

# PRACE NAUKOWE

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

# RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

Nr 346

**Finanse publiczne**

Redaktorzy naukowi

Jerzy Sokołowski

Michał Sosnowski



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu  
Wrocław 2014

Redakcja wydawnicza: Barbara Majewska  
Redakcja techniczna: Barbara Łopusiewicz  
Korekta: K. Halina Kocur  
Łamanie: Małgorzata Czupryńska  
Projekt okładki: Beata Dębska

Publikacja jest dostępna w Internecie na stronach:  
[www.ibuk.pl](http://www.ibuk.pl), [www.ebscohost.com](http://www.ebscohost.com),  
w Dolnośląskiej Bibliotece Cyfrowej [www.dbc.wroc.pl](http://www.dbc.wroc.pl),  
The Central and Eastern European Online Library [www.ceeol.com](http://www.ceeol.com),  
a także w adnotowanej bibliografii zagadnień ekonomicznych BazEkon  
[http://kangur.uek.krakow.pl/bazy\\_ae/bazekon/nowy/index.php](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](http://www.wydawnictwo.ue.wroc.pl)

Kopiowanie i powielanie w jakiegokolwiek formie  
wymaga pisemnej zgody Wydawcy

© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu  
Wrocław 2014

**ISSN 1899-3192**

**ISBN 978-83-7695-477-6**

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Druk i oprawa:  
EXPOL, P. Rybiński, J. Dąbek, sp.j.  
ul. Brzeska 4, 87-800 Włocławek

## Spis treści

<b>Wstęp</b> .....	9
<b>Agnieszka Deresz, Marian Podstawka:</b> Tendencje zmian dochodów budżetu państwa w latach 2000-2012 .....	11
<b>Joanna Działo:</b> Ewolucja ilościowych reguł fiskalnych w Unii Europejskiej w okresie kryzysu gospodarczego .....	25
<b>Romana Głowicka-Wołoszyn, Feliks Wysocki:</b> Uwarunkowania społeczno-ekonomiczne samodzielności finansowej gmin województwa wielkopolskiego .....	34
<b>Mateusz Halka:</b> Poprawa efektywności zamówień publicznych a sektor MSP .....	45
<b>Tomasz Holeccki, Magdalena Syrkiewicz-Światała, Karolina Sobczyk, Katarzyna Lar, Michał Wróblewski:</b> Współpraca samorządu terytorialnego z podmiotami ekonomii społecznej w obszarze ochrony zdrowia ....	53
<b>Małgorzata M. Hybka:</b> Transfery i finansowe instrumenty hybrydowe – komponenty agresywnej strategii podatkowej?.....	62
<b>Agnieszka Jachowicz:</b> Project realization in local self-government units after accession to the European Union .....	73
<b>Aleksandra Jurkowska:</b> Czynniki determinujące wycenę kontraktów CDS wystawianych na dług rządowy na świecie i w Polsce .....	81
<b>Dorota Kawiorska:</b> Kryzys zadłużenia jako stymulator reform w systemach ochrony zdrowia państw członkowskich Unii Europejskiej.....	92
<b>Elwira Leśna-Wierszołowicz:</b> Rozwój rynku pracowniczych programów emerytalnych w Polsce .....	103
<b>Danuta Mierzwa, Magdalena Matkowska:</b> Transmisja negatywnych zjawisk kryzysu finansowego na gospodarkę Polski.....	113
<b>Danuta Miłaszewicz:</b> Dążenie do stabilności fiskalnej na przykładzie polskiej gospodarki .....	124
<b>Magdalena Miszczuk:</b> Makroekonomiczne uwarunkowania sytuacji finansowej gmin.....	133
<b>Katarzyna Owsiak:</b> Problem efektywności wydatków jednostek samorządu terytorialnego.....	142
<b>Monika Pasternak-Malicka:</b> Sytuacja na rynku pracy młodych osób i jej wpływ na podejmowanie pracy nielegalnej.....	151
<b>Paweł Piątkowski:</b> Wybrane konsekwencje kryzysu zadłużeniowego w Unii Europejskiej w obszarze długu publicznego.....	166

