

JOANNA M. SALACHNA

MARCIN TYNIEWICKI

Uniwersytet w Białymstoku

Moralność jako element podejmowania decyzji finansowych w sektorze publicznym

**Morality as a factor in financial decisions
making within the public sector**

Streszczenie. W niniejszym artykule zaprezentowano teoretyczny model determinant optymalnego funkcjonowania sektora publicznego, w tym podejmowania decyzji finansowych z zakresu tworzenia, a także stosowania prawa. Przy czym założono, że na system prawny (w tym tworzenie i stosowania prawa finansów publicznych) oddziałują i powinny oddziaływać uniwersalne wartości moralne. Autorzy zaprezentowali częściowe wyniki wstępnego testu praktycznego tego modelu (wyniki ankiet). Ich treść wskazuje na potrzebę podjęcia pogłębionych interdyscyplinarnych (prawniczych i socjologicznych) badań nad moralnym aspektem głównie tworzenia prawa finansów publicznych, na szczeblu zarówno państwa, jak i lokalnym.

Słowa kluczowe: decyzje finansowe; stanowienie i stosowanie prawa; prawo finansów publicznych; moralność; wartości moralne; polityka.

Abstract. This article presents a theoretical model of determinants of the optimal operating of the public sector, including financial decisions making in scope of law creation and application. At the same time, there has been assumed the universal moral values are affecting and should affect the legal system (including creation and application of the law on public finance). Authors presented partial results of the initial test of this model (survey results). Their content points to the need for the deepened interdisciplinary research (legal and sociological) on the moral aspect of making of law on public finance mainly, both on the state and local levels.

Keywords: financial decisions; legislation (law-making) and law application; law on public finance; morality; moral values; politics.

1. Uwagi wprowadzające

W literaturze naukowej, także polskiej¹, problematyka relacji moralności i polityki (w tym etyki politycznej) podlega ciągłym analizom, niezależnie od głoszonych niejednokrotnie haseł o współczesnej niemoralności polityki. Pozostaje ona jednak domeną politologów lub filozofów. Prawnicy natomiast (ściślej: teoretycy prawa) skupiają się w swoich badaniach na zależnościach pomiędzy moralnością a prawem². Oczywiście jest przy tym, że o ile jakkolwiek kategorie prawa oraz moralności mogą być analizowane odrębnie, to z perspektywy zasad prawotwórstwa czy stosowania prawa zupełnie rozdzielić się ich nie da. I, z aksjologicznego punktu widzenia, nie powinno się tego robić.

W zarysowanym kontekście, czyli – najogólniej ujmując – moralności polityki, należałoby się przyjrzeć procesowi podejmowania decyzji finansowych w sektorze publicznym i ich oddziaływaniu społecznemu. Przy czym chodzi tu zarówno (i przede wszystkim) o decyzje prawotwórcze, jak i o ich wykonywanie. Jak wiadomo, w szczególności te pierwsze

¹ Np.: B. Sutor, *Etyka polityczna*, Warszawa 1994; E. Modzelewski, *Etyka a polityka*, Warszawa 2006; T. Kozłowski, M. Szyszkowska (red.), *Polityka a moralność*, Warszawa 2001.

² M.in.: L.L. Fuller, *Moralność prawa*, Warszawa 2004.

kreowane są przez polityków³. Zważywszy dodatkowo, że decyzje finansowe podmiotów publicznych mają znaczące oddziaływanie społeczne, czy to w skali całego kraju, czy to lokalnie, zasadnym wydaje się zapoczątkowanie badań nad problematyką roli moralności w podejmowaniu wskazanych decyzji finansowych. Zaznaczyć w tym miejscu trzeba, że badania w tym obszarze nie były dotąd prowadzone.

Wyszliśmy przy tym z założenia, że moralność rozumiana jako uznawany (i stosowany) system wartości o charakterze uniwersalnym jest niezbędnym elementem nie tylko procesu decyzyjnego w sektorze publicznym, ale także kształtowania postaw obywatelskich. Teoretyczny model w tym przedmiocie prezentujemy w kolejnym punkcie niniejszego artykułu.

