

*Beata Filipiak*

Wyższa Szkoła Bankowa w Poznaniu

# **Efektywność w zarządzaniu finansami samorządowymi. Skutek kryzysu czy obiektywna konieczność?\***

## **1. Wprowadzenie**

Efektywność stanowi atrybut nowoczesnego państwa. Należy nauczyć się ją mierzyć, stosując do tego odpowiednie instrumenty. Ich konsekwentne wdrażanie pozwoliłyby je w pełni wykorzystać, co znalazłoby wymierne odzwierciedlenie w jakości funkcjonowania instytucji państwa i samorządu terytorialnego.

Spółczeństwo obciążone daninami publicznymi staje się ważnym podmiotem dokonującym oceny wydatkowania publicznych zasobów pieniądza. Jest weryfikatorem działań państwa i samorządu, ich jakości oraz efektywności. Aby ta weryfikacja była obiektywna, konieczny jest wybór takiej metody, która jasno i obiektywnie pozwoli obywatelowi zapoznać się z oceną, jak również uzyskać informacje dotyczące tego, co należy zrobić, aby działania były efektywniejsze. Ocena efektywności jest utrudniona z powodu charakteru zadań wykonywanych zarówno przez państwo, jak i przez samorząd; ale nie jest niemożliwa.

Celem artykułu jest wskazanie na rolę pomiaru efektywności w zarządzaniu finansami samorządowymi oraz na kierunki jej pomiaru pod względem potrzeb skutecznego zarządzania zasobami publicznymi.

---

\* Praca naukowa finansowana ze środków budżetowych na naukę w latach 2010–2013 jako projekt badawczy nr NN 113 005839.

## 2. Nowe zarządzanie publiczne jako wyznacznik zmian w zarządzaniu finansami samorządowymi

Zarządzanie finansami w jednostkach samorządu terytorialnego wpisuje się w proces gospodarki finansowej pod względem zaplanowania operacji finansowych, ich realizacji oraz kontroli. Obejmuje ono: procesy planowania finansowego, organizowania przebiegu procesów finansowych i operacji, ewidencję procesów i operacji mających swój wyraz w pieniądzu (księgowość), realizację zaplanowanych procesów i operacji finansowych, kontrolę budżetową, kontrolę finansową i wewnętrzną, które wchodzi w skład kontroli zarządczej, audyt oraz zapewnienie efektywnego i skutecznego wykorzystania zasobów (pomiar efektów)<sup>1</sup>. Zarządzanie finansami jest również elementem nowego zarządzania publicznego, w którym kładzie się szczególny nacisk na proces gospodarowania publicznymi zasobami pieniądza, wskazuje się na efektywność i skuteczność podejmowanych działań – co można odnieść również do pieniądza i procesów gospodarowania nim.

Koncepcja nowego zarządzania publicznego oparta na wysokiej jakości realizowanych zadań postuluje przyjęcie takiego systemu obiegu informacji, aby zapewnić wysoką jakość komunikowania zadań, które zostały ustanowione w powiązaniu z potrzebami i oczekiwaniami społeczeństwa. Zakłada ona wykorzystanie wiedzy i umiejętności wysoko wykwalifikowanych menedżerów. Ponadto kładzie nacisk na pomiar jakości pracy i zadowolenia klienta. Do pomiaru jakości wykonanych zadań i stopnia zadowolenia klienta służą określone instrumenty. Nowe podejście w zarządzaniu finansami, a w szczególności funduszami publicznymi, opiera się w szczególności na zadaniowym kształtowaniu wydatków publicznych przez budżet zadaniowy<sup>2</sup>. Pozostałymi ważnymi instrumentami są:

- 1) plan wieloletni i metody planowania wieloletniego,
- 2) ocena ryzyka i metody jego ograniczania,
- 3) kontrola zarządcza i audyt wewnętrzny,

---

<sup>1</sup> Definicję zmodyfikowano i dostosowano do nowych ram przepisów prawa na podstawie: *Zarządzanie finansami gmin. Poradnik dla gmin*, Fundusz Współpracy, Brytyjski Fundusz Know-How, Lublin 1994, s. III-3.

<sup>2</sup> *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie*, red. A. Zalewski, SGH w Warszawie, Warszawa 2007, s. 26–27; D. Osborne, T. Gaebler, *Rządzić inaczej*, Media Rodzina of Poznań, Poznań 1992, s. 43; Ch. Hood, *A Public Management for All Season?* „Public Administration” 1991, vol. 69 (1), s. 4–5; M. Poniatowicz, J.M. Salachna, D. Perło, *Efektywne zarządzanie długiem w jednostce samorządu terytorialnego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2010, s. 55–58; E. Kolthoff, L. Huberts, H. van den Heuvel, *The Ethics of New Public Management: Is Integrity at Stake?* „Public Administration Quarterly” 2007, Winter, s. 400–402.