<b>Elwira Pindyk:</b> Podatek od nieruchomości jako źródło dochodów a rozwój gminy .....	181
<b>Wojciech Piontek:</b> Opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Zagadnienia teoretyczne i prawne .....	192
<b>Adriana Politaj:</b> Wpływ pomocy publicznej na sytuację na rynku pracy w krajach Unii Europejskiej .....	204
<b>Halina Rechul:</b> Część oświatowa subwencji ogólnej jako podstawowe źródło finansowania wydatków na oświatę jednostek samorządu terytorialnego w Polsce .....	215
<b>Magdalena Rękas:</b> Tax instruments as an element of pro-family policy in France and in Poland .....	224
<b>Alicja Sekuła:</b> Analiza dochodów z udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych w gminach województwa pomorskiego .....	235
<b>Przemysław Siudak:</b> Rola specjalnych stref ekonomicznych w przyciąganiu bezpośrednich inwestycji zagranicznych na teren Polski .....	246
<b>Michał Sosnowski:</b> Sprawność fiskalna podatków pośrednich .....	257
<b>Joanna Spychała:</b> Zadłużenie publiczne i wzrost gospodarczy w unii gospodarczej i walutowej w latach 2006-2013 .....	270
<b>Marcin Spychała:</b> Zmiany w strukturze pomocy publicznej udzielanej przedsiębiorstwom po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej .....	279
<b>Edyta Sygut:</b> Podatki i opłaty lokalne jako źródła dochodów gmin na przykładzie województwa śląskiego .....	289
<b>Maciej Szczepkowski:</b> Zasadność opodatkowania majątku .....	299
<b>Tomasz Śmietanka:</b> Budżet gmin Grójec, Koźienice, Szydłowiec w latach 2003-2012 jako instrument równoważenia rozwoju lokalnego .....	312
<b>Radosław Witczak:</b> Ocena nieprawidłowości w zastosowaniu metod szacowania podstawy opodatkowania dochodu w świetle orzeczeń NSA w 2013 r. ....	327
<b>Iwona Wojciechowska-Toruńska:</b> Fiscal discipline in a Muslim country – a case of Turkey .....	337
<b>Dorota Wyszowska, Marzanna Poniatowicz:</b> Wpływ systemu wyrównywania dochodów na możliwości inwestycyjne gmin w Polsce .....	347
<b>Adam Wyszowski:</b> Preferencje podatkowe jako funkcja obciążeń podatkowych .....	359
<b>Jolanta Zawora:</b> Sytuacja dochodowa samorządów gminnych w Polsce .....	368
<b>Arkadiusz Żabiński:</b> Znaczenie ulg podatkowych w procesie zwiększania wydatków badawczo-rozwojowych przedsiębiorstw .....	377

## Summaries

<b>Agnieszka Deresz, Marian Podstawka:</b> Changes in the government budget revenues in 2000-2012 .....	24
---	----

<b>Joanna Działo:</b> Evolution of numerical fiscal rules in the European Union in the period of economic crisis.....	33
<b>Romana Głowicka-Woloszyn, Feliks Wysocki:</b> Socio-economic background of financial self-sufficiency of Greater Poland communes .....	44
<b>Mateusz Halka:</b> Improving the efficiency of public procurement and SME sector.....	52
<b>Tomasz Holeccki, Magdalena Syrkiewicz-Światała, Karolina Sobczyk, Katarzyna Lar, Michał Wróblewski:</b> Cooperation of local government with social economy entities in the area of healthcare .....	61
<b>Malgorzata M. Hybka:</b> Hybrid transfers and financial instruments – aggressive tax strategy components? .....	72
<b>Agnieszka Jachowicz:</b> Realizacja projektów inwestycyjnych przez jednostki samorządu terytorialnego po akcesji do Unii Europejskiej .....	80
<b>Aleksandra Jurkowska:</b> The determinants of the sovereign CDS pricing on the global market and in Poland .....	91
<b>Dorota Kawiorska:</b> The financial crisis as a stimulator of reforms in the health systems of Member States of the European Union .....	102
<b>Elwira Leśna-Wierszolicz:</b> The development of employee pension programs market in Poland .....	112
<b>Danuta Mierzwa, Magdalena Matkowska:</b> Transmission of negative phenomena of financial crisis on the Polish economy.....	123
<b>Danuta Miłaszewicz:</b> Pursuing fiscal sustainability on the example of the Polish economy.....	132
<b>Magdalena Miszczuk:</b> Macroeconomic conditions of the financial situation of local governments.....	141
<b>Katarzyna Owsiak:</b> Problem of the effectiveness of expenditure of local governments.....	150
<b>Monika Pasternak-Malicka:</b> The impact of the labor market on young people and their willingness to take up illegal employment.....	165
<b>Paweł Piątkowski:</b> Selected consequences of debt crisis in the European Union in the area of public debt .....	180
<b>Elwira Pindyk:</b> Property tax as a source of income vs. municipality development .....	191
<b>Wojciech Piontek:</b> The fee for municipal waste management. Theoretical and legal issues .....	203
<b>Adriana Politaj:</b> State aid for employment vs. a situation on the labour market in the European Union .....	214
<b>Halina Rechul:</b> The educational component of the general subsidy as the main source of financial funding that local government units have for educational expenditures .....	223
<b>Magdalena Rekas:</b> Instrumenty podatkowe jako element polityki rodzinnej we Francji i Polsce.....	234

