

MARTA POSTUŁA

## PROBLEM ROZLICZALNOŚCI W ZARZĄDZANIU WYDATKAMI PUBLICZNYMI

**Słowa kluczowe:** finanse publiczne, ekonomia, rozliczalności

**Keywords:** public finance, economy, accountability

**Klasyfikacja JEL:** H11, H41

### Wprowadzenie

Zmieniające się uwarunkowania społeczno-gospodarcze zmuszają do rozwijania badań naukowych i podążającego za nimi procesu doskonalenia metod zarządzania publicznego. Demokratyczny system polityczny jest wrażliwy na nowe wyzwania rozwojowe, cele stawiane przez społeczeństwo w ślad za zmieniającymi się potrzebami i aspiracjami społecznymi. Większość najbardziej rozwiniętych krajów świata, mimo różnorodnych warunków, podąża zbliżonymi ścieżkami rozwojowymi. Lawinowy rozwój technik informatycznych stworzył sytuację nadmiaru informacji i różnorodnych danych – często łatwo dostępnych dla każdego obywatela. W relacji państwo–obywatel istniejący szum informacyjny wymaga uporządkowania i dostarczenia pożądaných danych o dobrej jakości. Z drugiej strony, istniejąca infrastruktura tworzy szansę na optymalny przepływ informacji. Zapewne w niewielu współczesnych państwach świata obywatele–podatnicy i wyborcy odczuwają satysfakcję z funkcjonowania władz oraz administracji publicznej. Część przyczyn można wiązać z brakiem odpowiedniego poziomu komunikacji i jakością kryteriów oceny ze strony obywateli. Niezależnie od długoletności tradycji demokratycznych, od krajów o najdłuższej tradycji demokratycznego systemu rządów w okresie nowożytnym, takich jak Stany Zjednoczone czy Francja, do nieco krótszej, mając na myśli Niemcy czy całkiem nieodległej tradycji demokratycznej, jak w przypadku Polski, obywatele formułują opinie o niedoskonałości funkcjonowania rządów. W literaturze można spotkać analizy opisujące zakres tych niedomagań, ujmujące je jako deficyt demokracji, którego zewnętrznym przejawem ma być zmniejszanie się frekwencji wyborczej lub wzrastający odsetek osób deklarujących obojętność w stosunku do spraw publicznych. We współczesnym świecie deficyt demokracji może objawiać się w braku akceptacji dla instytucji demokratycznych,

lekceważeniu standardów etycznych, może też wiązać się z rosnącym zróżnicowaniem potrzeb i oczekiwań poszczególnych grup elektoratów.

Jako jedna z istotnych przyczyn deficytu demokracji wskazywany jest deficyt rozliczalności (ang. *accountability*). Przytoczony termin angielski rozumiany jest dość szeroko, w zależności od rodzaju nauki, która się do niego odnosi. W naukach politycznych tłumaczony jest dodatkowo jako odpowiedzialność i wówczas rozumiany jako cecha rządów przejrzystych oraz wiarygodnych, wręcz sprawiedliwych. W związku z tym, można odnotować dwojaką charakterystykę pojęcia „accountability”, po pierwsze, rozumianą jako cnotę (co jest bliższe odpowiedzialności), zaś po drugie, jako mechanizm społeczny (w tym przypadku odpowiada to rozliczalności). Interesującym jest przytoczenie prairródła pojęcia rozliczalności, na które wskazuje M. Bovens<sup>1</sup>. Wywodzi on ten termin z dokumentu wydanego w roku 1085 przez normańskiego władcę Anglii Wilhelma I, tzw. *The Doomsday Books*. W opracowaniu tym zestawiono i wyceniono wszystkie posiadłości królewskie oraz pozostałych właścicieli ziemskich. Dokument ten sankcjonował także wzajemne relacje pomiędzy władcą i poddanymi w obszarze własności. Stanowił podstawę do rozliczalności oraz egzekwowania odpowiedzialności, pełnił też funkcję rejestru podatkowego. Współczesny kierunek relacji władza–obywatele jest wprawdzie odmienny od feudalnego, jednak zakres pojęcia rozliczalności jedynie zwiększa w tym kontekście swoje znaczenie.

Nowoczesna zasada rozliczalności jest jedną z kluczowych cech – ogólniejszej oraz nadrzędnej wobec niej – zasady dobrego rządzenia (ang. *Good Governance*), wychodzącej naprzeciw oczekiwaniom społecznym co do transparentnego, racjonalnego oraz odpowiedzialnego, a także konsekwentnego sposobu sprawowania władztwa publicznego przez organy i instytucje publiczne, jak również przez polityków. Jako aspekt dobrego rządzenia, zasada ta jest tym samym jednym z kluczowych elementów programu nowego zarządzania publicznego (ang. *New Public Management*), występującym w kontekście metodologicznym takich instrumentów tego zarządzania, jak budżet zadaniowy, wieloletnie planowanie finansowe, audyt efektywnościowy, ewaluacja (w szczególności ewaluacja typu *ex-post*). Zasada rozliczalności w sektorze finansów publicznych – w jej najogólniejszym, podstawowym rozumieniu – stanowi o możliwości precyzyjnego odnoszenia kompetencji (odpowiedzialności instytucji i osób publicznych) usytuowanych w sferze planowania/alokacji (strategicznej) oraz logiki interwencji polityk publicznych (powiązaniu metod i środków realizacji celów z ich oczekiwanymi skutkami) do późniejszych, wymiennie określonych skutków/wyników planowania oraz realizacji zadań publicznych.

