

Katarzyna Stabryła-Chudzio

Planowanie wieloletnie w zakresie wydatków na bezpieczeństwo wewnętrzne - doświadczenia Polski i Francji na wybranych przykładach

Problemy Zarządzania 15/2 (1), 83-104

2017

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.

Planowanie wieloletnie w zakresie wydatków na bezpieczeństwo wewnętrzne – doświadczenia Polski i Francji na wybranych przykładach

Nadesłany: 22.03.16 | Zaakceptowany do druku: 02.05.16

Katarzyna Stabryła-Chudzio*

W artykule przybliżono kierunki wydatków w dziedzinie bezpieczeństwa wewnętrznego w budżecie państwa na przykładzie Polski i Francji ze zwróceniem uwagi na skuteczność wydatkowania środków w okresie odpowiednio ośmiu i dziesięciu lat. Wybór przedmiotu badania wynika z założenia, że polityka w zakresie utrzymania porządku publicznego i bezpieczeństwa powinna być realizowana w podobny sposób w państwach demokratycznych, co stwarza większe możliwości porównawcze. Przeprowadzona analiza przykładowych wydatków ma wykazać, czy zachowano konsekwencję w realizacji działań, czy też rozdysponowanie środków uległo znaczącej zmianie. Dla obu państw przyjęto inny okres badawczy, co wynika z momentu wprowadzenia budżetu zadaniowego. We Francji analiza rozpoczyna się w 2006 r., a w Polsce od 2008 r.

Słowa kluczowe: planowanie wieloletnie, budżet zadaniowy, wydatki na bezpieczeństwo wewnętrzne, budżet Polski, budżet Francji.

Multiannual Planning Concerning Public Expenditure on Internal Security – Polish and French Experience

Submitted: 22.03.16 | Accepted: 02.05.16

The article provides some insight into expenditure in the field of internal security in the state budget based on the example of Polish and French experience with a focus on effectiveness of expenditure in the periods of eight and ten years, respectively. The choice of the research subject was based on the assumption that the policy for maintaining public order and security should be implemented in a similar way in democratic countries, which creates more opportunities for comparison. The analysis of the sample of expenditure is to demonstrate whether consistency was maintained in the implementation of activities. For each country, a different test period was adopted, resulting from the introduction of activity-based budget. Thus, in France, the analysis begins in 2006 and in Poland in 2008.

Keywords: multiannual planning, performance budgeting, expenditure on internal security, budget of Poland, budget of France.

JEL: F52, H11, H41, H56, H61

* **Katarzyna Stabryła-Chudzio** – dr, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Wydział Finansów i Prawa, Katedra Finansów.

1. Wstęp

Planowanie wydatków publicznych w okresie przekraczającym rok budżetowy stanowi jeden z niezbędnych elementów sprawnego funkcjonowania państwa. Polityka władz publicznych rozumiana jako przyjęcie i zastosowanie odpowiednich metod i sposobów osiągania założonych rezultatów powinna być działaniem wieloletnim, a nie doraźnym, przekraczającym znacznie cykl wyborczy. W państwach członkowskich Unii Europejskiej polityka finansowa państwa została określona jako działanie co najmniej średnioterminowe (art. 103–108 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych; art. 50 Loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances), co w znacznym stopniu zostało narzucone przez konieczność spełnienia wymogów Paktu Stabilności i Wzrostu oraz rozporządzeń Rady i Parlamentu Europejskiego z 2011 i 2013 roku.

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie kierunków wydatkowania środków publicznych na wybrane zadania z zakresu bezpieczeństwa wewnętrznego w Polsce i we Francji pod kątem skuteczności, czyli stopnia realizacji założonych celów określonego za pomocą odpowiednich rodzajów mierników i zachowania ciągłości działania. Wybór przedmiotu badania wynika z założenia, że polityka w zakresie utrzymania porządku publicznego i bezpieczeństwa powinna być realizowana w podobny sposób w państwach demokratycznych, co stwarza większe możliwości porównawcze (Owsiak, 2005, s. 240–243; Bouvier, Esclassan i Lassale, 2006, s. 52–62; Lalumière, 1983, s. 11–14, 23–24).

W opracowaniu zastosowano metodę analizy opisowej. Przeprowadzona analiza przykładowych wydatków w obrębie wybranego zadania i programu ma wykazać, czy zachowano konsekwencję w realizacji działań, czy też rozdysonowanie środków uległo znaczącej zmianie. Dla obu państw przyjęto inny okres badawczy, co wynika z momentu wprowadzenia budżetu zadaniowego. We Francji analiza rozpoczyna się w 2006 r., a w Polsce od 2008 r. Przygotowania do wprowadzenia budżetowania zadaniowego na szczeblu centralnym w Polsce rozpoczęły się w 2006 r., jednak pierwsze sprawozdanie z wykonania budżetu państwa w układzie zadaniowym obejmujące 44% wydatków (67 dysponentów, 82 części budżetowe) pojawiło się w maju 2009 r. za rok 2008.

2. Założenia metodologiczne wydatkowania środków na bezpieczeństwo wewnętrzne i porządek publiczny w Polsce

Odpowiednikiem dwóch francuskich misji *Bezpieczeństwo i Bezpieczeństwo cywilne* jest w Polsce funkcja 2., tj. *Bezpieczeństwo wewnętrzne i porządek publiczny* (w latach 2008–2009 – *Działalność na rzecz zapewnienia i poprawy bezpieczeństwa wewnętrznego i porządku publicznego*). Cel nadrzędny został

określony nie tyle w kwestii ostatecznie osiągniętych wyników służb mających czuwać nad zachowaniem bezpieczeństwa publicznego, ale jako utrzymywanie w gotowości (zdolności do działania) takich podmiotów, jak: Policja, Państwowa Straż Pożarna, Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Centralne Biuro Antykorupcyjne, System Obrony Cywilnej, Prokuratura, Straż Graniczna, Biuro Ochrony Rządu. Zakres obowiązków wymienionych służb został zdeterminowany przez identyfikację zagrożeń życia i zdrowia obywateli oraz majątku narodowego, porządku prawnego, jak również związanymi z klęskami żywiołowymi, katastrofami naturalnymi i awariami technicznymi (Rada Ministrów, 2010, s. 19).

W 2008 r. funkcja 2. została podzielona na cztery zadania priorytetowe: *Zapewnienie i poprawa bezpieczeństwa i porządku publicznego, Ochronę terytorium i granicy państwa, Zapewnienie bezpieczeństwa najważniejszym osobom, obiektom i urządzeniom w państwie oraz Strzeżenie praworządności i czuwanie nad ściganiem przestępstw*, gdzie ujęto m.in. wydatki na działania Policji, które mają przyczynić się do skutecznej ochrony obywateli i mienia, obniżania przestępczości (zorganizowanej, gospodarczej i narkotykowej), a także do utrzymania porządku publicznego. W efekcie rolą Policji jest wzmacnianie poczucia bezpieczeństwa, w tym czuwanie nad bezpieczeństwem na drodze. Przyjęte na rok 2008 i wymienione poniżej mierniki miały prezentować postępy w sprawności działania Policji (określone głównie w ujęciu procentowym). Wyjątkiem były dwa wskaźniki określone na poziomie pierwszego zadania priorytetowego *Stopień zadowolenia obywateli z funkcjonowania Policji, określony na podstawie badań opinii publicznej* oraz *Poczucie zagrożenia przestępczością*, będące efektem badań ankietowych, a zatem jedynie uzupełniające (często w sposób niedoskonały) informacje uzyskane poprzez inne sposoby pomiaru.

