

PRACE NAUKOWE

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

271

Zarządzanie finansami firm – teoria i praktyka

Tom 2



Redaktorzy naukowi

**Adam Kopiński, Tomasz Słoński,
Bożena Ryszawska**



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2012

Redaktorzy Wydawnictwa: Elżbieta Kozuchowska, Aleksandra Śliwka

Redaktor techniczny: Barbara Łopusiewicz

Korektor: Justyna Mroczkowska

Łamanie: Adam Dębski

Projekt okładki: Beata Dębska

Publikacja jest dostępna w Internecie na stronach:

www.ibuk.pl, www.ebscohost.com,

The Central and Eastern European Online Library www.ceeol.com,

a także w adnotowanej bibliografii zagadnień ekonomicznych BazEkon

http://kangur.uek.krakow.pl/bazy_ae/bazekon/nowy/index.php

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania znajdują się na stronie internetowej Wydawnictwa

www.wydawnictwo.ue.wroc.pl

Kopiowanie i powielanie w jakiegokolwiek formie wymaga pisemnej zgody Wydawcy

© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
Wrocław 2012

ISSN 1899-3192

ISBN 978-83-7695-219-2 (całość)

ISBN 978-83-7695-227-7 t. 2

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Druk: Drukarnia TOTEM

Spis treści

Aneta Michalak: Wybrane aspekty finansowania inwestycji rozwojowych w branżach kapitałochłonnych	11
Grzegorz Mikołajewicz: Społeczna odpowiedzialność biznesu (CSR), etyka biznesu i wartości korporacyjne	23
Sebastian Moskal: Zastosowanie instrumentu <i>credit default swap</i> do szacowania stopy wolnej od ryzyka na potrzeby wyceny wartości przedsiębiorstwa	34
Krzysztof Możejko: Efektywność analizy portfelowej w zmiennych warunkach inwestycyjnych	47
Rafał Nagaj: Analysis of public finances in Poland and the EU during the financial/economic crisis in 2008-2010	60
Witold Niedzielski: Najem długoterminowy samochodów jako alternatywa dla leasingu. Studium przypadku	71
Jarosław Nowicki: Szacowanie stopy podatku dochodowego w wycenie przedsiębiorstw niebędących spółkami kapitałowymi	83
Józef Osoba, Marcin Czarnacki: Wykorzystanie <i>mezzanine capital</i> w zrównoważonym modelu struktury kapitału przedsiębiorstwa	92
Dorota Ostrowska: Sprawność zarządzania środkami finansowymi uczestników rynku emerytalnego w Polsce	107
Przemysław Panfil: Przyjmowanie przez ministra finansów środków w depozyt lub w zarządzanie. Wnioski <i>de lege lata</i>	118
Marek Pauka, Paweł Prędkiewicz: Zagadka dyskonta w wycenach zamkniętych funduszy inwestycyjnych z perspektywy inwestora	127
Agnieszka Piechocka-Kaluźna: Znaczenie współczynnika wypłacalności jako miernika bezpieczeństwa funkcjonowania banków komercyjnych ...	141
Katarzyna Prędkiewicz: Is it possible to measure a funding gap?	152
Katarzyna Prędkiewicz: Limity inwestycyjne funduszy <i>venture capitals</i> i aniołów biznesu	160
Katarzyna Prędkiewicz, Hanna Sikacz: Analiza płynności statycznej grup kapitałowych na przykładzie przemysłu metalowego	170
Anna Pyka: Zewnętrzne formy finansowania działalności operacyjnej oraz inwestycji w małych i średnich przedsiębiorstwach w okresie kryzysu gospodarczego	183
Anna Pyka: Motywy emisji „obligacji węglowych” jako specyficznych obligacji korporacyjnych opartych na świadczeniach niepieniężnych	193
Anna Rosa, Wojciech Rosa: The impact of seasonality on the level of working capital needs	203

Jerzy Różański, Jakub Marszałek: Struktura finansowania firm rodzinnych na przykładzie przedsiębiorstw regionu łódzkiego	215
Jerzy Różański, Dorota Starzyńska: Finansowe i pozafinansowe czynniki rozwoju przedsiębiorstw rodzinnych w regionie łódzkim	226
Józef Rudnicki: Can stock splits generate abnormal stock performance in post-crisis era? Evidence from the New York Stock Exchange.....	237
Włodzimierz Rudny: Model biznesu w procesie tworzenia wartości.....	248
Iwona Sajewska, Artur Stefański: Źródła finansowania wybranych przedsiębiorzeń w zakresie produkcji energii z zasobów odnawialnych w Polsce	259
Alicja Sekuła: Property revenues (PRS) and expenditures of local government units (LGUS) in Poland	270
Paweł Sekuła: Empiryczny test strategii fundamentalnej.....	280
Przemysław Siudak: Wpływ Wałbrzyskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej na sektor finansów publicznych	290
Tomasz Skica: Efektywność działania jednostek samorządu terytorialnego .	306
Michał Soliwoda: Rzeczowe aktywa trwałe a cykl inkasa należności, obrotu zapasami i regulowania zobowiązań	317
Dorota Starzyńska, Jakub Marszałek: Bariery finansowania firm rodzinnych na przykładzie przedsiębiorstw regionu łódzkiego	327
Wacława Starzyńska, Justyna Wiktorowicz: Czy zamówienia publiczne sprzyjają innowacyjności przedsiębiorstw?	336
Artur Stefański: Przepływy pieniężne z działalności operacyjnej spółek giełdowych a cena rynkowa akcji.....	346
Igor Styn: Zakres wykorzystania funduszy pomocowych w finansowaniu inwestycji w odnawialne źródła energii w Polsce w stosunku do potrzeb inwestycyjnych	355
Alina Szewc-Rogalska: Wykup akcji własnych przez spółki giełdowe jako forma dystrybucji wartości dla akcjonariuszy	365
Piotr Szkudlarek: Inwestycje operatorów telekomunikacyjnych jako czynnik ograniczania wykluczenia cyfrowego w Polsce.....	374
Aneta Szóstek: Nabywanie nieruchomości w Polsce przez inwestorów zagranicznych.....	383
Piotr Szymański: Propozycja nowego standardu wartości uwzględniającego koszty zewnętrzne	394
Tomasz Śpiewak: Kierunki modyfikacji metody Baumola zarządzania środkami pieniężnymi – model linii kredytowej.....	406
Beata Trzaskuś-Zak: Budowa modelu prognostycznego należności spłacanych terminowo metodą harmoniczną i metoda Kleina.....	418
Dariusz Urban: Państwowe fundusze majątkowe jako inwestor finansowy ..	434
Ewa Widz: Efektywność wyceny rynkowej kontraktów futures na kurs euro na GPW w Warszawie	443

