

Agnieszka Kurczewska*

**NOWOCZESNE ZARZĄDZANIE FINANSAMI PUBLICZNYMI
NOWA KONCEPCJA BUDOWY BUDŻETU PAŃSTWA
WE FRANCJI**

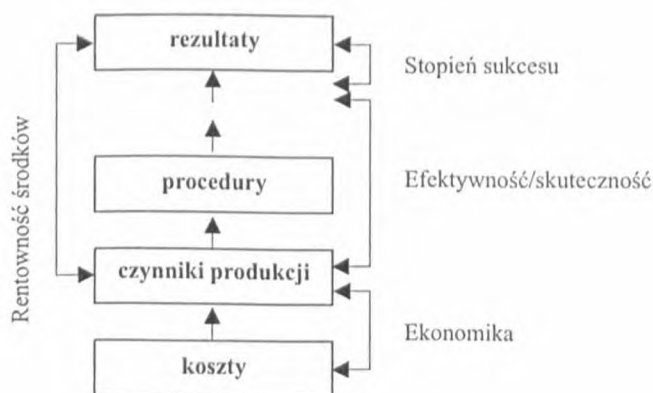
Procesy integracyjne zachodzące w Europie wymuszają większą unifikację systemów budżetowych. Konieczność przeprowadzenia reformy finansów publicznych w wielu krajach europejskich spowodowana jest także pogłębiającym się deficytem budżetowym oraz tendencjami do rozbudowywania i „komplikowania” budżetów państw. Coraz częściej stwierdza się, że modernizacja gospodarki następować powinna przez reformę zarządzania finansami publicznymi. Rozpatrywanie budżetu pod kątem zarządzania jest ideą, nad którą dyskutuje się od dawna, ale w praktyce wciąż brakuje konkretnych rozwiązań. Jednym z krajów, który w najbliższym czasie zamierza przeprowadzić reformę budżetową uwzględniającą elementy zarządzania, jest Francja.

Celem artykułu jest przedstawienie elementów zarządzania budżetem, ze szczególnym uwzględnieniem konieczności orientowania budżetu na wyniki i rezultaty, a także zaprezentowanie głównych kierunków obecnie tworzonej reformy budżetowej we Francji. Dlaczego warto zwrócić uwagę na Francję? Na pewno jest to kraj o silnych tradycjach budżetowych i tendencjach etatystycznych. System finansów publicznych we Francji jest bardzo rozbudowany i zajmuje istotne miejsce w gospodarce, choćby ze względu na wydatki publiczne, których ponad połowa przeznaczana jest na cele społeczne i które tworzą ponad 40% PKB. Ponadto, na uwagę zasługuje fakt, że w styczniu 2004 r. nastąpiła inauguracja prac w ramach projektu twinningowego PHARE *Jednolity system zarządzania finansami publicznymi*, w którym partnerem dla polskiego Ministerstwa Finansów jest francuskie Ministerstwo Gospodarki, Finansów i Przemysłu. Celem programu jest dostarczenie polskiej administracji publicznej, odpowiedzialnej za zarządzanie środkami publicznymi skutecznymi, i rzetelnymi narzędzi do sterowania i monitoringu, jak również systemu informacji o finansach publicznych, poprzez rozwinięcie funkcji planowania, sprawozdawczości i monitoringu.

* Mgr, doktorantka w Katedrze Finansów i Bankowości Uniwersytetu Łódzkiego.

1. ISTOTA ZARZĄDZANIA BUDŻETOWEGO

Zarządzanie budżetem państwa może opierać się na różnych elementach. W publikacjach Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) dominuje ich podział według schematu na rys. 1.



Rys. 1. Kryteria zarządzania budżetem

Źródło: J. K. Kistensen, W. S. Groszyk, B. Buhler: *L'élaboration et la gestion des budgets centrées sur les résultats*, [w:] *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, OECD, Paryż 2002, s. 9.

System zarządzania finansami publicznymi definiuje się biorąc pod uwagę kryteria, takie jak: koszty, czynniki produkcji, procedury, produkty i rezultaty, czy mierniki ich realizacji-efektywność, rentowność, stopień wdrożenia czy ekonomika¹. Zrozumienie istoty zarządzania wymaga przyjrzenia się definicjom poszczególnych elementów schematu.