2. Ogólne determinanty optymalnego funkcjonowania sektora publicznego, w tym rola moralności.

Prezentacja założeń oraz sposób wstępno testowania

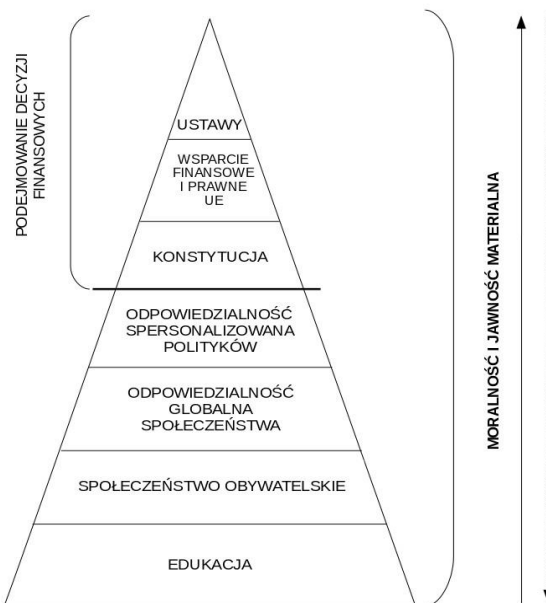
Poniższy model sekwencyjnie ukazuje czynniki determinujące możliwość optymalnego funkcjonowania sektora publicznego. Dotyczy on także funkcjonowania finansów państwa oraz finansów samorządu terytorialnego, w tym optymalizacji tworzenia i realizacji budżetu. Przy wypracowywaniu tego modelu uwzględnione zostały różne dotychczas prezentowane teorie społeczne i ekonomiczne (o czym niżej), uzupełnione dodatkowo aspektami uwarunkowań prawnych⁴. Uwzględniliśmy także niedoceniany w Polsce aspekt moralny omawianych zagadnień. Natomiast w krajach

³ Niemniej w stosowaniu prawa finansów publicznych przez m.in. dokonywanie wydatków publicznych zaangażowani są także politycy pełniący niejednokrotnie funkcję np. ministrów czy prezydentów miast.

⁴ Model został opracowany przez zespół w osobach: J.M. Salachna, M. Tyniewicki, U. Zawadzka-Pąk, E. Lotko z Uniwersytetu w Białymstoku. Jego wstępna wersja została zaprezentowana na konferencji naukowej „2016 EGPA Annual Conference”, która odbyła się w Utrechcie (Holandia) w dniach 24–26 sierpnia 2016 r., <http://egpa-conference2016.org/>.

rozwinętych aspekt ten, w szczególności w procesie motywacji polityków czy w zarządzaniu administracją publiczną, wydaje się nieustannie ważny⁵.

Wykres. Determinanty optymalnego funkcjonowania sektora publicznego



Źródło: opracowanie przez zespół: J.M. Salachna, M. Tyniewicki, U. Zawadzka-Pąk, E. Lotko.

Politycy oraz funkcjonariusze publiczni z różnych przyczyn nie są w ogóle lub wystarczająco zmotywowani do podejmowania decyzji racjo-

⁵ J. Boston, A. Bradstock, D. Eng, *Public Policy, Why Ethics Matters*, The Australian University E Press 2010; L. Huberts, *The Integrity of Governance, What it is, What We Know, What is Done, and Where to Go*, Palgrave Macmillan 2014; C.W. Lewis, S.C. Gilman, *The Ethics Challenge in Public Service, A Problem-Solving Guide*, Jossey-Bass A Wiley Imprint 2012.

