

## Uwarunkowania pomiaru efektywności wydatków jednostek samorządu terytorialnego

Maria Jastrzębska\*

**Streszczenie:** *Cel* – Celem artykułu jest interpretacja istoty efektywności (w naukach ekonomicznych i naukach o zarządzaniu) i zbadanie uwarunkowań pomiaru efektywności wydatków jednostek samorządu terytorialnego.

*Metodologia badania* – W opracowaniu wykorzystano metodę analizy opisowej.

*Wynik* – W opracowaniu zidentyfikowano występujące w praktyce uwarunkowania pomiaru efektywności wydatków jednostek samorządu terytorialnego w podziale na uwarunkowania: naturalne, prawne, ekonomiczne, finansowe, polityczne, społeczne, organizacyjne, kadrowe. Zalecono również wprowadzenie w życie w jednostkach samorządu terytorialnego zarządzania przez cele i zarządzania procesowego w celu stworzenia możliwości rzetelnego pomiaru efektów ich wydatków.

*Oryginalność/wartość* – Wskazano przede wszystkim trudności związane z oceną efektywności wydatków jednostek samorządu terytorialnego oraz działania, które winny być przez nie podjęte w celu rzetelnego pomiaru efektów wydatków na realizację powierzonych im zadań.

**Słowa kluczowe:** efektywność, wydatki publiczne, jednostki samorządu terytorialnego

### Wprowadzenie

Sprawne funkcjonowanie państwa uwarunkowane jest jakością rządzenia zarówno na szczeblu centralnym, jak i samorządu terytorialnego. Podstawą racjonalnego (efektywnego i skutecznego) gospodarowania środkami publicznymi jest świadome określenie celów oraz zasad gromadzenia i wydatkowania tych środków. Zagadnienie to można rozpatrywać w kontekście racjonalnego rozdziału środków (alokacji) pomiędzy dziedziny uznane za najpotrzebniejsze na danym terenie i w danym czasie oraz zadania władz publicznych (centralnych i samorządowych), a także w ujęciu racjonalnego wykorzystania rozdzielanych środków przez poszczególne jednostki sektora finansów publicznych, w tym jednostki samorządu terytorialnego (JST) i ich jednostki organizacyjne.

Wejście Polski w strukturę Unii Europejskiej wymusza na JST działanie celowe, świadome, koncepcyjne i długofalowe. Ważne jest więc przeprowadzanie analizy efektywności i zasadności ponoszonych wydatków poprzez badanie związków przyczynowo-skutkowych między gromadzeniem środków publicznych a zakresem interwencji JST w procesy rozwoju.

\* dr hab. Maria Jastrzębska, Uniwersytet Gdański, Wydział Zarządzania, Katedra Finansów i Ryzyka Finansowego, 81-828 Sopot, ul. Armii Krajowej 101, e-mail: mjastrzebska@wzr.pl.

Konieczne jest badanie związków między wydatkami i rozchodami a przeobrażeniami jakościowymi, jakie zachodzą na terenie JST w zakresie poziomu życia mieszkańców i warunków funkcjonowania podmiotów gospodarczych (efektywność ma więc wymiar ilościowy i jakościowy oraz ekonomiczny i społeczny).

## 1. Istota efektywności wydatków publicznych

Wprowadzenie w życie nowych koncepcji zarządzania publicznego powoduje istotne zmiany w sektorze finansów publicznych i wymusza dostosowanie działań podmiotów tego sektora do pomiaru osiągniętych rezultatów (ważne jest ustalenie, czy poniesione nakłady na realizację zadań przyniosły zamierzony efekt, oraz poznanie przyczyn nieosiągnięcia zamierzonych efektów). Chodzi więc o ocenę efektywności i skuteczności działania. Efektywność odnosi się również do gospodarki finansowej w związku z przepływami pieniężnymi między uczestnikami działalności gospodarczej (Dylewski, Filipiak, Gorzałczyńska-Koczkodaj, Ziolo, 2014, s. 188–189).

Pojęcia *efektywność* i *skuteczność* są odmiennie interpretowane w naukach ekonomicznych i naukach o zarządzaniu. W naukach ekonomicznych przyjmuje się, iż efektywność to stosunek efektów (wyników) do nakładów, a skuteczność to zakres lub stopień, w jakim osiągnięte są założone cele. Efektywność ekonomiczna stanowi zatem rezultat działalności podmiotu lub określonego przedsięwzięcia będący wynikiem relacji uzyskiwanych efektów do poniesionych nakładów (treść efektu jest powiązana z celem podjętej działalności i występuje podejście jakościowe i/lub ilościowe do jego pomiaru). Przy danym nakładzie środków można otrzymać maksymalny stopień realizacji celu (zasada największego efektu/największej wydajności) lub przy danym stopniu realizacji celu można użyć minimalnego nakładu środków (zasada najmniejszego nakładu/oszczędności środków).

