

*Radostaw Piwowarski**

REGUŁY FISKALNE ORAZ INSTRUMENTY NOWEGO ZARZĄDZANIA PUBLICZNEGO JAKO NARZĘDZIA PRZEJRZYTEJ POLITYKI FISKALNEJ

WSTĘP

Przejrzysta polityka fiskalna charakteryzuje się: swobodnym dostępem do informacji o działalności przeszłej, obecnej i przyszłej organów prowadzących ową politykę; rzetelnością i jednoznacznością rozumienia przekazywanej informacji; jasno sprecyzowanym obszarem obowiązków, zadań i odpowiedzialności danego organu oraz jasnym wyznaczeniem celów. Ponadto przejrzysty system ma być wewnętrznie spójny, sprzyjając lepszemu funkcjonowaniu w jego ramach administracji państwa oraz lepszemu zrozumieniu przez społeczeństwo celów i sposobu oddziaływania polityki fiskalnej. Najczęściej oznacza to odejście od dotychczas stosowanych (tradycyjnych) instrumentów i metod zarządzania sektorem, ich modyfikacje czy uzupełnienie nowymi. Przykładowo, tradycyjny proces sporządzania budżetu zastępują nowoczesne metody budżetowania, które oprócz opisu przeszłych zdarzeń, uwzględniają również przyszłe cele. Sprzyja to nie tylko działaniom wewnątrz sektora, ale pozwala podmiotom prywatnym lepiej przewidywać przyszłość.

Celem opracowania jest omówienie i ocena reguł fiskalnych oraz wybranych instrumentów Nowego Zarządzania Publicznego (ang. *New Public Management* – NPM) jako narzędzi przejrzystej polityki fiskalnej. Wedle aktualnej wiedzy autora, nie istnieje opracowanie, które enumeratywnie wymienia i przypisuje dane instrumenty do przejrzystej polityki fiskalnej. Skupiając się na ocenie przejrzystości, najczęściej zaznacza się jedynie obszary (tab. 1), w których należy doko-

* Uniwersytet Łódzki, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny, Instytut Ekonomii (Katedra Funkcjonowania Gospodarki).

nać zmian, aby zwiększyć jej stopień. W domyśle można założyć, że przeprowadzane zmiany i stosowane narzędzia muszą spełniać stosowne wymagania i posiadać charakterystykę dopasowaną do przejrzystej polityki fiskalnej.

Tabela 1. Obszary oddziaływania przejrzystości w polityce fiskalnej

Polityka gospodarcza	Funkcjonowanie i finansowanie rządu na poziomie centralnym i lokalnym; zależności między sektorem państwowym i prywatnym; działalność przedsiębiorstw państwowych; proces ustanawiania prawa; zasady rachunkowości.
Zarządzanie fiskalne	Formułowanie i prawne osadzenie celów polityki fiskalnej; organizacja procesu budżetowego; zarządzanie długiem publicznym; zarządzanie administracją publiczną.
Implementacja budżetu	Podział na fazy procesu budżetowego; ścisłe określenie zadań i obowiązków uczestników procesu; zapewnienie procedur potwierdzających zgodność planów i efektów; budżetowanie zadaniowe.
Księgowość i raportowanie	Określenie zasad rachunkowości oraz procedur płatności; określenie narzędzi i sposobów raportowania.
Ocena	Ocena działań rządu (zawierająca wewnętrzne oceny) i ich wpływu na gospodarkę.
Audyt	Zapewnienie niezależnego audytu prowadzonych działań w obrębie sektora w możliwie najszerszym obszarze.
Niezależne standardy	Korzystanie z niezależnych standardów.
Analiza (rewizja) prawna	Zapewnienie prawnych środków rewizji prowadzonej polityki, np. monitorowania, projektowania i implementacji budżetu.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Premchand (2001), s. 8–9.

W artykule omówiono narzędzia przejrzystej polityki fiskalnej w postaci:

- reguł fiskalnych, których funkcjonowanie tworzy ramy systemów i najczęściej oddziałuje na gospodarkę w skali makro;
- metod (instrumentów) stosowanych w ramach metodologii Nowego Zarządzania Publicznego, takich jak: określanie (analiza) obszarów odpowiedzialności, wybór modeli zarządzania czy zlecanie zadań zewnętrznym firmom. Wskazane instrumenty w znacznym stopniu oddziałują na sposób funkcjonowania instytucji tworzących ramy systemu.

Analizując wskazane narzędzia, odwołuję się do doświadczeń takich państw, jak Wielka Brytania, Nowa Zelandia czy Australia, które powszechnie stawiane są jako wzorce prowadzenia przejrzystej polityki fiskalnej. Przy omawianiu empirycznych przykładów nietrudno odnaleźć występującego sprzężenia zwrotnego. Aby dane instrumenty skutecznie funkcjonowały, potrzeba przejrzystości polityki fiskalnej, gdyż same narzędzia nie stworzą nowej jakości. Współzależność ta wydaje się świadczyć o słuszności dokonanego wyboru. Przejrzystość, gwarantując skuteczność danego instrumentu, wpisuje go w swoje ramy.

REGUŁY FISKALNE

Przez regułę fiskalną rozumie się pewne ograniczenie, występujące w różnej postaci: ilościowej, wskaźnika, wzorca czy procedury, które narzucane jest w sposób stały na daną wielkość ekonomiczną. Stałość oznacza niezmiennosc danej reguły niezależnie od sytuacji politycznej (zmieniającej się władzy) czy prawnej, na poziomie narodowym lub międzynarodowym, danego państwa (Kopits, Symansky, 1998, s. 2).

Reguła fiskalna jest narzędziem, które wpisuje się w charakterystykę przejrzystej polityki fiskalnej. Istotne znaczenie ma tu zwiększenie przewidywalności działań prowadzonych w obrębie sektora publicznego, ograniczające możliwość nieodpowiedzialnych zachowań polityków. Pośrednio stosowanie reguł może również wymusić przeprowadzenie niezbędnych reform systemowych. Ustalanie celów funkcjonowania reguł musi być spójne z ich konstrukcją, a zatem skalą oddziaływania. Reguły często tworzą podstawy polityki fiskalnej, jednocześnie wymagając wysokich standardów informacyjnych, aby skutecznie funkcjonować.

TEORETYCZNE ŹRÓDŁA POLITYKI OPARTEJ NA REGUŁACH

Jednym z teoretycznych źródeł stosowania reguł w polityce jest krytyka podejmowania dyskrecjonalnych decyzji gospodarczych dla dynamicznych systemów¹ na podstawie wyników ekonometrycznego modelowania czy metod optymalizacyjnych. Znaczącą rolę odegrał tu artykuł J.R. Lucasa (1976) podważający użycie ekonometrycznych modeli makroekonomicznych do oceny prowadzenia polityki gospodarczej. Źródłem krytyki jest założenie stałości parametrów równań modeli, niezależnie od zmieniających się warunków gospodarczych czy analizowanych wariantów prowadzonej polityki (Lucas, 1976, s. 25). Znaczący to tyle, że wyprawdzając parametry równań przyjmuje się stałe reguły podejmowania decyzji przez podmioty, dla danego stanu gospodarki. Podmioty, formułując racjonalne oczekiwania, muszą jednak brać pod uwagę wszelkie zachodzące zmiany, w szczegól-

¹ M. Friedman również akcentował potrzebę stosowania reguł w polityce. Jego argumentacja wywodziła się jednak z praktycznego przekonania, że dyskrecjonalna polityka nie może być skuteczna, gdyż osoby o niej decydujące nie znają dobrze struktury gospodarki. W efekcie takie działanie prowadzi do gorszych efektów niż zastosowanie prostych reguł (Friedman, 1968).

ności zmieniające się warianty polityki gospodarczej. Uwzględniając zmiany, będą zmieniać reguły podejmowanych decyzji, czego nie odzwierciedlają wprowadzone wcześniej parametry równań. W efekcie stosowane do podejmowania dyskrecjonalnych decyzji modele ekonometryczne wprowadzone zostały w odmiennej sytuacji niż ta, do której mają być wykorzystywane.

Rozwiązanie powyższego problemu upatruje się w zastosowaniu reguł. Pozwala to na wprowadzenie do oczekiwań podmiotów, a zatem do mechanizmu podejmowania decyzji, zmian o przewidywalnym charakterze. W rezultacie, możliwe jest uzyskanie większej stabilności projektowanych systemów, wyrażonych za pomocą równań.

Argumenty za używaniem reguł w polityce można znaleźć również u F. Kydlanda i C. Prescottta (Kydland, Prescott, 1977). Analizując techniki używane w teorii optymalnego sterowania, dochodzą do podobnych wniosków co J.R. Lucas. Po raz kolejny oczekiwania odgrywają kluczową rolę, gdyż jedynie ich niezmienność może prowadzić do uzyskania przez analizowane modele odpowiednich rezultatów. W pozostałych przypadkach, takich jak np. brak stabilności parametrów, domniemane optymalne rozwiązania mogą się stać suboptymalnymi (Kydland, Prescott, 1977, s. 473–474). Z tego punktu widzenia stosowanie reguł w polityce jest, według autorów, lepszym rozwiązaniem niż polityka oparta na dyskrecjonalnych decyzjach.