<b>Alicja Sekuła:</b> Analysis of revenue from shares in the personal income tax in the municipalities of Pomeranian Voivodeship.....	245
<b>Przemysław Siudak:</b> The role of special economic zones in attracting direct foreign investments to Poland .....	256
<b>Michał Sosnowski:</b> Fiscal efficiency of indirect taxes .....	269
<b>Joanna Spychała:</b> Public debt and economic growth in the Economic and Monetary Union in the period 2006-2013 .....	278
<b>Marcin Spychała:</b> Changes in the structure of state aid after Poland's accession to the European Union .....	288
<b>Edyta Sygut:</b> Local taxes and fees as a source of revenue of communes on the example of the Silesian Voivodeship .....	298
<b>Maciej Szczepkowski:</b> Legitimacy of property taxation .....	311
<b>Tomasz Śmietanka:</b> The budget of Kożenice, Grojec, Szydłowiec communes in the years 2003-2012 as an instrument of sustainable development on the local level.....	326
<b>Radosław Witczak:</b> Evaluation of the incorrectness of estimating of tax base in income taxes in the verdicts of Supreme Administrative Court in 2013 .....	336
<b>Iwona Wojciechowska-Toruńska:</b> Dyscyplina fiskalna w kraju muzułmańskim – przykład Turcji .....	346
<b>Dorota Wyszowska, Marianna Poniawicz:</b> System of revenue equalization and investment possibilities of communities in Poland .....	358
<b>Adam Wyszowski:</b> Tax expenditures as a function of burdens of taxation... ..	367
<b>Jolanta Zawora:</b> The income situation of local governments in Poland.....	376
<b>Arkadiusz Żabiński:</b> The importance of tax concessions in the process of increasing the research-development expenditure-in enterprises .....	389

**Katarzyna Owsiak**

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie  
e-mail: owsiakk@uek.krakow.pl

---

## PROBLEM EFEKTYWNOŚCI WYDATKÓW JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

---

**Streszczenie:** W artykule poruszono zagadnienie efektywności sektora finansów publicznych ze szczególnym uwzględnieniem efektywności wydatków jednostek samorządu terytorialnego. Artykuł ma charakter przeglądowy i jest próbą odniesienia się do kwestii efektywności wydatków jednostek samorządu terytorialnego w ujęciu teoretycznym, począwszy od określenia, czym jest racjonalizacja, a czym efektywność wydatków jednostek samorządu terytorialnego. Aby osiągnąć zamierzony cel, przybliżono pojęcie efektywności oraz jego rozumienie w odniesieniu do sektora finansów publicznych. W dalszej części artykułu scharakteryzowane zostały instrumenty służące racjonalizacji oraz mierniki efektywności wydatków jednostek samorządu terytorialnego. W dokonanym przeglądzie literatury przedmiotu, w głównej mierze krajowej, ze względu na wieloaspektowość poruszanych kwestii ograniczono się do wybranych zagadnień, które mają być przyczynkiem do dyskusji o efektywności jednostek sektora finansów publicznych, będącej wyrazem sprawnie funkcjonującego państwa.

**Słowa kluczowe:** efektywność, efektywność sektora finansów publicznych, racjonalizacja wydatków jednostek samorządu terytorialnego, efektywność wydatków jednostek samorządu terytorialnego.

DOI: 10.15611/pn.2014.346.14

### 1. Wstęp

Dokonywanie wydatków przez jednostki samorządu terytorialnego (JST) jest wyrazem przyznanych prawnie kompetencji, którym podlega realizacja lokalnych i regionalnych zadań publicznych. Najogólniej struktura wydatków danej JST pozwala na określenie rodzaju polityki lokalnej czy regionalnej, mającej na celu zaspokajanie potrzeb społecznych. Ponadto poziom wydatków odzwierciedla charakter relacji, jaka istnieje pomiędzy państwem a JST, w tym stan procesu decentralizacji.

Od 2007 roku obserwować można wzrost wydatków ogółem JST (od 129,1 mld zł w 2007 r. do 183,3 mld zł w 2013 r.). Analiza struktury wydatków pozwala na stwierdzenie, że w przypadku wydatków bieżących z roku na rok następuje ich wzrost, natomiast wydatki majątkowe malały w latach 2011-2012. Wejście w 2014 r. w życie indywidualnego wskaźnika zadłużenia dla JST spowoduje, według raportu Agencji

Ratingowej Fitch, albo ograniczenie inwestycji przez JST, albo korzystanie z innych modeli finansowania: „część JST może ograniczyć wydatki majątkowe, a pozostałe mogą realizować niektóre inwestycje za pośrednictwem swoich spółek, finansować projekty w formule PPP lub emitować obligacje przychodowe” [Fitch... 2014]. Z danych zawartych w wieloletnich prognozach finansowych JST wynika, że wydatki majątkowe w 2014 r. planowane są w wysokości 47 mld zł, wobec 34,56 mld zł wykonanych w 2013 r. W 2015 r. obniżą się do 28,176 mld zł. Na tym tle rodzi się pytanie: czy niektóre samorządy terytorialne są przeinwestowane, czy też spadek wydatków majątkowych wynika z innych przyczyn?