4) instrumentarium służące mierzeniu efektów podejmowanych działań (realizacja zadań), skorelowane z oceną stopnia osiągania satysfakcji przez obywateli z dostarczonych dóbr i usług przez samorząd (lub inny podmiot publiczny).

Nowe zarządzanie publiczne wskazuje na konieczność opracowania i wykorzystywania jasno sprecyzowanych standardów i mierników działalności i realizacji zadań oraz wykorzystania narzędzi kontrolnych, w szczególności w odniesieniu do standardów i mierników działalności i realizacji zadań. Niezbędne jest zatem nie tylko dokonywanie pomiarów (na co wskazano powyżej), ale przeprowadzenie wartościowania ich wyników. To stanowi podstawę do oceny efektów, co można powiązać z efektywnością i oceną skuteczności podejmowanych działań. Tak więc nowe zarządzanie publiczne promuje ideę tzw. 3E, czyli ocenę gospodarności (*economy*), wydajności (*efficiency*) oraz skuteczności (*effectiveness*).

Pomiar efektywności w zarządzaniu finansami staje się obiektywną koniecznością związaną z wprowadzaną koncepcją nowego zarządzania. Ponadto wynika z zapisów ustawy o finansach publicznych i może stanowić ważny element zarządzania ryzykiem. Na pewno spowolnienie gospodarcze i ogólnoświatowy kryzys wzmocniły trend w zakresie pomiaru efektywności, ale również zainteresowanie efektywnością zostało spowodowane zmianą sytuacji dochodowej jednostek samorządu terytorialnego, które wywołał kryzys. Samorządy zaczęły poszukiwać możliwości nie tylko ograniczania wydatków, ale też zwiększenia efektywności realizowanych zadań w powiązaniu z przyjętymi celami alokacji środków publicznych.

### 3. Efektywność – nowa jakość w zarządzaniu finansami samorządowymi

Efektywność oznacza rezultaty podejmowanych działań opisanych relacją efektów do poniesionych nakładów<sup>3</sup>, przy czym relacja ta powinna dążyć do optimum. Można wskazać, że jest to rozumienie ogólnoekonomiczne, które bardzo trudno jest powiązać zwłaszcza z praktyką sektora publicznego<sup>4</sup>. Efekt jest powiązany z celem podjętej działalności, który będzie narzucał podejście jakościowe lub ilościowe do jego pomiaru<sup>5</sup>.

<sup>3</sup> B. Guziejewska, *Efektywność finansów samorządu terytorialnego*, „Gospodarka Narodowa” 2008, nr 5–6, s. 72.

<sup>4</sup> L. Kurowski, E. Ruśkowski, H. Sochacka-Krysiak, *Kontrola finansowa w sektorze publicznym*, PWE, Warszawa 2000.

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

Efektywność w odniesieniu do realizacji zadań publicznych i samorządowych jest rozumiana jako zbiór relacji ekonomicznych w postaci przepływów pieniężnych pomiędzy uczestnikami działalności służącej realizacji zadań wyznaczonych prawem i zależy w znacznej mierze od trafności doboru oraz prawidłowości skonstruowania instrumentów pieniężnych, dzięki którym realizowane są procesy podziału i wymiany wytworzonych dóbr i usług<sup>6</sup>. W literaturze przedmiotu podkreśla się, że wydatki stanowią podstawowy czynnik wpływający na wzrost efektywności<sup>7</sup>. Można zatem wskazać, że jest ona rozumiana jako kształtowanie wydatków publicznych, w tym samorządowych, które pozwala uzyskać największą użyteczność społeczną alokowanych środków publicznych<sup>8</sup>.

Drugim, równie ważnym czynnikiem zwiększającym efektywność jest decentralizacja. W literaturze wskazuje się, że „procesy gromadzenia i rozdysponowywania środków publicznych są tym bardziej efektywne, im bliżej wspólnot lokalnych i regionalnych są dysponenci środków publicznych i instytucje odpowiedzialne za udostępnienie dóbr publicznych i społecznych”<sup>9</sup>.

O efektywności mówimy jedynie wtedy, gdy w sposób precyzyjny określić można nakłady i efekty, co w sektorze finansów publicznych nie zawsze jest możliwe. Wynika to m.in. z celów postawionych przed jednostkami sektora publicznego, w tym jednostkami samorządu terytorialnego, które mogą mieć charakter jakościowy i trudno je skwantyfikować, gdyż często poddaje się analizie nie tylko sam efekt, ale wycenia się również zakres oddziaływania na otoczenie i korzyści zewnętrzne wydatków publicznych<sup>10</sup>. Należy też podkreślić, że efekty niektórych wydatków publicznych występują po wielu latach, co powoduje brak precyzyjnego rozkładu w czasie nakładów i efektów, co jest podstawowym warunkiem pomiaru efektywności<sup>11</sup>.