Efektywność może być szacowana *ex ante* i *ex post*. Efektywność *ex ante* polega na identyfikowaniu i szacowaniu przewidywanych efektów, nakładów, natomiast efektywność *ex post* dotyczy rozpatrywania rezultatów określonych działań, a więc rzeczywistych efektów, oraz nakładów. W naukach o zarządzaniu efektywność oznacza zdolność podmiotu do bieżącego i strategicznego przystosowania się do zmian w otoczeniu oraz produktywnego i oszczędnego wykorzystania posiadanych zasobów do realizacji przyjętej struktury celów.

W teorii organizacji i zarządzania zamiast terminu *efektywność* używa się pojęcia *sprawność* mającego dwie postacie: skuteczność i korzystność (ekonomiczność). Skuteczność działania oznacza, że jego rezultat był zgodny z zamierzonym celem, korzystność zaś wyraża relację między osiągniętym celem (rezultatem) a nakładami poniesionymi dla jego osiągnięcia (Penc, 1997, s. 99–100).

Efektywność w sektorze finansów publicznych nie może być rozpatrywana wyłącznie w kontekście wysokości wydawanych środków publicznych, lecz pod uwagę winna być brana celowość ich wydatkowania oraz osiągnięte dzięki temu efekty w zakresie użyteczności publicznej rozumianej jako bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb

ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych. W pomiarze efektywności wydatków publicznych chodzi o ustalenie związku między poziomem i strukturą wydatków publicznych a rzeczywistymi korzyściami, jakie odniesie społeczeństwo i gospodarka w wyniku tych wydatków. Trudno jest jednak ustalić wpływ wydatków publicznych na rozwój społeczno-gospodarczy w poszczególnych dziedzinach (Sochacka-Krysiak, 2009, s. 191–198).

Do badania efektywności w sektorze finansów publicznych nie jest łatwo zastosować metody badania efektywności stosowane w sektorze prywatnym, gdyż publiczne zasoby pieniężne są przeznaczane na zaspokojenie potrzeb zbiorowych z zakresu użyteczności publicznej, natomiast prywatne zasoby pieniężne służą realizacji celów osobistych. Zwykle potrzeby publiczne są dużo większe niż możliwości ich realizacji i finansowania. W konsekwencji występuje problem optymalnego w stosunku do społecznych oczekiwań wyboru określonych usług/projektów z kilku możliwych, technicznie wykonalnych, ale realizujących różne cele publiczne.

Dokonywane wybory nie zawsze muszą być zgodne z rachunkiem ekonomicznym. Ponadto wybrane strategie działania są z reguły zgodne z logiką gry politycznej i opierają się na podejściu dominującej koalicji. Występują też trudności w wyznaczaniu celów działania oraz określeniu efektów tych działań, zwłaszcza przy efektach mało wymiernych i ujawniających się w dłuższym okresie. Kadencyjność władz utrudnia myślenie strategiczne i powoduje koncentrację na krótszym horyzoncie czasu oraz ma wpływ na sposób zarządzania kadrami, projektami, finansami itd. (Gawroński, 2010, s. 57). Niski jest też poziom kompetencji menedżerskich. Brakuje standardów kompetencyjnych dotyczących kierownictwa i pracowników. Występuje oderwanie regulacji prawnych od rozwiązań w zakresie organizacyjnym, ekonomicznym i technicznym, a także słabe są mechanizmy weryfikowania skuteczności działań i eliminacji struktur nieefektywnych (Brzozowska, Gorzałczyńska-Koczkodaj, Kogut-Jaworska, Ziolo, 2013, s. 82).

Pomiar efektywności i rozliczalność w sektorze jest podstawą do: wyznaczania indywidualnych celów jednostek, wprowadzenia dobrych praktyk (np. tworzenie wewnętrznych baz danych o efektywności dających możliwość pozycjonowania jednostki na tle innych jednostek), dostarczenia rzetelnych informacji jej odbiorcom, doskonalenia rozliczalności usług publicznych (Ziolo, 2013, s. 22).