Czynniki produkcji definiować można jako elementy, którymi dysponuje organizacja lub zarządzający w celu oceny produktu lub otrzymania rezultatu. Do nich zaliczyć można siłę roboczą, sprzęt, instalacje, wyposażenie, dobra i usługi otrzymane. Koszty rozumiane są jako wydatki spowodowane użytkowaniem czynników produkcji. Jako produkty przyjmuje się dobra i usługi otrzymane przez instytucje państwowe. Procedury to sposoby spożytkowania czynników produkcji do otrzymania produktów. Rezultaty informują, w jakim kierunku dążą działania państwa (celowo lub niecelowo) i uzasadniają jego interwencje. Uwzględ-

¹ J. K. Kristensen, W. S. Groszyk, B. Buhler, *L'élaboration et la gestion des budgets centrées sur les résultats*, [w:] *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, OECD, Paryż 2002, s. 8–22.

niając te definicje można wyodrębnić podstawowe metody zarządzania budżetem²:

Zarządzanie budżetem oparte na czynnikach produkcji wiąże się z wielkością źródeł i wysokością środków (liczba personelu, wyposażenia itd.), które przypisane są danemu projektowi lub instytucji (np. ministerstwu). W tej metodzie poziom środków przyznanych projektowi jest często głównym kryterium oceny działania. Zarządzanie wewnętrzne nie ujawnia zużycia, jakie spowodowało zaangażowanie środków czy otrzymanie rezultatów. Co więcej, metodzie tej towarzyszą często sztywne procedury regulujące sposób dysponowania zasobami.

W zarządzaniu budżetowym bazującym na produktach budżet państwa opiera się na dobrach i usługach. W tej metodzie kalkuluje się, ile usług, czy produktów zostało dostarczonych. Głównymi wskaźnikami są wielkość i jakość produkcji. W tej metodzie zarządzający ma mniejszą kontrolę niż w systemie opartym na czynnikach produkcji, ale kontrola ta jest bardziej namacalna.

W planowaniu budżetowym opartym na rezultatach rząd definiuje, jakie korzyści ma przynieść i jaką rolę pełni dany projekt w zakresie dobra publicznego, postępu ekonomicznego, społecznego lub bezpieczeństwa. W systemie bazującym na rezultatach ustala się wskaźniki, które pozwalają zweryfikować, do jakiego stopnia wyniki zbliżają się do określonego poziomu.

Przygotowanie i zarządzanie budżetem zorientowanym na rezultaty wymaga wymiany informacji potrzebnych do sformułowania, wprowadzenia w życie i oceny danej polityki. Należy uwzględnić wszystkie elementy, zaprezentowane na rys. 1 (koszty, czynniki produkcji, procedury, produkty i rezultaty), w okresie bieżącym, przeszłym i przyszłym. Metoda ta zbliża organizacje uczestniczące w procesie tworzenia podstaw polityki, organizacje odpowiedzialne za wdrażanie w życie rozwiązań polityki i zajmujące się ich oceną. Tworzony jest „pomost” między tymi trzema rodzajami instytucji.

2. SYSTEM BUDŻETOWY WE FRANCJI

Cechami wyróżniającymi francuski system budżetowy są³:

- (1) dominująca rola Ministerstwa Finansów,
- (2) kontrola finansowa sterowana centralnie (na poziomie lokalnym i centralnym wszystkie środki publiczne zdepozytowane są na jednym rachunku centralnym),

² Ibidem.

³ *Models of Public Budgeting and Accounting Reform*, „OECD Journal on Budgeting” 2002, vol. 2, Supplement 1, s. 288–293.

(3) nie w pełni rozwinięty system zarządzania operacyjnego (klasyfikacja budżetowa oparta nie na celach lecz kategoriach wydatków),

(4) sprawny i nowoczesny system finansów lokalnych.