Paweł Wnuczak: Stopa zwrotu z kapitałów własnych (ROE) jako jedna z podstawowych determinant kreacji wartości przedsiębiorstwa	454
Robert Wolański: Zakres wykorzystania preferencji podatkowych w podatku dochodowym przez małe i średnie przedsiębiorstwa.....	467
Justyna Zabawa: Zastosowanie metody AHP w procesie finansowania inwestycji w odnawialne źródła energii	475
Dariusz Zawadka: Aktywność funduszy <i>venture capital</i> w ramach alternatywnych systemów obrotu	488
Danuta Zawadzka, Ewa Szafraniec-Siluta: Samofinansowanie produkcji rolniczej a poziom aktywności inwestycyjnej towarowych gospodarstw rolnych – analiza porównawcza sytuacji w Polsce na tle Unii Europejskiej.....	498
Grzegorz Zimon: Zarządzanie zapasami w przedsiębiorstwach tworzących zintegrowany system dostaw	509
Aleksandra Zygmunt: Analiza płynności finansowej spółek giełdowych branży przemysłu spożywczego w Polsce.....	519

Summaries

Aneta Michalak: Chosen aspects of financing development investments in capital-consuming industries.....	22
Grzegorz Mikołajewicz: Corporate Social Responsibility (CSR), business ethics and corporate values.....	33
Sebastian Moskal: Application of credit default swap in order to estimate risk free rate in the process of company's valuation	46
Krzysztof Możejko: Effectiveness of portfolio analysis in variable conditions on capital markets	59
Rafał Nagaj: Analiza finansów publicznych w Polsce i Unii Europejskiej w czasie kryzysu finansowego i gospodarczego w latach 2008-2010.....	70
Witold Niedzielski: Long-term rent with fleet management as an alternative for lease of cars. Case study	82
Jarosław Nowicki: Estimating the income tax rate in valuation of other enterprises than limited liability or joint-stock companies	91
Józef Osoba, Marcin Czarnacki: The use of mezzanine capital in an equilibrium model of capital structure of an enterprise.....	106
Dorota Ostrowska: Quality management of the pension market participants' financial means in Poland.....	117
Przemysław Panfil: The rules of free funds transfer to the Minister of Finance in the deposit or management – attempt to assess	126
Marek Pauka, Paweł Prędkiewicz: Mystery of discount in valuations of closed-end funds from the investor's perspective	140

Agnieszka Piechocka-Kaluźna: The role of insolvency ratio in assessing safety and ability for continuance of commercial banks.....	151
Katarzyna Prędkiewicz: Czy można zbadać lukę finansową?	159
Katarzyna Prędkiewicz: Venture capital and business angels investment limits	169
Katarzyna Prędkiewicz, Hanna Sikacz: Analysis of static financial liquidity in capital groups on the example of metal industry	182
Anna Pyka: External forms of working-capital and capital-expenditure financing for small and medium-sized businesses in times of an economic crisis.....	192
Anna Pyka: The motives for issuing “coal bonds” as a specific corporate bonds based on non-financial benefits	202
Anna Rosa, Wojciech Rosa: Wpływ sezonowości na poziom kapitału obrotowego.....	214
Jerzy Różański, Jakub Marszałek: Family business financial structure analysis of the Łódź region companies.....	225
Jerzy Różański, Dorota Starzyńska: Financial and non-financial factors of family enterprise development in the Łódź region.....	236
Józef Rudnicki: Czy podział akcji może być źródłem ponadprzeciętnych stóp zwrotu w czasach po kryzysie 2007-2009? Przykład Nowojorskiej Giełdy Papierów Wartościowych.....	247
Włodzimierz Rudny: Business model in value creation process	258
Iwona Sajewska, Artur Stefański: Main sources of funding for production ventures energy from renewable resources in Poland	269
Alicja Sekuła: Dochody i wydatki majątkowe jednostek samorządu terytorialnego	279
Paweł Sekuła: Empirical test of fundamental strategy.....	289
Przemysław Siudak: The influence of “Invest-Park” – Wałbrzych Special Economic Zone on public finance sector	305
Tomasz Skica: Effectiveness of activities of local government units	316
Michał Soliwoda: Tangible fixed assets vs. receivables, turnover and payables conversion cycles	326
Dorota Starzyńska, Jakub Marszałek: Family business financing barriers analysis of the Łódź region companies.....	335
Wacława Starzyńska, Justyna Wiktorowicz: Can public procurement stimulate innovativeness of enterprises?	345
Artur Stefański: Operating cash flow of firms listed on stock exchange and the price of stocks	354
Igor Styn: The scope of aid funds use in financing investments in renewable energy in Poland in comparison to investment needs	364
Alina Szewc-Rogalska: Share repurchase by publicly listed companies as a form of value distribution for shareholders	373