W sektorze finansów publicznych nie zawsze jest możliwe precyzyjne określenie nakładów i efektów, gdyż cele mają często charakter jakościowy i trudno je skwantyfikować, a efekty niektórych wydatków publicznych występują z opóźnieniem. Ponadto wycena efektów związanych z wydatkami publicznymi nie opiera się na cenach rynkowych, a nawet jeśli korzystanie z dóbr publicznych jest odpłatne, to opłaty te nie odzwierciedlają kosztów wytworzenia danego dobra publicznego czy świadczonej usługi publicznej (Guziejewska, 2009, s. 71–86).

Administracyjny sposób gromadzenia oraz alokacji środków publicznych stwarza problem racjonalnego wykorzystania tych środków, przy czym dziedziny, na które ponosi się wydatki publiczne, na ogół nie są podatne na stosowanie precyzyjnych narzędzi pomiaru

efektów. W pomiarze efektywności wydatków publicznych występują też bariery związane z jakością osiąganych rezultatów, co w dużej mierze zależy od funkcjonującego systemu, w jakim świadczone są dane usługi publiczne, na przykład w zakresie edukacji, ochrony zdrowia, pomocy społecznej, administracji publicznej (Owsiak, 2005, s. 245–248).

## 2. Uwarunkowania efektywności wydatków JST

Uwarunkowania efektywności wydatków JST można podzielić na niezależne i zależne od JST, a w szczególności na uwarunkowania naturalne, prawne, ekonomiczne, finansowe, polityczne, społeczne, organizacyjne, kadrowe (Jastrzębska, Janowicz-Lomott, Łyskawa, 2014, s. 174–177).

Wśród uwarunkowań naturalnych istotną rolę odgrywa wielkość JST. Od wielkości JST zależy: skuteczność prowadzonej polityki rozwoju gospodarczego, funkcjonowanie demokracji lokalnej, zdolność do taniego wykonywania zadań (zróżnicowany poziom kosztów jednostkowych wykonywanych zadań). Zróżnicowana jest też: zdolność JST do realizacji powierzonych zadań z uwagi na posiadane zasoby rzeczowe, finansowe, kadrowe, informacyjne (wiedza, informacje) oraz kultura organizacji (Siemiński, Krukowski, 2011, s. 88–96) i zdolność do stosowania nowoczesnych instrumentów zarządzania JST, w tym zarządzania finansami JST. Oprócz wielkości JST ważne jest również jej położenie. Jednostki położone w regionach biedniejszych i słabiej rozwiniętych zmuszone są do oszczędzania, natomiast położone w regionach bogatych i wysoko rozwiniętych posiadają większy potencjał dochodowy i mogą więcej wydawać na siebie, w tym na inwestycje będące podstawą ich rozwoju.

Do uwarunkowań naturalnych należą także: struktura demograficzna ludności i jej zmiany, dostępne zasoby i walory naturalne, warunki klimatyczne. Istotny wpływ mają również skutki ujemne: nagłych zmian warunków atmosferycznych, trzęsień ziemi, powodzi, pożarów, suszy, katastrof, wypadków i innych czynników nieprzewidywalnych. Wielkość, położenie i charakter prawny JST warunkuje potrzeby mieszkańców JST w zakresie użyteczności publicznej, natomiast realizacja tych potrzeb znajduje odzwierciedlenie w poziomie i strukturze planowanych oraz wykonanych wydatków (istotne są zależności przyczynowo-skutkowe między potrzebami wydatkowymi i jakością zarządzania JST a optimum wydatków i jakością świadczonych przez nią usług).

Do uwarunkowań prawnych można zaliczyć charakter prawny JST (jej status – gmina, powiat, województwo), charakter prawny poszczególnych zadań JST (zadania własne i zlecone w podziale na obligatoryjne i fakultatywne), od którego zależy określony sposób finansowania wydatków na ich realizację, oraz zakres kompetencji władczych JST związanych z różnymi sferami realizacji zadań (np. finansową, organizacyjną). Wśród uwarunkowań prawnych najistotniejszą rolę odgrywa zakres samodzielności finansowej, który wyznaczają kompetencje do: dokonywania wydatków i gromadzenia dochodów, równoważenia budżetu i zadłużania się. Jednostki samorządu terytorialnego funkcjonują na podstawie odpowiednich aktów normatywnych decydujących o ich powstaniu, organizacji, zakresie działania,

to jest zadaniach do wykonania, zasadach ich finansowania, zasadach nadzoru nad ich działalnością (Kotulski, 2000, s. 85–86).