Do zwiększenia oceny systemu budżetowego we Francji służyć może trójpoziomowa analiza stosowana przez ekspertów Banku Światowego⁴. Pierwszy poziom stanowi polityka fiskalna. Na tym poziomie francuski system, uwzględniający zmiany nałożone przez traktat z Maastricht i z Amsterdamu, oceniany jest bardzo wysoko. Rząd posiada efektywne instrumenty kontroli nad polityką budżetową. Należy jednak zwrócić uwagę, że sprawne instrumenty należą do kategorii krótko- i średniookresowych i wciąż brakuje narzędzi długofalowych, ułatwiających sterowanie gospodarką w dłuższym horyzoncie czasowym. Drugi poziom stanowi zarządzanie środkami alokacji. Na tym poziomie Francja nie posiada rozwiniętego systemu oceny, a jej programy rzadko opracowywane są z kilkuletnim wyprzedzeniem. Trzeci poziom, czyli zarządzanie operacyjne, zasługuje według ekspertów na uznanie w zakresie zarządzania bieżącymi środkami. Jest jednak niezadowolające z uwagi na fakt, że skupia się bardziej na angażowaniu środków niż osiągnięciu rezultatów.

Rozpatrując zarządzanie budżetem pod kątem opisanych trzech poziomów, nie można oczywiście stwierdzić, że system francuski jest niesprawny, ale zauważa się w nim pewne niespójności, co stało się m. in. powodem planowanych zmian.

Od końca lat dziewięćdziesiątych we Francji panuje tendencja stopniowego orientowania budżetu na wyniki i rezultaty. Od roku 1997 budżet prezentowany jest w oparciu o agregaty budżetowe. Kolejne zmiany nastąpiły w lipcu 2001 r. Do tej pory zmieniono obowiązujący dekret prawny o finansach z 1959 r. Reforma wprowadzona przez prawo „Loi organique”⁵ z 1 sierpnia 2001 r. przewiduje radykalne zmiany, polegające na stworzeniu nowej logiki budżetowej. Budżet ma stać się bardziej zrozumiały, przejrzysty, prosty i zorientowany na wyniki. Duży nacisk położono również na lepszą komunikację międzyministerialną, poprawę przepływu informacji w parlamencie i większą kontrolę nad budżetem.

Celem pierwszego etapu jest wprowadzenie nowej architektury budżetu państwa. Za następny krok uznano silniejsze związanie parlamentu z reformą budżetową i zwiększenie jego znaczenia w decyzjach budżetowych oraz wykształcenie kultury zarządzania opartej na wynikach. Do czerwca 2004 r., każde z ministerstw, przy uwzględnieniu nowych mechanizmów zarządzania, określa cele i wskaźniki wyników poszczególnych programów. We wrześniu

⁴ *Ibidem*.

⁵ Prawo precyzujące warunki wprowadzania w życie konstytucji, nadrzędne w stosunku do innych praw.

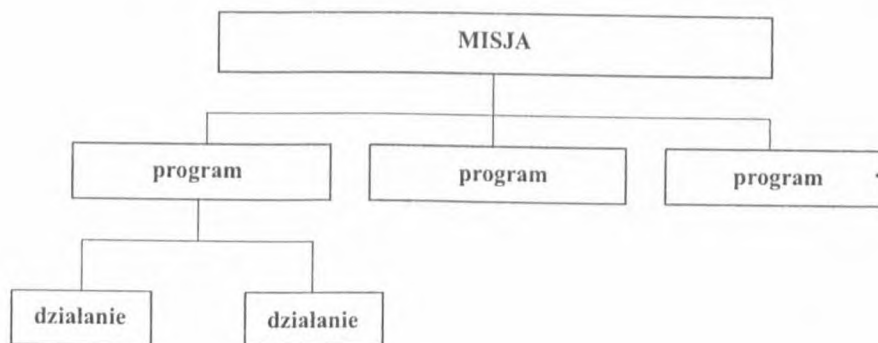
2004 r. nowa architektura budżetu pilotażowo umieszczona zostanie w projekcie ustawy o finansach na rok 2005. Przewiduje się, że w ustawie finansowej na rok 2006 po raz pierwszy uwzględnione zostaną wszystkie zmiany przewidziane przez reformę.

3. REFORMA BUDŻETOWA

Wszelkie działania i informacje o reformie budżetowej dostępne są pod hasłem *Modernité*, określanym jako narzędzie służące sprawnemu i klarownemu przeprowadzeniu zmian w finansach publicznych.

Reforma wprowadza trzy nowe rozwiązania. Po pierwsze, zarządzanie finansami publicznymi zorientowane jest na konkretne rezultaty. Po drugie, wzrośnie przejrzystość informacji budżetowych i kontroli parlamentarnej. Po trzecie, zdecydowano się na nową organizację wyboru strategicznego finansów publicznych.