Istotny teoretycznie, choć mniej sformalizowany wkład w stosowanie reguł w polityce wnieśli przedstawiciele teorii wyboru publicznego, m.in. R.A. Musgrave czy J.M. Buchanan (Musgrave, 1959, 1984; Buchanan, 1997). Według nich wprowadzenie formalnych reguł (umów) skutkować ma przede wszystkim ograniczeniem dyskrecjonalnych decyzji polityków. Reguły, poprzez stworzone instytucje, pozwalają na lepszą społeczną kontrolę prowadzonej polityki. W rezultacie możliwa jest ocena działań polityków, gdyż instytucje najczęściej funkcjonują na podstawie sprecyzowanych przepisów prawnych.

Propozycja użycia reguł w polityce gospodarczej zamiast ręcznego sterowania (ang. *fine tuning*) wskazuje jedynie kierunek, w jakim powinno się zmierzać, sterując dynamicznymi systemami. Możliwość istnienia wielu rozwiązań w tym obszarze powoduje, że kolejnym krokiem musi być wybór najlepszej z reguł. Spełnienie tego swoistego warunku koniecznego mimo wszystko nie gwarantuje uzyskania optymalnego rezultatu.

Najistotniejsze w funkcjonowaniu reguł pozostaje jednak wprowadzenie przewidywalności do działania systemu gospodarczego. Znając zasady funkcjonowania systemu, podmioty mogą łatwiej formułować oczekiwania, co w przypadku polityki dyskrecjonalnej nie było możliwe. Podmioty mają zatem dostęp do informacji przeszłej i bieżącej oraz mogą starać się przewidywać przyszłą na podstawie funkcjonujących reguł. Istnieją wręcz przypadki, w których zapisane są konsekwencje danych sytuacji, np. reguła ograniczająca wielkość długu publicznego w Polsce. Umiejętność przewidywania przyszłości wymaga wiedzy dotyczącej sposobu funkcjonowania systemu i odgrywanej w nim roli przez stosowne podmioty. Jest ona jednak dostępna dla szerokiego grona odbiorców, a zatem możliwa do

przyswojenia. Z powyższego wynika, że stosowanie reguł jako narzędzi oddziaływania na gospodarkę wpisuje się w charakterystykę definicji przejrzystości. Jeśli podmioty mają w pełni racjonalnie formować swoje oczekiwania, skuteczność reguły będzie wręcz uzależniona od stopnia przejrzystości.

REGUŁY FISKALNE W PRAKTYCE

Początkowo praktycznym uzasadnieniem działania reguł fiskalnych było zapewnienie makroekonomicznej stabilności państwa. Nie chodziło jednak o działanie w tradycyjnym rozumieniu automatycznych stabilizatorów koniunktury, ale przede wszystkim zabezpieczenie gospodarki przed ekspansją sektora publicznego². Obecnie zastosowanie reguł ma służyć prowadzeniu zrównoważonej polityki fiskalnej³, co jest niezbędnym warunkiem osiągnięcia zrównoważonego rozwoju gospodarczego w długim okresie⁴. Dodatkowo wprowadzenie reguł fiskalnych uzasadnia się potrzebą: wsparcia dla polityki monetarnej, zapobiegania ekspansji fiskalnej pomiędzy różnymi poziomami władzy czy zwiększenia wiarygodności prowadzonej polityki fiskalnej (Kopits, Symanski, 1998, s. 5–8).

Nadmierne powiększanie się długu publicznego w większości państw OECD w latach 70. spotęgowało potrzebę zastosowania reguł w polityce fiskalnej (Kopits, Symanski, 1998, s. 4). Miały być one lekarstwem na ówczesne problemy, których nie udawało się rozwiązać przez politykę prowadzoną w uznaniowy sposób⁵. Niestety efekt ich zastosowania również nie dał jednoznacznych rezultatów.

Problem, który się wówczas pojawił, przez długie lata pozostawał aktualny, bo tylko niewielka liczba państw (np. Nowa Zelandia, Dania, Irlandia, Finlandia, Szwecja) zaczęła generować nadwyżki budżetowe pod koniec lat 90., zmniejszając tym samym poziom zadłużenia. Mimo dobrej koniunktury w gospodarce światowej na początku XXI wieku niektóre państwa borykały się z nadmiernym poziomem długu publicznego⁶. Nie bez przyczyny w ramach Unii Europejskiej funkcjonuje od wielu lat Pakt Stabilności i Wzrostu, który zawiera reguły fiskalne w postaci: ograniczenia wielkości deficytu budżetowego, wymogu jego zrównoważenia w okresie cyklu koniunkturalnego oraz ograniczenia poziomu długu publicznego. Ich działanie w dużej mierze zależy od jakości instytucji poszczególnych państw.

² Możliwe jest antycykliczne działanie reguł fiskalnych, jednak nie stanowi podstawy ich wprowadzania.

³ Więcej na temat problemu zrównoważonej polityki fiskalnej w przypadku państw rozwijających się można znaleźć u J. von Hagen (2004, s. 7).

⁴ Więcej na ten temat można znaleźć w: Burger (2003).

⁵ Istnieje możliwość zastosowania szeregu dyskrejonalnych działań, które doprowadzą do rozwiązania powyższego problemu. Są to jednak bardzo niepopularne politycznie działania, zatem rzadko obserwowane. Przykładowo, można zmniejszyć deficyt budżetowy poprzez uznaniowe cięcia bieżących wydatków. Doświadczenia różnych państw pokazują jednak, że dochodzi to tego tylko w wyjątkowych okolicznościach.

⁶ Sytuacja ta miała już miejsce np. w Grecji czy Portugalii przed wystąpieniem kryzysu finansowego z 2007 roku.

Tworzenie reguł fiskalnych daje możliwość kontrolowania *ex ante* działań prowadzonych w obrębie sektora publicznego⁷, co jest szczególnie istotne w systemach gospodarczych demokratycznych państw (Wyplosz, 2005, s. 70; von Hagen, 2005, s. 2–4). Przedmiotem zainteresowania pozostają zazwyczaj kluczowe obszary i wielkości polityki fiskalnej. Wymienić należy tu przede wszystkim wielkości takie jak dług publiczny i deficyt budżetowy⁸. Poza tym reguły powinny stosować się w obszarach, w których występują zakłócenia od społecznie pożądanego wzorca danej wielkości ekonomicznej⁹. Najczęściej wiąże się to ze skłonnością do nadużywania jej rozmiarów. Nie należy jednak stosować ich w każdym przypadku. Powinny być to najczęściej łatwo mierzalne agregatowe wielkości. Unikanie skomplikowanych wskaźników finansowych służyć ma ograniczaniu możliwości kreatywnych działań w ramach funkcjonowania danej reguły fiskalnej (Milesi Ferretti, 2001, s. 1–2).

Mimo zalet stosowania reguł fiskalnych, należy podkreślić także ich wady. Niektóre z nich można wskazać już na podstawie definicji. Zgodnie z nią, działaniem należy objąć przede wszystkim dłuższy horyzont czasu. Założenie stałości reguły wpływa zatem na utratę elastyczności systemu, wykluczając wiele działań korekcyjnych w zmieniających się warunkach gospodarczych. Poza tym ograniczenia narzucane przez reguły mogą stać w sprzeczności z projektami czy zamiarami przejmujących władzę grup politycznych. Jeśli zastają funkcjonującą już regułę, której nie można zmienić ani usunąć, zwiększa się ich motywacja do kreatywnych działań prawnych czy księgowych. W efekcie wpływa to negatywnie na przejrzystość prowadzonej polityki. W pewnych przypadkach samo stosowanie się do wprowadzonych kiedyś reguł, zamiast prowadzenia polityki uznaniowej, może być także odbierane jako pogwałcenie zasad demokratycznej kontroli i wyboru władzy (Józefiak, Krajewski, Mackiewicz, 2006, s. 23–24; Mackiewicz 2006, s. 25–26). Pomimo możliwości wystąpienia wymienionych negatywnych skutków, doświadczenia wskazują na potrzebę stosowania reguł w polityce fiskalnej. Należy tylko przyłożyć dużą staranność do odpowiedniego jej wyboru.

Ze względu na dużą liczbę czynników, wśród których występują również czynniki polityczne, skonstruowanie odpowiedniej reguły nie jest proste. Należy ponownie przypomnieć, że z definicji reguły powinny być stabilne, tj. działać także w dłuższym okresie. Z politycznego punktu widzenia długookresowa perspektywa działania występuje rzadko, co nie ułatwia ani implementacji, ani wyboru dobrej reguły fiskalnej. Z pewnością stosowane rozwiązanie powinno być skuteczne¹⁰. W tym wypadku trudno poszukiwać, jak się wydaje, optymalnej

⁷ Kontrola skuteczności działania reguły odbywać się będzie oczywiście *ex post*. W tym wypadku podkreślane są przede wszystkim intencje jej wprowadzenia.

⁸ Możliwe jest oczywiście narzucanie reguł na ich składowe części, np. na wydatki budżetowe w przypadku deficytu budżetowego. W efekcie takiej reguły ograniczeniu ulega także sam deficyt. Więcej na temat samego typu reguł fiskalnych można znaleźć w: Kopits, Symansky (1998).

⁹ Będzie to wielkość akceptowana społecznie, której przekroczenie spowoduje negatywne konsekwencje polityczne.

