone bezpośrednio na rzecz osób trzecich tylko w przypadku powierzenia im zadań publicznych, z zastrzeżeniem art. 34, art. 36 i art. 51.

Rozdział 1
Dochody i wydatki budżetowe

Art. 3

(Artykuł obowiązuje od 1 stycznia 2005 r.)

Dochody państwa stanowią:

1. wszelkie podatki;

2. bieżące dochody z działalności przemysłowej i handlowej państwa z tytułu własności, udziałów finansowych, jak również innych aktywów i praw, wynagrodzenia za wykonywane przez państwo usługi, dokonane potrącenia i składki na ubezpieczenia społeczne ustanowione na rzecz państwa, przelewy od organizacji publicznych i prywatnych niebędące operacjami skarbowymi, a także zyski z operacji skarbowych innych niż odsetki od obligacji emitowanych przez państwo;
3. fundusze wsparcia, jak również darowizny i zapisy przekazywane na rzecz państwa;
4. różne dochody bieżące;
5. zwroty pożyczek i zaliczek;
6. zyski z cesji własności i udziałów finansowych państwa, jak również z innych praw i aktywów;
7. inne nadzwyczajne dochody.

Art. 4

Wynagrodzenie za usługi wykonywane przez państwo może być ustanowione i pobierane na podstawie dekretu Rady Stanu, wydanego zgodnie z raportem ministra właściwego do spraw finansów i innego właściwego ministra. Tak wydane dekrety tracą moc prawną w przypadku braku ich zatwierdzenia w najbliższej ustawie finansowej na dany rok.

Art. 5

§ 1. Wydatki budżetowe klasyfikuje się według następujących tytułów:

1. subwencje dla organów władzy publicznej;
2. wydatki osobowe;
3. wydatki bieżące;
4. wydatki na obsługę długu publicznego;
5. wydatki inwestycyjne;
6. wydatki interwencyjne;
7. wydatki na operacje finansowe.

§ 2. Wydatkami osobowymi są:

- wynagrodzenia dla pracowników;
- składki i podatki na ubezpieczenia społeczne;
- świadczenia społeczne i różnego rodzaju zasiłki.

Wydatkami bieżącymi są:

- wydatki bieżące inne niż wydatki osobowe;
- dotacje na zadania publiczne.

Wydatkami na obsługę długu publicznego są:

- odsetki od zbywalnego długu publicznego;
- odsetki od niezbywalnego długu publicznego;
- inne wydatki finansowe.

Wydatkami inwestycyjnymi są:

- wydatki na nieruchomości materialne państwa;
- wydatki na nieruchomości niematerialne państwa.

Wydatkami interwencyjnymi są:

- transfery na rzecz gospodarstw domowych;
- transfery na rzecz przedsiębiorstw;
- transfery na rzecz samorządu terytorialnego;
- transfery na rzecz innych samorządów;
- spłaty udzielonych gwarancji.

Wydatkami na operacje finansowe są:

- pożyczki i zaliczki;
- subwencje i środki własne;
- koszty udziałów finansowych.

Art. 6

Wpływy i rozchody budżetowe państwa są zamieszczane w budżecie w formie dochodów i wydatków.

Budżet określa całość dochodów i wydatków budżetowych państwa na dany rok. Dochody traktuje się jako jednolitą kwotę, bez podziału na wpływy i dochody.

Całość wpływów przeznaczana jest na dokonanie całości wydatków budżetowych państwa, wszystkie wpływy i wszystkie wydatki są umieszczane na jednym rachunku, nazwanym budżetem ogólnym.

Określona część wpływów państwa może być bezpośrednio przekazana na rzecz samorządu terytorialnego lub Wspólnoty Europejskiej, w celu pokrycia wydatków przypadających tym beneficjantom lub zrekompensowania wyłączeń, pomniejszych lub ustaleń górnych limitów podatków ustanowionych na rzecz samorządu terytorialnego. Przeznaczenie i wysokość kwoty przekazanych w ten sposób środków jest definitywne i sprawdzane w precyzyjny i odrębny w sposób.

Rozdział 2

Natura i zakres upoważnień budżetowych

Art. 7

(Artykuł obowiązuje od 1 stycznia 2005 r.)

§ 1. Limity wydatków ustalone w ustawach finansowych na sfinansowanie każdego z wydatków budżetowych państwa są klasyfikowane według funkcji, które obejmują jedną lub kilka jednostek organizacyjnych lub jedno lub kilka ministerstw.

Funkcja obejmuje całość programów, których celem jest realizacja określonej dziedziny polityki publicznej. Rząd posiada wyłączną inicjatywę do utworzenia, jedynie w ustawie finansowej, nowej funkcji.

Specjalna funkcja zawiera wydatki na finansowanie organów władzy publicznej, na każdy z tych organów przeznaczona jest jedna lub kilka subwencji. Na tej samej zasadzie, w skład funkcji mogą wchodzić następujące subwencje:

1. subwencja na wydatki niezaplanowane, przeznaczone na usuwanie skutków klęsk żywiołowych i wydatki niemożliwe do przewidzenia;
2. subwencja o charakterze ogólnym przeznaczona na wynagrodzenia, których wysokości nie można dokładnie ustalić w momencie uchwalania wydatków.

Na program składają się wydatki przeznaczone na realizację zadania lub spójną całość zadań podejmowanych w ramach jednego ministerstwa, dla których określone są konkretne cele, zdefiniowane pod względem interesu ogólnego, jak również oczekiwanych rezultatów podlegających ocenie.

§ 2. Wydatki klasyfikowane są na programy lub subwencje.

Wydatki programu i subwencji klasyfikowane są według tytułów, o których mowa w art. 5.

Wydatki ustalone dla poszczególnych tytułów mają charakter prognostyczny. Wyjątkiem są wydatki osobowe, które stanowią limit wydatków tego rodzaju.

§ 3. Za wyjątkiem subwencji przewidzianych w § 1 ust. 2, wydatki z tytułu wydatków osobowych objęte są limitem wynagrodzeń finansowanych z budżetu państwa. Limity te ustalane są dla poszczególnych ministerstw.

§ 4. Ustalone wydatki przekazywane są do dyspozycji ministerstw. Mogą być one zmienione jedynie ustawami finansowymi lub wyjątkowo poprzez zastosowanie postanowień przewidzianych w art. 11 – 15, art. 17, art. 18 i art. 21 niniejszej ustawy.

Podział ustalonych dla ministerstw etatów może być zmieniony wyłącznie przez ustawę finansową, wyjątkowo zaś przez zastosowanie art. 12 § 2.

Art. 8

(Przepis zmieniony ustawą nr 2005-779 z 12 lipca 2005, art. 7)

Ustala się dwa rodzaje limitów wydatków: upoważnienia do zaciągnięcia zobowiązań i środki na płatności.

Upoważnienia do zaciągnięcia zobowiązań stanowią nieprzekraczalny limit zobowiązań, które mogą być zaciągnięte. Upoważnienie do zaciągania zobowiązań dotyczące operacji inwestycyjnych obejmuje spójną grupę działań skutkujących wykonaniem inwestycji lub oddaniem jej do użytku. Upoważnienie do zaciągania zobowiązań na wykonanie zadania w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego, w wyniku którego państwo powierza osobom trzecim zadanie ogólne polegające na finansowaniu inwestycji, jak również na ich realizacji, utrzymaniu, eksploatacji lub zarządzaniu, obejmuje, począwszy od roku, w którym została zawarta umowa, całość zobowiązania prawnego.

Środki na płatności stanowią nieprzekraczalny limit wydatków, jakie mogą być zlecone do zapłaty lub zapłacone w ciągu danego roku w celu pokrycia zobowiązań zaciągniętych w ramach upoważnień do ich zaciągania.

Kwota upoważnień do zaciągania zobowiązań dla wydatków osobowych jest równa kwocie przyznanych na ten cel środków na płatności.

Art. 9

Ustalone wydatki mają charakter dyrektywny, z zastrzeżeniem art. 10 i art. 24 niniejszej ustawy. Powyżej limitów ustalonych wydatków nie można zaciągać zobowiązań ani wystawiać poleceń zapłaty.

Warunki, w jakich można podjąć zobowiązania do dokonania wydatków na kolejny rok, są określone w postanowieniach ustawy finansowej.

Limity etatów mają charakter limitujący.

Art. 10

Koszty obsługi długu publicznego, zwroty, przywrócenia, zwolnienia od podatku i wypłaty gwarancji udzielanych przez państwo mają charakter prognostyczny. Programy, dla których ustalane są te wydatki, są niezależne od programów, których środki mają charakter dyrektywny.

Wydatki o charakterze prognostycznym mogą, w razie konieczności, przekroczyć ustalone kwoty. W takim przypadku minister właściwy do spraw finansów informuje komisje Zgromadzenia Narodowego i Senatu właściwe do spraw finansów o powodach przekroczenia przyznanych kwot oraz perspektywie ich realizacji do końca danego roku.

Przekroczenie wydatków o charakterze prognostycznym powoduje wysunięcie propozycji o ustalenie tych wydatków w najbliższym projekcie ustawy finansowej na dany rok.

Wydatki, o których mowa w pierwszym akapicie, nie mogą być unieważnione na skutek dokonania przesunięć, o których mowa w art. 12 i art. 13 ani w art. 15 niniejszej ustawy.

Art. 11

Limity przyznane na sfinansowanie wydatków niezaplanowanych lub niemożliwych do przewidzenia są w razie potrzeby rozdzielane, na mocy dekretu, na programy, po otrzymaniu raportu ministra właściwego do spraw finansów.

Limity subwencji ogólnych na wynagrodzenia są rozdzielane na programy zarządzeniem ministra właściwego do spraw finansów, które to może podwyższać środki przyznane jedynie z tytułu wydatków osobowych.

Art. 12

§ 1. Przelewy mogą zmieniać podział wydatków między programami tego samego ministerstwa. Łączna kwota przeniesionych wydatków w ciągu jednego roku nie może przekroczyć 2% wydatków ustalonych w ustawie finansowej dla każdego programu. Ten limit dotyczy również wydatków z tytułu wydatków osobowych każdego programu.

§ 2. Transfery mogą zmieniać podział wydatków między programami różnych ministerstw w takim zakresie, w jakim wykorzystanie wydatków przeniesionych w ten sposób na określony cel odpowiada zadaniom programu pierwotnego. Przelewom tym mogą towarzyszyć zmiany limitów etatów ustalonych dla danych ministerstw.

§ 3. Przelewy i transfery są dokonywane na podstawie dekretów wydanych w oparciu o raport ministra właściwego do spraw finansów, po poinformowaniu komisji Zgromadzenia Narodowego i Senatu właściwych do spraw finansów oraz innych właściwych komisji. Dokonanie wydatków, które stało się możliwe dzięki przelewom lub transferom, skutkuje obowiązkiem sporządzenia specjalnego sprawozdania dołączanego do raportu opracowywanego na podstawie art. 54 § 4 niniejszej ustawy.

§ 4. Żaden przelew ani transfer nie może być dokonany na programy, które nie zostały przewidziane w ustawie finansowej.

Żaden przelew ani transfer nie może być dokonany na wydatki osobowe z jakiegokolwiek innego tytułu.

Art. 13

W nagłych przypadkach, w drodze dekretu o zaliczkach wydanego na podstawie opinii Rady Stanu i po uzyskaniu opinii komisji Zgromadzenia Narodowego i Senatu właściwych do spraw finansów, można dokonać dodatkowych wydatków, tak by nie naruszyć równowagi budżetowej określonej przez ostatnią ustawę finansową. W tym celu, na mocy dekretu, unieważnia się wydatki lub przyznaje się dodatkowe dochody. Łączna kwota w ten sposób ustalonych wydatków nie może przekroczyć 1% wydatków ustalonych przez ustawę finansową.

Komisje obu izb Parlamentu właściwe do spraw finansów przedstawiają premierowi opinie w ciągu siedmiu dni, licząc od dnia, w którym przedłożono im projekt dekretu. Podpisanie dekretu nie może nastąpić przed otrzymaniem opinii komisji, a w razie ich braku, po upływie wyżej wskazanego terminu.

Dokonane na podstawie dwóch poprzednich akapitów zmiany w wydatkach ustalonych przez ostatnią ustawę finansową są przedstawiane Parlamentowi do zatwierdzenia w najbliższym projekcie ustawy finansowej na dany rok.

W nagłych przypadkach i gdy wymaga tego nagły interes państwa, można ustalić, w drodze dekretu o zaliczkach, dodatkowe wydatki, po poinformowaniu komisji Zgromadzenia Narodowego i Senatu właściwych do spraw finansów oraz po uzyskaniu opinii Rady Stanu.

Projekt ustawy finansowej o tych zmianach w wydatkach jest składany natychmiast lub w czasie otwarcia najbliższej sesji Parlamentu.

Art. 14

§ 1. Aby zapobiec naruszeniu równowagi budżetowej, określonej przez ostatnią ustawę finansową na dany rok, wydatki mogą być unieważnione na mocy dekretu uchwalonego po rozpatrzeniu raportu ministra właściwego do spraw finansów. W takich samych warunkach, na mocy dekretu, mogą być unieważnione wydatki, które stały się bezprzedmiotowe.

Wszystkie dekrety unieważniające wydatki przekazywane są przed ich publikacją komisjom Zgromadzenia Narodowego i Senatu właściwym do spraw finansów i innym właściwym komisjom.

Łączna kwota wydatków unieważnionych w drodze dekretu na mocy art. 13 niniejszej ustawy nie może przekroczyć 1,5% wydatków ustalonych przez ustawy finansowe na dany rok.

§ 2. Co do wydatków, których unieważnienie jest proponowane w projekcie ustawy finansowej modyfikującej, nie można wystawić nakazu zapłaty ani dokonać ich zapłaty, licząc od dnia złożenia projektu aż do jego wejścia w życie lub, w przypadku braku wejścia w życie tej ustawy, aż do wydania decyzji Rady Konstytucyjnej zakazującej unieważnienia tych wydatków na mocy akapitu pierwszego art. 62 Konstytucji.

§ 3. Komisje Zgromadzenia Narodowego i Senatu właściwe do spraw finansów są informowane o każdym akcie prawnym, bez względu na jego naturę, którego przedmiotem lub skutkiem jest zamrożenie wydatków.

Art. 15

§ 1. Z zastrzeżeniem postanowień dotyczących upoważnień do zaciągania zobowiązań, ustalone na jeden rok wydatki i limity etatów nie są wiążące na następne lata.

§ 2. Upoważnienia do zaciągania zobowiązań pozostałe na koniec roku dla danego programu mogą być przeniesione na ten sam program, a w przypadku jego

braku, na program realizujący te same cele, co następuje na mocy wspólnego zarządzenia ministra właściwego do spraw finansów i innego właściwego ministra poprzez podwyższenie do określonej kwoty wydatków przypadających na następny rok. Te przeniesienia nie mogą podwyższać limitów z tytułu wydatków osobowych.

Z zastrzeżeniem postanowień przewidzianych w art. 21 niniejszej ustawy, środki na płatności pozostałe na koniec roku dla danego programu mogą być przeniesione na ten sam program, a w przypadku jego braku, na program realizujący te same cele, co następuje na mocy wspólnego zarządzenia ministra właściwego do spraw finansów i innego właściwego ministra w następujących warunkach:

1. limity tytułu wydatków osobowych programu, na który przenoszone są środki, mogą być podwyższone maksymalnie o 3% początkowych środków programu przypisanych do tego samego tytułu wydatków, z którego są przenoszone;
2. limity innych tytułów wydatków programu, na który przenoszone są środki, mogą być podwyższone maksymalnie o 3% początkowych środków programu przypisanych do tego samego tytułu wydatków, z którego są przenoszone; ten limit może być podwyższony na mocy ustawy finansowej.

§ 3. Wydatki ustalone dla danego programu poprzez zastosowanie postanowień art. 17 § 2 niniejszej ustawy i dostępne pod koniec roku są przenoszone na ten sam program, a w przypadku jego braku, na program realizujący te same cele, co następuje na mocy wspólnego zarządzenia ministra właściwego do spraw finansów i innego właściwego ministra.

Kwota wydatków w ten sposób przeniesiona nie może przewyższać różnicy między dochodami a wydatkami ustalonymi na podstawie wskazanych wyżej postanowień.

Przeniesienia środków na płatności dokonane na skutek zastosowania tego paragrafu nie są uwzględniane przy określaniu limitów ustalanych w § 2 ust. 1 i 2.

§ 4. Zarządzenia o przeniesieniach są publikowane najpóźniej 31 marca roku następującego po roku, pod koniec którego zostało stwierdzone istnienie niewykorzystanych upoważnień do zaciągnięcia zobowiązań lub środków na płatności.

Rozdział 3

Przeznaczenie dochodów

Art. 16

Niektóre dochody można przeznaczać bezpośrednio na określone wydatki. Następuje to w formie budżetów załącznikowych, funduszy specjalnych lub szczególnych procedur rachunkowości w obrębie budżetu ogólnego, budżetu załącznikowego lub funduszu specjalnego.

Art. 17

§ 1. Szczególnymi procedurami umożliwiającymi bezpośrednio przeznaczanie środków w ramach budżetu ogólnego, budżetu załącznikowego i funduszu specjalnego są fundusze wsparcia, procedura przyznania dochodów i procedura przywrócenia środków.

§ 2. Fundusze wsparcia składają się, z jednej strony, ze środków o charakterze niepodatkowym, przekazywanych przez osoby prawne lub fizyczne na pokrycie wydatków o interesie publicznym, z drugiej zaś strony, z dochodów z darowizn i zapisów ustanowionych na rzecz państwa.

Fundusze wsparcia są bezpośrednio umieszczane w dochodach budżetu ogólnego, budżetu załącznikowego lub funduszu specjalnego. Dodatkowe środki w tej samej wysokości są przyznawane na mocy zarządzenia ministra właściwego do spraw finansów na dany program lub subwencję.

Dochody z funduszy wsparcia są ustalane i oceniane w ustawach finansowych. Kwoty wydatków, które mogą być ustalone na rzecz funduszy wsparcia, wlicza się do limitów wydatków i zobowiązań przewidzianych w art. 34 § 1, ust. 6 niniejszej ustawy.