Co więcej, można spotkać się z opinią, że politykę wydatkową JST cechuje samodzielność, ale nie sprzyjają jej zapisy ustawy o finansach publicznych. M. Dylewski stwierdza: „już pobieżna analiza elementów polityki wydatkowej JST wskazuje, że cały system wydatkowania środków publicznych ulega stopniowej komplikacji, która w coraz mniejszym stopniu sprzyja efektywności realizowanych zadań publicznych” [2014, s. 79].

Niestabilność przepisów to także jedna z przyczyn niskiej efektywności sektora publicznego. Jak zaakcentował projektodawca ustawy o finansach publicznych z 2009 roku: „jednym z trwałych fundamentów sprawnego demokratycznego państwa prawnego jest jawność i przejrzystość finansów publicznych” [Uzasadnienie... 2009]. A przejrzystość można osiągnąć m.in. poprzez jasno określone ramy (zakres) sektora finansów publicznych, a także podział zadań i kompetencji w ramach tego sektora. Zwiększenie przejrzystości i przewidywalności polityki fiskalnej prowadzi do racjonalizacji gospodarowania środkami publicznymi, co objawia się wzrostem efektywności wydatkowania. Można zatem mówić o pewnej zależności, która sprowadza się do stwierdzenia, że im sprawniejsze i efektywniejsze funkcjonowanie sektora publicznego, tym wyższy dobrobyt społeczny. Sprawnie funkcjonujące państwo powinno opierać się na korzystaniu z metod oceny efektywności jego działania. Zdaniem B. Filipiak: „efektywność stanowi atrybut nowoczesnego państwa. Należy nauczyć się ją mierzyć, stosując do tego odpowiednie instrumenty. Ich konsekwentne wdrażanie pozwoliłoby je w pełni wykorzystać, co znalazłoby wymierne odzwierciedlenie w jakości funkcjonowania instytucji państwa i samorządu terytorialnego” [2011a, s. 223].

W związku z tym artykuł ma charakter przeglądowy i jest próbą odniesienia się do zagadnienia efektywności wydatków JST w ujęciu teoretycznym, przy założeniu, że ze względu na wieloaspektowość poruszanych kwestii zostaną przedstawione tylko wybrane zagadnienia.

## **2. Racjonalizacja a efektywność wydatków jednostek samorządu terytorialnego**

W literaturze przedmiotu rozważania związane z polityką budżetową JST i dokonywaniem w ramach niej wydatków sprowadzają się m.in. do podkreślania, że każdy



rok budżetowy pod względem wyborów jest inny, a utrzymywanie tych samych tendencji w zakresie wydatków nie zawsze prowadzi do rozwoju [Jastrzębska 2005, s. 89-90]. Dodatkowo przyjmuje się, że ograniczoność zasobów wykorzystywanych w sektorze publicznym wymusza procesy racjonalizacji finansowania z budżetu publicznego. W przypadku JST zagadnienie to można rozpatrywać w dwóch aspektach [Jastrzębska 2012]: jako racjonalny rozdział środków (alokacja) pomiędzy uznane za najpotrzebniejsze na danym terenie i w danym czasie dziedziny oraz zadania władz samorządowych; a także w ujęciu racjonalnego wykorzystywania rozdzielanych środków przez poszczególne JST i ich jednostki organizacyjne.

Zdaniem M. Jastrzębskiej: „racjonalizacja wydatków JST polega na osiągnięciu jak największych efektów (zadań) przy określonych nakładach finansowych (wydatkach) lub na realizacji określonych efektów przy najniższych nakładach. Podstawowymi instrumentami służącymi racjonalizacji wydatków JST są: budżet zadaniowy, wieloletnia prognoza finansowa, strategia rozwoju JST, analiza koszty-korzyści, analiza sytuacji finansowej JST, analiza płynności finansowej JST, kontrola zarządcza i audyt wewnętrzny” [2012, s.141].

Realizacji zasady racjonalnego wydatkowania środków publicznych na poziomie samorządu terytorialnego mają służyć zapisy ustawy o finansach publicznych zawarte w rozdziale 5: *Zasady gospodarowania środkami publicznymi* [Ustawa z 27 sierpnia 2009].