### **Rozliczalność w sektorze prywatnym i publicznym**

Kwestia rozliczalności jest badana w ramach różnych gałęzi nauk społecznych, o czym już wspomniano na wstępie tego artykułu, przede wszystkim przez politologów i socjolo-

---

<sup>1</sup> M. Bovens: *Two concepts of accountability*, Utrecht School of Governance, Utrecht University, Utrecht 2008, s. 8.

gów. W artykule podjęto ten temat w kontekście rozważań o charakterze ekonomicznym, w szczególności zaś w odniesieniu do finansów publicznych. W ekonomii rozliczalność działalności związanej z gospodarowaniem stanowi podstawę wszelkiej analizy, w której posługujemy się różnorodnymi narzędziami wypracowanymi w ramach takich dyscyplin szczegółowych, jak m.in. statystyka, rachunkowość, ekonometria. Wypracowane w ramach tych dyscyplin narzędzia wykorzystywane są do opisu całego życia społeczno-gospodarczego. Natomiast pojęcie rozliczalności gospodarowania w ramach sektora prywatnego związane jest bezpośrednio z mechanizmem rynkowym, bowiem podmioty funkcjonujące w danej dziedzinie są poddane rynkowym kryteriom oceny (np. poprzez giełdę), możliwy jest też opis ich kondycji za pomocą wielu wskaźników odnoszących się do rozwoju danej firmy (ROA, ROE), stanu jej finansów i pozycji na rynku. Podmiotem rozliczającym firmę w sposób bezpośredni oraz „namacalny” są z reguły jej właściciele. Działalność instytucji publicznych (w tym rządu) oferujących produkty i usługi finansowane ze środków publicznych nie jest poddana tak jasnym regułom rozliczalności. Rozpatrując to zagadnienie w systemie demokratycznym należy wymienić po pierwsze, mechanizm wyborczy decydujący o uzyskaniu władzy i odpowiedzialności na wszystkich szczeblach administracji rządowej oraz samorządowej, po drugie, ocenę poziomu konkretnych usług publicznych przez obywateli czy też ocenę stanu finansów państwa lub samorządów przez agencje ratingowe (lub pośrednio poprzez rynkową wycenę wiarygodności kraju, odzwierciedlaną przez poziom oprocentowania długu). Zainteresowanymi w rozliczeniu podmiotów publicznych powinni być wszyscy obywatele, najczęściej w ich imieniu rozliczenia dokonywane są przez odpowiednie władze i instytucje kontrolne. Zakres kryteriów oceny dla obu sektorów jest stosunkowo odmienny, choć ma elementy wspólne. Możliwe do wykorzystania metody rozliczalności podmiotów sektora publicznego mogą sięgać do niektórych wskaźników wykorzystywanych do oceny firm prywatnych, jednak zmuszają do podejścia bardziej interdyscyplinarnego.

Charakterystyczne jest również zróżnicowane podejście w obu sektorach do alternatywy formułującej zasadę racjonalnego gospodarowania, zgodnie z którą przy gospodarowaniu można przy określonych nakładach maksymalizować efekty (zyski) bądź minimalizować nakłady przy określonych rezultatach działań. W przypadku realizacji polityki publicznych można zdążać do maksymalizacji efektów pozafinansowych, ale wątpliwe jest zdążanie do maksymalizacji efektów finansowych, czyli zysków, gdyż cele i struktura działań publicznych oraz towarzysząca im infrastruktura jest odmienna od organizacji sektora prywatnego. Dla podmiotów prywatnych kryterium maksymalizacji zysków najczęściej stanowi podstawowe kryterium racjonalności. W działaniach publicznych również często kryterium racjonalności związane jest z minimalizacją nakładów przy określonych rezultatach. W sektorze publicznym w sytuacji niemożliwości przekroczenia założonych w budżetach lub planach finansowych wydatków, optymalizacji powinny podlegać realne efekty działań – część pozafinansowa tych planów. Obie alternatywy zasady racjonalnego gospodarowania wskazują na istotność rozliczenia pozafinansowych aspektów działań pod-

miotów publicznych i posiadania wiarygodnych danych o efektach, skutkach, a także rezultatach działań. W tym miejscu uwidacznia się źródło problemu, tj. pozyskanie wiarygodnej i dobrej jakościowo informacji o rezultatach wydatków publicznych poprzez odpowiedni poziom rozliczalności działań instytucji publicznych. Funkcjonujące systemy prawne i informacyjne (w tym również w Polsce) stosunkowo poprawnie oceniają zgodność postępowania podmiotów realizujących wydatki publiczne z normami prawnymi i procedurami, ich skrupulatność oraz wypełnianie standardów organizacyjnych, a także urzędniczych. Dużo trudniejszym przedmiotem rozliczalności pozostaje efektywność i skuteczność działań.

