

W części teoretycznej pracy wykorzystano metodę analizy i krytyki piśmiennictwa, co pozwoliło na wskazanie dotychczasowego stanu wiedzy dotyczącego tematu niniejszej pracy (Apanowicz, 2000, s. 106). Jako technikę badań naukowych w części empirycznej wybrano ankietowanie, a jako narzędzie badawcze wykorzystano kwestionariusz ankietowy (Krajewski, 2010, s. 31–33; Apanowicz, 2000, s. 119 i 133–136). Zebrany materiał statystyczny został uporządkowany i zaprezentowany w formie tabelarycznej i graficznej. Do oceny (analizy statystycznej) właściwości zbiorowości statystycznej (jednostek samorządu terytorialnego) wykorzystano metody opisu statystycznego i wnioskowania statystycznego (Pułaska-Turyńska, 2005, s. 20).

W pracy wykorzystano polską i anglojęzyczną literaturę przedmiotu z zakresu finansów publicznych, finansów jednostek samorządu terytorialnego, analizy finansowej, rachunkowości finansowej, zarządczej i budżetowej.

Książka składa się ze wstępu, sześciu rozdziałów i podsumowania. Cztery rozdziały mają charakter teoretyczny, rozdział piąty – empiryczny – przedstawia wyniki przeprowadzonych badań. Natomiast ostatni rozdział zawiera autorską koncepcję pomiaru dokonań w jednostkach samorządu terytorialnego za pomocą mierników niefinansowych. Układ pracy został podporządkowany celowi i przedmiotowi niniejszej rozprawy.

Dwa pierwsze rozdziały przedstawiają obszar badawczy pracy, którym są finanse publiczne i jej podmiot – jednostki samorządu terytorialnego. W rozdziale trzecim omówiono przedmiot pracy, którym są mierniki niefinansowe i ich rola w pomiarze dokonań jednostek samorządu terytorialnego. Pierwszy rozdział przedstawia ewolucję zarządzania finansami w samorządzie terytorialnym. Omówienie tych zmian wymagało określenia miejsca finansów jednostek samorządu terytorialnego w nauce o finansach. Elementem składowym finansów publicznych są finanse samorządu terytorialnego, wobec tego prowadzone badania powinny się charakteryzować interdyscyplinarnością, co oznacza wykorzystanie teorii i doświadczeń różnych dyscyplin naukowych.

W dalszej części rozdziału przedstawiono istotę pojęcia dobra publicznego, ponieważ postrzeganie administracji samorządowej właśnie w ten sposób jest kluczowe dla stworzenia prawidłowych podstaw jej funkcjonowania (Modzelewski, 2008, s. 151). Formowanie kompleksowych systemów dóbr, jak zauważa J. Haunser (2013, s. 90), w tym zwłaszcza usług społecznych i dóbr społecznie pożądanych, nie jest możliwe, jeśli nie następuje poszerzenie kryteriów oceny (ewaluacji) tych systemów.

Pojawienie się takich pojęć jak efektywność i racjonalność w jednostkach samorządu terytorialnego jest nierozdzielnie związane z wprowadzeniem nowego paradygmatu zarządzania w sektorze publicznym – *new public management*. Dlatego w ostatnim punkcie przedstawiono istotę *new public management* – główne założenia, wady i zalety.

W drugim rozdziale punkt pierwszy został poświęcony zdefiniowaniu pojęcia efektywności i racjonalności w jednostkach samorządu terytorialnego. Z tymi pojęciami nierozzerwalnie związany jest pomiar dokonań, którego rewolucja nastąpiła, według A. Neely (1999), w wyniku między innymi zmiany charakteru pracy, wzrostu konkurencji, doskonalenia metod funkcjonowania organizacji czy siły technologii informatycznych. W drugim punkcie rozdziału skoncentrowano się na ocenie wpływu pomiaru dokonań na efektywność i racjonalność funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego. Uwarunkowania pomiaru dokonań i kierunki zwiększania sprawności działania jednostek samorządu terytorialnego zostały omówione w dwóch ostatnich punktach rozdziału.

W trzecim rozdziale odpowiedziano na pierwsze pytanie badawcze – czy dotychczasowe mierniki finansowe stosowane w jednostkach samorządu terytorialnego są wystarczające do oceny jego dokonań. Przedstawiono w nim podejście do pomiaru dokonań w jednostkach samorządu terytorialnego w ujęciu finansowym i niefinansowym. Zdefiniowano pojęcie wskaźników finansowych i niefinansowych oraz przedstawiono ich rodzaje. To najczęściej stosowany w literaturze przedmiotu podział mierników wyników (Michalak, 2008). W dalszej części rozdziału scharakteryzowano metody finansowe i niefinansowe wykorzystywane w pomiarze dokonań przez jednostki samorządu terytorialnego.

W czwartym rozdziale pracy przedstawiono doświadczenia zagranicznych jednostek samorządu terytorialnego, które wykorzystały mierniki niefinansowe do pomiaru dokonań. Omówiono w nim przykłady implementacji przez jednostki samorządu terytorialnego zrównoważonej karty wyników, raportowania zrównoważonego rozwoju czy wykorzystania kluczowych wskaźników efektywności do raportowania efektów funkcjonowania jednostek.

W piątym rozdziale odpowiedziano na drugie pytanie badawcze – czy wykorzystanie mierników niefinansowych pozwoli na ocenę jednostek samorządu terytorialnego we wszystkich obszarach jego działalności. Rozdział ma charakter empiryczny, przedstawia ocenę wyników przeprowadzonych badań w jednostkach samorządu terytorialnego. Podmiotem badań były jednostki samorządu terytorialnego w Polsce funkcjonujące na poziomie gminy, powiatu i województwa. W badaniu przyjęto, że jednostką badania byli skarbnicy lub pracownicy działów finansowych w ramach każdej jednostki samorządu terytorialnego. Badanie przeprowadzono na terenie Rzeczypospolitej Polskiej, kwestionariusz ankietowy został wysłany drogą mailową do wszystkich jednostek samorządu terytorialnego na poziomie gminy, powiatu i województwa. Badanie przeprowadzono od lutego 2018 do marca 2018 roku, za przedmiot badań przyjęto:

- ocenę obecnie stosowanych metod finansowych wykorzystywanych do pomiaru dokonań przez jednostki samorządu terytorialnego,

- diagnozę możliwości i obszaru wykorzystania mierników niefinansowych do oceny pomiaru dokonań w jednostkach samorządu terytorialnego.

W szóstym rozdziale osiągnięto główny cel niniejszej pracy, którym jest opracowanie nowych mierników niefinansowych, utworzenie katalogu z nowo zaproponowanymi i już istniejącymi miernikami służącymi do pomiaru dokonań w jednostkach samorządu terytorialnego.

Zawarto w nim autorską propozycję pomiaru dokonań jednostek samorządu terytorialnego za pomocą mierników niefinansowych.

W pierwszej części rozdziału przedstawiono zastosowaną metodykę¹ do zbudowania klasyfikacji (obszarów) zadań wykonywanych przez gminy, powiaty i województwa. Podstawą do opracowania tego podziału była klasyfikacja celu COFOG² „Klasyfikacja funkcji rządu”, która została dostosowana do specyfiki funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego. Dla gmin i powiatów wyodrębniono dziesięć obszarów tematycznych, w ramach których realizują zadania, a dla województw – dziewięć.

Druga część rozdziału przedstawia katalog wskaźników niefinansowych opracowanych dla jednostek samorządu terytorialnego. Zbudowanie katalogu wskaźników dla gmin, powiatów i samorządów województw wymagało przeprowadzenia szczegółowej analizy realizowanych przez nie zadań.

W ostatnim punkcie rozdziału omówiono warunki wprowadzenia pomiaru dokonań za pomocą mierników niefinansowych w jednostkach samorządu terytorialnego.

