

# Kryterium odpowiedzialności jako element jakości finansów publicznych

Sławomir Franek<sup>1</sup>

Nadesłany: 16.08.12 | Zaakceptowany do druku: 04.02.13

## Abstrakt

**Cel:** Celem artykułu jest zdefiniowanie czynników sprzyjających stosowaniu kategorii odpowiedzialności nie tylko w wymiarze formalnym (dyscyplina finansów publicznych), ale także zarządczym (skuteczność finansów publicznych).

**Metodologia i wnioski:** W artykule wskazano, że jednym z warunków zapewnienia skuteczności finansów publicznych w przeciwdziałaniu zjawiskom kryzysowym oraz naprawie ich skutków jest stosowanie reguł odpowiedzialności odnoszących się do procesu zarządzania finansami publicznymi. Konstrukcję artykułu zbudowano, opierając się na powiązaniu koncepcji jakości finansów publicznych z rozwiązaniami instytucjonalnymi wykorzystywanymi na potrzeby zarządzania finansami publicznymi.

**Oryginalność:** W artykule przeciwstawiono tradycyjne podejście do odpowiedzialności – utożsamiane z odpowiedzialnością za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (wymiar formalny) – podejściu nowoczesnemu, w którym odpowiedzialność jest swoistego rodzaju programem władzy publicznej, zbudowanym na zobowiązaniu do osiągnięcia celu i konieczności rozliczenia się z rezultatów (wymiar sprawnościowy). Sformułowano także postulaty, dzięki którym kategorię odpowiedzialności można traktować jako element systemu zarządzania finansami publicznymi, zarówno na poziomie krajowym, jak i ponadnarodowym.

**Słowa kluczowe:** finanse publiczne, odpowiedzialność, nowe zarządzanie publiczne

## The Criterion of Accountability as Part of the Quality of Public Finances

Primary submission: 16.08.12 | Final acceptance: 04.02.13

## Abstract

**Purpose:** The purpose of this article is to define the factors that contribute to the use of the category of accountability not only in the formal meaning (public finance discipline), but also for the needs of public management (effectiveness of public finances).

**Methodology and findings:** The article indicates that one of the conditions to ensure the effectiveness of public finances in the fight against the crisis is the use of accountability rules relating to the process of public finance management. The article is based on the concept of quality of public finances and institutional arrangements used for the management of public finances

**Originality:** This article presents two dimensions of accountability: first is the traditional approach to accountability equated with responsibility for public finance discipline; second is the modern approach in which accountability is a kind of public authority program built on the commitment to achieve the purpose and the need to account for the results. The article indicates that the category of accountability can be regarded as part of the public financial management system, both at the national and supranational level.

**Keywords:** public finance, accountability, new public management

JEL: H30

---

<sup>1</sup> Uniwersytet Szczeciński

Adres do korespondencji: Uniwersytet Szczeciński, Katedra Finansów, ul. Mickiewicza 64, 71–101 Szczecin, e-mail: sfranek@wneiz.pl.

## Wprowadzenie

Nowoczesne zarządzanie finansami publicznymi należy traktować jako proces wymagający działań w kilku obszarach. Tylko wówczas możliwa jest skuteczna realizacja celów stawianych finansom publicznym. Takie podejście znajduje odzwierciedlenie w koncepcji jakości finansów publicznych, postrzeganej jako kompleksowe działania polityki fiskalnej, które zapewniają osiągnięcie celów makroekonomicznych, szczególnie w perspektywie długoterminowej, odnoszącej się do wzrostu gospodarczego (Barrios i Schaechter, 2008). Za jeden z czynników jakości finansów publicznych można uznać kryterium odpowiedzialności (*accountability*). W dotychczasowej praktyce polskiej odpowiedzialność finansów publicznych utożsamiana jest z odpowiedzialnością za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Artykuł podporządkowano hipotezie, że jednym z warunków zapewnienia skuteczności finansów publicznych jest stosowanie reguł odpowiedzialności odnoszących się do procesu zarządzania finansami publicznymi. Znajduje to szczególne uzasadnienie w poszukiwaniu rozwiązań służących naprawie współczesnych gospodarek, obciążonych skutkami zjawisk kryzysowych, mających swe źródła zarówno w sferze monetarnej, jak i fiskalnej.