---

*efektywności finansów publicznych*, red. S. Wieteska, M. Wypych, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2009, s. 192.

<sup>6</sup> H. Sochacka-Krysiak, *op. cit.*, s. 192.

<sup>7</sup> *Budżet zadaniowy w administracji publicznej*, red. M. Postuła, P. Perczyński, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2010, s. 20.

<sup>8</sup> S. Owsiak, *Programowanie budżetowe warunkiem racjonalizacji wydatków publicznych*, „Kontrola Państwowa” 2004, nr 1 specjalny, NIK, Warszawa, s. 6; E. Kronberger-Sokołowska, *Absorpcja środków Unii Europejskiej a racjonalizacja wydatków publicznych* [w:] *Ekonomiczne i prawne problemy racjonalizacji wydatków publicznych*, red. J. Głuchowski, A. Pomorska, J. Szofno-Koguc, UMCS, Lublin 2005, s. 161; B. Guziejewska, *op. cit.*, s. 72.

<sup>9</sup> L. Patrzałek, *Finanse samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2010, s. 60.

<sup>10</sup> M. Poniatowicz, J.M. Salachna, D. Perło, *op. cit.*, s. 48; J. Stiglitz, *Ekonomia sektora publicznego*, PWN, Warszawa 2004, s. 330.

<sup>11</sup> M. Poniatowicz, J.M. Salachna, D. Perło, *op. cit.*, s. 49.

Istnieje również problem wyceny efektów. Podstawowe pytanie dotyczy tego, jakie ceny należy przyjąć, gdyż nie zawsze stosuje się ceny rynkowe za dostarczane dobra i świadczone usługi<sup>12</sup>. Problem ten ma głębszy wymiar, gdyż zastosowanie innych cen (niższych) niż rynkowe uniemożliwia pomiar, nie będą one bowiem odzwierciedlały rzeczywistych kosztów wytworzenia danego dobra lub świadczenia usługi.

Dyskusja w literaturze przedmiotu doprowadziła do sformułowania poglądu na temat kryteriów oceny efektywności działania samorządu terytorialnego. Ocenie podlega zarówno proces, jak i efekt. Tabela 1 prezentuje kryteria efektywności według G. Soósa<sup>13</sup>.

Tabela 1. Kryteria oceny efektywności działania samorządu terytorialnego

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

Źródło: opracowanie na podstawie: *Samorząd lokalny – dobro publiczne*, red. J. Kler, CeDeWu, Warszawa 2008, s. 42.

Wskazane kryteria pomiaru efektywności pozwalają na dokonywanie ocen jakościowych i ilościowych. Trudno krytykować zaprezentowane podejście, gdyż

<sup>12</sup> B. Filipiak, M. Dylewski, *Usługi publiczne* [w:] *Współczesna ekonomika usług*, red. S. Flejterski, A. Panasiuk, J. Perenc, G. Rosa, PWN, Warszawa 2005, s. 451–478.

<sup>13</sup> G. Soós wskazał, że nauki społeczne nie oferują pojedynczej, powszechnej miary efektywności; G. Soós, *The Indicators of Local Democratic Governance Project*, Tocqueville Research Center, Budapeszt 2001, s. 10; za: *Samorząd lokalny – dobro publiczne*, red. J. Kler, CeDeWu, Warszawa 2008, s. 41.

wychodzi ona naprzeciw nie tylko zgłaszanym postulatom pomiaru, ale również wskazuje, jak mierzyć ilościowo i jakościowo.

Podejście nowego zarządzania publicznego postuluje w tym zakresie, aby poddać ocenie<sup>14</sup>:

1) jakie zadania wykonują jednostki samorządu terytorialnego (powiązanie z wyznaczeniami polityki G. Soósa),

2) jakie wydatki organy samorządowe przeznaczają na poszczególne zadania w danym roku budżetowym,

3) jakie cele organy samorządowe chcą osiągnąć (powiązanie z celami polityki G. Soósa),

4) jakie skutki (rezultaty) mają przynieść zamierzone cele (powiązanie ze spełnieniem oczekiwań społeczeństwa oraz oceną realizacji polityki G. Soósa),

5) czy udało się doprowadzić do zamierzonych celów (wiąże się to ze wszystkimi elementami stanowiącymi podstawę pomiaru według G. Soósa).