W tabeli 1 przedstawiono kształt funkcji 2. w roku 2008 ze zwróceniem szczególnej uwagi na sposób opracowania mierników. Ze względu na początkowy okres związany z wprowadzaniem budżetu zadaniowego, który można uznać za pionierski, wymagający testowania przyjmowanych rozwiązań i poszukiwania danych, wyraźnie widać uzasadnioną niedoskonałość przyjętych mierników odnoszących się na przykład do badań ankietowych czy monitorowania czasu reagowania na zgłoszenie popełnienia przestępstwa lub poczucia zagrożenia przestępczością. Ważnymi miarami przyjętymi do badania skuteczności działania Policji były za to: wskaźnik wykrywalności przestępstw, liczba wyeliminowanych członków zorganizowanych grup przestępczych, wskaźnik przestępczości ulicznej, liczba zdarzeń drogowych ze skutkiem śmiertelnym, wskaźniki wyposażenia Policji w nowoczesny sprzęt czy wskaźnik podnoszenia kwalifikacji zawodowych służb policyjnych.

Wyszczególnienie	Plan*	Wykonanie*
Zadanie: Zapewnienie i poprawa bezpieczeństwa i porządku publicznego	8 645 105	8 161 127
Cel: Ochrona życia, zdrowia, mienia, bezpieczeństwa i porządku publicznego		
Miernik: Stopień zadowolenia obywateli z funkcjonowania Policji, określony na podstawie badań opinii publicznej	Nie mniej niż 62% ocen pozytywnych oraz nie więcej niż 27% ocen negatywnych	60% ocen pozytywnych i 19% ocen negatywnych
Miernik: Czas reagowania na zgłoszenie popełnienia przestępstwa	Będzie monitorowany	Monitorowany (dane są w trakcie gromadzenia)
Miernik: Poczucie zagrożenia przestępczością	Będzie monitorowany	Monitorowany
Podzadanie: Sprawne działanie służb kryminalnych	2 152 489	2 094 939
Cel: Zwiększenie wykrywalności popełnionych przestępstw		
Miernik: Wskaźnik wykrywalności przestępstw (liczba przestępstw wykrytych do liczby przestępstw stwierdzonych)	Nie mniej niż 60%	65,9%
Cel: Rozpoznawanie i skuteczne zwalczanie przestępczości zorganizowanej, transgranicznej, narkotykowej i gospodarczej		
Miernik: Wskaźnik osób poszukiwanych listami gończymi i nakazami doprowadzenia w przestępstwach wykrytych (liczba osób poszukiwanych listami gończymi i nakazami doprowadzenia w roku bieżącym do liczby osób poszukiwanych listami gończymi i nakazami doprowadzenia w roku poprzednim)	Nie większy niż 1,0	1,01
Miernik: Liczba wyeliminowanych członków zorganizowanych grup przestępczych	Wzrost o 5% w stosunku do roku poprzedniego	1 727
Podzadanie: Sprawne działanie służb prewencji i ruchu drogowego	3 239 234	3 235 177

cd. tab. 1

Cel: Poprawa bezpieczeństwa w ruchu drogowym		
Miernik: Liczba zdarzeń drogowych ze skutkiem śmiertelnym	1) Osiągnięcie ujemnej dynamiki wypadków ze skutkiem śmiertelnym 2) Spadek o 2% w stosunku do roku poprzedniego (baza SEWIK)	4 862
Cel: Ograniczenie liczby przestępstw ulicznych, które bezpośrednio rzutują na ocenę skuteczności działań Policji		
Miernik: Wskaźnik przestępczości ulicznej w podstawowych kategoriach przestępstw (liczba przestępstw ulicznych w bieżącym roku do liczby przestępstw w roku poprzednim)	Utrzymanie tendencji spadkowej	89,9%
Podzadanie: Podnoszenie kwalifikacji zawodowych w zakresie ochrony życia i zdrowia ludzi oraz mienia, a także bezpieczeństwa i porządku publicznego	169 011	166 978
Cel: Przeszkolenie na poziomie centralnym policjantów i pracowników zgodnie ze zidentyfikowanymi potrzebami szkoleniowymi		
Miernik: Stopień zaspokojenia zidentyfikowanych potrzeb szkoleniowych	Średnio na poziomie nie niższym niż 70% w okresie rocznym	67,4%
Podzadanie: Zapewnienie sprawnego funkcjonowania Policji przez służby wspomagające	1 267 654	1 272 190
Cel: Sprawne i fachowe wykonywanie zadań przez służby wspomagające		
Miernik: Wskaźnik wyposażenia policjantów w radiotelefony, broń i samochody (liczba radiotelefonów, broni i samochodów w stosunku do określonych zarządzeniami norm)	Wzrost o 5% w stosunku do roku poprzedniego	Radiotelefony 72,7%, broń 63%, samochody 91%
Podzadanie: Wdrażanie przedsięwzięć w ramach ustawy „Program modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Biura Ochrony Rządu w latach 2007–2009”	1 816 717	1 391 843

cd. tab. 1

Cel: Poprawa sprawności działania Policji		
Miernik: Liczba pracowników cywilnych w stosunku do liczby stanowisk, które mogą zajmować	Osiągnięcie 100% obsady stanowisk w okresie trzech lat	96,4%
Miernik: Liczba zakupionych samochodów w stosunku do planu zawartego w „Programie modernizacji Policji”	Pełne wykonanie założeń planowanych w okresie trzech lat realizacji programu modernizacji	100%
Miernik: Liczba zakupionej broni w stosunku do planu zawartego w „Programie modernizacji Policji”	Pełne wykonanie założeń planowanych w okresie trzech lat realizacji programu modernizacji	77,9%
Miernik: Liczba zakupionych komputerów w stosunku do planu zawartego w „Programie modernizacji Policji”	Pełne wykonanie założeń planowanych w okresie trzech lat realizacji programu modernizacji	100%

* Dla wydatków w zakresie zadań i podzadań jest to plan po zmianach. Wydatki w zakresie zadań i podzadań zostały podane w tys. zł.

Tab. 1. *Stopień realizacji zadania Zapewnienie i poprawa bezpieczeństwa i porządku publicznego funkcji 2. w 2008 r.* Źródło: Rada Ministrów. (2009). *Informacja z realizacji wydatków w układzie zadaniowym za rok 2008. Aneks tabelaryczny.* Warszawa: Rada Ministrów, s. 4, 7–8.

W 2009 r. w ramach funkcji 2. przewidziano osiem zadań:

- 1) ochrona obywateli i utrzymanie porządku publicznego (od 2012 r. – *Ochrona obywateli, utrzymanie porządku publicznego oraz działania na rzecz poprawy bezpieczeństwa*, od 2015 r. – *Ochrona porządku publicznego oraz zwalczanie przestępczości*);
- 2) redukcja przestępczości i poprawa społecznego poczucia bezpieczeństwa (od 2012 r. – *Redukcja przestępczości*, od 2015 r. – zlikwidowane);
- 3) strzeżenie praworządności i czuwanie nad ściganiem przestępstw (od 2011 r. – dodano „... przez prokuraturę”);
- 4) ochrona przeciwpożarowa, działalność ratowniczo-gaśnicza oraz zapobiegawcza (od 2014 r. – *Ochrona ludności, ochrona przeciwpożarowa i ratownictwo*, od 2015 r. – *System ochrony przeciwpożarowej i ratownictwa oraz ochrona ludności*);
- 5) obrona cywilna (od 2010 r. – *Obrona cywilna i zarządzanie kryzysowe*, od 2014 r. – *Zarządzanie kryzysowe oraz przeciwdziałanie i usuwanie skutków klęsk żywiołowych*);
- 6) zapewnienie bezpieczeństwa najważniejszym osobom, obiektom i urządzeniom w państwie (od 2011 r. – zlikwidowane);

- 7) ochrona granicy państwowej i kontrola ruchu granicznego (od 2012 r. – *Ochrona granicy państwowej, kontrola ruchu granicznego i przeciwdziałanie nielegalnej migracji*, od 2014 r. – *Ochrona granicy państwowej, kontrola ruchu granicznego i zarządzanie Migracjami*, od 2015 r. – *Bezpieczeństwo granicy zewnętrznej UE i terytorium RP*);
- 8) informatyzacja działalności i budowa społeczeństwa informacyjnego (od 2012 r. – zlikwidowane).