Brak jasnego podziału zadań i kompetencji między władze centralne i samorządowe ma wpływ na zmniejszenie puli środków publicznych na realizację wydatków JST oraz wprowadza element niepewności i utrudnia tym samym efektywne wydatkowanie środków publicznych. Stąd też należy podkreślić, że podstawą efektywnego gospodarowania zasobami finansowymi przez JST jest system wydajnych źródeł dochodów własnych oraz przekazanie im tylko tych zadań (wraz z odpowiednim zakresem kompetencji i majątkiem), które zaspokajają potrzeby zbiorowe na szczeblu lokalnym (gminnym, powiatowym) i regionalnym (wojewódzkim).

Do uwarunkowań ekonomicznych należą: stan rozwoju gospodarczego kraju (poziom inflacji i bezrobocia), tendencje rynkowe – koniunktura gospodarcza, stopień rozwoju prywatyzacji i mechanizmów rynkowych, działalność społeczno-gospodarcza państwa, stan finansów publicznych, potencjał wytwórczy znajdujący się na terenie danej JST i poziom atrakcyjności inwestycyjnej JST, a także zdolność do akumulacji środków oraz struktura własnościowa, rzeczowa i podmiotowa gospodarki samorządowej (zdeterminowany przez te struktury charakter rynku lokalnego).

Do uwarunkowań finansowych można zaliczyć kompetencje JST w zakresie stanowiącia dochodów, rodzaje przyznanych źródeł dochodów, zdolność do podejmowania działań w kierunku zwiększenia potencjału dochodowego JST, w tym wzrostu wydajności źródeł dochodów, oraz zdolność do zaciągania długu poprzez podnoszenie poziomu sytuacji finansowej i płynności finansowej JST.

Do uwarunkowań politycznych należy zaliczyć efekty procesów decentralizacji i demokratyzacji w kraju, stosunki panujące między władzami centralnymi a samorządem terytorialnym. Przykładowo jest to zakres kompetencji władczych JST, w tym władztwa dochodowego, władztwa podatkowego, władztwa wydatkowego, swoboda dysponowania nadwyżkami finansowymi, ograniczenia co do zadłużania się, poziom dochodów transferowych z budżetu państwa i stopień sfinansowania nimi wydatków na zadania. Istotny jest też wybór odpowiednich działaczy potrafiących rozwiązywać problemy lokalne i regionalne oraz efekty działań politycznych o zasięgu krajowym i środowiskowym, a także lokalnych grup nacisku. Radni mogą reprezentować interesy określonych grup nacisku, tak zwane lobby, czy też po prostu muszą dotrzymywać obietnic przedwyborczych, ponadto ustępowstwa koalicyjne mogą krępować decyzje władz samorządowych.

Do uwarunkowań politycznych należą również konflikty polityczne pomiędzy organem stanowiącym a organem wykonawczym czy też profesjonalistami (doradcami) i pracownikami urzędu JST. Ważna jest też sytuacja polityczna w JST, która sprzyja bądź nie podejmowaniu decyzji opartych na określonych zasadach, w określonym celu i zmierzających do osiągnięcia określonych skutków środkami publicznymi w krótkim i długim okresie. Ważne jest przy tym, kiedy władze publiczne określają prawdopodobne rezultaty podejmowanych decyzji w zakresie wydatków zgodnie z potrzebami elektoratu oraz szacują koszty ewentualnego podniesienia wydatków czy też obniżenia podatków.

W związku z powyższym należy dokonywać oceny politycznej działań w świetle wyborów samorządowych, to znaczy gdy zbliża się czas wyborów, władze samorządowe są w mniejszym stopniu skłonne podejmować decyzje, które godziłyby w jakąkolwiek część elektoratu, i dlatego nie są skłonne podwyższać podatki czy też obniżać wydatki w roku wyborów, a zamiast tego bardziej prawdopodobne jest zwiększenie wydatków, ale na programy łatwo dostrzegalne. Wiąże się to ze zjawiskiem tak zwanego cyklu wyborczego, według którego kampania wyborcza łączy się nie tylko ze zwiększonymi obietnicami wobec wyborców, ale także z większym poziomem wydatków, zwłaszcza redystrybucyjnych, finansowanych dzięki zwiększonemu zadłużeniu. Tak więc władze samorządowe starają się w tym okresie zwiększać poziom wydatków budżetowych pokrywanych środkami ze zwrotnych źródeł finansowania, na przykład na inwestycje, oraz unikać podnoszenia podatków i opłat lokalnych. Władze samorządowe kontynuują wzrost wydatków tak długo, aż krańcowy zysk w postaci liczby dodatkowych głosów wyborczych, wynikający ze zwiększenia zakresu świadczonych usług, jest równy krańcowej stracie wyborczej związanej ze wzrostem opodatkowania (Swianiewicz, Łukomska, 2014, s. 14–15).