Proponowana struktura budżetu pozwala na lepsze zrozumienie polityki publicznej i wyodrębnienie jej zadań. Za istotny cel postawiono sobie, by wszelkie posunięcia, a następnie plan budżetu były zrozumiałe dla przeciętnego obywatela kraju. W nowej architekturze mówić się będzie o misjach, programach i działaniach (akcjach). Pierwszym poziomem stają się misje (*les missions*), które odpowiadają poszczególnym politykom państwa. Łącznie przewiduje się 47 misji, spośród których 34 tworzą budżet generalny, pozostałe 13 zaś dotyczą aneksów do budżetu i kont specjalnych⁶.



Rys. 2. Nowa struktura budżetu Francji

Źródło: Opracowanie własne.

⁶ *La nouvelle architecture du budget de l'État pour 2006. Sommaire* – dokument wydany przez Ministerstwo Finansów Francji, styczeń 2004.

Misje odpowiadają poszczególnym segmentom polityki państwa. Wśród misji budżetu generalnego wyróżniono dziewięć tzw. misji międzyministerialnych (*les missions interministérielles*). Do nich zalicza się: pomoc publiczną dla rozwoju, szkolnictwo, badania i szkolnictwo wyższe, politykę terytorialną, media, systemy społeczne i emerytalne, opiekę zdrowotną, solidarność i integrację, bezpieczeństwo. Misje ministerialne budżetu generalnego to: działania zewnętrzne państwa; administracja generalna i terytorialna państwa; rolnictwo, rybołówstwo, lasy i sprawy rolnicze; rozwój i regulacje ekonomiczne; kierowanie działaniami rządu; kultura; bezpieczeństwo cywilne; ekologia i stały wzrost; zaangażowanie finansowe państwa; zarządzanie i kontrola finansów publicznych; sprawiedliwość; miasta i zakwaterowanie; pamięć i związki z narodowością; sprawy zamorskie; prowizje; zdrowie; sport, młodzież transport; praca; doradztwo ekonomiczne i społeczne; władze publiczne; strategie ekonomiczne i pilotaż finansów publicznych; związki z jednostkami terytorialnymi; obrona; spłaty i zwolnienia podatkowe. Misje powstały w celu promocji demokratycznej debaty wokół polityki publicznej. Dyskusja nad budżetem toczy się zgodnie z misjami, nie następuje jego analiza według ministerstw.

Do każdej misji przypisane są **programy** (*les programmes*). Łącznie stworzonych będzie 158 programów, w tym 132 dla budżetu generalnego, a 26 do aneksów do budżetów i kont specjalnych. Artykuł 7 prawa „Loi organique” definiuje programy jako zbiór środków (tzw. kredytów) przeznaczonych do wdrożenia w życie jednego działania lub spójnej grupy działań, których ściśle określone cele zdefiniowane są przy uwzględnieniu końcowego interesu ogólnego i osiągniętych rezultatów⁷.

Programy tworzą ramy zarządzania operacyjnego polityki państwa. Odpowiedzialność za program daje możliwość swobodnego dysponowania „kredytami” z puli ustalonej przez parlament, pod warunkiem nieprzekraczania limitu zatrudnienia i kwoty przewidzianej na wydatki związane z personelem.

Przykładem misji jednoministerialnej jest „sprawiedliwość”, przypisana Ministerstwu Sprawiedliwości. Składa się ona z następujących programów: sprawiedliwość administracyjna, sprawiedliwość sądowa, administracja więzienna, ochrona prawna młodzieży, dostęp do prawa i sprawiedliwości, wsparcie polityki sprawiedliwości.

Przykładem misji międzyministerialnej jest „pomoc publiczna dla rozwoju”. Misja ta składa się z dwóch programów: solidarności z krajami rozwijającymi się oraz pomocy ekonomicznej i finansowej dla rozwoju. Za pierwszy program odpowiedzialne jest Ministerstwo Spraw Zagranicznych (Dyrektoriat generalny współpracy międzynarodowej i rozwoju), za drugi Ministerstwo Gospodarki, Finansów i Przemysłu.

⁷ *Ibidem*.

Działania (akcje – *les actions*) opisują w bardziej szczegółowy sposób każdy z programów i odpowiadają konieczności precyzyjnej identyfikacji poszczególnych elementów polityki państwa, sposobów funkcjonowania i zadań realizowanych przez ich uczestników.