Charakteryzując funkcję 2. można zauważyć liczne zmiany z roku na rok, tj. ujmowanie lub likwidację celów lub celów szczegółowych, co wpływało również na modyfikację struktury zadań i mierników. W trakcie opracowywania budżetu państwa w ujęciu zadaniowym modyfikowano nazwy zadań i podzadań, dokonywano zmiany kolejności podzadań lub przenoszono podzadanie na poziom zadania, co w niektórych przypadkach nie miało uzasadnienia merytorycznego (tabela 2).

Numer podzadania	1. Sprawne działanie służby prewencyjnej	2. Sprawne działanie służby ruchu drogowego	3. Program modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Polarnej i Biura Ochrony Rządu w latach 2007–2011	4. Planowanie zarządzania kryzysowego oraz ochrony infrastruktury krytycznej	5. Wydawanie zezwoleń i koncesji oraz kontrola własna działalności regulowanej i legalności nabycia nieruchomości	6*	7**	8***
2009	3 889 693	552 594	782 270	6 021	4 201			
2010	4 080 766	658 797	210 543		3 785	490 305	200 961	
2011	4 352 432	734 767	51 249		4 010	554 606	189 608	1 023

* Od 2010 r. pojawiło się nowe podzadanie pod numerem 2.1.1. *Zapewnienie bezpieczeństwa wewnętrznego państwa*.

** Od 2011 r. pojawiło się nowe podzadanie, które wcześniej stanowiło odrębne zadanie *Zapewnienie bezpieczeństwa najważniejszym osobom, obiektom i urządzeniom w państwie*.

*** Od 2011 r. pojawiło się nowe podzadanie *Wykonywanie zadań z zakresu postępowania mandatowego w sprawach o wykroczenia*.

Tab. 2. Wykonanie zadania 2.1. i jego podzadań w obrębie funkcji 2. w latach 2009–2011 (w tys. zł). Źródło: opracowanie własne na podstawie Rada Ministrów. (2010; 2011; 2012). Informacja z realizacji wydatków w układzie zadaniowym. Warszawa: Rada Ministrów.

Na przykład do 2011 r. jednym z celów na poziomie podzadania 2.2.2. *Zwalczanie korupcji* było *Zmniejszenie poziomu korupcji*; miernik *Indeks Percepcji Korupcji (IPK)*, który od następnego roku stał się miernikiem celu *Zwalczanie korupcji w życiu publicznym i gospodarczym* na poziomie zadania 2.2. *Redukowanie przestępczości*. Z kolei w obrębie zadania 2. przy celu *Zapewnienie bezpieczeństwa obywateli* w 2010 r. wprowadzono enigmatyczny miernik *Bieżące monitorowanie* – wartość logiczna tak (1)/nie (0). Jednakże należy podkreślić, że pojawiające się w poprzednich latach cele wymuszające wprowadzenie mierników logicznych zostały stopniowo wyeliminowane zgodnie ze strategią wyłączenia mierników opisowych, logicznych oraz pokazujących wielkość i zmiany wydatków, które stanowią odrębną informację w budżecie zadaniowym (tabela 3) (Ministerstwo Finansów, Departament Polityki Wydatkowej, 2015).

Dane dotyczące podzadań dostępne są tylko do 2011 r. włącznie, co utrudnia prowadzenie analizy w ujęciu całościowym i nie pozwala na pełne wyciągnięcie wniosków. Na przykład przy celu *Zapewnienie i poprawa bezpieczeństwa obywateli* w 2012 r. pojawił się istotny miernik *Czas pracy policjantów służby patrolowej i obchodowej komórek służby prewencyjnej służby ruchu drogowego przeznaczony na służbę w terenie, w stosunku do ogólnego czasu pracy policjantów tych służb (w %)*, jednak w następnych latach nie odnotowano go na poziomie zadania, co może oznaczać zupełne wycofanie się z badania lub przesunięcie celu na szczebel podzadania. Podobnie sytuacja dotyczy miernika *Średniookresowy wskaźnik zagrożenia (średnia w danym okresie liczba przestępstw na 100 tys. ludności)*, który pojawił się na poziomie zadania w 2014 r. Interesującą miarą jest wskaźnik dynamiki przestępstw, który od 2012 roku zastąpiono *Liczba postępowań wszczętych ogółem (w tym przestępstw drogowych) w bieżącym roku do liczby postępowań wszczętych ogółem (w tym przestępstw drogowych) w analogicznym okresie roku poprzedniego x 100% (osiągnięcie dynamiki w %)*. W efekcie spadek dynamiki przestępstw można tłumaczyć poprawą skuteczności, w tym działań profilaktycznych Policji, lub spadkiem intensywności pracy organów ścigania. W informacjach zawartych w sprawozdaniach z wykonania budżetu państwa dominuje jednak pierwsza przyczyna, tj. „długofalowe programowe działania profilaktyczne podejmowane przez Policję, zmierzające do przeciwdziałania przestępstwom oraz innym zachowaniom patologicznym” (działania prowadzone w następujących obszarach: bezpieczeństwo ogólne, bezpieczeństwo w ruchu drogowym, w tym kontrola stanu trzeźwości kierowców, patologie społeczne, ofiary przestępstw, ochrona osób i mienia) (Rada Ministrów, 2013, s. 16).

Z kolei wskaźnik wykrywalności przestępstw, oprócz skuteczności działania służb, uzależniony jest także od zmian w prawodawstwie dotyczących kwalifikacji określonych czynów (kwalifikacja do grupy wykroczeń lub przestępstw) (Rada Ministrów, 2014, s. 20).

2009		2010		2011		2012		2013		2014	
Plan	Wykonanie	Plan	Wykonanie	Plan	Wykonanie	Plan	Wykonanie	Plan	Wykonanie	Plan	Wykonanie
Zadanie: Ochrona obywateli i utrzymywanie porządku publicznego; cel: Zapewnienie poczucia bezpieczeństwa obywateli poprzez ograniczenie liczby przestępstw (w tym przestępstw drogowych); miernik: Wskaźnik dynamiki przestępczości ogółem; od 2012 roku – miernik: Liczba postępowań wszczętych ogółem (w tym przestępstw drogowych) w bieżącym roku do liczby postępowań wszczętych ogółem (w tym przestępstw drogowych) w analogicznym okresie roku poprzedniego x 100% (osiągnięcie dynamiki w %)											
Osiągnięcie ujemnej dynamiki (poniżej 100%)	104,4%	Osiągnięcie dynamiki 100% w stosunku do 2008 r.	106,38%	Osiągnięcie dynamiki 100% w stosunku do 2008 r.	107,2%	100%	96,88%				
Zadanie: Ochrona obywateli i utrzymywanie porządku publicznego; cel: Zapewnienie bezpieczeństwa obywateli; miernik: Bieżące monitorowanie: wartość logiczna tak (1)/nie (0)											
	1		1		1		1		1		1
Zadanie: Ochrona obywateli i utrzymywanie porządku publicznego; od 2012 r.; cel: Zapewnienie i poprawa bezpieczeństwa obywateli; miernik: Czas pracy policjantów służby patrolowej i obchodowej komórek służby prewencyjnej służby ruchu drogowego przeznaczony na służbę w terenie, w stosunku do ogólnego czasu pracy policjantów tych służb (w %)											
							≥46,58		45,62%		
Zadanie: Ochrona porządku publicznego oraz zwalczanie przestępczości; cel: Zapewnienie bezpieczeństwa obywateli oraz realizacja zadań wynikających z ustawy o CBA; miernik: Średniookresowy wskaźnik zagrożenia (średnia w danym okresie liczba przestępstw na 100 tys. ludności)											
							228		179,3		