## Jakość finansów publicznych a imperatyw odpowiedzialności

Obserwacja współczesnych finansów publicznych pozwala na określenie kilku obszarów zmian (Boex, Marines-Vazquez i McNab, 2000). Po pierwsze, w wielu krajach doszło do przeniesienia ciężaru odpowiedzialności za kształt budżetu z ministerstwa odpowiedzialnego za tworzenie budżetu na dysponentów (ministrów), co oznacza, że poszczególne instytucje mają większą swobodę w alokacji środków w granicach dostępnego limitu wydatków.

Po drugie, można dostrzec upowszechnianie technik budżetowania zadaniowego zakładającego pomiar rezultatów działania poszczególnych dysponentów. Takie podejście do planowania budżetowego jest nakierowane na wzmocnienie skuteczności i efektywności wydatkowania środków publicznych.

Trzecią prawidłowością jest zmiana podejścia do planowania budżetowego jako działania w horyzoncie jednorocznym i postrzeganie go w aspektach planowania wieloletniego.

Tendencje te zazwyczaj są uzupełniane takimi działaniami jak wzmocnienie roli reguł polityki fiskalnej oraz tworzenie niezależnych instytucji fiskalnych. Oznacza to, że zarządzanie finansami publicznymi staje się procesem wymagającym działań w kilku obszarach. Znajduje to odzwierciedlenie w koncepcji jakości finansów publicznych.

Jakość finansów publicznych jest pojęciem o wielu wymiarach. Może być ona postrzegana jako kompleksowe działania polityki fiskalnej, które zapewniają osiągnięcie celów makroekonomicz-

nych, szczególnie w perspektywie długoterminowej odnoszącej się do wzrostu gospodarczego (Barrios, Schaechter 2009). Dlatego na jakość finansów publicznych składają się te działania, które nie tylko zapewniają „zdrową” sytuację budżetową i jej długoterminową trwałość, ale również takie, które podnoszą potencjał produkcyjny i zapewniają gospodarce odporność na wstrząsy. Aby osiągnąć te cele, środki publiczne powinny być wykorzystywane w skuteczny i efektywny sposób. Oznacza to, że jakość finansów publicznych może być rozpatrywana w czterech wymiarach:

- zakres finansów publicznych (mierzony udziałem wydatków publicznych do PKB),
- skala nierównowagi budżetowej (mierzona wielkością deficytu i długu publicznego w relacji do PKB),
- struktura wydatków publicznych i ich efektywność oraz skuteczność,
- struktura systemu dochodów publicznych i ich efektywność.

Przyglądając się działaniom antykryzysowym podejmowanym na szczeblu Unii Europejskiej, należy zwrócić uwagę, że przedmiotem szczególnych regulacji stały się dwa pierwsze wymiary, czego przykładem są działania w kierunku konsolidacji fiskalnej oraz wzmacnianie roli numerycznych reguł fiskalnych. Znajduje to także odzwierciedlenie w podejściu instytucji międzynarodowych do oceny postępów w kwestii zmian w finansach publicznych krajów objętych skutkami kryzysu, w szczególności Międzynarodowego Funduszu Walutowego, który praktycznie ogranicza się do analizy parametrów makro (skala redukcji deficytu), pomijając odpowiedzialność państwa za poszczególne obszary, takie jak polityka społeczna czy sprawność administracji. Ostatnie badania Blancharda i Leigha podają w wątpliwość, na ile takie rozwiązania mogą przyczynić się do szybkiego i trwałego „uzdrowienia” gospodarek objętych kryzysem, w sytuacji, w której szacunki mnożnika fiskalnego wskazują na większy wpływ zacieśnienia fiskalnego na pogorszenie koniunktury gospodarczej, niż pierwotnie zakładano (Blanchard i Leigh, 2013). Tak więc oznaczać to może konieczność przeniesienia akcentów w działaniach antykryzysowych na dwa ostatnie wymiary jakości finansów publicznych.

Można zauważyć, że na wszystkie wymienione wymiary wpływać mogą rozwiązania instytucjonalne (np. w postaci reguł fiskalnych czy średnioterminowych ram budżetowych) składające się na proces zarządzania finansami publicznymi, rozumiany jako inicjatywy nakierowane na efektywność i skuteczność gromadzenia i wydatkowania środków publicznych. Stąd też w ocenie jakości finansów publicznych konieczne jest zrozumienie reguł rządzących procesem tworzenia i wykonywania budżetu oraz sposobami formułowania, wyboru i osiągania przez rządy zakładanych celów. Zwolennicy tego podejścia zakładają, że poprawa procesu zarządzania finansami publicznymi wymaga zmian funkcjonowania instytucji publicznych, zwłaszcza w zakresie alokacji i wykorzystywania środków publicznych oraz dostarczania informacji o przebiegu tych procesów (Schick, 1998).

