

BEATA FILIPIAK

EFEKTYWNOŚĆ GOSPODAROWANIA ŚRODKAMI PUBLICZNYMI – UWARUNKOWANIA A RZECZYWISTE OGRANICZENIA*

Wprowadzenie

Ostatnie lata dla jednostek samorządu terytorialnego to w zasadzie ciągła ewaluacja i poszukiwanie rozwiązań zwiększających efektywność alokacji środków publicznych oraz skuteczność realizowanych zadań publicznych. To także dwadzieścia lat kryteriów, zasad i regulacji prawnych, które całkowicie zmieniły swój charakter i wpłynęły na kształt finansów samorządowych. Prawo budżetowe i kolejne trzy ustawy o finansach publicznych to stopniowe podnoszenie poprzeczki co do wymagań w zakresie gospodarowania publicznymi zasobami finansowymi i w efekcie zarządzania finansami.

Nowa ustawa o finansach publicznych, która weszła w życie 1 stycznia 2010 roku wprowadziła zmiany w zakresie gospodarki finansowej. Można już dzisiaj mówić, że wymusiła zmiany w sposobie działania i myślenia organów samorządowych. Z drugiej strony zawiera dalej szereg niespójności i kontrowersji. Charakter zmian jest na tyle głęboki, że dla wielu jednostek samorządu terytorialnego będzie dużym wyzwaniem w zakresie zarządzania finansami publicznymi, jak również sposobami i metodami stosowanymi w zakresie alokacji środków publicznych. Czy zmiany te rzeczywiście będą miały charakter dużych wyzwań w zakresie podnoszenia efektywności gospodarowania środkami publicznymi, czy staną się ograniczeniami, które uniemożliwią skuteczną i efektywną alokację publicznych zasobów pieniądza, to główne problemy i pytania badawcze niniejszego artykułu.

Efektywność w ujęciu obowiązujących przepisów prawa i ich wpływ na gospodarkę finansową jednostek sektora finansów publicznych

Nowa ustawa o finansach publicznych wprowadziła do praktyki funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego kilka zmian w zakresie gospodarowania środkami publicznymi. Zmiany te są stopniowo wprowadzane w życie, z jednej strony ze względu na swego rodzaju *vacatio legis* niektórych rozwiązań, z drugiej strony opóźnienia w stosowaniu nowych rozwiązań spowodowane są koniecznością zmian w systemie zarządzania w po-

* Praca naukowa finansowana ze środków budżetowych na naukę w latach 2010–2013 jako projekt badawczy nr NN 113063139.

szczególnych jednostkach samorządu terytorialnego. Na pewno analizując niektóre zapisy ustawy o finansach publicznych nie jest raczej możliwe pozostawienie swego rodzaju *status quo* w systemie zarządzania efektywnością w jednostkach samorządu terytorialnego.

Należy wskazać, że wydatki stają się szczególnie silnym instrumentem polityki społeczno-gospodarczej zarówno Polski, jak i zintegrowanej Unii Europejskiej. Wydatki służą realizacji z jednej strony umowy społecznej, a z drugiej strony służą konsumpcji dóbr publicznych konsumowanych egalitarnie, finansowanych za pomocą dochodów publicznych¹. Realizacja wydatków, rozumianych jako zadania (własne, zlecone czy powierzone), będzie wymagała ujęcia je w planowane działania. Bez względu, czy będzie to budżet w ujęciu klasycznym, budżet w ujęciu zadaniowym, czy wieloletnia prognoza finansowa, wyjściem zawsze będzie klasyfikacja budżetowa odzwierciedlająca działy, rozdziały, czy paragrafy. Zadania ujęte w budżecie należy wykonać, by osiągnąć z jednej strony akceptację społeczeństwa, a z drugiej wskazać na skuteczność realizowanych działań przez organy samorządowe.