W podsumowaniu pracy dokonano syntezy przeprowadzonych badań, sformułowano wnioski końcowe dotyczące wykorzystania mierników niefinansowych w pomiarze dokonań jednostek samorządu terytorialnego.

¹ Metodyka – zbiór zasad, sposób wykonywania określonej pracy (Kopaliński, 1971, s. 482).

² Klasyfikacja COFOG jest współczesnym standardem międzynarodowym w klasyfikacji zadań publicznych (Lubińska, 2009, s. 37).

Przyjęte założenia ustrojowe przesądzają o usytuowaniu samorządu w roli aktywnego bądź pasywnego wykonawcy zadań publicznych, a także o tym, czy samorząd może się stać dobrem publicznym, czy nie. Te dwa odmienne uwarunkowane historycznie i związane z wielkością państw narodowych założenia pozwalają na konkluzję, że tylko pierwsze z nich umożliwia w pełni respektowanie zasady subsydiarności i pełnienie przez samorząd roli dobra publicznego.

To właśnie na szczeblu lokalnym świadomość potrzeb i wiedza o możliwościach ich zaspokojenia tworzy warunki do efektywnego funkcjonowania samorządów i spełnienia oczekiwań co do kształtowania dobra, jakim jest samorząd lokalny. Możliwość „stawiania” się dobrem publicznym jest jednak w przypadku samorządów zależna od ich stabilności finansowej, posiadania własnego majątku i własnej administracji. W drugim przypadku samorząd, a właściwie jego organy przedstawicielskie i wykonawcze, stają się jedynie instytucjami pośredniczącymi między państwem a obywatelem (Zeman-Miszewska, 2013, s. 376 i 377).

Podsumowując, samorząd terytorialny jest i powinien być głównym kreatorem rozwoju lokalnego. Powierzenie jednostkom samorządu terytorialnego zadań własnych, polegających na zaspokajaniu potrzeb mieszkańców danego terenu jako potrzeb zbiorowych, odbywa się za pomocą dóbr i usług dostarczanych przez samorząd. Współcześnie we wszystkich państwach demokratycznych samorząd terytorialny jest integralną częścią władzy. Na podstawie uregulowań ustawowych wypełnia on samodzielnie w określonym zakresie zadania publiczne, które wcześniej były wykonywane przez urzędników administracji publicznej (Dylewski i in., 2007, s. 15).

3. NOWY PARADYGMAT ZARZĄDZANIA W JEDNOSTKACH SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Punktem wyjścia dla przemian, które zaszły w administracji publicznej, było zauważenie, że administracja odbiega od idealistycznych wizji i zasad, na których miała się opierać. Niejednokrotnie administracja publiczna, w tym samorządowa, była postrzegana jako nieelastyczna, inercyjna, zhierarchizowana, nakierowana na zaspokajanie własnych potrzeb, świadcząca usługi dla obywateli w sposób nieadekwatny do potrzeb (Modzelewski, 2008, s. 153).

Na filozofię zarządzania w europejskim sektorze publicznym szczególnie wpływ wywarła szkoła administracyjna z lat dwudziestych XX w., której założycielami i najbardziej znanymi postaciami byli Henri Fayol i Max Weber. W odniesieniu do sektora publicznego wpływ M. Webera był nawet większy. Szkoła administracyjna nazywana była wcześniej biurokratyczną, początkowo słowo

to nie miało pejoratywnego znaczenia. Dopiero później, po dekadach praktyk okazało się, że zasady promowane przez tę szkołę – nie wszystkie, ale zapewne większość – prowadzą do biurokracji we współczesnym negatywnym znaczeniu (Oleksyn, 2013, s. 58).

Bardzo ważna jest identyfikacja wartości i znaczenia oraz tego, czym jest lub może być „zarządzanie publiczne” czy „tradycyjna administracja”. Ogólnościowa debata, chociażby w takich krajach jak Australia, Kanada, Nowa Zelandia czy Stany Zjednoczone, obejmowała teorię i praktykę administracji publicznej. W każdym z tych krajów tradycyjne teorie i praktyki administracji publicznej były atakowane kolejnymi programami reform. Ponadto w każdym z nich wiele mówiono o rewolucjach w administracji i zmianach paradygmatu zarządzania (Gray i Jenkins, 2015, s. 544).

Idea paradygmatu została zapożyczona z pracy T. Kuhna, który definiuje paradygmat, jak sam napisał, w sposób kolisty:

- „paradygmat jest tym, co łączy członków społeczności uczonych, oraz
- odwrotnie – społeczność uczonych składa się z ludzi, którzy podzielają pewien paradygmat” (Kuhn, 2009, s. 298–299).

Słowo paradygmat – zgodnie z definicją *Słownika wyrazów obcych*, pochodzi od greckiego *paradeigma*, co w języku polskim oznacza „wzór” „przykład”. W perspektywie nauk społecznych pojęcie paradygmatu wiąże się z określonym spójnym wewnątrznie zbiorem przekonań filozoficznych dotyczących natury rzeczywistości społecznej i natury badań naukowych (Jemielniak, 2012, s. 59).

W zarządzaniu administracją i sektorem publicznym można wyróżnić trzy następujące po sobie doktryny zarządzania. W latach 1950–1980 dominowało rządzenie hierarchiczne. Natomiast w latach 1980–1995 niezwykle popularność zdobyło podejście rynkowe, znane pod nazwą *new public management*. Natomiast od 1995 r. coraz większe znaczenie przypisuje się kolejnemu podejściu – sieciowemu – nazywanemu najczęściej *new public governance* – nowe rządzenie publiczne (Hensel, 2016, s. 174–175).

Tradycyjny model administracji publicznej był od dawna przedmiotem krytyki, jego funkcjonowanie było kojarzone z biurokracją. To właśnie krytyka biurokratyzacji przyczyniła się do ewolucji administracyjnego modelu zarządzania, który adaptował niektóre nowe osiągnięcia teorii organizacji i zarządzania. Pierwszą z przyczyn zmian był atak na sektor publiczny po dojściu do władzy M. Thatcher w Wielkiej Brytanii i R. Regana w USA. Główny zarzut wobec tradycyjnego modelu administracji publicznej dotyczył jej wielkości, zakresu funkcjonowania sektora publicznego oraz stosowanych w nim metod zarządzania. Kolejne przyczyny ewolucji modelu administracji publicznej, to zmiany: w teorii ekonomii, w sektorze prywatnym, globalizacja, zmiany w technologii (Zalewski, 2006, s. 24–25).

Ta szkoła, reformowania administracji, wywodzi się z paradygmatu neoliberalnego, w szczególności z przemysłu szkoły chicagowskiej ekonomii (Hensel, 2016, s. 176).

Dlatego wyjaśniając proces zmian w administracji publicznej i drogę do współczesnego zarządzania publicznego, należy uwzględnić elementy teorii wynikające z liberalnych koncepcji ekonomicznych oraz zarządzania w warunkach rozproszenia tytułów własności odniesionych do sektora publicznego. Dotyczy to szczególnie teorii wyboru publicznego i teorii agencji (Kowalczyk, L., 2008, s. 6–7).

Nowa ekonomia instytucjonalna oparta jest na kryteriach racjonalności ekonomicznej oraz na założeniach metodologicznego indywidualizmu. Jej elementami są analiza formalnych i nieformalnych instytucji życia gospodarczego i politycznego. Swym zasięgiem obejmuje: teorię kosztów transakcyjnych, teorię praw własności oraz nową ekonomię polityczną, określaną jako teoria wyboru publicznego. Ekonomia instytucjonalna, zwłaszcza nowa ekonomia instytucjonalna, wskazuje na znaczącą rolę przyjmowania reguł wolnorynkowych oraz społecznej odpowiedzialności przez instytucje w koncepcji teorii dóbr publicznych (Polcyn, 2017, s. 22).