W zarządzaniu finansami, zwłaszcza podporządkowanemu założeniom nowego zarządzania publicznego, pomiar pełni podstawową funkcję. Bez wypracowania własnego systemu dokonywania pomiaru jednostka samorządu terytorialnego nie będzie w stanie sprawnie zarządzać finansami. Trudno też będzie jej efektywnie alokować środki publiczne. Ponadto stosowanie zasady przejrzystości zostanie uniemożliwione, gdyż bez dokonywania oceny efektów w stosunku do poniesionych nakładów praktycznie trudno mówić o prawidłowym podejmowaniu decyzji przez organy samorządowe. Zarządzanie finansami wykorzystujące pomiar efektów staje się nową jakością w zarządzaniu jednostkami samorządowymi.

## 4. Kierunki pomiaru efektywności w zarządzaniu finansami

W literaturze przedmiotu postuluje się, aby mierzyć efektywność wydatków publicznych na dwóch poziomach – makro- i mikroekonomicznym. Analiza makroekonomiczna wydatków publicznych stara się odnaleźć zależności, jakie występują między wysokością i strukturą wydatków a podstawowymi wielkościami makroekonomicznymi. Efektów wydatków publicznych należy szukać wśród takich wskaźników jak wzrost gospodarczy (lokalny, regionalny czy ogólnokrajowy), inflacja czy poziom bezrobocia<sup>15</sup>. Na szczeblu samorządowym analiza ta może być wykonywana jedynie w ograniczonym zakresie i na ogólnych

<sup>14</sup> *Budżet zadaniowy*, red. T. Lubińska, Difin, Warszawa 2007, s. 27.

<sup>15</sup> J. Tomkiewicz, *Jak mierzyć efektywność wydatków publicznych?* „MBA” 2003, nr 1, s. 38.

agregatach. Może również dotyczyć tych zadań, które są realizowane w skali regionu lub wspólnie z innymi samorządami.

Analiza efektywności mikroekonomicznej wydatków publicznych polega na badaniu, jak wydawane są środki publiczne przez poszczególnych dysponentów (analiza podmiotowa). W analizie przedmiotowej bada się, jaka jest wysokość wydatków publicznych i ich struktura. Zestawienie i połączenie wyników analizy przedmiotowej i podmiotowej pozwala na ustalenie, czy przekazane środki zostały efektywnie wykorzystane przez konkretnego dysponenta lub jednostkę sektora publicznego, w tym samorządowego<sup>16</sup>.

Należy również wskazać na konieczność zastosowania, zarówno w makro-, jak i mikroanalizie, podejścia jakościowego. Skoro państwo, a w szczególności jednostki samorządu terytorialnego są nastawione na obywatela i społeczeństwo, jego potrzeby, relacje społeczne, rozwój, to nie można podejść do wskazanych faktów w sposób ilościowy. Konieczne jest jakościowe podejście i niepomijanie wskazanych relacji i procesów, które będą przybierały wymiar zadań.

Zasadniczym błędem jest stwierdzenie, że jeżeli jakieś zjawisko czy zadanie – w nomenklaturze budżetu zadaniowego, jest trudno mierzalne ilościowo, należy zignorować jego istnienie, nie dokonywać pomiaru lub mierzyć je w ograniczony sposób<sup>17</sup>. W sytuacji gdy nie można zmierzyć ilościowo danego zjawiska czy ustalić ilościowej miary stopnia wykonania zadania, należy stosować miary jakościowe (np. stopień zadowolenia społeczeństwa z wykonania danego zadania).

Wskazania nowego zarządzania publicznego, jak również prezentowane powyżej nie tylko postulują konieczność pomiaru, ale wskazują, jak należy podejść do tego problemu. Niewątpliwie również ustawodawca podjął się tego wyzwania w oparciu o wprowadzaną koncepcję nowego zarządzania publicznego do polskiego sektora finansów publicznych. Z jednej strony ustawodawca wprowadza instrumenty służące dokonywaniu pomiaru, a z drugiej – systemowe i proefektywnościowe rozwiązania mające na celu maksymalizację efektów. Ustawodawca podtrzymał zasadę nakazującą efektywność wydatkowania publicznych zasobów pieniądza. Wskazuje on, że wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów, a także w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań<sup>18</sup>. Ustawodawca, widząc potrzebę pomiaru efektywności, wskazuje w ustawie na następujące instrumenty sprzyjające jej

<sup>16</sup> *Ibidem*.

<sup>17</sup> K. Woźniak, *Problemy pomiaru w naukach organizacji i zarządzania*, „Przegląd Organizacji” 2010, nr 5, s. 10.

<sup>18</sup> Art. 44 Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. nr 157, poz. 1240 z późn. zm.



wzrostowi i pomiarowi: budżetowanie zadaniowe, finansowe planowanie wieloletnie (w szczególności wieloletni plan finansowy państwa, wieloletnia prognoza finansowa jednostki samorządu terytorialnego), kontrolę zarządczą. Wskazane instrumenty oparte są na dokonywaniu pomiaru i ocenie stopnia realizacji przyjętego celu oraz wykonywanych programów, zadań, podzadań i działań.