Podstawowy zakres pojęcia rozliczalności w działalności publicznej z punktu widzenia niniejszego artykułu dotyczy weryfikacji i kontroli wydatków publicznych. W Polsce podstawowe reguły kontroli wydatków publicznych wynikają przede wszystkim z art. 226 Konstytucji RP, w myśl którego Rada Ministrów w ciągu 5 miesięcy od zakończenia roku budżetowego przedkłada Sejmowi sprawozdanie z wykonania ustawy budżetowej wraz z informacją o stanie zadłużenia państwa. Sejm rozpatruje przedłożone sprawozdanie i po zapoznaniu się z opinią NIK podejmuje, w ciągu 90 dni od dnia przedłożenia Sejmowi sprawozdania, uchwałę o udzieleniu lub odmowie udzielenia RM absolutorium. Sposób realizacji kontroli przez Sejm określa art. 182 ustawy o finansach publicznych. Wyspecjalizowaną instytucją w zakresie wykonania budżetu państwa jest Najwyższa Izba Kontroli<sup>2</sup>. Zgodnie z art. 5 ust. 1 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli, instytucja ta przeprowadza kontrole pod względem legalności, gospodarności, celowości i rzetelności. Wszystkie cztery wskazane kryteria dotyczą większości kontrolowanych podmiotów, istnieją jednak pewne ograniczenia. W przypadku jednostek samorządu terytorialnego kontrola przeprowadzana jest pod względem legalności, gospodarności i rzetelności, zaś jednostek organizacyjnych i przedsiębiorców, którzy wykonują m. in. zadania zlecone i zamówienia publiczne na rzecz państwa i jednostek samorządu terytorialnego (JST)<sup>3</sup>, kryteria kontroli stanowią legalność i gospodarność. Dwa spośród czterech wskazanych kryteriów kontroli związane są ze zgodnością postępowania z przepisami prawa, stosowanymi procedurami i rzetelnością. Gospodarność zawiera w części odniesienie do efektywności, zaś celowość dotyczy skuteczności działań, choć jak się okazuje rozumianej nie tylko jako stopień realizacji celu zadania. Jak wynika z treści wewnętrznego dokumentu NIK<sup>4</sup>, kontrola pod względem celowości oznacza badanie, czy:

- działania podejmowane przez kontrolowaną jednostkę mieściły się w celach określonych dla niej w aktach regulujących jej funkcjonowanie,
- zastosowane metody i środki były optymalne lub odpowiednie dla osiągnięcia założonych celów,
- założone cele zostały osiągnięte, ze wskazaniem przyczyn ich nieosiągnięcia.

<sup>2</sup> Art. 4 ust 1 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli.

<sup>3</sup> Zadania wymienione w art. 2 ust.3 ustawy o NIK.

<sup>4</sup> *Rodzaje i kryteria kontroli Najwyższej Izby Kontroli*, oprac. Departamentu Strategii Kontrolnej NIK.

Opisana struktura badania celowości częściowo służy badaniu skuteczności działań, w pewnym stopniu jednak uniemożliwia wydanie oceny przy użyciu wielostopniowej skali, sugerując rozstrzygnięcia alternatywne, że cel został osiągnięty lub nie. Rozliczenie ze skuteczności działań wymaga niewątpliwie bardzo zniuansowanej oceny jakościowej, do czego niezbędne jest wykorzystanie odpowiednio dostosowanych narzędzi.

W tym aspekcie ograniczenie rozliczalności tylko do kontroli realizacji wydatków, ich zasadności prawnej i rzetelności finansowej oraz celowości bez podania miarodajnych i obiektywnych kryteriów nie uwzględnia jednak ostatnich kilkudziesięcioleci rozwoju metod zarządzania w sektorze publicznym. Reformy sektora publicznego, których pionierem była administracja USA, wykorzystywały główne osiągnięcia nauki zarządzania. Powtarzającym się elementem tych reform był rozwój metod rozliczalności. Począwszy od opracowanego w latach sześćdziesiątych XX wieku systemu PPBS (ang. *Planning, Programming, Budgeting System*), narzucającego strukturę zadaniową wraz z określonymi celami i miernikami ich realizacji, w znacznym stopniu wykorzystującym ideę zarządzania przez cele (ang. *Management by Objectives*), wypracowaną w ówczesnym okresie przez Petera Druckera. Metoda ta nakierowana była na rozumienie celów i sposobów ich osiągania, pozwalała na lepszą koordynację celów działań publicznych. Ograniczenie tego kierunku zmian stanowiło skupienie się na organizacji i procesach w ramach instytucji publicznych. Przewycięzenie tej słabości miała zapewnić koncepcja *Total Quality Management*, która przesuwała zainteresowanie kadry zarządzającej sektora publicznego na jakość świadczonych usług czy ich społeczny odbiór. W latach osiemdziesiątych uwaga zarządzających związana z oceną efektów kierowała się jeszcze dalej, obejmując, oprócz produktów, rezultaty i pośrednie oddziaływanie. Temat ten rozwijał zarówno amerykański system planowania i ewaluacji polityk publicznych *Job Training Partnership Act*, przyjęty na początku lat osiemdziesiątych, jak też brytyjskie koncepcje zarządzania, określane jako *Value for Money*. Sumę doświadczeń z reform systemu zarządzania sektorem publicznym określono w latach dziewięćdziesiątych mianem nowego zarządzania publicznego (ang. *New Public Management*). W 1993 roku w USA przyjęto nowe zasady zarządzania publicznego w postaci *Government Performance and Results Act*<sup>5</sup>, (GPRA), który uzupełniony został w 2011 roku za pomocą *GPRA Modernization Act of 2010*. Kluczową cechą przyjętego w tych dokumentach systemu zarządzania jest maksymalny stopień rozliczalności realizowanych polityk publicznych.

### Wyzwania związane z kwestią rozliczalności w sektorze publicznym

W kontekście współczesnym doświadczenia rozwoju metod zarządzania w sektorze publicznym wskazują na konieczność uwzględnienia w ocenie oczekiwań obywateli, profesjonalistów, mediów oczekujących na merytoryczne i dobre jakościowo informacje

<sup>5</sup> *Government Performance and Results Act of 1993*, [www.whitehouse.gov/omb/mgmt-gpra/gplaw2m#hl](http://www.whitehouse.gov/omb/mgmt-gpra/gplaw2m#hl).

odnośnie rezultatów polityk oraz programów finansowanych ze środków publicznych. Uzupełnienie pojęcia rozliczalności o poszerzoną analitykę pozwala lepiej oceniać realizację interesu społecznego i przyczynia się do wzrostu zaufania społecznego<sup>6</sup>. Szeroko rozumiana rozliczalność jest niewątpliwym warunkiem odpowiedzialności ze strony funkcjonariuszy publicznych za prowadzone działania. Stanowi zobowiązanie do informowania i objaśniania prowadzonej działalności publicznej.