Wykorzystanie funduszy wsparcia musi być zgodne z intencją osoby przekazującej środki. W tym celu Rada Stanu wydaje dekret, który określa zasady korzystania z wydatków przekazanych na fundusze wsparcia.

§ 3. Dochody pobierane z opłat za regularnie świadczenia wykonywane przez organy państwowe mogą być przedmiotem procedury przyznania dochodów, na podstawie dekretu wydanego w oparciu o raport ministra właściwego do spraw finansów. Do tej procedury stosuje się zasady dotyczące funduszy wsparcia. Środki przyznane w ramach tej procedury są przeznaczane na poszczególne organy publiczne.

§ 4. Podstawę do przywrócenia środków, w warunkach określonych w rozporządzeniu ministra właściwego do spraw finansów, mogą stanowić:

1. dochody pochodzące ze zwracanych Skarbowi Państwa kwot przekazanych niesłusznie lub tymczasowo do budżetu państwa;
2. wpływy pochodzące z przelewów pomiędzy organami państwowymi, które muszą być zwrócone do budżetu państwa.

Art. 18

§ 1. Budżety załącznikowe mogą jedynie obejmować, w warunkach określonych przez ustawę finansową, operacje finansowe instytucji państwowych nieposiadających z mocy prawa osobowości prawnej, które wynikają z ich działalności polegającej na produkcji dóbr lub świadczeniu usług, dających podstawę do pobierania należności, wtedy gdy wykonywane są jako działalność główna tych instytucji.

Utworzenie budżetu załącznikowego i przeniesienie na jego rzecz dochodów może wynikać jedynie z postanowień ustawy finansowej.

§ 2. Budżet załącznikowy stanowi funkcję w znaczeniu art. 7 i art. 47 niniejszej ustawy. Z zastrzeżeniem szczególnych zasad określonych w niniejszym artykule, operacje dotyczące budżetów załącznikowych są prognozowane, autoryzowane i wykonywane w takich samych warunkach jak budżet ogólny.

Przez uchylene postanowień art. 7 § 2 i art. 29 niniejszej ustawy, budżety załącznikowe zgodnie z zasadami ogólnego planu rachunkowości składają się z dwóch części. Sekcja operacji bieżących zawiera dochody i wydatki bieżące. Sekcja operacji inwestycyjnych zawiera dochody i wydatki wynikające z operacji inwestycyjnych oraz zmian zadłużenia.

Przez uchylene postanowień art. 7 § 3 niniejszej ustawy, limity przyznanych etatów, które towarzyszą wydatkom ustalonym dla tytułu wydatków osobowych, są przydzielane na budżet załącznikowy.

Jeśli, w trakcie danego roku, zrealizowane dochody są wyższe niż przewidywane w ustawie finansowej, na mocy zarządzenia ministra właściwego do spraw finansów i innego właściwego ministra, mogą być podwyższone do określonej kwoty wydatki na spłatę długu publicznego.

Żadne przesunięcia wydatków przewidziane w art. 11 i art. 12 niniejszej ustawy nie mogą być dokonane pomiędzy budżetem ogólnym a budżetem załącznikowym.

Art. 19

Fundusze specjalne mogą być utworzone jedynie na mocy ustawy finansowej. Wyróżnia się następujące kategorie funduszy specjalnych:

- 1) fundusze specjalnego przeznaczenia;
- 2) fundusze handlowe;
- 3) fundusze operacji monetarnych;
- 4) fundusze wsparcia finansowego.

Ustalenie przeznaczenia dochodów funduszu specjalnego może nastąpić jedynie na mocy ustawy finansowej.

Art. 20

§ 1. Zakazane jest bezpośrednio przekazywanie na fundusze specjalne wydatków przeznaczonych na opłaty za leczenie, wynagrodzenia, odszkodowania i wszelkiej natury zasiłki.

Z zastrzeżeniem zasad szczególnych przewidzianych w art. 21-24 niniejszej ustawy, operacje dotyczące funduszy specjalnych są prognozowane, autoryzowane i wykonywane w takich samych warunkach jak budżet ogólny. Z wyjątkiem przeciwnych postanowień ustawy finansowej, saldo funduszu specjalnego przechodzi na następny rok.

§ 2. Każdy z funduszy specjalnych zawierający środki stanowi funkcję w znaczeniu art. 7 i art. 47 niniejszej ustawy. Wydatki funduszy specjalnych dzieli się na programy.

Żadne przesunięcia wydatków przewidziane w art. 11 i art. 12 niniejszej ustawy nie mogą być dokonywane pomiędzy budżetem ogólnym a funduszem specjalnym zawierającym środki.

Art. 21

§ 1. Fundusze specjalnego przeznaczenia obejmują, w warunkach przewidzianych w ustawie finansowej, operacje budżetowe finansowane ze szczególnych dochodów, które z samej ich natury są bezpośrednio powiązane z konkretnymi wydatkami. Dochody te mogą być powiększone ze środków pochodzących z budżetu ogólnego w wysokości nie wyższej niż 10% początkowych wydatków każdego z funduszy.

Operacje majątkowe wynikające z zarządzania udziałami finansowymi państwa, w wyjątkiem operacji o charakterze bieżącym, z mocy prawa, są objęte jednym funduszem specjalnego przeznaczenia. Przelewy z budżetu ogólnego na ten fundusz nie podlegają limitom przewidzianym w pierwszym akapicie niniejszego paragrafu.

To samo dotyczy operacji związanych z wypłatą emerytur i innych dodatkowych korzyści. Przelewy z budżetu ogólnego na ten fundusz nie podlegają limitom przewidzianym w pierwszym akapicie niniejszego paragrafu.

§ 2. Z wyjątkiem wyraźnych postanowień ustawy finansowej, nie może być dokonany z funduszu specjalnego przeznaczenia żaden przelew na rzecz budżetu ogólnego, budżetu załącznikowego lub funduszu specjalnego.

W ciągu danego roku łączna kwota wydatków, co do których wystawiono nakaz zapłaty lub ich dokonano na rzecz funduszu specjalnego przeznaczenia, nie może przekroczyć całości stwierdzonych dochodów, z wyjątkiem okresu trzech miesięcy poprzedzających jego utworzenie. Podczas tego trzymiesięcznego okresu debet nie może być wyższy niż kwota ustalona przez ustawę finansową ustanawiającą rachunek.

Jeśli w ciągu danego roku zrealizowane dochody są wyższe niż przewidywane w ustawie finansowej, na mocy zarządzenia ministra właściwego do spraw finansów, w granicach powstałej nadwyżki mogą zostać ustalone dodatkowe wydatki. Minister właściwy do spraw finansów uprzednio informuje komisje Zgromadzenia Narodowego i Senatu właściwe do spraw finansów o powodach tej nadwyżki oraz o perspektywie prowadzenia funduszu do końca danego roku.

Pozostałe na koniec roku upoważnienia do zaciągania zobowiązań i środki na płatności są przenoszone na następny rok, w warunkach przewidzianych w art. 15 § 2 i 4 niniejszej ustawy, do wysokości salda funduszu.

Art. 22

§ 1. Fundusze handlowe obejmują operacje o charakterze przemysłowym i handlowym, dokonywane jako działalność dodatkowa instytucji państwowych nieposiadających z mocy prawa osobowości prawnej. Prognozy dochodów i przewidywania wydatków funduszy handlowych mają charakter orientacyjny. Jedyne debet ustalony dla każdego z nich ma charakter limitujący. Z wyjątkiem wyraźnych postanowień ustawy finansowej, ze środków tych funduszy zakazane jest wykonywanie inwestycyjnych operacji finansowych, dokonywanie zaliczek, udzielanie oraz pobieranie pożyczek.

§ 2. Operacje budżetowe związane z długiem i ze środkami Skarbu Państwa, z wyjątkiem wszystkich operacji o charakterze bieżącym, objęte są określonym funduszem handlowym. Fundusz ten składa się z sekcji grupujących operacje ze względu na ich naturę.

Dla każdej z części funduszu istnieje oddzielne upoważnienie do debetu.

Postanowienia ustawy finansowej określają:

- naturę dozwolonych operacji dla każdej części, na każdy rok;
- charakter limitujący lub szacunkowy każdego upoważnienia do debetu;
- ogólne sposoby informowania Parlamentu o prowadzeniu funduszu i szczególne sposoby informowania przez ministra właściwego do spraw finansów komisji Zgromadzenia Narodowego i Senatu właściwych do spraw finansów o każdym przekroczeniu upoważnienia do debetu;
- ogólne warunki prowadzenia funduszu.

Art. 23

Fundusze operacji monetarnych obejmują dochody i wydatki o charakterze walutowym. Dla tej kategorii funduszy, prognozy dochodów i wydatków mają charakter szacunkowy. Jedyne debet dla każdego funduszu ma charakter limitujący.

Art. 24

Fundusze wsparcia finansowego obejmują pożyczki i zaliczki przyznawane przez państwo. Oddzielne rachunki muszą być prowadzone dla każdego dłużnika lub każdej kategorii dłużników.

Wydatki funduszy wsparcia finansowego mają charakter dyrektywny, za wyjątkiem funduszy otwartych na rzecz państw obcych i banków centralnych związanych z Francją międzynarodowym porozumieniem walutowym, których wydatki mają charakter prognostyczny.

Pożyczki i zaliczki są przyznawane na czas określony, są one oprocentowane. Oprocentowanie nie może być niższe niż oprocentowanie obligacji i bonów Skarbu Państwa na taki sam okres, a w razie braku obligacji i bonów oprocentowanych na taki okres, na okres podobny. To postanowienie może być uchylone jedynie na mocy dekretu Rady Stanu.

Kwota spłaty w kapitale pożyczek i zaliczek jest zaliczana do dochodów danego funduszu.

Każde niespłacone w przewidzianym terminie zobowiązanie, w zależności od sytuacji dłużnika, musi stanowić podstawę:

- wydania decyzji o natychmiastowym ściągnięciu należności, a w braku takiej możliwości, decyzji o podjęciu w ciągu sześciu miesięcy skutecznych działań mających na celu ściągnięcie zobowiązania, albo
- decyzji o odroczeniu należności, która jest publikowana w Dzienniku Urzędowym, albo
- stwierdzenia prawdopodobnej straty, która jest przedmiotem szczególnych postanowień ustawy finansowej i zostaje przypisana do rezultatu danego roku budżetowego w warunkach określonych w art. 37 niniejszej ustawy. Wcześniej stwierdzone zwroty są zaliczane do dochodów budżetu ogólnego.

Rozdział 4

Dochody i wydatki Skarbu Państwa

Art. 25

Dochody i wydatki Skarbu Państwa wynikają z następujących operacji:

1. przeniesienia rezerw państwa;
2. potrącenia lub pobrań z papierów wartościowych wszelkiej natury, emitowanych na rzecz państwa;
3. zarządzania funduszami zdeponowanymi przez banki korespondentów;
4. emisji, wymiany, zarządzania i zwrotu obligacji i innych tytułów zadłużenia państwa. Dochody i wydatki Skarbu Państwa związane z tymi operacjami obejmują również odsetki i obniżenia ceny emisji.

Art. 26

Operacje przewidziane w art. 25 są wykonywane zgodnie z następującymi postanowieniami:

1. lokowanie rezerw państwa następuje zgodnie z rocznymi, ogólnymi lub szczególnymi upoważnieniami udzielanymi w rocznej ustawie finansowej;
2. żaden debet nie może być przyznany bankom korespondentom, o których mowa w art. 25, ust. 3 niniejszej ustawy;
3. z wyjątkiem wyraźnych postanowień ustawy finansowej, jednostki samorządu terytorialnego i ich zakłady publiczne są zobowiązane do przekazania na rzecz państwa wszystkich swoich rezerw (1);
4. emisja, wymiana i zarządzanie obligacjami następują zgodnie z rocznymi ogólnymi i szczególnymi upoważnieniami zawartymi w rocznej ustawie finan-

sowej. Z wyjątkiem wyraźnych postanowień ustawy finansowej, emitowane przez państwo obligacje wyrażane są w euro. Nie mogą przewidywać wyłączeń podatkowych. Obligacje emitowane przez państwo lub jakąkolwiek inną publiczną osobę prawną nie mogą być używane jako środek opłacenia wydatków publicznych. Zwroty obligacji są dokonywane zgodnie z umową o ich emisji.

Uwagi:

(1) Przepisy tego akapitu obowiązują od 1 stycznia 2004 r.

Rozdział 5

Rachunki państwa

Art. 27

Państwo prowadzi rachunkowość dochodów i wydatków budżetowych oraz rachunkowość ogólną całości swoich operacji.

Ponadto prowadzi księgowość przeznaczoną do analizy kosztów różnych działań podejmowanych w celu realizacji programów.

Rachunki państwa muszą być prawidłowe, prawdziwe i winny wiernie odzwierciedlać obraz jego majątku oraz sytuacji finansowej.

Art. 28

Księgowanie dochodów i wydatków budżetowych odbywa się zgodnie z następującymi zasadami:

1. dochody są zaliczane na rzecz budżetu roku, w którym zostały pobrane przez księgowego publicznego;
2. wydatki państwa są zaliczane na rzecz budżetu roku, w którym zostały dokonane przez księgowego podpisującego asygnatę. Wszystkie wydatki muszą być zaliczone na poczet wydatków tego roku, niezależnie od daty powstania zobowiązania.

W warunkach ustalonych dekretem Rady Stanu, dochody i wydatki budżetowe mogą być zaksięgowane podczas okresu dodatkowego następującego po zakończeniu roku cywilnego. Długość tego okresu nie może przekroczyć dwudziestu dni. Ponadto, w sytuacji gdy ustawa finansowa modyfikująca ogłaszana jest w ostatnim miesiącu roku cywilnego, operacje dotyczące dochodów i wydatków, które ona przewiduje, mogą być dokonywane w czasie tego dodatkowego okresu.

Dochody i wydatki przypisane do rachunków zaliczenia tymczasowego są zapisywane na rachunkach ostatecznych najpóźniej w ostatnim dniu, okresu dodatkowego. Wyszczególnienie operacji związanych z dochodami, które, na zasadzie wyjątku, nie muszą być zapisane na rachunkach ostatecznych w tym dniu, znajduje się w załączniku przewidzianym przez art. 54, pkt 7 niniejszej ustawy.

Art. 29

Dochody i wydatki Skarbu Państwa są zapisywane, z podziałem na operacje, na rachunkach Skarbu Państwa. Dochody i wydatki natury budżetowej wynikające z wykonywania operacji Skarbu Państwa są zapisywane zgodnie z warunkami przewidzianymi w art. 28 niniejszej ustawy.

Art. 30

Księgowość ogólna państwa opiera się na zasadzie kształtowania praw i obowiązków. Pod uwagę brany jest tytuł wykonania operacji, z którym są one związane, niezależnie od daty zapłaty lub pobrania.

Normy stosowane do księgowości ogólnej państwa różnią się od tych stosowanych do przedsiębiorstw jedynie z powodu specyfiki jego funkcjonowania.

Są one uchwalane po uzyskaniu opinii komitetu składającego się z ekspertów z sektora publicznego i prywatnego, w warunkach przewidzianych przez ustawę finansową. Ta opinia przedstawiana jest komisjom Zgromadzenia Narodowego i Senatu właściwym do spraw finansów, a następnie publikowana.

Art. 31

Księgowi publiczni odpowiedzialni za prowadzenie i opracowywanie rachunków państwa dbają o respektowanie zasad i reguł opisanych w art. 27-30 niniejszej ustawy. Dbają oni zwłaszcza o przestrzeganie zasady prawdziwości wpisów księgowych oraz o przestrzeganie procedur.

TYTUŁ III

TREŚĆ I UKŁAD USTAW FINANSOWYCH

Rozdział 1

Zasada prawdziwości

Art. 32

Ustawy finansowe w sposób prawdziwy prezentują całość dochodów i wydatków państwa. Prawdziwość oceniana jest przy uwzględnieniu dostępnych informacji i prognoz, które mogą racjonalnie z nich wynikać.

Art. 33

(Przepis decyzją Rady Konstytucyjnej nr 2001-448 DC z 25 lipca 2001r. uznany za niezgodny z Konstytucją)

Z zastrzeżeniem postanowień art. 13 niniejszej ustawy, w sytuacji gdy postanowienia ustaw lub rozporządzeń mogą mieć wpływ na dochody lub wydatki państwa

w bieżącym roku, ich oddziaływanie na równowagę finansową musi być oceniane i zaaprobowane w najbliższej ustawie finansowej na dany rok.

Rozdział 2

Postanowienia ustaw finansowych

Art. 34

(Przepis zmieniony przez ustawę nr 2005-779 z 12 lipca 2005 r., art. 1)

Roczna ustawa finansowa składa się z dwóch oddzielnych części.

§ 1. W pierwszej części roczna ustawa finansowa:

1. upoważnia, na dany rok, do pobierania dochodów państwa i podatków wszelkiej natury od osób prawnych innych niż państwo;
2. zawiera postanowienia dotyczące dochodów państwa, które mają wpływ na równowagę budżetową;
3. zawiera wszystkie postanowienia związane z przeznaczaniem dochodów w ramach budżetu państwa;
4. dokonuje oceny każdego z przelewów, o których mowa w art. 6 niniejszej ustawy;
5. zawiera ocenę każdego z dochodów budżetowych;
6. ustala limity wydatków budżetu ogólnego i każdego z budżetów załącznikowych, limity wydatków dla każdej z kategorii funduszy specjalnych, jak również limity etatów finansowanych przez państwo;
7. zawiera ogólne informacje dotyczące równowagi budżetowej, przedstawione w tabeli równowagi;
8. zawiera upoważnienia dotyczące obligacji i środków Skarbu Państwa, przewidzianych w art. 26 niniejszej ustawy i dokonuje oceny dochodów i wydatków Skarbu Państwa, które przyczyniają się do realizacji równowagi finansowej, zaprezentowane w tabeli finansowania;
9. ustala limity wahań netto ocenianych na koniec roku i limity długu zbywalnego państwa na okres dłuższy niż rok;
10. ustala sposoby wykorzystania ewentualnej nadwyżki powstałej w stosunku do przewidywań, zawartych w rocznej ustawie finansowej, dochodów z podatków wszelkiej natury ustanowionych na rzecz państwa.