Ze względu na fakt, że finanse publiczne nie funkcjonują w izolacji od ogólnego otoczenia gospodarczego i wpływają na funkcjonowanie rynków (dóbr i usług, pracy, finansowego), jakość finan-

sów publicznych utożsamiać należy ze zdolnością do tworzenia warunków zapewniających długoterminowy wzrost gospodarczy. Oznacza to, że poprawa jakości finansów publicznych może być traktowana jako jedno z rozwiązań służących przeciwdziałaniu negatywnym skutkom zjawisk kryzysowych.

W wymiarze zarządzania finansami publicznymi wskazać można na te obszary zarządzania finansami publicznymi, które odnoszą się do kryteriów „dobrego rządzenia” (*good governance*). Według Banku Światowego „dobre rządzenie” to „przewidywalny, otwarty i zaawansowany proces tworzenia polityki; biurokracja przepojona etosem zawodowym; władza wykonawcza odpowiedzialna za swoje działania oraz silne społeczeństwo obywatelskie biorące udział w sprawach publicznych; wszyscy respektujący rządy prawa” (World Bank, 1994, s. VII). OECD utożsamia „dobre rządzenie” z „tworzeniem przez władze publiczne środowiska, w którym funkcjonują jednostki gospodarujące oraz określaniem podziału korzyści i relacji między rządzącymi a rządzonymi” (OECD 1995, s. 14). W polskiej praktyce powszechnie stosowana jest definicja opracowana przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, zgodnie z którą „dobre rządzenie” to „sprawowanie władzy publicznej w ramach wzajemnych relacji rządu, administracji i społeczeństwa, cechujące się otwartością, partnerstwem, rozliczalnością, skutecznością, efektywnością i spójnością” (MRR 2008: 9). Definicja ta uwzględnia uczestnictwo w sprawowaniu władzy trzech grup podmiotów: rządu, administracji oraz społeczeństwa i opiera się na założeniu, że tylko ich zgodne współdziałanie może zapewnić efektywną realizację funkcji państwa. Każda z tych grup, w ramach „dobrego rządzenia”, ma przypisaną określoną rolę w sprawowaniu władzy, odpowiednio: decyzyjną, wykonawczą oraz uczestnictwa i współdziałania.

Jedną z cech wskazywanych w koncepcji „dobrego rządzenia” jest odpowiedzialność. Stąd też można uznać, że stosowanie reguł odpowiedzialności odnoszących się do procesu zarządzania finansami publicznymi stanowi warunek zapewnienia skuteczności finansów publicznych. Jest to szczególnie zauważalne w przypadku krajów, które zostały dotknięte skutkami kryzysu finansowego. Z jednej strony przeciwdziałanie negatywnym skutkom kryzysu zmusiło instytucje państwa do przejścia odpowiedzialności za błędy podmiotów prywatnych, co doprowadziło do renacjonalizacji części sektora finansowego niektórych krajów oraz wymusiło niekonwencjonalne działania banków centralnych. Z drugiej zaś działania władz publicznych zmierzające do przeorientowania ich polityki nadzorczej wskazują, że wcześniejsze rozwiązania stymulujące tzw. dyscyplinę rynkową okazały się mało skuteczne. Stąd też na finansach publicznych spoczęło poszukiwanie rozwiązań służących uzdrowieniu sytuacji makroekonomicznej.

Odniesienie problemu odpowiedzialności do zagadnień finansów publicznych jest istotne o tyle, że przemiany finansów publicznych doprowadziły do uzewnętrznienia co najmniej kilku zjawisk składających się na istnienie imperatywu odpowiedzialności. Zjawiska te można zidentyfikować następująco (Premchard, 1999):

- 1) turbulencje fiskalne w krajach strefy euro przyczyniły się do istniej erozji wiarygodności rządów i spadku zaufania do władzy publicznej;

- 2) postępujące stopniowo zjawiska globalizacyjne spowodowały, że w wielu krajach (głównie przechodzących transformację) władze są ograniczone raczej do reagowania na pojawiające się zagrożenia niż do aktywnej polityki przeciwdziałania nim;
- 3) rządy przenoszą swoje zaangażowanie w kierunku tworzenia regulacji i stopniowej redukcji bezpośredniej aktywności w działalność produkcyjną;
- 4) w wielu obszarach działalności państwa (np. pomoc społeczna, edukacja) doszło do rozdzielania finansowania określonych zadań od ich świadczenia, co spowodowało poszukiwanie mechanizmów kreujących odpowiedzialność łączącą wymiar finansowy z wymiarem sprawnościowym;
- 5) zakres odpowiedzialności finansowej rządów rozszerzył się, odzwierciedlając zmieniające się zadania i nacisk na zarządzanie finansami publicznymi.