Ustawodawca odnosi się do skuteczności i efektywności podejmowanych działań i wskazuje po raz pierwszy na wskazane kwestie w art. 68 ustawy o finansach publicznych, a w sposób szczególnie na instrument, jakim jest kontrola zarządcza i na jej zadania w tym zakresie. Ustawodawca stwierdza, że w ramach kontroli zarządczej powinny być prowadzone działania podejmowane dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy². Ponadto ustawodawca wskazuje, że celem kontroli zarządczej jest zapewnienie w szczególności:

1. Zgodności działalności z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi – można mówić tutaj o skuteczności w ujęciu prawnym podejmowanych działań, czyli zarówno o legalności ich podejmowania, jak i legalnym wykonywaniu działań, co sprzyja zapewnieniu skuteczności.
2. Skuteczności i efektywności działania, a to wskazanie należy rozumieć literalnie:
 - poprzez skuteczność należy rozumieć robienie tzw. rzeczy właściwych³, co związane jest z realizacją misji samorządu i zapisanych prawem zadań,
 - efektywność, rozumianą jako rezultaty podejmowanych działań opisanych relacją efektów do poniesionych nakładów⁴ – treść efektu jest powiązana z celem podjętej działalności, który będzie narzucał podejście jakościowe lub ilościowe do jego pomiaru⁵.

¹ P.A. Samuelson, W.D Nordhaus: *Ekonomia*, t. 1, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000, s. 92.

² Art. 68 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych DzU nr 157, poz. 1240 z późn. zm.

³ Definicja za Encyklopedią zarządzania, <http://mfiles.pl/pl/index.php/Efektywno%C5%9B%C4%87>, (15.03.2012).

⁴ B. Guziejewska: *Efektywność finansów samorządu terytorialnego*, „Gospodarka Narodowa” 2008, nr 5-+6, s. 72.

⁵ S. Owsiak: *Finanse publiczne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005; H. Sochacka-Krysiak: *Niektóre problemy efektywności w gospodarce finansowej samorządu terytorialnego*, [w:] *W poszukiwaniu*

3. Wiarygodności sprawozdań, rozumianej jako sprawność i skuteczność odzwierciedlająca jedną z podstawowych zasad rachunkowości – zasadę wiernego obrazu.
4. Ochrony zasobów – co można utożsamiać z oceną gospodarności, czyli zapewnienia oszczędnego i efektywnego wykorzystania środków, uzyskania właściwej relacji nakładów do efektów, wykorzystania możliwości zapobiegania lub ograniczenia wysokości szkód powstałych w działalności jednostki⁶.
5. Przestrzegania i promowania zasad etycznego postępowania, co wiąże się z logiką dobrego rządzenia i legalnością działania.
6. Efektywności i skuteczności przepływu informacji, która wpływa na jakość podejmowanych działań i współprzyczynia się do osiągnięcia zamierzonego celu w określonym czasie.
7. Zarządzania ryzykiem, które samo w sobie obejmuje działania mające na celu⁷:
 - analizę ryzyk, które stoją przed jednostką i środowiskiem kontroli wewnętrznej, co pozwala ustalić program audytu oparty na oszacowaniu ryzyka oraz ocenić efektywność procesu zarządzania ryzykiem,
 - składanie sprawozdań z ustaleń, a gdy jest to zasadne, przedstawienie uwag i wniosków mających na celu poprawę istniejącej sytuacji,
 - wyrażanie opinii o skuteczności mechanizmów kontrolnych w badanym systemie,
 - dostarczenie racjonalnego zapewnienia, że jednostka samorządowa funkcjonuje prawidłowo.

Na tym tle można wskazać, że ocena efektywności poprzez pryzmat gospodarności, w rozumieniu wskazań ustawowych, oznacza ocenę umiejętności dobrego gospodarowania, a także oszczędność i zapobiegliwość.

