

Ewa Gąsiorek

Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach

EFEKTYWNOŚĆ WYKORZYSTANIA ŚRODKÓW PUBLICZNYCH. WYBRANE PROBLEMY

Streszczenie: Złożone warunki gospodarczo-społeczne wymagają sięgania po zaawansowane metody zarządzania posiadanymi zasobami. W sposób szczególnie wyważony należy podchodzić do procesów wykorzystania środków finansowych w sektorze publicznym, gdzie następuje zderzenie wzrastających potrzeb z ograniczonymi zasobami. Status samorządu gminnego zakłada jego decydującą rolę w gospodarce lokalnej. Mając na uwadze wskazane uwarunkowania, dokonano prezentacji problematyki efektywności w zakresie wykorzystania środków publicznych ze szczególnym uwzględnieniem dylematów doboru właściwych kryteriów pomiaru efektywności. Zaprezentowano wpływ wybranych działań na efektywność mierzoną w krótkim i długim okresie oraz wskazano rozwiązania mogące przyczynić się do wzrostu efektywności.

Słowa kluczowe: efektywność, finanse publiczne, budżetowanie, rozwój lokalny.

1. Wstęp

Zapoczątkowane w Polsce w latach 90. minionego wieku procesy decentralizacyjne systematycznie ugruntowują pozycję samorządu terytorialnego w dziedzinie kształtowania warunków rozwoju społeczno-gospodarczego w wymiarze lokalnym. Ze względu na możliwości trafnego rozpoznania potrzeb społeczności lokalnych, stwarzające potencjał odpowiedniej alokacji środków, decentralizacja stanowi ważny instrument wzrostu efektywności gospodarowania mieniem komunalnym. Istotą funkcjonowania samorządu terytorialnego jest zaspokajanie zbiorowych potrzeb mieszkańców przez realizację zadań publicznych. Realizowanie zadań obligatoryjnych i fakultatywnych pociąga za sobą konieczność wydatkowania setek miliardów zł (w 2008 r. łącznie wydatki wszystkich szczebli jednostek samorządu terytorialnego w Polsce przekroczyły wielkość 145 miliardów zł). Dodatkowo proces zarządzania jednostką odbywa się w warunkach stałego niedostatku środków w stosunku do zgłaszanych potrzeb. W tej sytuacji kwestią kluczową jest racjonalna, skuteczna i efektywna gospodarka finansowa.

Efektywność ekonomiczna, stanowiąca jeden z podstawowych sposobów oceny podejmowanych działań gospodarczych, definiowana jako sposób pomiaru skuteczności i celowości danej działalności, wyrażana jest relacją wartości uzyskanych

efektów do nakładu czynników użytych do ich uzyskania. W przypadku jednostek sektora finansów publicznych specyfika ich działalności implikuje określone sposoby gromadzenia środków finansowych oraz determinuje charakterystyczną, właściwą dla danej jednostki alokację zasobów publicznych. Badanie wykorzystania środków publicznych w kontekście efektywności czy racjonalności rodzi problemy na gruncie doboru wskaźników miar, kryteriów oceny. Wskazanie jednoznacznego rozwiązania, ze względu na kierunki alokacji zasobów publicznych, w zasadzie jest niemożliwe. Realizowane wydatki na ogół nie są podatne na stosowanie ekonomicznego pomiaru skutków wykorzystania poniesionych nakładów. Do pomiaru efektywności środków publicznych wydatkowanych na bezpieczeństwo publiczne, ochronę zdrowia, pomoc społeczną, edukację czy oświatę stosuje się zwykle narzędzia jakościowe. Wykorzystywana w tej materii kategoria – efektywność społeczna stanowiąca ocenę wyniku (życie, zdrowie, jakość wykształcenia) – ma charakter jakościowy. Efekt nie ma ceny, natomiast nakład jest mierzalny i zwykle bardzo wysoki [Piontek 2003, s. 74]. Analiza skuteczności osiągania celów trudno mierzalnych dokonywana jest przez porównanie opisowo wyrażonych rezultatów z oczekiwaniami i standardami. Cel niemierzalny może składać się z jednego lub kilku mierzalnych elementów wykorzystywanych do analizy efektywności, ale ostateczna ocena ma najczęściej charakter uznaniowy.

Mając na uwadze powyższe uwarunkowania, postawiono hipotezę, iż badanie efektywności ekonomicznej wykorzystania środków publicznych stanowi zagadnienie problematyczne. Na przykładzie obligatoryjnych wydatków gmin z zakresu oświaty, edukacji i pomocy społecznej wskazano dylematy doboru właściwych kryteriów pomiaru efektywności wydatkowanych środków. Dodatkowo zaprezentowano wpływ wybranych działań na efektywność mierzoną w krótkim i długim okresie. Wskazano niektóre z rozwiązań, które mogą przyczyniać się do wzrostu efektywności. Zauważono związek między ideą efektywności a kategorią rozwoju lokalnego.

2. Wpływ budżetowania na efektywność wykorzystania środków publicznych

Tendencja ekonomizacji działań w sektorze publicznym, związana z koniecznością racjonalizacji wydatków publicznych oraz maksymalizacją dochodów, wymaga od organów uchwałodawczych i wykonawczych opracowywania, a następnie wdrażania skutecznych strategii rozwoju regionalnego. Trafność podejmowanych dzisiaj rozwiązań rozstrzyga o skuteczności i ekonomiczności realizowanych zadań postawionych przed jednostką także w przyszłości. Miarą sprawności zarządzania finansami jednostki samorządu terytorialnego jest najbardziej efektywne osiągnięcie założonego celu. Osiągnięcie zamierzonego celu natomiast wymaga wykonania określonych zadań oraz zastosowania określonych sposobów działań [Nowak 2001, s. 81]. Jednym z najważniejszych instrumentów służących do osiągnięcia zamierzonych celów jest budżet. Podstawowym zadaniem budżetu jest ukierunkowanie

decydentów na ustalone cele i zobowiązanie do odpowiedzialności za wynik. W tym znaczeniu informacje zawarte w budżetach stanowią istotne narzędzie pobudzania zorientowanego na określone działania i operatywne decyzje.