Do uwarunkowań społecznych należy zaliczyć: stopień rozwoju więzi międzyludzkich w ramach wspólnoty samorządowej, rozwój demokracji lokalnej, stopień upodmiotowienia społeczeństwa (poziom zaangażowania w życie obywatelskie), stosunek mieszkańców i podmiotów gospodarujących na terenie JST do: podatków i opłat lokalnych, usług publicznych (zakres i sposób ich realizacji oraz poziom zadowolenia mieszkańców), procesów politycznych (w JST, jak i w skali regionu, kraju).

Ogół mieszkańców tworzących wspólnotę samorządową podejmuje rozstrzygnięcia w głosowaniu powszechnym, to jest w formie wyborów samorządowych lub w referendum albo za pośrednictwem organu stanowiącego i kontrolnego oraz wykonawczego JST. Tym samym członek społeczności samorządowej uzyskuje prawo do decydowania o zadaniach i celach wspólnoty samorządowej (gminnej, powiatowej, wojewódzkiej – regionalnej). Szkoda tylko, że wciąż stosunkowo mało osób chce uczestniczyć w kreowaniu warunków życia społeczności samorządowej i mieć jakikolwiek wpływ na zaspokajanie jej potrzeb (pomimo wdrażanej systematycznie od kilku lat idei budżetu obywatelskiego, zwłaszcza w dużych miastach).

Realizowane potrzeby (identyfikowane takimi miernikami, jak: liczba mieszkańców, liczba zatrudnionych i bezrobotnych, poziom dochodów, wydatków, zobowiązań JST na mieszkańca, przeciętny poziom dochodu wypracowywanego przez mieszkańca, majątek osób fizycznych i prawnych, efektywność działalności gospodarczej prowadzonej przez osoby fizyczne i prawne) znajdują odzwierciedlenie w poziomie oraz strukturze planowanych i wykonanych wydatków, stąd też władze samorządowe powinny dbać nie tylko o swój dobry wizerunek wśród członków wspólnoty samorządowej, ale także aktywnie oddziaływać na źródła dochodów oraz racjonalne ich wydatkowanie.

Demokratyzacja życia na poziomie społeczności samorządowej sprawia, że władze samorządowe muszą zabiegać o poparcie przez społeczność samorządową realizowanych programów i strategii, to jest sposobów i kierunków wydatkowania środków publicznych,

jak również metod gromadzenia dochodów (zwłaszcza podatkowych – poziom stawek, stosowane ulgi, zwolnienia, umorzenia itd.). Stąd też prowadzenie przez JST systematycznych badań marketingowych w celu pozyskiwania informacji o potrzebach mieszkańców i o poziomie ich zaspokojenia jest podstawą podniesienia efektywności wydatków JST. Ważny jest też stosunek mieszkańców i podmiotów gospodarujących na terenie JST do: podatków i opłat lokalnych, usług publicznych (zakres i sposób ich realizacji oraz poziom zadowolenia mieszkańców), oraz do procesów politycznych (zarówno w JST, jak i w skali regionu, kraju).

Do uwarunkowań organizacyjnych można zaliczyć strukturę organizacyjną urzędu JST, formy organizacyjno-prawne podmiotów realizujących zadania JST, współpracę JST z sektorem prywatnym (umowa koncesji, umowa PPP). Z uwarunkowaniami organizacyjnymi ściśle wiążą się uwarunkowania kadrowe, czyli poziom wykształcenia i chęć uczenia się pracowników samorządowych, zarządu JST, radnych, ich doświadczenie oraz zdolność do wprowadzania nowatorskich rozwiązań. Ważne są też ich cechy osobowości (usposobienie, skłonności), a więc czy są to osoby operatywne, kreatywne, zaradne, ekspansywne, doświadczone i chcące się dokształcać, czy też osoby bierne, nastawione jedynie na wykonywanie odgórnych poleceń i przetrwanie, a nie na podejmowanie ryzyka, a więc zwolennicy tradycyjnych rozwiązań bazujący na dotychczas zdobytym doświadczeniu nawet w sytuacji, gdy nowe, ryzykowne rozwiązania mogą dać poprawę efektywności gospodarowania.