Piotr Szkudlarek: Telecommunication operators' investments as a factor limiting the digital exclusion in Poland	382
Aneta Szóstek: Acquiring properties in Poland by foreign investors	393
Piotr Szymański: The idea of a new standard of value which takes into account the external costs.....	405
Tomasz Śpiewak: Directions of modifications of the Baumol cash management model – line of credit model.....	417
Beata Trzaskus-Żak: Construction of the prognostic model of paid-in-term receivables using the harmonic method and the Klein method.....	433
Dariusz Urban: Sovereign Wealth Funds as a financial investor	442
Ewa Widz: Efficiency of market valuation of euro futures on the Warsaw Stock Exchange.....	453
Paweł Wnuczak: Return on equity (ROE) as one of fundamental determinants of company's value creation	466
Robert Wolański: The scope of the use of tax expenditures in income tax for small and medium enterprises.....	474
Justyna Zabawa: The application of the AHP method in the process of financing renewable energy sources projects.....	487
Dariusz Zawadka: Venture Capital activity in alternative investment markets	497
Danuta Zawadzka, Ewa Szafraniec-Siluta: Self-financing of agricultural production vs. the level of commercial farms' investment activity – comparative analysis of the situation in Poland on the basis of the European Union	508
Grzegorz Zimon: Inventory management in enterprises creating an integrated supply system.....	518
Aleksandra Zygmunt: Financial liquidity analysis of quoted enterprises belonging to food industry in Poland	531

Tomasz Skica

Wyższa Szkoła Informatyki i Zarządzania z siedzibą w Rzeszowie

EFEKTYWNOŚĆ DZIAŁANIA JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Streszczenie: Artykuł podejmuje zagadnienie efektywności jednostek samorządu terytorialnego (JST). Jego konstrukcja składa się z trzech części. Pierwsza z nich stanowi przegląd ujęć definicyjnych w obszarze efektywności. Druga wskazuje na źródła nieefektywności w JST. Trzecia część obejmuje propozycje rozwiązań wzmacniających efektywność struktur samorządowych, w podziale na rozwiązania dotyczące gospodarki finansowej oraz sfery pozafinansowej.

Słowa kluczowe: samorząd terytorialny, środki publiczne, efektywność.

1. Wstęp

Zagadnienie efektywności funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego (JST) jako komponentu sektora finansów publicznych (SFP) odgrywa niezwykle ważną rolę zarówno z punktu widzenia całego sektora publicznego (a w ramach niego SFP), jak i społeczeństwa decydującego o źródłach jego dochodów. Ponadto pytania o efektywność podmiotów opierających swoją działalność na finansowaniu publicznym intensyfikują zjawiska kryzysowe, których następstwa dotyczą na równi podmioty sektorów publicznego i prywatnego. Równolegle efektywność przestaje być wyłącznie kryterium oceny zewnętrznej struktur SFP. W opinii coraz to większej liczby JST efektywność staje się synonimem jakości administracji publicznej oraz racjonalności gospodarki środkami publicznymi. Tym samym z narzędzia oceny jednostek samorządowych (tj. gmin działających na podstawie ustawy o samorządzie gminnym z 8 marca 1990 r. [DzU 2001, nr 142, poz. 1591, z późn. zm.], powiatów funkcjonujących na podstawie przepisów ustawy o samorządzie powiatowym z 5 czerwca 1998 r. [DzU 2001, nr 142, poz. 1592, z późn. zm.], województw samorządowych powołanych na mocy ustawy o samorządzie województwa z 5 czerwca 1998 r. [DzU 2001, nr 142, poz. 1590, z późn. zm.], a także tworzonych przez nie jednostek organizacyjnych) ewoluowała ona do rangi elementu determinującego w sposób endogeniczny charakter oraz kierunki gospodarki finansowej JST. Mając na uwadze powyższe, za cel niniejszego artykułu przyjęto próbę weryfikacji

czynników determinujących efektywność struktur samorządowych w aspekcie prawno-organizacyjnych uwarunkowań ich funkcjonowania.

2. Podejścia do definiowania terminu „efektywność”

Analizę terminologiczną w obszarze efektywności rozpocząć należy klasyczną, aczkolwiek uniwersalną w swych założeniach definicją V. Pareto, statuującą tzw. warunek efektywnej alokacji dóbr. Zgodnie ze stanowiskiem V. Pareto warunek ten uznaje się za spełniony, jeżeli nie jest możliwa żadna alokacja dobra, która polepszyłaby sytuację choć jednej osoby bez równoczesnego pogarszania sytuacji innej osoby [Stiglitz 2004, s. 167]. Przedstawiony warunek pomimo czytelności swych założeń jest trudny do spełnienia w praktyce, co decyduje o ograniczonych możliwościach zastosowania go do badań nad efektywnością JST. Efektywność w sensie Pareto wymaga bowiem, aby suma krańcowych stóp substytucji, a zatem całkowita ilość dobra, z której gotowi są zrezygnować jego konsumenci, była równa krańcowej stopie transformacji, tj. ilości dobra, z jakiej muszą oni zrezygnować [Heciak 2008, s. 82]. Ponadto V. Pareto odnosi swoje analizy do jednostki, nie zaś ogółu społeczeństwa. Tym samym przedstawione podejście do efektywności potraktować należy jako punkt wyjścia do profilowania jej ujęcia definicyjnego w kierunku specyfiki JST, tj. podmiotów działających na rzecz dobra publicznego. Kluczowe w tym względzie wydaje się odwołanie do stanowiska Kaldora-Hicksa, wedle którego o efektywności można mówić w sytuacji, gdy na skutek wymiany jeden z podmiotów zyskuje więcej, aniżeli traci inny, a równocześnie istnieje formuła kompensacji strat przez podmiot zyskujący na rzecz podmiotu, który poprzez wymianę traci [Buchanan, Tullock 2004, s. 182]. Ujmując przedstawiony pogląd nieco inaczej, o efektywności alokacyjnej w JST można mówić, gdy suma korzyści uzyskanych na skutek dokonanej przez nią alokacji przewyższa sumę skompensowanych strat [Soniewicka 2010, s. 132].