Stworzenie rzetelnego i zobiektywizowanego systemu informowania o poziomie realizacji zadań publicznych – w sposób zgodny ze wcześniejszymi deklaracjami o celach w programach strategicznych (umożliwiających ocenę skuteczności i efektywności dzięki zadaniowym planom wydatków) – powoduje, że rozliczalność przyczynia się do urzeczywistnienia kategorii odpowiedzialności. Odpowiedzialności pojmowanej nie tylko jako jeden z mechanizmów prawidłowego sprawowania władzy, ale i postawy ze sfery wartości etycznych, będących podstawą sprawowania służby publicznej. W tym wymiarze subiektywna i indywidualna potrzeba zachowania rozliczalności – a co za tym idzie, odpowiedzialności osób sprawujących władzę – przejawia się w promowanych (szczególnie w krajach wysoko rozwiniętych) wzorach postaw urzędniczych, zgodnych z wymogami nowego zarządzania publicznego, tj. postawą proefektywnościową oraz wykorzystującą kulturę ewaluacyjną. Aspekt etyczny stanowi również o konieczności uwzględnienia w rozliczalności skuteczności i efektywności wartości etycznych (np. w polityce edukacyjnej istotnym jest nie tylko wykształcenie określonej ilości uczniów, ale realizacja programów spełniających oczekiwania społeczne w zakresie kształtowania osobowości i postaw obywatelskich).

Głównym instrumentem umożliwiającym poszerzenie zakresu rozliczalności i egzekwowania odpowiedzialności władz publicznych w obszarze wydatków publicznych jest ewaluacja. Zgodnie z szeroką definicją, ewaluacja to systematyczne badanie społeczno-ekonomiczne, gromadzące dowody, oceniające i informujące o jakości i wartości programów publicznych. W literaturze tematu<sup>7</sup> podkreślane są szczególnie trzy elementy. Po pierwsze, analityczny i systematyczny charakter badania ewaluacyjnego – stosowanie podejścia naukowego, popartego danymi oraz przestrzeganie rygoru badawczego, wynikającego z kanonu badań nauk społecznych. Po drugie, zaznacza się, że ewaluacja bada jakość danego programu, jego wartość w kategoriach zarówno społecznych, jak i ekonomicznych. Po trzecie, badania ewaluacyjne obejmują ocenę procesów – działania programu oraz jego rezultatów.

---

<sup>6</sup> K. Kearns: *Accountability in Seamlle: Economy*, [w:] G. Peters, J. Pierre: *Handbook of Public Administration*, Sage Publications, London 2003, s. 583.

<sup>7</sup> Np. L. Langbein, C.L. Felbinger: *Public Program Evaluation. A statistical guide*, M.E. Shape, New York, London 2006, s. 33; M.Q. Patron: *Evaluation Research*, [w:] *The Sage encyclopedia of social science research methods*, red. M.S Lewis-Beck, A. Bryman, T.F. Liao, Sage, Thousand Oaks, Calif. 2004, s. 337–40; cyt. za: K. Olejniczak, M. Ferry: *Ewaluacja w praktyce sektora publicznego*, [w:] *Ewaluacja jako standard zarządzania w sektorze publicznym*, red. B. Pietras-Goc, Wyższa Szkoła Europejska im. ks. Józefa Tischnera, Kraków 2008, s. 10.

## Doświadczenia polskie w kontekście rozliczalności w sektorze publicznym

W Polsce, po 22 latach transformacji systemu społeczno-gospodarczego oraz skutecznego rozwoju instytucji demokratycznych, organizacji politycznych i społecznych na wszystkich szczeblach od ogólnokrajowych do gminnych, można spotkać opinie o niskiej sprawności państwa oraz przykłady niedomagań w funkcjonowaniu instytucji publicznych.

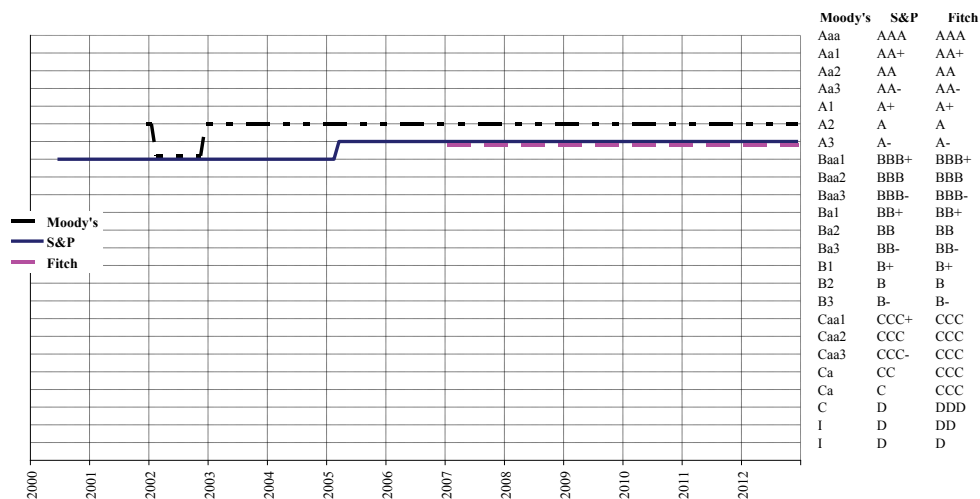
Odczuwany jest niedostatek informacji, opinii i analiz mówiących o celach oraz rezultatach polityki w poszczególnych obszarach. To, czy powyższe objawy świadczą o deficycie demokracji jest dyskusyjne. Poza dyskusją pozostaje jednak stwierdzenie, że poszerzenie pola informacyjnego, zwiększenie zakresu danych i poziomu rozliczalności odnośnie działań podmiotów publicznych podwyższy ocenę stanu demokracji w Polsce. Poniżej zostaną omówione trzy przykładowe mierniki oceny efektywności władz publicznych dotyczące sytuacji polskiej, tj.:

- ocena ratingowa długu publicznego,
- wskaźnik efektywności rządzenia Banku Światowego,
- wskaźnik wykrywalności przestępstw ogółem (w %).