nalizujących gospodarkę finansową państwa⁶. Dlatego też uzasadnione było wyjście od koncepcji mocodawca – agent (*A Principal-Agent*) dla sektora publicznego⁷, gdzie mocodawcą jest społeczeństwo/obywatele, a agentem – politycy. Założyliśmy, że aby mocodawca (społeczeństwo) czuł się odpowiedzialny za sprawy publiczne oraz – co jest z tym związane – mógł skutecznie motywować polityków do podejmowania decyzji musi być społeczeństwem obywatelskim. Podstawowym wymogiem jego istnienia w demokratycznych państwach jest odpowiednia edukacja na temat spraw publicznych, w tym finansów publicznych. Ten warunek skorelowany jest z jawnością materialną⁸, ponieważ bez rzeczywistej jawności działań władzy i informacji na temat finansów publicznych nie można mówić o edukacji obywatelskiej. Z drugiej zaś strony stałe edukowanie wpływa na stopniowe poszerzanie zakresu zrozumiałych dla obywatela informacji (jawności w sensie materialnym). Istnienie realnych, a nie tylko pozornych, czy też szczątkowych i rozwiniętych form społeczeństwa obywatelskiego powoduje stan/poczucie odpowiedzialności i wpływu obywateli za stan spraw, w tym finansów publicznych (odpowiedzialność globalna społeczeństwa). Jest to podłoże do budowania odpowiedzialności poszczególnych polityków (odpowiedzialność spersonalizowana polityków). Przy czym nie chodzi tylko czy przede wszystkim o odpowiedzialność prawną. Politycy przecież powinni odpowiadać przed swoim mocodawcą (społeczeństwem) za podejmowanie decyzji (finansowych). Oczywiście, trzeba mieć na uwadze, że bodźce motywacyjne przedstawicieli (polityków) nigdy nie będą w całości zbieżne z interesami mocodawców (społeczeństwa). Niezależnie od tego kontrola nad działaniami polityków jest konieczna, a dodatkowo powoduje niejako dystrybu-

⁶ Szerzej omawiają to: J.M. Buchanan, R.D. Tollison, *The Theory of Public Choice: Political Applications of Economics*, University of Michigan Press, Ann Arbor 1972.

⁷ B.R. Weingast, M. Moran, *The Congressional-Bureaucratic System: A Principal-Agent Perspective*, „Public Choice” 1984/44, p. 147–192; Terry Moe, *The New Economics of Organization*, „American Journal of Political Science” 1984/28, p. 739–777.

⁸ Chodzi tu o rzeczywistą jawność, tj. prezentację informacji i danych w zrozumiałym i przystępnym sposób. Jawność formalna (prezentacja danych i informacji w dowolnej formule, układzie itd.) bowiem jakkolwiek zapewnia przekazywanie informacji i danych, to niejednokrotnie często ma charakter wyspecjalizowany lub *de facto* pozorowany.

cję części władzy⁹. Wskazane bowiem wyżej zależności pomiędzy elementami przedstawionego modelu przebiegają także w odwrotną stronę (z góry na dół). Decyzje polityczne, w tym podejmowane różne akty prawne, oddziałują na odpowiedzialność polityków, kształtowanie się odpowiedzialności obywatelskiej oraz umacnianie instytucji społeczeństwa obywatelskiego.

W modelu istotną rolę odgrywają aspekty moralne, co zaznaczono na rysunku. Mamy w tym przypadku działanie sprzężenia zwrotnego. Z jednej strony przekonania/postawy moralne decydują o postawach i oczekiwaniach społeczeństwa (np. wymaganie uczciwości, rzetelności, działania w interesie publicznym) wobec polityków, którzy winni podejmować optymalne decyzje. Z drugiej strony podjęte decyzje (np. ustawy) oddziałują na kształtowanie się/zmianę postaw moralnych. W przypadku państw tzw. młodej demokracji znaczenie także mogą mieć uwarunkowania historyczne (z wcześniejszego okresu komunizmu). Jako typowy przykład można podać, że za czasów polskiego komunizmu (formalnie do 1989 r.) kradzież przedmiotów z miejsca pracy czy wręczanie łapówek za załatwienie sprawy w urzędzie nie były oceniane negatywnie przez społeczeństwo. Przeważnie obywatele postrzegali takie zachowania jako przejaw zaradności (na rynku brakowało wielu towarów, trudno było załatwić sprawy urzędowe).

Gdyby odrzucić przedstawiony model, trzeba byłoby uznać za prawdziwe i za jedynie możliwe założenie, że: mamy do czynienia z demokracjami, w których obywatele zajmują się tylko własnymi sprawami (pod rozległą i zniewalającą opieką państwa), a aktywizują się wyłącznie w trakcie wyboru swoich przedstawicieli/polityków¹⁰. Obserwując sytuacje w różnych państwach (szczególnie młodych demokracjach), można przyjąć za w dużej mierze słuszny ten pogląd de Tocqueville'a. Przykładowo: w Polsce działają pozarządowe organizacje non-profit, ale głównie takie, które mogą liczyć na opłacane z pieniędzy publicznych zlecenia zadań publicznych. Poza tym obywatele (poza politykami oczywiście) nie prze-

⁹ F. Fukuyama, *Budowanie państwa. Władza i ład międzynarodowy w XXI wieku*, Poznań 2005, s. 69 i n.