W literaturze przedmiotu, jak również w praktyce sektora publicznego wskazuje się, że ewaluacja i budżet zadaniowy stanowią atrybuty nowoczesnego państwa i jako takie są instrumentami wzajemnie się uzupełniającymi<sup>19</sup>. Ponadto postuluje się, aby prowadzić benchmarkingi. Konsekwentne wdrażanie i odpowiednia koordynacja wskazanych trzech instrumentów może doprowadzić do wzrostu efektywności alokacji środków publicznych, czyli efektywności ponoszenia wydatków.

Podstawowym instrumentem pozwalającym na dokonywanie pomiaru w budżetowaniu zadaniowym jest miernik. Służy on ocenie realizacji programów, zadań, podzadań, działań. Mierniki powinny umożliwiać uzyskanie odpowiedzi na pytanie<sup>20</sup>:

1) w jakim stopniu przyjęte cele programu, zadania, podzadania lub działania są ważne w stosunku do rosnących potrzeb i przyjętych priorytetów? (pytanie o istotność),

2) jak posiadane zasoby zostały zaangażowane do wykonania zadań lub osiągnięcia rezultatów? (pytanie o efektywność),

3) jak dalece przyjęty program (składający się z zadań, podzadań lub działań) będzie służyć osiągnięciu celów szczegółowych oraz strategicznych? (pytanie o skuteczność),

4) czy przyjęty program lub zadanie będzie miało wpływ na docelową grupę w zakresie zaspokojenia zgłaszanych potrzeb? (pytanie o użyteczność),

5) czy i w jakim stopniu należy oczekiwać zmian powstałych w wyniku zakończenia realizacji programu lub zadania? (pytanie o trwałość).

Mierniki powinny tworzyć system, który pozwoli na ocenę osiągniętych efektów z poniesionych nakładów. System mierników powinien opierać się na różnego rodzaju lub różnym poziomie działalności, procesach, produktach, usługach. Mierniki powinny wiązać bezpośrednio proces, działalność, produkt lub usługę z osiąganymi wynikami lub rezultatami oraz ponoszonymi wydatkami, a ponadto scalać program, zadanie, podzadanie i działanie. Konieczne jest, aby system mierników umożliwiał gromadzenie danych dotyczących realizacji pro-

<sup>19</sup> *Ewaluacja wobec wyzwań stojących przed sektorem finansów publicznych*, red. A. Haber, M. Szałaj, PARP, Warszawa 2009, s. 11.

<sup>20</sup> *The New Programming period 2000–2006: Methodological Working Papers: Indicators for Monitoring and Evaluation – An Indicative Methodology*, Working Paper 3, European Commission, 1999, s. 9.



cesu, działalności, zadania, dostarczania produktu lub usługi oraz ocenę ich ekonomicznych i społecznych skutków<sup>21</sup>.

System mierników powinien obejmować mierniki efektywności i skuteczności. Pierwsze mierzą relację między poniesionymi nakładami a osiągniętymi efektami, natomiast mierniki skuteczności odnoszą się do osiągnięcia zamierzonych celów.

Mierniki można podzielić również na mierniki: oddziaływania, rezultatu, produktu. Mierniki oddziaływania pozwalają na dokonanie oceny bezpośrednich skutków, czyli efektów danego programu, zadania, podzadania lub działania, które pojawiają się jakiś czas po dostarczeniu produktów lub na skutek świadczonych usług i pojawienia się rezultatów. Mamy wtedy do czynienia z wąskim podejściem do pomiaru oddziaływania. Jeśli oddziaływanie wykracza poza bezpośrednich beneficjentów programu, zadania, podzadania lub działania, które w mniejszym lub większym stopniu wynika z realizacji danego programu, mówimy o ujęciu szerszym. Cechą wspólną obu typów oddziaływania jest termin wystąpienia efektów, który odróżnia oddziaływanie od rezultatu<sup>22</sup>.

Mierniki rezultatu określają skutki wdrożenia lub realizacji programu, zadania, podzadania lub działania, a więc efekt, jaki powstaje na wyjściu, z reguły bezpośrednio po zrealizowaniu<sup>23</sup>. Przybierają postać mierników zarówno efektywności, jak i skuteczności.

Mierniki produktu wyznaczają stopień wykonania programu, zadania, podzadania lub działania. Odzwierciedlają konkretny efekt związany z realizacją programu, zadania, podzadania lub działania w krótkim okresie. Pozwalają na dokonanie pomiaru efektywności i skuteczności<sup>24</sup>.