cd. tab. 3

Podzadanie: Sprawne działanie służby prewencyjnej; Ograniczenie liczby przestępstw, które bezpośrednio rzutują na ocenę skuteczności działań Policji; wskaźnik przestępczości szczególnie uciążliwej społecznie (kradzież, kradzież z włamaniem, przestępstw w roku bieżącym do liczby przestępstw w roku ubiegłym x 100 według liczby postępowań wszczętych)									
Osiągnięcie ujemnej dynamiki (poniżej 100%)	101,8%	Osiągnięcie dynamiki mniejszej lub równej 100% w stosunku do 2008 r.	105,44%	Osiągnięcie dynamiki mniejszej lub równej 100% w stosunku do 2008 r.	106,6%				
Podzadanie 2.1.2. Sprawne działanie służby ruchu drogowego; cel: Poprawa bezpieczeństwa w ruchu drogowym; miernik: Liczba zdarzeń drogowych ze skutkiem śmiertelnym									
Osiągnięcie ujemnej dynamiki wypadków drogowych ze skutkiem śmiertelnym	85,23%	Osiągnięcie ujemnej dynamiki wypadków drogowych ze skutkiem śmiertelnym w stosunku do roku ubiegłego	3 503	Osiągnięcie dynamiki < 100% w stosunku do 2008 r.	77,4%				
Podzadanie: Program modernizacji Policji; cel: Zwiększenie sprawności działania służby prewencji i ruchu drogowego; miernik: Wskaźnik wyposażenia policjantów w nowoczesny sprzęt/wskaźnik modernizacji policji									
90%	100%	133%	133%	135%	135%				

Zadanie 2.2. Redukowanie przestępczości i poprawa społecznego poczucia bezpieczeństwa; cel: Usprawnienie procesu wykrywania przestępstw; miernik: Wskaźnik wykrywalności przestępstw iloraz liczby przestępstw wykrytych – łącznie z wykrytymi po podjęciu z umorzenia – przez ogólną liczbę przestępstw stwierdzonych powiększoną o liczbę przestępstw wykrytych po podjęciu postępowań umorzonych w roku ubiegłym											
Nie mniejszy niż 64,6%	67,1%	65,9%	68,3%	69,2%	68,7%	68,0%	67,8%	68,0%	66,9%	67,0%	66,8%
Podzadanie 2.2.1. Sprawne działanie służby kryminalnej; cel: Utrzymanie wysokiego poziomu wykrywalności popełnionych przestępstw w wybranych programach; miernik: Wskaźnik wykrywalności wybranych 5 kategorii przestępstw pospolitych (kradzież mienia, kradzież z włamaniem, kradzież samochodu, bójki i pobicia, przestępstwa rozbójnicze)											
Nie mniejszy niż 29,5%	31,7%	17,5%	23,4%	21,5%	37,6%						
Podzadanie 2.2.2. Zwalczanie korupcji; cel: Zmniejszenie poziomu korupcji; miernik: Indeks Percepcji Korupcji (IPK). Im wskaźnik jest bliższy 10, tym większa przejrzystość i znikoma korupcja											
5,0	5,0	5,4	5,3	Więcej niż 4,2	5,5	Więcej niż 4,2	5,8				

Tab. 3. Postępy w realizacji zadania 2.1. Ochrona obywateli i utrzymanie porządku publicznego oraz 2.2. Redukowanie przestępczości i poprawa społecznego poczucia bezpieczeństwa na przykładzie wybranych podzadani i zastosowanych mierników. Źródło: opracowanie własne na podstawie Rada Ministrów. (2010; 2011; 2012; 2013; 2014; 2015). Informacja z realizacji wydatków w układzie zadaniowym. Warszawa: Rada Ministrów.

Na poziomie podzadania *Program modernizacji Policji* w latach 2009–2011 przy celu *Zwiększenie sprawności działania służby prewencji i ruchu drogowego* zastosowano miernik *Wskaźnik wyposażenia policjantów w nowoczesny sprzęt/wskaźnik modernizacji*. Jednak nie wyjaśniono, jak należy interpretować mianownik, a jedynie zwrócono uwagę, iż środki w obrębie zadania 2. mogą zostać wykorzystane na: „(...) modernizację Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Biura Ochrony Rządu na kontynuację 25 zadań inwestycyjnych w ramach Programu STANDARYZACJI komend i komisariatów Policji, jak również na zakup samochodów osobowych przez Biuro Służby Kryminalnej KGP i Centralne Biuro Śledcze KGP, wykonujące czynności operacyjno-rozpoznawcze i dochodzeniowo-śledcze z wykorzystaniem nowoczesnego sprzętu transportowego na miejscach zdarzeń i w trakcie prowadzonych spraw związanych ze zwalczaniem zorganizowanych grup przestępczych zajmujących się nielegalną produkcją i przemytem wyrobów tytoniowych” (Rada Ministrów, 2015, s. 19–20).

Wskaźnikiem, który podawano do 2012 r. włącznie w obrębie podzadania 2.2.2. *Zwalczanie korupcji*, cel: *Zmniejszenie poziomu korupcji*, był *Indeks Percepcji Korupcji (IPK)* podawany co roku przez Transparency International. Zaleca się jego dalsze prezentowanie ze względu na międzynarodowy wymiar i powszechność stosowania.

W badanym okresie, tj. latach 2008–2015, pojawiały się również mierniki dotyczące wyników badania opinii publicznej, które jednak nie wskazują na faktyczną poprawę lub pogorszenie sytuacji we zakresie wykrywalności, rozpoznania czy zwalczania różnego rodzaju przestępstw, a zatem nie stanowią podstawowego źródła informacji o stopniu osiągnięcia celów. Podobnie należy ocenić podawanie liczby wdrożonych programów w zakresie poprawy bezpieczeństwa publicznego – realizacja programu nie oznacza bowiem samego efektu w postaci poprawy bezpieczeństwa (Rada Ministrów, 2016; <http://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/budzet-zadaniowy/baza-miernikow>).

3. Założenia metodologiczne wydatkowania środków na bezpieczeństwo we Francji

W latach 2006–2013 realizowano we Francji dwie misje (odpowiadające polskim funkcjom) dotyczące bezpieczeństwa wewnętrznego i porządku publicznego, tj. *Bezpieczeństwo* i *Bezpieczeństwo cywilne*. Priorytetem misji *Bezpieczeństwo* jest spadek przestępczości poprzez wzrost wydajności operacyjnej Policji i Żandarmerii oraz zapewnienie lepszej opieki ofiarom przestępstw. Szczególnym celem Żandarmerii jest zapewnienie spokoju i bezpieczeństwa publicznego poprzez realizację ogólnej polityki obronnej na terytorium kraju jak i zagranicą. W efekcie Żandarmeria jest w stanie działać w bardzo szerokim spektrum sytuacji, począwszy od bezpieczeń-

stwa publicznego i walki z przestępczością w celu utrzymania porządku w środowiskach najbardziej zdeprawowanych lub brać udział w konfliktach zbrojnych (Direction du Budget, 2009, s. 89).