Wszystkie te mierniki oceniają jakość działań publicznych, a nie stan wydatków w określonej dziedzinie. Dwa pierwsze są miernikami syntetycznymi, wykorzystywanymi w porównaniach międzynarodowych, trzeci miernik nie jest już miarą syntetyczną, lecz szczegółową i dotyczy bardzo konkretnego obszaru polityki wewnętrznej.

Pierwszy z nich stanowi syntetyczną ocenę wiarygodności oraz stabilności finansowej i gospodarczej, czyli rating długu publicznego, wyemitowanego przez dany kraj. Rating uzależniony od stanu wiarygodności (i wypłacalności) danego państwa, jego finansów publicznych oraz gospodarki jest sporządzany przez wyspecjalizowane, międzynarodowe agencje ratingowe. Trzy najbardziej znane instytucje to Standard & Poor's (S&P), Fitch i Moody's. Po wydarzeniach kryzysu finansowego, zapoczątkowanego w 2007 roku w USA, m.in. wskutek nadmiernie wysokiej i mało racjonalnej wyceny skomplikowanych instrumentów finansowych, ograniczone zostało zaufanie do ocen formułowanych przez agencje. Na rynkach finansowych nadal najbardziej syntetycznym miernikiem oceny sytuacji finansów danego kraju pozostaje ocena wypracowana przez zespoły ekspertów agencji ratingowych. Oceny te są wykorzystywane do porównań międzynarodowych. Agencje prowadzą również ratingi największych firm, w tym przypadku poziom oceny firmy nie powinien przekraczać poziomu oceny kraju, w którym dana firma ma główną siedzibę. Zgodnie z danymi z I półrocza 2012 roku, dług zagraniczny Polski był oceniony na poziomie A- przez agencje S&P i Fitch oraz A2 przez agencję Moody's (na zamieszczonym rys. 1 zaprezentowano, w jaki sposób oceny te kształtowały się w latach poprzednich). Wszystkie agencje wskazały na stabilną perspektywę tych ocen, co jest odmienne w stosunku do innych krajów Unii Europejskiej, dla których perspektywy, nawet przy wyższych ocenach, są negatywne, co oznacza możliwość obniżenia ich ocen w przyszłości. Oceny dla Polski

zostały sformułowane na wyższym, średnim poziomie inwestycyjnym. Nieco wyżej oceniane są kraje z Europy Środkowej, które już przyjęły wspólną walutę euro. Na niższym poziomie wyceniane są kraje, nawet ze strefy euro, ogarnięte kryzysem finansowym, tj. Portugalia, Irlandia, Włochy, Cypr. Poza klasyfikacją pozostaje Grecja. Oceny agencji ratingowych wspierają jednak głównie opinię międzynarodową, w mniejszym stopniu służą rozliczeniu na potrzeby polityki krajowej. Oczywiście, w przypadku zmian negatywnych (jakie dotknęły kraje południa Europy), oceny wzmacniają krytyczną opinię o polityce gospodarczej, jednak wówczas inne przejawy tej krytyki są dominujące.



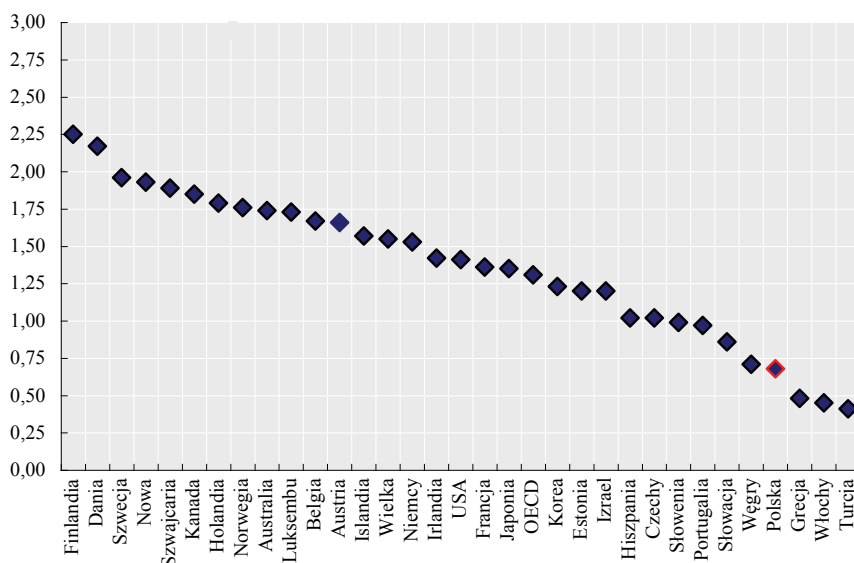
Rysunek 1. Zmiany oceny długu zagranicznego Polski przez agencje ratingowe w latach 2000–2012

Źródło: Ministerstwo Finansów.