§ 2. W drugiej części roczna ustawa finansowa:

1. ustala dla budżetu ogólnego, z podziałem na funkcje, kwoty upoważnień do zaciągania zobowiązań i kwoty środków na płatności;
2. ustala limity etatów dla ministerstw i budżetów załącznikowych;

3. ustala dla budżetów załącznikowych i funduszy specjalnych kwotę upoważnień do zaciągania zobowiązań i kwotę środków na płatności lub kwotę dozwolonego debetu;
4. ustala dla budżetu ogólnego, budżetów załącznikowych i funduszy specjalnych, z podziałem na programy, kwotę limitów przeniesień przewidzianych w art. 15 § 2 niniejszej ustawy;
5. upoważnia do udzielania gwarancji państwowych i ustala ich reżim prawny;
6. upoważnia państwo do przejęcia długów osób trzecich, do stworzenia innego zobowiązania odpowiadającego jednostronnemu uznaniu długu i ustala zasady tego przejęcia i zobowiązania;
7. może:
 - a. zawierać postanowienia dotyczące podstawy podatku, stawek podatkowych i sposobów pobierania wszelkiej natury podatków, które nie wpływają na równowagę budżetową;
 - b. zawierać postanowienia bezpośrednio dotyczące wydatków budżetowych na dany rok;
 - c. określać sposoby podziału pomocy państwa udzielonej na rzecz jednostek samorządu terytorialnego;
 - d. zatwierdzać porozumienia finansowe;
 - e. zawierać wszelkie postanowienia dotyczące informowania i uprawnień kontrolnych Parlamentu w zakresie zarządzania finansami publicznymi;
 - f. zawierać wszelkie postanowienia związane z rachunkowością państwa i zasadami odpowiedzialności pieniężnej funkcjonariuszy organów publicznych.

§ 3. Roczna ustawa finansowa musi zawierać postanowienia przewidziane w § 1 ust. 1,5,6,7,8 i w § 2, ust. 1,2,3.

Art. 35

(Przepis zmieniony ustawą nr 2005-779 z 12 lipca 2005 r., art. 2)

Poza wyjątkami przewidzianymi w niniejszej ustawie, jedynie ustawy finansowe zmieniające mogą modyfikować postanowienia rocznej ustawy finansowej przewidziane w art. 34 § 1 ust. 1,3 i 10 oraz § 2 ust. 1-6. W takim przypadku zatwierdzają one wprowadzone dekretem o zaliczkach zmiany w wydatkach ustalonych przez ostatnią ustawę finansową.

Ustawy finansowe zmieniające muszą zawierać postanowienia przewidziane w art. 34 § 1, pkt 6, 7 niniejszej ustawy.

Ustawy finansowe zmieniające mają w całości lub w części taką samą formę jak roczna ustawa finansowa. Stosuje się do nich postanowienia art. 55 niniejszej ustawy.

Art. 36

Przekazanie innym osobom prawnym całości lub części dochodów ustanowionych na rzecz państwa może nastąpić jedynie na mocy ustawy finansowej.

Art. 37

§ 1. Ustawa finansowa zatwierdzająca ustala ostateczną kwotę dochodów i wydatków budżetowych, jak również ich konsekwencje.

§ 2. Ustawa finansowa zatwierdzająca ustala ostateczną kwotę dochodów i wydatków Skarbu Państwa, które mają wpływ na równowagę finansową danego roku, przedstawioną w tabeli finansowania.

§ 3. Ustawa finansowa zatwierdzająca zatwierdza rachunek za dany rok budżetowy, ustanowiony na podstawie dochodów i wydatków przewidzianych w art. 30 niniejszej ustawy. Zawiera także rezultat księgowy na dany rok i zatwierdza jego załączniki.

§ 4. Ustawa finansowa zatwierdzająca może:

1. zatwierdzać zmiany wprowadzone dekretem o zaliczkach dotyczące wydatków ustalonych przez ostatnią ustawą finansową na dany rok;
2. ustalać dla każdego programu lub danej subwencji wydatki niezbędne do wyrównania uzasadnionych przekroczeń, które zostały spowodowane działaniami siły wyższej i dokonywać anulowania wydatków, które nie zostały wykorzystane ani przeniesione;
3. podwyższać dla każdego z funduszy specjalnych kwotę dopuszczalnego debetu do poziomu osiągniętego debetu;
4. zatwierdzać saldo funduszy specjalnych nieprzeniesione na następny rok budżetowy;
5. sprawdzać rachunek korzyści i strat powstałych na każdym z funduszy specjalnych.

§ 5. Ustawa finansowa zatwierdzająca może również zawierać wszelkie postanowienia związane z informowaniem i uprawnieniami kontrolnymi Parlamentu w zakresie zarządzania finansami publicznymi, jak również związane z rachunkowością państwa i zasadami odpowiedzialności pieniężnej funkcjonariuszy organów publicznych.

TYTUŁ IV

PRACE I GŁOSOWANIE NAD PROJEKTAMI USTAW FINANSOWYCH

Art. 38

Pod kierunkiem premiera, minister właściwy do spraw finansów przygotowuje projekty ustaw finansowych, nad którymi obraduje Rada Ministrów.

Rozdział 1

Projekt rocznej ustawy finansowej i projekty ustaw finansowych modyfikujących

Art. 39

Projekt rocznej ustawy finansowej, łącznie z dokumentami przewidzianymi w art. 50 i art. 51 niniejszej ustawy, jest przedkładany i udostępniany najpóźniej do pierwszego wtorku października roku poprzedzającego wykonywanie budżetu. Jest natomiast rozsyłany do prac w komisjach właściwych do spraw finansów.

Jednakże każdy ogólny załącznik przeznaczony do informacji i kontroli wykonywanej przez Parlament jest przekazywany do kancelarii obu izb i udostępniany co najmniej na pięć pełnych dni przed pierwszym czytaniem w Zgromadzeniu Narodowym dotyczącym dochodów i wydatków, do których załącznik się odnosi (1).

Uwagi:

(1) Dyspozycje tego akapitu obowiązują od 1 stycznia 2002 r. (art. 65 ustawy nr 2001-692).

Art. 40

Zgromadzenie Narodowe jest zobowiązane przyjąć ustawę finansową w pierwszym czytaniu w okresie czterdziestu dni od złożenia projektu ustawy finansowej.

Senat musi przyjąć ustawę finansową w pierwszym czytaniu w okresie dwudziestu dni od przedstawienia mu projektu.

Jeśli Zgromadzenie Narodowe nie przystąpiło do głosowania nad całością projektu w terminie przewidzianym w akapicie pierwszym niniejszego artykułu, rząd przedstawia Senatowi tekst, który pierwotnie przedłożył, ewentualnie zmieniony poprawkami przegłosowanymi i zaakceptowanymi przez Zgromadzenie Narodowe. Senat musi przyjąć ustawę w okresie piętnastu dni od dnia przedstawienia mu projektu.

Jeśli Senat nie przystąpił do głosowania w pierwszym czytaniu nad całością projektu ustawy finansowej w ustalonym terminie, rząd ponownie przedstawia Zgromadzeniu Narodowemu tekst przyjęty w Senacie, ewentualnie zmieniony poprawkami przegłosowanymi i zaakceptowanymi przez Senat.

Następnie projekt ustawy finansowej poddany jest przyspieszonej procedurze przewidzianej w art. 45 Konstytucji.

Jeśli Parlament nie uchwali ustawy finansowej w ciągu siedemdziesięciu dni od dnia złożenia projektu, postanowienia projektu mogą być wprowadzone w życie na mocy ordonansu.

Art. 41

Projekt ustawy finansowej nie może być przedstawiony izbie Parlamentu do dyskusji przed przegłosowaniem przez nią w pierwszym czytaniu projektu ustawy fi-

nansowej zatwierdzającej na rok poprzedzający ten, którego dotyczy dyskusja nad projektem ustawy finansowej.

Art. 42

Druga część projektu rocznej ustawy finansowej i ustaw finansowych modyfikujących, jeśli takie projekty złożono, nie może być poddana pod dyskusję izby Parlamentu przed przyjęciem pierwszej części projektu.

Art. 43

Prognozy dochodów stanowią przedmiot wspólnego głosowania dla budżetu ogólnego, budżetów załącznikowych i funduszy specjalnych.

Przewidywania wydatków i obciążeń Skarbu Państwa stanowią przedmiot jednego głosowania.

Po dyskusji nad wydatkami budżetu ogólnego następuje głosowanie nad każdą jego funkcją. Głosowanie dotyczy jednocześnie upoważnień do zaciągania zobowiązań i środków na płatności.

Limity etatów uchwalane są podczas jednego głosowania.

Nad wydatkami każdego z budżetów załącznikowych oraz wydatkami i debetem każdego z funduszy specjalnych odbywa się głosowanie łączne.

Art. 44

Po ogłoszeniu rocznej ustawy finansowej lub ustaw finansowych modyfikujących lub po ogłoszeniu ordonansu przewidzianego w art. 47 Konstytucji, rząd wydaje dekrety o :

1. podziale na programy lub subwencje wydatków ustalonych dla każdej funkcji budżetów załącznikowych i funduszy specjalnych;
2. ustanowieniu dla każdego programu kwoty tytułu wydatków osobowych.

Te dekrety dokonują podziału i ustalają wydatki zgodnie z załącznikami wyjaśniającymi przewidzianymi w art. 51 § ust. 5 i 6 i w art. 53 § 2 niniejszej ustawy, ewentualnie zmodyfikowanymi w wyniku głosowania w Parlamencie.

Wydatki ustanowione na mocy dekretów o podziale wydatków na programy mogą być zmienione jedynie w warunkach przewidzianych przez niniejszą ustawę organiczną.

Art. 45

W przypadku przewidzianym w czwartym akapicie art. 47 Konstytucji, rząd może zastosować dwie opisane poniżej procedury:

1. może przed 11 grudnia roku poprzedzającego początek wykonywania ustawy finansowej zażądać od Zgromadzenia Narodowego przeprowadzenia oddzielnego głosowania nad całością pierwszej części rocznej ustawy finan-

sowej. Ten częściowy projekt jest poddawany pod głosowanie w Senacie według przyspieszonej procedury;

2. jeśli procedura przewidziana w ust. 1 nie została podjęta lub nie osiągnięto jej celu, rząd przedkłada Zgromadzeniu Narodowemu, przed 19 grudnia roku poprzedzającego początek wykonywania ustawy finansowej, projekt ustawy specjalnej upoważniającej do pobierania istniejących podatków, aż do uchwalenia rocznej ustawy finansowej. Ten projekt jest poddany pod dyskusję w przyspieszonej procedurze.

Jeśli roczna ustawa finansowa nie może być ani ogłoszona, ani stosowana zgodnie z akapitem pierwszym art. 62. Konstytucji, rząd natychmiast przedkłada Zgromadzeniu Narodowemu projekt ustawy specjalnej upoważniającej do pobierania istniejących podatków, aż do uchwalenia rocznej ustawy finansowej. Ten projekt jest poddany pod dyskusję w przyspieszonej procedurze.

Po uzyskaniu upoważnienia do pobierania podatków, na skutek ogłoszenia albo pierwszej części rocznej ustawy finansowej albo ustawy specjalnej, rząd wydaje dekrety ustalające wydatki obligatoryjne.

Publikacja tych dekretów nie wstrzymuje procedury dyskusji nad roczną ustawą finansową, która kontynuowana jest w warunkach przewidzianych w art. 45 i art. 47 Konstytucji i w art. 40, art. 42, art. 43 i art. 47 niniejszej ustawy organicznej.

Wydatki obligatoryjne, w znaczeniu czwartego akapitu art. 47 Konstytucji, stanowią minimum wydatków, które rząd uznaje za niezbędne do kontynuowania działań publicznych w warunkach, które zostały zatwierdzone przez Parlament w poprzednim roku. Wydatki nie mogą przekraczać kwot wydatków ustalonych przez ostatnią roczną ustawę finansową.

Rozdział 2

Projekt ustawy finansowej zatwierdzającej

Art. 46

Projekt ustawy finansowej zatwierdzającej, łącznie z dokumentami przewidzianymi w art. 54 i art. 58 ust. 4 i 5 niniejszej ustawy, jest przedkładany i udostępniany przed 1 czerwca roku poprzedzającego wykonanie budżetu, do którego się odnosi.

Rozdział 3

Postanowienia wspólne

Art. 47

W znaczeniu art. 34 i art. 40 Konstytucji, w kwestii wnoszenia poprawek pojęcie wydatku rozciąga się na funkcję.

Wszelkie poprawki muszą być umotywowane i powinny towarzyszyć im uzasadniające je środki.

Nie można dokonać poprawek niezgodnych z postanowieniami niniejszej ustawy organicznej.

TYTUŁ V INFORMACJA I KONTROLA W ZAKRESIE FINANSÓW PUBLICZNYCH

Rozdział 1

Informacja

Art. 48

Na potrzeby prac i głosowania nad projektem rocznej ustawy finansowej w Parlamencie, rząd przedstawia podczas ostatniego kwartału sesji zwyczajnej raport na temat zmian w gospodarce narodowej i kierunków finansów publicznych zawierający:

1. analizę zmian ekonomicznych, jakie zaszły od czasu przedstawienia raportu, o którym mowa w art. 50 niniejszej ustawy;
2. opis głównych kierunków polityki gospodarczej i budżetowej uwzględniających europejskie zobowiązania Francji;
3. średnioterminową prognozę dochodów państwa, jak również jego wydatki podzielone na funkcje;
4. listę zadań, programów i mierników rezultatu ustalonych dla każdego z programów, projektu przyszłej rocznej ustawy finansowej (1).

Uwagi:

(1) Postanowienia tego akapitu wchodzi w życie 1 stycznia 2005 r.

Nad tym raportem odbywa się debata w Zgromadzeniu Narodowym i w Senacie.

Art. 49

(Przepis zmieniony ustawą nr 2005-779 z 12 lipca 2005 r., art. 3)

Na potrzeby prac i głosowania nad projektem rocznej ustawy finansowej, bez szkody dla jakichkolwiek innych postanowień o informowaniu i kontroli Parlamentu na temat zarządzania finansami publicznymi, członkowie komisji Zgromadzenia Narodowego i Senatu właściwych do spraw finansów, jak i członkowie innych właściwych komisji składają rządowi interpelacje najpóźniej 10 lipca, który z kolei odpowiada pisemnie najpóźniej 10 października.

Art. 50

(Przepis zmieniony ustawą nr 2005-779 z 12 lipca 2005 r., art. 8)

Do projektu rocznej ustawy finansowej załącza się raport na temat sytuacji i perspektyw gospodarczych, społecznych i finansowych państwa. Zawiera on między innymi hipotezy, metody i przewidywania, na podstawie których opracowywany jest projekt rocznej ustawy finansowej. Raport objaśnia, dla danego roku i roku go poprzedzającego, przejście od salda budżetowego do potrzeb finansowania państwa, które jest mierzone w celu zbadania przestrzegania zobowiązań europejskich Francji, opisując m.in. skutki operacji, o których mowa w akapicie drugim art. 8 niniejszej ustawy.

Raport prezentuje i wyjaśnia, co najmniej na cztery lata następujące po złożeniu projektu ustawy finansowej, perspektywę ewolucji dochodów, wydatków i salda całości administracji publicznej, w sposób szczegółowy, z podziałem na podsektory, zgodnie z zasadami księgowości publicznej, mając na uwadze europejskie zobowiązania Francji, a także zawiera ewentualne zalecenia dla Francji wynikające z Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską.

Do tego załącznika dołączane są raporty dotyczące rachunków państwa zawierające rachunki państwa z ubiegłych lat.

Art. 51

(Przepis zmieniony ustawą nr 2009-403 z 15 kwietnia 2005 r., art. 12)

Do rocznej ustawy finansowej dołączane są:

1. załącznik wyjaśniający, który zawiera, z podziałem na beneficjentów lub kategorie beneficjentów, listę i ewolucję wszelkiej natury opodatkowania osób prawnych innych niż państwo;
2. analizę zmian struktury budżetu umożliwiającej poznanie ich wpływu na dochody, wydatki i saldo budżetowe na dany rok;
3. prezentację dochodów i wydatków budżetowych, a także sekcję bieżącą i sekcję inwestycyjną.
4. załącznik wyjaśniający, który przedstawia analizę prognoz każdego z dochodów budżetowych oraz prezentuje wydatki podatkowe;
4. *bis* przedstawienie działań mających na celu przestrzeganie ogólnego limitu wydatków budżetu ogólnego przyjętego przez Parlament, wraz ze wskazaniem dla programów, na które przydzielone są wydatki o charakterze dyrektywnym, stawki umieszczenia w rezerwie środków z tytułu wydatków osobowych i z innych tytułów.
5. załączniki wyjaśniające, które zgodnie z postanowieniami art. 5, na bieżący rok i rok, którego dotyczy projekt ustawy finansowej, przedstawiają, z podziałem na programy i subwencje, prognozy wydatków, które mogą być przyznane w formie funduszy wsparcia. Załączniki te zawierają również roczny plan rezultatów zawierający:

- a. przedstawienie zadań i związanych z nimi kosztów, wyznaczonych celów, rezultatów uzyskanych i oczekiwanych w przyszłych latach, mierzonych za pomocą uzasadnionych i precyzyjnych mierników;
 - b. ewolucję wydatków podatkowych;
 - c. uzasadnienie ewolucji wydatków w stosunku do wydatków zrealizowanych w roku poprzednim, wydatków ustalonych przez ustawę finansową na rok bieżący i tych samych wydatków, ewentualnie zwiększonych o niewykorzystane środki przeniesione z poprzedniego roku, wskazując ich perspektywy wcześniejszej oceny;
 - d. harmonogram realizacji środków na płatności i upoważnień do zaciągania zobowiązań;
 - e. szacunkowy podział etatów, finansowanych z budżetu państwa, na kategorie albo zawody, albo rodzaj zatrudnienia, jak również uzasadnienie zmian w stosunku do istniejącej dotychczas sytuacji;
 - f. szacunkowy podział etatów, finansowanych przez beneficjentów dotacji, na wydatki na organy władzy publicznej, przewidziane w art. 5 niniejszej ustawy, jak również uzasadnienie zmian w stosunku do istniejącej dotychczas sytuacji;
6. załączniki wyjaśniające, które przedstawiają, dla każdego budżetu załącznikowego i każdego funduszu specjalnego, kwotę debetu lub dochodów i wydatków proponowanych dla każdego programu lub każdej subwencji. Załączniki te zawierają również dla każdego z nich roczny plan rezultatów, w warunkach przewidzianych w art. 5 z uzasadnieniem prognoz dochodów i ewentualnego debetu;
7. ogólne załączniki przewidziane przez ustawy i rozporządzenia mające na celu informowanie Parlamentu i umożliwianie wykonywania jego funkcji kontrolnych;
8. sporządzaną na potrzeby postanowień art. 34, § 1, pkt 2 i § 2, pkt 7, uprzednią prognozę zawierającą dokumenty, o których mowa w dziesięciu ostatnich akapitach art. 8 ustawy organicznej nr 2009-403 z 15 kwietnia 2009 o zastosowaniu art. 34-1, art. 39 i art. 44 Konstytucji.