Do 2013 r. misja *Bezpieczeństwo* była podzielona na dwa programy (odpowiednik polskich zadań): *Policja narodowa* i *Zandarmeria narodowa*, natomiast misja *Bezpieczeństwo cywilne* na: *Działalność służb operacyjnych* oraz *Koordinacja środków ratunkowych*. W 2013 r. w misji *Bezpieczeństwo* umieszczono dodatkowo program 207 *Bezpieczeństwo i edukacja drogowa* o wartości 129,6 mln EUR, w którym wyodrębniono trzy zadania. Wdrożenie programu o wartości znacznie poniżej wydatków na zadania programu *Policja narodowa* wynikało z konieczności realizacji dwóch przyjętych celów, tj. zmniejszenia liczby wypadków młodych kierowców, jak też tych korzystających z jednośladów, oraz walka z nadmierną prędkością i prowadzeniem samochodów lub innych pojazdów pod wpływem alkoholu lub środków odurzających. Niniejszy program w połączeniu z innymi programami partnerskimi ma przyczynić się do podniesienia świadomości młodych ludzi poprzez edukację na poziomie szkoły podstawowej i średniej, a w efekcie do zmniejszenia wypadków na drodze, m.in. w grupie wiekowej między 18 a 24 rokiem życia (Direction du Budget, 2014, s. 141 i nast.).

Celem misji *Bezpieczeństwo cywilne* było opracowanie i optymalizacja zdolności krajowych służb operacyjnych w celu ochrony ludności w przypadku zaistnienia katastrof naturalnych i przemysłowych. Do zadań zawartych w obu programach należało: zaangażowanie państwa w zakresie zwalczania pożarów lasów poprzez służby pożarnicze i formacje wojskowe bezpieczeństwa cywilnego, wyspecjalizowane interwencje dotyczące innych katastrof naturalnych i technologicznych (powódzie, huragany, zanieczyszczenia przemysłowe), wykorzystywanie ratowniczych śmigłowców awaryjnych dla osób znajdujących się w niebezpieczeństwie, a także neutralizacja i niszczenie wszystkich typów urządzeń wybuchowych. Istotnym działaniem było także utrzymywanie w gotowości, zarządzanie kryzysowe i koordynacja wszystkich krajowych i lokalnych podmiotów bezpieczeństwa cywilnego (Direction du Budget, 2007a, s. 22 i 61).

Od 2014 r. misje *Bezpieczeństwo* i *Bezpieczeństwo cywilne* zostały połączone pod nazwą *Bezpieczeństwo*, co spowodowało, że do dotychczasowych programów misji *Bezpieczeństwo* dodano program 161 o nowej nazwie *Bezpieczeństwo cywilne*, w którym znalazły się wspomniane powyżej zadania poświęcone ochronie ludności i zarządzaniu kryzysowemu (połączono dotychczas istniejące programy 161 *Działalność służb operacyjnych* i 128 *Koordinacja środków ratunkowych*).

Program *Policja narodowa* koncentruje się wokół sześciu zadań (odpowiednika polskich podzadań) (Direction du Budget, 2009, s. 27):

- 1) porządek publiczny i ochrona suwerenności – ma na celu kontrolę zakłóceń porządku publicznego i zmniejszenie zagrożeń;

- 2) bezpieczeństwo publiczne i pokój – opiera się na czterech filarach: bezpieczeństwo życia i mienia, bezpieczeństwo ogólne i prewencja, Policja i działania administracyjne, odbiór publiczny i coaching;
- 3) bezpieczeństwo ruchu drogowego – ma na celu poprawę bezpieczeństwa w transporcie drogowym przez wymaganie przestrzegania zasad kodeksu drogowego i edukację dotyczącą ruchu drogowego;
- 4) policja imigracyjna i bezpieczeństwo transportu międzynarodowego – przyczynia się do zwalczania nielegalnej migracji i zapewnienia bezpieczeństwa na przejściach granicznych;
- 5) działania Policji i pomoc dla sprawiedliwości – obejmują badania i kwalifikowanie działań jako przestępstw, zbieranie dowodów, poszukiwanie winnych, przesłuchania, aresztowania i przekazanie winnych do właściwych organów sądowych;
- 6) zarządzanie, zasoby ludzkie i logistyczne – ma na celu optymalizację wykorzystania zasobów ludzkich i powinno przyczyniać się do zwiększenia wydajności usług operacyjnych w walce z przestępczością.

W sprawozdaniach z wykonania budżetu we Francji można otrzymać dokładny opis konstrukcji mierników oraz wytłumaczenie stopnia realizacji celów (tabela 4). Podobnie jak w Polsce, rodzaje mierników ulegały zmianie w latach 2006–2015, tj. likwidowano istniejące wskaźniki i często wprowadzano nowe. Wprowadzanie nowego sposobu zarządzania finansami publicznymi wymusza przyjmowanie różnorodnych rozwiązań, które z czasem mogą okazać się nietrafione. Na przykład do 2009 r. istniał miernik określający procent wydatków przeznaczonych na zadanie 6. programu *Policja Narodowa (Zarządzanie, zasoby ludzkie i logistyka)* w stosunku do całości środków programu, który uznaje się za niepoprawny metodologicznie z powodu odniesienia do ponoszonych wydatków budżetowych. Negatywnie należy za to ocenić rezygnację w 2011 r. z miernika *Stopień wyjaśnienia spraw w strefie działania Policji*, który w dobry sposób określał efektywność służb policyjnych.

Można zatem zaobserwować, że wycofano się z wielu użytecznych wskaźników, wprowadzając jednocześnie gorsze rozwiązania (Cannac, 2006, s. 17–19). Na przykład od 2011 r. nie podaje się odsetka spraw wyjaśnionych w podziale na kategorie przestępstw, stopnia wykrywalności alkoholu i substancji odurzających we krwi, a od 2015 r. liczby wypadków/zabitych/rannych stwierdzonych w strefie działania Policji, a jedynie informacje ogólne dotyczące wypadków niezależnie od rodzaju służb.

Istotną informację otrzymuje się dzięki wskaźnikowi określającemu szczegółowo liczbę przestępstw dokonywanych w sąsiedztwie stwierdzonych w strefie działania Policji czy miernikowi skuteczności kontroli szybkości w stosunku do wykroczeń dotyczących szybkości stwierdzonej w strefach o wysokim poziomie wypadkowości. Podobnie ważną informacją dotyczy stopnia identyfikacji odcisków palców, jednak od 2014 r. pojawia się tylko w opisie działania Policji, bez jednoznacznego nawiązania do lat poprzednich.

