

Urszula K. Zawadzka-Pąk

Wdrażanie budżetu zadaniowego we francuskim smorządzie terytorialnym

Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio H, Oeconomia 46/3,
291-299

2012

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

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Wydział Prawa, Katedra Finansów Publicznych i Prawa Finansowego,
Uniwersytet w Białymstoku

URSZULA K. ZAWADZKA-PAK

*Wdrażanie budżetu zadaniowego
we francuskim samorządzie terytorialnym*

The implementation of the performance budget in the French local governments

Słowa kluczowe: budżet zadaniowy, Francja, samorząd terytorialny, LOLF

Key words: performance budget, France, local government, LOLF

Wstęp

We Francji przez niemal pięćdziesiąt lat zagadnienia dotyczące budżetu państwa regulował ordonans organiczny z 1959 r.¹ Po wielokrotnych, bezskutecznych próbach jego zmiany udało się w 2001 r. uchwalić akt prawny o przełomowym znaczeniu dla francuskich finansów publicznych, tj. ustawę organiczną o ustawach finansowych, powszechnie nazywaną ustawą LOLF². Wchodziła ona w życie etapami aż do 1 stycznia 2006 r. Ustawa ta wprowadziła wiele elementów nowego zarządzania finansami publicznymi, w tym budżet zadaniowy na szczeblu centralnym.

Z prawnego punktu widzenia ustawa LOLF nie ma zastosowania do francuskich jednostek samorządu terytorialnego. Nie mają one zatem obowiązku wdrożenia budżetu zadaniowego. Jednakże wiele z nich, silnie wspieranych przez

¹ Ordonans nr 59–2 z 2 stycznia 1959 r. dotyczący ustawy organicznej o ustawach finansowych, (Dziennik Urzędowy Republiki Francuskiej, JORF) z 3 stycznia 1959 r., s. 1 z późn. zm.).

² Ustawa organiczna nr 2001–692 z dnia 1 sierpnia 2001 r. o ustawach finansowych (JORF nr 177 z 2 sierpnia 2001 r., s. 12480 z późn. zm.).

rząd, stosuje go na wzór rozwiązań przyjętych na szczeblu państwa. Reformy we francuskim samorządzie koncentrują się również wokół usprawnienia procedury przygotowywania budżetu, jego wykonywania, programowania wieloletniego, unowocześnienia organizacji struktur administracyjnych oraz dostosowania do wprowadzanych zmian systemów informatycznych.

Na koncepcję budżetu zadaniowego składają się dwa podstawowe elementy: klasyfikacja funkcjonalna (zadaniowa) oraz metoda zarządzania przez cele. W Polsce te dwa instrumenty są traktowane i wdrażane łącznie (zarówno na szczeblu centralnym, jak i lokalnym). Podobne rozwiązanie przyjęto na szczeblu centralnym we Francji (wprowadzone przez ustawę organiczną LOLF). Natomiast we francuskim samorządzie w pierwszej kolejności, tj. w latach dziewięćdziesiątych wprowadzono możliwość stosowania klasyfikacji funkcjonalnej. Dopiero później, wzorując się na rozwiązaniach w zakresie budżetu zadaniowego stosowanych na szczeblu państwa, poszczególne francuskie samorządy zaczęły wdrażać całościową koncepcję budżetu zadaniowego.

1. Klasyfikacja funkcjonalna we francuskim samorządzie terytorialnym

Zasada szczegółowości nakazuje, by dochody i wydatki były ujęte w budżecie ze stosowaną szczegółowością. Przeznaczenie to może być wskazane na kilka różnych sposobów, w zależności od stosowanego rodzaju (rodzajów) klasyfikacji budżetowej.³ Po pierwsze, może to nastąpić przez wskazanie osoby lub organu, którym przyznawane są określone środki budżetowe (jest to tzw. klasyfikacja administracyjna). Po drugie, przez określenie natury ekonomicznej wydatków (tzw. klasyfikacja ekonomiczna), w której wyróżnia się m.in. wydatki bieżące, wydatki na wynagrodzenia, wydatki inwestycyjne, wydatki interwencyjne czy też wydatki na obsługę długu publicznego. Połącznie obu tych typów klasyfikacji jest wykorzystywane w budżecie tradycyjnym i przez długi czas dominowało w większości państw. Natomiast trzecim, coraz częściej stosowanym na całym świecie sposobem wskazania przeznaczenia wydatków, jest określenie ich celu lub funkcji, stąd nazwa „klasyfikacja funkcjonalna (zadaniowa)”. Klasyfikacja ta jest stosowana w budżecie zadaniowym, również w tym przypadku pomocniczym kryterium podziału wydatków jest klasyfikacja ekonomiczna.