Koncepcja nowego zarządzania publicznego (*new public management*) opiera się na pięciu teoretycznych mikroekonomicznych ramach:

- teorii publicznego wyboru,
- teorii agencyjnej,
- teorii kosztów transakcyjnych,
- technicznej teorii racjonalności,
- teorii instytucjonalnej (Heyer, 2011, s. 420).

Natomiast J. O’Flynn (2007, s. 355) w ekonomicznych założeniach do *new public management* zamiast teorii kosztów transakcyjnych wymienia teorię konkurencji.

To właśnie te teorie wywarły największy wpływ na kształtowanie NPM. Teoria publicznego wyboru miała ogromny wpływ na sposób myślenia i rozwój nauk politycznych, porządku publicznego i administracji publicznej. Wiele różnych pojęć, terminów zostało użytych do jej opisania: teoria wyboru publicznego, teoria wyboru społecznego, teoria racjonalnego wyboru, ekonomia polityki i Virginia School. Głównym założeniem teorii była wiara w to, że ludzie są racjonalni i kierują się własnym interesem. W tej teorii dążono również do minimalizacji roli państwa i ograniczenia wpływu polityków i siły rządu. Uważano, że politycy nadużywają swojej władzy, dlatego należy ją zminimalizować poprzez restrukturyzację budżetów (Heyer, 2011, s. 420).

Szkoła chicagowska opiera się na koncepcji *homo oeconomicus*, człowieka maksymalizującego zysk, pozbawionego ideologii. W szkole tej zachowania podmiotów w sferze politycznej też się analizuje w kategoriach mechanizmu

cen i wymiany, zakładając, że uczestnicy rynku są odbiorcami cen, a równowaga kształtuje się natychmiast i jest trwała (Wilkin, 2012, s. 20).

Przedstawicielem tej szkoły jest J. Coleman, który teorię wyboru publicznego uważa za szczególną postać teorii racjonalnego wyboru. Socjologiczna teoria racjonalnego wyboru opiera się na następujących elementach:

- indywidualizmie metodologicznym – zakładamy, że wpływ na wynik w skali makro mają decyzje i wybory pojedynczych członków danej grupy, a w związku z tym wynik zbiorowy wyłania się poprzez maksymalizację użyteczności zachowania wielu osób działających w różnych rolach;
- zasadzie maksymalizacji użyteczności – jednostki, które dążą do osiągnięcia swoich celów, wybierają taką strategię, która będzie najbardziej skuteczna;
- koncepcji optimum społecznego, która zakłada, że stan optymalny to taki stan, w którym jest niemożliwe poprawienie sytuacji jednostki bez jednoczesnego pogorszenia sytuacji drugiej jednostki;
- koncepcji równowagi systemu zakładającej, że nie można poprawić swojej sytuacji ze względu na brak bodźców do zmiany działania;
- możliwości poprawy użyteczności przez zrzeczenie się kontroli;
- koncepcji kapitału społecznego, rozumianego jako zasoby będące wynikiem ukształtowania się nieformalnych organizacji oraz wzajemnych powiązań i relacji pomiędzy nimi;
- założeniu o społecznych źródłach uprawnień dotyczących uprawnień własnościowych związanych ze środkami produkcji do uprawnień politycznych i obywatelskich;
- koncepcji instytucji (Heciak, 2008, s. 7–8).

Trzecią z głównych szkół w teorii wyboru publicznego jest szkoła Rochester, stworzona przez pracowników University of Rochester. Zaslugą tej szkoły jest wzbogacenie teorii wyboru publicznego o elementy konfliktu i sposobu jego rozwiązywania. Przedmiotem jej zainteresowania są też: problematyka głosowania, manipulacja programami wyborczymi, strategie partii, handel głosami, efektywność władzy ustawodawczej i biurokracji (Wilkin, 2012, s. 21).

Reasumując, w teorii wyboru publicznego próbuje się odpowiedzieć między innymi na następujące kwestie: kogo reprezentują władze publiczne lub w czym interesie pełnią swoje funkcje, zwłaszcza alokacyjną i redystrybucyjną, jakimi kryteriami kierują się władze publiczne, dokonując alokacji dóbr publicznych i społecznych. Głównym jej celem jest obiektywizacja kryteriów wyboru przy alokacji dóbr i redystrybucji dochodów, a więc eliminowanie lub ograniczenie arbitralności i woluntaryzmu decyzyjnego władz publicznych (Owsiak, 2017, s. 116).

Druga z teorii zakłada, że życie społeczne i polityczne należy rozumieć jako serię „umów”, w których jedna ze stron wchodzi w wymianę z drugą stroną (Heyer, 2011, s. 420). W ramach tej teorii poszukuje się odpowiedzi na pytania,

dla czego agenci nie wykonują zaleconych przez kierownika zadań, oraz w jaki sposób można kształtować ten rodzaj relacji (Łada i Kozarkiewicz, 2014, s. 47).

Teoria agencji łączy się z oddzieleniem własności od zarządzania przedsiębiorstwem i dotyczy rozbieżności pomiędzy celami właściciela/mocodawcy i menedżera/agenta – potrzeba wyjaśnienia rozbieżności i poszukiwania bodźców dla menedżerów skłaniających do działania w interesie właściciela; asymetria informacji jest łagodzona przez radę nadzorczą.

Natomiast w sektorze publicznym problem jest bardziej złożony i zostaje wyostrowana asymetria informacji w relacji: wyborca-mocodawca; polityk-agent-mocodawca; administrator-agent. Z tych relacji wynikają następujące wnioski: ograniczone możliwości weryfikacji i oceny stanu procesów przez polityka i wyborcę; rozmyty proces decyzyjny. Łagodzenie ostrości problemu agencji wymaga zmniejszenia udziału państwa w gospodarce oraz wprowadzenia do sektora publicznego rozwiązań kontrolowanych, oddziałujących na pracowników całej organizacji (Kowalczyk, L., 2008, s. 6–7).

Źródła kosztów transakcyjnych tkwią w ograniczonej racjonalności podejmującego decyzje i nielojalności partnerów powodujących, że współpraca i rywalizacja podmiotów odbywa się w warunkach niepewności, a jej zmniejszenie stanowi przesłankę do wprowadzenia instytucji. Stosując się do kryterium instytucji, można wyróżnić koszty transakcyjne rynkowe (przetargowe), menedżerskie (zarządzania) i publiczne (racjonujące). Koszty publiczne odnoszą się do transakcji dostarczania dóbr publicznych, w których występuje kolektywny przełożony, a podwładnym jest jednostka (Zbroińska, 2013, s. 167).

Organizacje sektora publicznego, które nie działają w otoczeniu rynkowym, z powodu braku zewnętrznego regulatora, jakim w przypadku przedsiębiorstw prywatnych jest zysk, osiągają zbyt dużą wielkość i są zbyt kosztowne. Z tych właśnie powodów zaleca się w nich dezagregację i redukcję zatrudnienia (Musialik, 2015, s. 141).

Teoria konkurencji zakłada, że konkurencja wpływa na obniżenie kosztów produkcji. Kluczowa dla obniżania kosztów przez przedsiębiorców w tej teorii jest liczba firm. Zastosowanie tej teorii w sektorze publicznym prowadzi do stwierdzenia, że bardziej efektywna jest taka organizacja sektora publicznego, w której jednostki są liczne i małe (Musialik i Musialik, 2013, s. 294–295).

Do głównych doktryn *new public management* można zaliczyć:

1. Nacisk na profesjonalne zarządzanie w sektorze publicznym – kontrola na wszystkich szczeblach jego funkcjonowania.
2. Sprecyzowanie standardów i miar dokonań – poprzez jasne zdefiniowanie celów, do których dążą jednostki sektora finansów publicznych. Wyznaczenie wskaźników sukcesu najlepiej wyrażonych ilościowo, szczególnie dla usług świadczonych przez sektor publiczny.