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Cel 1. Redukcja przestępczości w ujęciu ogólnym										
Miernik 1.1. Stopień wyjaśnienia spraw w strefie działania Policji	31,61% Plan: 30,4%	34,18% Plan: 33,5%	35,88% Plan: 35%	36,51% Plan: 38%	36,55% Plan: więcej niż 38%					
Metoda liczenia miernika 1.1.	Poprzez ten wskaźnik położono nacisk na identyfikację przestępców dzięki rozwojowi techniki policyjnej. Takie działania były możliwe poprzez inwestycje w kapitał ludzki i odpowiedni sprzęt									
Cel 2. Redukcja przestępczości dokonywanej w sąsiedztwie										
Miernik 2.1. Liczba przestępstw dokonywanych w sąsiedztwie stwierdzonych w strefie działania Policji	a. -3,88% b. 1 313 766 c. 41,74% Plan: -2 a -5% b. spadek w stosunku do roku poprzedniego, czyli do 1 366 781 c. między 42,50 a 43,90%	a. -8,17% b. 1 206 407 c. 38,21% Plan: -1 a -2% b. między 1 248 078 a 1 287 491 c. 38,21%	a. -7,04% b. 1 121 525 c. 34,89% Plan: a. -5% b. między 1 210 635 a 1 261 741 c. między 38,5% a 38,9%	a. -1,84% b. 1 100 922 c. 36,63% Plan: a. -5% b. obniżenie c. 35,18%	a. -2,69% b. 1 071 330 c. 32,70% Plan: a. -3% b. obniżenie c. 35%	a. -2,57% b. 1 516 794 c. 48,27% Plan: a. -1,5 b. 1 552 133 c. 49,5%	a. -0,39% b. 1 510 943 c. 48,05% Plan: a. -2 b. 1 502 744 c. 49%	a. 2,15% b. 1 543 424 c. 49,02% Plan: a. obniżenie b. 1 502 744 c. 48,05%	a. -0,99% b. 1 563 782 c. 49,02% Plan: a. obniżenie b. 1 502 744 c. 48,05%	a. -2,97% b. 1 563 782 c. 49,02% Plan: a. obniżenie b. 1 502 744 c. 48,05%
Miernik 2.1. Liczba przestępstw dokonywanych w sąsiedztwie stwierdzonych w strefie działania Policji (rok do roku)	a. -3,88% b. 1 313 766 c. 41,74% Plan: -2 a -5% b. spadek w stosunku do roku poprzedniego, czyli do 1 366 781 c. między 42,50 a 43,90%	a. -8,17% b. 1 206 407 c. 38,21% Plan: -1 a -2% b. między 1 248 078 a 1 287 491 c. 38,21%	a. -7,04% b. 1 121 525 c. 34,89% Plan: a. -5% b. między 1 210 635 a 1 261 741 c. między 38,5% a 38,9%	a. -1,84% b. 1 100 922 c. 36,63% Plan: a. -5% b. obniżenie c. 35,18%	a. -2,69% b. 1 071 330 c. 32,70% Plan: a. -3% b. obniżenie c. 35%	a. -2,57% b. 1 516 794 c. 48,27% Plan: a. -1,5 b. 1 552 133 c. 49,5%	a. -0,39% b. 1 510 943 c. 48,05% Plan: a. -2 b. 1 502 744 c. 49%	a. 2,15% b. 1 543 424 c. 49,02% Plan: a. obniżenie b. 1 502 744 c. 48,05%	a. -0,99% b. 1 563 782 c. 49,02% Plan: a. obniżenie b. 1 502 744 c. 48,05%	a. -2,97% b. 1 563 782 c. 49,02% Plan: a. obniżenie b. 1 502 744 c. 48,05%
Miernik 2.1. Liczba przestępstw dokonywanych w sąsiedztwie stwierdzonych w strefie działania Policji na 1 tys. mieszkańców	a. -3,88% b. 1 313 766 c. 41,74% Plan: -2 a -5% b. spadek w stosunku do roku poprzedniego, czyli do 1 366 781 c. między 42,50 a 43,90%	a. -8,17% b. 1 206 407 c. 38,21% Plan: -1 a -2% b. między 1 248 078 a 1 287 491 c. 38,21%	a. -7,04% b. 1 121 525 c. 34,89% Plan: a. -5% b. między 1 210 635 a 1 261 741 c. między 38,5% a 38,9%	a. -1,84% b. 1 100 922 c. 36,63% Plan: a. -5% b. obniżenie c. 35,18%	a. -2,69% b. 1 071 330 c. 32,70% Plan: a. -3% b. obniżenie c. 35%	a. -2,57% b. 1 516 794 c. 48,27% Plan: a. -1,5 b. 1 552 133 c. 49,5%	a. -0,39% b. 1 510 943 c. 48,05% Plan: a. -2 b. 1 502 744 c. 49%	a. 2,15% b. 1 543 424 c. 49,02% Plan: a. obniżenie b. 1 502 744 c. 48,05%	a. -0,99% b. 1 563 782 c. 49,02% Plan: a. obniżenie b. 1 502 744 c. 48,05%	a. -2,97% b. 1 563 782 c. 49,02% Plan: a. obniżenie b. 1 502 744 c. 48,05%
Metoda liczenia miernika 2.1.	Przestępstwa dokonywane w sąsiedztwie dotyczą włamań do mieszkań, domów i na teren posesji, kradzieży samochodów, okradania samochodów, aktów wandalizmu Miernik Liczba przestępstw dokonywanych w sąsiedztwie stwierdzonych w strefie działania policji na 1 tys. mieszkańców opiera się na danych ankietowych zebranych przez INSEE. Dane za lata 2008 i 2009 zebrane od grupy 29 727 711 obywateli									

cd. tab. 4

Cel 3. Zmniejszenie liczby wypadków/zabitych/rannych na drogach	
Miernik 3.1. Liczba wypadków/zabitych/rannych stwierdzonych w strefie działania Policji	a. -1,3% b. 59 158 c. 11,80% d. 1 271 e. -6,77% f. 69 787 Plan: a. między -0,5% b. między -3% c. między 58 140 d. Liczba zabitych w wypadkach stwierdzonych w strefie działania policji a -4,00% e. Zmiana w liczbie rannych w wypadkach stwierdzonych w strefie działania Policji (rok do roku) a 1 426 e. między -0,5 f. Liczba rannych w wypadkach stwierdzonych w strefie działania Policji 72 983 a 74 480
a. +3,56% b. 61 323 c. + 0,77% d. 1 306 e. +3,28% f. 75 835 Plan: a. +3,56% b. 61 323 c. między -2 a -5% d. 1 306 e. między -1 a -4 f. 75 835	a. -2,26% b. 59 931 c. 13,01% d. 1 136 e. -4,90% f. 72 114 Plan: a. między -1 a -3% b. spadek c. między -2 a-5% d. spadek e. między -1 a -3% f. spadek
a. -9,38% b. 50 781 c. -2,25% d. 1 129 e. -8,9% f. 61 300 Plan: a. -7% b. obniżenie c. -5% d. obniżenie e. -5% f. obniżenie	a. -11,7% b. 47 937 c. -4,87% d. 1 075 e. -11,94% f. 58 609 Plan: a. -7% b. obniżenie c. -8,5% d. obniżenie e. -6% f. obniżenie
a. -0,68% b. 50 950 c. 4,93% d. 1 129 e. -0,61% f. 62 351 Plan: a. -4% b. 45 337 c. -2,5% d. 1 024 e. -5% f. 54 741	a. -7,25% b. 46 102 c. 1,27% d. 1 040 e. -7,58% f. 56 335 Plan: a. -4% b. 44 179 c. -26% d. 775 e. -5% f. 54 287
a. -6,00% b. 43 600 c. -7% d. 796 e. -6,00% f. 53 800 Plan: a. obniżenie b. obniżenie c. obniżenie d. obniżenie e. obniżenie f. obniżenie	a. 2,2% b. 44 554 c. 3,8% d. 1 012 e. 2,7% f. 54 251 Plan: a. obniżenie b. obniżenie c. obniżenie d. obniżenie e. obniżenie f. obniżenie
Metoda liczenia miernika 3.1.	Dane zostały zgromadzone przez służby ds. porządku publicznego i porównane przez narodowego międzyministerialnego obserwatora ds. porządku drogowego