¹⁰ A. de Tocqueville, *O demokracji w Ameryce*, Warszawa 1976, s. 469 i n.

jawiają specjalnej aktywności wskazującej na tworzenie instytucji społeczeństwa obywatelskiego. Bardzo lubią dyskutować o decyzjach politycznych, ale nie chcą czuć się odpowiedzialni za stan np. finansów państwa. Powody tego są różne (o czym będzie mowa dalej). M.in. są to uwarunkowania historyczne powstania polskiego społeczeństwa demokratycznego (jako opozycji do władzy komunistycznej). Z drugiej strony politycy nastawieni są głównie na realizację ich celu głównego, czyli sprawowania władzy. I tak kwestie optymalizacji funkcjonowania sektora publicznego i finansów publicznych schodzą na dalszy plan.

Celem wstępnej weryfikacji opracowanego modelu, zespół badawczy¹¹ postanowił przetestować poprawność założeń jego podstawowych elementów (tych, które wpisują się w relację mocodawca – agent). Przeprowadzono anonimową ankietę internetową¹² o charakterze ilościowo-jakościowym. Zawierała ona 9 pytań merytorycznych: 5 to pytania zamknięte (z podanymi odpowiedziami do wyboru), 4 zaś to pytania otwarte (respondenci sami wpisywali swoje opinie). Otrzymano 220 wypełnionych ankiet. Wśród respondentów było: 54% studentów, 20% pracowników administracji, 24% osób zatrudnionych poza administracją oraz 2% osób bezrobotnych. Wg kryterium płci ankietę wypełniło 31% mężczyzn i 69% kobiet.

Pytania z przewidzianymi przez nas odpowiedziami (pytania zamknięte) dotyczyły oceny przez ankietowanych:

- przejrzystości informacji na temat wydatkowania pieniędzy publicznych;
- stopnia zadowolenia ze sposobu wydatkowania pieniędzy publicznych;
- pożądanego/oczekiwanego stopnia wpływu obywateli na decyzje dotyczące wydatkowania pieniędzy publicznych;
- przydatności posiadania przez polityków wiedzy w zakresie wydatkowania pieniędzy publicznych;
- pożądanego lub preferowanego instytucji/podmiotów, które powinny kontrolować polityków w wydatkowaniu pieniędzy publicznych.

¹¹ W składzie, o którym mowa w przypisie 4.

¹² Przez serwis interankiety.pl.

Respondenci samodzielnie natomiast formułowali opinie (pytania otwarte) na temat:

- przyczyn braku zainteresowania obywateli tym, jak są wydatkowane pieniądze publiczne;
- powodów nieujawniania przez polityków zrozumiałych dla przeciętnego człowieka informacji na temat wydatkowania pieniędzy publicznych;
- czynników motywujących polityków do ujawniania zrozumiałych informacji na temat wydatkowania pieniędzy publicznych;
- opinii, jakimi wartościami moralnymi powinny kierować się politycy przy wydatkowaniu pieniędzy publicznych.

W dalszym punkcie przedstawimy szczegółowe omówienie tytułowego elementu modelu, czyli moralności, z uwzględnieniem wyników przeprowadzonego wstępnego testu (ankiety) w tym zakresie.

3. Moralność a podejmowanie decyzji o charakterze finansowym

Zgodnie z zapowiedzią, w niniejszej części artykułu szczegółowo zostanie podjęty aspekt moralności (wartości moralnych) w przedstawionym wcześniej modelu optymalnego funkcjonowania sektora publicznego, jak również szczególne znaczenie tego aspektu w procesie motywacji polityków podejmujących decyzje, w tym o charakterze finansowym. Przy czym mówiąc o decyzjach o charakterze finansowym zasadniczo mamy na myśli takie, których przedmiotem są finanse publiczne (środki publiczne). Ponadto należy je rozumieć szeroko, tzn. nie chodzi tu tylko o decyzje *sensu stricto*, tj. decyzje indywidualne będące przejawem stosowania prawa, ale przede wszystkim o inne formy wyrażania woli w obszarze polityki finansowej w postaci m.in.: planów (strategii) finansowych, aktów normatywnych (ustaw i rozporządzeń).