## | Różne wymiary odpowiedzialności

Odpowiedzialność (rozliczalność) oznacza precyzyjne określenie zakresu odpowiedzialności poszczególnych instytucji, a zwłaszcza zapewnienie podziału władzy między władzę ustawodawczą i wykonawczą. „Rozliczalność” odpowiada wąskiemu rozumieniu pojęcia *accountability*, w którym nacisk kładziony jest na karanie tych, którzy nie zrealizują powierzonych zadań. Na ten aspekt zwraca uwagę Behn, wskazując, że „odpowiedzialność oznacza karanie” (Behn, 2001, s. 3).

Na poziomie klasycznych zasad budżetowych jej uzewnętrznieniem jest zasada operatywności budżetu, nakładająca wymóg „opracowania go w układzie podmiotowym, czyli wskazania zadań w zakresie gromadzenia dochodów oraz realizacji wydatków dla konkretnych podmiotów” (Owsiak 2005, s. 124). Układ ten powinien umożliwiać ściśle ustalenie odpowiedzialności za wykonanie poszczególnych zadań budżetowych, co odnosi się zasadniczo do strony wydatkowej.

Można ją również rozumieć jako możliwość dokonywania obiektywnej oceny skuteczności i efektywności działania, co gwarantuje czytelny podział kompetencji przy realizacji zadań państwa. Odpowiedzialność w finansach publicznych wymaga od rządu rozważności w zarządzaniu finansami oraz zapewnienia kompleksowego podejścia zarówno do kwestii sprawozdawczości i kontroli, jak i budżetowania oraz pomiaru dokonań (Sahgal i Chakrapani, 2000).

W wąskim ujęciu odpowiedzialność utożsamiać można z bezpośrednią i formalną zdolnością do spełniania oczekiwań konkretnych osób lub grup społecznych w środowisku zadań publicznych. W szerokim ujęciu może natomiast oznaczać sposoby, którymi instytucje publiczne i ich pracownicy zarządzają różnymi oczekiwaniami generowanymi wewnątrz i na zewnątrz tych instytucji (Romzek i Dubnick, 1987). Tak rozumiana odpowiedzialność oznacza konieczność ustalenia, w jaki sposób władza jest w stanie sprostać powierzonym jej zadaniom.

Odpowiedzialność jest więc przeciwieństwem zjawiska „rozmywania się odpowiedzialności”. Koncepcja ta wiąże się ściśle z przejrzystością, odnosi się także do funkcjonowania instytucji kontroli i nadzoru. Oznacza także funkcjonowanie takich mechanizmów instytucjonalnych, które umożliwiają w szczególnych okolicznościach (rażącej niekompetencji lub łamania prawa) odwołanie niekompetentnych urzędników i szefów agend państwowych w czasie trwania ich kadencji. Pierwotnie idea odpowiedzialności (rozliczalności) dotyczyła ścisłego kierownictwa politycznego. Dopiero później została rozszerzona na niższe szczeble administracji, stając się środkiem kontroli każdego, kto zajmuje się dostarczaniem usług publicznych.

W tradycyjnej formie podejście to podporządkowane jest legalności wykorzystywanych zasobów, nowe zarządzanie publiczne doprowadziło do rozszerzenia jego zakresu na generowane produkty i rezultaty. Wyrazem tradycyjnego podejścia do odpowiedzialności są regulacje w zakresie odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Dyscyplinę taką można utożsamiać z obowiązkiem podporządkowania się przyjętym zasadom i regułom postępowania przez podmioty dysponujące środkami publicznymi (Glumińska-Pawlic, 2010). Obowiązujące w Polsce uregulowania określają zakres odpowiedzialności za naruszenie tej dyscypliny zarówno podmiotowo, jak i przedmiotowo. Uznać jednak można, że „w chwili obecnej system dochodzenia odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych jest niewydolny i niewystarczający z punktu widzenia interesu finansów publicznych” (KPRM 2010). Najważniejsze przyczyny dysfunkcyjności systemu wynikają ze sposobu uregulowania przedmiotowego i podmiotowego zakresu odpowiedzialności oraz katalogu środków zaskarżenia. Z jednej strony, poza jego zakresem pozostają czyny, których popełnienie mogło skutkować istotnym dla nich uszczerbkiem, na przykład niegospodarnie wydawanie środków. Z drugiej strony, za naruszenie dyscypliny finansów publicznych uznawane są nielegalne zachowania o charakterze formalnym, mało istotne z punktu widzenia interesów finansów publicznych, związane na przykład z niedochowaniem terminów składania sprawozdań (Kościńska-Paszkowska i Bolek, 2012). Odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych nie podlega natomiast nieprzestrzeżenie reguł nakazujących zachowanie zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów. Jeśli więc środki zostaną wydane zgodnie z obowiązującymi procedurami, ale niegospodarnie, dysponent nie będzie za to odpowiadał. Oznacza to konieczność rozszerzenia zakresu odpowiedzialności w finansach publicznych.