Podkreślić także trzeba, że racjonalne dokonywanie wydatków wiąże się z wieloma czynnikami, takimi jak [Jastrzębska 2006]: określenie prawnych, ekonomicznych, organizacyjnych, społecznych i politycznych uwarunkowań dokonywania wydatków JST; określenie zakresu i kolejności zadań do wykonywania według zdefiniowanych kryteriów w celu jak najlepszego zaspokojenia potrzeb społeczności samorządowej, przy uwzględnieniu dostępu mieszkańców do usług i poziomu jakości; określenie przez jednostki organizacyjne JST możliwości poszerzenia zakresu usług i podniesienia poziomu już świadczonych usług; określenie zasad dokonywania wydatków; przeprowadzenie analizy kosztów według rodzajów i według miejsca ich powstawania oraz określenie poziomu kosztu jednostkowego wykonania zadania; przeprowadzenie analizy koszty-korzyści w procesie wyboru zadań i sposobu ich realizacji; precyzyjne planowanie wydatków bieżących i inwestycyjnych; monitorowanie wykonania wydatków bieżących i inwestycyjnych zgodnie z zasadami prawa budżetowego; zsynchronizowanie rozkładu terminów spłat wydatków związanych z korzystaniem z instrumentów dłużnych z terminami wpływów dochodów do budżetu JST.

Dalszy przegląd literatury przedmiotu prowadzi do pytania: jak należy rozumieć racjonalizację wydatków publicznych, a jak efektywność? Wydaje się bowiem, że zakresy obu pojęć nakładają się, przyczyniając się do ich zamiennego stosowania. Przyjmując za *Słownikiem języka polskiego*, że racjonalizacja to stosowanie środków zmierzających do usprawnienia określonej działalności [1996, t. III, s. 7], uznać należałoby, że to ulepszenie stanu obecnego wymaga wykorzystania odpowiedniego

instrumentarium. Przy takim ujęciu efektywność oznaczałaby pomiar tych podjętych prób za pomocą wyselekcjonowanych wskaźników.

## 2.1. Pojęcie efektywności

Zgodnie ze *Słownikiem języka polskiego* pojęcie „efektywność” oznacza pozytywny wynik, wydajność, skuteczność, sprawność. Natomiast „efektywność ekonomiczna” będzie rozumiana jako rezultat działalności gospodarczej, określony przez stosunek uzyskanego efektu do nakładu [1996, t. I, s. 484]. Potocznie przymiotnik „efektywny” (łac. *effectivus* – skuteczny) rozumiany jest jako wywołujący określony, zgodny z zamierzeniem skutek, przy czym w ujęciu ekonomicznym określenie to oznacza rzeczywisty, stanowiący różnicę pomiędzy wartością uzyskaną a zainwestowaną [<http://portalwiedzy.onet.pl/polszczyzna>].

W teorii ekonomii podstawy teorii efektywności ekonomicznej w warunkach konkurencji doskonałej sformułował V. Pareto. Pojęcie efektywności jest jedną z najważniejszych kategorii ekonomicznych, ale jednocześnie pojęcie to jest różnie interpretowane w samej teorii ekonomii, a także w innych naukach (prakseologia, zarządzanie). Przykładowo T. Kotarbiński efektywność postrzega jako połączenie sprawności (biegłości w danej dziedzinie) i skuteczności (umożliwienia zrealizowania celu) [1965, s. 113-127]. Z kolei E. Skrzypek stwierdza: „efektywność stanowi miernik oceny skuteczności organizacji oraz wpływa na poprawę konkurencyjności. Efektywność ekonomiczna jest sprawdzonym czynnikiem sukcesu organizacji” [2012, s. 313].

Weryfikacja literatury przedmiotu pozwala m.in. na wyróżnienie efektywności ekonomicznej (gospodarowania), efektywności produkcji oraz efektywności społecznej. Pojęcia te zawierają się w sobie – efektywność produkcji w zakresie efektywności ekonomicznej, a ta ostatnia w pojęciu efektywności społecznej. Efektywność produkcji oznacza więc konkretną relację pomiędzy efektami mającymi postać dóbr i usług a nakładami na ich wytworzenie, zachodzącą w określonej jednostce czasu. Natomiast efektywność ekonomiczna dotyczy zjawisk i procesów gospodarowania w ramach całej gospodarki, sektora lub przedsiębiorstwa. Ujęcie efektywności społecznej sprowadza się do określenia relacji między nakładami a uzyskanymi efektami w sferze wartości, norm, społeczeństwa, a także ekologii [Chomątowski 1995].

Pomijając w tym miejscu rozważania o zawilosciach pojęciowych<sup>1</sup>, w dalszej części artykułu zostaną wskazane zarówno narzędzia służące realizacji zasady racjonalności, jak i mierniki efektywności wydatków JST.

---

<sup>1</sup> O typologii efektywności jako kategorii ekonomicznej zob. [Ziolo 2013, s. 25].