Przedstawione zapatrywania na pojęcie efektywności wykazują wspólną cechę, a mianowicie ich sedno sprowadza się do wzajemnej relacji nakładów i efektów. Zależność tę oddaje także formuła Farrella, wskazująca na dwa podejścia do definiowania efektywności. Pierwsze z nich określa ją jako maksymalizację rezultatów przy danym nakładzie środków. Drugie definiuje efektywność jako minimalizację nakładów niezbędnych do osiągnięcia danego celu. Tym samym efektywność może być rozpatrywana na równi przez pryzmat maksymalizacji rezultatów i minimalizacji kosztów [Farrell 1957]. Zaprezentowane ujęcie sprowadza analizy w obszarze efektywności na grunt działalności JST, a ich sedno odnosi do sfery finansowej. Mając na uwadze powyższe, nie sposób nie odnieść się do zapatrywań na efektywność A. Charnesa, W. Coopera i E. Rhodessa [1978]. Przyjmują oni za podstawę definicji efektywności SFP zaprezentowane wyżej stanowisko Farrella, formułując na jego podstawie tzw. rozszerzoną definicję efektywności Pareto-Koopmansa. Zgodnie z jej brzmieniem pełna efektywność jest osiągnięta przez jednostkę decyzyjną

(a więc także JST) wtedy i tylko wtedy, gdy żadna pozycja zaangażowanych nakładów i uzyskanych efektów nie może być poprawiona bez jednoczesnego pogorszenia innych nakładów bądź efektów [Kozuń-Cieślak 2011, s. 18].

Zaprezentowane stanowiska oraz podejścia do definiowania efektywności należy odnieść do realiów funkcjonowania JST. Literatura przywołuje wiele badań nad efektywnością i jej definiowaniem zarówno na poziomie lokalnym, jak i regionalnym. Odwołując się do mnogości prób definiowania efektywności w funkcjonowaniu JST, należy wskazać, że zasadniczo rozkładają się one pomiędzy dwa jej ujęcia, tj. efektywność w znaczeniu organizacyjnym i finansowym. Efektywność w ujęciu organizacyjnym definiowana jest m.in. przez pryzmat sprawności zarządzania JST [Matczak 2005, s. 308] oraz maksymalizacji użyteczności wykonywanych zadań dla społeczności lokalnej [Rapkiewicz 2012, s. 7]. Inny pogląd stanowi, że efektywność JST w ujęciu organizacyjnym należy rozpatrywać w aspekcie zarządzania, czyli takiego działania, które zmierza do spowodowania funkcjonowania organizacji zgodnie z celem zarządzającego [Gliński 1974]. Tym samym zarządzanie można nazwać efektywnym, jeśli jego wynikiem będą pozytywnie ocenione skutki [Lisiński 2007]. Zgodnie z innym poglądem efektywność organizacyjna to ściśle określona zdolność do strategicznego przystosowania się do zmian w otoczeniu, a także do produktywnego i oszczędnego wykorzystania posiadanych zasobów w celu realizacji przyjętej wcześniej struktury celów [Pierścieniak 2011]. Finalnie efektywność organizacyjną JST można definiować jako pewną kwantyfikowaną w kategoriach zarówno ilościowych, jak i jakościowych zdolność organizacji (tj. JST) do przetrwania i działania w zmieniających się warunkach otoczenia. Efektywność tę można identyfikować, rozpoznając i oceniając sposób realizacji celów organizacji/institucji i właściwy ich dobór (w przypadku JST dobór celów związany jest z zaspokajaniem potrzeb społeczności lokalnych i celów uwzględniających interes publiczny) [Pierścieniak 2011].

Efektywność w ujęciu finansowym rozpatrywana jest z punktu widzenia minimalizacji kosztów zewnętrznych. W tym znaczeniu o efektywności finansowej można mówić wtedy, gdy redukcja wymienionych kosztów dokonuje się za sprawą najmniejszych koniecznych do poniesienia kosztów transakcyjnych, tj. kosztów powstania i trwania instytucji – JST [Oberschall, Leifer 1986, s. 26; Casiraghi, Giordano, Tammasino 2008]. Z kolei B. Guziejewska wyjaśnia, że efektywność finansowa JST mierzona jest relacją rezultatów podejmowanych działań do poniesionych nakładów [Guziejewska 2008, s. 72]. Nieco inne stanowisko prezentuje H. Sochacka-Krysiak, w opinii której efektywność odnoszona do realizacji zadań samorządowych oznacza zbiór relacji ekonomicznych, tj. przepływów pieniężnych pomiędzy uczestnikami działalności służącej realizacji zadań wyznaczonych prawem. Sama efektywność zależy natomiast od trafności doboru instrumentów pieniężnych, dzięki którym realizowane są procesy podziału i wymiany wytworzonych przez JST dóbr i usług [Sochacka-Krysiak 2009, s. 192]. J. Tomkiewicz sprowadza ocenę efektywności finansowej (ponoszonych wydatków publicznych) do weryfikacji rezultatów

wydatkowanych środków, mierzonych zmianami w otoczeniu JST, np. dynamice lokalnego wzrostu gospodarczego [Tomkiewicz 2003, s. 38]. Z kolei analiza efektywności mikroekonomicznej wydatków JST sprowadza się do badania, w jaki sposób środki wydatkowane są przez ich dysponentów (tzw. analiza podmiotowa) i jak przedstawia się struktura wydatkowanych kwot (analiza przedmiotowa). Stąd zestawienie rezultatów analiz podmiotowej i przedmiotowej pozwala na ustalenie, czy środki zostały wydane efektywnie przez dysponenta samorządowego [Filipiak 2011, s. 229]. Dopełnieniem zaprezentowanego spojrzenia na efektywność finansową JST jest identyfikacja warunkujących ją czynników. Zgodnie z wynikami badań efektywność finansowa JST jest większa w przypadku gmin o mniejszych dochodach oraz w gminach miejskich [Afonso, Fernandes 2003; Borge, Naper 2006; Borge, Falch, Tovmo 2007]. Paradoksalnie mechanizm subsydiów, wyrównujący dysproporcje dochodowe między poszczególnymi JST, wpływa negatywnie na efektywność jednostek, które otrzymują dodatkowe środki [Balaguer-Coll, Prior, Tortosa-Ausina 2007; Widmer, Zweifel 2008]. Ponadto efektywność JST jest tym wyższa, im mniejsze jest rozdrobnienie polityczne w strukturach władz lokalnych [Borge, Naper 2006; Afonso, Scaglioni 2005]. Finalnie Giménez i Prior pokazują, że efektywność wydatków samorządowych jest znacznie większa w miastach o dużej populacji [Giménez, Prior 2007].