Ustawodawca odnosi się również w sposób szczególny do kwestii podejmowanych zadań w czasie, wskazując w art. 134⁸ na szczegółowy sposób i tryb finansowania inwestycji z budżetu państwa oraz wskazuje na ocenę efektywności wykorzystania dotacji i sposób rozliczania inwestycji finansowanych ze środków budżetu państwa. Ponieważ istnieje możliwość wykorzystania przez JST właśnie środków publicznych z budżetu państwa na zadania inwestycyjne, ustawowe wskazania i delegację do szczegółowych rozwiązań niższej rangi, ustawa ma tu szczególne znaczenie, gdyż wyznacza ramy działania, uznanego przez ustawodawcę za efektywne.

efektywności finansów publicznych, red. S. Wieteska, M. Wypych, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2009, s. 192; B. Filipiak: *Finanse samorządowe. Nowe wyzwania bieżące i perspektywiczne*, Difin, Warszawa 2011, s. 238.

⁶ B. Filipiak: *op.cit.*, s. 238.

⁷ *Podręcznik audytu wewnętrznego w administracji publicznej*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2003, s.7.

⁸ Art. 134 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, DzU nr 157, poz. 1240 z późn. zm.

Ustawodawca w art. 174⁹ wskazuje na konieczność oceny realizacji budżetu państwa w z punktu widzenia efektywności i skuteczności, a art. 175¹⁰ wskazuje, że kontroli podlegać muszą plany i ich realizacja z punktu widzenia wskazanych kryteriów (jednakże nie wskazuje, jak ma to być robione). Skoro JST wykonują zadania zlecone z zakresu administracji rządowej i są beneficjentami środków budżetu państwa, to muszą nie tylko wykonywać te zadania zgodnie z wskazanym art. 174 ustawy o finansach publicznych, ale również raportować i dbać o właściwe przeprowadzenie oceny wykonywanych zadań z punktu widzenia efektywności i skuteczności.

To nie są oczywiście wszystkie zapisy ustawowe wskazujące na efektywność jako kryterium realizacji zadań przez JST. Wskazane podstawowe zapisy już dzisiaj determinują sposób działania i gospodarowania środkami publicznymi oraz decyzje, ale również sposób organizacji i podejścia do spraw publicznych. Można je ocenić pozytywnie lub negatywnie (zawierają wiele niedoprecyzowań i brak przepisów wykonawczych – nikt o nich nie pomyślał), ale nie zmienia to faktu, że efektywność staje się prawdziwym wyzwaniem, które ma jedno ze źródeł w obowiązującym prawie.

Efektywność w ujęciu zarządzania finansami samorządowymi – uwarunkowania praktyczne

Należy pamiętać, że poprawa efektywności odbywa się zawsze kosztem pogorszenia równości dostępu do dóbr i usług realizowanych przez JST i odwrotnie¹¹. Efektywność stanie się ważnym kryterium oceny funkcjonowania JST, ale również gospodarowania publicznymi zasobami pieniądza. W finansach samorządowych chodzi zatem o ustalenie:

- czy prawidłowo alokowane są publiczne zasoby pieniądza?
- czy alokacja odbywa się zgodnie z obowiązującymi zasadami i wyznaczeniami prawa?
- jeżeli nie, to jakie czynniki spowodowały odchylenia w alokacji publicznych zasobów pieniądza?
- czy istniejąca alokacja publicznych zasobów pieniądza jest społecznie oczekiwana i akceptowana?

Patrząc przez pryzmat rzeczywistych uwarunkowań proefektywnościowych oraz barier je ograniczających można wskazać, że oprócz braku szczegółowych uregulowań prawnych w ustawie o finansach publicznych istnieje odwieczna bariera związana z czynnikiem ludzkim, jego kompetencjami, uprawnieniami, wiedzą, skłonnością do podejmowania ryzykownych decyzji, czy też mentalnością, podejściem i oporem wobec zmian. Gdyby nie opór czynnika ludzkiego, wskazane regulacje ustawowe w zakresie efektywności wystar-

⁹ Art. 174 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, DzU nr 157, poz. 1240 z późn. zm.