## 2.2. Efektywność sektora finansów publicznych

Definiowanie efektywności w przedsiębiorstwie uległo zmianie pod koniec lat 90. XX w. Obecnie efektywność należy rozważać w aspekcie: organizacyjnym (poprzez określenie racjonalności wykorzystania posiadanych zasobów do realizacji przyjętych celów); finansowym (poprzez ocenę sytuacji finansowej danego podmiotu – przy zastosowaniu odpowiednich wskaźników finansowych), oraz kosztowym (poprzez porównanie wyników z poniesionymi nakładami) [Stępień 2004]. Mając na uwadze rozważania o istocie efektywności, należałoby postawić pytania:

- Jak powinna być definiowana efektywność sektora finansów publicznych?
- Jakie miary oceny efektywności działalności jednostki samorządu terytorialnego można zastosować?
- Czy można mówić o efektywności organizacyjnej, finansowej czy kosztowej w instytucji publicznej?
- Jakie należałoby przyjąć kryteria oceny wydatków publicznych ponoszonych przez jednostki samorządu terytorialnego?

Wydaje się jednak, że w przypadku działalności podmiotów sektora finansów publicznych istotne jest traktowanie efektywności ekonomicznej jako miary „opłacalności” z punktu widzenia ogólnospołecznego. Będzie to kategoria w dużym stopniu złożona, identyfikowana nie tylko z zyskiem pieniężnym.

Reformy polskich finansów publicznych stawiały na racjonalną gospodarkę finansową, wydłużenie planowania finansowego poprzez stworzenie wieloletniego planu finansowego państwa oraz wieloletniej prognozy finansowej JST. Położono także nacisk na usprawnienie przepisów dotyczących zastosowania audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych, a także podjęto próby tworzenia, oprócz budżetu tradycyjnego, budżetu zadaniowego, wzmocniono normy ostrożnościowe, ulepszone gospodarkę środkami europejskimi.

Nie sposób nie wskazać, że zmiany w zasadach funkcjonowania sektora finansów publicznych wiązały się z implementacją koncepcji nowego zarządzania publicznego, którego idea dla JST oznacza m.in. wprowadzenie profesjonalnego zarządzania, łączącego w sobie metody i techniki stosowane w sektorze prywatnym; wdrożenie systemu standardów i mierników służących do oceny działalności JST [Szewczuk 2011].

W literaturze przedmiotu wymienia się też pozostałe instrumenty zarządzania finansami publicznymi, tj.: plan wieloletni i metody planowania wieloletniego; ocenę ryzyka i metody jego ograniczania; instrumentarium służące mierzeniu efektów podejmowanych działań (realizacja zadań), skorelowane z oceną stopnia satysfakcji, osiąganego przez obywateli, z dóbr i usług dostarczonych przez podmioty publiczne. Z powyższego wynika, że koncepcja nowego zarządzania publicznego opiera się na idei „3E”, oznaczającej ocenę gospodarności (*economy*), wydajności (*efficiency*) oraz skuteczności (*effectiveness*) [Filipiak 2011a, s. 224-225].

Pomiar efektywności w sektorze finansów publicznych wymaga ilościowych informacji po stronie zarówno nakładów (kosztów), jak i efektów (wielkości) wytwarzanych dóbr i usług publicznych. Jednakże zróżnicowanie dóbr i usług publicznych powoduje, że w większości podmiotów sektora finansów publicznych zdefiniowanie odpowiednich zmiennych nakładów i efektów do analizy efektywności lub produktywności jest skomplikowane (uchwycenie ilości i jakości wytwarzanych dóbr i usług jest też trudne, ponieważ większość dóbr i usług jest dystrybuowana poza mechanizmem rynkowym) [Przygodzka 2008].

Pomimo trudności pomiar efektywności sektora finansów publicznych dokonywany jest w mikro- i makroskali. W analizie mikroekonomicznej ocenia się podstawowy cel działalności jednostki sektora publicznego, którym jest skuteczne zaspokajanie potrzeb obywateli. Sprowadza się to do określenia, czy wydatkowanie środków publicznych było racjonalne (zgodne z przepisami prawa), a także czy zrealizowano cele i zadania. W takim ujęciu przeprowadzana analiza odbiega dość istotnie od typowych rachunków efektywnościowych, ale jest stosowana w audycie podmiotów sektora finansów publicznych (z wyjątkiem przedsiębiorstw państwowych) [Przygodzka 2008].

Natomiast w makroekonomicznej analizie efektywności sektora finansów publicznych stosuje się cztery metody: PSP – *Public Sector Performance*; PSE – *Public Sector Efficiency*; DEA – *Data Envelopment Analysis*; FDH – *Free Disposal Hull*<sup>2</sup>.

Zagadnienie trudności pomiaru efektywności w sektorze publicznym analizuje M. Ziolo, która wskazuje na zjawisko *Performance Paradox*, przejawiające się w słabej zależności pomiędzy miernikami efektów i samym przedmiotem pomiaru – następuje obniżenie wartości informacyjnej mierników w czasie [2013, s. 29-32].