Efektywność nie jest możliwa bez efektywnych zespołów i jednostek ludzkich, dlatego też ważna jest nie tylko wydajność pracy, ale również: morale pracowników wyznaczone stopniem zaspokojenia ich potrzeb, konformizm pracowników w stosunku do celów i kierunków działania wyznaczonych przez kierowników, stopień ich elastyczności (szybkość reagowania na zmiany i dostosowywania się do nich), instytucjonalizacja wyznaczana stopniem poparcia dla władz samorządowych przez członków społeczności samorządowej oraz stabilność – dobre stosunki wewnątrz JST między pracownikami i brak zakłóceń wewnętrznych (Filipiak, 2011, s. 143).

W podnoszeniu efektywności wydatków JST bardzo ważna jest umiejętność zarządzania finansami JST i zdolność do stosowania takich instrumentów zarządzania finansami, jak budżet zadaniowy, wieloletnia prognoza finansowa, analiza: kondycji finansowej, płynności finansowej, zdolności kredytowej, prognoza długu i szacowanie ryzyka finansowego. Z tym też wiąże się poziom kwalifikacji i kompetencji osób będących członkami samorządowej władzy uchwałodawczej i wykonawczej oraz pracowników administracji samorządowej. Do tego wykorzystanie tych instrumentów wymaga sprawnego przepływu informacji między JST a jednostkami podległymi (problem informatyzacji).

Osoby podejmujące decyzje finansowe winny brać pod uwagę konsekwencje ich realizacji zarówno w krótkim, jak i długim okresie (o ile możliwe są do przewidzenia długofalowe skutki decyzji finansowych w momencie ich podejmowania), a także powinny zdawać sobie sprawę, jakie przyczyny wywołały konieczność podjęcia określonych decyzji finansowych. Niestety wciąż brakuje profesjonalnie przygotowanych kadr do gospodarowania środkami publicznymi (szczególnie w małych JST) według zasad i metod stosowanych w gospodarce

rynkowej (w oparciu o doświadczenia i rozwiązania stosowane w państwach wysoko rozwiniętych) oraz podejmowania wysiłku na rzecz skutecznego pozyskiwania środków ze źródeł pozabudżetowych (w tym z Unii Europejskiej).

Sporządzanie budżetu na podstawie zmian aktualnej struktury dochodów i wydatków skorygowanej o planowany wskaźnik inflacji nie zapewnia rozwoju działalności JST i efektywnego gospodarowania środkami publicznymi oraz wzrostu poziomu jakości świadczonych usług publicznych. Do tego brak systemu wskaźników efektywności działania oceniających ponoszone koszty i osiągnięte wyniki działalności oraz nieperiodyczna ocena efektywności i skuteczności wykorzystania zasobów rzeczowych, finansowych, osobowych itd. niekorzystnie wpływa na jakość prowadzonej lokalnej polityki budżetowej. Ponadto niedostateczny rozwój narzędzi i umiejętności przeprowadzania analizy finansowej utrudnia jej wykorzystanie w planowaniu finansowym i w efekcie w zarządzaniu finansami JST. Niekorzystny wpływ mają również ograniczone działania w prowadzeniu monitoringu gromadzonych dochodów i ponoszonych wydatków (przewaga działań doraźnych zamiast usystematyzowanych).

### **3. Koncepcje zarządzania sprzyjające podnoszeniu efektywności wydatków JST**

W sytuacji silnej presji na wzrost wydatków publicznych, przy ograniczonym poziomie środków publicznych, konieczna jest analiza efektywności i skuteczności tych wydatków. Do tego winien być kładziony nacisk na lepsze definiowanie celów polityki państwa, w tym samorządu terytorialnego, szczegółowe planowanie zadań publicznych, monitorowanie postępów ich realizacji i kontrolę osiągniętych rezultatów. Konieczne jest więc doskonalenie procesu formułowania celów i pomiaru ich realizacji (zarządzanie przez cele) oraz zastąpienie podejścia funkcjonalnego podejściem procesowym, co warunkuje podniesienie skuteczności i efektywności działania jednostek sektora finansów publicznych.

Jednostki samorządu terytorialnego w celu podniesienia efektywności wydatkowania środków publicznych winny zaadaptować na swoje potrzeby zarządzanie przez cele jako narzędzie oceny realizacji ich programów i świadczenia usług publicznych, jak również zarządzanie procesowe, które zapewnia efektywne zarządzanie przez cele i jest podstawą sprawnego funkcjonowania każdej organizacji. Wprowadzenie zarządzania procesowego wymusza opracowanie strategii oraz pozyskanie i rozwinięcie kompetencji i umiejętności niezbędnych do jej realizacji, a także zaprojektowanie procesów podstawowych, które wspierają rozwój i wykorzystanie kompetencji jednostki do zarządzania różnymi sferami jej funkcjonowania (Jastrzębska, 2015, s. 72–78).