¹⁰ Skuteczność w tym wypadku będzie pochodną efektywności. Jeżeli za efektywną politykę uważa się tę, która zapewnia spójność stosowanych celów i środków (Piwowski, 2006, s. 35), to narzędzia przez nią stosowane będą także efektywne.

reguły fiskalnej, nie stosując dodatkowych założeń¹¹. Najczęściej odwołuje się wtedy do zbiorów kryteriów, które, jeśli są w większości lub całkowicie spełnione, pozwalają na przyjęcie lub odrzucenie reguły.

KRYTERIA WYBORU

Skonstruowanie optymalnej reguły fiskalnej nie jest łatwe. Nawet znalezienie odpowiedniego rozwiązania nie gwarantuje sukcesu właściwego jej działania w długim okresie. Należy pamiętać, że dla dobrego funkcjonowania reguły potrzebne jest odpowiednie otoczenie instytucjonalne (Mackiewicz, 2006, s. 27). Inaczej mówiąc, aby ustanowiona reguła była skuteczna, wymagany jest odpowiedni system zawierający zarówno część wykonawczą jak i nadzorczą. Działaniem powinien być objęty dłuższy okres, co wymusza wielokrotne sprawdzanie jej skuteczności (weryfikacji osiąganych celów) oraz potrzeby dalszego użycia. W tak funkcjonującym systemie musi powstać sprzężenie zwrotne, tj. wtórne oddziaływanie reguły na stosujące ją instytucje. Dynamika procesu wymaga zatem elastycznego podejścia, które trzeba pogodzić z wymogiem ścisłego przestrzegania wskaźników i normy. Wprowadzenie reguły narzuca także początkowy kształt projektowanego systemu (ramy systemu), którego finalna postać będzie się wiązać z procesem ewolucji czy reformowania go do określonego wzorca.

Zachodzącym w obszarze sektora publicznego procesom będzie towarzyszył element gry politycznej. Reguły mają być narzędziem umożliwiającym wyborcom zobowiązanie polityków do pożądanego działania czy zachowania poprzez bezpośrednią kontrolę ich przestrzegania (von Hagen, 2005, s. 2). Elementu tego nie zawiera polityka prowadzona uznaniowo, co nie znaczy, że nie może również być skuteczna. Wymaga to jednak bardzo dużej determinacji politycznej do wprowadzania niepopularnych społecznie, a efektywnych ekonomicznie działań. Doświadczenie pokazuje, że najczęściej brakuje jej rządzącym (Kopits, Symansky, 1998, s. 17).

Konstrukcja reguł powinna ograniczać możliwości manipulacji politycznych podczas ich stosowania, co należy odróżniać od normalnego procesu politycznego. Stopień ingerencji politycznej w funkcjonującą regułę będzie tym mniejszy im bardziej wpisuje się ona w społecznie pożądaną kształt prowadzonej polityki ekonomicznej. Z powyższego można wyciągnąć ogólny wniosek, że dobra reguła fiskalna będzie z jednej strony skłaniała władze do prowadzenia optymalnej ze społecznego punktu widzenia polityki fiskalnej, a z drugiej skutecznie oddziaływać na niewłaściwe¹² zachowania polityków (Józefiak, Krajewski, Mackiewicz, 2006, s. 29–30). W efekcie kształt sektora publicznego powinien skutecznie ewoluować w kierunku społecznie pożądanym.

¹¹ Wyboru reguły fiskalnej najczęściej dokonuje się spośród kilku możliwości. Towarzyszą temu odpowiednio dobrane do danej sytuacji gospodarczej kryteria wyboru. Finalnie wybrana reguła uważana będzie za optymalną, jednak sam wybór jest dokonywany zazwyczaj subiektywnie.

¹² Przykładowo można wymienić kreatywną księgowość czy zmniejszanie przejrzystości.

Technicznie ujmując, wyróżnia się dwa główne rodzaje reguł: pierwsze, ilościowe, nakładane na dane wielkości ekonomiczne, np. limit wielkości deficytu budżetowego i drugie, dotyczące procedur, na podstawie których podejmowane są decyzje w polityce fiskalnej. Przykładem może być reguła zatwierdzania i wnoszenia poprawek do budżetu ograniczająca skłonność polityków do zwiększania wydatków budżetowych (Drazen, 2002, s. 1). Możliwe jest występowanie mieszanych form, które dostosowuje się do potrzeb prowadzonej polityki. Niezależnie od postaci danej reguły powinna się ona charakteryzować pewnymi właściwościami.

W literaturze dotyczącej omawianej problematyki można znaleźć wiele szczegółowych kryteriów, które powinna spełniać dobra reguła polityki fiskalnej. Najbardziej znane z nich to opracowania G. Kopitsa i S. Symansky'ego (Kopits, Symansky, 1998) oraz W.H. Buitera (Buitier, 2003). Na podstawie doświadczeń funkcjonowania reguł w ramach Paktu Stabilności i Wzrostu w UE, Złotej Reguły, Reguły Zrównoważonego Wzrostu Inwestycji w Wielkiej Brytanii oraz Reguły Zrównoważonego Budżetu W.H. Butier formułuje dziesięć zaleceń (cech, zasad), jakimi powinny się charakteryzować dobre reguły fiskalne. Jego zdaniem reguły mają:

- być proste;
- zapewniać wypłacalność finansową państwa;
- odnosić się do całości sektora finansów publicznych;
- nie przesądzać o stopniu fiskalizacji gospodarki (być neutralne w stosunku do wielkości sektora publicznego);
- nie potęgować cyklicznych wahań w gospodarce oraz umożliwiać swobodne działanie automatycznych stabilizatorów koniunktury;
- działać (mieć znaczenie) także w długim okresie;
- działać przy różnych stadiach rozwoju oraz struktury gospodarek;
- działać zarówno na poziomie pojedynczego państwa, jak i grupy państw (w tym przypadku państwa Unii Gospodarczej i Walutowej);
- być wiarygodne;
- być wprowadzane w sposób konsekwentny, neutralny i niezależny od problemów politycznych (w skrócie ujmując, wprowadzane w sposób przejrzysty).

Żadna z analizowanych w opracowaniu W.H. Buitera (2003, s. 33–35) reguł nie spełnia wszystkich wymienionych kryteriów. Podkreśla się jednak fakt, że niespełnione są kryteria mniej istotne dla skutecznego funkcjonowania reguły. Przykładowo są to: działanie na poziomie pojedynczego państwa i grupy państw czy działanie przy różnych stadiach rozwoju oraz struktury gospodarek. Świadomość istniejących słabości pozwala jednak na ewolucyjne wprowadzanie

zmian do ich funkcjonowania. Wydaje się, że jest to najlepszy sposób weryfikacji stosowanych reguł w celu ich dalszej korekty.

W opracowaniu G. Kopitsa i S. Symansky'ego, mimo iż także odwołują się do licznych doświadczeń wielu państw, sformułowane zostały bardziej ogólne zalecenia. Ważny punkt rozważań stanowi problem wiarygodności polityki fiskalnej. Wiarygodność powiązana jest ściśle z przyjmowanymi przez rządzących zobowiązaniami, których zapewnienie powinno być podstawą funkcjonowania władzy. Narzucenie norm stanowi zabezpieczenie społeczeństwa w przypadku wystąpienia „słabych rządów”. W tym kontekście podkreśla się, że reguła fiskalna musi zdać dwa testy: po pierwsze potwierdzić w odpowiednich wskaźnikach swoją skuteczność stosowania, a po drugie doprowadzić w przyszłości do głębokich strukturalnych reform sektora finansów publicznych (Kopits, Symansky, 1998, s. 18).

Formułując bardziej szczegółowe kryteria, Autorzy wymieniają kilka cech dobrej reguły fiskalnej. Przede wszystkim ma być dobrze zdefiniowana, przez co rozumie się precyzyjne określenie danego ograniczenia (kryterium) oraz obszaru, w którym ma zastosowanie. Poza tym powinna: stanowić adekwatne narzędzie do osiągnięcia wyznaczonego celu, być spójna wewnątrznie z innymi stosowanymi regułami, w miarę możliwości elastycznie reagująca na szoki występujące w gospodarce oraz jak najprościej skonstruowana. Wszelkie wątpliwości związane z wprowadzeniem i funkcjonowaniem reguły mają być rozwiązywane dzięki przejrzystości sektora. Skuteczność jej zatem będzie zależeć nie tylko od specyfiki i konstrukcji, ale również od systemu, w jakim będzie działać. Odpowiednie umocowanie prawne (np. w konstytucji) ma sprawiać, że będzie przestrzegany przepisem. Towarzyszący temu system kar i obowiązków ma stanowić kolejne narzędzie zapewniające jej właściwe funkcjonowanie.