### 3. Mierniki efektywności wydatków jednostek samorządu terytorialnego

Przegląd literatury przedmiotu pozwala wyróżnić metody oceny efektywności opierające się na podejściu [Binda, Łapińska 2012-2013]:

- wskaźnikowym, sprowadzającym się do konstruowania relacji pomiędzy różnymi wielkościami (np. wskaźniki: zadłużenia, płynności finansowej czy rentowności); ważne jest odpowiednie oszacowanie tych wielkości i ich interpretacja dokonywana na podstawie porównania obliczonych wskaźników z przyjętymi bazami odniesienia;
- parametrycznym, mającym za podstawę metody ekonometryczne i wprowadzającym do oceny efektywności funkcję produkcji, np. metody: SFA – *Stochastic Frontier Approach*, TFA – *Thick Frontier Approach*, oraz DFA – *Distribution Free Approach*;

---

<sup>2</sup> Więcej na ten temat, jak również o modelowaniu i sposobach pomiaru dokonań jednostek sektora finansów publicznych [Strąk 2012].

- nieparametrycznym, w którym wykorzystuje się procedurę programowania liniowego. Podejście to nie uwzględnia wpływu czynnika losowego na efektywność obiektów oraz potencjalnych błędów pomiaru, a także nie analizuje zależności pomiędzy nakładami i wynikami, np. wspomniane metody DEA i FDH.

Liczba instrumentów służących do pomiaru efektywności powoduje problem z ich klasyfikacją. B. Filipiak wyróżnia instrumenty wynikające ze wskazań obowiązującego prawa, tj. związane z procedurą budżetowania, ewaluacją, kontrolą i audytem, a także instrumenty uzupełniające – benchmarkingi, porównania [2011b, s. 155].

W sklasyfikowaniu mierników efektywności istotne jest określenie obszarów badawczych. Na podstawie tego można wyodrębnić:

1) metody ilościowe, stanowiące zestaw wskaźników pomocnych przy ocenie sytuacji finansowej JST czy możliwości zaciągania przez nią zobowiązań, a także przy podejmowaniu decyzji o charakterze rozwojowym; wskaźniki takie opracowuje Ministerstwo Finansów, definiując je jako wskaźniki budżetowe, np.: udział wydatków majątkowych w wydatkach ogółem; obciążenie dochodów bieżących wydatkami bieżącymi i obsługą zadłużenia itp.;

2) instrumenty prawne – rola organu nadzoru Regionalnej Izby Obrachunkowej oraz systemu audytu wewnętrznego;

3) wskaźniki pomiaru jakości życia czy wskaźniki jakości usług publicznych.

Szczególnie ważne są metody finansowe zastosowane w pomiarze efektywności realizowanych zadań publicznych na poziomie JST, spełniające funkcję informacyjną oraz pomocne w procesie prowadzenia polityki budżetowej. Wymienia się: metody analizy wskaźnikowej; metody oceny efektywności projektów inwestycyjnych oraz metody oceny efektywności projektów współfinansowanych ze środków zagranicznych, w tym Unii Europejskiej. W analizie wskaźnikowej wykorzystuje się wskaźniki produktywności, wartości, zużycia majątku, rotacji zobowiązań, polityki kredytowej, terminowości spływu należności, poziomu realizowanej nadwyżki finansowej, płynności finansowej, limitacji zadłużenia, poziomu zadłużenia oraz zdolności do obsługi długu. Metody oceny efektywności projektów inwestycyjnych można podzielić na statyczne (porównywanie kosztów, porównywanie zysków, okres zwrotu nakładów, metoda prostej stopy zwrotu – ROI, wskaźnik pokrycia z budżetu efektu inwestycyjnego P/B); dynamiczne (NPV, IRR, metoda wskaźnika rentowności); wielokryterialne, a także analizy kosztów i korzyści społecznych – CBA, i analizy efektywności kosztowej – CEA [Filipiak 2011b, s. 170].

#### 4. Zakończenie

Pomiar efektywności wydatków JST jest istotnym elementem służącym do oceny stopnia realizacji zadań lokalnych i regionalnych. O ile stosowanie instrumentów służących racjonalizacji wydatków JST jest częste, o tyle sam pomiar efektywności

jest stosowany rzadko<sup>3</sup>. W literaturze przedmiotu i analizach kwestiom efektywności sektora publicznego, i to zarówno w wymiarze krajowym, jak i międzynarodowym (badania OECD czy Eurostatu), poświęca się wiele uwagi. Jednakże skuteczne stosowanie metod pomiaru w przypadku Polski oznacza w pierwszej kolejności doprecyzowanie pojęć i określenie zestawu mierników.