¹⁰ Art. 175 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych...

¹¹ J. Stiglitz: *Ekonomia sektora publicznego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004, s. 136.

czyłyby w zupełności jako wskazanie ustawowe. Opór wobec zmian czynnika ludzkiego w jednostkach samorządu terytorialnego jest związany z przyzwyczajeniem do podejścia, że jeżeli coś nie jest szczegółowo regulowane przepisami prawa, to nie musi być wdrażane w praktyce. Tak jest właśnie z efektywnością. Mimo, że ustawodawca wskazał na konieczność zwiększania efektywności, to w praktyce nie przedstawił jakie jednostki samorządu mają konkretnie to robić. Liczne dobre przykłady krajów wysoko rozwiniętych, czy też praktyka rządowa nie stanowią wystarczającego bodźca do wdrażania takich rozwiązań, jak: budżetowanie zadaniowe, czy rzeczywiste planowanie wieloletnie (wprawdzie istnieje instrument wieloletniej prognozy finansowej, ale został wypaczony przez schematyczne i sztywne rozumienie legalizmu, a brak rozwiązań i skutecznej krytyki usankcjonował niekorzystne praktyki oraz rozwiązania¹²).

Starając się nakreślić dobre praktyki i udzielić odpowiedzi na postawione pytania można wskazać, że w zakresie prawidłowej alokacji publicznych zasobów pieniądza efektywność powinna być mierzona w oparciu o budżetowanie zadaniowe. Nie należy mylić budżetu w ujęciu ustawowym z budżetem zadaniowym, gdyż budżet, nawet jeżeli został przygotowany w układzie zadaniowym i tak jest sankcjonowany prawnie w układzie przewidzianym ustawą o finansach publicznych, zmieniany w trakcie roku, a ostatnia ocena efektywności realizacji zadań w odniesieniu do przyjętego budżetu nic nie da, gdyż przyjęty budżet dalece może różnić się od budżetu przedstawionego do opinii regionalnej izby obrachunkowej i potem uchwalonego. Zmiany zatem powodują zaciemnienie obrazu i uniemożliwiają dokonanie oceny efektywności. Budżet zadaniowy pokazuje realność realizacji zadań poprzez wykonane mierniki i wskaźniki, uwypukla decyzje organów samorządowych, czy też pozwala na ustalenie przyczyn wpływających na wykonanie danego zadania. Aby budżet mógł stać się narzędziem wspierającym wzrost efektywności, konieczne jest spełnienie trzech warunków. Pierwszy – odpowiedzialna kadra, posiadająca kompetencje w budżetowaniu zadaniowym, jak również umiejętności w pracy z budżetem zadaniowym (w tym analityczne i planistyczne). Drugi warunek to prawidłowa konstrukcja mierników i wskaźników¹³, uwzględnianie wszystkich zmian w przebiegu zadań, w tym również inicjowanych prawem lokalnym, wskazanie na ich przyczyny i skutki.

¹² Świadczą o tym zarówno dyskusja w literaturze przedmiotu, jak i odmienne stanowiska (często opozycyjne wobec siebie) prezentowane przez regionalne izby obrachunkowe w Polsce). Por. J.M. Salachna: *Wieloletnia prognoza finansowa jako przedmiot kontroli i nadzoru regionalnych izb obrachunkowych*, „Finanse Komunalne” 2010, nr 10; *Wieloletnia prognoza finansowa jednostki samorządu terytorialnego. Metodyka opracowania*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2010, www.mf.gov.pl (10.11.2010); J. Kotlińska: *Wieloletnia prognoza finansowa – jak rozumieć przepisy ustawowe, aby je prawidłowo stosować*, „Finanse Komunalne” 2010, nr 10; M. Szczubiał: *Wieloletnia prognoza finansowa – tworzenie instrumentu zarządzania finansami samorządu z poszanowaniem przepisów ustawy o finansach publicznych*, „Finanse Komunalne” 2010, nr 10; E. Człopińska: *Wieloletnia prognoza finansowa – doświadczenia po roku stosowania. Przewidywania, praktyka i wnioski de lege ferenda*, „Finanse Komunalne” 2011, nr 12.