Cel 4. Optymalizacja zatrudnienia									
Miernik 4.1. Skuteczność zatrudnienia republikaniskich kompanii bezpieczeństwa w dziedzinie bezpieczeństwa wewnętrznego	93	85	95 Plan: 105	93,81 Plan: 85	94,14 Plan: 85	97,31 Plan: 90	80 Plan: 90	88,48 Plan: Więcej niż 95	93 Plan: Utrzymać
Metoda liczenia miernika 4.1.	Miernik określa liczbę osób dokonujących wykroczeń przesłuchiwanym i pozostawionych do dyspozycji oficera policji kryminalnej (śledczej) w ciągu miesiąca średnio przez poszczególne jednostki republikaniskich kompanii bezpieczeństwa								
Miernik 4.2 a. Wskaźnik gotowości jednostek Policji do utrzymania porządku	a. 63,54 b. 75,5% Plan: Między 61% a 62%	a. 63,50% b. 75% Plan: a. 64,20% b. 93%	a. 63,18% b. 99,4% Plan: a. 64,5% b. 80%	a. 65,3% b. 100% Plan: a. 64,5% b. 90%	a. 65,07% b. 100% Plan: a. 65% b. 95%	a. 65,30% b. 100% Plan: a. 65% b. 95%	a. 64,74% b. 100% Plan: a. 65% b. 95%	a. 64,59% b. 102% Plan: a. 65% b. 100%	a. 64,3% b. – Plan: a. 65% b. –
Miernik 4.2 b. Stopień gotowości operacyjnej republikaniskich kompanii bezpieczeństwa do utrzymania porządku (kurs formacyjny dla utrzymania zdolności operacyjnej)	Wskaźnik określa liczbę funkcjonariuszy rzeczywiście przygotowanych do akcji, w stosunku do teoretycznej liczby zatrudnionych w danej jednostce. W celu utrzymania optymalnego poziomu gotowości w zakresie walki z przemocą i utrzymania porządku publicznego każda jednostka jest zobowiązana do przeprowadzenia trzydniowego szkolenia co najmniej raz w roku. Efekty szkolenia są sprawdzane w formie egzaminu								
Metoda liczenia miernika 4.2.	Wskaźnik określa liczbę funkcjonariuszy rzeczywiście przygotowanych do akcji, w stosunku do teoretycznej liczby zatrudnionych w danej jednostce. W celu utrzymania optymalnego poziomu gotowości w zakresie walki z przemocą i utrzymania porządku publicznego każda jednostka jest zobowiązana do przeprowadzenia trzydniowego szkolenia co najmniej raz w roku. Efekty szkolenia są sprawdzane w formie egzaminu								
Cel 5. Położenie większego nacisku na walkę z przemocą na terenie miast/w strefach miejskich									
Miernik 5.1. Stopień skuteczności w postępowaniu proceduralnym dotyczącym przemyocy w strefach miejskich	50%	83,62% Plan: 60%	82,9% Plan: 70%	82,86% Plan: 85%	80,75% Plan: 85%				
Metoda liczenia miernika 5.1.	Iloraz liczby osób umieszczonych w areszcie z powodu aktów przemyocy dokonywanych na terenie miast w stosunku do liczby zatrzymanych								

cd. tab. 4

Cel 6. Przystosowanie obecności i działania policji w stosunku do potrzeb obywateli i skali przestępczości											
Miernik 6.1. Zmiana w skuteczności nadzoru generalnego nad przestępczością dokonywaną w sąsiedztwie	1,03 Plan: więcej niż 1	1,11 Plan: więcej niż 1	1,04 Plan: więcej niż 1	0,97 Plan: więcej niż 1	1,01 Plan: więcej niż 1	1,04 Plan: więcej niż 1	1,01 Plan: więcej niż 1	1,04 Plan: więcej niż 1	1,01 Plan: więcej niż 1	0,95 Plan: więcej niż 1	
Metoda liczenia miernika 6.1	Miernik pozwala na określenie wpływu obecności policji w terenie i oszacowanie skuteczności reagowania w zakresie działań prewencyjnych, jak i represyjnych										
Miernik 6.2. Udział działania Policji realizowanego w terenie	39,74% Plan: 38,5%	40,44% Plan: 39,2%	39,72% Plan: 41%	40,75% Plan: 41,5%	38,93% Plan: 41,5%	39,3% Plan: 41,5%	39,57% Plan: 41,0%	38,62% Plan: 41,0%	38,32% Plan: 41,0%	37,84% Plan: 41,0%	
Metoda liczenia miernika 6.2	Liczba godzin poświęconych na działanie w terenie w stosunku do liczby godzin pracy ogółem										
Cel 7. Wzmocnienie skuteczności w walce z wypadkami na drodze											
Miernik 7.1. Stopień wykrywalności alkoholu we krwi	6,30% Plan: 6,20%	6,42% Plan: 6,21%	6,48% Plan: 6,40%	6,46% Plan: wzrost	6,7% Plan: 6,5%						
Metoda liczenia miernika 7.1	Dane pochodzą z kontroli rutynowych, kontroli powypadkowych i podczas wykroczeń drogowych. Alkohol pozostaje główną przyczyną wypadków drogowych ze skutkiem śmiertelnym										
Miernik 7.2. Stopień wykrywalności substancji odurzających we krwi	58,40% Plan: wzrost w stosunku do roku 2005 - do 49,2%	55,95% Plan: 54%	55,93% Plan: 56%	44,43% Plan: 56%	38,88% Plan: 58%						
Metoda liczenia miernika 7.2	Badania na wykrycie substancji odurzających są wykonywane w przypadku wypadków śmiertelnych, wypadków z poważnym uszkodzeniem ciała lub przy istotnych wykroczeniach. Decyzję o wykonaniu badań musi podjąć organ sądowy										

Miernik 7.3. Wskaźnik skuteczności kontroli szybkości w stosunku do wykroczeń dotyczących szybkości stwierdzonej w strefach o wysokim poziomie wypadkowości	5,21%	6,52% Plan: 6,2%	7,05% Plan: 5,25%	6,99% Plan: 6,37%	6,29% Plan: Więcej niż 7,5%	17,49% Plan: 19,2%	17,44% Plan: 19,2%	18,72% Plan: 19%	16,34% Plan: 17%
Metoda liczenia miernika 7.3	Liczba odnotowanych wykroczeń dotyczących przekroczenia dozwolonej szybkości w strefach o wysokim poziomie wypadkowości na jedną godzinę pracy funkcjonariusza								
Cel 8. Zwiększenie ilości spraw wyjaśnionych									
Miernik 8.1. Procent spraw wyjaśnionych w podziale na kategorie przestępstw	a. 31,61% b. 12,67% c. 48,18% d. 52,37% Plan:	a. 34,18% b. 13,62% c. 48,03% d. 56,20% Plan:	a. 35,88% b. 14,55% c. 45,65% d. 56,95% Plan:	a. 36,51% b. 14,62% c. 45,78% d. 57,15% Plan:	a. 36,55% b. 15,16% c. 45,52% d. 54,75% Plan:				
Miernik 8.2. Stopień identyfikacji odcisków palców pobranych po dokonaniu przestępstwa	a. 30,4% b. 12,63% c. 50,87% d. 54,00%	a. 33,5% b. 13,5% c. 52,0% d. 48,5%	a. 35% b. 14 1% c. 52% d. 56%	a. 38% b. 14 5% c. 52% d. 53%	a. 36,51% b. 15,5% c. 52% d. 58%				
Metoda liczenia miernika 8.1	-								
Metoda liczenia miernika 8.2	Liczba identyfikacji odcisków palców za pomocą rejestru komputerowego w stosunku do liczby pobranych odcisków palców ogółem								
Miernik 8.2. Stopień identyfikacji odcisków palców pobranych po dokonaniu przestępstwa	16,26%	17,56%	17,86%	19,34% Plan: 17,44%	23,02% Plan: 18,5%	23,97% Plan: 20%	25,92% Plan: 24%	23,77% Plan: 25%	