We Francji klasyfikację funkcjonalną na szczeblu centralnym wprowadziła ustawa LOLF, natomiast na szczeblu lokalnym zaczęto ją stosować wcześniej, tj. w latach dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku. Taką możliwość wprowadzono w drodze ustawowej, natomiast same klasyfikacje funkcjonalne dla poszczegól-

³ B. Chevauchez, *Actualité des grands principes budgétaires*, [w:] A. Roux (red.), *Finances publiques*, La Documentation française, Paris 2006, s. 18.

nych szczebli samorządu terytorialnego zostały wprowadzone w tzw. instrukcjach budżetowych i księgowych (Instrukcjach Kodyfikujących). Stanowią one zbiory zasad inspirowanych w dużym stopniu rozwiązaniami wykorzystywanymi w sektorze prywatnym.⁴

Klasyfikację funkcjonalną dla gmin wprowadziła w 1997 r. Instrukcja Kodyfikująca, powszechnie nazywana instrukcją M14. Jej przyjęcie było poprzedzone czteroletnim okresem, w którym realizowane były programy pilotażowe. Analogiczna instrukcja dla departamentów (tj. Instrukcja Kodyfikująca M52) obowiązuje od 2004 r. Natomiast najpóźniej dokonano zmian w przepisach budżetowych i księgowych w regionach (przez Instrukcję Kodyfikującą M71), które mogą stosować klasyfikację funkcjonalną od 2008 r.

We francuskim samorządzie klasyfikacja funkcjonalna, podobnie jak na szczeblu centralnym, jest trójstopniowa. Składa się z funkcji (w tym także funkcji o charakterze poprzecznym), podfunkcji oraz rubryk. Ustalone w powyższych instrukcjach klasyfikacje funkcjonalne są spójne z zadaniami wykonywanymi przez jednostki należące do poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego. Instrukcja M14 dla gmin przewiduje przykładowo takie funkcje, jak szkolnictwo, kultura, rozwój gospodarczy, sprawy rodziny czy administracja. Instrukcja M52 uwzględnia specyficzne zadania departamentów dotyczące m.in. spraw społecznych i dotacji na inwestycje publiczne przekazywane przez departamenty innym jednostkom publicznym. Natomiast Instrukcja M71 dla regionów przewiduje m.in. takie funkcje, jak zagospodarowanie przestrzenne, zdrowie i opieka społeczna czy transport.

Instrukcje budżetowe i księgowe M14, M52 i M71 przewidują jednolite dla poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego klasyfikacje funkcjonalne, ich stosowanie odbywa się na zasadzie dobrowolności. Instrukcja M14 przewiduje, że w gminach zamieszkałych przez mniej niż 3 500 mieszkańców możliwe jest jedynie stosowanie klasyfikacji dochodów i wydatków w układzie tradycyjnym. Te najmniejsze gminy stosują księgowość uproszczoną. Instrukcja M14 przewiduje również, że w gminach zamieszkiwanych przez ponad 3 500 mieszkańców możliwe jest przeklasyfikowanie na etapie sprawozdawczości dochodów i wydatków na poszczególne funkcje. Jeszcze dalej posunięte są rozwiązania zawarte w instrukcji M14 dotyczące gmin zamieszkiwanych przez co najmniej 10 000 mieszkańców, a także w instrukcji M52 (dotyczącej departamentów) i instrukcji M71 (dotyczącej regionów), gdzie możliwe jest nie tylko księgowanie wydatków zgodnie z klasyfikacją funkcjonalną, ale także głosowanie nad budżetem w takim układzie.