Spełnienie powyższych warunków nie będzie jednak możliwe, jeśli zabraknie efektywnego poparcia politycznego, które niełatwo jest utrzymać w długim okresie. W szczególności dotyczy to „młodych” systemów demokratycznych, gdzie zmienność polityczna może być znaczna. W tym wypadku efektywność danego rozwiązania nie będzie zależeć wyłącznie od jego cech jako narzędzia, ale również od możliwości skutecznego politycznego poparcia. Oddziaływanie polityki w projektowaniu i funkcjonowaniu reguł fiskalnych jest nieodzowne. Istotne jednak jest, aby mimo wszystko próbować eliminować związane z nim wahania funkcjonujących systemów, a przez to zachować stabilność finansów publicznych. Jak pisze M. Belka: *W programie gospodarczym rządu z początku 2002 r. została sformułowana reguła „inflacja +1%”. Tak naprawdę nie ważne jest, czy to jest inflacja +1%, czy jakaś inna formuła. Najważniejsze jest to, aby rozpocząć konstrukcję budżetu od strony wydatkowej. Powinny być one (tj. wydatki budżetowe – przyp. autora) bowiem możliwie stabilne, na ile „polityka” pozwoli. Każda reguła jest bowiem próbą realizacji wyżej przedstawionych zasad zdrowych finansów publicznych* (Belka, 2003, s. 32).

Oprócz czynników natury prawnej i politycznej dla funkcjonowania reguł ważne jest także oddziaływanie czynników o charakterze kulturowym. Zastosowanie podobnych czy wręcz identycznych rozwiązań systemowych w różnych państwach może przynieść odmienne rezultaty (Tanzi, 2006, s. 14).

Szczególnie, stosując reguły na obszarach unii kilku państw, należy uwzględnić powyższy czynnik.

NOWE ZARZĄDZANIE PUBLICZNE

Pojęcia „Nowe Zarządzanie Publiczne” (ang. *New Public Management* – NPM) po raz pierwszy użył C. Hood w roku 1991 (Hood, 1991). Metody zaliczane do NPM stosowano jednak już w trakcie reform administracji publicznej kilku państw w latach 80. (Barzelay, 2001, s. xi – xii; Christensen, Laegreid, 2002, s. 268). Rząd Margaret Thatcher był jednym z pierwszych, który praktykował ich wykorzystanie. Kolejne sukcesy w Nowej Zelandii i Australii spowodowały, że metody te weszły do agend reform administracyjnych wielu państw należących do OECD (Gruening, 2001, s. 2). S. Piotrowski mówi o NPM nawet jako o międzynarodowym ruchu, który ma jednak różne wymiary np. w Europie i USA. Wśród państw używających zasad NPM przy reformie administracji publicznej wymienia: USA, Australię, Kanadę, Finlandię, Francję, Niemcy, Nową Zelandię, Szwecję i Wielką Brytanię (Piotrowski, 2007, s. 4–5).

Wprowadzane w życie nowe metody zarządzania wywodzą się z odmiennego podejścia (filozofii) do funkcjonowania sektora. Główną rolę odgrywają wskaźniki, modele, normy oraz wielkości ekonomiczne, które nie znajdują miejsca w hierarchicznych strukturach oraz biurokratycznych systemach zarządzania administracją. Odrzucona struktura jest zastępowana najczęściej przez strukturę bardziej płaską, w której stara się zaadaptować metody zarządzania stosowane w sektorze prywatnym. Uważa się, że nie ma znaczenia, gdzie to się robi, gdyż napotykanne problemy są bardzo podobne. W efekcie administracja państwowa staje się skutecznym „przedsiębiorstwem” dostarczającym dobra i usługi publiczne, a obywatele postrzegani są jako klienci (konsumenci) (Christensen, Laegreid, 2002, s. 269–270; Pallot, 1998, s. 1). Spłaszczanie hierarchii administracji wpływa na przekazywanie władzy i zadań do jednostek niższych szczebli (np. poziom samorządów), które poprzez bliższy kontakt z obywatelem lepiej identyfikują jego potrzeby jako klienta. Zwiększenie liczby podmiotów po stronie podaży ma skutkować obniżeniem cen i zwiększeniem jakości.

Jedną z głównych przyczyn zastosowania nowego podejścia były kłopoty związane ze sposobem i wielkością funkcjonujących struktur administracji. Wprowadzenie nowych metod miało zwiększać efektywność działań sektora publicznego, co należy wiązać z racjonalizacją w obszarze ilości, jakości oraz kosztów wytworzenia dostarczanych dóbr i usług publicznych. Pochodną prowadzonych zmian może być także zmniejszenie wielkości sektora publicznego czy to przez prywatyzację, czy też przez likwidację niepotrzebnych jednostek.

Prezentowane przez NPM podejście do funkcjonowania sektora publicznego jest, jak się wydaje, zgodne z omawianą wcześniej charakterystyką przejrzystości. Przede wszystkim nastawianie na klienta wymaga prowadzenia odpowiedniej polityki informacyjnej. Mimo iż trudno w tym miejscu rozstrzygać o jakości gene-

rowanej w takim systemie informacji, można przypuszczać, że płaska struktura powinna sprzyjać jej podnoszeniu. Pomaga również precyzyjnie określić rolę, jaką pełni dana instytucja. System ten zdaje się zatem ograniczać oddziaływanie czynnika politycznego, co należy uznać za jego zaletę.

CHARAKTERYSTYCZNE IDEE, OBSZARY I SPOSOBY ANALIZY

Teoretyczne zagadnienia poprawy jakości zarządzania państwem poruszane w ramach NPM nie są czymś unikatowym. Można tu znaleźć wiele wspólnych cech z odrębnymi podejściami rozwijanymi w ramach m.in. teorii wyboru publicznego, nowoczesnej ekonomii instytucjonalnej, teorii praw własności czy klasycznej oraz nowej teorii administracji publicznej, teorii agent–młodawca, teorii formowania biurokracji czy debiurokratyzacji mającej swoje korzenie w nurcie dekonstrukcjonizmu i postmodernizmu (Barberis, 1998, s. 454–455; Gruening, 2001, s. 17). Z analiz G. Grueninga wynika, że NPM nie zmieniło paradygmatu¹³ stosowanego w naukach behawioralno-administracyjnych. Jedyną odmienną charakterystyką od innych podejść jest postulat wprowadzenia nowych technologii (IT) do procesu zarządzania państwem (Gruening, 2001, s. 18). Mimo wszystko odpowiednie powiązanie ze sobą stosowanych wcześniej narzędzi powoduje, że uzyskuje się odmienne ujęcie¹⁴.

Tym, co wydaje się jednak wyróżniać NPM od innych podejść, jest poszukiwanie odpowiedniej relacji pomiędzy obywatelami i państwem. Odejście od dychotomicznego sposobu myślenia w kategoriach publiczny–prywatny kieruje rozważania na problemy odpowiedzialności sektora publicznego w obszarach: prywatnym, państwowym oraz organizacji non profit (Felts, Jos, 2000, s. 530). Tworzenie systemów opartych na podstawach państwa obywatelskiego ma służyć zarówno samym obywatelom, jak i administracji. Żaden z uczestniczących w działalności państwa podmiotów nie zna panaceum na pojawiające się problemy. Najlepszym wyjściem jest współpraca na zasadzie wzajemnego wsparcia (Lehning, 1998, s. 242–243). Potrzeby obywatela jako klienta będą najlepiej zaspokojone, jeśli dobra i usługi publiczne dostarczane są w możliwie konkurencyjny sposób. Konsekwencją jest tworzenie rynków zewnętrznych czy orientacja sektora publicznego na wyniki. Potwierdzenie powyższego znajduje się w definicji NPM zaproponowanej przez Komitet Zarządzania Publicznego przy OECD. Podkreśla się w niej znaczenie spłaszczania struktury administracji, dzięki czemu możliwe jest znalezienie się bliżej „klientów” (obywateli) i otrzymywanie od nich informacji zwrotnej (Mathiasen, 1999, s. 92–93). Wszelkie zmiany przeprowadzane w ramach administracji publicznej będą podporządkowane powyższemu podejściu.

¹³ Więcej na ten temat można znaleźć także w: Gow, Dufour (2000).

¹⁴ W opracowaniu G. Grueninga (2001) dokładnie omówiono ewolucję teorii i metod zarządzania stosowanych w sektorze publicznym w XX wieku. Z punktu widzenia tematu pracy szczegółowa wiedza na ten temat nie jest potrzebna i zostanie pominięta.

Z punktu widzenia tematyki pracy zostanie omówione kilka istotnych¹⁵ postulatów w ramach NPM, które w sposób znaczący mogą wpłynąć na funkcjonowanie instytucji czy podmiotów polityki fiskalnej.

POLITYCY A ADMINISTRACJA PUBLICZNA

Administracja sektora publicznego charakteryzuje się szeregiem specyficznych zależności, które w dużym stopniu wynikają z celów jej działalności oraz uzależnione są od jej struktury. W większości demokratycznych państw pracowników administracji publicznej można podzielić na: polityków i pracowników cywilnych (pracownicy służby cywilnej). Różnica między nimi polega na sposobie delegacji do wykonywanych obowiązków. Pierwsi są pośrednio lub bezpośrednio wybierani przez obywateli, a drudzy zatrudnieni niezależnie od czynnika wyborczego czy politycznego. Taki podział pozwala na klarowne rozdzielenie funkcji i obowiązków, do których przypisuje się stosowne zadania i odpowiedzialność. Politycy wyznaczają cele i kierunki działań, administracja je realizuje. Ich wspólne działania mają służyć społeczeństwu. Naiwne byłoby jednak twierdzenie, że każdy ze wspomnianych podmiotów posiada tak szeroką perspektywę i samokontrolę, aby podporządkować swoje działania wyłącznie nadrzędnemu celowi, jakim jest dobro społeczeństwa. Pomijając szczegółową dyskusję na ten temat, można bardziej realistycznie założyć, że nieliczni mogą posiadać tak szeroką perspektywę spojrzenia. Większość podmiotów w dużym stopniu kieruje się osobistymi celami. Problemem do rozwiązania pozostaje znalezienie modelu zarządzania strukturą sektora publicznego, który najlepiej odzwierciedlałby panujące w nim zależności. Inaczej ujmując, empiryczne zależności powinny być odnieszone do założeń i charakterystyki teoretycznego modelu, który, jeśli jest do nich dopasowany, będzie implementowany. W ten sposób zarządzanie sektorem publicznym można oprzeć na podstawach, dzięki którym eliminuje się pewien stopień uznaniowości. W efekcie wprowadza się przewidywalność czy buduje reguły, co sprzyja przejrzystości.