¹³ Szerzej na ten temat w literaturze przedmiotu: T. Lubińska, A. Lozano-Platonoff, T. Strąk: *Budżet zadaniowy: Racjonalność – przejrzystość – skuteczność*, „Ekonomista” 2006, nr 5; T. Lubińska, T. Strąk, A. Lozano-Platonoff, M. Będzieszak: *Metodologiczne i wdrożeniowe problemy zastosowania budżetu*

Problem alokacji środków publicznych zgodnie z obowiązującymi zasadami i wyznaczeniami prawa odbywa się w oparciu o instrument audytu wewnętrznego i kontroli zarządczej. Są to instrumenty wewnętrzne, których funkcjonowanie jest regulowane w sposób szczegółowy obowiązującym prawem. Ponadto, ważnym wyznacznikiem jest realizacja zasady legalności. Tutaj odpowiedź uzyskuje się poprzez wyniki analizy przez kolegium regionalnej izby obrachunkowej stanowiącego prawa. Jeżeli przeciwko ustanowionemu prawu (odnoszącemu się do alokacji środków publicznych) nie zostało wszczęte przez kolegium regionalnej izby obrachunkowej postępowanie uchylające, oznacza to skuteczne działanie organów samorządowych. Wszczęcie postępowania uchylającego może oznaczać narażenie jednostki samorządu terytorialnego na skutki błędnej decyzji i mieć negatywny wymiar finansowy. Należy również poruszyć kwestie błędów w wydawanych decyzjach administracyjnych i skutki finansowe z nimi związane. Zmniejsza to niewątpliwie nie tylko skuteczność działania organów samorządowych, ale powoduje ograniczenie alokacji środków publicznych w związku z wykonywanymi zadaniami, gdyż wiąże się z koniecznością poniesienia zadośćuczynienia na szkodę wywołaną błędnie wydaną decyzją administracyjną. W tych obu przypadkach miernikiem ilościowym i wartościowym będzie ilość spraw i ich wartość (skutek finansowy). Mniejsza liczba spraw (błędów) oraz zmniejszanie wartości zapłaconych kar i odszkodowań zwiększa efektywność.

Kolejnym ważnym aspektem jest umiejętność wskazania na czynniki, które spowodowały odchylenia w alokacji publicznych zasobów pieniądza. Niezwykle istotne są przy podejmowaniu zadania umiejętności analityczne, kompetencja syntetyzowania wyników oraz trafna diagnoza przyczyn. Oznacza to, że ocena przyczyn zwiększenia lub braku efektywności uzależniona jest od posiadanych kompetencji pracowników, ich unikalnego warsztatu oraz kształtowania rozwoju. Bez wiedzy, umiejętności doboru odpowiednich narzędzi i metod, nie będzie możliwa prawidłowa odpowiedź na pytanie, jakie czynniki spowodowały odchylenia w alokacji posiadanych zasobów pieniądza, czyli jakie czynniki wpłynęły na wzrost lub brak osiągnięcia zamierzonej efektywności.

Trudność w ocenie społecznych oczekiwań dotyczących alokacji publicznych zasobów pieniądza jest bezsprzeczna. Społeczeństwo, płacąc daniny publiczne oczekuje konkretnych efektów i jest zasadniczo nastawione na ocenę efektywności alokacji publicznych zasobów pieniądza (najczęściej nie posiadając wiedzy merytorycznej). Ocena taka, mimo że jest możliwa, to wymaga zastosowania specjalistycznych metod, eliminujących permanentny brak obiektywizmu dokonywania ocen, towarzyszący poglądom wyrażanym przez społeczeństwo¹⁴.