Zaprezentowane powyżej oceny w znacznym stopniu wykorzystywane są przez instytucje finansowe oraz potencjalnych inwestorów, w mniejszym stopniu oddziałują na podmioty krajowe.

Do dokonania oceny działań podejmowanych przez władzę wykonawczą i ustawodawczą służą również raporty instytucji międzynarodowych odnoszące się do tego obszaru. Jako druga syntetyczna miara oceny jakości rządzenia w Polsce został wykorzystany wskaźnik efektywności rządzenia Banku Światowego (patrz rys. 2). Międzynarodowe badania dotyczące efektywności rządzenia są prowadzone od 1996 roku przez służby analityczne Banku Światowego.





Rysunek 2. Wskaźnik efektywności rządu według ankiety z 2011 roku

Źródło: D. Kaufmann, A. Kraay, M. Mastruzzi: *The Worldwide Governance Indicators*, [http://info.worldbank.org/governance/wgi/mc\\_chart.asp#](http://info.worldbank.org/governance/wgi/mc_chart.asp#).

Na powyższy indeks składają się: percepcja jakości usług publicznych, jakości służby cywilnej, jakości formułowania i wdrażania polityk. Na wykresie przedstawiono wartości wskaźników dla krajów OECD (wartości wskaźnika zawierają się pomiędzy 0 a 2,5). Wartość wskaźnika dla Polski w 2011 roku przyjęła 0,68, tj. znacznie poniżej średniej dla krajów OECD, wynoszącej 1,31. Miejsce Polski w ostatniej piątce krajów OECD wyraźnie wskazuje na niską ocenę jakości działań władz publicznych, ale należy również zauważyć, że ocena w dużym stopniu wynika ze stanu świadomości dokonujących oceny, a więc percepcji elementów jakościowych składających się na ocenę.

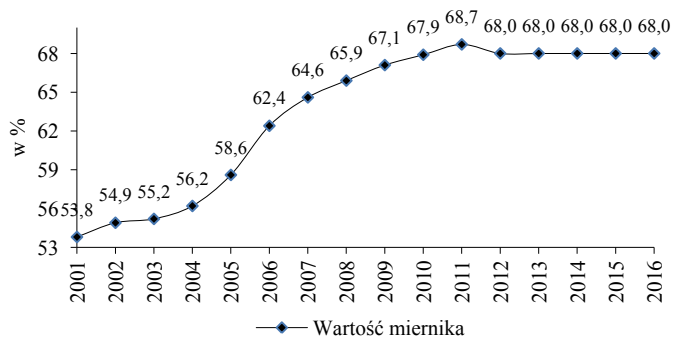
Podwyższenie owej niskiej oceny oczywiście powinno zasadzać się na działaniach na rzecz poprawy sprawności państwa (co pozostaje przedmiotem projektowanej zintegrowanej strategii *Sprawne Państwo 2020*<sup>8</sup>). Istotnym elementem, oddziałującym w dodatku w sposób horyzontalny na postrzeganie różnych obszarów aktywności państwa, jest rozliczalność realizacji interwencji publicznych, co ważne rozliczalność w aspekcie finansowym, jak i pozafinansowym działań publicznych.

Trzeci omawiany miernik nie stanowi już miary syntetycznej, lecz dotyczy konkretnego, szczegółowego zadania publicznego – redukcji przestępczości. Jest to przykład rozliczalności z konkretnego rodzaju działalności instytucji publicznych. W zakresie ocen

<sup>8</sup> [www.msw.gov.pl/download.php?s=1&id=13700](http://www.msw.gov.pl/download.php?s=1&id=13700) (6.12.12).

formułowanych przez instytucje krajowe, najobszerniejsze ich zestawienie zawarte jest w dokumentach związanych z planowaniem i wykonywaniem wydatków budżetowych w układzie zadaniowym. Zadania realizowane ze środków publicznych zostały tam pogrupowane w 22 funkcje państwa. Zarówno w dokumentach planu, jak i sprawozdania określone zostały mierniki stopnia realizacji celów poszczególnych zadań. Mierniki te informują o efektach wynikających z finansowania konkretnych zadań. Poniżej opisano jedno z zadań wykonywanych przez policję i wpisujących się w realizację funkcji sprawiedliwość.

Aby zobrazować w jaki sposób taką informację można rozliczyć, na potrzeby niniejszego artykułu posłużono się wskaźnikiem wykrywalności przestępczości. W zakresie zadania redukcja przestępczości w celu rozpoznawania, zapobiegania oraz wykrywania przestępstw i wykroczeń wykonywane są przez jednostki publiczne czynności: operacyjno-rozpoznawcze, dochodzeniowo-śledcze oraz administracyjno-porządkowe. Pierwsze dwie mają na celu stworzenie warunków i przedsięwzięć zmierzających do zapobiegania przestępstwom, wykrywania przestępstw i ich sprawców, gromadzenia środków dowodowych i udowadniania winy. Czynności administracyjno-porządkowe odnoszą się w większym stopniu do wykroczeń. W kontekście prewencyjnym jednym z podstawowych zadań funkcjonariuszy publicznych jest inicjowanie i organizowanie działań mających na celu zapobieganie popełnianiu przestępstw oraz wykroczeń i zjawiskom kryminogennym, a także współdziałanie w tym zakresie z organami państwowymi i organizacjami społecznymi. Do pomiaru stopnia realizacji celu tego zadania państwa zastosowano wskaźnik wykrywalności przestępstw ogółem (w %), który oznacza 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 lub latach poprzednich. Miernik ten odzwierciedla rzeczywiste działania funkcjonariuszy publicznych w sferze procesowej w związku ze zwalczaniem przestępczości,



Rysunek 3. Wskaźnik wykrywalności przestępstw ogółem (w %)

Źródło: MSW; dane pochodzą z Policynego Systemu Statystyki Przemępczości TEMIDA, podmiotem dysponującym danymi jest Biuro Wywiadu Kryminalnego KGP.

a także odzwierciedla skuteczność działania organów ścigania, co powiązane jest z bezpieczeństwem publicznym. Daje on również konkretną informację dla obywateli, w jakim stopniu działania władzy prowadzą do zwiększenia poziomu bezpieczeństwa. W przejrzysty sposób obrazują to dane zaprezentowane na rysunku 3.