3. Większy nacisk na kontrolę wyników – alokacja zasobów powinna być połączona z pomiarem dokonań, odejście od biurokracji w sektorze publicznym.
4. Decentralizacja jednostek sektora finansów publicznych – zerwanie z monolitycznymi jednostkami. Przejście w sektorze publicznym do systemu zarządzania charakterystycznego dla podmiotów prywatnych.
5. Konkurencja w sektorze publicznym – zawieranie umów terminowych i wprowadzenie procedur przeprowadzania przetargów publicznych.
6. Nacisk na zarządzanie charakterystyczne dla przedsiębiorstw prywatnych – odejście od zarządzania hierarchicznego. Świadczenie usług na rzecz społeczności lokalnej w sposób etyczny. Większa elastyczność przy zatrudnianiu i nagradzaniu pracowników, wykorzystanie technik stosowanych w przedsiębiorstwach komercyjnych.
7. Nacisk na większą dyscyplinę i kontrolę wykorzystywanych zasobów – redukcja kosztów bezpośrednich, podnoszenie dyscypliny pracy (Hood, 1991, s. 4–5).

Jednak kompleksowa „zmiana paradygmatu” z biurokracji weberowskiej na typowo „kierowniczą” administrację inspirowaną NPM nie nastąpiła. Zamiast tego mamy mieszkankę nowych instrumentów zarządzania i tradycyjnych praktyk prawnych – określaną modelem „neo Weberian”. Taką nazwę modelu wprowadził G. Bouckaert, żeby scharakteryzować obserwowalne przejście z klasycznej (kontynentalna Europa) administracji do hybrydowej organizacji, która łączy „stare zasady biurokracji” z nowymi mechanizmami zarządzania.

Warstowanie jako hybrydyzacja ma znaczenie nie tylko dla stabilności instytucji, ale także dla zmiany. Oznacza to, że „stara warstwa” jest w rzeczywistości warunkiem wstępnym dla nowych szans, pomysłów. Jeśli chodzi o reformy sektora publicznego, badania potwierdziły, że jeśli biurokratyczny rdzeń administracji został wykorzeniony przez reformę NPM, to nowe zarządzanie publiczne nie może odnieść sukcesu bez stabilnej, tradycyjnej neutralnej biurokracji (Polzer, Meyer, Hollerer i Seiwald, 2016, s. 92).

Nie ma wątpliwości, że doktryna NPM wyraźnie odcisnęła swoje piętno w Europie i wpłynęła w znacznym stopniu na krajobraz administracyjny. Kultura organizacji i światopogląd uległy zmianom w samorządzie lokalnym. Mniej lub bardziej wykonalne idee, koncepcje przeniesione z sektora prywatnego do publicznego przetrwają w „pamięci instytucjonalnej” władz lokalnych. Jednak nie nastąpiło pełne przejście na administrację zarządzającą w sektorze publicznym i NPM straciło na swojej początkowej atrakcyjności (Kuhlmann, 2010, s. 1128).

Jednak, jak napisali Ch. Politt i G. Bouckaert, reforma zarządzania publicznego jest zwykle postrzegana jako środek prowadzący do celu, a nie cel sam w sobie. Precyzyjnie można powiedzieć, że jest to środek do wielu celów, do których zaliczamy: oszczędności w wydatkach publicznych, poprawę jakości

usług publicznych, usprawnienie działania administracji (Politt i Bouckaert, 2000, s. 6).

G. Bouckaert podkreśla, że środkiem do realizacji wyżej wymienionych celów jest, po pierwsze, większa presja na poprawę wydajności w sektorze publicznym, po drugie, zwiększenie specjalizacji i poprawa efektywności. Ogólny pogląd, że rząd i sektor publiczny nie zmieniają się same, znajduje odzwierciedlenie w pomysle, że należy zwiększać presję na wzrost efektywności, aby zagwarantować w nich zmianę i poprawę. W rezultacie presja wewnętrzna i zewnętrzna jest instytucjonalizowana w sektorze publicznym. Zwiększenie nacisku wewnętrznego oznacza, że aktywowana jest cała pula instrumentów wewnętrznego zarządzania. Plany strategiczne i biznesowe, oceny pracowników, powiązania organizacyjne i mechanizmy finansowe są tak konstruowane, aby zwiększyć nacisk. Zewnętrzny nacisk przejawia się poprzez mechanizmy rynkowe (Bouckaert, 2009, s. 96).

Według A. Zalewskiego *new public management* jest rynkowo-menedżerskim modelem zarządzania ukształtowanym na podobieństwo modelu zarządzania sektorem prywatnym. Stanowi on transpozycję metod i technik zarządzania tym sektorem do zarządzania organizacjami publicznymi. Jako model będący uogólnieniem określonej teorii zakłada analogię warunków funkcjonowania, a tym samym i zarządzania w tych dwóch sektorach. Jest ona jednak zbyt daleko posunięta, ponieważ sektor publiczny zaspokaja te potrzeby społeczne, w których rynek zawodzi, a ich zaspokojenie musi spełniać nie tylko kryteria efektywności ekonomicznej, ale i sprawiedliwości społecznej (Zalewski, 2006, s. 45).

Jak zauważa E. Wojciechowski, mimo że samorząd terytorialny funkcjonuje na specyficznych zasadach, to widać, że przejmuje i będzie przejmować coraz więcej elementów typowych dla sektora prywatnego. Samorządy terytorialne funkcjonują w coraz bardziej konkurencyjnym otoczeniu i muszą postępować zgodnie z logiką rynkową. Trzeba jednak pamiętać, że mechanizmy ekonomiczne i innowacyjne mają służyć zarządzaniu w interesie wspólnoty samorządowej. Oczywiście nie wszystkie rozwiązania wykorzystywane w podmiotach komercyjnych mogą być przeniesione bez modyfikacji do sektora publicznego (Wojciechowski, 2012, s. 47).

Badania w belgijskiej administracji federalnej potwierdziły ewolucję, która nastąpiła po wdrożeniu zasad NPM. Skonstruowano dwie identyczne, logiczne koncepcje: „usługi publiczne” i „publiczny menedżeryzm”. Koncepcje te odzwierciedlają i reprezentują wartości określające administrację publiczną (Rondeaux, 2006, s. 581).

Jednym z problemów wdrażania praktyk zarządczych charakterystycznych dla podmiotów prywatnych w sektorze publicznym było to, że zamiast dążyć do poprawy jego wydajności i skuteczności, dominowały zachowania izomor-

ficzne. Dążono do upodobnienia podmiotów sektora publicznego do przedsiębiorstw prywatnych. Dlatego pojawiły się głosy, że próby wdrożenia NPM często kończyły się niepowodzeniem z powodu niewystarczającego uwzględniania kontekstu kulturowego sektora publicznego (Brown, Waterhouse i Flynn, 2003, s. 239).

Mimo ograniczeń NPM takie orientacje jak nastawienie organizacji publicznych na osiąganie wyników i wykorzystanie przez nie planowania oraz zarządzania należy uznać za elementy twórcze, mogące zracjonalizować sektor publiczny (Zalewski, 2006, s. 45).

Pomimo dużej różnorodności w podejściu do NPM w krajach, które wdrożyły jego zasady, istnieją pewne wspólne wzorce. Jednak większość krajów nie wprowadziła czystego NPM, dlatego nie ma jednego dominującego modelu (Ehrler, 2012, s. 337).

Współczesną (zapropionowaną około 20 lat temu) propozycją usprawnienia zarządzania w sferze publicznej stało się *governance* – współzarządzanie publiczne, partycypacyjne zarządzanie publiczne lub zarządzanie interaktywne (Marks-Krzyszowska, 2016, s. 46).