Art. 52

Na potrzeby prac i głosowania Parlamentu nad projektami ustawy finansowej i ustawy o finansowaniu ubezpieczeń społecznych na następny rok, rząd podczas otwarcia sesji zwyczajnej przedstawia raport o całości obowiązkowych wydatków, jak również ich ewolucję.

Ten raport zawiera ewolucję finansową na rok bieżący i kolejne dwa lata, zarówno ustaw, jak i rozporządzeń planowanych przez rząd.

Raport ten może stanowić przedmiot debaty w Zgromadzeniu Narodowym i w Senacie.

Art. 53

(Przepis zmieniony ustawą nr 2009-403 z 15 kwietnia 2005 r., art. 12)

Do ustawy finansowej modyfikującej są załączone:

1. raport przedstawiający zmiany sytuacji ekonomicznej i budżetowej wraz z uzasadnieniem zawartych w nim postanowień;
2. załącznik wyjaśniający, który szczegółowo opisuje proponowane zmiany w wydatkach;
3. tabele przedstawiające zmiany w bieżącym roku wprowadzane w wydatkach drogą rozporządzeń.

Art. 54

(Przepis zmieniony ustawą nr 2005-779 z 12 lipca 2005 r., art. 5 i art. 10)

Do ustawy finansowej zatwierdzającej są załączone:

1. prezentacja dochodów budżetu ogólnego;
2. załączniki wyjaśniające, które przedstawiają, z podziałem na programy lub subwencje, ostateczną kwotę ustalonych i zrealizowanych wydatków, wraz ze wskazaniem różnicy w stosunku do ustalonego podziału wydatków na tytuły oraz wnioskowanych zmian dotyczących wydatków. Załączniki przedstawiają również różnice między przewidywaniami a realizacją funduszy wsparcia;
3. załącznik wyjaśniający, który przedstawia zrealizowane dochody i wydatki budżetu państwa, według zasad przewidzianych w art. 51, ust. 3 niniejszej ustawy, zawierający dla każdego programu wyjaśnienie okoliczności, które doprowadziły do niedokonania wydatków odpowiadających kwotom przeznaczonym na finansowanie wydatków, o których mowa w art. 5 ust. 1, ust. 5;
4. roczne raporty rezultatów, które prezentują i wyjaśniają rozbieżności programów w stosunku do przewidywań ustawy finansowej na dany rok, jak również w stosunku do wykonania stwierdzonego w poprzedniej ustawie finansowej zatwierdzającej. Roczne raporty rezultatów dla każdego programu zawierają:
 - a. cele, rezultaty planowane i otrzymane, mierniki i koszty;
 - b. uzasadnienie, dla każdego tytułu wydatków, dokonanych zmian, z ewentualnym wskazaniem przyczyn wyjątkowo dokonanych przekroczeń wydatków na skutek działania siły wyższej;
 - c. informacje, z jednej strony o zarządzaniu ustalonymi limitami etatów, z uszczegółowieniem podziału etatów realizowanego według sposobów określonych w art. 51 § 5 pkt e, jak również odpowiadających im kosztów, z drugiej zaś strony o działaniach uzasadniających zmiany liczby etatów przedstawione według tych samych sposobów, jak również związanych z tymi działaniami kosztów;

- d. prezentację etatów rzeczywiście opłaconych przez beneficjentów dotacji na wydatki związane ze organami władzy publicznej przewidzianej w art. 5 § 2 niniejszej ustawy;
5. załączniki wyjaśniające, które przedstawiają, z podziałem na programy lub subwencje, dla każdego budżetu załącznikowego lub funduszu specjalnego, ostateczną kwotę dochodów i zrealizowanych wydatków, przyznanych kwot wydatków lub wnioskowanego debetu na podstawie upoważnień, jak również zmian wydatków lub wnioskowanych przekroczeń. Do tych załączników dołączony jest roczny raport rezultatów dla każdego z nich, w warunkach przewidzianych w ust. 4 niniejszej ustawy;
6. załączniki wyjaśniające, które prezentują rezultaty rachunkowości, zgodnie z postanowieniami przewidzianymi w drugim akapicie art. 27 niniejszej ustawy;
7. ogólny rachunek państwa przedstawiający ogólną równowagę rachunków, rachunek rezultatów, bilans i jego załączniki, a wśród nich analizę księgową operacji, o których mowa w drugim akapicie art. 8 niniejszej ustawy, jak również ocenę zobowiązań znajdujących się poza bilansem państwa. Do ogólnego rachunku państwa dołączany jest raport o prezentacji przedstawiający m.in. zmiany metod i zasad księgowości zastosowane w danym roku budżetowym.

Art. 55

Każde z postanowień projektu ustawy finansowej, mające wpływ na dochody i wydatki państwa, stanowi podstawę liczbowej oceny wpływu na analizowany rok i ewentualnie na kolejne lata.

Art. 56

Dekrety i rozporządzenia przewidziane w niniejszej ustawie organicznej są publikowane w Dzienniku Urzędowym. To samo dotyczy raportów, które zawierają uzasadnienia, za wyjątkiem tych, które są objęte tajemnicą państwową dotyczącą obrony narodowej, bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego państwa lub spraw zagranicznych.

Rozdział 2

Kontrola

Art. 57

(Przepis zmieniony ustawą nr 2005–779 z 12 lipca 2005 r., art. 6)

Komisje Zgromadzenia Narodowego i Senatu właściwe do spraw finansów monitorują i kontrolują wykonywanie ustaw finansowych i dokonują oceny wszelkich kwestii związanych z finansami publicznymi. Funkcje te są powierzone ich prze-

wodniczącym i sprawozdawcom generalnym, a w wyznaczonych dziedzinach specjalnym sprawozdawcom oraz na każdy rok, w określonym zakresie i przedziale czasowym, jednemu lub kilku członkom jednej z tych komisji obowiązko-wo przez nią wyznaczanych. W tym celu dokonują wszelkich kontroli dokumentów oraz kontroli w terenie. Dokonują też przesłuchań, które uznają za słuszne.

Muszą być im udostępnione wszelkie informacje, dokumenty finansowe i administracyjne, o które wnoszą, łącznie z wszelkimi raportami opracowanymi przez organy i instytucje właściwe do spraw kontroli administracji, z wyjątkiem informacji i dokumentów o charakterze tajnym dotyczących obrony narodowej, bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego państwa, tajemnicy dochodzenia i tajemnicy lekarskiej.

Wszystkie osoby, których przesłuchanie przewodniczący lub sprawozdawcy generalni komisji obu izb właściwych do spraw finansów uznają za niezbędne, zobowiązane są poddać się temu przesłuchaniu. Są one zwolnione z tajemnicy zawodowej, z zastrzeżeniem postanowień przewidzianych w poprzednim akapicie.

Art. 58

Postanowienia uznane za niezgodnie z Konstytucją decyzją Rady Konstytucyjnej nr 2001-448DC z 25 lipca 2001 r.

(Przepis zmieniony ustawą nr 2005-779 z 12 lipca 2005 r., art. 11)

Funkcja uczestniczenia Parlamentu powierzona Trybunałowi Obrachunkowemu, zapisana w ostatnim akapicie art. 47 Konstytucji, obejmuje m.in.:

1. obowiązek wyrażenia zgody na prośby o udzielenie pomocy, formułowane przez przewodniczącego i sprawozdawców generalnych komisji właściwych do spraw finansów obu izb w ramach funkcji kontroli i oceny przewidzianych w art. 57 niniejszej ustawy;
2. przeprowadzanie wszelkiego rodzaju dochodzeń, na wniosek komisji Zgromadzenia Narodowego i Senatu właściwych do spraw finansów, w zakresie zarządzania organami i instytucjami, które Trybunał Obrachunkowy kontroluje. Raport z tego dochodzenia jest w ciągu ośmiu miesięcy od przedstawienia wniosku o przeprowadzenie kontroli, obowiązkowo przedstawiany komisji, która go wystosowała i która decyduje o publikacji raportu.
3. złożenie raportu wstępnego łącznie ze złożeniem raportu, o którym mowa w art. 48 niniejszej ustawy, odnoszącego się do rezultatów poprzedniego roku budżetowego;
4. złożenie raportu łącznie z projektem ustawy finansowej zatwierdzającej, który odnosi się do rezultatów wykonania z okresu poprzedniego roku budżetowego i rachunków z nim związanych, który w szczególności dokonuje analizy zrealizowanych wydatków z podziałem na funkcje i programy;

5. certyfikację regularności, prawdziwości i wierności rachunków państwa. Takie potwierdzenie, do którego dołączane jest sprawozdanie z dokonanej kontroli, jest załączane do projektu ustawy finansowej zatwierdzającej (1);
6. złożenie raportu wraz z każdym projektem ustawy finansowej dotyczącym przeniesień wydatków dokonanych drogą administracyjną, których zatwierdzenie jest wymagane w ustawach finansowych.

Do raportów, o których mowa w ust. 3,4 i 6 dołącza się ewentualne odpowiedzi właściwych ministrów.

Roczny raport Trybunału Obrachunkowego może być przedmiotem debaty w Zgromadzeniu Narodowym lub w Senacie.

Uwagi:

(1) Przepisy ust. 4 i ust. 5 obowiązują od 1 stycznia 2005 r.

Art. 59

Jeśli, w ramach funkcji kontroli i ewaluacji, przekazanie informacji wnioskowanej na podstawie art. 57 niniejszej ustawy, nie może być dokonane w rozsądnym terminie z powodu trudności w zgromadzeniu informacji, przewodniczący komisji obu izb właściwych do spraw finansów mogą odwołać się do kompetentnego sądu o wydanie decyzji, która spowoduje przymusowe usunięcie tej przeszkody.

Art. 60

Jeśli wykonywanie funkcji kontroli i ewaluacji daje podstawę do przekazania wniosków rządowi, ten ostatni w terminie dwóch miesięcy odpowiada na nie pisemnie.

TYTUŁ IV

POSTANOWIENIA DOTYCZĄCE WEJŚCIA W ŻYCIE I STOSOWANIA USTAWY ORGANICZNEJ

Art. 61

W terminie trzech lat, licząc od publikacji niniejszej ustawy organicznej, każda gwarancja udzielona przez państwo, dla której ustawy finansowe nie dają wyraźnego upoważnienia, musi być objęta takim upoważnieniem

Załącznik wyciszający gwarancje państwa, które do 31 grudnia 2004 r. nie zostały objęte wyraźnym upoważnieniem przez ustawy finansowe, jest załączony do projektu ustawy finansowej zatwierdzającej na 2004 r.

Art. 62

§ 1. Postanowienia art. 15 § 2 stosuje się do wydatków zwykłych i środków na płatności na 2005 r., które mają być przedmiotem przeniesienia.

§ 2. Postanowienia art. 15 § 3 stosuje się do wydatków ustalonych w warunkach przewidzianych w drugim akapicie art. 19 ordonansu nr 59-2 z 2 stycznia 1959 r. o ustawie organicznej odnoszącej się do ustaw finansowych i dostępnych na koniec 2005 r.

Art. 63

W braku szczególnych postanowień ustawowych, podatki regularnie pobierane podczas drugiego roku następującego po publikacji niniejszej ustawy organicznej, poprzez zastosowanie art. 4 wyżej wspomnianego ordonansu nr 59-2 z 2 stycznia 1959 r. mogą być pobierane aż do 31 października tego roku według podstawy opodatkowania, stawek i sposobów pobierania obowiązujących w momencie ich ustanowienia.

Art. 64

Termin, o którym mowa w art. 46 niniejszej ustawy i postanowienia art. 54 ust. 7 tej ustawy, stosuje się po raz pierwszy do projektu ustawy finansowej zatwierdzającej odnoszącej się do budżetu na czwarty rok, który następuje po publikacji niniejszej ustawy.

Projekty ustawy finansowej zatwierdzającej na lata poprzednie są przedkładane i udostępniane najpóźniej 30 czerwca roku poprzedzającego okres wykonywania budżetu, do którego się odnoszą.

Art. 65

Postanowienia art. 14, art. 25, art. 26 poza ust. 3, art. 32, art. 33, art. 36, drugiego akapitu art. 39, art. 41, art. 42, art. 50, art. 52, art. 53, art. 55, art. 57, art. 58 poza ust. 4 i 5, art. 59, art. 60 i art. 68 wchodzi w życie 1 stycznia 2002 r.

Postanowienia art. 48 poza ust. 4 wchodzi w życie 1 stycznia 2003 r.

Postanowienia art. 26 ust. 3 wchodzi w życie 1 stycznia 2004 r.

Art. 66

§ 1. Do projektu ustawy finansowej na 2005 r. załącza się dokument prezentujący, tytułem informacyjnym, wydatki budżetu ogólnego, według zasad zawartych w niniejszej ustawie organicznej.

§ 2. Podczas prac nad projektem ustawy finansowej na 2006 r., komisje Zgromadzenia Narodowego i Senatu właściwe do spraw finansów są informowane przez rząd o strukturze budżetu z podziałem na funkcje i programy przewidzianej w art. 7 niniejszej ustawy.

Art. 67

Wyżej wspomniany ordonans nr 59-2 z 2 stycznia 1959 r. zostaje uchylony z dniem 1 stycznia 2005 r., z wyjątkiem postanowień przewidzianych w art. 61-

68. Jednakże jego postanowienia stosuje się do ustaw finansowych na 2005 r. i na lata wcześniejsze.

Niniejsza ustawa organiczna wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2005 r., z wyjątkiem art. 61–68 niniejszej ustawy.

Art. 68

Dekrety Rady Stanu wspomagają, w miarę potrzeb, wykonywanie niniejszej ustawy organicznej.

Załącznik 3. Ustawa o programowaniu finansów publicznych na lata 2009-2012

**USTAWA NR 2009–135 Z 9 LUTEGO 2009 R. O WIELOLETNIM
PROGRAMOWANIU FINANSÓW PUBLICZNYCH NA LATA 2009–2012**
(JORF NR 0035 Z 11 LUTEGO 2009 R., S. 2346)

Art. 1

Artykuły od 2 do 11 niniejszej ustawy zawierają założenia wieloletniego programowania finansów publicznych na lata 2009-2012, ustalone na podstawie przedostatniego paragrafu art. 34 Konstytucji.

Rozdział 1

Ogólne założenia finansów publicznych

Art. 2

Programowanie finansów publicznych wpisuje się w zobowiązania europejskie Francji. Uwzględnia ono skutki planu naprawy gospodarki, znajdującego się w rocznej ustawie finansowej na 2009 rok (ustawa nr 2008-1425) z 27 grudnia 2008 r. oraz w ustawie finansowej zmieniającej na 2009 rok z 4 lutego 2009 r. (ustawa nr 2009-122). Przy założeniu, że ziszczą się przyjęte prognozy ekonomiczne, zamieszczone w załączniku do niniejszej ustawy programowanie przebiega w następujący sposób:

1. Ewolucja salda administracji publicznej (w procentach PKB):

Potrzeba (-) lub zdolność (+) finansowania	2008	2009	2010	2011	2012
Administracja publiczna	- 3,2	- 4,4	- 3,1	- 2,3	- 1,5
w tym państwo	- 2,7	- 3,8	- 2,8	- 2,4	- 1,9
w tym instytucje administracji centralnej	0,0	0,2	0,1	0,2	0,3
w tym instytucje ubezpieczeń społecznych	- 0,1	- 0,4	- 0,3	- 0,1	0,0
w tym publiczne instytucje lokalne	- 0,3	- 0,3	- 0,2	- 0,1	0,0

Załączniki

2. Ewolucja długu publicznego (w procentach PKB):

	2008	2009	2010	2011	2012
Dług administracji publicznej	67,0	69,9	70,5	70,0	68,6

Art. 3

Zatwierdzony raport, który określa kontekst, cele i warunki realizacji programowania finansów publicznych w okresie, o którym mowa w art. 1, stanowi załącznik do niniejszej ustawy.

Rozdział 2

Ewolucja wydatków publicznych

Art. 4

Wzrost wydatków łącznie państwa, instytucji administracji centralnych oraz podstawowych, obowiązkowych systemów ubezpieczeń społecznych, na okres 2009-2012 wynosi roczne średnio 1,1% w ujęciu realnym.

Art. 5

Roczny wzrost wydatków państwa nie przekracza, w okresie, o którym mowa w art. 1 i w porównywalnym zakresie, poza skutkami ustawy finansowej zmieniającej na rok 2009 z 4 lutego 2009 r. (nr 2009-122), przewidywanego wzrostu cen konsumpcyjnych, w sposób opisany w raporcie stanowiącym załącznik do niniejszej ustawy. Jednakże na 2009 r. ten wzrost wydatków ustanowiony jest na 0,1% w ujęciu realnym.