Przykładowo, w skład programu pomocy ekonomicznej i finansowej dla rozwoju, będącego częścią misji „pomoc publiczna dla rozwoju”, wchodzi następujące działania: wielostronna pomoc ekonomiczna i finansowa, dwustronna pomoc ekonomiczna i finansowa, postępowanie w sprawie zadłużenia krajów biednych. Do programu solidarności z krajami rozwijającymi się należą takie działania, jak: pobudzanie i koordynowanie pomocą dla rozwoju, poprawa wymiaru kulturalnego rozwoju, promocja szkolnictwa wyższego i badań dotyczących rozwoju, pomoc dla rozwoju i likwidacji ubóstwa, uczestnictwo w debatach na temat globalizacji oraz aspektów pomocy publicznej dla rozwoju, pomoc dla populacji dotkniętej kryzysem.

Reforma przewiduje wzrost roli parlamentu we Francji. Alain Lambert (specjalnie powołany minister do spraw budżetu i reformy budżetowej) zapowiada, że parlament zajmie dużo istotniejszą rolę w analizie wydatków, ponieważ głosowanie odbywać się będzie zgodnie z zasadą pierwszego euro (*la justification au premier euro*). *La justification au premier euro* jest zasadą bardziej skrupulatnej analizy wydatków państwa.

Przed wprowadzeniem reformy 94% środków było przyznawane *quasi*-automatycznie w jednym głosowaniu, a tylko pozostałe 6% było przedmiotem debat i licznych głosowań. Zgodnie z nowymi zasadami rozdział „kredytów” będzie przedmiotem dyskusji i głosowania. Parlament głosuje nad misją jako całością. Może w formie dyskusji budżetowej decydować o zmianie rozdziału środków między programami określonej misji. Każdemu programowi przypisana jest osoba odpowiedzialna za jego realizację. Dyspozycja „kredytami” będzie dowolna w danym programie, ale bez przekraczania poziomu wydatków określonych przez rząd.

Misje tworzą w rezultacie pule środków, w obrębie których parlamentarzyści mogą modyfikować podział środków między programami. Całkowita liczba środków przeznaczonych dla misji nie powinna być zwiększana przez parlament. Można wyodrębnić trzy zasady, którymi kierowano się przy tworzeniu reformy budżetowej we Francji:

- dążenie do lepszej identyfikacji polityki państwa tak, by budżet stał się bardziej czytelny;
- zapewnienie spójności programów i wzmocnienia kontroli parlamentarnej, mające na celu transformację zarządzania publicznego na podstawie rezultatów;
- zwiększenie efektywności zarządzania.

W wyniku reformy budżet będzie bardziej czytelny, nastąpi lepsza współpraca i koordynacja prac między ministerstwami, wytworzy się odpowiedzialność menedżerska wśród administracji państwowej. Reforma ma za zadanie

zwiększyć efektywność zarządzania wewnętrznego w ministerstwach. Powołane zostaną stanowiska zarządzających programami. Zacznie funkcjonować Międzyministerialny Komitet Audytu Programów CIAP (Comité Interministériel d'Audit de Programmes), zajmujący się kontrolą i ewaluacją wyników budżetowych⁸.

Przy tworzeniu reformy budżetowej, Francja uwzględniła szereg elementów zarządzania. Wdrożenie ich w życie powinno poprawić efektywność wykorzystania środków publicznych. Dane zamieszczone w artykule mogą ulec zmianom, ponieważ prace nad reformą budżetową nie zostały jeszcze zakończone.

Agnieszka Kurczewska

**MODERN MANAGEMENT OF PUBLIC FINANCES
– A NEW CONCEPT OF STATE BUDGET STRUCTURE IN FRANCE**

The paper presents the basis of public finances management, as well as the solutions planned to be implemented in new budget reform in France. The article tries to depict advantages of introducing management into public finances as it orientates budget on performance and results. Taking into consideration French experience, main aspects and goals of budget reform have been described. Special emphasis was put on new 3-level budget structure (missions, programs and actions) and greater role of Parliament.

⁸ Wyniki ankiety *Survey on Budget Practices and Procedures* zorganizowanej w lutym 2003 przez OECD i Bank Światowy.