Nie bez przyczyny założyliśmy, że moralność jako zbiór pewnych wartości, obok jawności materialnej, występuje (powinna występować) na każdym etapie optymalnego funkcjonowania sektora publicznego. Co więcej, założyliśmy również, że jej wpływ na sektor jest dwukierunkowy

(tzw. efekt sprzężenia zwrotnego). W świetle tego można wskazać na dwie kwestie, których wyjaśnienie określi znaczenie wartości moralnych w zaproponowanym modelu.

Po pierwsze, wartości moralne stanowią swego rodzaju odniesienie (tło) dla kreowania podwalin modelu, tzn. sposobu i jakości edukowania społeczeństwa oraz przekazywania mu informacji, przez co jednocześnie realizowana jest przesłanka realnej (a nie tylko pozornej, w tym formalnej) jawności w zakresie m.in. finansów publicznych. W tej sytuacji zachodzą interakcje nie tylko między moralnością a edukacją, ale także między moralnością a jawnością materialną.

Ponadto wartości moralne będą niezbędną determinantą rzeczywistego, a nie tylko formalnego, kształtowania się społeczeństwa obywatelskiego, jego odpowiedzialności za stan państwa oraz odpowiedzialności polityków. „Formalne” społeczeństwo obywatelskie będzie polegało na tym, że organizacje społeczne prowadzą określoną działalność, ale ich wpływ na funkcjonowanie państwa i władzy politycznej będzie znacznie ograniczone lub bardzo znikome. O takim sposobie działania społeczeństwa obywatelskiego na przykładzie Polski była już mowa w pkt. 2 niniejszego artykułu. Podobnie rzecz się ma z formalną odpowiedzialnością polityków – co prawda może ona istnieć w ustanowionym prawie, jednakże albo nie jest ona egzekwowana, albo regulacje prawne są na tyle iluzoryczne (np. odpowiedzialność rozproszona), że konsekwencje polityków praktycznie nie dotyczą.

Przechodząc na kolejny (wyższy) segment funkcjonowania sektora, tj. formalnego podejmowania decyzji, moralność powinna być jedną z determinant stanowienia prawa wyrażonego w ramach konstytucji czy ustaw, przy czym nie bez znaczenia pozostaje w tym kontekście stanowienie przepisów unijnych i ich wpływ na krajowy porządek prawny.

Analizując cały model funkcjonowania sektora publicznego przez pryzmat moralności, stwierdzić należy, że istotne znaczenie posiada także druga kluczowa kwestia, tzn. występowanie swoistego efektu sprzężenia zwrotnego, polegającego na oddziaływaniu wartości moralnych na poszczególne determinanty (segmenty) sektora nie tylko z dołu do góry, ale

również z góry na dół. Efekt ten zostanie przeanalizowany w dalszym fragmencie tej części artykułu.

Wracając do przedstawionego modelu optymalnego funkcjonowania sektora publicznego, należy zauważyć, że w zależności od poszczególnych determinantów oddziaływanie na nie wartości moralnych będzie zróżnicowane. Mianowicie w odniesieniu do determinanty położonej u podstawy modelu – edukacji, chodzi o takie jej przekazywanie, aby obejmowała swoim zakresem właśnie określone wartości moralne. Nie chodzi więc tylko o przekazywanie wiedzy merytorycznej, np. dotyczącej wydatkowania pieniędzy publicznych, na różnych poziomach kształcenia, ale również wiedza ta powinna uwzględniać określone wartości moralne. W obszarze finansów publicznych można do nich zaliczyć dbanie o dobro publiczne, gospodarność, uczciwość, rzetelność, choć niewątpliwie mają one też znaczenie uniwersalne. Elementy te następnie wpłyną na upublicznianie informacji w odpowiedni sposób, np. uczciwe i rzetelnie informowanie o finansach państwa. Ma to bowiem służyć zwiększeniu świadomości społeczeństwa i wzmocnieniu jego obywatelskości, a w efekcie przyczyni się do większego poczucia odpowiedzialności za stan państwa oraz odpowiedzialności polityków za podejmowane decyzje, także obszarze finansów.