Art. 6

W latach 2009, 2010 i 2011 kwota przyznana na funkcje budżetu ogólnego państwa odpowiada, w sposób opisany w raporcie stanowiącym załącznik do niniejszej ustawy, następującym kwotom, wyrażonym w miliardach euro:

Funkcja	Upoważnienia do zaciągania zobowiązań			Środki na płatności			w tym środki na fundusz celowy przeznaczony na emerytury		
	2009	2010	2011	2009	2010	2011	2009	2010	2011
Polityka zagraniczna	2,49	2,58	2,50	2,51	2,55	2,52	0,12	0,13	0,13
Administracja ogólna i terytorialna	2,60	2,62	2,56	2,59	2,62	2,55	0,47	0,51	0,54
Rolnictwo, rybołówstwo, żywność, leśnictwo i sprawy wiejskie	3,22	2,93	2,92	3,48	3,16	3,03	0,23	0,25	0,27
Pomoc publiczna przeznaczona na rozwój	3,37	2,85	4,43	3,15	3,24	3,24	0,02	0,03	0,03

Załączniki

Sprawy kombatanckie, miejsca pamięci i więzi z narodem	3,49	3,44	3,34	3,47	3,45	3,34	0,06	0,06	0,06
Rada Stanu i kontrola państwowa	0,55	0,57	0,59	0,55	0,57	0,59	0,10	0,12	0,13
Kultura	2,84	2,72	2,72	2,78	2,80	2,81	0,16	0,17	0,18
Obrona narodowa	47,74	36,97	37,62	37,34	38,03	38,58	6,98	7,12	7,24
Kierowanie działaniami rządu	0,49	0,52	0,53	0,54	0,51	0,51	0,02	0,03	0,03
Ochrona środowiska i stały rozwój	10,10	10,23	9,22	9,92	10,17	9,17	0,87	0,90	0,94
Gospodarka	1,95	1,93	1,94	1,94	1,92	1,93	0,21	0,23	0,25
Edukacja	59,93	61,55	62,81	59,91	61,53	62,78	15,08	16,49	17,71
Zarządzanie finansami publicznymi i zasobami ludzkimi	11,58	11,38	11,39	11,32	11,52	11,51	2,25	2,42	2,55
Imigracja, azyl i integracja	0,51	0,51	0,51	0,51	0,51	0,51	0,01	0,01	0,01
Wymiar sprawiedliwości	8,30	7,12	7,09	6,63	6,92	7,02	1,13	1,25	1,37
Media	1,02	1,01	0,99	1,01	1,00	0,99	0,00	0,00	0,00
Terytoria zamorskie	1,96	2,00	1,98	1,87	1,93	1,91	0,03	0,03	0,03
Polityka terytorialna	0,38	0,35	0,30	0,37	0,38	0,36	0,00	0,00	0,00
Nauka i szkolnictwo wyższe	24,51	25,43	26,10	24,10	24,95	25,70	2,12	2,38	2,61
Ubezpieczenia społeczne i system emerytalny	5,21	5,45	5,75	5,21	5,45	5,75	0,02	0,00	0,00
Relacje z samorządem terytorialnym	2,57	2,48	2,54	2,49	2,42	2,47	0,00	0,00	0,00
Ochrona zdrowia	1,13	1,15	1,17	1,15	1,17	1,19	0,00	0,00	0,00
Bezpieczeństwo	16,12	16,68	17,19	16,19	16,60	16,92	4,83	5,16	5,47
Bezpieczeństwo cywilne	0,45	0,41	0,45	0,42	0,42	0,43	0,04	0,04	0,04
Solidarność, integracja, wyrównywanie szans	11,16	11,57	12,12	11,14	11,58	12,13	0,21	0,23	0,25
Sport, sprawy młodzieży i stowarzyszenia	0,82	0,75	0,73	0,79	0,77	0,75	0,11	0,12	0,12
Rynek pracy	12,07	10,74	10,60	12,16	10,74	10,51	0,15	0,16	0,18
Miasto i gospodarka mieszkaniowa	7,63	7,30	7,28	7,66	7,53	7,37	0,05	0,05	0,06
Zobowiązania finansowe państwa	44,64	46,75	49,19	44,64	46,75	49,19	0,00	0,00	0,00

Załączniki

Zaliczki	0,21	0,75	1,24	0,21	0,75	1,24	0,00	0,00	0,00
Plan naprawy gospodarki	10,94	0,00	0,00	10,28	1,56	0,00	0,00	0,00	0,00
Skutki zaliczek na plan naprawy gospodarki	0,00	0,00	0,00	0,00	- 0,50	- 0,50	0,00	0,00	0,00
Organy władzy publicznej	1,02	1,03	1,05	1,02	1,03	1,05	0,00	0,00	0,00
Limity wydatków na funkcje na lata 2010 i 2011 uwzględniają zmniejszenie środków ze względu na wdrożenie planu naprawy gospodarki w latach 2009 lub 2010 na skutek wcześniejszego dokonania wydatków przewidzianych przez budżet wieloletni. Jednakże w przypadku podzadania 2 („Zaliczki”) programu „nadzwyczajne wsparcie działalności gospodarczej i zatrudnienia” podział najmniejszych wydatków pozostaje do dokonania.									

Art. 7

W trakcie okresu, o którym mowa w art. 1 niniejszej ustawy, ewolucja łącznie wydatków na przelewy państwa na rzecz samorządu terytorialnego, ogólnej subwencji decentralizacyjnej na rzecz kształcenia zawodowego wpisanej do funkcji „zatrudnienie” i wydatków z budżetu ogólnego należących do funkcji „relacje z samorządem terytorialnym” każdego roku i w porównywalnym zakresie, z wyjątkiem skutków ustawy finansowej zmieniającej na 2009 rok (nr 2009-122) z 4 lutego 2009 r., odpowiada przewidywanemu wzrostowi cen konsumpcyjnych, w sposób opisany w raporcie stanowiącym załącznik do niniejszej ustawy. Jednakże na 2009 r. ta ewolucja jest wyższa o 0,5% w stosunku do ewolucji przewidzianej dla cen konsumpcyjnych.

Art. 8

W trakcie okresu, o którym mowa w art. 1 niniejszej ustawy, narodowe założenia wydatków na ubezpieczenia zdrowotne całości podstawowych systemów obowiązkowych wzrasta każdego roku o 3,3% w ujęciu nominalnym i w porównywalnym zakresie w sposób opisany w raporcie stanowiącym załącznik do niniejszej ustawy.

Rozdział 3

Pilotaż wydatków państwa oraz ubezpieczeń społecznych

Art. 9

W trakcie okresu, o którym mowa w art. 1 niniejszej ustawy, ewentualna nadwyżka wynikająca z wyższej niż zaplanowanej w rocznej ustawie finansowej kwoty pobranych na rzecz państwa podatków, jest wykorzystywana w całości na zmniejszenie deficytu budżetowego.

Art. 10

I. – W trakcie okresu, o którym mowa w art. 1 niniejszej ustawy, nowe postanowienia dotyczące podatków ustanowionych na rzecz państwa nie mogą skutkować

Załączniki

zmniejszeniem dochodów podatkowych netto państwa w stosunku do następujących kwot wyrażonych w miliardach euro:

	2009	2010	2011	2012
Dochody podatkowe netto państwa	252,4	271,0	280,9	295,4

II. – W trakcie okresu, o którym mowa w art. 1 niniejszej ustawy, nowe postanowienia dotyczące podatków i składek ustanowionych na rzecz podstawowych, obowiązkowych systemów ubezpieczeń społecznych nie mogą skutkować zmniejszeniem dochodów tych systemów w stosunku do następujących kwot wyrażonych w miliardach euro:

	2009	2010	2011	2012
Dochody podstawowych, obowiązkowych systemów ubezpieczeń społecznych	428,0	445,4	465,9	485,9

Art. 11

I. – W każdym roku objętym okresem, o którym mowa w art. 1 niniejszej ustawy, ustanowienie lub rozszerzenie:

1° wydatków podatkowych,

2° jak również zwolnień, obniżek podatkowych i zmniejszenia podstawy opodatkowania w stosunku do podatków i składek przeznaczonych na finansowanie podstawowych, obowiązkowych systemów ubezpieczeń społecznych oraz instytucji, które je finansują, są wyrównywane przez zniesienie lub zmniejszenie ciężarów odpowiadającym pkt. 1° i 2°, w takiej samej kwocie, w sposób określony w raporcie stanowiącym załącznik do niniejszej ustawy.

II. – Wszystkie postanowienia, o których mowa w pkt 1° i 2° uchwalone w okresie, o którym mowa w art. 1 niniejszej ustawy, obowiązują w okresie czterech lat następujących po roku ich wejścia w życie.

Rozdział 4

Realizacja programowania wieloletniego finansów publicznych

Art. 12

I. – Każdego roku Rada Ministrów przedstawia Parlamentowi :

1° najpóźniej do pierwszego wtorku października, roczne założenia kosztów wydatków podatkowych na najbliższy rok budżetowy oraz na rok bieżący, a także kwotę wydatków podatkowych stwierdzoną w ostatnim zakończonym roku budżetowym;

2° najpóźniej do 15 października, roczne założenia obejmujące zwolnienia, obniżenia podatkowe i zmniejszenia podstawy opodatkowania, o których mowa w art. 11, pkt 2° na najbliższy rok budżetowy oraz na rok bieżący, a także kwotę wydatków wynikających z tych zwolnień, obniżen i zmniejszeń podstawy opodatkowania stwierdzoną w ostatnim zakończonym roku budżetowym.

II. – Przy tej okazji, Rada Ministrów przedkłada również bilans utworzonych, zmodyfikowanych i zniesionych postanowień, o których mowa w art. 11 z okresu minionych dwunastu miesięcy albo przewidzianych w projekcie ustawy finansowej lub ustawy o finansowaniu ubezpieczeń społecznych na następny rok.

III. – W trakcie trzech lat po wejściu w życie postanowień, o których mowa w art. 11, Rada Ministrów przedkłada Parlamentowi informację o ich skuteczności oraz ich kosztach. W stosunku do postanowień obowiązujących już w momencie publikacji niniejszej ustawy, ta informacja musi być przedłożona najpóźniej 30 czerwca 2010 roku.

Art. 13

Rada Ministrów corocznie opracowuje i przedkłada Parlamentowi, w ostatnim kwartale sesji zwykłej, a najpóźniej podczas kierunkowej debaty budżetowej, bilans wdrażania niniejszej ustawy. W przypadku niezgodności stanu faktycznego z programowaniem finansów publicznych ustanowionym w art. 2, określa również sposoby zapewnienia jego przestrzegania w roku bieżącym i w przyszłych latach.

Bibliografia

- Abate B., *La nouvelle gestion publique*, Paris 2000.
- Adam F., Ferrand O., Rioux R., *Finances publiques*, Paris 2007.
- Adamczyk A., *Proces wdrożenia systemu Management by Objectives (MBO) w instytucji finansowej*, (w:) *Materiały krakowskiej konferencji młodych uczonych 2008, Sympozja i konferencje KKMU nr 3, Kraków 2008.*
- Adamiec J., *Budżet zadaniowy w krajach Unii Europejskiej*, *Biuro Analiz Sejmowych* 2010, nr 35.
- Albert J.-L., Saïd L., *Finances publiques*, Paris 2009.
- Andréani E., *Budget de programme et rationalité de la décision publique*, *Revue Économique* 1968, nr 19.
- Arkwright E., Boëuf J.-L., Courreges C., *Les finances publiques et la réforme budgétaire*, Paris 2007.
- Arkwright E., De Boissieu C, Lorenzi J.-H., Samson J., *Économie politique de la LOLF*, Paris 2007.
- Arthius J., *Rapport d'information nr 220 sur les objectifs et les indicateurs de performance de la LOLF, la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation.*
- Axelrod D., *Budgeting for modern government*, New York 1988.
- Barilari A., *La LOLF et la responsabilité des acteurs pour la mise en oeuvre des politiques publiques*, (w:) E. Arkwright, C. De Boissieu, J.-H. Lorenzi, J. Samson, *Économie politique de la LOLF*, Paris 2007.
- Barilari A., *Réforme de la gestion publique et responsabilité des acteurs*, *Actualité Juridique – Droit Administratif (AJDA)* 2005.
- Barilari A., Bouvier M., *La LOLF et la nouvelle gouvernance financière de l'Etat*, Paris 2007.
- Barilari A., Bouvier M., *La nouvelle gouvernance financière de l'État*, Paris 2004.
- Baslé M., *Le budget de l'État*, Paris 2004.
- Boeuf J.-L., Arkwright E., Courrèges C., *Les finances publiques et la réforme budgétaire*, Paris 2006.
- Borowiec M., *System budżetowy Francji*, *Bank* 1994, nr 2.
- Bouvier M., (red.), *Innovations, créations et transformations en finances publiques*, Paris 2006.
- Bouvier M. (red.), *Réforme des finances publiques, démocratie et bonne gouvernance*, Paris 2004.
- Bouvier M., (red.) *Réforme des finances publiques: la conduite du changement*, Paris 2007.

Bibliografia

- Bouvier M., Esclassan M.-Ch. (red.), Finances publiques et responsabilité: l'autre réforme, *Revue Française de Finances Publiques* 2005, nr 92.
- Bouvier M., Esclassan M.-Ch. (red.), Finances publiques: scénarios pour demain, *Revue Française de Finances Publiques* 2004, nr 87.
- Bouvier M., Esclassan M.-Ch. (red.), La loi organique relative aux lois de finances, *Revue Française de Finances Publiques* 2001, nr 76.
- Bouvier M., Esclassan M.-Ch. (red.), La LOLF et la Ve République, *Revue Française de Finances Publiques* 2007, nr 97.
- Bouvier M., Esclassan M.-Ch. (red.), Les nouveaux instruments financiers et de gestion des collectivités territoriales, *Revue Française de Finances Publiques* nr 95, 2006.
- Bouvier M., Esclassan M.-Ch. (red.), Vingt ans de finances locales: enjeux pour l'avenir, *Revue Française de Finances Publiques* 2003, nr 81.
- Bouvier M., La LOLF et la nouvelle architecture du budget de l'État, (w:) *Budget de l'État et Finances Publiques. Cahiers Français* nr 329.
- Bouvier M., La révision générale des politiques publiques, *Actualité Juridique - Droit Administratif (AJDA)* 2008.
- Bouvier M., Programmation pluriannuelle et équilibre des finances publiques: les conditions du succès, *Revue française des finances publiques* 2008, nr 103.
- Bouvier M., Esclassan M.-Ch., Lassale J.-P., *Finances Publiques*, Paris 2008.
- Bouvier M., Gilles W., *Les transformations du principe de l'unité budgétaire dans le système financier public contemporain*, Paris 2005.
- Bravo J., L'expérience française des budgets de programmes, *Revue Économique* 1973, nr 1 (24), s. 1-65.
- Bridgeman J. M., *Planning-Programming-Budgeting in the United Kingdom Central Government*, w: D. Novick (red.) *Current Practice in Program Budgeting (PPBS). Analysis and Case Studies*, London 1973.
- Burkhead J., *Government Budgeting*, New York 1956.
- Burrows D. S., *A Program Approach to Federal Budgeting*, *Harvard Business Review* 1949.
- Camby J.-P., Le bilan de la LOLF, *Cahiers de la Fonction Publique et de l'Administration* 2008, nr 9.
- Camby J.-P., *La réforme du budget de l'État: la loi organique relative aux lois de finances*. Paris 2004.
- Campbell J. P., Dunnette M., Lawler E., Weick K., *Managerial Behavior, Performance and Effectiveness*, New York 1970.
- Canépa D., La mise en oeuvre de la LOLF. Point de vue sur la nouvelle gestion de l'État, *Revue Française de Finances Publiques* 2006, nr 95.
- Cannac Y., La loi organique relative aux lois de finances: une chance et un défi, *Revue Française des Finances Publiques* 2003, nr 82.
- Certification des comptes de l'État, Exercice 2009, *Raport Trybunału Obrachunkowego z maja 2010 r.*, www.ccomptes.fr
- Chouvel F., *Finances publiques 2007: cadre juridique du budget, conception, vote, ressources et dépenses, exécution, contrôle, budget social de la nation*, Paris 2007.

Bibliografia

- Chouvel F., *L'essentiel des finances publiques*, Paris 2007.
- Coquebert C., *LOLF story. Chronique d'une réforme attendue*, La Gazette de la société et des techniques 2008, nr 48.
- Curristine T., *Government Performance: Lessons and Challenges*, OECD Journal on budgeting, Paris 2005, nr 5.
- Damarey S., *La loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances*, Paris 2003.
- Damarey S., Descheemaeker C., *Exécution et contrôle des finances publiques*, Paris 2007.
- Damarey S., Vandendriessche X., *Finances publiques: finances de l'Etat, finances locales, finances sociales, finances européennes*, Paris 2006.
- Demeestère R., *Le contrôle de gestion dans le secteur public*, Paris 2005.
- Diamond J., *Establishing a Performance Management Framework for Government*, IMF Working Paper WP/05/50, 2005.
- Dobaczewska A., Juchniewicz E., Sowiński T. (red.), *System finansów publicznych. Prawo finansowe wobec wyzwań XXI wieku*, Warszawa 2010.
- Drucker P. F., *The Practice of Management*, New York 1954.
- Dulewicz E., *System konstytucyjny we Francji*, Warszawa 2000.
- Dussart V., *Finances publiques*, Orlean 2010.
- Ecalte F., *De la rationalisation des choix budgétaires à la LOLF*, (w:) E. Arkwright, C. de Boissieu, J.-H. Lorenzi et J. Samson, *Économie politique de la LOLF*, Paris 2007.
- Enhancing the Cost Effectiveness of Public Spending*, OECD Economic Outlook 2003, nr 74.
- Fatin-Rouge S., *Le Conseil constitutionnel dans la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 sur la modernisation des institutions*, Revue Française de Droit Constitutionnel 2009, nr 78.
- Ferrandon B., *Budget de l'État et finances publiques*, Les Cahiers Français 2005, nr 329.
- Fijas J., Piszczek M., Stobnicka I., *Budżet zadaniowy - narzędzia i procedury*, Kraków 1999.
- Forest F., *L'entreprise État et les discours sur la réforme des lois de finances*, Quaderni 2003, nr 53.
- Froment-Meurice A., Groper N., *La responsabilité des acteurs de la gestion publique en matière budgétaire, financière et comptable: l'heure du bilan*, Actualité Juridique – Droit Administratif (AJDA) 2005.
- Gajl N., *Gospodarka budżetowa w świetle prawa porównawczego*, Warszawa 1993.
- Gaudemet P.-M., Molinier J., *Finanse publiczne*, Warszawa 2000.
- Gilles W., *Les principes budgétaires et comptables publics*, Paris 2009.
- Głuchowski J., *Budżet i procedura budżetowa*, Warszawa 2001.
- Goodsell C. T., *The Grace Commission: Seeking Efficiency for the Whole People? Public Administration Review* 1984, nr 44.
- Groszyk W., *La gestion axée sur les résultats aux États-Unis*, Revue de l'OCDE sur la Gestion Budgétaire 2002, nr 4.