Powyższy sposób rozumowania i argumentacji zastosował P. Aucoin¹⁶. Posługując się przykładem ministrów systemu westminsterskiego, uwzględnia dwa modele zarządzania: pierwszy wywodzący się z teorii wyboru publicznego, a drugi oparty na teorii agent–mocodawca. Na gruncie teoretycznym odrzuca pierwszy model na korzyść drugiego. Pokazuje, że w tradycyjnym biurokratycznym systemie, gdy poszczególni ministrowie nie są w stanie zapewnić jasnych politycznych wytycznych dotyczących działań administracji, może dojść do formułowania polityki w ramach funkcjonującej administracji (Aucoin, 1990, s. 35–37). W rezulta-

¹⁵ Sporządzony podział jest subiektywny, jednak nawiązuje do wcześniej prowadzonych rozważań dotyczących tworzonego systemu.

¹⁶ Prace jego stanowią ważny punkt odniesienia do opracowań i argumentacji dotyczących NPM. Omawiane są w nich przykłady takich państw, jak: Nowa Zelandia, Australia czy Wielka Brytania. Więcej na ten temat oraz w jaki sposób używa się argumentów w teorii NPM można znaleźć w: Barzelay (1999).

cie biurokracja niższego stopnia zajmuje się kreacją, a nie wykonywaniem postanowień rządzących. Tymczasem to politycy mają społeczny mandat do sprawowania władzy, z której są rozliczani. Przejęcie obowiązków jest wynikiem przyjęcia złego modelu zarządzania. W rezultacie sektor publiczny działa nieefektywnie. Zamienione zostają również role poszczególnych podmiotów, co nie sprzyja przejrzystości.

Pomijając dyskusję na temat zasadności konkluzji zaproponowanej przez P. Aucoina (Barzelay, 1999, s. 188–204), warto przyjrzeć się sposobowi argumentacji prowadzonej w ramach nauk administracyjno-behawioralnych. Przede wszystkim należy starać się wypracować obiektywny mechanizm rozstrzygnięcia sporów. Dzięki niemu możliwe będzie wybranie odpowiedniej teorii, którą następnie powinno się stosować w praktyce. Dobór narzędzi będzie kolejnym etapem oraz wynikiem przyjętej teorii (modelu zarządzania). Schemat powyższego działania można sprowadzić do kilku logicznych kroków. Ich przykład został oparty na pracach M. Barzelaya (1999; 2001).

Przyjmuje się, że dana teoria zarządzania sektorem publicznym jest zbiorem twierdzeń popartych przez pewne podstawy (gwarancje). Inaczej ujmując, twierdzenia danej teorii wywodzone są ze zbioru podstaw, które mają empiryczne uzasadnienie. Powyższe formalnie zapisuje się w postaci równania:

$$T = A(*), \quad (1)$$

gdzie:

T – teoria,

$*$ – zbiór podstaw (gwarancji),

A – empiryczne uzasadnienie (argumentacja) związku pomiędzy zbiorem podstaw a twierdzeniem¹⁷.

Z równania (1) wynika, że punktem wyjścia prowadzonej analizy jest sporządzenie zbioru teoretycznych podstaw. Następnie należy empirycznie uzasadnić ich związek z badaną teorią. Kontynuując przywoływany wcześniej przykład P. Aucoina, czyli analizowane zależności pomiędzy administracją i politykami, zbiór podstaw mogą stanowić przykładowo następujące stwierdzenia:

- rządy są rządami partyjnymi, ale muszą być odpowiedzialne;
- odpowiedzialność polityczna wymaga, aby ministrowie formułowali i wdrażali politykę przy pomocy podległych im służb administracyjnych. Z powadzonych działań rozliczani są przed parlamentem;
- niezależna polityczna administracja, w której możliwy jest rozwój kariery, jest niezbędna dla dobrego funkcjonowania rządów;
- administracja podlega politycznemu nadzorowi (tzn. podlega ministrowi);
- dominuje struktura hierarchiczna administracji etc.

¹⁷ Wydaje się, że możliwa byłaby tu również zależność funkcyjna. Nie akcentuje się jednak tego w oryginalnym przykładzie.

Posiadając zbiór podstaw, kolejnym krokiem jest identyfikacja ich spełnienia w ramach różnych teorii. Przykładowe teoretyczne ramy składające się z „referencji”¹⁸ wybranych teorii zawiera tabela 2.

Tabela 2. „Referencje” tworzące ramy teorii

Teoria agent– –mocodawca (ang. <i>principal–agent theory</i> – PAT)	Teoria uczącej się admini- stracji publicznej (ang. <i>progressive public administration</i> – PPA)	Teoria zarządzania sektorem publicznym (ang. <i>theory of public management policy</i> – PMP)
<ul style="list-style-type: none"> ● mocodawca ● agent ● działania ● struktura decyzyjna ● problem agencji ● kontrakty motywacyjne ● wyniki ● nagroda ● indywidualizm 	<ul style="list-style-type: none"> ● ministrowie ● służba cywilna ● działania ● delegacja ● plany i budżety ● wykorzystanie zasobów ● odpowiedzialność ● hierarchia 	<ul style="list-style-type: none"> ● ministrowie ● służba cywilna ● działania ● delegacja ● problem agencji ● umowy nastawione na wyniki działalności ● wyniki ● użycie zasobów ● odpowiedzialność ● hierarchia

Źródło: Barzelay, 1999, s. 200.

Możliwy jest przypadek, że założone podstawy będą mieścić się w ramach wszystkich analizowanych teorii¹⁹. Otrzymuje się wtedy:

$$T = A(PTA, PPA, PMP), \quad (2)$$

lub przykładowo tworzą połączenie dwóch teorii:

$$T = A(PTA, PMP). \quad (3)$$

Ostatnim etapem jest empiryczne uzasadnienie określonych teoretycznych ram. Polega na analizie ich podstaw oraz twierdzeń w odniesieniu do rzeczywistych przykładów administracji państw²⁰. Odrzucenie ich dużej liczby powoduje eliminację danej teorii. Natomiast spełnienie większości z listy teoretycznych podstaw, najpierw w stosunku do tworzonych ram teorii, a następnie w praktyce, będzie skutkowało akceptacją danego teoretycznego modelu (Barzelay, 1999, s. 201–207).

¹⁸ Przez „referencje” rozumie się hasła i narzędzia, które są charakterystyczne dla danej teorii.

¹⁹ Możliwy, choć zapewne rzadki jest przypadek uzasadnienia w obrębie wyłącznie jednej teorii. Stanowi jednak uproszczenie bardziej skomplikowanych problemów.

²⁰ Wymagane jest, by badanie obejmowało grupę państw. Spełnienie wymogów przynajmniej w jednym traktowane jest za przyjęciem danego modelu. Można mówić wtedy o wzorcu.

Powyższy sposób analizy może być wykorzystany do poszukiwania modelu funkcjonowania administracji publicznej danego państwa. Z definicji przejrzystości polityki fiskalnej wynikało, że określenie sposobu działania, pełnionych ról czy przyjętej na siebie przez podmioty odpowiedzialności sprzyja przejrzystości tworzonych systemów. Pozwala również precyzyjnie określić jego cele. Przyjęcie danego modelu, pomaga w zrozumieniu funkcjonowania systemu. Sam model nie będzie jednak determinował zachowań podmiotów funkcjonujących w jego ramach. Zrozumienie funkcjonowania modelu umożliwia natomiast wprowadzenie dodatkowych ograniczeń czy reguł, które następnie pozwolą na odpowiednie sterowanie zachowaniami podmiotów. Istnieją bowiem w sektorze publicznym obszary, które należy w sposób szczególny kontrolować.

ODPOWIEDZIALNOŚĆ W SEKTORZE PUBLICZNYM

Odpowiedzialność (ang. *accountability*), rozumiana jako zbiór procedur, dzięki którym posiadający i wykorzystujący władzę pozostają pod nadzorem obywateli, uważana jest za jeden z podstawowych czynników wpływających na jakość rządzenia (zarządzania) sektorem publicznym w demokratycznych państwach. Bezpośrednia weryfikacja rządzących następuje przez mechanizm wyborczy. Poza nią istnieją jeszcze metody pośrednie, które realizuje się poprzez takie instytucje prawne służące obywatelom, jak sądy, różnego rodzaju trybunały administracyjne etc. (Aucouin, Heintzman, 2000, s. 45–46).