Zarządzający finansami samorządowymi powinien tak skonstruować mierniki, aby pokazywały<sup>25</sup>:

- szczegółowe cele, w miarę możliwości skwantyfikowane dla programu, zadania, podzadania lub działania, oraz ich wzajemną spójność,
- osiągnięty poziom wdrażania programu, zadania, podzadania lub działania w kategoriach zaawansowania fizycznego, rezultatów i jak najszybszego, oddziaływania na odpowiednim poziomie,

---

<sup>21</sup> B. Filipiak, *Zarządzanie finansami jako podstawa nowoczesnej gospodarki finansowej JST*, Zeszyty Naukowe WSB w Poznaniu, Poznań 2010, s. 49.

<sup>22</sup> M. Dylewski, B. Filipiak, A. Guranowski, J. Hołub-Iwan, *Zarządzanie finansami projektu europejskiego*, C.H. Beck, Warszawa 2009, s. 224–225.

<sup>23</sup> *Ibidem*.

<sup>24</sup> T. Lubińska, A. Lozano Platonoff, T. Strąk, *Budżet zadaniowy: racjonalność–przejrzystość–skuteczność*, „*Ekonomista*” 2006, nr 5, s. 664.

<sup>25</sup> Por. M. Dylewski, B. Filipiak, A. Guranowski, J. Hołub-Iwan, *op. cit.*, s. 224–225.

– postępowanie realizacji wieloletniego planu finansowego ujmującego programy do wykonania oraz budżet<sup>26</sup>.

Ostatnim elementem pomiaru efektywności jest wprowadzenie aktem prawa wewnętrznego (np. zarządzeniem) procedury pomiaru na podstawie systemu mierników. Proces pomiaru efektywności realizowanego programu, zadania, podzadania lub działania (wydatkowania publicznych środków pieniężnych) powinien przebiegać w następujących etapach: sformułowanie celów wykonania programu, zadania, podzadania lub działania, opracowanie zasad konstrukcji dla mierników wykonania programu, zadania, podzadania lub działania, zdefiniowanie oczekiwanych efektów wykonania programu, zadania, podzadania lub działania, rzeczywisty pomiar i ustalenie przyczyn odchylenia<sup>27</sup>.

Ewaluacja stanowi uzupełniający instrument podnoszenia efektywności i dokonywania pomiaru. Służy ona sprawdzeniu stopnia osiągnięcia celu i w razie osiągnięcia pozytywnej oceny – utwierdzeniu się w słuszności dokonanego wyboru środków, a w razie negatywnej oceny – znalezieniu przyczyn lub czynników, które związane są z osiągniętym niepowodzeniem. Pozwala ona na dokonanie oceny pod kątem trzech następujących zasad<sup>28</sup>:

- ścisłego powiązania pomiędzy programem, zadaniem, podzadaniem lub działaniem a jego finansowaniem (budżetem),
- ścisłego powiązania pomiędzy budżetem a sprawozdawczością,
- wnikliwej analizy relacji pomiędzy celami, środkami i wykonaniem.

Ocena ewaluacyjna dokonywana jest w oparciu o specjalnie opracowaną metodykę PART (*The Program Assessment Rating Tool*), która stanowi wysoce wystandaryzowaną odmianę ewaluacji, często zwaną audytem efektywnościowym. W PART zadaje się w odniesieniu do każdego programu lub zadania 25 podstawowych pytań, podzielonych na 4 sekcje. Pierwsza sekcja dotyczy konstrukcji programu lub zadania i jego celów: czy są jasne, konkretne i uzasadnione. Druga część związana jest z planowaniem strategicznym i oceną poprawności formułowania rocznych i wieloletnich celów. Trzecia sekcja odnosi się do zarządzania programem, w tym monitorowania finansowego i usprawnień. Część ostatnia dotyczy rezultatów programu lub zadania, które można wykazać dokładnie i spójnie<sup>29</sup>.

<sup>26</sup> *Fundusze strukturalne Unii Europejskiej*, red. T. Kierzkowski, C.H. Beck, Warszawa 2005, s. 350.

<sup>27</sup> W. Artley, S. Stroh, *The Performance-based Management. Establishing an Integrated Performance Measurement System*, Performance-Based Management Special Interest Group, September 2001, s. 15.

<sup>28</sup> [www.budzet Zadaniowy.gov.pl](http://www.budzet Zadaniowy.gov.pl).

<sup>29</sup> *Ewaluacja wobec wyzwań...*, s. 15.

Prezentacja oceny każdego programu lub zadania dokonuje się w trzech kategoriach programów przynoszących efekty (najlepsze należą do kategorii skutecznych – *effective*) i dwóch kategoriach programów nieprzynoszących efektów (najgorsze należą do kategorii „rezultaty nie są widoczne”)<sup>30</sup>.