Budżetowanie z założenia przyczyniać się ma do koordynacji i integracji wszystkich obszarów działalności jednostki samorządu terytorialnego [Dylewski 2004, s. 23]. Budżet zadający dokładnie określone wielkości, które wskazany dysponent ma osiągnąć lub utrzymać w ściśle wyznaczonym okresie planistycznym, stanowi skalę porównawczą dla wielkości faktycznie zrealizowanych, przez co spełnia funkcję nadzorującą i kontrolną. Funkcja motywująca budżetu wyraża się przez wskazanie pola działania i zobowiązania do określonych przedsięwzięć [Piosik 2006, s. 192]. Prawidłowo prowadzone budżetowanie, stanowiące proces polegający na ciągłym monitorowaniu realizacji planowanych przedsięwzięć, powinno wpływać pozytywnie na wzrost efektywności wykorzystania środków publicznych [Stiglitz 2000, s. 683]. Skonkretyzowane i sprecyzowane cele, wyrażone w wielkościach liczbowych, podlegające cyklicznej ocenie, winny być odnoszone do planowanych wielkości. W przypadku pojawienia się odchyleń jednostki organizacyjne odpowiedzialne za niezgodną z planem realizację zadań powinny składać stosowne wyjaśnienia. Po zidentyfikowaniu przyczyn powstałych różnic organy władzy samorządowej winny uruchamiać działania korygująco-zapobiegawcze, mające na celu usprawnienie procesu wykonania założonych zamierzeń. W sytuacji gdy z obiektywnych przyczyn gmina nie jest w stanie zrealizować planowanych zadań, i to bez względu na to, czy plan dotyczy uzyskania dochodów, czy wykonania wydatków, racjonalnym działaniem jest dokonanie korekty założonych przedsięwzięć. W praktyce jednak w toku wykonywania budżetu w jednostkach samorządu terytorialnego dokonywanych jest wiele korekt, mających na celu „urealnienie” planowanych zamierzeń, co w konsekwencji zwalnia z odpowiedzialności za wynik, deprecjonuje funkcję motywującą budżetu i wpływa negatywnie na efektywność wykorzystania środków publicznych.

3. Efektywna realizacja ustaleń strategicznych a rozwój lokalny

Zaspokajanie potrzeb społeczności lokalnej w gminie zarządzanej, a nie tylko administrowanej, nie stanowi prostej kompilacji rocznych planów, znajdujących swe odzwierciedlenie w corocznie uchwalanym budżecie, lecz wynika z ustaleń strategicznych, a coroczne budżety są odzwierciedleniem długookresowej polityki gminy w sferze społecznej, gospodarczej, zagospodarowania przestrzeni, ochrony środowiska i dziedzictwa kulturowego. Rozwój regionalny oraz konkurencyjność gospodarki względem innych jednostek jest efektem stworzonych korzyści lokalizacyjnych z tytułu wcześniej poniesionych nakładów finansowych. W wyniku zrealizowanych przez gminę przedsięwzięć inwestycyjnych w sferze infrastruktury technicznej powstaje określony potencjał rozwojowy oraz dyskontowane z tego tytułu korzyści dla społeczności lokalnej: spadek rozmiarów bezrobocia, wzrost dochodów mieszkań-

ców gminy, zyski podmiotów gospodarczych. W efekcie wydatkowane dzisiaj na rozwój lokalny nakłady finansowe skutkują w przyszłości wzrostem dochodów budżetowych gminy, które następnie przeznaczane są na zaspokajanie potrzeb społecznych, w tym na kreowanie i stymulowanie dalszego rozwoju lokalnego [Ziółkowski 2003, s. 54]. Mechanizm rozwoju gminy prezentuje rys. 1.



Rys. 1. Mechanizm rozwoju gminy

Źródło: [Ziółkowski 2003, s. 54].

Status samorządu gminnego zakłada jego decydującą rolę w gospodarce lokalnej, która wyraża się w aktywnych działaniach planistycznych i realizacyjnych na rzecz tworzenia możliwie najlepszego środowiska życia dla mieszkańców i możliwie najdogodniejszych warunków sprzyjających rozwojowi przedsiębiorczości lokalnej [Sochacka-Krysiak 2006, s. 97]. W tej sytuacji samorządy terytorialne stoją obecnie przed koniecznością skutecznego rozwiązania problemów w zakresie:

- wykorzystania szans i niwelowania zagrożeń dla rozwoju gminy, wynikających z procesów integracji Polski z Unią Europejską,
- zapewnienia jak najwyższego poziomu świadczonych usług społecznych, komunalnych i administracyjnych świadczonych na rzecz społeczności gminy,
- stymulowania procesu rozwoju gospodarczego przez stwarzanie dogodnych warunków dla lokalizowania w granicach gminy podmiotów przedsiębiorczości,
- efektywnego i prakseologicznego wykorzystania środków finansowych z budżetu,
- ochrony walorów i zasobów dziedzictwa kulturowego,
- ochrony interesów publicznych,

- pozyskiwania zewnętrznych środków finansowych na realizację projektów rozwojowych, w tym środków pomocowych ze źródeł zagranicznych.

Proces zarządzania rozwojem gminy powinien mieć charakter aktywny i być nastawiony na kreowanie przyszłości, a więc opierać się na podejściu strategicznym, w którym działania bieżące wynikać winny z ustaleń o charakterze perspektywicznym [Wyminko 1999, s. 98].