Bardziej ogólną (ale w podobnym tonie) definicję proponuje OECD. Odpowiedzialność jest zbiorem związków czy zależności funkcyjnych dwóch partii (podmiotów), gdzie jedna z partii nadaje (przynajmniej) drugiej władzę pod pewnymi warunkami, które partia przyjmująca władzę musi brać pod uwagę, gdy ją posiada i używa (OECD, 2002, s. 3). Niedostosowanie się do określonych warunków pociąga za sobą skutki, których forma będzie zależeć od kształtu współzależności.

Istniejące zależności mogą wynikać z prawnych (umownych) podstaw czy obejmować tradycje i zwyczaje. Wielkości te trudno wtedy rozważać w jednym kontekście, zwłaszcza gdy tradycje i zwyczaje nie posiadają formalnego charakteru, a stanowią ważne podstawy w działaniu danej instytucji. Nie dziwi więc, że P. Barberis, mówiąc o odpowiedzialności jako punkcie rozważań, używa stwierdzenia „pełnego pułapek (przebiegłego) tematu” (ang. *tricky subject*). Podkreśla również znaczenie jej nienamacalnego, cichego charakteru w codziennym rządzeniu (Barberis, 1998, s. 451).

Złożoność problematyki odpowiedzialności podmiotów wymaga zatem częściowej analizy. Spojrzenie według danego kryterium (czy ustanowienie ram analizy) ułatwia prowadzone rozważania oraz zawęża pole ewentualnej dyskusji. Ilość kryteriów czy stworzonych podziałów może być dowolna. Ważne jest, aby poruszać się w ramach wyznaczonego schematu.

Interesujący teoretyczny podział zaproponowali P. Aucouin i R. Heintzman (2000, s. 47–54). Rozpatrują oni odpowiedzialność w trzech wymiarach, w któ-

rych obrębie formułuje się argumenty oraz wyciąga rekomendacje. Składają się na nią:

- kontrola nadużyć i złego zarządzania przez władzę publiczną;
- pewność właściwego używania zasobów publicznych oraz przestrzeganie prawa i zasad przez służby publiczne;
- promowanie uczenia się oraz zachęcanie do ciągłej poprawy sposobu sprawowania władzy i zarządzania w sektorze publicznym.

Poprawa odpowiedzialności ma być jedną z głównych sił wpływającą na zwiększenie efektywności i wyników działania sektora publicznego.

W aspekcie kontroli zwraca się uwagę na odejście od zburokratyzowanych i hierarchicznych struktur administracji. Mimo ich relatywnie łatwej kontroli, gdyż skupiają decyzje w jednym miejscu, nastawione są na przestrzeganie procedur czy ograniczanie nakładów (ang. *inputs*). Jakkolwiek istnieje potrzeba zabezpieczenia nakładów i procedur, nie zmniejsza to ryzyka wystąpienia nieefektywnych działań w obrębie sektora. Mimo że kontroluje się ich wytwarzanie, nie wyeliminuje się w ten sposób możliwości dostarczania dóbr i usług publicznych nie stanowiących pożytku dla społeczeństwa. Dodatkowo tak działająca administracja jest bardzo mało elastyczna. Ze względu na skupianie się na wewnętrznych działaniach, nie reaguje na zmieniające się otoczenie.

Poszukując alternatyw, odwołuje się do nowoczesnych metod zarządzania. Oferowane w ramach NPM rozwiązania przenoszą ciężar kontroli na produkcję (ang. *outputs*). To też nie eliminuje ryzyka nieefektywnego działania, ale uelastycznia system, sytuując odpowiedzialność na poziom mikrozarządzania. W efekcie łatwiej jest dostosować wytwarzane produkty do potrzeb społecznych. Ponadto przejście na wąsko zakreślony poziom mikro sprzyja egzekwowaniu odpowiedzialności menedżerów. Ich motywacje powinny być tak ustawione, aby obsadzać stanowiska kompetentnymi pracownikami. Ocena menedżerów, oprócz odgórnej, zostaje rozszerzona na podległych im pracowników oraz klientów. Możliwość oddziaływania pracowników na menedżerów wpływa korzystnie na zapewnienie odpowiedniego środowiska pracy organizacji oraz motywuje do dobrego zarządzania. Uwypuklenie znaczenia klientów (czytaj: obywateli) ma służyć zwiększeniu możliwości ewaluacji funkcjonowania sektora, a przez to lepiej dostosować jego działania do potrzeb społecznych. Oba czynniki zwiększają odpowiedzialność w obrębie działań służb publicznych. Na podstawie powyższych rozważań nie należy budować sobie wyobrażenia, że tworzone w nurcie NPM systemy oparte na wynikach eliminują nadużycia. Takie twierdzenie byłoby nieprawdziwe. Wydaje się jednak, że wymuszenie właściwej odpowiedzialności menedżerów może je zminimalizować.

Zapewnienie właściwego wykorzystania zasobów publicznych uzupełnia rozważania dotyczące kontroli. Próbując zobrazować sedno problemu, należy odwołać się do przekonania, że za jakimkolwiek nieefektywnościami w sektorze publicznym zawsze stoi osoba odpowiedzialna. Jest to jednak twierdzenie, które

w rzeczywistym świecie nie musi znaleźć szerokiego odzwierciedlenia. Mimo wszystko należy eliminować przypadki, w których za wszelkie niepowodzenia obwinia się system, a przez to ucieka się od osobistej odpowiedzialności. Za działaniem instytucji stoi człowiek, bo to ludzie wymyślają systemy. Brak nieomyślności nie powinien usprawiedliwiać błędów i uniemożliwiać ponoszenia za nie odpowiedzialności.

Promowanie uczenia się oraz poprawa funkcjonowania sektora publicznego uważane są za istotny czynnik, choć nieraz sprzeczny z poprzednimi wątkami odpowiedzialności. Przede wszystkim proces uczenia się nie jest wolny od błędów i wymaga elastycznego podejścia do ich popełniania, co może wybiegać poza ramy wyznaczone kontrolą. Przeprowadzając jakiegokolwiek zmiany czy reformy w obrębie sektora publicznego, wkracza się w nowe obszary. Zawsze można wtedy sformułować zarzut wobec rządzących, że dane działania mogły być lepiej przeprowadzone. Wyjściem z sytuacji jest odwołanie się do uniwersalnych twierdzeń czy logiki przeprowadzonych działań. Zwłaszcza przy podejściu opartym na wynikach należy pamiętać o podstawowej zasadzie ekonomii, czyli zasadzie racjonalnego gospodarowania. Przy danym efekcie minimalizuje się nakład, lub przy danym nakładzie maksymalizuje efekt. Jeśli próbuje się robić obie rzeczy równocześnie, nie będzie to miało nic wspólnego z racjonalnością czy efektywnością. Brak wskazania błędów w podstawowych założeniach czy logice podjętych działań powinien być argumentem świadczącym o odpowiedzialności decydentów. Powstałe błędy mogą wynikać z procesu uczenia się. W takim przypadku należy odwoływać się do porównań międzyokresowych tworzonych systemów, powinny one jednak uwzględniać wszelkie ograniczenia.

Analizując problematykę odpowiedzialności podmiotów, warto tworzyć modele (schematy) odwołujące się do empirycznych zależności. Teoretyczne odwzorowanie ram działania pomaga w argumentacji czy skłania do dalszej dyskusji nad stworzonym systemem. Interesujący przykład omawia P. Barberis, wzorując się na ministerialnym systemie rządów w Wielkiej Brytanii (Barberis, 1998, s. 466). Tabela 3 ujmuje jego schemat, pokazując obszary odpowiedzialności ministrów i kierowników służby cywilnej. Jego autor podkreśla jednak, że jest to wyłącznie narzędzie referencyjne, które ma powodować ewentualne dalsze dyskusje.

Odpowiedzialność zostaje podzielona na obszary: kto, za co, komu, czemu, jak i jakie wyniki? Podlegają jej dwa podmioty: ministrowie i kierownicy administracji. Następnie przypisuje się im zadania i obowiązki, które wypełniają (powinni wypełniać) odpowiednie służby publiczne. Odpowiednio oznaczone obszary wskazują wyłączną odpowiedzialność lub współodpowiedzialność. W przypadku współodpowiedzialności należy odwoływać się do bardziej szczegółowych regulacji precyzujących jej podział. Dla pozostałych odpowiedzialność jest jasno określona. Wystąpienie w danym obszarze nieprawidłowości pozwala z łatwością wskazać na winny ich podmiot.

Tworzenie takich narzędzi precyzuje zakres odpowiedzialności oraz wspomaga proces zarządzania. Wydaje się również, że może stanowić dobry punkt wyjścia

Tabela 3. Podział odpowiedzialności w sektorze publicznym

KTO?	ZA CO?	KOMU, CZEMU?	JAK?	JAKIE WYNIKI?
Ministrowie	Prawodawstwo	Opinia publiczna	Wybory	Wyjaśnienie
	Polityka	Premier	Debata i pytania parlamentu	Informacje
	Systemy	Parlament	Listy parlamentarzystów	
Kierownicy administracji	Funkcjonowanie administracji	Wybrane komisje	Oceńca sądu	Uznanie (ang. <i>acknowledgement</i>)
			Inkwizycja	Analiza
	Uznaniowość administracji	Rzecznik praw obywatelskich	Roczne raporty	Korekta
			Karta praw obywateli	Zadośćuczynienie
	Finanse, VFM*	Indywidualni obywatele	NAO**	FMI

Uwaga: Zacienowane obszary leżą wyłącznie w gestii odpowiedzialności ministrów, przekreślone wskazują na możliwość występowania współodpowiedzialności, natomiast przezroczyście pozostają wyłącznie w gestii kierowników administracji.