Przez pojęcie *new public governance* rozumiemy konfigurację władzy, w której jednostki samorządu terytorialnego są sektorami zmuszonymi współdziałać z innymi aktorami w sieciach i poprzez relacje rynkowe (Hensel, 2016, s. 179).

Nowa samorządność lokalna, znana w świecie anglojęzycznym jako „*new local governance*”, kładzie nacisk zarówno na słowo „*new*”, jak i „*governance*”. Samo słowo *governance* wydaje się nieprzetłumaczalne na język polski bądź trudne do zastąpienia synonimem. Wymaga wobec tego włączenia go do języka polskiego, tak jak to się stało z wieloma innymi pojęciami angielskimi. Samo słowo *governance* uwypukla relacyjny wymiar samorządności, a zwłaszcza fakt, że chodzi zarówno o walor rządzenia, jak i współzarządzania, jako procesów biegnących paralelnie i wzajemnie się warunkujących.

Sztuka *governance* polega na dającym efekty synergii skojarzeniu partykularnych i ogólnych interesów tak, aby działanie na rzecz celów wspólnych umacniało też przesłanki realizacji celów partykularnych i ogólnych interesów grupowych (Barczyk, 2010, s. 159–161).

Istotną cechą współczesnego zarządzania publicznego jest odejście od hierarchicznych struktur tworzonych przez aparat administracyjny, który miał wyłączność w decydowaniu i realizowaniu określonej przez siebie polityki. Zastępuje się je strukturą wielopodmiotową, zdecentralizowaną i rozczłonkowaną (fragmentaryzacja ośrodków decyzyjnych) (Marks-Krzyszowska, 2016, s. 48).

Według T. Zawadzaka ogólnie sygnalizowane zmiany w zarządzaniu sektorem publicznym nie do końca są zweryfikowane i szerzej pozytywnie odczuwane przez społeczeństwo. Może okazać się skuteczne w ograniczaniu niegospodarności i marnotrawstwa w gospodarowaniu środkami publicznymi. Specyfika

administracji publicznej jest oparta na dość płynnych i mało precyzyjnych kryteriach ocen, które są obiektywnymi czynnikami tworzącymi siły oporu przeciwko zmianom (Zawadzak, 2014, s. 24–25).

Należy jednak pamiętać, że zarządzanie finansami jednostki samorządu terytorialnego to złożony proces polegający na podejmowaniu przez jej organy stanowiące i wykonawcze wielu różnych wzajemnie powiązanych działań i decyzji służących maksymalizacji ekonomicznych i społecznych efektów, zgodnie z przyjętymi celami bieżącymi i strategicznymi. Kształtowanie dochodów oraz kierunki alokacji środków wynikają z ilościowych i jakościowych potrzeb zgłaszanych przez społeczności lokalne w ścisłym powiązaniu z bieżącą i prognozowaną sytuacją jednostki samorządu terytorialnego przy zastosowaniu zasad racjonalnego gospodarowania. Tak sformułowana definicja kładzie nacisk na prowadzenie polityki finansowej i gospodarki budżetowej jednostek samorządu terytorialnego ukierunkowanej na zarządzanie, a nie tylko administrowanie (Rudzka-Lorentz i Sierak, 2006, s. 183).

Natomiast rozwój samorządności według B. Filipiak (2011b, s. 26) wymaga nowych instrumentów, gdyż stare się nie sprawdzają, na skutek zmian w otoczeniu. Społeczeństwo jest coraz bardziej świadome swoich praw obywatelskich, płacąc daniny, chce mieć efekty w postaci optymalnej ilości i jakości dostarczanych dóbr i usług.

wowych działalności – rodzajów polityki prowadzonej przez państwo. Dzięki takiemu zagregowanemu układowi wydatków istnieje możliwość uzyskania przejrzystej informacji o całościowym poziomie finansowania poszczególnych rodzajów działalności państwa (Postuła, 2011, s. 209).

Tabela 22. Wykaz funkcji państwa – rok 2018

Kod kz	Nazwa funkcji	Skrót	Charakterystyka
1	Zarządzanie państwem	ZP	Wypełnienie najistotniejszych postanowień Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, określających podstawowe zasady ustroju demokratycznego
2	Bezpieczeństwo wewnętrzne i porządek publiczny	BWiPB	Funkcjonowanie służb państwowych – bezpieczeństwo powszechne i porządek publiczny, a także zapewnienie bezpieczeństwa granicy zewnętrznej Unii Europejskiej i terytorium RP oraz sprawy związane z zapobieganiem i łagodzeniem skutków katastrof naturalnych spowodowanych działalnością człowieka
3	Edukacja, wychowanie i opieka	EWiO	Zadania dotyczące edukacji na wszystkich poziomach, wychowania i opieki umożliwiającej zapewnienie powszechnego dostępu do nauki, podwyższenie jakości wykształcenia i kwalifikacji zawodowych społeczeństwa
4	Zarządzanie finansami państwa i mieniem państwowym	ZFPiMP	Zadania związane z zarządzaniem finansami publicznymi, których realizacja umożliwia efektywne zaspokajanie potrzeb w zakresie finansowania polityki państwa w sposób bezpieczny, stabilny i zrównoważony
6	Polityka gospodarcza kraju	PGK	Zadania, których realizacja zapewnia stabilny i zrównoważony rozwój polskiej gospodarki. Zadania państwa są zorientowane na wsparcie wzrostu konkurencyjności, wydajności i innowacyjności gospodarki
7	Gospodarka przestrzenna, budownictwo i mieszkalnictwo	GPBiM	Realizacja rządowych programów polityki mieszkaniowej umożliwiających wsparcie nowych inwestycji w budownictwie mieszkaniowym oraz inwestycji zapobiegających fizycznej istniejącego zasobu, jak również realizację innych ustawowo określonych zobowiązań w zakresie finansowania mieszkalnictwa
8	Kultura fizyczna	KF	Promocja i upowszechnianie aktywności fizycznej w społeczeństwie, wspieranie sportu wypoczynkowego oraz rozwój infrastruktury sportowej
9	Kultura i dziedzictwo narodowe	KiDN	Działalność kulturalna oraz sprawy rozwoju i opieki nad materialnym oraz niematerialnym dziedzictwem narodowym

Kod kz	Nazwa funkcji	Skrót	Charakterystyka
10	Nauka polska	NP	Polityka naukowa, naukowo-techniczna oraz innowacyjna państwa
11	Bezpieczeństwo zewnętrzne i nienaruszalność granic	BZiNG	Zapewnienie niepodległości i nienaruszalności terytorialnej RP. Sprawy dotyczące obronności oraz funkcjonowania i rozwoju Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, w tym udziału w przedsięwzięciach wojskowych wynikających z umów międzynarodowych
12	Środowisko	Ś	Sprawy ochrony środowiska oraz ochrony wód. W tej funkcji ujęto działania dotyczące systemu gospodarowania odpadami, wycofania z produkcji i użytkowania substancji oraz materiałów niebezpiecznych, oczyszczalni i systemów kanalizacyjnych. Realizowane są działania mające na celu ochronę środowiska poprzez utrzymanie bądź poprawę siedlisk przyrodniczych oraz gatunków fauny i flory
13	Zabezpieczenie społeczne i wspieranie rodziny	ZSiWR	Obsługa ubezpieczonych i świadczeniobiorców oraz ich rodzin w ramach systemu zaopatrzenia i ubezpieczenia społecznego
14	Rynek pracy	RP	Wspieranie zatrudnienia i przeciwdziałanie bezrobociu
15	Polityka zagraniczna	PZ	Relacje Rzeczypospolitej Polskiej z innymi państwami oraz organizacjami międzynarodowymi, a także kształtowanie i koordynacja polityki Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej
16	Sprawy obywatelskie	SO	Organizacja urzędów administracji publicznej oraz procedur administracyjnych, obsługa administracyjną obywateli
17	Kształtowanie rozwoju regionalnego kraju	KRRK	Opracowywanie dokumentów strategicznych dotyczących polityki rozwoju kraju
18	Sprawiedliwość	S	Zadania związane z zagwarantowaniem obywatelom konstytucyjnego prawa do sądu, to jest do rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd w ramach systemu sądownictwa powszechnego, administracyjnego oraz wojskowego
19	Transport i infrastruktura transportowa	TiIT	W szczególności modernizacja, budowa, przebudowa oraz utrzymanie i ochrona infrastruktury transportowej, na którą składa się sieć komunikacji lądowej, transport, lotniczy, transport morski i żegluga śródlądowa