Tabela 1. Kryteria efektywności działania jednostek samorządu terytorialnego

	Rodzaj	Typy działań	Pełniona funkcja	Podstawa pomiaru/oceny	Definicja
1	Proces	Polityka branżowa	Organ/dysponent	Wymogi polityki branżowej	Zdolność do spełnienia wymogów prowadzonej polityki przez dobrze podbudowywane i skoordynowane decyzje
2	Proces	Demokracja	Instytucja demokratyczna	Wartości demokratyczne	Zdolność do działania w sposób otwarty i przejrzysty oraz do uczciwego i sprawiedliwego traktowania obywateli
3	Efekt	Spełnienie oczekiwań	Reprezentowanie / artykułowanie potrzeb społeczeństwa	Zaopatrzenie społeczne	Zdolność do reagowania na żądania społeczeństwa i spełniania tych żądań
4	Efekt	Efektywność	Realizacja polityki	Cele polityki	Zdolność do realizacji decyzji i osiągnięcia przyjętych celów

Źródło: opracowanie własne na podstawie: J. Kler (red.), *Samorząd lokalny – dobro publiczne*, CeDeWu, Warszawa 2008, s. 42; oraz B. Filipiak, *Efektywność w zarządzaniu finansami samorządowymi. Skutek kryzysu czy obiektywna konieczność?*, Zeszyty Naukowe PTE 2011, nr 10, s. 227.

Mimo różnorodności w sferze wymiaru zaprezentowanych wyżej analiz oraz podejść do badań nad efektywnością JST uzyskane rezultaty prowadzą do zbliżonych wniosków. Po pierwsze, efektywność JST powinna być rozpatrywana zarówno przez pryzmat czynników zewnętrznych, jak i uwarunkowań wewnętrznych. Po drugie, efektywność to rezultat umiejętnego zestrojenia ze sobą wielu determinant opisujących jednostkę, a nie wyłącznie efekt pojedynczych usprawnień. Po trzecie, na efektywność JST w sposób istotny wpływają czynniki znajdujące się poza zasięgiem oddziaływania samych jednostek samorządowych. W tym znaczeniu efektywność jest w pewnym sensie dana, a realne możliwości jej kreowania są determinowane czynnikami obiektywnymi względem JST. Finalnie, efektywność każdej jednostki samorządowej stanowi pospół pochodną potencjału instytucjonalnego oraz jej możliwości finansowych. Sprawność instytucjonalną należy zatem traktować jako warunek konieczny, lecz niewystarczający do zapewnienia efektywności JST.

Uwidoczniona w literaturze różnorodność podejść do definiowania efektywności JST zaowocowała wypracowaniem spójnego poglądu na temat kryteriów jej oceny. Kluczowe okazuje się stanowisko G. Soósa, w opinii którego nauki społeczne nie oferują pojedynczej, powszechnej miary efektywności [Soós 2001, s. 10], w rezultacie ocenie efektywności JST powinien podlegać zarówno proces, jak i uzyskany w jego rezultacie efekt (por. tab. 1).

Jak wykazują przeprowadzone analizy studialne, efektywność działania jednostek samorządu terytorialnego stanowi niezwykle złożony problem. Stwierdzenie to pełnym zakresie potwierdza treść tab. 1. Ze względu zatem na skalę możliwych podejść do jej definiowania i mnogość czynników determinujących poziom efektywności naturalne staje się pytanie o efektywność podmiotów sektora publicznego i związany z tym zagadnieniem, tak charakterystyczny dla sektora finansów publicznych, a także sektora publicznego paradygmat kolizji efektywności ekonomicznej i sprawiedliwości społecznej. Ich rozwinięcie stanowić będzie przedmiot analiz kolejnych części niniejszego artykułu.

3. Przyczyny nieefektywności w sferze działalności JST

Podstawowym źródłem nieefektywności podmiotów sektora publicznego, a precyzyjniej – SFP, jest sama formuła, na której opiera się jego funkcjonowanie. Priorytetem podmiotów sektora finansów publicznych nie jest bowiem maksymalizacja zysku, lecz pełne zaspokajanie potrzeb zbiorowych społeczności [Milewski 2003, s. 386-387]. W sposób naturalny rzutuje to na niższą efektywność podmiotów w sektorze, gdyż kalkulacje oparte na rachunku ekonomicznym zastępuje formuła sprawiedliwości społecznej [Kamerschen, McKenzie, Nardinelli 1993, s. 87]. Na ich niższą efektywność wpływa wiele przesłanek, wśród których znajdują się m.in.: jedynie częściowe finansowanie kosztów działalności podmiotów sektora na podstawie cen dostarczanych dóbr i usług, relatywnie niska podatność popytu na zmiany

cen i kosztów usług komunalnych, jak również wąski profil świadczonych usług i związany z tym krąg odbiorców [Szydło 2003].

Równie istotnym źródłem nieefektywności w podsektorze samorządowym SFP jest niewłaściwa struktura budżetów oraz ograniczenie ich roli wyłącznie do instrumentu administrowania środkami publicznymi. Dodając do tego w wielu przypadkach historyczne podejście do konstruowania budżetów i wiążące się z tym powielanie błędów z lat poprzednich, a także zaburzone proporcje w strukturze nakładów na inwestycje i zadania bieżące, otrzymujemy kompilację czynników skutecznie obniżających efektywność JST. Swego rodzaju nowym rozdzianem są zapisy ustawy o finansach publicznych z 27 sierpnia 2009 r. [DzU 2009, nr 157, poz. 1240, z późn. zm.], wprowadzające do samorządowego SFP nowe instrumentarium w postaci wieloletniej prognozy finansowej, kontroli zarządczej, a także indywidualnego wskaźnika zadłużenia. Rozwiązania te mają charakter obligatoryjny i w jednakowym stopniu wiążą wszystkie JST w skali kraju. To, jak bardzo są one potrzebne, uzmysławia fakt, że projekty budżetów JST w zdecydowanej większości przypadków nie uwzględniają analiz wrażliwości na zmianę parametrów makroekonomicznych, a dokumenty budżetowe nie ujmują informacji na temat posiadanych przez JST aktywów finansowych i niefinansowych. Finalnie efektem kasowego ujęcia wykonania budżetów jest brak możliwości dokonania bezpośrednich porównań wydatków z lat poprzednich z prognozą na kolejny rok budżetowy (por. [Misiąg, Niedzielski 2001]).