* Value for money – metoda wyceny określająca wartość aktywów. Ma w najlepszy sposób odzwierciedlić ich rzeczywistą wartość.

** National Audit Office – narodowa instytucja odpowiedzialna za audyt.

Źródło: Barberis, 1998, s. 466.

do dyskusji nad zmianami w sektorze publicznym. Przede wszystkim zmniejszanie obszarów wzajemnej odpowiedzialności będzie istotne dla zwiększania przejrzystości prowadzonej polityki.

ZLECANIE ZADAŃ FIRMOM ZEWNĘTRZNYM

Położenie nacisku na rynkowe zasady funkcjonowania sektora publicznego powoduje, że wprowadzane reformy decentralizują strukturę sektora oraz sprzyjają prywatyzacji obszarów dotychczas zarezerwowanych wyłącznie dla działalności państwa. Każde z demokratycznych państw świata stosuje, w mniejszym lub w większym stopniu, współpracę między sektorem prywatnym i publicznym (Nemec, Merickova, Vitek, 2005, s. 638). Zlecenie zadań firmom zewnętrznym (ang. *contracting-out*, *outsourcing*)²¹ jest jedną z najczęściej stosowanych metod prywatyzacji, gdyż pozwala na zachowanie prawa własności przez podmiot publiczny przy jednoczesnej możliwości publicznego nadzoru (Van Johnson, Seidenstat, 2007, s. 233–235). Celem działania jest dostarczenie dóbr i usług publicznych w sposób bardziej efektywny. Najczęściej oznacza to zwiększenie produktywności (np. przez obniżkę kosztów) przy jednoczesnym zachowaniu czy nawet wzroście jakości.

Mimo wielu zalet takiego działania, nie należy zapominać, że są obszary, gdzie rynek prywatny nie jest w stanie funkcjonować efektywnie. Wybór, co można a czego nie zlecać sektorowi prywatnemu, będzie uzależniony od wielu czynników, które nie zawsze posiadają charakter ekonomiczny²².

Stosowanie kontraktów zewnętrznych może przynieść różne efekty, gdyż jest to uzależnione od stopnia gospodarczego rozwoju państwa. Próba adaptowania rozwiązań stosowanych w gospodarkach wysoko rozwiniętych może nie przynieść zamierzonych efektów w przypadku państw rozwijających się (Nemec, Merickova, Vitek, 2005, s. 639). Każde narzędzie powinno być zatem dostosowane do lokalnych warunków. Wśród czynników, które należy uwzględnić wymienia się m.in.:

- poziom konkurencyjności gospodarki;
- jakość administracji publicznej;
- jakość systemu demokratycznego;
- jakość regulacji prawnych.

²¹ Przez *contracting out* rozumie się dostarczanie przez firmy zewnętrzne dóbr i usług publicznych, poprzednio wykonywanych przez podmioty sektora. Wiąże się to także z prywatyzacją, która polega na przekształceniu podmiotu publicznego w spółkę, która staje do przetargu o dostarczanie danego dobra czy usługi. Stworzona spółka może być kontrolowana przez państwo, co pozwala wpływać na proces wytwarzania dostarczanych dóbr i usług. Przez *outsourcing* rozumie się wyłączenie poza strukturę sektora publicznego procesów istotnych, ale nie kluczowych dla jego działalności. Zlecane są one firmom zewnętrznym zamiast wykonania ich przez podmioty sektora. W tym wypadku nie ma się jednak wpływu na proces wytwarzania danego dobra czy usługi.

²² Szerszą analizę prowadzi Ch.T. Goodsell (2007).

Powyższe wielkości kształtowane są na przestrzeni lat i podlegają powolnej ewolucji. Zapewnienie przejrzystości prowadzonej polityki może przyspieszyć proces, a zatem sprzyjać efektywnemu wprowadzaniu kontraktowania zewnętrznego. Z pewnością jednak działania na styku sektora publicznego i prywatnego powinny podlegać publicznej ocenie.

KRYTYKA NOWEGO ZARZĄDZANIA PUBLICZNEGO

Krytykę NPM można podzielić na dwie zasadnicze części: pierwsza odnosi się do jej czysto teoretycznych korzeni, czyli funkcjonowania jako paradygmatu, druga skupia się na kwestionowaniu efektywności narzędzi i postulatów formułowanych w ramach NPM.

Funkcjonowanie NPM jako nowego paradygmatu zostało ogłoszone przez OECD, jednak można znaleźć opracowania, gdzie podważa się takie podejście. W szczególności na uwagę zasługuje analiza pojęcia paradygmatu zaproponowana przez Thomasa Kuhna (Lynn Jr., 1998, s. 115–116, Mathiasen, 1999, s. 92 i 95–96). Osiągnięcie rangi paradygmatu, zwłaszcza w naukach społecznych, mocno oddziałuje na postrzeganie danej teorii. Jej implementacja staje się wtedy czymś naturalnym. Odrzucenie oznaczałoby swoiste zacofanie najnowszych osiągnięć nauki. Prowadzony teoretyczny spór, czy NPM jest, czy nie paradygmatem, nie ma jednak zasadniczego znaczenia dla implementacji wykorzystywanych narzędzi oraz postulatów zaproponowanych w ramach funkcjonującej teorii. Z punktu widzenia tematu opracowania większe znaczenie ma krytyka odnosząca się do samego zastosowania instrumentów czy metodologii NPM.

D.G. Mathiasen podkreśla, że stosowane narzędzia nie będą działały tak samo w każdym państwie. Muszą być dostosowane do jego specyfiki, co skutkuje dużą różnorodnością rozwiązań (Mathiasen, s. 91–92). Trudno wtedy wyodrębnić ich jednolity trzon, co nie sprzyja empirycznej weryfikacji teoretycznych założeń. Poza brakiem teoretycznych ram stosowanych instrumentów kwestionuje się także ich charakter. Odejście od tradycyjnych metod natrafia na problem braku mierzalności (Lynn Jr., 1998, s. 117). Teoretycznie istotne czynniki napotykają barierę empirycznej weryfikacji lub wymagają pośrednich form ewaluacji. Problem ten ulega jednak powolnej poprawie wraz z upływem czasu. Nabyte doświadczenia oraz rozwój nauki pozwalają spojrzeć na sporne zagadnienia z innej perspektywy. Wydaje się, że jednym ze sposobów rozwiązania powyższych problemów jest również wdrożenie zasad przejrzystości. Powinno to sprzyjać prowadzeniu empirycznej weryfikacji teoretycznych założeń, jak i rozwiązywać problemy pomiaru ich efektów.

PODSUMOWANIE

Na podstawie prowadzonych rozważań do narzędzi stosowanych w przejrzystej polityce fiskalnej można zaliczyć: reguły fiskalne oraz narzędzia oferowane w ramach NPM, np. określanie obszarów odpowiedzialności czy kontraktowanie

zewnątrzne. W ramach NPM możliwe jest również tworzenie narzędzi analitycznych dostosowanych do zadań stojących przed danym podmiotem sektora publicznego. Będą to modele czy schematy analizy, których używa się do wspomagania procesu zarządzania.

Reguły fiskalne – poprzez wzrost przewidywalności działań prowadzonych w obrębie sektora publicznego i ograniczanie nieodpowiedzialnych zachowań polityków – wpisują się w charakterystykę przejrzystej polityki fiskalnej. Wybór i ocena reguły fiskalnej (jej optymalności) powinny odbywać się na podstawie przyjętego kryterium (ewentualnie kilku kluczowych kryteriów). Wielość kryteriów przypisywanych dobrej regule fiskalnej, wyklucza jednak jednocześnie ich spełnienie. Chcąc sformułować ogólną zasadę, należy stwierdzić, że dobra reguła będzie potwierdzać swoje oddziaływanie w stosownych wskaźnikach oraz prowadzić do reform sektora publicznego. Inaczej ujmując, wprowadzenie ścisłych zasad funkcjonowania sektora powinno wymusić na politykach odpowiednie zachowania.

Nowe Zarządzanie Publiczne charakteryzuje się odmiennym podejściem do funkcjonowania sektora publicznego. Główną rolę odgrywają w nim wskaźniki, modele, normy oraz nastawianie na realizację celów, co odpowiada zasadom przejrzystej polityki fiskalnej. Wprowadzanym metodom zarządzania towarzyszy najczęściej płaska struktura administracji, w ramach której stara się zaadoptować narzędzia stosowane przez sektor prywatny. W efekcie tego administracja publiczna staje się skutecznym „przedsiębiorstwem” dostarczającym dobra i usługi publiczne, a obywatele są postrzegani jako klienci (konsumenty). Pozytywne doświadczenia w stosowaniu narzędzi oferowanych przez NPM przy reformie polityki fiskalnej w Wielkiej Brytanii, Nowej Zelandii i Australii zachęcają do ich głębszej analizy. Dodatkowo wymienione kraje uważane są za wzorce prowadzenia przejrzystej polityki fiskalnej. Stosowane w ramach NPM sposoby analizy mogą być wykorzystywane przez decydentów sektora publicznego jako narzędzia wspomagające procesy zarządzania. Duży nacisk położony na odpowiedzialność podmiotów ma sprzyjać tworzeniu odpowiednich struktur administracji oraz jasnemu rozdzieleniu obowiązków w jej ramach.