Sformułowane w strategii rozwoju gminy cele i zdania realizacyjne w znacznym stopniu związane są z inwestycjami, a więc przedsięwzięciami mającymi na celu stworzenie nowego lub udoskonalenie istniejącego majątku trwałego. Ponieważ potrzeby w zakresie realizacji inwestycji niejednokrotnie znacznie przekraczają możliwości finansowe gminy oraz wiele zadań, w tym zwłaszcza przedsięwzięcia w zakresie budowy infrastruktury, charakteryzują się ponadrocznym cyklem realizacji, zachodzi konieczność określenia zadań priorytetowych [Sypień 1997, s. 26]. Strategiczne wydatki inwestycyjne nie powinny być planowane w horyzoncie czasowym jednego roku budżetowego, ponieważ w praktyce prowadzi to do nadmiernego rozbudowania i wydłużenia cyklu inwestycyjnego [Ratajczak 1997, s. 149]. Wprawdzie ustawa o finansach publicznych nakłada obowiązek stosowania przez jednostki samorządu terytorialnego zasady jednoroczności budżetu, to jednak dopuszcza możliwość wykorzystania długookresowych instrumentów rozwoju gminy w postaci wieloletnich programów inwestycyjnych usankcjonowanych prawnie. Obecnie przyjęte rozwiązania wydłużają horyzont czasowy planowania budżetowego. Uchwała budżetowa, oprócz limitów wydatków na okres roku budżetowego, może zawierać limity wydatków na wieloletnie programy inwestycyjne. Przyjęte uchwałą limity wydatków na wieloletnie programy inwestycyjne są wiążące dla przyszłych decydentów. Ustawowe rozwiązania w zakresie przedsięwzięć inwestycyjnych są spójne z założeniami planowania strategicznego stanowiącego element stymulujący rozwój lokalny.

Skuteczna i efektywna realizacja ustaleń zawartych w strategii i wieloletnim planie inwestycyjnym wymaga zapewnienia odpowiednich środków finansowych. Instrumentem wykorzystywanym w tym celu jest wieloletni plan finansowy określany także mianem strategii finansowej gminy [Cichowski 2001, s. 13]. Zgodnie z przepisami wprowadzającymi ustawę o finansach publicznych wchodzącą w życie z dniem 1 stycznia 2010 r. WPF w 2011 r. zaistnieje jako obligatoryjny akt prawa finansowego podejmowany przez organ stanowiący. Wieloletni plan finansowy stanowić powinien długookresowe narzędzie efektywnego i racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi przez:

- powiązanie środków finansowych z celami rozwoju zawartymi w strategii,
- harmonizowanie strumieni dochodów i wydatków z uwzględnieniem zadań ujętych w wieloletnim planie inwestycyjnym i sposobów ich finansowania, przy jednoczesnym zabezpieczeniu finansowania statutowych zadań gminy.

Wieloletnie instrumenty planowania stanowią pomost pomiędzy perspektywicznymi ustaleniami zawartymi w strategii rozwoju a corocznymi budżetami gminy.

Wzajemne powiązania mają istotny wpływ na poprawę efektywności gospodarowania środkami finansowymi pozostającymi w gestii samorządu gminy. W warunkach stałego niedostatku środków w stosunku do zgłaszanych potrzeb gminy realizują swoje zadania bardziej efektywnie niż administracja rządowa, oszczędnie gospodarując swoimi zasobami. Świadczą o tym rzeczowe efekty działań, a szczególnie znaczny rozwój infrastruktury lokalnej.

4. Oddziaływanie polityki fiskalnej gminy na rozwój lokalny

Rozpatrując problem racjonalizacji finansowania budżetowego, należy mieć na uwadze fakt, że zasoby, jakie mogą być wykorzystane w sektorze publicznym, są z natury rzeczy ograniczone [Denek, Sobiech, Wolniak 2005, s. 88]. Każda podejmowana decyzja, niezależnie od tego, czy dotyczy spraw bieżących czy rozwoju, ma wymiar finansowy. Nadrzędnym celem zarządzania finansami gminy jest maksymalizacja ekonomicznych i społecznych efektów zgodnie z przyjętymi założeniami bieżącymi i strategicznymi. Kształtowanie dochodów oraz kierunki alokacji środków odbywają się w ścisłym powiązaniu z ilościowymi i jakościowymi potrzebami zgłaszanymi przez społeczności lokalne, z uwzględnieniem bieżącej i prognozowanej sytuacji gminy przy zastosowaniu zasad racjonalnego zastosowania. Wielkość i mnogość potrzeb społeczno-gospodarczych, zakres i rodzaje zadań publicznych nałożonych na gminę oraz miara skuteczności działań władz samorządowych, wyrażana przez poziom zadowolenia mieszkańców, wymusza na organach gminy prowadzenie rozwojowej polityki finansowej zmierzającej do:

- długookresowej maksymalizacji dochodów budżetowych,
- racjonalizacji wydatków bieżących,
- wzrostu i poprawy efektywności wykorzystania środków inwestycyjnych.