Bibliografia

- Guillet N., La loi du 9 février 2009 de programmation pluriannuelle des finances publiques: entre volonté politique et faiblesses juridiques. *Petites Affiches* 2009, nr 228.
- Herrero I., Que change la LOLF au fonctionnement d'une grande administration ? L'exemple du ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire, *Actualité Juridique - Droit Administratif (AJDA)* 2006.
- Inglebert X., *Manager avec la LOLF. LOLF et développement du contrôle de gestion dans l'administration de l'Etat*, Paris 2005.
- Inglebert X., *Manager avec la LOLF: pratiques de la nouvelle gestion publique*, Paris 2009.
- Inglebert X., Sarkozy N., *Manager avec la LOLF: LOLF et développement du contrôle de gestion dans l'administration de l'État*, Paris 2005.
- Introduction de P.P.B.S. *Systeme plan-programme-budget pour la rationalisation des choix budgétaires - la planification*, Paris 1969.
- Jan P., La loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances ou l'entrée en scène de la culture de performance et de résultat, *Petites Affiches*, nr 146.
- Jensen A., *Décision - planification - établissement de budget*, Copenhague 1971.
- Khan A., Hildreth (red.), *Case Studies in Public Budgeting and Financial Management*, New York-Basel 2003.
- Kolm S.-C., Pour une nouvelle planification française, *Revue Économique* 1970, nr 21.
- Komorowski J., *Budżet jako metoda zarządzania przedsiębiorstwem*, Warszawa 1997.
- Konieczny W. (red.), *Ius suu quique. Studia prawnofinansowe. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Waclawowi Goronowskiemu*, Warszawa 2005.
- Kosikowski C., *Nowa ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2010.
- Kosikowski C., *Prawo Unii Europejskiej w systemie polskiego prawa finansowego*, Białystok 2010.
- Kosikowski C., *Wieloletni Plan Finansowy Państwa*, (w:) A. Dobaczewska, E. Juchniewicz, T. Sowiński (red.), *System finansów publicznych. Prawo finansowe wobec wyzwań XXI wieku*, Warszawa 2010.
- Kott S., Tallineau L., *Le contrôle des dépenses engagées: évolutions d'une fonction*, Paris 2004.
- Kozuń-Cieślak G., *Budżetowanie w jednostkach samorządu terytorialnego - reorientacja z administrowania na zarządzanie*, *Finanse Komunalne* 2010, nr 9.
- Koźmiński A., *Zarządzanie w warunkach niepewności*, Warszawa 2004.
- La démarche de performance: stratégie, objectifs, indicateurs. Guide méthodologique pour l'application de la loi organique relative aux lois de finances du 1er août 2001*, Le ministre d'État, ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, czerwiec 2004.
- La LOLF, Les Cahiers de la Fonction Publique et de l'Administration* 2006, nr 255.
- La réforme budgétaire. Regards sur Actualité* 2004, nr 297.
- Lambert A., *LOLF: la gestion pluriannuelle progresse, le lettre du Gouvernement* listopad 2007.
- Langlois G., *Contrôle de gestion et gestion budgétaire*, Paris 2006.

Bibliografia

- Le Clainche M., Le point sur la mise en oeuvre de la Loi Organique relative aux Lois de Finances (LOLF) en 2006, *Revue Française d'Administration Publique*, nr 120.
- Le Clainche, M., Réformes budgétaires et réformes de l'État, Paris 2007.
- Lechantre M., Schajer D., Le budget de l'Union européenne, Paris 2004.
- L'Etat en quête de performance. Problèmes Économiques 2006, nr 2907.
- Lewkowicz P., Stankiewicz J. (red.), Konstytucyjne uwarunkowania tworzenia i stosowania prawa finansowego i podatkowego, Białystok 2010.
- Levade A., La révision du 23 juillet 2008. Temps et contretemps, *Revue Française de Droit Constitutionnel* 2009, nr 78.
- Lévy-Lambert H., Guillaume H., La rationalisation des choix budgétaires. Techniques d'analyse, Paris 1971.
- L'impact de la RGPP sur la programmation budgétaire pluriannuelle, www.vie-publique.fr.
- Liou K. T. (red.) Handbook of Public Management. Practice and Reform, Public Administration and Public Policy nr 91, Marcel Dekker AG, Stany Zjednoczone 2001.
- LOLF et réforme de la gestion publique, *Actualité Juridique. Droit Administratif (AJDA)* 2010, nr 10.
- LOLF: ce qui change, *Regards sur l'Actualité* 2005, nr 316.
- Lubińska T. (red.), Budżet zadaniowy w Polsce, Reorientacja z wydatkowania na zarządzanie pieniędzmi publicznymi, Warszawa 2007.
- Lubińska T., Zarządzanie Publiczne - skuteczność i efektywność. Budżet zadaniowy w Polsce, Warszawa 2009.
- Lubińska T., Lozano-Platonoff A., Strąg T., Budżet zadaniowy - racjonalność-przejrzystość-skuteczność, *Ekonomista* 2006, nr 5.
- Lubińska T., Strąg T., Lozano-Platonoff A., Będzieszak M., Metodologiczne i wdrożeniowe problemy zastosowania budżetu zadaniowego, *Ekonomista* 2007, nr 5.
- Machowska A., Wojtyczek K., Prawo francuskie, t. 1, Kraków 2004.
- Machowska A., Wojtyczek K., Prawo francuskie, t. 2, Kraków 2005.
- Matnienko A. S., Budżet rezultatów: prawowaja koncepcja, Omsk 2008.
- Maury S., La LOLF est-elle un bon moyen d'évaluer les politiques publiques ?, *L'Actualité Juridique – Droit Administratif (AJDA)* 2008, nr 25.
- Mekhantar J., Finances publiques de l'Etat: la LOLF et le nouveau droit budgétaire de la France, Paris 2007.
- Mekhantar J., Finances publiques: le budget de l'Etat, Paris 2006.
- Migaud D., Pour un suivi de l'application de la LOLF, *Revue Française de Finances Publiques* 2002, nr 80.
- Migeon F.-D., La RGPP, un cadre de réforme structurant au service d'une maîtrise durable de la dépense publique, *Revue Française des Finances Publiques* 2008, nr 102.
- Mission d'information sur la mise en oeuvre de la loi organique relative aux lois de finances. Assemblée nationale (2008), www.assemblee-nationale.fr/
- Mordacq F. (red.), La LOLF: Un nouveau cadre budgétaire pour réformer l'État, Paris 2006.

Bibliografia

- Mordacq F., *La réforme de l'État par l'audit*, Paris 2009.
- Morin N., *La nouvelle comptabilité de l'Etat, une dynamique partagée au service de la gestion publique*, *Revue Française de Finances Publiques* 2006, nr 93.
- Nioche J.-P., *De l'évaluation à l'analyse des politiques publiques*, *Revue Française de Science Politique* 1982, nr 32.
- Novick D., *What Program Budgeting Is and Is Not*, (w:) D. Novick (red.), *Current Practice in Program Budgeting (PPBS). Analysis and Case Studies*, London 1973.
- OCDE, *Governance in Transition: Public Management Reforms in OECD Countries*, OCDE, Paris 1995.
- OCDE, *La budgétisation axée sur la performance dans les pays de l'OCDE*, 2007.
- OCDE, *Moderniser l'État, la route à suivre*, OCDE, Paris 2005.
- OCDE, *Performance Budgeting in OECD Countries*, OCDE 2007.
- OCDE, *Public Sector Modernisation: Governing for Performance*, OCDE Policy Brief, 2004.
- Oliva E., *Finances publiques*, Paris 2008.
- Owsiak S. (red.), *Budżet władz lokalnych – narzędzie zarządzania*, Warszawa 2002.
- Owsiak S. (red.), *Planowanie budżetowe a alokacja zasobów*, Warszawa 2008.
- Owsiak S., *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Warszawa 2005.
- Owsiak S., *Programowanie budżetowe – stan teorii i praktyki – perspektywa polska*, w: *Nauka finansów publicznych i prawa finansowego w Polsce. Dorobek i kierunki rozwoju. Księga Jubileuszowa Prof. Alicji Pomorskiej*, Lublin 2008.
- Pain J.-P., *Les techniques de pluriannualité budgétaire en France*, *Revue Française des Finances Publiques* 1992, nr 39.
- Paul M., *L'essentiel de la LOLF: la nouvelle Constitution financière de la France*, Paris 2007.
- Performance Budgeting. Past Initiatives Offer Insights for GPRA Implementation*, Report to Congressional Committees, U.S. General Accounting Office 1997.
- Perret B., *De l'échec de la rationalisation des choix budgétaires (RCB) à la loi organique relative aux lois de finances (LOLF)*, *Revue Française d'Administration Publique* 2006, nr 117.
- Peters B. G., Pierre J., *Handbook of public administration*, London 2007.
- Philip L., *Ordonnance de 1959 et loi organique de 2001 relatives aux lois de finances*, Paris 2004.
- Picard J.-F., *Finances publiques*, Paris 2006.
- Piotrowska-Marczak K., Uryszek T., *Zarządzanie finansami publicznymi*, Warszawa 2009.
- Pitsvada B., LoStracco F., *Performance budgeting-the next budgetary answer. But what is the question?* *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management* 2002, nr 14.
- Postuła M., Perczyński P. (red.), *Budżet zadaniowy w administracji publicznej*, Warszawa 2010.
- Postuła M., Perczyński P. (red.), *Performance Budget in Poland*, Warszawa 2010.

Bibliografia

- Postuła M., Perczyński P. (red.), Wdrażanie budżetu zadaniowego w administracji publicznej, Warszawa 2008.
- President's Private Sector Survey on Cost Control, A Report to the President z 15 stycznia 1984, nr. 1, www.uhuh.com.
- Puchta R., Ustawy programujące we francuskim porządku konstytucyjnym, Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu 2010, nr 27.
- Quilichini P., Les nouvelles donnes financières des politiques publiques, Revue Française de Finances Publiques 2006, nr 96.
- Raport. Budżet zadaniowy t. 1, Budżet zadaniowy na rok 2008, Departamentu Budżetu zadaniowego, Warszawa 2007.
- Raport. Budżet zadaniowy, t. 2, Omówienie budżetów zadaniowych dysponentów części budżetowych na rok 2008, Departamentu Budżetu zadaniowego, Warszawa 2007.
- Rapport au Gouvernement sur la mise en oeuvre de la loi organique relative aux lois des finances. Réussir la LOLF, clé d'une gestion publique responsable et efficace, wrzesień 2005, www.legifrance.gouv.fr.
- Rapport au Gouvernement sur la mise en oeuvre de la loi organique relative aux lois des finances. A l'épreuve de la pratique, insuffler une nouvelle dynamique à la réforme, październik 2006, www.legifrance.gouv.fr.
- Rapport d'information no 765 de la comission des finances, de l'économie générale et du plan de l'Assemblée Nationale sur le contrôle des dépenses publiques et l'amélioration des performances de l'État z 2 kwietnia 2003 r., www.legifrance.gouv.fr.
- Rapport d'information no 957 de la comission des finances, de l'économie générale et du plan de l'Assemblée Nationale z 18 czerwca 2003 r., www.legifrance.gouv.fr.
- Rapport d'information no 1021 de la comission des finances, de l'économie générale et du plan de l'Assemblée Nationale sur la mise en oeuvre de la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances z 10 lipca 2003, www.legifrance.gouv.fr.
- Rapport d'information no 1021 de la comission des finances, de l'économie générale et du plan de l'Assemblée Nationale sur la mise en oeuvre, dans le secteur de la défense, de la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001, relative aux lois de finances, www.legifrance.gouv.fr.
- Rapport d'information no 1033 de la comission des finances, de l'économie générale et du plan de l'Assemblée Nationale préalable au débat d'orientation des finances publiques z 9 lipca 2008 r., www.legifrance.gouv.fr.
- Rapport d'information no 1058 de la comission des finances, de l'économie générale et du plan de l'Assemblée Nationale sur la mise en oeuvre de la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) z 16 lipca 2008 r., www.legifrance.gouv.fr.
- Rapport d'information no 1078 de la comission des finances, de l'économie générale et du plan de l'Assemblée Nationale relatif à la performance dans le budget de l'État z 24 czerwca 2009 r., www.legifrance.gouv.fr.
- Rapport d'information no 1376 de la comission des finances, de l'économie générale et du plan de l'Assemblée Nationale sur les systèmes d'information de l'État z 13 stycznia 2009 r., www.legifrance.gouv.fr.

Bibliografia

- Rapport d'information no 1554 de la comission des finances, de l'économie générale et du plan de l'Assemblée Nationale sur la mise en oeuvre de la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances z 28 kwietnia 2004 r., www.legifrance.gouv.fr.
- Rapport d'information no 1773 de la comission des finances, de l'économie générale et du plan de l'Assemblée Nationale préalable au débat d'orientation des finances publiques z 23 czerwca 2009 r., www.legifrance.gouv.fr.
- Rapport d'information no 1807 de la comission des finances, de l'économie générale et du plan de l'Assemblée Nationale sur les systèmes d'information financière de l'État z 8 lipca 2009 r., www.legifrance.gouv.fr.
- Rapport d'information no 2161 de la comission des finances, de l'économie générale et du plan de l'Assemblée Nationale sur la mise en oeuvre de la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances z 16 marca 2005 r., www.legifrance.gouv.fr.
- Rapport d'information no 3165 de la comission des finances, de l'économie générale et du plan de l'Assemblée Nationale sur la mise en oeuvre de la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances z 15 czerwca 2006 r., www.legifrance.gouv.fr.
- Rapport de l'Inspection générale des finances sur la gestion pluriannuelle des finances publiques, kwiecień 2007, www.igf.bercy.gouv.fr.
- Rapport de la Cour des Comptes sur les résultats et la gestion budgétaire pour l'année 2004, www.ccomptes.fr.
- Rapport de la Cour des Comptes sur les résultats et la gestion budgétaire de l'Etat pour l'année 2008, www.ccomptes.fr.
- Rapport du Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie sur la preparation de la mise en oeuvre de la loi organique n°2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances, maj 2003, www.legifrance.gouv.fr.
- Rapport du Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie sur la préparation de la mise en oeuvre de la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001, czerwiec 2004, www.legifrance.gouv.fr.
- Rapport du Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie sur la préparation de la mise en oeuvre de la loi organique n°2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances, czerwiec 2005, www.legifrance.gouv.fr.
- Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques. czerwiec 2009, www.ccomptes.fr.
- Rapport sur l'exécution des lois de finances en vue du règlement du budget de l'exercice 2002, www.ccomptes.fr.
- Richard P., Solidarité et performance: les enjeux de la maîtrise des dépenses publiques locales: rapport au ministre délégué au budget et à la réforme de l'État et au ministre délégué aux collectivités territoriales, Paris 2007.
- Robinson M., Last D., A Basic Model of Performance-Based Budgeting, Technical Notes et Manuals, Międzynarodowy Fundusz Walutowy 2007.
- Rochet C., Une seul flèche pour deux cibles: le pari ambitieux de la réforme budgétaire en France, Management International 2004, nr 9.
- Rodgers R, Hunter J. E., A Foundation of Good Management Practice in Government: Management by Objectives, Public Administration Review 1992, nr 52.

Bibliografia

- Rodríguez C., Schmidt-Hebbel A., Easterly K., *Public sector deficits and macroeconomic performance*, New York 1994.
- Roqueplo J.-C., Conan M., Cabannes X., *Observatoire de la LOLF. Les crédits de la sécurité et de la défense: LOLF an I*, *Revue Française de Finances Publiques* 2006, nr 95.
- Ruśkowski E. (red.), *System prawa finansowego. Prawo finansowe sektora finansów publicznych*, t. 2, Warszawa 2010.
- Ruśkowski E., Salachna J. M. (red.), *Nowa ustawa o finansach publicznych wraz z ustawą wprowadzającą. Komentarz praktyczny*, Gdańsk 2010.
- Ruśkowski E., *Dyskusyjne elementy koncepcji budżetu zadaniowego w Polsce w świetle doświadczeń francuskich*, (w:) A. Dobaczewska, E. Juchniewicz, T. Sowiński (red.), *System finansów publicznych. Prawo finansowe wobec wyzwań XXI wieku*, Warszawa 2010.
- Saidj L., *Brèves réflexions sur quelques mots-clefs de finances publiques pour le futur*, *Revue Française des Finances Publiques* 2008, nr 100.
- Sarnecki P., *Ustroje konstytucyjne państw współczesnych*, Warszawa 2007.
- Schick A., *Budget Innovation in the States*, Washington 1971.
- Schick A., *The Performing State: Reflection on an Idea Whose Time Has Come but Whose Implementation Has Not*, *OECD Journal on Budgeting* 2003, Paris 2003, nr 3.
- Shan A., Shen C., *A Primer on Performance Budgeting*, Bank Światowy, www.siteresources.worldbank.org.
- Siwek-Pouydesseau J., *La critique idéologique du management en France*, *Revue Française de Science Politique* 1974, nr 24.
- Smithies A., *Conceptual Framework for the Program Budget*, (w:) D. Novick (red.), *Current Practice in Program Budgeting (PPBS). Analysis and Case Studies*, London 1973.
- Sochacka-Krysiak H., *Zarządzanie gospodarką i finansami gminy*, Warszawa 2006.
- Stankiewicz J., *Debudżetyzacja finansów państwa*, Białystok 2007.
- The Private Sector Survey on Cost Control. Management Office Selected Issues, Volume VII: Information Gap in the Federal Government*, www.eric.ed.gov.
- Trosa S., *La LOLF et la réforme du management. Introduction*, *Revue Française de Finances Publiques* 2004, nr 88.
- Vareille L., *Quelle réforme pour les états financiers des Etats? Une comparaison internationale*, *Revue Française de Finances Publiques* 2006, nr 93.
- Waline C., P. Desrousseaux, B. Pellé, *Contrôle et évaluation des finance publiques*, Paris 2009.
- Waline C., Desrousseaux P., Godefroy S., *Le budget de l'État: nouvelles règles, nouvelles pratiques*, Paris 2006.
- Webber D., *Managing the Public's Money: From Outputs to Outcomes - and Beyond*, *OECD Journal on Budgeting* 2004, nr 4.
- Weber D., *Wdrożenie budżetu zadaniowego w Polsce. Ocena postępu, osiągnięć oraz propozycje następnych kroków*, www.lubinska.pl.
- Widavsky A., *The Politics of the Budgetary Process*, Boston 1964.