Natomiast oddziaływanie moralności na sformalizowany proces podejmowania decyzji przez polityków, np. w ramach stanowienia prawa, będzie przebiegało nieco inaczej. Mając na uwadze cechy języka prawnego, można stwierdzić z wielkim prawdopodobieństwem, że nieskutecznym okaże się literalne ujęcie w treści przepisów poszczególnych wartości moralnych, np. ustanowienie przepisów na zasadzie „pieniądze publiczne powinny być wydatkowane w sposób uczciwy, rzetelny i dla dobra ogółu”. Pojęcia te w kontekście języka prawnego są tak nieprecyzyjne, że z pewnością powodowałyby dowolność i szerokość interpretacyjną – szczególnie na korzyść tych, którzy takimi środkami dysponują. W konsekwencji przepisy formalnie obowiązywałyby, ale w sferze stosowania pozostawałyby martwe lub ich stosowanie byłoby wypaczone, tzn. nie realizowałyby zakładanego celu. Chodzi więc o takie konstruowanie przepisów, aby ustawodawca uwzględniał w nich wartości moral-

ne odpowiednio przełożone na język prawny – język tekstów prawnych. W szczególności gwarancją uczciwości i rzetelności mogłyby być przepisy, które zapewniałyby:

- prawo do powszechnego ubiegania się o pieniądze publiczne w drodze otwartych i powszechnie ogłaszanych konkursów czy przejrzystych procedur przetargowych, bez ograniczeń do wybranych kategorii podmiotów;
- realną ocenę celowości i efektywności dokonywanych wydatków publicznych, czemu ma służyć budżet zadaniowy;
- jawność formalną i przejrzystość materialną procesów w zakresie wydatkowania pieniędzy publicznych;
- skonkretyzowaną, a nie rozproszoną czy generalną, odpowiedzialność osób dokonujących wydatkowania pieniędzy publicznych;
- brak arbitralności (jednostronności decyzyjnej) urzędników w wydatkowaniu środków publicznych.

Podobnych reguł realizujących wartości moralne przez prawo stanowione można by wymienić jeszcze wiele, jednak ze względu na ograniczone ramy niniejszego artykułu i jego charakter inicjujący dalsze badania nad moralnością, chcieliśmy tylko zasygnalizować pewien mechanizm oddziaływania moralności na systemy prawne zgodnie z zaproponowanym modelem. Natomiast w sytuacjach wątpliwych lub niedookreślonych prawnie, szczególnie kiedy przepisy prawne przyznają duży zakres decyzyjności lub kiedy występują tzw. klauzule generalne, politycy czy urzędnicy podejmujący decyzje o wydatkowaniu pieniędzy publicznych powinni kierować się wartościami moralnymi. Ponieważ zgodnie z naszym modelem – czują oni na sobie presję odpowiedzialności (odpowiedzialność zindywidualizowana) i są świadomi kontroli społecznej wynikającej z istnienia społeczeństwa obywatelskiego, które funkcjonuje przecież w oparciu o reguły moralne nabyte na etapie edukacji, która jest zasadniczą determinantą modelu optymalnego funkcjonowania sektora publicznego.

Mechanizm transpozycji wartości moralnych na język prawny determinuje także efekt sprzężenia zwrotnego, polegający na oddziaływaniu tych wartości na poszczególne determinanty sektora z góry na dół. Miałoby to prawo stanowione i egzekwowane z respektowaniem zasad mo-