Podstawowe założenia finansowania jednostek samorządu terytorialnego w Polsce wyznaczają regulacje zawarte w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, zgodnie z wytycznymi Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego, przewidujące, że w warunkach narodowej polityki gospodarczej społeczności lokalne mają prawo do posiadania własnych, wystarczających zasobów finansowych, którymi mogą dysponować w ramach swoich uprawnień [Ziółkowska 2005, s. 227]. Rodzaj należnych danin oddanych do dyspozycji samorządu terytorialnego oraz elementy techniki podatkowej związane z ich obliczaniem i poborem są ustalane przez organy naczelne. Organy gminy dokonują wyboru stawki podatkowej, przy czym ustawodawca określa górne, a czasem także dolne limity. Organom władzy terytorialnej przyznano stosunkowo szerokie uprawnienia w zakresie wymiaru oraz udzielenia zwolnień, ulg i poboru podatków [Chojna-Duch 2003, s.41]. Ustalając stawki podatkowe, organ kolegialny powinien mieć na uwadze zasadę, w myśl której obciążenia z tytułu danin publicznych nie powinny nadmiernie dotyczyć społeczności lokalnej. Bywa, że przyjęcie niższych stawek w danym roku skutkuje wyższymi wpływami do budżetu w przyszłych okresach, i to zarówno w zakresie podatków i opłat lokalnych, jak

i z tytułu udziału w podatkach stanowiących dochód państwa. Przedsiębiorca dokonujący wyboru lokalizacji swojego zakładu pracy porównuje przyszłe obciążenia i wybiera wariant najkorzystniejszy. Z drugiej jednak strony, podejmując uchwałę podatkową, nie można pominąć faktu, iż obniżenie górnych stawek podatkowych skutkuje niższymi wpływami z tytułu subwencji ogólnej. Minister finansów na podstawie zawartych w sprawozdaniach PDP informacji o udzielonych ulgach i zwolnieniach pomniejsza przysługujące gminie dochody z tego tytułu. Planowanie w zakresie podatków stanowi więc proces wielopłaszczyznowy, wynik prowadzonej przez gminę polityki „fiskalnej” ma wymiar długookresowy, a efektywność pozyskiwania przychodów z tego tytułu stanowi sumę działań krótko- i długookresowych.

W strukturze realizowanych przez gminy dochodów podatki i opłaty lokalne stanowią najistotniejsze źródło [Famulska, Znaniecka 2004, s. 56]. Najwyższe wpływy do budżetów lokalnych w tym zakresie uzyskiwane są z tytułu podatku od nieruchomości w gminach miejskich, natomiast w przypadku gmin wiejskich – z tytułu podatku rolnego. Wpływy z podatków majątkowych są stosunkowo pewne. Osiągane dochody z tego tytułu stanowią w strukturze realizowanych przez gminy dochodów w skali kraju średnio 12,2%. Jednak ze względu na to, iż niełatwo jest wpłynąć w krótkim okresie na rozwój źródeł dochodu z tego tytułu, a wydajność tych źródeł nie dostosowuje się do zmieniających potrzeb gminy, należy stwierdzić, że wpływy z podatku od nieruchomości są dochodem nieelastycznym. Od wielu lat trwają prace nad przygotowaniem zasadniczych zmian w systemie odprowadzania podatku od nieruchomości. Zapowiadana reforma ma polegać przede wszystkim na przyjęciu wartości nieruchomości za podstawę opodatkowania (obecnie podstawą opodatkowania jest powierzchnia) oraz zróżnicowaniu przestrzennym stawek podatkowych. Upodobni to w znacznej mierze konstrukcję podatku od nieruchomości do rozwiązań stosowanych w krajach o rozwiniętej gospodarce rynkowej, gdzie podatek ten stanowi ważny instrument, za pomocą którego organy terytorialne oddziałują na gospodarkę lokalną. Za pomocą zróżnicowanych przestrzennie stawek można bowiem wpływać nie tylko na decyzje dotyczące racjonalnego wykorzystania terenu, ale także na decyzje lokalizacyjne [Denek, Sobiech, Wolniak 2005, s. 178]. Ponadto ważnym elementem przemawiającym za wprowadzeniem kwotowych stawek podatku od nieruchomości w zależności od wartości przedmiotu opodatkowania jest aspekt społeczny. Stosowanie podatku katastralnego od nieruchomości wydaje się zasadne z punktu widzenia sprawiedliwości społecznej.

Rozwiązania w zakresie zasilania budżetów samorządów terytorialnych w krajach członkowskich Unii Europejskiej z reguły łączą elementy samofinansowania z zewnętrznym zasilaniem z budżetu państwa i innych źródeł. W Polsce zasilanie budżetów jednostek samorządu terytorialnego to proces bardzo skomplikowany – formalnie i rachunkowo. Proces ten wymaga podziału między blisko 2,8 tys. jednostek wielu różnych strumieni dochodów przy zastosowaniu różnorodnych kryteriów podziału oraz przekazaniu środków finansowych w różnych trybach i terminach. Do obligatoryjnych transferów z budżetu państwa zasilających budżety gmin zalicza

się wpływy z tytułu: udziałów w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa, subwencji ogólnej, dotacji celowych otrzymywanych z budżetu państwa. Ważnym rodzajem przychodów gminy ze względu na procentowy udział w dochodach ogółem i szczególnie w związku z powiązaniem z kondycją finansową podmiotów mających swoją siedzibę na terenie gminy i zamieszkujących tam są udziały w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa. Wpływy budżetowe gmin z tego tytułu zależą od globalnej wielkości dochodów uzyskiwanych przez podmioty zamieszkałe i mające swoją siedzibę na danym terenie oraz od procentowej stawki udziału gminy w podatku nałożonej przez ustawodawcę.