Kod kz	Nazwa funkcji	Skrót	Charakterystyka
20	Zdrowie	Z	Umożliwia realizację polityki zdrowotnej państwa w zakresie finansowanym ze środków budżetowych
21	Polityka rolna i rybacka	PRiR	Zadania związane z rolnictwem, regulacją i stabilizacją rynków rolnych i żywnościowych, rozwojem obszarów wiejskich oraz rybołówstwem
22	Koordinacja działalności oraz obsługa administracyjna i techniczna	KDo OAiT	Funkcja ma charakter uzupełniający i może być wykorzystywana przez dysponentów w szczególnie uzasadnionych przypadkach do klasyfikowania wydatków związanych z koordynacją działalności oraz obsługą administracyjną i techniczną w tym zakresie

Źródło: Na podstawie: *(Planowanie, 2017, s. 7–139)*.

W związku z likwidacją Ministerstwa Skarbu Państwa oraz przeniesieniem zadań do innych dysponentów w klasyfikacji zadaniowego układu wydatków zlikwidowano dotychczasową funkcję 5 „Ochrona praw i interesów Skarbu Państwa” i jednocześnie poszerzono zakres przedmiotowy funkcji 4, nadając jej w związku z tym nową nazwę: „Zarządzanie finansami państwa i mieniem państwowym”.

Poprawnie przygotowany wykaz zadań i podzadań wykonywanych przez dysponentów środków publicznych stanowi punkt wyjścia do realizacji zasad skuteczności i efektywności. Zasady te są szczególnie ważne ze względu na specyfikę sektora publicznego związaną z brakiem rynkowych instrumentów, które wpływałyby motywująco na relacje pomiędzy pracodawcą i zatrudnionym, brakiem konkurencji pomiędzy dostawcami usług oraz brakiem silnych grup nacisku wymuszających efektywność, a reprezentowanych przez akcjonariuszy, kredytodawców.

Dlatego tak istotne jest opracowanie mierników, które powinny służyć ocenie realizacji zadania i podzadania pod względem: istotności tego zadania, skuteczności; efektywności; użyteczności i trwałości. Dla budżetu zadaniowego ważne są mierniki, które decydują o sprawności, to znaczy odnoszą się do skuteczności i efektywności (Lubińska, 2007, s. 38–39).

W stosowanej właściwie na całym świecie metodologii budżetu zadaniowego wyróżnia się trzy rodzaje mierników: mierniki produktu (np. liczba przeszkolonych bezrobotnych), mierniki rezultatu (np. liczba bezrobotnych, którzy znaleźli pracę po szkoleniu) i mierniki oddziaływania (takie jak stopa bezrobocia).

W polskim budżecie zadaniowym dominują mierniki produktu, których wartości są stosunkowo łatwe do ustalenia, jednak umożliwiają uzyskanie jedynie

w ograniczonym zakresie informacji o rzeczywistych efektach wydatkowania pieniędzy publicznych dla społeczeństwa (Zawadzka-Pąk, 2013, s. 78). Mierniki mogą przybierać różne formy w zależności od ich ukierunkowania – tabela 23.

Tabela 23. Rodzaje mierników

Nazwa miernika	Charakterystyka
Mierniki rezultatu	mierzają efekt podjętej aktywności, np.: liczbę zdarzeń drogowych ze skutkiem śmiertelnym, odsetek społeczeństwa deklarujący systematyczną aktywność fizyczną, liczbę obiektów podlegających odrestaurowaniu w stosunku do zgłoszonych potrzeb
Mierniki produktu	pokazują ilościowe wykonanie danego zadania (liczbę zakupionych maszyn, liczbę kilometrów wybudowanych dróg), w odniesieniu do jst są to np.: <ul style="list-style-type: none"> • liczba przyznawanych premii termomodernizacyjnych • liczba dofinansowanych wydarzeń kulturalnych
Mierniki oddziaływania	odnoszą się do skutków realizacji danego zadania, przy czym realizowane zadanie nie przekłada się bezpośrednio na rezultat, oddziałują na nie bowiem inne czynniki, niekoniecznie zależne od podjętej aktywności. Skutki te wykraczają poza natychmiastowe efekty dla bezpośrednich beneficjentów (np. wpływ projektu na sytuację społeczno-gospodarczą w pewnym okresie od zakończenia jego realizacji), np. wskaźnik przepięczności w regionie

Źródło: Na podstawie: (Heciak, 2012, s. 83–84).

W literaturze poświęconej finansom publicznym i zarządzaniu zadaniami publicznymi często wskazuje się, że cele jednostki powinny spełniać kryteria znane pod nazwą SMART. Wyraz ten jest angielskim skrótem utworzonym od pięciu przymiotników (Malinowska-Misiąg, Misiąg, Misiąg i Tomalak, 2015, s. 113):

- *simple* (prosty lub specific (przypisany dookreślonej dziedziny),
- *measurable* (mierzalny),
- *achievable* (osiągalny) lub *assignable* (dający się przypisać do konkretnej osoby lub jednostki),
- *relevant* (istotny) lub *realistic* (możliwy do osiągnięcia),
- *time bound* (określony w czasie).

Warto zaznaczyć, że wiele ze wskaźników opracowanych dla budżetu zadaniowego na poziomie centralnym to wskaźniki niefinansowe. Wykaz przykładowych wskaźników niefinansowych przygotowanych dla budżetu państwa dla trzech funkcji przedstawia tabela 24.

W odniesieniu do reformy budżetowania w Polsce na poziomie centralnym (co można również odnieść do poziomu lokalnego) „wykonywanie zadań publicznych powinno przynosić konkretne i celowe, a także wymierne pod względem jakościowym i ilościowym rezultaty, które będą optymalne do

Tabela 24. Wykaz mierników niefinansowych – planowanie w układzie zadaniowym – budżet państwa dla trzech funkcji państwa

Nazwa funkcji	Zadanie	Wskaźnik niefinansowy
ZP	organizacja i prowadzenie wyborów nadzór nad systemem zamówień publicznych	czas ustalenia wyników głosowania w 95% komisji obwodowych (w godzinach) odsetek wszczętych kontroli fakultatywnych, postępowań wyjaśniających oraz udzielonych odpowiedzi w stosunku do liczby wniosków(w %)
	ocena działalności organów administracji publicznej, Narodowego Banku Polskiego oraz jednostek organizacyjnych wydatkujących środki publiczne z punktu widzenia ustawowych kryteriów NIK	procent wydatków publicznych poddanych badaniu w danym roku w ramach kontroli wykonania budżetu państwa (w %)
	ochrona wolności słowa, prawa do informacji oraz interesu publicznego w radiofonii i telewizji	odsetek wniosków pokontrolnych przyjętych do realizacji przez adresatów wystąpień pokontrolnych (w %)
		liczba rozpatrzonych spraw związanych ze sposobem prowadzenia debaty publicznej i swobody wypowiedzi w mediach (w tym: skarg i wniosków, oświadczeń i stanowisk KRRiT oraz innych aktywności podejmowanych na rzecz wspierania swobody wypowiedzi i debaty publicznej w mediach (v) w odniesieniu do liczby spraw o tym charakterze przekazanych do KRRiT oraz zaplanowanych w KRRiT do realizacji (z) (w %)
		relacja zadań wykonanych (p) w porównaniu do zaplanowanych (r) w strategii regulacyjnej w danym roku oraz w planie pracy KRRiT i Biura KRRiT (w %)
		procentowy udział sumy zadań wykonanych (x) do sumy zadań zaprojektowanych (y) w strategii regulacyjnej w danym roku oraz w planie pracy KRRiT i Biura KRRiT dotyczących nadzoru regulacyjnego i finansowania mediów publicznych (w %)
		liczba zrealizowanych wniosków o udostępnienie dokumentów (w szt.)
		liczba zrealizowanych przedsięwzięć (w szt.)
		liczba podmiotów objętych weryfikacją gospodarki finansowej w wyniku postępowania kontrolnego (w szt.)
	statystyka publiczna	wskaźnik realizacji krajowych zobowiązań Prezesa GUS dotyczących publikowania „Komunikatów i obwieszczeń Prezesa GUS” oraz międzynarodowych transmisji danych do Eurostatu, wynikających z przepisów ustawowych i aktów prawnych UE (w %) wskaźnik realizacji zobowiązań Prezesa GUS dotyczących krajowych rejestrów urzędowych w zakresie ich kompletności (w %)