Należy podkreślić, że zarządzający finansami musi określić we współpracy z audytorem wykonującym audyt efektywnościowy, jak głęboko będzie prowadzona ocena efektywności, co oznacza, że należy ustalić, czy ocena ta będzie odnosiła się do programów i zadań, czy też do programów, zadań, podzadań i działań.

Audyt efektywnościowy musi być tak realizowany, aby pozwolił na dokonanie obiektywnej oceny, ale też na sformułowanie obiektywnych wniosków. Ważnym elementem jest tutaj sam proces sformułowania wniosków, tak aby można było nie tylko poznać przyczynę odstępstwa od wykonania lub nieosiągnięcia celu, ale też podjąć działania pozwalające na osiągnięcie stanu pożądanego i usunięcie ujętych w raporcie z audytu nieprawidłowości.

Benchmarki również stanowią podstawę oceny efektywności, ale dokonywanej w porównaniu z jednostkami w otoczeniu. Zarówno ilościowy, jak i jakościowy pomiar może stanowić podstawę dokonywania benchmarkingu, który wobec braku warunków rynkowych może być ważnym elementem oceny osiągniętych efektów z danych nakładów przez daną jednostkę samorządu terytorialnego. Benchmarkingu dokonuje się w oparciu o porównywalne zadania, wykonywane przez porównywalne jednostki samorządowe (zbliżone cechy, np. wielkość budżetu, położenie, liczba mieszkańców).

Wskazuje się, że dokonywanie porównań cen, skuteczności podejmowanych działań, sprawności działania z cenami, skutecznością czy też sprawnością innej jednostki może działać dopingująco, wyzwać efekt rywalizacji i polepszać osiągnięte wyniki<sup>31</sup>.

## 5. Podsumowanie

Problematyka pomiaru efektywności nabiera szczególnej wagi w zarządzaniu zarówno finansami samorządowymi, jak i całego sektora publicznego w związku z wdrożeniem koncepcji nowego zarządzania publicznego. Efektywność musi być mierzona, choć jak wskazywano – istnieją problemy dotyczące jej pomiaru. Konieczny jest nie tylko wybór odpowiednich miar, ale też dokonywanie oceny

<sup>30</sup> *Ibidem*, s. 15–16.

<sup>31</sup> D. Osborne, T. Gaebler, *op. cit.*, s. 133.

osiągniętych rezultatów i ustalenie przyczyny odchyłań (zarówno tych pozytywnych, jak i negatywnych).

System pomiaru efektów i osiągniętych rezultatów w jednostkach sektora finansów publicznych, w tym w samorządowych, będzie ewoluował, gdyż na początku należy spodziewać się ogólnego podejścia w tym zakresie. Wraz z nabieraniem doświadczenia w posługiwaniu się instrumentarium pomiaru, będzie się ono rozwijało. Problemem będzie, czy mierzyć jakościowo, czy ilościowo oraz jak mierzyć efekty, które są rozłożone w czasie. Jest to oczywiście pytanie o adekwatność pomiaru i zastosowanych metod.

Pomiar efektywności jest obecnie obiektywną koniecznością, a nie modą, wynika z wprowadzenia zmian w zarządzaniu sprawami publicznymi nie tylko w administracji rządowej, ale również w jednostkach samorządu terytorialnego. Wdrożenie koncepcji nowego zarządzania publicznego jest faktem, co wiąże się z koniecznością dokonywania pomiaru efektów i wyników podejmowanych działań na szczeblu samorządowym.

## Literatura

- Artley W., Stroh S., *The Performance-based Management. Establishing an Integrated Performance Measurement System*, Performance-Based Management Special Interest Group, September 2001.
- Budżet zadaniowy*, red. T. Lubińska, Difin, Warszawa 2007.
- Budżet zadaniowy w administracji publicznej*, red. M. Postuła, P. Perczyński, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2010.
- Dylewski M., Filipiak B., Guranowski A., Hołub-Iwan J., *Zarządzanie finansami projektu europejskiego*, C.H. Beck, Warszawa 2009.
- Ewaluacja wobec wyzwań stojących przed sektorem finansów publicznych*, red. A. Haber, M. Szałaj, PARP, Warszawa 2009.
- Filipiak B., *Zarządzanie finansami jako podstawa nowoczesnej gospodarki finansowej JST*, Zeszyty Naukowe WSB w Poznaniu, Poznań 2010.
- Filipiak B., Dylewski M., *Usługi publiczne [w:] Współczesna ekonomia usług*, red. S. Flejterski, A. Panasiuk, J. Perenc, G. Rosa, PWN, Warszawa 2005.
- Fundusze strukturalne Unii Europejskiej*, red. T. Kierzkowski, C.H. Beck, Warszawa 2005.
- Guziejewska B., *Efektywność finansów samorządu terytorialnego*, „Gospodarka Narodowa” 2008, nr 5–6.
- Hood Ch., *A Public Management for All Season?* „Public Administration” 1991, vol. 69 (1).
- Kolthoff E., Huberts L., van den Heuvel H., *The Ethics of New Public Management: Is Integrity at Stake?* „Public Administration Quarterly” 2007, Winter.
- Kronberger-Sokołowska E., *Absorpcja środków Unii Europejskiej a racjonalizacja wydatków publicznych [w:] Ekonomiczne i prawne problemy racjonalizacji wydat-*