Stąd też w ujęciu nowoczesnym odpowiedzialność jest swoistego rodzaju programem władzy publicznej zbudowanym na zobowiązaniu do osiągnięcia celu i konieczności rozliczenia się z rezultatów. Tak więc odpowiedzialność funkcjonuje w ścisłym powiązaniu z pomiarem dokonania. Ta ewolucja idei odpowiedzialności doprowadziła do zmiany przeniesienia uwagi z poziomu makro na poziom mikro, w którym kluczową rolę odgrywają konkretni odbiorcy usług publicznych. Aby dobrze zdefiniowane cele odgrywały swoją rolę, powinny – po pierwsze – skupiać się na efektach, jakie mają zostać osiągnięte, a nie odnosić się do działań. Po drugie muszą być ukierunkowane na potrzeby społeczeństwa (lub określonej grupy społecznej). Po trzecie muszą być pewnym wyzwaniem. Taki sposób myślenia jest zbliżony do tego, co określane jest jako *new public management* – nowoczesne zarządzanie w sektorze publicznym.

W ten sposób zakres odpowiedzialności finansowej wymaga, aby rząd tworzył z jednej strony odpowiednie systemy zabezpieczenia i poprawy wyników swojej działalności (dokonań), z drugiej zaś utrzymywał kondycję finansową gwarantującą stabilność fiskalną i elastyczność w wykorzystaniu zasobów. Stąd też oczekiwania, że władze publiczne, decydując się na wybór określonych programów do realizacji, są w stanie wykazać, że odpowiadają one uzasadnionym potrzebom państwa i że wspólnota może sobie na nie pozwolić.

Oczywiście otwarta pozostaje kwestia, za pomocą jakich narzędzi możliwe jest wzmocnienie odpowiedzialności. Samo stworzenie reguł, nawet zapisanych w formie aktów prawnych, może okazać się niewystarczające bez istnienia systemu monitorowania i ewaluacji podejmowanych działań, zarówno w ramach kontroli zarządczej, jak i nadzoru instytucji zewnętrznych. Odpowiada to podejściu zaproponowanemu przez S. Shende'a i T. Bennetta, którzy na tej podstawie wskazali, że wypełnienie określonego poziomu odpowiedzialności zależy od następujących czynników (Shende i Bennett, 2004):

- zakresu informacji o wykorzystywanych środkach, jaką mogą pozyskać podmioty nadzorujące,
- zdolności podmiotów nadzorujących do analizowania pozyskanych informacji i sformułowania możliwych do wdrożenia wniosków,
- sankcji, jakie mogą się wiązać z wnioskami kierowanymi do podmiotów zarządzających środkami publicznymi; wśród nich mogą występować sankcje o charakterze korekcyjnym (wdrożenie działań naprawczych, korekta sprawozdań) lub prewencyjnym (ukaranie sprawców nieprawidłowości, zobowiązanie pokrycia strat).

W ten sposób można dostrzec istotny związek między odpowiedzialnością a przejrzystością finansów publicznych. Znajduje to odzwierciedlenie w poglądach A. Schedlera, wskazującego, że istota odpowiedzialności w administracji publicznej sprowadza się do realizacji procesów, w których urzędnicy są zobowiązani do informowania o swoich planach i uzasadniają swoje działania (Schedler, 1999).

Nawiązując do operacjonalizacji pojęcia odpowiedzialności w odniesieniu do banku centralnego, można wyróżnić trzy jego wymiary (Eijfjinger i Hoerberichts, 2002):

- 1) decyzji dotyczących wyraźnego zdefiniowania i określenia celów polityki pieniężnej,
- 2) przejrzystości rzeczywiście prowadzonej polityki,
- 3) określenia, na kim spoczywa odpowiedzialność za politykę pieniężną.