W praktyce funkcjonowania JST dominuje skupienie się na realizacji zadań określonych w obowiązujących regulacjach prawnych i zwracanie szczególnej uwagi na procedury i zgodność podejmowanych działań z regulacjami prawnymi. Skutkiem takiego stanu rzeczy jest brak zdefiniowanych oczekiwań odnośnie do efektów działalności oraz brak



miar tych efektów. Nie ma obowiązku wyznaczania celów zgodnie z metodyką SMART (cele specyficzne, mierzalne, akceptowalne, wykonalne, terminowe) oraz przypisania tak określonym celom zasobów (w tym przede wszystkim finansowych) zgodnie z metodyką budżetu zadaniowego. Trudno więc o występowanie odpowiedzialności i rozliczalności, chociaż kierownik jednostki musi regularnie zdawać relację z tego, jak jednostka funkcjonuje.

Dominującym sposobem oceniania stopnia realizacji celów i zadań JST jest wskaźnik procentowy wykonania planowanych kwot dochodów i wydatków budżetu JST w ujęciu klasyfikacji budżetowej. Nie dziwi taki stan rzeczy, gdyż typ budżetu oparty na klasyfikacji budżetowej jest obowiązkowy dla wszystkich JST. Stosowane są również inne sposoby oceny stopnia realizacji celów określonych w strategii rozwoju JST. Ponadto stosowana jest ocena w stosunku do zaangażowanych zasobów czy też zmian poziomu zasobów. JST brakuje jednolitego systemu wyznaczania celów i monitorowania stopnia ich realizacji. Do tego mierniki stopnia realizacji celów nie są adekwatne do poszczególnych etapów ich realizacji i brakuje sukcesywnej analizy stopnia realizacji tych celów. Podobnie wprowadzenie zarządzania procesowego napotyka opór, co wynika przede wszystkim z przebiegu procesów w poprzek tych jednostek, na przykład przez wydziały urzędu JST, przy czym kierownicy tych wydziałów z reguły nie chcą dzielić się częścią swojej władzy z właścicielem procesu. Do tego brak wiedzy na temat zarządzania procesowego i kompetencji w tym zakresie zniechęca do wdrożenia tego podejścia. Ponadto wprowadzenie zarządzania procesowego wymaga poniesienia nakładów, w tym finansowych, a więc chcąc wprowadzić tę koncepcję, zarządzania należy mierzyć procesy – miary procesów to koszt, czas, elastyczność, jakość, znaczenie dla jednostki i dla klienta (Krukowski, 2011, s. 23).

## **Uwagi końcowe**

W sektorze finansów publicznych, w tym w podsektorze samorządowym, optymalny/racjonalny wybór jest utrudniony z uwagi na uwarunkowania: fizyczne (wybór parametrów fizycznych i technologicznych oraz możliwe do osiągnięcia efekty), prawne (stabilność, precyzja, szczelność i podatność regulacji prawnych na oddziaływanie czynników politycznych), alokacyjne (wybór w ramach ograniczonych zasobów publicznych i konieczność ich przemieszczenia), budżetowe (określone prawnie źródła dochodów bezzwrotnych i dostęp do źródeł zwrotnego finansowania), naturalne (wielkość, położenie, poziom rozwoju społeczno-gospodarczego, oddziaływanie zjawisk atmosferycznych, katastrofy), organizacyjne, w tym kadrowe, funkcjonowania jednostek. Do tego konsekwencje wielu wyborów i działań są trudne lub niemożliwe do przewidzenia, a władza publiczna ma ograniczoną kontrolę nad konsekwencjami podejmowanych działań. Ponadto projektodawcy regulacji prawnych nie mają pełnego wpływu na ich realizację, przy czym osoby sprawujące służbę publiczną reprezentują określone grupy interesów. Odmiennie jest też podejście do mechanizmów motywacyjnych pomiędzy pracownikiem a pracodawcą, brak konkurencji między dostawcami i brak silnych grup nacisku wymuszających efektywność działania.