Z konstrukcją budżetów, stanowiącą wyznacznik nieefektywności w sektorze, korespondują trzy podstawowe kwestie. Po pierwsze, o nieefektywności w wykorzystaniu środków decyduje niski poziom dochodów własnych ograniczający samodzielność finansową JST (szczególnie powiatów i województw). Po drugie, zbyt wysoki udział w strukturze dochodów finansowania dotacyjnego obniża motywację do poszukiwania oszczędności i zabiegania o wzmocnienie wydajności źródeł dochodów własnych [Balaguer-Coll, Prior, Tortosa-Ausina 2007]. Po trzecie, nieefektywność JST jest następstwem nieadekwatności kosztów realizacji zadań lokalnych do skali transferów z budżetu centralnego oraz braku systemowych mechanizmów dostosowawczych w tym obszarze [Stec, Gorzelak, Jałowiecki 2001].

Pozostałymi przesłankami rzutującymi od strony budżetu na niską efektywność JST są: brak powiązania wydatków z wynikami oraz towarzysząca im niska przejrzystość wydatkowania publicznego; brak przełożenia skali redukcji zadań publicznych na zatrudnienie w sektorze, co implikuje obciążenie JST nieuzasadnionymi kosztami stałymi; utrzymywanie finansowania zadań, których realizacja nie przekłada się na osiągnięcie zakładanych celów; a finalnie niska jakość usług publicznych (nieadekwatna z punktu widzenia konsumowanych kosztów) oraz brak spójnego systemu ich oceny [Markiewicz, Siwińska 2004, s. 14 i n.].

Podsumowując zagadnienie źródeł nieefektywności w sektorze publicznym, przedstawione determinanty można w sposób uproszczony podzielić na dwie grupy. Do pierwszej z nich należy zaliczyć czynniki o charakterze finansowym, a do dru-

giej determinanty pozafinansowe. Zaprezentowane ujęcie pozwala zauważyć, że obie kategorie rodzajowe są względem siebie komplementarne. Analizy traktujące rozłącznie wskazane w artykule przesłanki efektywności JST oddają problem jedynie częściowo. Tym samym propozycje rozwiązań wzmacniających efektywność jednostek samorządowych nie mogą odnosić się do pojedynczych usprawnień, gdyż w ten sposób nie przełożą się one na rezultaty w skali całej JST. Optymalne jest więc podejście wielowymiarowe, ujmujące propozycje wymaganych działań usprawniających odnoszonych równoległe do wszystkich obszarów funkcjonowania JST.

4. Działania wzmacniające efektywność jednostek samorządowych

Przyjmując za punkt wyjścia do tej części analiz dokonany w poprzedniej części artykułu przegląd ujęć definicyjnych efektywności, inferencję możliwych działań usprawniających należy zacząć od opisanie ich w dwóch płaszczyznach, obejmujących kolejno sfery: finansową i pozafinansową. Każda ze wskazanych sfer integralnie wiąże się ze specyfiką działalności JST jako komponentu sektora finansów publicznych. Przynależność do sektora oznacza orientację na cele, a nie na wynik finansowy jednostek realizujących zadania publiczne. Priorytetem działalności jednostek samorządowych oraz tworzonych przez nie jednostek organizacyjnych jest bowiem zaspokajanie potrzeb zbiorowych społeczeństwa, a nie generowanie dodatniego wyniku finansowego. Paradoksalnie fakt ten jest jednym z czynników rzutuujących na efektywność funkcjonowania JST.

Rozpoczynając od wymiaru finansowego, za działanie stanowiące absolutne minimum w sferze usprawnień efektywności uznać należy zmianę mechanizmu dyspozycji środkami budżetowymi, zakładającą przejście od obecnego administrowania budżetem w kierunku zarządzania środkami publicznymi. Do realizacji tego celu niezbędna jest rewizja kierunków i kwot wydatkowanych środków, która w sferze zadań fakultatywnych JST nadal pozostawia spory bufor. Kluczowa jest także redukcja przerostów zatrudnienia, a o skali koniecznych w tym względzie zmian zdecydować powinno opisanie stanowisk w strukturach JST wraz z rozdziałem obowiązków i eliminacją dublujących się kompetencji.

Od strony wpływów budżetowych zmiany służące poprawie efektywności w JST powinny objąć wzmocnienie wydajności źródeł dochodów własnych (m.in. przez poprawę ściągalności podatków) i reorganizację w sferze gospodarki mieniem samorządowym, zakładającą sprzedaż jego części, a także restytucję obiektów, których potencjał może zostać wykorzystany do generowania dochodów opartych na tytule cywilnoprawnym. Do poprawy efektywności finansowej JST niezbędna jest także zmiana dotychczasowego podejścia do polityki podatkowej, uwzględniająca reorientację w kierunku funkcji pozafiskalnej podatków i opłat. Dla stabilizacji zasilania finansowego i równoczesnego wzmocnienia skuteczności dzia-

łań w sferze preferencji podatkowych kluczowe jest opisywanie projektowanych inicjatyw w formie strategii podatkowych stanowiących integralną część polityk finansowych JST. Strategia, obejmując rozwiązania służące zapewnieniu przejrzystości warunków udzielania ulg i zwolnień, pozwala oszacować potencjalne skutki dla budżetu, a tym samym zadecydować o zasadności ich stosowania.