Bibliografia

- Woolley J. T., G. Peters, Summary of the Report of the Committee on Administrative Management of 12th January 1937, The American Presidency Project (online) www.presidency.ucsb.edu.
- Zawadzka U. K., La réforme des finances publiques en France, *Białostockie Studia Prawnicze* 2009, nr 5.
- Zawadzka-Pak U. K., Zasada roczności a programowanie wieloletnie we francuskim prawie budżetowym, (w:) P. Lewkowicz, J. Stankiewicz (red.), *Konstytucyjne uwarunkowania tworzenia i stosowania prawa finansowego i podatkowego*, Białystok 2010.
- Zubik M., *Budżet państwa w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2001.

STRESZCZENIE

Od końca osiemnastego wieku podejmowane są wysiłki mające na celu zreformowanie finansów publicznych poprzez zastąpienie budżetu tradycyjnego (inaczej budżetu środków) budżetem zadaniowym. Kolebką tych reform były Stany Zjednoczone. Rozwiązania amerykańskie stały się następnie pierwowzorem reform przeprowadzanych na całym świecie. Korzystając z tych doświadczeń w latach sześćdziesiątych i siedemdziesiątych ubiegłego stulecia prowadzono we Francji intensywne prace nad wdrożeniem budżetu zadaniowego pod nazwą „racjonalizacji wyborów budżetowych”, które nie zakończyły się jednak oczekiwanym sukcesem, głównie na skutek braku zaangażowania najważniejszych organów państwa, zwłaszcza Parlamentu. Natomiast sukcesem zakończyło się wdrażanie w tym kraju współczesnego budżetu zadaniowego, który w głównej mierze bazuje na rozwiązaniach brytyjskich.

Najogólniej rzecz ujmując, budżet zadaniowy to publiczny plan finansowy oparty na systemie planowania, budżetowania i oceny dokonywanych wydatków, w którym akcent położony jest na związek między środkami (głównie finansowymi, ale również kadrowymi) a rezultatami poszczególnych programów. Budżet zadaniowy charakteryzuje się ponadto dużą swobodą w dysponowaniu środkami, które są pogrupowane w programy, sprzyja średnioterminowej perspektywie planowania oraz wykorzystaniu informacji o osiągniętych rezultatach w procesie przygotowania budżetu i jego oceny.

Budżet zadaniowy we Francji został wprowadzony na mocy „nowej konstytucji finansowej”, tj. ustawy organicznej o ustawach finansowych z 1 sierpnia 2001 r. (w skrócie LOLF). By ułatwić wdrażanie budżetu zadaniowego, poszczególne postanowienia ustawy wchodziły w życie etapami. W pełni zaczęła ona obowiązywać 1 stycznia 2006 r. W jej przygotowanie, a także wdrażanie zaangażowały się organy państwowe najwyższego szczebla, na czele z Parlamentem oraz rządem. Ustawa ta wprowadziła pojęcie rezultatu do zarządzania finansami publicznymi, strukturę wydatków typową dla budżetu zadaniowego (z podziałem na funkcje, programy i zadania) gwarantującą przejrzystość przeznaczenia dochodów publicznych, a także typ księgowości wykorzystywany do tej pory jedynie

w sektorze przedsiębiorstw publicznych (metodę memoriałową). Wraz z wdrożeniem budżetu zadaniowego uległa także zwiększeniu odpowiedzialność dysponentów za rezultaty uzyskiwane z wykorzystaniem środków publicznych, a także swoboda podejmowania przez nich decyzji dotyczących dysponowania przyznanymi im ogólnymi limitami wydatków. Istotnych zmian dokonano także w zakresie wszystkich trzech rodzajów kontroli finansów publicznych (administracyjnej uprzedniej i następczej, sądowej oraz parlamentarnej), przesuwając akcent z tradycyjnego aspektu kontroli prawidłowości na kontrolę zarządzania i osiągniętych rezultatów. Jednocześnie podjęto też prace nad programami informatycznymi wspierającymi zarządzanie informacjami o dokonywanych operacjach.

Kolejnym ważnym etapem wdrażania budżetu zadaniowego we Francji stała się, zainicjowana w 2007 r. przez Prezydenta Francji, Całościowa Rewizja Polityk Publicznych (w skrócie RGPP). Jej celem jest gruntowna analiza zadań wykonywanych przez państwo, dostosowanie funkcjonowania administracji publicznej do wymogów współczesnego społeczeństwa oraz oczekiwań obywateli, podniesienie jakości usług publicznych, zapewnienie efektywnego wydatkowania pieniędzy publicznych oraz wprowadzenie skutecznego zarządzania w obliczu konieczności zmniejszenia wciąż rosnących wydatków publicznych. „Wydawać lepiej, ale mniej” stało się mottem reformy. Taki jest również cel budżetu zadaniowego. Głównym organem decyzyjnym RGPP stała się Rada Unowocześniania Finansów Publicznych, która łącznie, w ciągu tylko trzech posiedzeń, które odbyły się do 2008 r., podjęła 374 decyzji, które następnie zostały uwzględnione podczas przygotowywania budżetu wieloletniego na lata 2009–2011.

Uchwalenie budżetu wieloletniego stało się możliwe dzięki rewizji Konstytucji z 23 lipca 2008 r., na mocy której wprowadzono nową kategorię ustaw, tj. ustawy o programowaniu wieloletnim finansów publicznych, które wyznaczają kierunki finansów publicznych na okres czteroletni oraz zawierają trzyletni plan wydatków państwa z podziałem na poszczególne jego funkcje. Obecnie trwają prace nad kolejną ustawą o programowaniu wieloletnim finansów publicznych na lata 2011–2014.

Nie ulega wątpliwości, że postępy uczynione w zakresie budżetu zadaniowego we Francji są istotne, a doświadczenie zdobywane przez administrację francuską podczas stopniowego wdrażania budżetu zadaniowego umożliwiło doskonalenie jego funkcjonowania. Wysiłki te muszą być jednak kontynuowane, aby o francuskich finansach publicznych można było mówić jako o w pełni nowoczesnych i aby możliwe było uzdrowienie sytuacji finansowej Francji, która uległa znacznemu pogorszeniu na skutek ogólnoświatowego kryzysu. By osiągnąć ten cel, należy dokonać konsolidacji finansów wszystkich trzech sektorów (państwo, samorząd terytorialny oraz ubezpieczenia społeczne), a także objąć planowaniem wieloletnim nie tylko wydatki, ale również stronę dochodową, a zatem, aby wpro-

wadzić do ustawy o programowaniu finansów publicznych, obok limitów wydatków, także prognozy dochodów.

Reasumując należy więc uznać, że reforma wdrażania budżetu zadaniowego we Francji jest reformą bardzo trudną, będącą w rzeczywistości reformą funkcjonowania państwa i całych finansów publicznych (której budżet zadaniowy jest tylko ważnym elementem), reformą przeprowadzoną przy dominującej roli Parlamentu i powszechnej zgodzie narodowej w tym zakresie, reformą bardzo długą, a przy tym prowadzoną dynamicznie i z wielką konsekwencją, reformą elastyczną, nastawioną na stałą weryfikację i otwarte podejście do tradycyjnych rozwiązań i instytucji budżetowych, wreszcie reformą stwarzającą warunki do racjonalizacji wydatków publicznych, ale nie gwarantująca automatycznego osiągnięcia tego celu w krótkim czasie.

Odniesienie tych cech charakterystycznych reformy francuskiego budżetu zadaniowego do realiów Polski, która od kilku lat realizuje przygotowania do wprowadzenia budżetu zadaniowego, skłania do stwierdzenia, że polska reforma budżetu zadaniowego, poza pewnymi podobieństwami dotyczącymi celów i technicznego kształtu budżetu, zasadniczo różni się od reformy francuskiej w tym zakresie – wymaga więc podjęcia szczególnych działań i zastosowania instrumentów, zapewniających powodzenie w jej realizacji. Reforma budżetu zadaniowego w Polsce jest bowiem realizowana głównie siłami administracji centralnej, zwłaszcza usytuowanej w Ministerstwie Finansów. Niewielkie jest wsparcie ze strony Parlamentu. Brak znajomości jej zasad wywołuje obawy społeczeństwa i względną bierność w tym zakresie środowisk naukowych i edukacyjnych. Szansą dla przedmiotowej reformy jest natomiast dobre przygotowanie techniczne budżetu zadaniowego oraz koncepcja jego uchwalenia w formie ustawy od dnia 1 stycznia 2013 r., nie zamiast, lecz obok budżetu tradycyjnego. Jest to rozwiązanie bezpieczniejsze dla polskich finansów publicznych, dające możliwości większego wsparcia politycznego tej instytucji w przyszłości oraz edukacji społecznej w tym zakresie, od której na dłuższą metę będzie zależał zakres i powodzenie reformy. Aby było to możliwe, niezbędne wydaje się pilne podjęcie określonych działań o charakterze organizacyjnym i edukacyjnym. Należy rozpocząć także dyskusję o zmianach określonych przepisów prawa i to zarówno rozwiązań konstytucyjnych, dotyczących wieloletniego planowania finansowego, jak i rozwiązań ustawowych, zwłaszcza w zakresie odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w nowych warunkach.

RÉSUMÉ

Depuis la fin du 18^e siècle, des réformes des finances publiques, visant à remplacer le budget traditionnel (autrement dit le budget de moyens) par le budget de résultat, sont entreprises. Elles trouvent leur source aux États-Unis. Par la suite, ces expériences américaines ont inspirées d'autres réformes menées dans le monde entier. Sur la base de celles-ci, dans les années 1960 et 1970, des travaux intensifs ayant trait à la mise en oeuvre du budget de résultat ont été menés en France sous le nom de « la rationalisation des choix budgétaires ». Celle-ci n'a finalement pas eu le succès espéré, en raison principalement du manque d'intérêt émis par la plupart des plus hautes institutions de l'État, et plus particulièrement encore du Parlement. A l'inverse, la mise en oeuvre, plus tardive, du budget de résultat, essentiellement inspiré des solutions britanniques, est considérée comme un succès.

D'une façon plus générale, le budget de résultat est un plan public financier basé sur la planification, la budgétisation et l'évaluation de la dépense, et dans lequel l'accent est mis sur le lien entre les moyens (principalement des moyens financiers, mais aussi des ressources humaines) et les résultats obtenus au niveau de chaque programme. En outre, le budget de résultat est caractérisé par l'autonomie dans l'affectation des crédits, lesquels sont regroupés en programmes. Il facilite l'introduction de la programmation à moyen terme et l'utilisation des informations sur les résultats obtenus dans la procédure de préparation du budget et de son évaluation.

Le budget de résultat a été introduit en France par « la nouvelle constitution financière », à savoir par la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 (LOLF). Afin de faciliter la mise en oeuvre du budget de résultat, les dispositions de cette loi sont entrées en vigueur progressivement. L'ensemble de la loi est applicable depuis le 1^{er} janvier 2006. Les plus hautes institutions publiques, y compris le Parlement et le Gouvernement, ont été associées à sa préparation et à sa mise en oeuvre. Cette loi a introduit la logique de performance dans la gestion des finances publiques, une architecture budgétaire propre au budget de résultat (les crédits sont repartis en missions, programmes et actions) qui garantit la lisibilité dans l'affectation des fonds publics, ainsi qu'une comptabilité qui n'était au-

paravant utilisée que dans le secteur privé (la comptabilité générale). Avec la mise en oeuvre du budget de résultat, la responsabilité des gestionnaires publics vis-à-vis des résultats obtenus avec l'argent public s'est accrue, ainsi que leur liberté en matière de prise de décision dans l'utilisation des plafonds globaux des dépenses. Des changements importants ont été également introduits dans les différents contrôles des finances publiques (le contrôle administratif *a priori* et *a posteriori*, le contrôle juridictionnel et le contrôle parlementaire), et se sont traduits par une priorité donnée au contrôle de gestion et des résultats obtenus, et ce, au détriment du traditionnel contrôle de régularité. Enfin, des travaux sur les logiciels qui supportent la gestion des informations sur les opérations financières ont été engagés.

La Révision Générale des Politiques Publiques (RGPP), officiellement lancée en 2007 par le Président de la République française, illustre l'étape suivante à la mise en oeuvre du budget de résultat en France. La mission assignée à la RGPP consiste à adapter le fonctionnement de l'administration publique aux exigences de la société contemporaine et des attentes des citoyens, à augmenter la qualité des services publics, à dépenser l'argent public d'une façon efficiente et efficace dans un contexte de nécessaire réduction du poids de la dépense publique en constante augmentation. « Dépenser moins, dépenser mieux » est devenu la devise de la réforme. Tel est aussi l'objectif du « budget de résultat ». Le « Conseil de modernisation des politiques publiques », instance décisionnelle majeure de la RGPP, a pris, en seulement trois réunions, 374 décisions. Celles-ci ont par la suite été intégrées dans le budget pluriannuel pour les années 2009–2011.

Le vote du budget triennal était possible grâce à la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 qui a introduit une nouvelle catégorie de loi, à savoir les lois de programmation des finances publiques qui définissent les orientations pluriannuelles des finances publiques pour quatre années et contiennent un plan triennal des dépenses (budget pluriannuel) de l'État, lesquelles sont dès à présent réparties en missions. À l'heure actuelle, les travaux sur la loi de programmation suivante pour les années 2011–2014 sont en cours.

Certes, les progrès dans la mise en oeuvre du budget de résultat sont importants et l'expérience obtenue par l'administration française elle-même, au cours de la mise en oeuvre progressive du budget de résultat, permet d'améliorer son fonctionnement. Cependant, ces efforts doivent être poursuivis pour que les finances publiques de la France soient entièrement modernisées, et ce, afin d'assainir sa situation financière qui s'est profondément dégradée depuis la dernière crise. Pour ce faire, il faudrait, entre autres choses, consolider les finances publiques (État, collectivités territoriales et sécurité sociale) ainsi qu'introduire la programmation pluriannuelle des ressources publiques, à côté de celle déjà existante des dépenses.

En conclusion, il faut admettre que l'introduction du budget de résultat en France est une réforme très difficile : c'est en réalité une réforme du fonctionnement de l'État et de l'ensemble de ses finances publiques (le budget de résultat ne constitue qu'un des éléments importants). C'est une réforme facilitée par le soutien du Parlement à son égard et par l'approbation générale de la société, une réforme très longue, menée d'une façon dynamique et conséquente. En outre, c'est une réforme élastique qui intègre une vérification constante et une ouverture aux solutions et aux institutions budgétaires traditionnelles. Enfin, c'est une réforme qui crée les conditions de la rationalisation de la dépense publique, mais qui ne garantit pas la réalisation de cet objectif dans un court terme.

Après avoir comparé les traits caractéristiques de la réforme du budget de résultat et la réalité en Pologne, qui, depuis quelques années, mène des travaux préparatoires visant à l'introduction du budget de résultat, on aboutit aux conclusions suivantes. La réforme polonaise du budget de résultat, hormis quelques similitudes liées aux objectifs et à la structure technique du budget, est différente en principe de la réforme française dans ce domaine – elle exige donc des actions et des dispositifs pouvant assurer le succès de sa propre réalisation. La réforme du budget de résultat en Pologne est réalisée principalement par l'administration centrale, plus particulièrement par le Ministère des Finances. Le soutien du Parlement est peu important. Les principes de la réforme ne sont pas connus, ce qui provoque certaines craintes au sein de la société et une passivité relative des milieux scientifiques et éducatifs. Par contre, le succès de la réforme peut résulter de la bonne préparation technique du budget de résultat et de la conception de son vote sous la forme de la loi, depuis 1^{er} janvier 2013, non pas en lieu et place du budget traditionnel, mais à ses côtés. Cette solution plus sécurisante pour les finances publiques polonaises favorise pour l'avenir les soutiens politiques et les perspectives de développement d'une certaine éducation citoyenne dans ce domaine. De celle-ci dépendra certainement la portée et le succès de la réforme. Pour réussir, il semble nécessaire d'entreprendre certaines actions pressantes en matières organisationnelle et éducative. Par ailleurs, il faut débiter les discussions autour des modifications constitutionnelles, comme dans le domaine de la programmation pluriannuelle des finances publiques, et légales de certaines dispositions juridiques, plus particulièrement en matière de responsabilité financière.