Wśród najważniejszych uwarunkowań efektywności wydatków JST niezależnych od nich należy zwrócić uwagę na: ogólnie ustalany zakres zadań obligatoryjnych i związany z tym brak uprawnień decyzyjnych JST co do celów i poziomu wydatków; uwarunkowane obiektywnie zróżnicowanie sytuacji finansowej JST i wydajności fiskalnej źródeł dochodów własnych; zróżnicowanie JST pod względem: statusu prawnego, wielkości oraz warunków działania – położenie, obszar, liczba mieszkańców, poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego; konieczność realizacji często nierentownych zadań; istotną rolę dotacji w systemie finansów JST oraz funkcjonujący mechanizm redystrybucji poziomej. Mimo wyżej wskazanych ograniczeń JST winny podejmować działania w zakresie kształtowania swojego potencjału organizacyjnego, w tym zasobów kadrowych i zasobów informacji, dążąc do definiowania celów swojej działalności zgodnie z metodyką SMART oraz tworząc system pomiaru realizacji zdefiniowanych celów.

## Literatura

- Brzozowska, K., Gorzałczyńska-Koczkodaj, M., Kogut-Jaworska, M., Ziolo, M. (2013). *Gospodarka finansowa w jednostkach samorządu terytorialnego*. Warszawa: CeDeWu.
- Dylewski, M., Filipiak, B., Gorzałczyńska-Koczkodaj, M., Ziolo, M. (2014). *Finanse publiczne. Aspekty teoretyczne i praktyczne*. Warszawa: C.H. Beck.
- Filipiak, B. (2011). *Finanse samorządowe. Nowe wyzwania bieżące i perspektywiczne*. Warszawa: Difin.
- Gawroński, H. (2010). *Zarządzanie strategiczne w samorządach lokalnych*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Guziejewska, B. (2008). Efektywność finansów samorządu terytorialnego. *Gospodarka Narodowa*, 5–6, 71–86.
- Jastrzębska, M. (2015). Zarządzanie – podejście normatywne do zagadnienia pod kątem procesów decyzyjnych i ryzyka. *Finanse Komunalne*, 1–2, 72–78.
- Jastrzębska, M., Janowicz-Lomott, M., Łyskawa, K. (2014). *Zarządzanie ryzykiem w działalności jednostek samorządu terytorialnego ze szczególnym uwzględnieniem ryzyka katastroficznego*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Kotulski, M. (2000). Pojęcie i istota samorządu terytorialnego. *Samorząd Terytorialny*, 1–2, 85–86.
- Krukowski, K. (2011). Zarządzanie procesowe w administracji publicznej, *Współczesne Zarządzanie*, 1, 23.
- Owsiak, S. (2005). *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*. Warszawa: PWN.
- Penc, J. (1997). *Leksykon biznesu*. Warszawa: Placet.
- Siemiński, M., Krukowski, K. (2011). Proces kształtowania kultury organizacyjnej w organizacji publicznej. *Współczesne Zarządzanie*, 3, 88–96.
- Sochacka-Krysiak, K. (2009). Niektóre problemy efektywności w gospodarce finansowej samorządu terytorialnego. W: S. Wieteska (red.), *W poszukiwaniu efektywności finansów publicznych. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor K. Piotrowskiej-Marczak* (s. 191–198). Łódź: Wyd. UŁ.
- Swianiewicz, P., Łukomska, J. (2014). *Polityka podatkowa władz lokalnych w Polsce. Raport Wspólnoty*. Warszawa: Municipium.
- Ziolo, M. (2013). Efekty i efektywność jako przedmiot pomiaru w sektorze publicznym a paradoks towarzyszący procesowi. Aspekty teoretyczne i metodyczne. *Finanse Komunalne*, 10, 22.

## THE CONDITIONS OF MEASURING LOCAL GOVERNMENT UNITS EXPENDITURE EFFICIENCY

**Abstract:** *Purpose* – The purpose of the paper is to discuss the essence of efficiency in economy sciences and management sciences. There also have been done research on conditions of measuring local government units expenditures efficiency.

*Design/methodology/approach* – The method to discuss the chosen topic is descriptive method.

*Findings* – In the paper are defined, existing in practice, conditions of measuring local government units expenditures efficiency in division of natural, legal, economic, financial, political, social, organizational, human resources conditions. There is also recommended to introduce into practice Management by Objectives and Process Management in order to create possibilities for reliable measuring of local government units expenditures.

*Originality/value* – There are especially indicated the difficulties of measuring local government units expenditures efficiency. There are also recommended some actions, which should be taken by them for reliable measuring of local government units expenditures efficiency.

**Keywords:** efficiency, public expenditures, local government units

### Cytowanie

Jastrzębska, M. (2016). Uwarunkowania pomiaru efektywności wydatków jednostek samorządu terytorialnego. *Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia*, 6/1 (84), 43–53. DOI: 10.18276/frfu.2016.84/1-04.