### **Możliwe działania na rzecz zmniejszenia deficytu rozliczalności**

Niezbędne działania na rzecz poprawy wskazanych wcześniej przejawów deficytu demokracji, również w przypadku naszego kraju, dotyczą także podniesienia poziomu rozliczalności władz publicznych, w szczególności rozliczalności w zakresie dostarczonych obywatelom usług, na realizację których przeznaczają się środki publiczne.

Na gruncie polskiego prawa kwestia rozliczalności działań sektora publicznego znajduje odpowiednie rozstrzygnięcia w odpowiednich zapisach ustawy o finansach publicznych, formułujących zasady audytu i kontroli zarządczej, jak też obowiązki sprawozdawcze z wykonania wydatków w ramach budżetu państwa, budżetu środków europejskich, planów finansowych innych podmiotów sektora finansów publicznych oraz jednostek samorządu terytorialnego. Zakres tak zarysowanej rozliczalności wychodzi poza wcześniej wskazane wąskie rozumienie pojęcia rozliczalności, zwłaszcza w zakresie kontroli zarządczej. Kontrola zarządcza, oprócz aspektu finansowego, obejmuje procesy zarządzania danym podmiotem sektora publicznego, w tym systemem wyznaczania celów i zadań oraz monitorowania stopnia ich realizacji. Istniejący system kontroli ma jednak ograniczenia związane ze skupieniem na istniejących przepisach prawa, procedurach i rocznym horyzoncie planów. Z punktu widzenia szerokiego pojęcia rozliczalności, najważniejszy mankament związany jest z wewnętrznym charakterem działań kontrolnych, z których informacje oraz wnioski nie muszą (i zapewne nie powinny) być szeroko rozpowszechniane.

Rozliczalność stanowi warunek konieczny funkcjonowania poprawnego systemu oceny skutków regulacji, którego jakością warunkuje racjonalność decyzji alokacyjnych. Decyzje alokacyjne są kluczową prerogatywą władz publicznych poszczególnych szczebli zarządzania.

Dotychczasowy system oceny wykonania budżetu, planów finansowych, szerzej wykorzystania środków publicznych opiera się na formalnych kryteriach poprawności poniesionych wydatków, czyli zgodności z planem i przestrzegania procedur formalnych. Niedostateczne znaczenie ma natomiast ocena wydatków, uwzględniająca osiągnięte efekty i poziom realizacji celów działań. Wprawdzie od roku 2012 funkcjonuje obligatoryjny system sprawozdawczości o realizacji wydatków w układzie zadaniowym (sprawozdania Rb-BZ1 oraz Rb-BZ2), jednak wnioskowanie na jego podstawie, jak i sama ocena wymaga zebrania doświadczeń przez resorty z przynajmniej 1–2 rocznych cykli sprawozdawczych. Wnioskowanie służące systemowi skutków regulacji wymaga istnienia w danym obszarze działań publicznych dobrej jakości mierników produktu, jak też, na wyższych poziomach zarządzania, mierników efektu i oddziaływania.

Rozszerzenie pola informacyjnego, niezbędne dla poszerzenia zakresu i jakości analiz zadań finansowanych ze środków publicznych, umożliwi twórcze wykorzystanie, wprowadzanych od 1 stycznia 2013, obowiązków dotyczących ogólnej kontroli Ministra Finansów efektywności i skuteczności realizacji budżetu w układzie zadaniowym<sup>9</sup> oraz nadzoru i kontroli dysponentów nad efektywnością i skutecznością realizacji planów w układzie zadaniowym na podstawie mierników stopnia realizacji celów<sup>10</sup>. Wskazane zapisy umożliwiają rozpoczęcie budowy systemu oceny efektywności i skuteczności wydatków publicznych, obejmującego podmioty sektora finansów publicznych zobowiązane do planowania wydatków w układzie zadaniowym. Przyszły system oceny skuteczności i efektywności wydatków publicznych może stanowić instrument ewaluacji działań publicznych, służący rozliczalności władz publicznych. Dotychczasowe doświadczenia w wykorzystaniu metod ewaluacyjnych w Polsce ograniczały się do projektów i programów współfinansowanych ze środków europejskich. Właściwe wykorzystanie przytoczonych zapisów prawnych umożliwi rozszerzenie badań ewaluacyjnych na główne strumienie wydatków publicznych. Takie podejście do rozliczania wydatków publicznych ma niewątpliwie duże znaczenie w przypadku, kiedy zestawiamy je z osiągniętym poziomem usług dla obywatela.

## Podsumowanie

Dyskusja dotycząca rozliczalności władz publicznych stała się przedmiotem debaty publicznej, toczonej przez ekspertów, dziennikarzy, liderów opinii publicznej i polityków. W dyskusji pojawiają się tezy o konieczności kontroli władz publicznych i odpowiedzialności urzędników, postulaty przejrzystości działań władz publicznych oraz koncepcje mierzenia efektów rządzenia<sup>11</sup>.