## Literatura

- Binda J., Łapińska H., *Metody oceny efektywności polityki budżetowej i realizacji usług publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego*, 2012-2013, s. 16-33. [http://www.wsfip.edu.pl/docs/2012\\_2013/arttykul\\_online/2011/Metody\\_oceny\\_efektywnosci\\_polityki\\_budzetowej\\_i\\_realizacji\\_uslug\\_publicznych\\_przez\\_jednostki\\_samorządu\\_terytorialnego.pdf](http://www.wsfip.edu.pl/docs/2012_2013/arttykul_online/2011/Metody_oceny_efektywnosci_polityki_budzetowej_i_realizacji_uslug_publicznych_przez_jednostki_samorządu_terytorialnego.pdf) (30.04.2014).
- Chomątowski S., *Identyfikacja oraz metody pomiaru i oceny efektywności struktur przemysłowych*, Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 1995, s. 5-17.
- Dylewski M., *Problemy polityki wydatkowej jednostek samorządu terytorialnego w świetle uwarunkowań prawnych i ekonomicznych*, „Finanse Komunalne” 2014, nr 1-2, s. 69-79.
- Filipiak B., *Efektywność w zarządzaniu finansami samorządowymi. Skutek kryzysu czy obiektywna konieczność?*, Zeszyty Naukowe PTE nr 10, Kraków 2011a, s. 223-236.
- Filipiak B., *Finanse samorządowe. Nowe wyzwania. Bieżące i perspektywiczne*, Difin, Warszawa 2011b.
- Fitch: część jednostek samorządu terytorialnego może ograniczyć inwestycje, „Rzeczpospolita”, 28.01.2014, <http://www.ekonomia.rp.pl/arttykul/1082630.html> (10.04.2014).
- <http://portalwiedzy.onet.pl/polszczyzna.html?qs=efektywny&tr=pol-all&ch=1&x=0&y=0> (12.04.2014).
- Jastrzębska M., *Polityka budżetowa jednostek samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2005.
- Jastrzębska M., *Finanse samorządu terytorialnego*, Lex a Wolters Kluwer Business, Warszawa 2012.
- Jastrzębska M., *Zarządzanie wydatkami jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Współczesne problemy zarządzania finansami lokalnymi*, red. A. Kożuch, K. Brzozowska, Fundacja Współczesne Zarządzanie, Instytut Spraw Publicznych, Uniwersytet Jagielloński, Kraków 2006.
- Karbownik B., Kula G., *Efektywność sektora publicznego na poziomie samorządu lokalnego*, „Materiały i Studia”, Zeszyt nr 242, Narodowy Bank Polski, Warszawa 2009.
- Kotarbiński T., *Traktat o dobrej robocie*, Wydawnictwo Polskiej Akademii Nauk, Wrocław – Warszawa – Kraków 1965.
- Przygodzka R., *Efektywność sektora publicznego*, Optimum – Studia Ekonomiczne 2008, nr 4 (40), s. 153-169.
- Słownik języka polskiego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, t. III, Warszawa 1996.
- Skrzypek E., *Efektywność ekonomiczna jako ważny czynnik sukcesu organizacji*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu nr 262, Wrocław 2012, s. 313-325.
- Stępień K., *Konsolidacja a efektywność banków w Polsce*, CeDeWu, Warszawa 2004.
- Szewczuk A., *Filozofia nowego zarządzania publicznego w jednostkach samorządu terytorialnego a praktyczne implikacje*, [w:] *Nowe zarządzanie finansami publicznymi w warunkach kryzysu*, red. S. Owsiak, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2011, s. 325-342.
- Strąk T., *Modele dokonania jednostek sektora finansów publicznych*, Difin, Warszawa 2012.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, DzU 2009, nr 157, poz. 1240 ze zm.

<sup>3</sup> Zob. badania: [Karbownik, Kula 2009].

Uzasadnienie do projektu ustawy finansów publicznych z 2009 r., [http://www.nettax.pl/serwis/nowoosci/Projekty/080929\\_01uz.pdf](http://www.nettax.pl/serwis/nowoosci/Projekty/080929_01uz.pdf) (10.04.2014).

Ziolo M., *Efekty i efektywność jako przedmiot pomiaru w sektorze publicznym a paradoks towarzyszący procesowi. Aspekty teoretyczne i metodyczne*, „Finanse Komunalne” 2013, nr 10, s. 19-32.

## **PROBLEM OF THE EFFECTIVENESS OF EXPENDITURE OF LOCAL GOVERNMENTS**

**Summary:** The article presents the problems of the effectiveness of the public finance sector with particular emphasis on the effectiveness of expenditure of local governments. The article is a review, and is an attempt to address the issue of the effectiveness of expenditure of local government units in theoretical terms. In order to achieve the intended purpose a rough idea of its effectiveness and understanding in relation to the public sector has been presented. The rest of this article describes the rationalization of instruments and measurements of the effectiveness of expenditure of local government units. These issues will be a contribution to the discussion about the effectiveness of public sector entities as the expression of a state functioning.

**Keywords:** effectiveness, effectiveness of the public finance sector, rationalization of expenditure of local governments, effectiveness expenditure of local governments.