W zależności od uwarunkowań społeczno-gospodarczych wpływających na strukturę budżetu gminy zróżnicowane są możliwości kształtowania lokalnej polityki finansowej i gospodarki budżetowej. Zasadnicze znaczenie ma tu wydajność i stabilność poszczególnych źródeł dochodów. Wysoki udział dochodów własnych uzyskiwany z potencjału bazy ekonomicznej, korzystnej struktury demograficznej i dobrego zagospodarowania infrastrukturalnego sprzyja samodzielności podejmowania decyzji, dając możliwość efektywnego zarządzania finansami. O racjonalizacji gospodarki budżetowej decyduje wysoki zakres władztwa podatkowego gminy. Podatki, pełniąc funkcję instrumentów polityki lokalnej, oddziałują na przebieg zmian społeczno-gospodarczych. Przez ustalanie wysokości stawek władze gmin wpływają na poziom aktywności gospodarczej na swoim terenie. Tworzone w tym zakresie warunki rozwoju lokalnego w następstwie w dłuższym okresie przekładają się na wysokość uzyskiwanych dochodów budżetowych. Warunkiem osiągnięcia tak postawionego celu jest przyjęcie długookresowej, stabilnej i czytelnej dla potencjalnych inwestorów polityki finansowej, która może skutkować wzrostem efektywności w gromadzeniu środków publicznych.

5. Kierunki wydatkowania środków publicznych w gminie w aspekcie efektywności

Samorząd terytorialny jest formą samoorganizacji społeczeństwa przybierającą postać wyodrębnionego związku publicznoprawnego, korporacji prawa publicznego [Ostaszewski 2005, s.133]. Oznacza to, że gmina działa samodzielnie, ale w granicach wyznaczonych przez prawo. Samorząd gminny został powołany do wykonywania zadań określonych w ustawie. Wpisanie do ustaw określonych zadań nałożonych na samorząd terytorialny wiąże się z ponoszeniem na ten cel wydatków [Pietrzak, Pogański, Woźniak 2006, s. 549]. Zagadnienie obligatoryjności wydatków budzi wiele kontrowersji, także w aspekcie efektywności wykorzystania środków publicznych. W większości przypadków ustawy nie określają standardów wykonywanych zadań przez zagwarantowanie ich beneficjentom minimalnych świadczeń, o które mogą się ubiegać na mocy przepisów. Unormowanie standardów w zakresie wykonywania zadań własnych ma charakter wyjątkowy i właściwie dotyczy tylko świadczeń z pomocy społecznej. W sytuacji, gdy brak jest unormowanych stan-

dardów wydatków obligatoryjnych, problematyczne staje się badanie efektywności wykorzystania środków publicznych. Kryteria przyjęcia wskaźników mierzących efektywność będą subiektywne i niemiarodajne w sensie ekonomicznym. Natomiast każda miara efektywności dostarczy pewnych informacji jakościowych.

Przekazywanie środków na poszczególne zadania, przypisane ustawami, ogranicza swobodę kształtowania wydatków i usztywnia budżet. Swoboda wyboru celów, których osiągnięcie absorbuje środki jednostek samorządu terytorialnego, oraz ograniczenia narzucające formy finansowania niektórych zadań tworzą zbyt ciasny gorset dla samodzielnego gospodarowania. Krzywdzące wydaje się jednak zalecenie ograniczeń samodzielności wydatkowej jako czynnika zapobiegającego marnotrawieniu środków publicznych i przeznaczaniu wzrostu dochodów na uposażenie władz i pracowników samorządowych. Takiego dążenia nie potwierdza ani struktura, ani dynamika wzrostu wydatków. Brak jest również przesłanek, które przesądzałyby o większej racjonalności wyborów dokonywanych na szczeblu centralnym od priorytetów formułowanych na szczeblu lokalnym czy regionalnym.

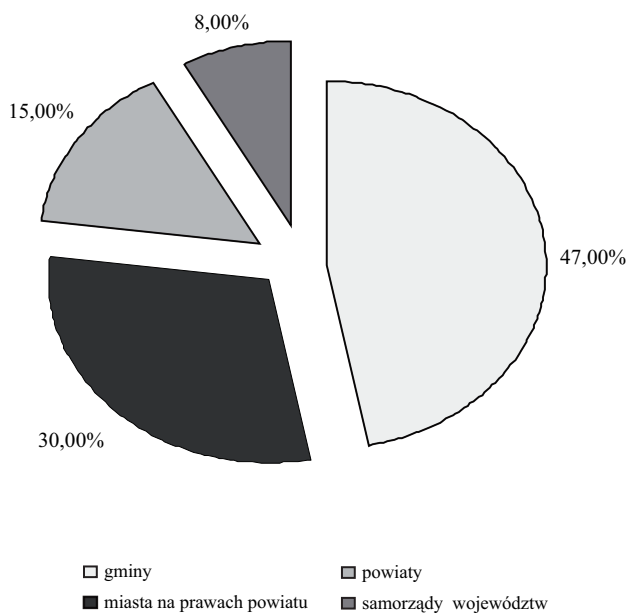
Katalog zadań własnych gmin określony ustawą nie jest zamknięty, co oznacza, że w przypadku pojawienia się nowych zadań związanych z zaspokajaniem potrzeb społeczności lokalnej gminy mogą je realizować. Zawarta w ustawie zasada domniemania kompetencji umożliwia zaliczenie do zadań gmin wszystkich zadań niezastrzeżonych do kompetencji innych podmiotów [Pietrzak, Pogański, Woźniak 2006, s. 548]. Ustalenie proporcji wydatków na realizację zadań fakultatywnych należy do organów jednostki samorządu terytorialnego. Wydatki dokonywane z budżetu jednostki samorządu terytorialnego klasyfikuje się w działach, rozdziałach i paragrafach, co umożliwia analizę struktury poniesionych środków i ocenę ich adekwatności do wykonywanych zadań [Mackiewicz, Misiąg, Tomalak 2003, s. 29]. Na podstawie sprawozdań z wykorzystania środków publicznych stosunkowo łatwo można uzyskać mierniki identyfikowane jako wskaźnik efektywności (np. relacja wykonania w stosunku do planu, zaangażowania w stosunku do planu, należności w stosunku do planu, wykonania i zobowiązań w stosunku do planu). Przy czym ze względu na specyfikę zadań sektora finansów publicznych zawsze, dokonując oceny ekonomicznej, należy uwzględnić aspekt społeczny. Realizacja wydatków z budżetu jednostki samorządu terytorialnego opiera się na trzech podstawowych zasadach:

- 1) wydatki dokonywane są w granicach określonych kwot w planie finansowym, z uwzględnieniem prawidłowo dokonywanych przeniesień,
- 2) przeniesienia planowanych w budżecie wydatków mogą być dokonywane według reguł określonych w przepisach ustawy o finansach publicznych,
- 3) zadania zlecane są na zasadzie wyboru najkorzystniejszej oferty.