ralnych wzmacnia poczucie odpowiedzialności zarówno indywidualnej polityków, jak i całego społeczeństwa oraz przyczynia się do wzmocnienia jego obywatelskości. Aktywna działalność organizacji społecznych w ramach obowiązującego prawa (które już te zasady uwzględni) sprawi że wartości moralne staną się pożądanym elementem szeroko pojętego procesu edukacji, który będzie ukierunkowany na przekazanie wiedzy w sposób zrozumiały dla odbiorcy, przez co zrealizowana zostanie przesłanka jawności materialnej. Na gruncie finansów publicznych oznacza to przekazywane wiedzy, informacji i danych – oczywiście mając na uwadze różne etapy kształcenia i stopnie zaawansowania – m.in. o: finansach państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego, znaczeniu budżetu zadaniowego, podatkach i wpływie (możliwościach, skutkach) obywateli na sposób wydatkowania pieniędzy publicznych poprzez kontrolę społeczną opierającą się na społeczeństwie obywatelskim. Tym samym nastąpi ponowny proces pojawiania się kolejnych determinantów sektora, przechodzący z dołu do góry. Będzie to więc w istocie rzeczy efekt sprzężenia zwrotnego z powtarzalnymi cyklami.

Chcąc dowiedzieć się, które z wartości moralnych w odczuciu społecznym są kluczowe w szeroko pojętym kontekście wydatkowania pieniędzy publicznych, w przeprowadzonej ankiecie umieściliśmy stosowne pytanie. Aczkolwiek aspekt moralności pojawił się w odpowiedziach na pozostałe pytania otwarte, w szczególności odnośnie powodów nieujawniania przez polityków zrozumiałych dla przeciętnego człowieka informacji na temat wydatkowania pieniędzy publicznych.

Wracając jednak do pytania o znaczenie wartości moralnych przy wydatkowaniu pieniędzy publicznych, respondenci ze względu jego nieobligatoryjny charakter mogli pozostawić je bez odpowiedzi lub odpowiedź mogła być wieloznaczna (rozbudowana). Dlatego też, pomimo że w ankiecie wzięło 220 osób, do pytania tego odniosło się 178 z nich. Analiza stanowisk wszystkich respondentów pozwoliła wyróżnić nam 46 rodzajowych odpowiedzi, chociaż część z nich mimo odmiennie użytego nazewnictwa, w zasadzie była tożsama (zwroty były synonimami). W związku z tym, w celu przejrzystości i generalizacji wyników, odpowiedzi zostały pokategoryzowane w 8 następujących grup: uczciwość,

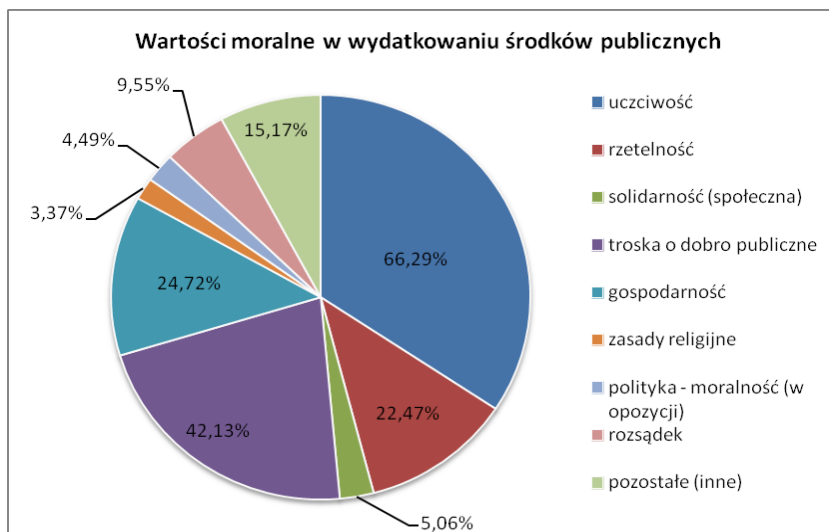
rzetelność, solidarność (społeczna), troska o dobro publiczne, gospodarność, zasady religijne, polityka i moralność (w opozycji), rozsądek oraz pozostałe (inne).

Wyniki w wyrażeniu procentowym zostały przedstawione na poniższym wykresie. Dość jednoznacznie wskazują one, że zdaniem respondentów największe znaczenie w wydatkowaniu środków publicznych posiadają następujące wartości moralne: uczciwość (66,29%), troska o dobro publiczne (42,13%), gospodarność (24,72%) oraz rzetelność (22,47%). Przy czym ze względów metodologicznych wyjaśnić należy kilka następujących kwestii.