EUGENIUSZ RUŚKOWSKI, URSZULA K. ZAWADZKA-PĄK

REDAKCJA EUGENIUSZ RUŚKOWSKI

**PRAWNE PROBLEMY KONSTRUKCJI I FUNKCJONOWANIA
BUDŻETU ZADANIOWEGO WE FRANCJI.
WNIOSKI DLA POLSKI**

Temida 2, Białystok 2010 r.

Usprawnienie finansów publicznych stało się obecnie kluczową kwestią, decydującą zarówno o kondycji gospodarczej państwa, jak i poziomie życia obywateli. Ich rdzeniem jest budżet państwa, będący w rozumieniu ustawowym rocznym planem dochodów i rozchodów:

- organów władzy państwowej, kontroli i ochrony kraju;
- sądów i trybunałów;
- administracji rządowej.

Do budżetu państwa włączone są również środki pochodzące ze źródeł zagranicznych, niepodlegające zwrotowi i wydatki z nich finansowane.

Konieczność zmian w gospodarce publicznej państwa wymaga wdrożenia reform w budżecie państwa. Wymusiła ona zainteresowanie rozwiązaniami budżetowymi stosowanymi w innych krajach bądź będących tam przedmiotem eksperymentu. Jednym z nich jest właśnie budżet zadaniowy. Na tym polu znaczącym doświadczeniem w skali międzynarodowej legitymuje się Francja. Stąd też wybór tematyki badawczej E. Ruśkowskiego i U.K. Zawadzkiej-Pąk jest ze wszech miar trafny.

W tym miejscu należy jednak stwierdzić, że wskazanym byłoby przeprowadzenie badań nad budżetem zadaniowym w innym kraju, a mianowicie Wielkiej Brytanii, która ma w tym względzie większe doświadczenie niż Francja. U końca lat dziewięćdziesiątych wprowadzono tam bardziej efektywny system zarządzania wydatkami publicznymi, oparty na trzech elementach. Pierwszym są plany wy-

datków na okresy trzyletnie, służące bardziej stabilnym podstawom zarządzania sektorem publicznym. Drugim są ustawy o świadczeniach publicznych, w których ustala się na okres trzech lat te cele, które mają być osiągnięte przy wykorzystaniu środków publicznych. Trzecim elementem jest wyodrębnienie budżetu wydatków inwestycyjnych i budżetu wydatków bieżących, co ma na celu ograniczenie prowadzenia działalności inwestycyjnej w oparciu o plany krótkoterminowe. Ze względów aplikacyjnych byłoby więc bardziej przydatnym dla Polski jako pierwsze wyczerpujące opracowanie angielskiej praktyki, a nie francuskiej. Dobrze się jednak stało, że współautorzy dostrzegli ten fakt i poświęcili mu odrębny paragraf zatytułowany „Model brytyjski jako wzorzec aktualnego budżetu zadaniowego we Francji”.

Konstrukcja pracy składa się z czterech rozdziałów, w których przedstawiono kolejno: zagadnienia wprowadzające, etapy wdrażania współczesnego (to słowo może być pominięte) budżetu zadaniowego we Francji, charakterystykę budżetu zadaniowego w tym kraju oraz wnioski dla Polski, płynące z doświadczeń francuskich we wdrażaniu budżetu zadaniowego.

Naszym zdaniem byłoby lepiej, gdyby informacje ogólne o budżecie zadaniowym poprzedzały tematykę wdrażania tegoż budżetu we francuskich realiach, czyli poprzedzenie obecnego rozdziału drugiego obecnym trzecim rozdziałem.

Ocenę merytoryczną należy rozpocząć od stwierdzenia, że punktem wyjścia wśród zagadnień wprowadzających jest określenie budżetu tradycyjnego i zadaniowego ze wskazaniem, że pierwszy z nich nie pokazuje relacji pomiędzy środkami (*inputs*) a rezultatami (*outcomes*), co pociąga za sobą brak informacji o skuteczności i efektywności wykorzystania środków publicznych. Ponadto budżet tradycyjny nie umożliwia planowania wydatków w perspektywie wieloletniej, gdyż jest on z reguły budżetem rocznym.

Dobrze też się stało, że w pracy zaprezentowano pojęcia i rodzaje budżetu zadaniowego sformułowane przez Bank Światowy OECD oraz Międzynarodowy Fundusz Walutowy. Przekonywująca jest definicja OECD, w myśl której budżet zdaniowy stanowi jeden z elementów składających się na szersze pojęcie, a mianowicie zarządzanie przez rezultat, które w szerokim znaczeniu oznacza zarządzanie zapożyczone z sektora przedsiębiorstw prywatnych i związane z nim opracowanie informacji o postępach w realizacji celów, uzyskanych rezultatach, a także nadzór i ocenę osiągniętych rezultatów. Międzynarodowy Fundusz Walutowy akceptuje natomiast fakt, że celem budżetu zadaniowego jest zwiększenie skuteczności i efektywności wydatków publicznych przez stworzenie więzi pomiędzy jednostkami sektora publicznego a rezultatami osiągniętymi przez te jednostki.

Gdyby jednak trzymać się chronologii, to tematyka amerykańska powinna poprzedzać wymienioną wyżej instytucjonalną, gdyż jak stwierdzono na s. 26 ge-

nezy współczesnego budżetu zadaniowego należy doszukiwać się już pod koniec XIX wieku w Stanach Zjednoczonych.

Referując etapy wdrażania współczesnego budżetu zadaniowego we Francji, wyodrębniono cztery kwestie: celowość zastąpienia rozporządzenia z dnia 2 stycznia 1959, ustawę organiczną o ustawach finansowych (LOLF) z dnia 1 stycznia 2001 r., Całościową Rewizję Polityki Publicznej (RGPP) oraz rewizję konstytucji z dnia 23 lipca 2008 r.

Za mankament należy uznać brak podsumowania całości rozważań zawartych w całym rozdziale, tym bardziej że nie nawiązuje się już do tych kwestii w końcowej części pracy.

W rozdziale trzecim jego zawartość dobrze wyczerpuje temat. Autorka przedstawiła w nim, zgodnie z oczekiwaniami: cele i mierniki, horyzont czasowy, rezerwy; rolę parlamentu i rządu; zmiany w zakresie kontroli i oceny; dostosowanie zasad rachunkowości; system informatyczny, który wspomaga obsługę budżetu państwa w układzie zadaniowym; bilans funkcjonowania.

Ów bilans funkcjonowania jest zbyt lapidarnym i powinien być w miarę możliwości rozbudowanym, gdyż to on decyduje – obok ostatniego rozdziału – o wartości aplikacyjnej pracy.

Szczególną wartość pracy mają anonsowane w jej tytule wnioski dla Polski, wynikające z doświadczeń znad Sekwany. Optymistycznym jest stwierdzenie, że polski budżet zadaniowy na 2011 r. jest technicznie o wiele bardziej kompletny i zaawansowany niż ówczesny (2004 r.) budżet zadaniowy we Francji.

Równie pozytywnie oceniono szeroki zaangażowanie administracji centralnej w reformę budżetu zadaniowego.

E. Ruśkowski dostrzega też różnice pomiędzy francuską koncepcją budżetu zadaniowego a polską. Reasumując stwierdza przekonywująco, że polska koncepcja budżetu zadaniowego, poza prawnymi podobieństwami dotyczącymi celów i technicznego kształtu budżetu, zasadniczo różni się od francuskiej. Wymaga ona też podjęcia działań i zastosowania instrumentów, które by zapewniły powodzenie jej realizacji. Jednak kolejność sześciu punktów, mając na uwadze ich ciężar merytoryczny, powinna być skorygowana (w nawiasach proponowana): 1 (4), 2 (5), 3 (6), 4 (1), 5 (3), 6 (2). Bardzo pozytywnie należy ocenić sformułowanie wymienionych konkluzji.

Strona językowa jest generalnie poprawna. Natomiast przed opublikowaniem należałoby zwrócić uwagę na kilka kwestii. Przede wszystkim ze względu na tłumaczenie tekstów francuskich wprowadzono pewne nieprawidłowości. Nawet w podtytułach, a i w treści, używa się nieznanego w Polsce słowa „ordonans”. Tymczasem ma ono swój tradycyjny odpowiednik polski „rozporządzenie”

(patrz „Słownik wyrazów obcych PWN, Warszawa 1995, s. 798). Również słowo „responsabilizacja” ma przecież odpowiednik „odpowiedzialność”. „Linie budżetowe” (s. 7 i inne) też wymaga korekty. Na koniec wspomnę też o zwrocie „reformacja budżetu zadaniowego” (s. 101 i następne). Trzeba się nim posługiwać bardziej precyzyjnie. W Polsce mamy przecież do czynienia co najwyżej z reformą systemu budżetowego, a nie „reformą budżetu zadaniowego”.

Generalnie należy stwierdzić, że projekt i publikacja należą do niezwykle ważkich. Dochody i wydatki budżetowe mierzone są miliardami. Tradycyjna praktyka budżetowa sprowadza się przede wszystkim do poszukiwania nowych wpływów, a nie ograniczania czy racjonalizacji wydatków. Jest to droga, która prowadzi donikąd. Każda próba naprawy istniejącej sytuacji zasługuje na największą uwagę i wsparcie. Oceniana praca – kierowana przez E. Ruśkowskiego, będącego niekwestionowanym autorytetem w dziedzinie problematyki budżetowej – mieści się na tej liście.

*Prof. zw. dr hab. Jan Głuchowski
Toruń, 21 października 2010 r.*

EUGENIUSZ RUŚKOWSKI, URSZULA K. ZAWADZKA-PĄK

REDAKCJA EUGENIUSZ RUŚKOWSKI

**PRAWNE PROBLEMY KONSTRUKCJI I FUNKCJONOWANIA
BUDŻETU ZADANIOWEGO WE FRANCJI.
WNIOSKI DLA POLSKI**

Temida 2, Białystok 2010 r.

1. Wprowadzenie

Podjęte w Polsce w 2006 r. prace nad wprowadzeniem budżetu zadaniowego budziły wiele dyskusji. W nowej ustawie o finansach publicznych perspektywa wdrożenia budżetu zadaniowego w Polsce została przesądzona.

W tych warunkach zgromadzenie doświadczeń pochodzących z innych krajów, które realizują budżet zadaniowy, stało się koniecznością. Główną rolę w tym obszarze odgrywa Francja, która posługuje się budżetem zadaniowym od 2006 r. W dużym zakresie twórcy budżetu zadaniowego w Polsce, z inicjatywy prof. Teresy Lubińskiej, korzystali z konsultacji zespołów francuskich na czele z prof. M. Bouvier. Nie było jednak do tej pory opracowania omawiającego kompleksowo drogę poprzedzającą wprowadzenie budżetu zadaniowego we Francji i jego specyfikę, rozpatrywaną z różnych punktów widzenia. Tę lukę wypełnia książka pt. Prawne problemy konstrukcji i funkcjonowania budżetu zadaniowego we Francji. Wnioski dla Polski, autorstwa E. Ruśkowskiego i U.K. Zawadzkiej-Pąk, pod red. E. Ruśkowskiego.

Książka składa się z 4 rozdziałów logicznie spójnych. Wywód rozpoczynają rozważania poświęcone istocie i historycznej drodze wdrażania budżetu zadaniowego. W następnej kolejności przedstawiono proces wprowadzania budżetu zadaniowego we Francji, kładąc nacisk na zmiany w aktach prawnych.

Dalsze wywody poświęcono specyficie budżetu zadaniowego we Francji, zwracając uwagę na jego konstrukcję. I wreszcie sformułowano wnioski wynikające z doświadczeń francuskich dla możliwości realizowania budżetu zadaniowego w Polsce.

Całość uzupełniają 3 załączniki zawierające podstawowe akty prawne stanowiące formalną podstawę dla budżetu zadaniowego we Francji.

2. Uwagi merytoryczne

1. Istotny wkład w badaną problematykę wnosi p. 1.2. Wprowadza bowiem porządek terminologiczny, prezentując różne definicje budżetu zadaniowego. Ponadto zwraca uwagę na możliwość różnego ukształtowania budżetu zadaniowego i jego modyfikacji uwzględniających warunki danego kraju. Na s. 24 przy omawianiu systemu Planning. Programing. Budgeting System (PPBS), zawarto bardzo ważne stwierdzenie, iż: „Aby opracować budżet, należało ustalić funkcje państwa”. Winno ono być eksponowane przy formułowaniu wniosków dla Polski.

2. Wart podkreślenia jest istotny fragment książki poświęcony ocenie i ograniczeniu stosowania PPBS. Istotnym walorem opracowania jest wskazanie barier stojących na drodze wdrażania budżetu zadaniowego i ekspozycja problemu mierzenia rezultatów (s. 28).

3. Istotną poznawczą rolę odgrywają partie książki poświęcone prezentacji podejścia do budżetów zadaniowych w USA i Wielkiej Brytanii. Daje to szerszą perspektywę porównawczą, umieszczając analizę budżetów zadaniowych we Francji w szerszym kontekście międzynarodowym.

4. Wydaje się wskazane zwrócenie uwagi na rolę klasyfikacji budżetowej w procesie przemian systemu planowania budżetowego z tradycyjnego na zadaniowy (p. 1.1).

5. Ważną częścią opracowania jest rozdział 2. Zawiera on bowiem szczegółowe informacje dotyczące drogi postępowania związanej z wprowadzeniem budżetu zadaniowego, kładąc nacisk na akty prawne, w tym głównie ustawę LOLF, a także korektę konstytucji francuskiej z 2008 r. Ta partia książki pełni cenną rolę, bowiem wskazuje elementy niezbędne przy regulacjach prawnych dotyczących budżetów zadaniowych, ponadto omawia instytucje, które są konieczne do wdrożenia omawianego przedsięwzięcia.

Dodatkowy walor tej części wywodów polega na tym, że zwraca się w nich uwagę na potrzebę i konieczność ciągłego monitorowania i modyfikowania procedur towarzyszących budżetom zadaniowym.

6. Może warto byłoby porównać kategorie celów (s. 77) i mierniki rezultatów (s. 78) wskazując na ich związki.

7. Zawartość rozdziału 3 stanowi cenny wkład w proces tworzenia budżetu zadaniowego. Walorem wyводу jest problemowe przedstawienie kwestii formalnych i wskazanie uzasadnień towarzyszących zmianom przepisów prawnych.

8. Szczególne miejsce w całości opracowania zajmuje rozdział 4. Zawiera on ocenę drogi towarzyszącej procesowi wprowadzenia budżetu zadaniowego we Francji. Autorzy eksponują podstawowe elementy, które tej drodze towarzyszyły, wskazując na potrzebę działań skonsolidowanych.

9. W p. 3 (s. 101 i następne) zawarto bardzo trafną ocenę procesu przygotowania reformy budżetu zadaniowego w Polsce i wskazanie barier, które utrudniają wdrożenie nowego systemu planowania budżetowego.

10. W p. 4 (s. 106 i następne) zwrócono uwagę na konkretne proporcje, które powinny procesowi reformy budżetu zadaniowego towarzyszyć. Należałoby jednak dodać potrzebę prac związanych ze zmianą klasyfikacji budżetowej.

11. Proponuję, aby wzmocnić argumentację konieczności wprowadzenia budżetu zadaniowego o imperatyw reformy całego systemu finansów publicznych. Zwrócić należy uwagę na problemy związane z deficytem budżetowym i długiem publicznym, który narasta.

12. Uzupełnieniem istotnym książki są załączniki i bibliografia, które pozwalają odnieść się do źródeł stanowiących podstawę wywodów zawartych w tekście opracowania.

3. Uwagi formalne i konstrukcyjne

1. Proponuję przesunięcie p. 1.4 do rozdziału 2 jako punktu rozpoczynającego ten rozdział. Uzasadnienie takiego rozwiązania znajduje się w tytule książki, która poświęcona jest Francji.

2. W p. 1.5 – pominąć – Wprowadzenie

3. Chcąc zachować pełną precyzję sformułowań, należałoby dokonać następujących poprawek:

- a) słowo „swobodne” zastąpić np. „elastyczne” (s. 16) przy określeniach „swobodne wykorzystywanie dochodów publicznych” oraz „swobodę menegerską”,
- b) na s. 17 (ostatni wiersz) słowo „państwem” zastąpić „sektorem publicznym”,

- c) skorygować zdanie: „... specjalistom trudno zgodzić się na jedną definicję...” (s. 19),
- d) poprawić redakcję zdania: „...metodą dostosowania do sektora publicznego technik wykorzystywanych w sektorze prywatnym” (s. 29),
- e) w przypisie 51 wdał się chyba błąd w dacie wydania pracy,
- f) skorygować zdanie: „...połączyć informacje dotyczących uzyskanych informacji...” (s. 36),
- g) na s. 41 (drugi akapit od dołu) poprawić słowo „mino” na „mimo”,
- h) s. 77 (drugi akapit – trzeci, czwarty wiersz) zdanie jest niedokończone,
- i) s. 78 (drugi akapit) nie wiadomo co ma oznaczać sformułowanie „...reprezentacją liczbową...”,
- j) s. 87 (czwarty wiersz od dołu) „precyzyjne” poprawić na „precyzyjnie”,
- k) s. 88 (ósmo wiersz od dołu) co oznacza „dokonanie wizy dokumentów? proponuję to określić,
- l) wnoszę, aby wyeliminować podtytuł w rozdz.4 („projekt, przed dyskusją seminaryjną”),
- m) p. 3 (s. 101) zdanie „Z całą pewnością...” połączyć z ostatnim akapitem na s. 104,
- n) szerzej wyjaśnić, co oznacza „techniczne przygotowanie” (s. 104).

4. Konkluzje

1. Przedstawiona do recenzji praca stanowi istotny wkład w rozważania naukowe poświęcone budżetowi zadaniowemu.

2. Szczególna wartość książki wynika z przeprowadzonych analiz komparatystycznych, pogłębionej charakterystyki budżetu zadaniowego wdrożonego we Francji, oceny stanu przygotowań reformy w tym zakresie w Polsce.

3. Przedstawione w recenzji argumenty uzasadniają w pełni wnioski o rekomendację niniejszej książki do publikacji.

*Prof. zw. dr hab. Krystyna Piotrowska–Marczak
Łódź, 18.11.2010 r.*