⁴ H. M. Crucis, *Finances publiques*, Montchrestien, Paris 2009, s. 105.

Należy zwrócić uwagę, że we wszystkich powyższych przypadkach przepisy prawne zawierają jedynie możliwość, nie zaś obowiązek, stosowania klasyfikacji funkcjonalnej. Przyjęcie takiej strategii miało na celu pogodzenie stopniowego wprowadzania klasyfikacji funkcjonalnej z wyeliminowaniem ryzyka, iż zbyt małe gminy (zatrudniające niewielu pracowników i dysponujące skromnym budżetem) mogłyby nie sprostać temu zadaniu. Jest to szczególnie istotne z punktu widzenia Francji, która będąc krajem niewiele większym od Polski, składa się z ponad 35 000 gmin, podczas gdy w Polsce jest ich mniej niż 2 500.

Klasyfikacja funkcjonalna umożliwia przezwycięzenie trudności związanych ze skomplikowanym i technicznym charakterem uchwał budżetowych dużych jednostek samorządu terytorialnego. Jest ona w rękach zarówno radnych, jak i samych obywateli instrumentem przyczyniającym się do łatwiejszego zrozumienia i kontroli wykonywania zadań publicznych. Z powyższych powodów klasyfikacja funkcjonalna jest narzędziem walki z nadmierną technokracją.⁵ Jej wprowadzenie stanowiło istotny krok w kierunku unowocześniania budżetowego i księgowego finansów samorządu terytorialnego.

2. Ustawa LOLF a budżet zadaniowy w jednostkach samorządu terytorialnego

Wprowadzenie w gminach, departamentach i regionach opisanych powyżej klasyfikacji funkcjonalnych nie było związane z innymi elementami budżetu zadaniowego, takimi jak cele zadań i służące mierzeniu stopnia ich wykonania mierniki rezultatu czy też możliwość przenoszenia środków w ramach ogólnych limitów, która jest wyrazem zwiększenia swobody i odpowiedzialności menadżerów publicznych za osiągnięte wyniki.

Na szczeblu państwa te elementy budżetu zadaniowego zostały wprowadzone przez ustawę organiczną LOLF. Rozwiązania w niej przyjęte z prawnego punktu widzenia nie dotyczą samorządu terytorialnego. Tym niemniej ustawa ta stała się inspiracją dla wielu samorządów, które po jej uchwaleniu zaczęły wprowadzać we własnym zakresie analogiczne rozwiązania. Zmiany te zaczęto określać mianem „lokalnej ustawy LOLF”, chociaż same samorzady, odcinając się niejako od rozwiązań centralnych, preferują określenie „lokalna koncepcja rezultatu”. Najwcześniej takie działania rozpoczęły się w Lionie, realizowane są tam od 2000 r. (a zatem od czasu, gdy w parlamencie trwały jeszcze prace nad ustawą LOLF).⁶

Poszczególne jednostki samorządu terytorialnego są niejednorodne pod względem priorytetów, potrzeb i dostępnych środków. Zatem ustanowione w jednej jednostce cele i mierniki rezultatu mogłyby okazać się niedostosowane do

⁵ J.-C. Douence, *Encyclopédie des collectivités locales*, Dalloz, Paris 2011, s. 7167–51.

⁶ *Ibid.*, s. 7167–57.

realiów innej jednostki. Z tego powodu rząd podzielił opinię autorów ustawy LOLF (zaprezentowaną w raporcie z 2006 r.)⁷, iż należy raczej wspierać działania polegające na stosowaniu metod zarządzania opartych na koncepcji rezultatu niż próbować je ujednoczyć, co zniechęciłoby ich inicjatorów do dalszych działań. Przyjęto zatem, że na szczeblu samorządu terytorialnego budżet zadaniowy będzie miał charakter niejednorodny i będzie wdrażany stopniowo na zasadzie dobrowolności. Dodajmy, że obowiązujące przepisy prawne nie zezwalają na zastąpienie budżetu tradycyjnego budżetem zadaniowym, w związku z czym wdrażanie budżetu zadaniowego na wzór rozwiązań przyjętych w ustawie LOLF może odbywać się jedynie równoległe ze stosowaniem budżetu tradycyjnego.