W większości przypadków wydatki budżetu jednostki samorządu terytorialnego poprzedzane są zaciągnięciem zobowiązania przez jednostkę. Zgodnie z zapisami ustawy o finansach publicznych gminy mogą zaciągać zobowiązania w zakresie finansowania wydatków do wysokości kwoty wynikającej z planu finansowego, pomniejszonej o kwotę na wynagrodzenia i uposażenia pracowników, składki na

ubezpieczenia społeczne i Fundusz Pracy oraz płatności wynikające ze zobowiązań zaciągniętych w latach poprzednich [Pietrzak, Pogański, Woźniak 2006, s. 127].

W strukturze wydatków jednostek samorządu terytorialnego w Polsce w podziale na szczeble samorządu terytorialnego, mimo pewnego spadku udziału procentowego, spowodowanego wzrostem udziału województw w związku z realizacją zadań regionalnych, dotowanych z Unii Europejskiej, ciągle dominują gminy. Prezentację udziału poszczególnych typów jednostek samorządu terytorialnego w wydatkach samorządowych ogółem ilustruje rys. 2.



Rys. 2. Struktura wydatków w podziale na szczeble samorządu terytorialnego za lata 2003-2007

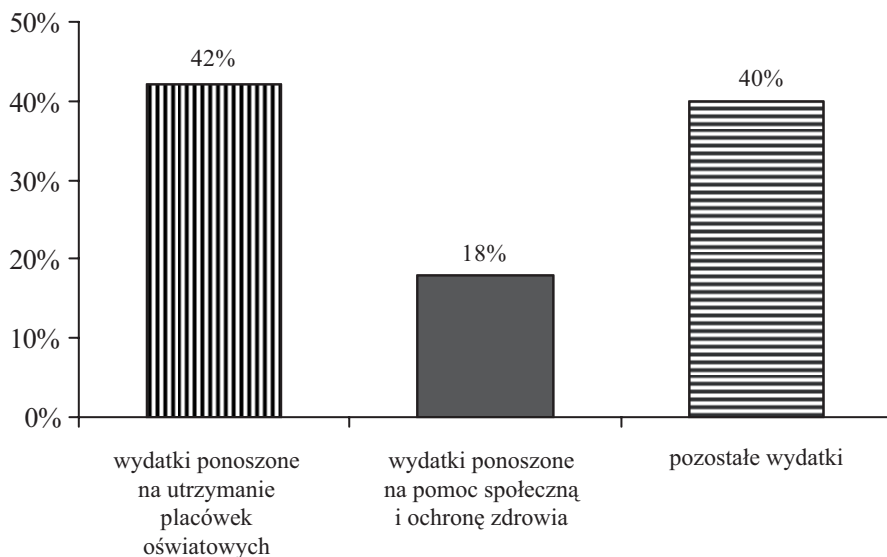
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych uzyskanych z Ministerstwa Finansów RP.

Dodatkowo jeżeli weźmie się pod uwagę, że ok. 2/3 wydatków miast na prawach powiatu to wydatki określone w ustawie o samorządzie gminnym, to należy uznać, że środki wydatkowane na realizację zadań gminnych stanowią aż 67% ponoszonych przez samorząd terytorialny wydatków.

Wymiernym efektem wejścia Polski do Unii Europejskiej jest wzrost o 33,7% wydatków poniesionych na realizację inwestycji (w przypadku miast na prawach powiatu odnotowany wzrost stanowi aż 66,1%). Warto zauważyć, że w tym samym czasie wzrost ogólnej kwoty wydatków realizowanych przez gminy wyniósł 25,3%. Na uwagę zasługuje fakt, iż najmniejszą dynamikę w zakresie wydatków bieżących gmin w latach 2003-2007 wykazywały wynagrodzenia wraz z pochodnymi (wzrost o 5%), i to z uwzględnieniem obligatoryjnych podwyżek płac wynikających z za-

pisów w Karcie Nauczyciela, co stanowić może także pewien miernik efektywności wykorzystania środków publicznych.

Działowa struktura wydatków jest różna w poszczególnych rodzajach jednostek samorządu terytorialnego. Procentowy udział wydatków poniesionych w latach 2003-2007 w polskich gminach łącznie w podziale na kategorie: oświata, pomoc społeczna i pozostałe wydatki prezentuje rys. 3.



Rys. 3. Struktura wydatków realizowanych przez gminy w latach 2003-2007

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych uzyskanych z Ministerstwa Finansów RP.