	ochrona porządku publicznego oraz zwalczanie przestępczości	średniookresowy wskaźnik zagrożenia (średnia – w danym okresie – liczba przestępstw na 100 tys. ludności)
	strzeżenie praworządności i czuwanie nad ściąganiem przestępstw przez prokuraturę	wskaźnik pozostałości spraw karnych (w %)
BWiPP	system ochrony przeciwiwpożarowej i ratownictwa oraz ochrona ludności	odsetek interwencji ratowniczych, w których jednostka Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego dotarła na miejsce zdarzenia w czasie krótszym niż 15 minut (w %)
	zarządzanie kryzysowe oraz przeciwdziałanie i usuwanie skutków klęsk żywiołowych	liczba zrealizowanych przez podmioty publiczne zadań związanych z usuwaniem skutków klęsk żywiołowych oraz liczba podmiotów prywatnych poszkodowanych w wyniku działania żywiołu, którym udzielono pomocy z budżetu państwa (w szt.)
		liczba zrealizowanych przez podmioty publiczne w ramach programów zadań związanych z zapobieganiem wystąpienia skutków klęsk żywiołowych (w szt.)
		stopień wdrożenia systemu zarządzania kryzysowego do działań administracji rządowej (w %)
	bezpieczeństwo granicy zewnętrznej UE i terytorium RP	wskaźnik sprawności funkcjonowania systemu zintegrowanego zarządzania granicą i migracjami (w %)
EWiO	oświata i wychowanie	odsetek dzieci w wieku 3–5 lat objętych wychowaniem przedszkolnym (w %)
		liczba uczniów, którzy ukończyli szkołę ponadgimnazjalną w relacji do wszystkich uczniów, którzy ją rozpoczęli (w %)
		odsetek szkół, w których uczniom został zapewniony dostęp do bezpłatnych podręczników lub materiałów edukacyjnych oraz materiałów ćwiczeniowych przeznaczonych do obowiązkowych zajęć edukacyjnych z zakresu kształcenia ogólnego (w %)
	szkolnictwo wyższe	udział osób z wyższym wykształceniem w liczbie osób w społeczeństwie polskim w grupie wiekowej 30–34 lata (w %)
		odsetek studentów – cudzoziemców studiujących na polskich uczelniach (w %)

Źródło: Na podstawie: *Planowanie*, 2017, s. 7–139).

wydatkowanych przez budżet państwa (czy jednostki samorządu terytorialnego) środków”. Analiza struktury budżetu zadaniowego ma docelowo wykazywać te wydatki, które nie spełniają wymogów celowości i efektywności – nie służą osiągnięciu założonych celów i wykonywaniu konkretnych zadań i podzadań (Postuła i Perczyński, 2010, s. 185).

Według M. Dylewskiego (2010, s. 54) wejście na poziom zaawansowanych metod planowania i budżetowania z punktu widzenia zarządzających wiąże się z określonymi konsekwencjami. Stosując budżet zadaniowy, decydujemy się na system zamknięty, w którym zmiany każdego programu, projektu lub zadania powodują określone komplikacje. Realizacja pełnych programów i zadań powoduje, że dopóki nie zakończy się jednych zadań, nie można rozpoczynać kolejnych, jeśli nie stosujemy zasady zachowania równowagi finansowej i nieprzerzucania odpowiedzialności za wykonywanie zadań obecnych na przyszłe pokolenia. Kolejnym problemem jest brak odpowiednio przygotowanej kadry pracowniczej do udziału w zupełnie nowym sposobie zarządzania, którego fundamentem jest odpowiedzialność oraz wiedza rozumiana jako ciągły proces doskonalenia własnych umiejętności.

Jedną z podstawowych zalet budżetu zadaniowego jest możliwość opisywania i ustalania standardów poziomu wykonania zadań publicznych – jednocześnie może być mierzonych wiele tych aspektów działalności jednostek, które wcześniej nie było objęte tak szczegółowym sposobem pomiaru lub nawet w ogóle nie były mierzone. Tak przedstawiony sposób prezentacji wydatków budżetowych pozwala unaocznic jednostkom sektora finansów publicznych realny wymiar osiągniętych efektów realizowanych zadań (Kaczurak-Kozak 2013, s. 200).

Wskaźniki finansowe do oceny pomiaru dokonań w jednostkach samorządu terytorialnego wykorzystuje *analiza finansowa*.

Metodyka³ przeprowadzania analizy finansowej w jednostkach samorządu terytorialnego jest typowa, to jest podobna do wykonywanych dla innych jednostek. Należy jednak ponownie podkreślić, że misją jednostek samorządu terytorialnego jest zaspokajanie potrzeb lokalnych społeczności, obecnych i przyszłych pokoleń, a nie realizacja zysku (Zysnarska, 2016, s. 405).

Podstawowym źródłem informacji o dokonaniach organizacji, w tym jednostki samorządu terytorialnego, w roku sprawozdawczym i o zmianach, jakie zaszły w jej sytuacji majątkowej i finansowej w ciągu roku, jest sprawozdanie finansowe jednostki. Informacje zawarte w sprawozdaniu są przydatne szerokiemu gronu użytkowników przy podejmowaniu decyzji ekonomicznych, a także do oceny pełnienia funkcji powierniczej nad efektywnością wykorzystania majątku przez menedżerów przedsiębiorstwa (jednostki) (Nowak, 1997, s. 112).

³ Metodyka – zbiór zasad, sposób wykonywania określonej pracy (Kopaliński, 1971, s. 482).

Dzięki sprawozdawczości możliwe są do zaobserwowania różnice występujące między prowadzeniem gospodarki finansowej jednostek samorządowych oraz podmiotów prowadzących działalność gospodarczą na ich terenie. Użytkownicy informacji finansowej o sektorze samorządowym potrzebują jej do oceny efektywności gospodarowania zasobami publicznymi oraz podejmowania decyzji o charakterze ekonomicznym, społecznym i politycznym (Dylewski, Filipiak i Gorzałczyńska-Koczkodaj, 2010, s. 68).

Jednostki samorządu terytorialnego przygotowują równolegle dwa rodzaje sprawozdań – sprawozdania finansowe i budżetowe. Sprawozdawczość budżetowa jest głównym i najważniejszym źródłem informacji o przebiegu wykonania budżetu i jego zgodności z obowiązującym prawem, a tym samym głównym narzędziem zarządzania finansami państwa i jednostek samorządu terytorialnego. Jest również podstawą sporządzania rocznego sprawozdania z wykonania budżetu, będącego zasadniczym dokumentem legitymizacji działalności organów odpowiedzialnych za wykonanie budżetu. Obejmuje usystematyzowany zestaw cyklicznie sporządzanych raportów ujednoczonych pod względem formalnym i merytorycznym w przekrojach wynikających z planowania oraz konieczności sprawowania operatywnej kontroli budżetu (Bakalarska, 2007, s. 10).