Aby wesprzeć francuskie samorzady w tym zadaniu, w 2006 r. powołano specjalny zespół, który przeanalizował dotychczasowe doświadczenia francuskich samorządów i na tej podstawie opracował zbiór zasad, procedur oraz instrumentów przydatnych przy wprowadzaniu budżetu zadaniowego⁸. Nie są to jednak gotowe wzorce (tak jak miało to miejsce w przypadku instrukcji budżetowych i księgowych), lecz rozwiązania, które należy dostosować do specyfiki danej jednostki samorządu terytorialnego. Taki sposób postępowania odzwierciedla przyjętą we Francji koncepcję niejednolitego modelu budżetu zadaniowego na szczeblu samorządu terytorialnego.

Przejawem tej koncepcji jest m.in. niejednorodne nazewnictwo na określenie poszczególnych szczebli klasyfikacji stosowanej w budżecie zadaniowym. Na szczeblu państwa najwyższy jej poziom stanowi funkcja, która obejmuje całość zadań służących realizacji określonej polityki publicznej. W niektórych jednostkach przejęto terminologię ze szczebla centralnego, w innych zaś najwyższy szczebel klasyfikacji stanowią „kompetencje”, „kierunki”, „strategie” czy też „cele”. Funkcje wyszczególnione przez samorzady nie mogą stanowić jednostki głosowania nad budżetem, zatem w samorządzie w dalszym ciągu głosowanie nad projektem budżetem odbywa się w oparciu o klasyfikację tradycyjną. Drugim szczeblem nowej klasyfikacji są najczęściej zadania, dla których opracowywane są precyzyjne określone cele oraz mierniki rezultatu. Zadania z kolei dzielą się na podzadania, które stanowią trzeci stopień klasyfikacji zadaniowej.

Na przykład w departamencie Mayenne, położonym w Dolinie Loary, budżet zadaniowy składa się z ośmiu funkcji zwykłych (solidarność społeczna; zagospodarowanie przestrzenne; transport; kultura i dziedzictwo narodowe; środowisko i zdrowie publiczne; szkolnictwo; rozwój gospodarczy; sprawy młodzieży,

⁷ D. Migaud, A. Lambert, Raport przedłożony rządowi dotyczący postępów we wdrażaniu ustawy LOLF, listopad 2006.

⁸ Zostały one opublikowane [w:] *Guide pratique pour une démarche d'amélioration globale et progressive de la gestion publique locale*, dostępnym na stronie internetowej Ministerstwa Finansów: www.colloc.bercy.gouv.fr.

sportu i współpracy zdecentralizowanej) oraz dwóch funkcji o charakterze poprzecznym (administracja ogólna; kontrola wewnętrzna i koordynacja). Każda z funkcji składa się od dwóch do ośmiu zadań, które z kolei dzielą się na podzadania.

Dzięki wsparciu udzielanemu przez rząd oraz zakrojonej na szeroką skalę działalności informacyjnej pracownicy samorządów, które zdecydowały się na stosowanie nowej formy prezentacji budżetu, zrozumieli, iż planowanie zadaniowe będzie miało sens tylko wtedy, gdy opracowywana będzie również sprawozdawczość zadaniowa. Z tego względu, obok tradycyjnego sprawozdania z wykonania budżetu, przygotowywane jest również sprawozdanie z wykonania budżetu zadaniowego, które umożliwi ocenę, w jakim stopniu osiągnięte zostały ustalone wcześniej cele, a także refleksję nad przyczynami niezrealizowania zamierzonych celów.