Nakreślone propozycje zmian służące poprawie efektywności JST korespondują z potrzebą przebudowy podejścia do procesu budżetowego. Optymalnym rozwiązaniem jest zwrócenie w kierunku budżetu zadaniowego, a warunkiem minimum podniesienia sprawności w sferze finansów JST jest propozycja podziału budżetu na części: operacyjną i majątkową (traktujące rozłącznie zadania obligatoryjne i fakultatywne). Rozwiązanie to obfituje w wiele korzyści. Obok tego, że poprawia ono planowanie (skutki wydatków bieżących i majątkowych mają diametralnie inne znaczenie ekonomiczne), uwzględnia skutki inwestycji dla realizacji zadań bieżących, a ostatecznie służy wzmocnieniu skuteczności zarządzania finansami JST poprzez poprawę przejrzystości dyspozycji środkami publicznymi.

Drugi wymiar działań wzmacniających efektywność JST obejmuje sferę pozafinansową. Do postulowanych rozwiązań należy poprawa jakości prawa miejscowego oraz dostosowanie go do możliwości wdrożenia rozwiązań z zakresu zarządzania publicznego, opartych na alternatywnych koncepcjach *new public management*, *lean management* czy *reengineering*. Ich implementacja nie tylko wzmocni efektywność JST, lecz także przełoży się na poprawę jakości usług publicznych, zwłaszcza w wariacie zestrojenia zarządzania publicznego z narzędziami takimi, jak strategiczna karta wyników, system *bestvalue* czy model *EFQM*. Substytutem wskazanych rozwiązań jest umiejętne wykorzystanie benchmarkingu. Niemniej z uwagi na kopiowanie wzorców i związane z tym ryzyko niższej sprawności należy postrzegać go w kategoriach etapu przejściowego na drodze do wypracowania rozwiązań dopasowanych do specyfiki danej JST.

Elementem, którego nie można pominąć w analizach na temat poprawy efektywności JST, jest także potrzeba reorganizacji sposobu dostarczania usług publicznych. Opisane w poprzedniej części artykułu mechanizmy obniżające efektywność jednostek samorządowych mogą zostać przełamane poprzez tworzenie *quasi*-rynków usług publicznych, stymulowanie konkurencji wewnętrznej oraz kontraktowanie usług [Zalewski, Poławski 2009, s. 18]. Częściowym rozwiązaniem tych problemów jest partnerstwo publiczno-prywatne (PPP), umożliwiające dostarczanie usług publicznych przez podmioty spoza sektora. Profitami płynącymi z formuły PPP są przede wszystkim stosowanie prorynkowych rozwiązań w sferze zaspokajania potrzeb społecznych, obniżenie kosztów JST, a także skuteczniejsze zarządzanie ryzykiem realizacji przedsięwzięć publicznych.

Nie bez znaczenia dla wzmocnienia efektywności JST pozostaje też kwestia organizacji wewnętrznej urzędów i sposobu zarządzania dostępem do informacji. Rozwiązaniami, które w tym względzie odgrywają kluczową rolę, są transparentna struktura jednostek, elektroniczny system obiegu i archiwizacji dokumentów, odwo-

ływanie się do pokładów wiedzy organizacji oraz umiejętne nią zarządzanie, czytelny rozdział kompetencji, a finalnie również ustawiczne inwestowanie w kapitał intelektualny.

Dopełnienie przedsięwzięć usprawniających efektywność JST stanowić powinny działania wykorzystujące potencjał kontroli zarządczej oraz nowych standardów audytu wewnętrznego w SFP. Efekt wynikowy zarówno kontroli, jak i audytu obejmuje bowiem zalecenia usprawnień, na które składają się postulaty wdrożenia: wspólnej polityki rachunkowości w samorządowym SFP, proefektywnościowych metod planowania budżetowego oraz narzędzi racjonalizacji gospodarki budżetowej.

5. Zakończenie

Ze względu na ograniczenia objętościowe artykułu przedstawiono w nim jedynie kluczowe obszary możliwych usprawnień efektywności JST. Wytyczone obszary wymaganych modyfikacji stanowią absolutne minimum w sferze działań proefektywnościowych. Tym samym jednostki rozważające podjęcie tego rodzaju inicjatyw powinny przyjąć przedstawiony katalog za punkt wyjścia do budowy rozwiązań wzmacniających ich efektywność. Zaproponowane sfery możliwych zmian mają charakter newralgiczny dla praktyki działalności JST, a przez to także dla uzyskiwanych przez nie efektów. Zasadność ujęcia ich w katalogu proponowanych usprawnień poparta jest wynikami badań nad efektywnością i pracami studialnymi autorów powołanych w części teoretycznej opracowania. Równocześnie kompilacja doświadczeń krajowych oraz praktyk międzynarodowych stanowi o realnych podstawach oczekiwanej skuteczności proponowanych form usprawnień zarówno w sferze finansowej, jak i pozafinansowej działalności JST.

Literatura

- Afonso A., Fernandes S., *Efficiency of Local Government Spending: Evidence for the Lisbon Region*, Economics Working Paper no. 09, Department of Economics at the School of Economics and Management (ISEG), Technical University of Lisbon (TUL), Lisbon 2003.
- Afonso A., Scaglioni C., *Public Services Efficiency Provision in Italian Regions: a Non-Parametric Analysis*, Economics Working Paper no. 02, Department of Economics at the School of Economics and Management (ISEG), Technical University of Lisbon (TUL), Lisbon 2005.
- Balaguer-Coll M.T., Prior D., Tortosa-Ausina E., *On the determinants of local government performance: A two-stage non-parametric approach*, „European Economic Review” 2007, no. 51.
- Borge L., Falch T., Tovmo P., *Public Sector Efficiency: The Roles of Political and Budgetary Institutions, Fiscal Capacity and Democratic Participation*, Working Paper, no. 8407, Norwegian University of Science and Technology, Department of Economics, Trondheim 2007.
- Borge L., Naper L., *Efficiency Potential and Efficiency Variation in Norwegian Lower Secondary Schools*, FinanzArchiv, no. 62, 2006.

