

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 Government 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.