Z powyższych rozważań należy wyciągnąć wnioski na temat kierunków pomiaru efektywności w jednostkach samorządu terytorialnego, do których należy zaliczyć:

zadaniowego, „*Ekonomista*” 2007, nr 5; *Budżet zadaniowy w administracji publicznej*, red. M. Postuła, P. Perczyński, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2010.

¹⁴ Metody mierzenia satysfakcji klientów zostały przedstawione m.in. w: *Kierunki modernizacji zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego*, red. T. Lubińska, Difin, Warszawa 2011, s. 305–315.

- efektywność techniczną,
- efektywność finansową,
- efektywność alokacyjną.

Efektywność techniczna jest rozumiana materialnie i stanowi podstawę do wyboru technologii. Oznacza dokonanie takiego wyboru, który pozwoli na maksymalizację efektów realizacji zadań przez jednostkę samorządu terytorialnego. Innymi słowy, można wskazać, że jest to „metoda wytwarzania” dóbr i usług dostarczanych przez jednostkę samorządu terytorialnego w wyniku zastosowania której otrzymuje się ten sam wolumen dóbr i usług, co przy zastosowaniu innych metod, ale zużywa się mniej czynników produkcji, określonych kwotą wydatków publicznych¹⁵.

Efektywność finansowa odnosi się do pieniężnego wymiaru procesu dostarczania dóbr i usług. Oznacza, że proces dostarczania dóbr i usług powinien przebiegać w oparciu o najniższe koszty, które pozwolą na dostarczenie dóbr i usług społeczeństwu o określonej jakości, w określonym czasie.

Efektywność alokacyjna oznacza dostarczanie (produkcję) optymalnej kombinacji dóbr i usług w ocenie społeczeństwa¹⁶. Na problemy w agregowaniu preferencji i oszacowaniu efektywności wskazywał S. Stiglitz¹⁷. Trudność w agregowaniu i oszacowaniu preferencji nie oznacza niemożliwości oszacowania. Koniecznym jest podjęcie określonych działań, wiedząc o paradoksie głosowania społeczeństwa oraz problemach związanych z ustaleniem akceptowanej wielkości wydatków ponoszonych z budżetu na dobra i usługi dostarczane społeczeństwu.

Stąd też, kierując się wskazanymi powyżej trzema efektywnościami, organy samorządowe powinny alokować środki publiczne. Czy jest to możliwe? Odpowiedź jest zarówno twierdząca, jak i przecząca. Odpowiedź negatywna wynika z faktu obligatoryjności wykonywania zadań własnych i zleconych określonych prawem. Organy samorządowe są zobligowane do wykonania zadań, a często wobec szczupłości środków wykonują je z naruszeniem wskazanych trzech rodzajów efektywności. W tym przypadku pomiar efektywności jest o tyle celowy, o ile uzyskuje się rzetelną informację o stopniu wykonania zadania i o efektywnych kosztach. Jedynym sensownym działaniem, jest pomiar efektywności technicznej i finansowej.

Odpowiedź twierdząca jest możliwa jeżeli przyjmimy, że organy samorządowe mogą realizować takie zadania, co do których posiadają samodzielność decyzyjną, finansową i prawną. Czyli te zadania, które same stanowią, ponoszą za nie odpowiedzialność oraz

¹⁵ D. Begg, S. Fisher, R. Dornbuch wskazują, że „metoda wytwarzania dóbr i usług jest technicznie nieefektywna, jeżeli zużyto więcej jednego czynnika produkcji niż inne znane metody wytwarzania, pozwalające osiągnąć tę samą wielkość produkcji”. Za: D. Begg, S. Fisher, R. Dornbuch: *Mikroekonomia*, PWE, Warszawa 1999, s. 201.

¹⁶ *Kierunki modernizacji zarządzania...*, s. 55.