Tab. 4. Postępy w realizacji Programu 176. Policja narodowa na przykładzie wykonywanych zadań i zastosowanych mierników. Źródło: *Direction du Budget (2007b; 2008; 2009; 2010; 2011; 2012; 2013; 2014; 2015; 2016). Sécurité. Mission Interministerielle. Rapports annuels de performances. Annexe au Projet de loi de règlement pour 2006. République Française. Paris.*

4. Podsumowanie

W wyniku analizy zmian w wielkości i strukturze mierników w polskim i francuskim budżecie zadaniowym można zauważyć, że wiele mierników ulega modyfikacji, w miejsce dotychczas istniejących pojawiają się nowe, co nie zawsze jest uzasadnione wadliwością poprzednio istniejących. Istotny wpływ na klarowność wydatkowania środków w budżecie francuskim ma uszczegółowienie mierników, tj. podawanie miar ogólnych z podziałem na dane szczegółowe. Nie należy jednak zapominać o konieczności przestrzegania zasady, że koszt pozyskania informacji powinien być odniesiony do wagi otrzymanych wyników. Na uwagę zasługuje przyjęcie w metodologii polskiej zakazu podawania mierników określających wartość pieniężną, co nadal jest praktykowane we Francji (na przykład: koszt mienia przejętego w wyniku śledztwa czy koszt jednostkowy otrzymania prawa jazdy w ramach Ministerstwa Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego).

Pomiar skuteczności jest możliwy poprzez porównanie wielkości planowanych do faktycznie osiągniętych, jednak często występujący brak ciągłości w stosowaniu danego miernika nie pozwala na wyciągnięcie długofalowych wniosków. Ponadto, według dostępnych danych, w budżecie Francji mierniki nie są przypisane konkretnym zadaniom, a jedynie programom, podczas gdy w Polsce do 2011 r. włącznie można było otrzymać informacje również na poziomie podzadań (odpowiednik francuskich zadań). Tendencja do ograniczenia celów i mierników nie musi prowadzić do poprawy przejrzystości budżetu zadaniowego. Wręcz przeciwnie, obywatel nie otrzymuje w ten sposób wielu istotnych informacji.

Pomimo prowadzonych analiz, wydaje się, że w Polsce nie wykorzystano w pełni doświadczeń innych państw, które wcześniej zaczęły wdrażać budżet zadaniowy, zwłaszcza jeśli chodzi o zastosowane mierniki¹. W efekcie w przypadku rodzajów polityki, które nie różnią się znacznie w stawianych celach między państwami Unii Europejskiej (czego przykładem jest bezpieczeństwo i porządek publiczny), można było w szerszym zakresie dokonać weryfikacji zaprezentowanych rozwiązań.

Przypisy

- ¹ Por. przykłady Francji, Holandii, Niemiec, Nowej Zelandii, Słowacji, Stanów Zjednoczonych i Wielkiej Brytanii zawarte w: Lubińska (2009); Postuła i Perczyński (2010); <http://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/budzet-zadaniowy/baza-miernikow> (5.02.2017).

Bibliografia

- Bouvier, M., Esclassan, M.-C. i Lassale, J.-P. (2006). *Finances publiques*. Paris: LGDJ.
 Cannac, Y. (2006). *Quelle programmation pluriannuelle pour les dépenses publiques?*
 W: M. Bouvier (red.). *Innovations, creations et transformations en finances publiques*.
 Paris: LGDJ.

- Direction du Budget. (2007a). Sécurité civile. Mission Minisérielle. Projets Annuels de Performances. Annexe au
- Direction du Budget. (2007b). Sécurité. Mission Interministerielle. Rapports annuels de performances. Annexe au Projet de loi de règlement pour 2006. République Française. Paris.
- Direction du Budget. (2008). Sécurité. Mission Interministerielle. Rapports annuels de performances. Annexe au Projet de loi de règlement pour 2007. République Française. Paris.
- Direction du Budget. (2009). Sécurité. Mission Interministerielle. Rapports annuels de performances. Annexe au Projet de loi de règlement pour 2008. République Française. Paris.
- Direction du Budget. (2010). Sécurité. Mission Ministerielle. Rapports annuels de performances. Annexe au Projet de loi de règlement pour 2009. République Française. Paris.
- Direction du Budget. (2011). Sécurité. Mission Ministerielle. Rapports annuels de performances. Annexe au Projet de loi de règlement pour 2010. République Française. Paris.
- Direction du Budget. (2012). Sécurité. Mission Ministerielle. Rapports annuels de performances. Annexe au Projet de loi de règlement pour 2011. République Française. Paris.
- Direction du Budget. (2013). Sécurité. Mission Ministerielle. Rapports annuels de performances. Annexe au Projet de loi de règlement pour 2012. République Française. Paris.
- Direction du Budget. (2014). Sécurité. Mission Ministerielle. Rapports annuels de performances. Annexe au Projet de loi de règlement pour 2013. République Française. Paris.
- Direction du Budget. (2015). Sécurité. Mission Ministerielle. Rapports annuels de performances. Annexe au Projet de loi de règlement pour 2014. République Française. Paris.
- Direction du Budget. (2016). Sécurité. Mission Ministerielle. Rapports annuels de performances. Annexe au Projet de loi de règlement pour 2015. République Française. Paris.
- Lalumière, P. (1983). *Les finances publiques*. Paris: Armand Colin Editeur.
- Loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances.
- Lubińska, T. (red.). (2009). *Nowe Zarządzanie Publiczne – skuteczność i efektywność. Budżet zadaniowy w Polsce*. Warszawa: Difin.
- Ministerstwo Finansów, Departament Polityki Wydatkowej. (2015). *Cele i mierniki w układzie zadaniowym na 2016 r.* Warszawa: Ministerstwo Finansów, Departament Polityki Wydatkowej.
- Owsiak, S. (2005). *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Postuła, M. i Perczyński, P. (red.). (2010). *Budżet zadaniowy w administracji publicznej*. Warszawa: Ministerstwo Finansów.
- Projet de la Loi de Finances pour 2006. République Française. Paris.
- Rada Ministrów. (2009). *Informacja z realizacji wydatków w układzie zadaniowym za rok 2008. Aneks tabelaryczny*. Warszawa: Rada Ministrów.
- Rada Ministrów. (2010). *Informacja z realizacji wydatków w układzie zadaniowym*. Warszawa: Rada Ministrów.
- Rada Ministrów. (2011). *Informacja o wykonaniu wydatków w układzie zadaniowym w 2010 r.* Warszawa: Rada Ministrów.
- Rada Ministrów. (2012). *Informacja o wykonaniu wydatków w układzie zadaniowym w 2011 r.* Warszawa: Rada Ministrów.

- Rada Ministrów. (2013). Informacja o wykonaniu wydatków w układzie zadaniowym w 2012 r. Warszawa: Rada Ministrów.
- Rada Ministrów. (2014). Informacja o wykonaniu wydatków w układzie zadaniowym w 2013 r. Warszawa: Rada Ministrów.
- Rada Ministrów. (2015). Informacja o wykonaniu wydatków w układzie zadaniowym w 2014 r. Warszawa: Rada Ministrów.
- Rada Ministrów. (2016). Informacja o wykonaniu wydatków w układzie zadaniowym w 2015 r. Warszawa: Rada Ministrów.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, DzU z 2009 r. nr 157, poz. 1240 z późn. zm.