3. Bariery we wdrażaniu budżetu zadaniowego we francuskim samorządzie

Pomimo niewątpliwych korzyści wynikających z wdrożenia budżetu zadaniowego, a także wysiłków rządu, nie wszystkie jednostki samorządu terytorialnego we Francji są przekonane co do potrzeby wprowadzania budżetu zadaniowego. Jego wdrożenie napotyka przeszkody, wśród których jedną z najistotniejszych jest brak politycznej woli działania. W tych jednostkach, w których podejmuje się odpowiednie kroki, rozpoczęcie wdrażania budżetu zadaniowego następuje najczęściej z inicjatywy wydziałów finansowych samorządów, a czasem także na wniosek samych radnych lub przewodniczących organów stanowiących.⁹

Brak politycznej woli działania podyktowany jest m.in. obawą o to, by rząd nie chciał w przyszłości wykorzystać ewentualnego ujednoliconego systemu mierników do porównywania poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego i przyznawania im środków w zależności od rezultatów uzyskanych w poprzednich latach. Takie obawy nie wydają się jednak uzasadnione, gdyż model budżetu zadaniowego efektywnościowego¹⁰, w którym istnieje bezpośrednie przełożenie między decyzjami o alokacji środków publicznych a uzyskanymi rezultatami, jest stosowany niezwykle rzadko i tylko w niektórych obszarach działalności sektora publicznego.

Trudności z wdrażaniem budżetu zadaniowego spowodowane są również niechęcią radnych od ujawniania jakości zarządzania (która nie zawsze jest na wła-

⁹ T. Le Nedic, *La performance dans le secteur public: outils, acteurs et stratégies. Expérience de la Ville de Paris*, Paris 2009, s. 43 (praca niepublikowana).

¹⁰ Szerzej na temat rodzajów budżetu zadaniowego por. E. Ruśkowski, U. K. Zawadzka-Pąk, *Prawne problemy konstrukcji i funkcjonowania budżetu zadaniowego we Francji. Wnioski dla Polski*, Temida 2, Białystok 2010, s. 20.

ściwym poziomie), bowiem taka wiedza może w negatywny sposób wpłynąć na ich wynik w kolejnych wyborach. Zdaniem radnych, sceptycznie nastawianych do sensu wdrażania budżetu zadaniowego, istotne rozbieżności między zaplanowanymi a osiągniętymi rezultatami mogą przedstawić ich działalność w negatywnym świetle. Z tego powodu wolą nie udostępniać szerszemu gronu odbiorców czytelnej informacji na temat przeznaczenia środków publicznych, odsłaniającej niedostatki ich zarządzania. Tymczasem, jak pokazuje doświadczenie niektórych samorządów, to właśnie z przejrzystości zarządzania pieniędzmi publicznym można uczynić poważny atut wyborczy.

Zakończenie

Pierwszym etapem wdrażania budżetu zadaniowego we francuskim samorządzie terytorialnym było wprowadzenie możliwości stosowania klasyfikacji funkcjonalnej wydatków, a częściowo także klasyfikacji dochodów, której struktura została ustalona odgórnie. Takie rozwiązanie umożliwiło zapoznanie się pracowników francuskich samorządów z mechanizmami jej funkcjonowania. Posiadając już pewne doświadczenie w zakresie stosowania nowego sposobu klasyfikowania dochodów i wydatków, w kolejnym etapie łatwiejsze stało się (już bardziej samodzielnie) wdrażanie budżetu zadaniowego.

Szczególny nacisk na stosowanie tej nowej formy prezentacji budżetu we francuskim samorządzie terytorialnym władze centralne położyły dopiero po kompleksowym wdrożeniu budżetu zadaniowego w sektorze rządowym (choć nie ulega wątpliwości, że proces ten nie został zakończony, bowiem niektóre elementy budżetu zadaniowego na szczeblu centralnym są ciągle doskonałe). Dzięki takiemu rozwiązaniu samorządy mogą korzystać ze zdobytego doświadczenia w sektorze rządowym, a także, przynajmniej częściowo, uniknąć niektórych błędów.