Odnosząc to do finansów publicznych, można wskazać, że odpowiedzialność jest realizowana w warunkach przejrzystego formułowania celów budżetowych, przypisywania ich poszczególnym podmiotom (dysponentom), monitorowania i oceny stopnia osiągania tych celów. Takie podejście jest o tyle istotne, że doświadczenia wielu krajów pokazują, iż rządy są skłonne do poszukiwania rozwiązań służących wykorzystywaniu niejednoznaczności przepisów do poprawy parametrów określających sytuację fiskalną. W polskich realiach najczęściej mówi się

w takim przypadku o „zamiataniu deficytu pod dywan”, a przykładem tego jest przede wszystkim ukrywanie przez kolejnych ministrów finansów środków przekazywanych do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (FUS) z tytułu ubytku składek na rzecz otwartych funduszy emerytalnych (OFE) w rozchodach budżetowych. Często też budowane są nadmiernie optymistyczne projekcje fiskalne, tylko po to, by odłożyć w czasie konieczność trudnych decyzji. W każdym razie powoduje to, że opinia publiczna nie zawsze dysponuje pełnią wiedzy o uwarunkowaniach realizowanej przez rząd polityki, a wpływ instytucji odpowiadających za kontrolę w państwie okazuje się w tym przypadku ograniczony. Można wówczas stwierdzić, że w takiej sytuacji dochodzi do „deficytu odpowiedzialności”, a zjawisko to może być źródłem ograniczenia zaufania do rządu czy wręcz braku jego legitymizacji (Arnull, 2003).

A. Premchard wskazał, że współczesne finanse publiczne problem odpowiedzialności utożsamiać powinny z następującymi kwestiami (Premchard, 1999):

- 1) dokonywaniem wyborów w zakresie alokacji środków publicznych,
- 2) zarządzaniem realizowanymi programami pod kątem gospodarności i odpowiedniego sposobu dostarczania usług publicznych,
- 3) regularnego dostarczania informacji o zakresie realizowanych zadań, ich harmonogramie oraz koszcie.

Obserwacja dotychczasowych działań związanych z przeciwdziałaniem negatywnym skutkom kryzysu wskazuje, że doszło w nich do zachwiania w respektowaniu reguł odpowiedzialności. Po pierwsze, wsparcie udzielone sektorowi finansowemu w ramach tzw. pomocy publicznej dokonane zostało na podstawie mało przejrzystych procedur (lub wręcz poza nimi), co doprowadziło do niezrozumiałego preferowania jednych podmiotów względem innych. Po drugie, decyzje w zakresie pomocy instytucjom finansowym niekoniecznie skutkowały zmianami ich strategii oraz przeorientowaniem ich struktury zarządzania. Po trzecie, z punktu widzenia zapobiegania podobnym zjawiskom w przyszłości, przerzucenie ryzyka na system gwarantowania depozytów, przez zwiększenie sum gwarantowanych, oznacza *de facto* sankcjonowanie powszechnej akceptacji zjawiska pokusy nadużycia (*moral hazard*). Po czwarte, przerzucenie skutków kryzysu na sektor publiczny spowodowało, że dotychczasowe formy koordynacji współpracy międzynarodowej (w tym także w ramach Unii Europejskiej) okazują się mało wydajne i wymagają dalszych zmian.

## | Odpowiedzialność – postulaty w zarządzaniu wydatkami publicznymi

Wiążąc ideę odpowiedzialności z koncepcją zarządzania finansami publicznymi (zwłaszcza skoncentrowaną na wydatkach publicznych), E. Campos i S. Pradhan wyróżnili trzy kluczowe obszary, w których ten związek jest widoczny (Campos i Pradhan, 1996):

- 1) tworzenie i kontrola wykonania limitów wydatkowych, z uwzględnieniem horyzontu średnioterminowego;



- 2) strategiczna priorytetyzacja procesu alokacji środków publicznych;
- 3) proces zarządzania programami rządowymi podporządkowany efektywności i skuteczności.

W tabeli 1 przedstawiono poszczególne elementy tych obszarów jako zestawienie ram instytucjonalnych sankcjonujących oparte na odpowiedzialności zarządzanie wydatkami publicznymi.