BIBLIOGRAFIA

- Aucoin P. (1990), *Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes, and Pendulums*, „Governance”, Vol. 3.
- Aucoin P., Heintzman R. (2000), *The Dialectics of Accountability for Performance in Public Management Reform*, „International Review of Administration Sciences”, Vol. 66.
- Barberis P. (1998), *The New Public Management and a New Accountability*, „Public Administration”, Vol. 76.
- Barzelay M. (1999), *How to Argue about the New Public Management*, „International Public Management Journal”, Vol. 2, No. 2.
- Barzelay M. (2001), *The New Public Management. Improving Research and Policy Dialogue*, University of California Press.

- Belka M. (2003), *Co to są zdrowe finanse publiczne?*, w: *Polska transformacja – sukcesy i bariery. Refleksje z okazji jubileuszu Profesora Jana Mujzela*, Wydawnictwo UŁ, Łódź.
- Buchanan J.M. (1997), *Finanse publiczne w warunkach demokracji*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Buiter W.H. (2003), *Ten Commandments for a Fiscal Rules in the E(M)U*, NBER, Cambridge, Mass.
- Burger P. (2003), *Sustainable Fiscal Policy and Economic Stability*, Edward Elgar Publishing.
- Christensen T., Laegreid P. (2002), *New Public Management: Puzzles of Democracy and the Influence of Citizens*, “The Journal of Political Philosophy”, No. 3.
- Drazen A. (2002), *Fiscal Rules from a Political Economy Perspective*, prepared for IMF – World Bank Conference on Rules-Based Fiscal Policy in Emerging Markets Economy, Meksyk.
- Felts A.A., Jos P.H. (2000), *Time and Space: The Orgins and Implications of the New Public Management*, “Administrative Theory & Praxis”, Vol. 22, No. 3.
- Finkler S. A. (1991), *Performance Budgeting*, “Nursing Economics”, Vol. 9, No. 6.
- Friedman M. (1968), *The Role of Monetary Policy*, “American Economic Review”, Vol. 58, March.
- Goodsell Ch.T. (2007), *Six Normative Principles for the Contracting-out Debate*, “Administration & Society”, Vol. 38.
- Gow J.I., Dufour C. (2000), *Is the New Public Management a Paradigm? Does it Matter?* “International Review of Administrative Sciences”, Vol. 66.
- Gruening G. (2001), *Origin and Theoretical Basis of New Public Management*, “International Public Management Journal”, Vol. 4, Elsevier.
- Hood C. (1991), *A Public Management for All Seasons?* “Public Administration”, No. 69.
- IMF (2001), *Revised Code of Good Practice on Fiscal Transparency*, 28 February, Washington.
- Józefiak C., Krajewski P., Mackiewicz M. (2006), *Deficyt budżetowy. Przyczyny i metody ograniczania*, PWE, Warszawa.
- Kopits G., Craig J. (1998), *Transparency in Government Operations*, “IMF Occasional Paper”, No. 158, Washington.
- Kopits G., Symansky S. (1998), *Fiscal Policy Rules*, IMF Occasional Paper, Washington.
- Kydland F., Prescott C. (1977), *Rules Rather than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plan*, “Journal of Political Economy”, Vol. 85, No.3.
- Lehning P.B. (1998), *Towards Multicultural Civil Society: The Role of Social Capital and Democratic Citizenship*, “Government and Opposition”, Vol. 33.
- Lucas R.J. (1976), *Econometric Policy Evaluation: A Critique*, w: *The Phillips Curve and Labor Markets*, K. Brunner, A.H. Meltzer (eds), North-Holland, Amsterdam.
- Lynn L.E. Jr. (1998), *A Critical Analysis of The New Public Management*, “International Public Management Journal”, Vol. 1, No.1.
- Mackiewicz M. (2006), *Problem wyboru reguł polityki fiskalnej w warunkach gospodarki polskiej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- Mathiasen D.G. (1999), *The New Public Management and Its Critics*, “International Public Management Journal”, Vol. 2, No. 1, Elsevier.

- Milesi Ferretti G.M. (2001), *Good, Bad or Ugly? On the Effects of Fiscal Rules with Creative Accounting*, "Discussion Paper", No. 2663, CEPR, London.
- Musgrave R.A., Musgrave P.B. (1984), *Public Finance in Theory and Practice*, McGraw-Hill, New York.
- Musgrave R.A. (1959), *The Theory of Public Finance. A Study in Public Economy*, McGraw-Hill, Tokyo.
- Nemec J., Merickova B., Vitek L. (2005), *Contracting-out at Local Government Level. Theory and Selected Evidence from the Czech and Slovak Republic*, "Public Management Review", Vol. 7.
- OECD (2001), *OECD Best Practices for Budget Transparency*.
- OECD (2002), *Working Definitions*.
- Pallot J. (1998), *New Public Management Reform in New Zealand: The Collective Strategy Phase*, "International Public Management Journal", Vol. 1, No.1.
- Piotrowski S.J. (2007), *Governmental Transparency in the Path of Administrative Reform*, State University of New York Press, Albany.
- Piwowarski R. (2006), *Przejrzysta polityka podatkowa. Aspekt teoretyczny i praktyczny*, „Gospodarka w Praktyce i Teorii”, Instytut Ekonomii UŁ, Łódź.
- Premchand A. (2001), *Fiscal Transparency and Accountability. Idea and Reality* (artykuł przygotowany na warsztaty Financial Management and Accountability, 28–30 listopada, Rzym).
- Van Johnson R., Seidenstat P. (2007), *Contracting Out Government Services: Privatization at the Millenium*, "International Journal of Public Administration", Vol. 30.
- von Hagen J. (2004), *Fiscal Policy Challenges for EU Acceding Countries* (tekst przygotowany na konferencję ECSA w Wiedniu, luty).
- von Hagen J. (2005), *Political Economy of Fiscal Institutions, Governance and the Efficiency of Economic Systems*, "Discussion Paper", No. 149, November.
- Wyplosz Ch. (2005), *Fiscal Policy: Institution Versus Rules*, "National Institute Economic Review", No. 19.

STRESZCZENIE

Występujące obecnie w wielu państwach problemy nierównowagi finansów sektora publicznego skłaniają do refleksji nad jakością prowadzonej polityki fiskalnej. Jednym ze sposobów jej poprawy jest wprowadzanie zasad przejrzystości do prowadzonej polityki. Celem opracowania jest omówienie i ocena reguł fiskalnych oraz wybranych instrumentów Nowego Zarządzania Publicznego (ang. *New Public Management* – NPM) jako narzędzi przejrzystej polityki fiskalnej. Prowadzone w innych pracach analizy najczęściej skupiają się na ocenie przejrzystości, zaznaczając jedynie obszary, w których należy dokonać zmian, aby zwiększyć jej stopień. Na podstawie przeglądu literatury oraz głównych cech przejrzystej polityki fiskalnej można jednak wyodrębnić narzędzia wpisujące się w jej charakterystykę. Ich implementacja powinna wpłynąć na zwiększenie stopnia przejrzystości polityki fiskalnej. W opracowaniu omówiono narzędzia w postaci reguł fiskalnych oraz instrumentów zarządzania sektorem publicznym oferowanych w ramach NPM.

W przypadku NPM analizie poddano instrumenty oddziałujące na jakość funkcjonowania instytucji publicznych, czyli: określanie obszarów odpowiedzialności, wybór modeli zarządzania czy zlecanie zadań firmom zewnętrznym.

Reguły fiskalne – poprzez wzrost przewidywalności działań prowadzonych w obrębie sektora publicznego i ograniczanie nieodpowiedzialnych zachowań polityków – wpisują się w charakterystykę przejrzystej polityki fiskalnej. Główną rolę w NPM odgrywają: wskaźniki, modele, normy oraz nastawianie na realizację celów. Zasady te odpowiadają charakterystyce przejrzystej polityki fiskalnej.

Słowa kluczowe: przejrzysta polityka fiskalna, reguły fiskalne, Nowe Zarządzanie Publiczne, odpowiedzialność w sektorze publicznym, kontraktowanie zewnętrzne.

FISCAL RULES AND THE NPM'S INSTRUMENTS AS TOOLS OF FISCAL TRANSPARENCY

ABSTRACT

Since the Second World War the share of the public sector expenditure in GDP has grown rapidly. It has become a worldwide tendency, which cannot be easily reversed but must be controlled. When public authority is beyond public control, the high public spending may cause distortions and lead to abuses in the economy. The tool through which political actions in the public sector can be controlled is fiscal transparency.

The aim of the article is to describe and evaluate selected tools of fiscal transparency. The analysis focuses on fiscal rules and the New Public Management Theory instruments like public accountability, management models, and contracting out. It introduces theoretical models and presents a few empirical cases. Theoretical description is used to evaluate if given tools fulfil conditions of fiscal transparency. The analysis also identifies factors with the highest impact on transparency, and areas where transparency has a strong influence. Empirical examples (New Zealand and the United Kingdom) show how to implement theoretical concepts into practice.

Key words: fiscal transparency, fiscal rules, New Public Management, accountability, contracting out.

JEL Classification: P41, P43, H30