Budżet zadaniowy na szczeblu samorządu terytorialnego jest wprowadzany na zasadzie dobrowolności. Jest to podyktowane m.in. konstytucyjną zasadą autonomii administrowania, która zakazuje wyznaczania przez organy centralne jednostkom samorządu terytorialnego ich celów finansowych. Z tego powodu wzmocnienie koncepcji rezultatu we francuskim samorządzie może być wynikiem jedynie inicjatywy samych zainteresowanych. Niemniej jednak silne wsparcie metodologiczne samorządów ze strony rządu przyczynia się do wzrostu zainteresowania budżetem zadaniowym. Przyjęta taktyka przynosi dobre rezultaty. W ostatnich kilku latach liczba jednostek samorządu terytorialnego, które rozpoczęły proces wdrażania budżetu zadaniowego znacznie wzrosła.

Rozwiązania przyjęte we francuskim i w polskim¹¹ samorządzie terytorialnym w zakresie budżetu zadaniowego są pod wieloma względami zbliżone. W związku z powyższym bardziej szczegółowe poznanie mechanizmów funkcjonowania budżetu zadaniowego na szczeblu lokalnym we Francji było niezwykle cenne z punktu widzenia udoskonalania wdrażania budżetu zadaniowego w polskim samorządzie terytorialnym.¹²

Bibliografia

- Chevauchez B., *Actualité des grands principes budgétaires*, [w:] A. Roux (red.), *Finances publiques*, La Documentation française, Paris 2006.
- Crucis H. M., *Finances publiques*, Montchrestien, Paris 2009.
- Douence J.-C., *Encyclopédie des collectivités locales*, Dalloz, Paris 2011.
- Guide pratique pour une démarche d'amélioration globale et progressive de la gestion publique locale*, strona internetowa Ministerstwa Finansów: www.colloc.bercy.gouv.fr.
- Le Nedic T., *La performance dans le secteur public: outils, acteurs et stratégies. Expérience de la Ville de Paris*, Paris 2009 (praca niepublikowana).
- Migaud D., Lambert A., Raport przedłożony rządowi dotyczący postępów we wdrażaniu ustawy LOLF, listopad 2006.
- Ordonans nr 59-2 z 2 stycznia 1959 r. dotyczący ustawy organicznej o ustawach finansowych, (Dziennik Urzędowy Republiki Francuskiej, JORF z 3 stycznia 1959 r., s. 1 z późn. zm.).
- Ruśkowski E., Zawadzka-Pąk U. K., *Prawne problemy konstrukcji i funkcjonowania budżetu zadaniowego we Francji. Wnioski dla Polski*, Temida 2, Białystok 2010.
- Ustawa organiczna nr 2001-692 z dnia 1 sierpnia 2001 r. o ustawach finansowych (JORF nr 177 z 2 sierpnia 2001 r., s. 12480 z późn. zm.)
- Zawadzka-Pąk U., *O potrzebie wdrażania budżetu zadaniowego w JST*, [w:] P. Pietrasz i in. (red.), *Funkcjonowanie samorządu gminnego w Polsce*, ASPRA, Białystok-Warszawa 2012.

Summary

The concept of the performance budget consists of two basic elements: the functional classification and the management by objectives. In the French local governments, these instruments are introduced gradually. Firstly, municipalities, departments and regions started to apply the functional classification. The implementation of the whole concept of performance budget spread

¹¹ Rozwiązania przyjęte w polskim samorządzie terytorialnym zostały opisane m.in. w: U. Zawadzka-Pąk, *O potrzebie wdrażania budżetu zadaniowego w JST*, [w:] P. Pietrasz i in. (red.), *Funkcjonowanie samorządu gminnego w Polsce*, ASPRA, Białystok-Warszawa 2012, s. 217-225.

¹² Artykuł powstał w ramach grantu promotorskiego nt. konstrukcji prawnej, wdrażania i realizacji budżetu zadaniowego we Francji i w Polsce realizowanego pod kierunkiem prof. zw. dr hab. Eugeniusza Ruśkowskiego (N N110 189240).

among the local governments after passing in 2001 of “the French new financial Constitution” (law commonly called LOLF). Although this law has introduced the performance budget only at the central level, more and more local governments, inspired by these solutions and strongly supported by central government, start to draw up their performance budgets, in addition to the traditional budget.