- Buchanan J.M., Tullock G., *The Calculus of Consent: Logical Foundation of Constitutional Democracy*, Liberty Fund, Indianapolis 2004.
- Casiraghi M., Giordano R., Tommasino P., *Behind public sector efficiency: the role of culture and institutions*, [w:] *The Quality of Public Finances and Economic Growth*, red. S. Barrios, L. Pench, A. Schaechter, European Economy. Occasional Papers no. 45, Brussels 2009.
- Charnes A., Cooper W.W., Rhodes E., *Measuring the efficiency of decision making units*, „European Journal of Operational Research” 1978, vol. 2.
- Farrell M.J., *The measurement of productive efficiency*, „Journal of the Royal Statistical Society” 1957, vol. 120.
- Filipiak B., *Efektywność w zarządzaniu finansami samorządowymi. Skutek kryzysu czy obiektywna konieczność?*, Zeszyty Naukowe PTE 2011, nr 10.
- Giménez V., Prior D., *Long- and Short-Term Cost Efficiency Frontier Evaluation: Evidence from Spanish Local Governments*, „Fiscal Studies” 2007, no. 28.
- Gliński B., *Zarządzanie*, [w:] *Mała encyklopedia ekonomiczna*, PWE, Warszawa 1974.
- Heciak S., *Efektywność gospodarowania jednostek samorządu terytorialnego i jej warunki*, [w:] *Wybrane problemy finansów samorządu terytorialnego*, red. L. Patrzalek, Wyd. Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu, Poznań 2008.
- Kamerschen D.R., McKenzie R.B., Nardinelli C., *Ekonomia*, Fundacja Gospodarcza NSZZ „Solidarność”, Gdańsk 1993.
- Kozuń-Cieślak G., *Wykorzystanie metody DEA do oceny efektywności w usługach sektora publicznego*, „Wiadomości Statystyczne” 2011, nr 3.
- Lisiński M. (red.), *Słownik podstawowych terminów samorządu terytorialnego*, Wyd. Wyższej Szkoły Biznesu w Dąbrowie Górniczej, Dąbrowa Górnicza 2007.
- Markiewicz M., Siwińska J., *Reforma wydatków publicznych*, [w:] *Polska 2004. Kierunki niezbędnych reform*, red. B. Błaszczak, CASE, Warszawa 2004.
- Mateczak P., *Efektywność samorządu pomocniczego. Rozważania wstępne*, [w:] *Państwo, samorząd i społeczności lokalne*, red. K. Bondyra, M. Szczepański, P. Śliwa, Wyd. Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań 2005.
- Milewski R., *Podstawy ekonomii*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2003.
- Misiąg W., Niedzielski A., *Jawność i przejrzystość finansów publicznych w Polsce w świetle standardów Międzynarodowego Funduszu Walutowego*, Raport nr 29/2001, Warszawa 2001.
- Oberschall A., Leifer E.M., *Efficiency and social institutions: uses and misuses of economic reasoning in sociology*, „Annual Review of Sociology” 1986, vol. 12.
- Pierścieniak A., *Efektywność rozwiązań organizacyjnych w instytucjach publicznych, Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy. Uwarunkowania sprawnego działania w przedsiębiorstwie i regionie 2011*, Zeszyt nr 20, Wyd. Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2011.
- Rapkiewicz M., *Efektywność, planowanie, rozwój – jednostki samorządu terytorialnego wobec kluczowych wyzwań strukturalnych*, Instytut Sobieskiego, Warszawa 2012.
- Sochacka-Krysiak H., *Niektóre problemy efektywności w gospodarce finansowej samorządu terytorialnego*, [w:] *W poszukiwaniu efektywności finansów publicznych*, red. S. Wieteska, M. Wypych, Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2009.
- Soniewicka M., *Granice sprawiedliwości, sprawiedliwość ponad granicami*, WoltersKluwer Polska, Warszawa 2010.
- Soós G., *The Indicators of Local Democratic Governance Project*, Tocqueville Research Center, Budapest 2001.
- Stec M., Gorzelak G., Jałowiecki B., *Reforma terytorialnej organizacji kraju: dwa lata doświadczeń*, Scholar, Warszawa 2001.
- Stelmach J., Brożek B., Załuski W., *Dziesięć wykładów o ekonomii prawa*, WoltersKluwer Polska, Warszawa 2007.
- Stiglitz J.E., *Ekonomia sektora publicznego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004.

Szydło M., *Konkurencja w działalności komunalnej na przykładzie usług wodociągowo-kanalizacyjnych*, „Samorząd Terytorialny” 2003, nr 6.

Tomkiewicz J., *Jak mierzyć efektywność wydatków publicznych?*, „MBA” 2003, nr 1.

Ustawa o samorządzie gminnym z 8 marca 1990 r., DzU 2001, nr 142, poz. 1591, z późn. zm.

Ustawa o samorządzie powiatowym z 5 czerwca 1998 r., DzU 2001, nr 142, poz. 1592, z późn. zm.

Ustawa o samorządzie województwa z 5 czerwca 1998 r., DzU 2001, nr 142, poz. 1590, z późn. zm.

Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, DzU 2009, nr 157, poz. 1240, z późn. zm.

Widmer P., Zweifel P., *Provision of Public Goods in a Federalist Country: Tiebout Competition, Fiscal Equalization, and Incentives for Efficiency in Switzerland*, Working Paper no. 04, University of Zurich Socioeconomic Institute, Zurich 2008.

Zalewski D., Poławski P., *Udział NGO w tworzeniu samorządowej polityki społecznej*, „Polityka Społeczna” 2009, nr 11-12.

EFFECTIVENESS OF ACTIVITIES OF LOCAL GOVERNMENT UNITS

Summary: The article discusses the issue of the effectiveness of local government units. It consists of three parts. The first is a review of definition approaches in the area of efficiency. The second identifies the sources of inefficiency in local government. The third part of the article includes the proposals of solutions strengthening the effectiveness of local government structures in a division on solutions concerning financial management and non-financial sphere.

Keywords: local government, public resources, efficiency.