W gminach, gdzie zadania głównie realizowane są na rzecz społeczności lokalnej, dominują wydatki na oświatę i wychowanie oraz opiekę społeczną. W strukturach wydatków realizowanych przez gminy wydatki ponoszone na utrzymanie placówek oświatowo-wychowawczych stanowią średnio aż 41,5% i stale rosną, mimo niekorzystnych zmian demograficznych. Nie bez znaczenia są tutaj ustawowe wymogi w zakresie podwyżek płac dla nauczycieli, nawet w czasie kryzysu. Na marginesie warto w tym miejscu wskazać pewną niekonsekwencję ustawodawcy: z jednej strony – ustawowe uzależnienie wpływów własnych gmin od koniunktury gospodarczej, z drugiej zaś – narzucenie rygorów bezwzględniego wzrostu wydatków własnych bez zabezpieczenia pokrycia na ich realizację. Jednostka samorządu terytorialnego stanowiąca podmiot w gospodarce rynkowej w czasie kryzysu narażona jest na ryzyko uzyskania zdecydowanie niższych wpływów chociażby z tytułu udziałów w PIT. Zgodnie z danymi ministra finansów wpływy z tego tytułu zrealizowane w roku 2009 będą niższe w stosunku do roku poprzedniego w gminach średnio o 12%. Jed-

nocześnie, podczas kiedy znaczna część gmin w celu złagodzenia skutków powstałej dziury budżetowej zamroziła płace w swych jednostkach organizacyjnych (w tym także administracji i obsługi placówek oświatowych), stosowany jest wymóg wzrostu płac dla nauczycieli i pedagogów aż o 10%.

Dodatkowo kryzys wpływa na wzrost wydatków z zakresu opieki społecznej w związku z wyższym zapotrzebowaniem na osłony socjalne (zasiłki, dodatki mieszkaniowe). Wydatki ponoszone na pomoc społeczną i ochronę zdrowia w gminach stanowią drugą grupę w strukturze realizowanych wydatków budżetowych ogółem. W latach 2003-2007 średnio w gminach wykorzystano na realizację zadań z tego zakresu aż 18,0% ogółu poniesionych wydatków. W 2009 r. planowany wzrost szacuje się na poziomie 5%. Uwzględniając wskazane uwarunkowania, należy uznać, że dwie najistotniejsze grupy wydatków gmin w aspekcie badania efektywności wykorzystania środków publicznych w zasadzie nie powinny być poddawane badaniu efektywności przez pryzmat ekonomiczny, ale raczej społeczny, przy wykorzystaniu metod jakościowych.

Wykonanie zadań zarówno bieżących, jak i inwestycyjnych zdeterminowane jest możliwością pozyskania środków finansowych. O roli poszczególnych jednostek w realizacji zadań na rzecz społeczności lokalnej decydują kwoty zrealizowanych dochodów oraz umiejętności w zakresie pozyskiwania dotacji i przychodów zwrotnych. Uzyskane dochody wyznaczają możliwości wykonania zadań o charakterze obligatoryjnym, wpływają na ich jakość i zakres. Przychody uzyskiwane ze źródeł zewnętrznych najczęściej finansują zadania majątkowe. 63,4% ogółu pozyskanych w 2007 r. przez jednostki samorządu terytorialnego bezzwrotnych środków ze źródeł zagranicznych stanowią dotacje uzyskane na realizację inwestycji gminnych [Myna 2008, s. 52]. Obszar ten jest szczególnie istotny w kreowaniu rozwoju lokalnej społeczności, którą swoim oddziaływaniem obejmuje jednostka samorządu terytorialnego. O rozwoju gminy świadczą bowiem zwiększające się nakłady inwestycyjne w czasie, wpływające na jakość oraz zakres realizowanych zadań, wyrażane przez zwiększanie się udziału wydatków majątkowych w wydatkach ogółem, co może także stanowić jedną z miar efektywności ekonomicznej wykorzystania środków publicznych.

6. Podsumowanie

W większości państw Unii Europejskiej władza lokalna upoważniona jest do działania w interesie swojej wspólnoty. Zarówno teoretyczne, jak i empiryczne świadectwa dowodzą, że decentralizacja jest ważnym instrumentem poprawy efektywności gospodarowania środkami. Podstawową przesłanką wpływającą na korzyści decentralizacji jest lepsze rozpoznanie potrzeb społeczności lokalnych, stwarzające szansę trafniejszej alokacji środków. Nie bez znaczenia pozostaje również, iż kontrola wydatkowania środków publicznych pod względem zarówno formalnym, jak

i prawnym w samorządzie terytorialnym może być skuteczniejsza, ponieważ decydent pozostaje mniej anonimowy w porównaniu z aparatem centralnym.

Podstawowym zadaniem władz terytorialnych jako podmiotu gospodarującego zasobami gminy jest świadczenie usług w sferze bytowej oraz tworzenie walorów użytkowych ukierunkowane na wypracowanie możliwie najlepszego środowiska dla społeczności lokalnej. W obecnych realiach w strukturze ponoszonych wydatków lokalnych ogółem największą grupę stanowią wydatki na oświatę, edukację, pomoc społeczną i ochronę zdrowia. Dokonywanie pomiaru efektywności poniesionych na ten cel nakładów odbywa się na podstawie kategorii efektywności ekonomicznej z wykorzystaniem metod jakościowych. Oznacza to, że ostateczna ocena działań ma najczęściej charakter uznaniowy, a badanie efektywności stanowi zagadnienie problemowe.

Centralne miejsce w działaniach samorządu na rzecz rozwoju lokalnego zajmuje problem kreowania i stymulowania rozwoju gospodarczego. Miarą sprawności zarządzania jednostką samorządu terytorialnego jest najbardziej efektywne osiągnięcie założonego celu, które wymaga wykonania określonych zadań oraz zastosowania określonych sposobów działań. Najważniejszym prawnie usankcjonowanym instrumentem służącym do osiągnięcia zamierzonych celów jest budżet. Podstawowym jego zadaniem powinno być ukierunkowanie decydentów na ustalone cele i zobowiązanie do odpowiedzialności za wynik, co może skutkować wzrostem efektywności.