¹⁷ J.E. Stiglitz: *Ekonomia sektora publicznego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004, s. 191–122.

finansują je z własnych środków (ujętych w budżecie). W tym zakresie celowym jest pomiar efektywności technicznej, finansowej i alokacyjnej.

Pomiar efektywności jest ważnym elementem gospodarowania środkami publicznymi w jednostkach samorządu terytorialnego. Pewnikiem jest, że nie ma odwrotu od konieczności podejmowania działań na rzecz poprawy efektywności. Aby ją poprawiać, trzeba umieć ją szacować i dokonywać prawidłowej oceny. Mimo szeregu wskazanych ograniczeń istnieje wiele czynników, które będą wymuszały działania proefektywnościowe, a tym samym zmianę podejścia do pomiaru efektywności. Mimo oporu mentalnościowego, można mówić również o modzie wśród organów samorządowych na podejmowanie działań mających na celu zwiększenie efektywności. Dlatego też, należy mówić o uwarunkowaniach obiektywnych i subiektywnych dokonywania pomiaru efektywności. Do obiektywnych czynników należą:

- polityczne:
 - ocena działalności organów samorządowych dokonywana przez społeczeństwo (organy samorządowe będą chciały wykazać się sukcesami w realizacji obietnic wyborczych, ocena efektywności może wskazywać na lepszą jakość alokacji publicznych zasobów pieniądza),
 - posiadanie argumentów na ograniczenie realizacji zadań nieefektywnych;
- zarządcze:
 - ograniczenie ryzyka błędnych decyzji i skutków finansowych z nimi związanych,
 - zwiększenie zasobów informacyjnych i polepszenie standardów decyzyjnych;
- finansowe:
 - polepszenie alokacji publicznych zasobów pieniądza, poprzez wycofanie się z realizacji zadań kosztownych, nieefektywnych oraz ocenianych przez większość społeczeństwa jako zbędne,
 - polepszenie efektywności gospodarowania publicznym zasobem pieniądza poprzez lepszą płynność finansową, realizację polityki dodatkowych przychodów uzyskiwanych z planowania okresowo wolnych środków, czy też zmniejszenie (zoptymalizowanie) kosztów obsługi zadłużenia.

Subiektywne czynniki związane są głównie z realizacją założeń polityki polegającej na wypełnianiu woli politycznej, modą na wdrażanie nowoczesnych instrumentów, oraz naśladownictwem. Organy samorządowe nie dostrzegają w poprawie efektywności korzystnego instrumentu poprawy gospodarowania finansami, ale podlegają opiniom i działają zgodnie zasadą tzw. politycznej poprawności.

Podsumowanie

Zmiany w ustawie o finansach publicznych stanowią znaczące wyzwanie głównie we wdrożeniu kontroli zarządczej i przewidzianych ustawą wprowadzającą ustawę o finansach

publicznych¹⁸ zmian. Obserwowany jest umiarkowany optymizm w podejmowaniu dużych wyzwań w zakresie podnoszenia efektywności gospodarowania środkami publicznymi. Często działania ograniczają się do wypełniania ustawowych wskazań w stopniu minimalnym, czy wystarczającym. Można zatem mówić, że stają się ograniczeniami, gdyż organy samorządowe widzą w nich utrudnienia i zbędną biurokrację.

Część samorządów stając w obliczu spowolnienia gospodarczego, a tym samym ograniczonej posiadanych zasobów finansowych, postrzega w budżetowaniu zadaniowym i planowaniu wieloletnim instrument uniemożliwiający skuteczną i efektywną alokację publicznych zasobów pieniądza. Podejmując wdrażania się wskazanych instrumentów walczą z mentalnością pracowników i przedstawicieli organów samorządowych, wskazują na efekty, ale i popełniają błędy. Nie chodzi o wyliczanie błędów, ale ich korygowanie i dążenie do podwyższania sprawności podejmowanych działań. A wiadomo, że tego nie można zrobić bez wzrostu efektywności i umiejętnego dokonywania jej pomiaru w odniesieniu do sytuacji, rodzaju zadania i specyfiki.