**Tabela 1 | Ramy instytucjonalne oparte na odpowiedzialności systemu zarządzania wydatkami publicznymi**

Obszary zarządzania wydatkami publicznymi	Wymiary odpowiedzialności
1. Zagregowana dyscyplina fiskalna <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ramy makroekonomiczne (średnioterminowe) i mechanizmy kontrole</li> <li>• Odgórne limity wydatkowe (dominacja ministrów)</li> <li>• Ograniczenia budżetowe (formalne i nieformalne)</li> <li>• Jedność budżetu</li> <li>• Przewidywalność dostępnych środków na poszczególne zadania</li> </ul>	Sankcje Otwartość na ocenę przez rynki finansowe Skłonność do dostosowywania świadczeń (głównie społecznych) do możliwości finansowych
2. Priorytetyzacja <ul style="list-style-type: none"> <li>• Koncentracja na przyszłości</li> <li>• Elastyczność działania</li> <li>• Konsultacje</li> <li>• Obiektywne kryteria wyboru</li> </ul>	Ewaluacja <i>ex post</i> Sprawozdania o osiągniętych rezultatach Zaangażowanie parlamentu
3. Efektywność i skuteczność <ul style="list-style-type: none"> <li>• Promowanie zatrudnienia opartego na wynagradzaniu rezultatów</li> <li>• Autonomia zarządcza instytucji publicznych</li> </ul>	Jasność zadań i celów Ocena rezultatów dyrektorów wykonawczych Pomiar satysfakcji klientów Mechanizm konkurencji w dostarczaniu usług publicznych

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Campos i Pradhan (1996).

Pierwszy poziom odpowiedzialności może być w związku z tym utożsamiany z odpowiedzialnością finansową, podczas gdy odpowiedzialność sprawnościowa zawarta jest w poziomie drugim i trzecim. Odpowiedzialność finansowa rozumiana jest wobec tego jako przewidywalność źródeł finansowania planowanych do realizacji programów. Drugi poziom może być wiązany ze zgodnością realizowanych polityk z realiami społeczno-gospodarczymi ujawnionymi w procesie systematycznej ewaluacji programów, co znajduje odzwierciedlenie w dostosowaniu alokacji środków budżetowych do zdefiniowanych priorytetów. Trzeci poziom odpowiedzialności sprowadza się do wykorzystywania pomiaru dokonań na podstawie wskaźników efektywności i skuteczności.

Stąd też sformułować można kilka kluczowych postulatów odnoszących się do odpowiedzialności:

- 1) Nie można ograniczać odpowiedzialności do realizacji rocznego budżetu i zapisanych w nim celów fiskalnych. Skupiać się ona natomiast powinna na zapewnieniu trwałej rów-

nowagi gospodarczej wspieranej skutecznym i efektywnym procesem dostarczania usług publicznych, odpowiadających preferencjom społecznym. Stąd też w wymiarze budżetowym powinna uwzględniać konsekwencje, co najmniej średnioterminowe.

- 2) Odpowiedzialność powinna być wpisana w proces realizacji zadań publicznych, dając społeczeństwu możliwość dokonywania przeglądu i oceny realizowanych przez władzę publiczną polityk, głównie z punktu widzenia dokonań z nimi związanych.
- 3) Integralną częścią odpowiedzialności powinno być stosowanie pomiaru dokonań odpowiadającego potrzebom zarówno władzy wykonawczej, ustawodawczej, jak i opinii publicznej.
- 4) Nie można odpowiedzialności utożsamiać wyłącznie z ustanawianiem sankcji za niewywiązywanie się z podjętych zobowiązań. W takiej sytuacji prowadzić to może do bierności administracji i obawy przed podjęciem jakiegokolwiek ryzyka. Stąd też warunkiem koniecznym do wypracowania mechanizmów zapewniających odpowiedzialność władzy publicznej jest system bodźców (także finansowych) pobudzających działanie administracji ukierunkowane na doskonalenie.

Realizacja tych postulatów wymaga stworzenia odpowiednich warunków proceduralno-instytucjonalnych, które przyczynić się powinny do poprawy wypełniania przez finanse publiczne ich funkcji. W praktyce oznacza to konieczność kompleksowych przeobrażeń w strukturze finansów publicznych. Obserwacje międzynarodowe wskazują, że wymaga to wdrożenia kilku uzupełniających się rozwiązań, takich jak: stworzenie procedur zapewniających większą skuteczność i efektywność wydatkowania środków publicznych, wzmocnienie roli reguł fiskalnych, stworzenie ram operacyjnych dla działalności niezależnych instytucji fiskalnych oraz wydłużenie horyzontu planowania budżetowego. Oczywiście przeobrażenia te konieczne są nie tylko na poziomie narodowym, ale wymagają także integracji i wsparcia ponadnarodowego. Szczególna rola przypada w tym obszarze także Unii Europejskiej i strefie euro, dla których wdrażanie wskazanych usprawnień traktować należy jako antidotum na trendy dezintegracyjne.