Racjonalne gospodarowanie wymaga stałego monitoringu ekonomicznych korzyści i kosztów wynikających z rozmiarów i struktury zadłużania się gminy. Wrazem prakseologicznego zarządzania długiem jest stosowanie reguły (rygor ustawowy od 2011 r., zgodnie z art. 242 wchodzącej w życie z dniem 1 stycznia 2010 r. ustawy o finansach publicznych), w myśl której zobowiązania dłużne nie powinny stanowić źródeł finansowania wydatków bieżących.

O istocie zarządzania zasobami w jednostce samorządu terytorialnego stanowi efektywność wykorzystania majątku komunalnego. Środki pozyskane ze sprzedaży składników majątku nie powinny być przeznaczone na bieżącą konsumpcję. Z punktu widzenia kreowania procesów rozwojowych konieczne jest więc prowadzenie lokalnej polityki i strategii gospodarowania mieniem komunalnym.

W prawidłowo zarządzanym samorządzie władze gminy pełnią funkcje regulacyjne i eliminujące bariery rozwoju oraz stymulują procesy rozwoju lokalnego. Długookresowy program, zawierający zbiór celów operacyjnych i strategicznych jednostki, określający kierunki i priorytety działania, alokację środków finansowych, ze wskazaniem źródeł ich pozyskania, powinien dodatkowo wpływać na efektywność wykorzystania zasobu komunalnego.

Przekształcanie metod zarządzania polegające na konsekwentnym wdrażaniu innowacyjnych instrumentów odsłania nowe możliwości oraz potencjał drzemący w lokalnych zasobach i rezerwach. Podejmowanie decyzji przy dużej zmienności

otoczenia, dynamicznym rozwoju techniki i globalizacji procesów gospodarczych, współpracy międzynarodowej wymaga stałego dopływu pełnych, aktualnych i rzetelnych informacji. Trafność informacji rozstrzyga o skuteczności i ekonomiczności podejmowanych działań oraz o stopniu realizacji zadań postawionych przed jednostkami samorządu terytorialnego.

Literatura

- Chojna-Duch E., *Polskie prawo finansowe. Finanse publiczne*, LexisNexis, Warszawa 2003.
- Cichowski K.S. (red.), *Wieloletnie planowanie finansowe*, Municipium, Warszawa 2001.
- Denek E., Sobiech J., Wolniak J. (red.), *Finanse publiczne*, PWN, Warszawa 2005.
- Dylewski M., *Budżetowanie w sektorze komercyjnym i samorządowym*, Fundacja na rzecz Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2004.
- Famulska T., Znaniecka K., *Finansowe aspekty rozwoju lokalnego*, AE, Katowice 2004.
- Filipiak B., *Metodyka kompleksowej oceny gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego*, Difin, Warszawa 2009.
- Kogut-Jaworska M., *Instrumenty interwencjonizmu lokalnego*, CeDeWu Sp. zo.o., Warszawa 2008.
- Mackiewicz M., Misiąg W., Tomalak M., *Samorządowa kasa, czyli na co idą pieniądze w gminach, powiatach i województwach*, Wydawnictwo Alinex, Warszawa 2003.
- Malinowska E., Misiąg W., *Finanse publiczne w Polsce*, ODDK, Gdańsk 2006.
- Musiąg G., *Z punktu widzenia ekonomii*, Wydawnictwo Naukowe „Śląsk”, Katowice 2008.
- Mykowska Z., *Struktura wydatków budżetowych*, „Finanse Komunalne” 2008 nr 7-8.
- Myna A., *Rozwój lokalny, regionalne strategie rozwoju regionalnego, regionalizacja*, „Samorząd Terytorialny” 2008 nr 1.
- Nowak E., *Budżetowanie kosztów*, CEET, Warszawa 2001.
- Osiatyński J., *Finanse publiczne. Ekonomia i polityka*, PWN, Warszawa 2006.
- Ostaszewski J., *Finanse*, Difin, Warszawa 2005.
- Pietrzak B., Pogański Z., Woźniak B. (red.), *System finansowy w Polsce*, PWN, Warszawa 2006.
- Piontek W., *Zarys finansów publicznych*, Śląskie Wydawnictwa Naukowe Wyższej Szkoły Zarządzania i Nauk Społecznych, Tychy 2003.
- Piosik A., *Zasady rachunkowości zarządczej*, PWN, Warszawa 2006.
- Ratajczak L., *Infrastruktura w warunkach gospodarki rynkowej*, PWN, Warszawa 1997.
- Sochacka-Krysiak H., *Zarządzanie gospodarką i finansami gminy*, SGH, Warszawa 2006.
- Stiglitz J.E., *Economics of the Public Sector*, Princeton University Press, Princeton 2000.
- Sypień B., *Wieloletnie planowanie i budżetowanie inwestycji*, Agencja Rozwoju Komunalnego, Warszawa 1997.
- Wyminko M., *Gospodarowanie własnością komunalną*, ODDK, Gdańsk 1999.
- Ziółkowska W., *Finanse publiczne. Teoria i zastosowanie*, WWSB, Poznań 2005.
- Ziółkowski M., *Rola samorządu gminy w kształtowaniu rozwoju lokalnego*, SGH, Warszawa 2003.

EFFECTIVENESS OF PUBLIC RESOURCES' MANAGEMENT – CHOSEN PROBLEMS

Summary: Complex economic and social conditions demand to use advanced methods of resource management. In a special balanced way, we should treat budget planning processes in the public sector where there is a crash between increasing society needs and limited resources.

Local government status creates its crucial role in local economy. Taking the indicated conditions into consideration, the paper discusses the topic of the effectiveness of public resources management, focusing on appropriate criteria of the effectiveness measurement. It presents the influence of chosen actions on the short- and long-term effectiveness. The author also points out some solutions contributing to an increase in the effectiveness.