Literatura

- Begg D., Fisher S., Dornbuch R.: *Mikroekonomia*, PWE, Warszawa 1999.
- Budżet zadaniowy w administracji publicznej*, red. M. Postuła, P. Perczyński, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2010.
- Człopińska E.: *Wieloletnia prognoza finansowa – doświadczenia po roku stosowania. Przewidywania, praktyka i wnioski de lege ferenda*, „Finanse Komunalne” 2011, nr 12.
- Encyklopedia zarządzania, <http://mfiles.pl/pl/index.php/Efektywno%C5%9B%C4%87>, (15.03.2012).
- Filipiak B.: *Finanse samorządowe. Nowe wyzwania bieżące i perspektywiczne*, Difin, Warszawa 2011.
- Guziejewska B.: *Efektywność finansów samorządu terytorialnego*, „Gospodarka narodowa” 2008, nr 5–6.
- Kierunki modernizacji zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego*, red. T. Lubińska, Difin, Warszawa 2011.
- Kotlińska J.: *Wieloletnia prognoza finansowa – jak rozumieć przepisy ustawowe, aby je prawidłowo stosować*, „Finanse Komunalne” 2011, nr 10.
- Lubińska T., Lozano Platonoff A., Strąk T.: *Budżet zadaniowy: Racjonalność – przejrzystość – skuteczność*, „Ekonomista” 2006, nr 5.
- Lubińska T., Strąk T., Lozano Platonoff A., Będzieszak M.: *Metodologiczne i wdrożeniowe problemy zastosowania budżetu zadaniowego*, „Ekonomista” 2007, nr 5.
- Owsiak S.: *Finanse publiczne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005.

¹⁸ Ustawa z dnia 27 sierpnia, przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych, DzU nr 157, poz. 1241.

- Podręcznik audytu wewnętrznego w administracji publicznej*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2003.
- Salachna J.M.: *Wieloletnia prognoza finansowa jako przedmiot kontroli i nadzoru regionalnych izb obrachunkowych*, „Finanse Komunalne” 2011, nr 10.
- Samuelson P.A., Nordhaus W.D.: *Ekonomia*, tom 1, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000.
- Sochacka-Krysiak H.: *Niektóre problemy efektywności w gospodarce finansowej samorządu terytorialnego [w:] W poszukiwaniu efektywności finansów publicznych*, red. S. Wieteska, M. Wypych. Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2009.
- Stiglitz J.: *Ekonomia sektora publicznego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004.
- Szczubiał M.: *Wieloletnia prognoza finansowa – tworzenie instrumentu zarządzania finansami samorządu z poszanowaniem przepisów ustawy o finansach publicznych*, „Finanse Komunalne” 2011, nr 10.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia, przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych, DzU nr 157, poz. 1241.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, DzU nr 157, poz. 1240 z późn. zm.
- Wieloletnia prognoza finansowa jednostki samorządu terytorialnego. Metodyka opracowania*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2010, www.mf.gov.pl, (10.11.2010)

*dr hab. prof. WSB Beata Filipiak
Wyższa Szkoła Bankowa w Poznaniu
Wydział Finansów i Bankowości*

Streszczenie

Artykuł prezentuje wybrane problemy związane z podnoszeniem efektywności gospodarowania środkami publicznymi. Zaprezentowano w nim ograniczenia subiektywne i obiektywne w zakresie wzrostu efektywności gospodarowania środkami publicznymi. Wskazano na rozwiązania mogące przyczynić się do podniesienia efektywności alokacji środków publicznych.

EFFECTIVENESS OF MANAGEMENT OF PUBLIC FUNDS – CONDITIONS AND REAL LIMITS

Summary

The paper presents selected problems in raising the efficiency of public funds management. Subjective and objective constraints on growth efficiency of managing public funds are presented. The paper points to solutions which may help to enhance the efficiency of allocation of public funds.