Po pierwsze, ostatnia z wyróżnionych grup „inne” obejmuje różnorodne odpowiedzi (np. skromność, pokora, szacunek, sumienie, empatia, bezpieczeństwo, współpraca, godność, honor, kultura osobista), które znaczeniowo nie zawierały się we wcześniejszych kategoriach albo nie do końca stanowiły one rzeczywiste ustosunkowanie się do pytania (tzn. nie wskazywały związku z zadaniem pytaniem). W grupie tej znalazły się też odpowiedzi dość oryginalne, np.: „politycy powinni odzepić się od naszych pieniędzy, my sami powinniśmy decydować, jak je wydawać” czy „politycy powinni dużo robić, mało mówić”.

Po drugie, na uwagę zasługuje też stanowisko respondentów (siódme w kolejności na wykresie, stanowiące 4,6%), zgodnie z którym polityka i wartości moralne się wzajemnie się wykluczają. Innymi słowy, mówienie o moralności w przypadku polityki nie ma sensu.

Po trzecie, wyróżniona została grupa „zasady religijne”, która w zasadzie mogłaby objąć także inne grupy, jak np. uczciwość, rzetelność, solidarność. Jednakże ze względu jej szeroki charakter oraz fakt, że respondenci literalnie takiej odpowiedzi udzielili, postanowiliśmy ją wyodrębnić.



Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonej ankiety.

4. Zamiast konkluzji

Na podstawie przeprowadzonych badań ankietowych, z uwagi na ich ograniczony zakres i charakter (wstępne testowanie modelu teoretycznego), nie można na tym etapie sformułować jednoznacznych ogólnych wniosków. Niemniej uzyskane wyniki uprawniają nas do stwierdzenia, że warto podjąć pogłębione badania nad przyjętym założeniem o zależności pomiędzy moralnością (wartościami moralnymi) a procesem podejmowania decyzji finansowych w sektorze publicznym. Jest to zadanie o wartości naukowej, ale także jak najbardziej praktycznej. Wychodzi ono na przeciw wymogom analizy instytucji prawnych (ich tworzenia, stosowania) nie tylko w kontekście systemowym, ale także (a może nawet przede wszystkim) społecznym. A prawo jest przecież formą/instrumentem organizacji życia społecznego. Mając dodatkowo na uwadze szczególne oddziaływanie prawa finansów publicznych na życie społeczne oraz potencjalne oddziaływanie społeczne na tworzone prawo finansowe (efekt sprzężenia zwrotnego), sądzimy, że badania w tym zakresie prowadzone

przez prawników oraz socjologów są pożądane. Będziemy wdzięczni za wyrażenie opinii i uwag w tym względzie (prosimy je zgłaszać na adres: salachna@uwb.edu.pl lub tyniewicki@uwb.edu.pl).

Bibliografia:

- Buchanan J.M., Tollison R.D., *The Theory of Public Choice: Political Applications of Economics*, University of Michigan Press, Ann Arbor 1972.
- Boston J., Bradstock A., Eng D., *Public Policy, Why Ethics Matters*, The Australian University E Press 2010.
- de Tocqueville A., *O demokracji w Ameryce*, Warszawa 1976.
- Fukuyama F., *Budowanie państwa. Władza i ład międzynarodowy w XXI wieku*, Poznań 2005.
- Fuller L.L., *Moralność prawa*, Warszawa 2004.
- Huberts L., *The Integrity of Governance, What it is, What We Know, What is Done, and Where to Go*, Palgrave Macmillan 2014.
- Kozłowski T., Szyszkowska M. (red.), *Polityka a moralność*, Warszawa 2001.
- Lewis C.W., Gilman S.C., *The Ethics Challenge in Public Service, A Problem-Solving Guide*, Jossey-Bass A Wiley Imprint 2012.
- Modzelewski E., *Etyka a polityka*, Warszawa 2006.
- Moe T., *The New Economics of Organization*, „American Journal of Political Science” 1984/28.
- Sutor B., *Etyka polityczna*, Warszawa 1994.
- Weingast B.R., Moran M., *The Congressional-Bureaucratic System: A Principal-Agent Perspective*, „Public Choice” 1984/44.