## | Zakończenie

Obserwacja funkcjonowania sektora finansów publicznych w wielu krajach wskazuje na występowanie „deficytu odpowiedzialności”, który był jedną z przyczyn wzmacniających skutki perturbacji fiskalnych, jakich doświadczyła gospodarka światowa ostatnich lat. Jednym z warunków zapewnienia skuteczności finansów publicznych w przeciwdziałaniu zjawiskom kryzysowym oraz naprawie ich skutków jest w takim razie stosowanie reguł odpowiedzialności odnoszących się do procesu zarządzania finansami publicznymi zarówno w wymiarze krajowym, jak i ponadnarodowym. Oznacza to, że nie wystarcza, iż rząd we właściwy sposób wypełnia normy procedury budżetowej, ale istotne jest, na ile udaje się mu efektywnie osiągnąć zakładane cele. W ten sposób finanse publiczne zaczynają być podporządkowane rozwiązaniom instytucjonalnym wzmacniającym respektowanie zasad przejrzystości i odpowiedzialności, przyczyniając się dzięki temu jednocześnie do wzrostu ich wiarygodności i skuteczności.

## B i b l i o g r a f i a

- Arnall, A. i Wincott, D. (2003). *Accountability and Legitimacy in the European Union*. Oxford: Oxford University Press.
- Barrios, S. i Schaechter, A. (2009). Gauging by numbers: A first attempt to measure the quality of public finances in the UE. *Economic Papers*, 382, Komisja Europejska.
- Barrios, S. i Schaechter, A. (2008). The quality of public finances and economic growth. *Economic Papers*, 337, Komisja Europejska.
- Behn, R.D. (2001). *Rethinking Democratic Accountability*. Washington DC: Brookings Institution Press.
- Blanchard, O. i Leigh, D. (2013). Growth Forecast Errors and Fiscal Multipliers. *IMF Working Paper*, WP/13/1.
- Boex, L.F.J., Marines-Vazquez, J.M. i McNab, J. (2000). Multi-Year Budgeting: A Review of International Practices and Lessons for Developing and Transitional Economies. *Public, Budgeting & Finance*, Summer, DOI: 10.1111/0275-1100.00013.
- Campos, E. i Pradhan, S. (1996). *Budgetary Institutions and Expenditure Outcomes. Binding Governments to Fiscal Performance*. Washington D.C.: World Bank.
- Eijfinger, S. i Hoeberichts, M. (2002). Central Bank Accountability and Transparency. Theory and Some Evidence. *International Finance*, 5(1), DOI: 10.1111/1468-2362.00088.
- Glumińska-Pawlic, J. (2010). Specyficzne zasady rachunkowości, sprawozdawczości, nadzoru, kontroli oraz odpowiedzialności w sektorze finansów publicznych. W: Ruśkowski, E. (red.), *System prawa finansowego, t. II*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Kościńska-Paszowska, A. i Bolek, T. (2012). Przyczyny nowelizacji ustawy i istotne zmiany. *Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Kontrola Państwowa*, 2.
- KPRM (2010). *System odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych*. Warszawa.
- MRR (2008). *Koncepcja good governance – refleksje do dyskusji*. Warszawa.
- OECD (1995). *Participatory Development and Good Governance*. Paris.
- Owsiak, S. (2005). *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Premchard, A. (1999). Public Financial Accountability. *Asian Review of Public Administration*, XI (2).
- Romzek, B.S. i Dubnick, M.J. (1987). Accountability in the Public Sector: Lessons from the Challenger Tragedy. *Public Administration Review*, 473, DOI:10.2307/975901.
- Schedler, A. (1999). Conceptualizing Accountability. W: Schedler, A., Diamond, L. i Plattner, M.F. (red.), *The Self-Restraining State. Power and Accountability in New Democracies*. London: Lynne Rienner Publishers.
- Schick, A. (1998). *A Contemporary Approach to Public Expenditure Management*. Washington: World Bank. Sahgal, V. i Chakrapani, D. (2000). Clean Government and Public Financial Accountability. *OECD Working Paper Series*, 17, World Bank.
- Shende, S. i Bennett, T. (2004). *Concept Paper No. 2: Transparency and Accountability in Public Financial Administration*. New York: United Nations.
- World Bank (1994). *Governance, The World Bank's Experience*. Washington.