Prawidłowe funkcjonowanie procesu rozliczalności wymaga zachowania odpowiedniego poziomu transparentności oraz przejrzystości działań publicznych. Funkcje te są realizowane poprzez sprawozdawanie i raportowanie Parlamentowi oraz opinii publicznej informacji dotyczących wyników działań instytucji publicznych (w tym m.in. informacji efektywnościowych o ich skuteczności, a także efektywności), udzielanie rzetelnych i wyczerpujących wyjaśnień oraz komentarzy o przedsięwzięciach, a także związanych z nimi ryzykach. Adresatem rozliczalności władz publicznych za sprawność i efektywność realizacji polityk publicznych (funkcji państwa) jest szeroko pojęte społeczeństwo – ale w szczególności interesariusze poszczególnych zadań publicznych, którzy są beneficjentami danej polityki. Funkcjonowanie efektywnego i rzetelnego systemu rozliczalności władz publicznych z realizacji polityk państwa wiąże się z umacnianiem instytucji społeczeństwa

<sup>9</sup> Art. 174 ust. 2 ustawy o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 r. z późn. zm.

<sup>10</sup> Art. 175 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 r. z późn. zm.

<sup>11</sup> R. Sobiech, *Ewaluacja a rozliczalność władz publicznych*, w: red. B. Pietras-Goc, *Ewaluacja jako standard zarządzania w sektorze publicznym*, Wyższa Szkoła Europejska im. ks. Józefa Tischnera, Kraków 2008, s. 52.

obywatelskiego – wzbogacając i obiektywizując warstwę informacyjnej debaty publicznej, doprowadza do zogniskowania uwagi opinii publicznej na szczegółowej ocenie poszczególnych zadań publicznych – tym samym przyczyniając się do podnoszenia jakości oraz intensywność tej debaty. Mechanizmy rozliczalności zmuszają rządzących do pozostawania na drodze cnoty i bronią przed zbaczaniem na manowce nieodpowiedzialności.

## Literatura

- Bovens M.: *Two concepts of accountability*, Utrecht School of Governance, Utrecht University, Utrecht 2008.
- Kaufmann D., Kraay A., Mastruzzi M.: *The Worldwide Governance Indicators*, [http://info.worldbank.org/governance/wgi/mc\\_chart.asp#](http://info.worldbank.org/governance/wgi/mc_chart.asp#).
- Kearns K.: *Accountability in Seamble: Economy*, [w:] Peters G., Pierre J.: *Handbook of Public Administration*, Sage Publications, London 2003.
- Langbein L., Felbinger C.L.: *Public Program Evaluation. A statistical guide*, M.E. Shape, New York, London 2006.
- Olejniczak K., Ferry M.: *Ewaluacja w praktyce sektora publicznego*, [w:] *Ewaluacja jako standard zarządzania w sektorze publicznym*, red. B. Pietras-Goc, Wyższa Szkoła Europejska im. ks. Józefa Tischnera, Kraków 2008.
- Patton M.Q.: *Evaluation Research*, [w:] *The Sage encyclopedia of social science research methods*, red. M.S. Lewis-Beck, A. Bryman, T.F. Liao, Sage, Thousand Oaks, Calif. 2004.
- Strategia „Sprawne państwo 2020”, projekt przeznaczony do uzgodnień międzyresortowych. Warszawa, październik 2012, [www.msw.gov.pl/download.php?s=1&id=13700](http://www.msw.gov.pl/download.php?s=1&id=13700).
- Sobiech R.: *Ewaluacja a rozliczalność władz publicznych*, [w:] *Ewaluacja jako standard zarządzania w sektorze publicznym*, red. B. Pietras-Goc, Wyższa Szkoła Europejska im. ks. Józefa Tischnera, Kraków 2008.
- Government Performance and Results Act of 1993*, [www.whitehouse.gov/omb/mgmt-gpra/gplaw2m#h1](http://www.whitehouse.gov/omb/mgmt-gpra/gplaw2m#h1).
- Rodzaje i kryteria kontroli Najwyższej Izby Kontroli*, oprac. Departamentu Strategii Kontrolnej NIK.
- Ustawa o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 r., DzU nr 157 poz. 1240 z późn. zm.
- Ustawa o Najwyższej Izbie Kontroli, tekst jednolity z dnia 23 listopada 2011 r., DzU 2012, nr 15, poz. 82.

dr Marta Postuła  
Ministerstwo Finansów

### **Streszczenie**

W artykule przedstawiono problem rozliczalności w procesach zarządzania wydatkami publicznymi. Wskazano na zjawisko deficytu rozliczalności jako jednej ze składowych niedostatków demokracji. Omówiono pochodzenie i ogólny zakres pojęcia rozliczalności w sektorze prywatnym i publicznym. Wskazano na istotność tego pojęcia na tle rozwoju metod zarządzania publicznego oraz poprawę jakości i zakresu rozliczalności. Zaprezentowano przykład syntetycznych i szczegółowych mierników, służących ocenie działań władz publicznych dot. Polski, uzupełniony o propozycje działań służących poprawie stanu rozliczalności.

### **THE PROBLEM OF ACCOUNTABILITY IN GOVERNMENT EXPENDITURE MANAGEMENT**

#### **Summary**

This paper presents the problem of accountability in government expenditure management processes. It points to the phenomenon of accountability deficit as one of the components of democracy deficit. It discusses the origin and the general scope of the concept of accountability in the private and public sectors. It also indicates the importance of this concept in relation to the development of public management and improvement of the quality and scope of accountability. Finally the paper presents examples of synthetic and specific measures for evaluating the activities of Polish public authorities, supplemented by proposals of actions for improvement of the state of accountability.