- ków publicznych, red. J. Głuchowski, A. Pomorska, J. Szolno-Koguc, UMCS, Lublin 2005.
- Kurowski L., Ruśkowski E., Sochacka-Krysiak H., *Kontrola finansowa w sektorze publicznym*, PWE, Warszawa 2000.
- Lubińska T., Lozano Platonoff A., Strąk T., *Budżet zadaniowy: racjonalność–przejrzystość–skuteczność*, „*Ekonomista*” 2006, nr 5.
- Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie*, red. A. Zalewski, SGH w Warszawie, Warszawa 2007.
- Osborne D., Gaebler T., *Rzadzić inaczej*, Media Rodzina of Poznań, Poznań 1992.
- Owsiak S., *Programowanie budżetowe warunkiem racjonalizacji wydatków publicznych*, „*Kontrola Państwowa*” 2004, nr 1 specjalny, NIK, Warszawa.
- Owsiak S., *Finanse publiczne*, PWN, Warszawa 2005.
- Patrzalek L., *Finanse samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2010.
- Poniatowicz M., Salachna J.M., Perło D., *Efektywne zarządzanie długiem w jednostce samorządu terytorialnego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2010.
- Samorząd lokalny – dobro publiczne*, red. J. Kler, CeDeWu, Warszawa 2008.
- 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.
- Soós G., *The Indicators of Local Democratic Governance Project*, Tocqueville Research Center, Budapest 2001.
- Stiglitz J., *Ekonomia sektora publicznego*, PWN, Warszawa 2004.
- The New Programming period 2000–2006: Methodological Working Papers: Indicators for Monitoring and Evaluation – An Indicative Methodology*, Working Paper 3, European Commission, 1999.
- Tomkiewicz J., *Jak mierzyć efektywność wydatków publicznych?* „*MBA*” 2003, nr 1.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. nr 157, poz. 1240 z późn. zm.
- Woźniak K., *Problemy pomiaru w naukach organizacji i zarządzania*, „*Przegląd Organizacji*” 2010, nr 5.
- Zarządzanie finansami gmin. Poradnik dla gmin*, Fundusz Współpracy, Brytyjski Fundusz Know-How, Lublin 1994.

## **The Effectiveness of Local Governments' Financial Management – The Consequence of Crisis or a Sheer Necessity?**

Effectiveness is the attribute of a modern state. It is necessary to be able to measure it with the use of appropriate instruments. The consistent implementation of such instruments would meet the expectations related to their functioning, which, in turn, translate into the quality of operations carried out by the state and territorial government entities. The basic thesis of the paper is the following statement: in the current legal and political conditions an assessment of effectiveness is hindered by the nature of the performed tasks – both by the state and local governments – but it is indispensable from the point of view of the correct and effective manner

of managing local government finances. The paper aims to underline the role of measuring the effectiveness of local government finance management and to present the current measurement trends in the context of the effective management of public resources. The author presents the problems of measuring the effectiveness of tasks performed by public sector entities, the reasons for introducing effectiveness measurement methods, the links between the concept of new public management, the need for effectiveness measurement and public expenditure as well as the selected effectiveness measurement trends as a response to the necessity of increasing the effectiveness of financial management at the local government level. The conducted analysis leads to the following conclusions: 1) there is a need for effectiveness measurement from the point of view of the effective allocation of public funds, performance of tasks and financial management as such; 2) effectiveness should be measured despite the difficulties inherent in the measurement process; 3) it is necessary to select appropriate measurement tools, assess the achieved results and identify the reasons for departing from the original plan (both positive and negative ones); 4) the system for measuring the effects and achieved results is likely to evolve as a result of the greater need for more effective activities and gaining more experience in implementing effectiveness measurement procedures; 5) effectiveness measurement is a sheer necessity – not a fashion; this necessity results from changes in the management of public matters not only in government administration but also in territorial government entities.

**Beata Filipiak** – doktor habilitowany, Wyższa Szkoła Bankowa w Poznaniu, Wydział Finansów i Bankowości, Katedra Finansów Publicznych.

*Zainteresowania naukowo-badawcze:* finanse, finanse publiczne, finanse samorządowe.

*e-mail:* beata.filipiak@wsb.poznan.pl