Dalej sprawozdawczość budżetowa spełnia zarówno rolę informacyjną, jak i kontrolną. Stawianym przed nią zadaniem jest dostarczenie danych liczbowych do analizy finansowej i planowania gospodarczego. Informacje zawarte w raportach budżetowych stanowią istotne źródło wiarygodnych danych umożliwiających przeprowadzanie porównań w zakresie poziomu dochodów i wydatków (Zysnarska, 2016, s. 356).

Sprawozdania finansowe wieńczą proces informacyjny rachunkowości, główny ich trzon zawiera informacje użyteczne dla szerokiego grona użytkowników zewnętrznych, którzy nie mają możliwości żądania wewnętrznych raportów (Hellich, 2011, s. 221)

Podstawą do przeprowadzenia analizy finansowej w jednostkach samorządu terytorialnego są wskaźniki finansowe. Definicję wskaźnika finansowego można wyprowadzić z ogólnie przyjętych definicji wskaźników służących do prowadzenia analiz, może on być zbudowany przez analityka lub podejmującego decyzję. Wskaźniki można wobec tego podzielić na typowe – opisujące określone, charakterystyczne sfery rzeczywistości samorządowej, których przeanalizowanie daje podstawowy obraz danej jednostki – wykorzystanie tych wskaźników pozwala na dokonywanie porównań, oraz na wskaźniki szczegółowe, służące pogłębieniu wiedzy w danym, specyficznym zakresie. W jednostkach samorządu terytorialnego ta metoda wykorzystywana jest w następujących obszarach:

- samodzielności finansowej,
- płynności finansowej jednostki samorządu terytorialnego,
- zadłużenia jednostki samorządu terytorialnego,

- atrakacyjności jednostki samorządu terytorialnego (Dylewski, Filipiak, Gorzałczyńska-Koczkodaj, 2004, s. 59–60).

Głównym celem analizy płynności finansowej jednostki samorządu terytorialnego jest regulowanie wymagalnych zobowiązań i pokrywanie nieoczekiwanych, nagłych wydatków (Łukomska-Szarek, 2011, s. 128).

Jeżeli nie można wykorzystać metod statystycznych (bilansowych), płynność finansową jednostki samorządu terytorialnego można określić w ujęciu rocznym oraz natychmiastowym, na dany moment czasowy realizacji budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Zdolność jednostki samorządu terytorialnego do pokrycia swoich zobowiązań z tytułu realizowanych wydatków i rozchodów w układzie planowanym należy ustalić, wykorzystując następujące wskaźniki:

- wskaźnik płynności finansowej jednostki samorządu terytorialnego w układzie planowanym,
- wskaźnik płynności natychmiastowej pierwszego stopnia,
- wskaźnik płynności natychmiastowej drugiego stopnia,
- wskaźnik płynności natychmiastowej trzeciego stopnia,
- wskaźnik płynności natychmiastowej czwartego stopnia (Dylewski i in., 2004, s. 118–120).

Druga grupa wskaźników dotyczy oceny samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego, która wynika z możliwości podzielenia się przez państwo niektórymi atrybutami władzy finansowej z innymi podmiotami publicznymi, odrębnymi prawnie i organizacyjnie od państwa, w tym właśnie z jednostkami samorządu terytorialnego. Należy podkreślić, że samodzielność finansowa samorządu terytorialnego nie jest kategorią stałą, niezmienną. Wraz z rozwojem instytucji samorządowych uzyskuje ona różny zakres, zmieniają się także gwarancje prawne, które służą jej zabezpieczeniu. Można wobec tego stwierdzić, że samodzielność finansowa samorządu terytorialnego jest uzależniona od zakresu decentralizacji finansów publicznych (Kornberger-Sokołowska, 2001, s. 101–102).

Natomiast samodzielność w kreowaniu dochodów samorządu terytorialnego jest związana z czynnikami prawnymi, ekonomicznymi, cechami osobowościowymi władz lokalnych, a także czynnikami finansowymi. Pojęcie samodzielności nie oznacza konieczności tworzenia własnych dochodów, ale swobodę dysponowania nimi nawet wówczas, gdy pochodzą z budżetu państwa (Piotrowska-Marczak, 1991, s. 64–65).

Analizy samodzielności finansowej z punktu widzenia możliwości nieograniczonej swobody dysponowania zasobami budżetu (dochodami) można dokonać, korzystając z ogólnego wskaźnika samodzielności finansowej. Wskaźnik ten jest relacją dochodów własnych z uwzględnieniem udziałów w podatkach stanowiących dochody budżetu państwa i subwencji ogólnej do dochodów budżetu ogółem (Dylewski i in., 2010, s. 95).

Według M. Łyszkiewicz (2013, s. 19) samodzielność finansowa stanowi odrębną instytucję i jednocześnie zasadę finansów lokalnych. Zakres samodzielności finansowej został określony w formie gwarancji konstytucyjnych, bowiem Konstytucja RP zapewnia wszystkim jednostkom samorządu terytorialnego udział w dochodach publicznych proporcjonalnie do przypadających im zadań. Wprowadza zasadę, że zmiany w zakresie zadań i kompetencji jednostki następują wraz z odpowiednimi zmianami w podziale dochodów publicznych. W odniesieniu do gospodarki finansowej samodzielność nie oznacza zatem pełnej dowolności w pobieraniu dochodów i dysponowaniu nimi.

Natomiast samodzielność wydatkowa jest związana ze swobodą rozdysponowania dochodów, czyli z faktycznym dokonywaniem wydatków na cele związane z wykonywaniem budżetu przez samorząd. Z samodzielnością wydatkową wiąże się samodzielność decyzyjna jednostki samorządu terytorialnego. Swoboda w wydatkowaniu publicznych zasobów pieniądza w celu realizacji zadań niebędących zadaniami obligatoryjnymi (sztywnymi) jest istotą samodzielności decyzyjnej (Dylewski i in., 2010, s. 94).

Analizę samodzielności finansowej jednostki samorządu terytorialnego możemy przeprowadzić, korzystając z następujących wskaźników:

- wskaźnik samodzielności finansowej dochodowej,
- wskaźnik samodzielności finansowej wydatkowej pierwszego stopnia,
- wskaźnik samodzielności finansowej wydatkowej drugiego stopnia.

Wskaźniki te, jak zauważa M. Dylewski, pełnią ważną funkcję poznawczą, szczególnie dla społeczności lokalnej i członków organów zarządzających jednostką samorządu terytorialnego. Określenie rzeczywistych możliwości stania i kreowania dochodów oraz swobody ich wydatkowania pozwala na określenie rzeczywistego zakresu decyzji, jakie mogą podejmować organy jednostki samorządu terytorialnego w ujęciu dochodowym, jak również wydatkowym (Dylewski i in., 2004, s. 133–135).

Rozwój lokalny jest procesem zależnym od stopnia uświadomienia sobie przez społeczność lokalną swojej sytuacji w różnych jej aspektach, a także możliwości w zakresie formułowania i rozwiązywania lokalnych problemów. Jest zatem wyrazem poszukiwania niezależności i autonomii, wyraża wolę społeczności lokalnej decydowania o własnym losie. Istotną cechą rozwoju lokalnego jest elastyczność, przejawiająca się w zdolności adaptacji podmiotów lokalnych do zmieniających się – zarówno egzogenicznych, jak i endogenicznych – warunków rozwoju (Broń, 1998, s. 12–13).

Do oceny zdolności rozwoju jednostki samorządu terytorialnego wykorzystuje się następujące wskaźniki:

- wskaźnik operacyjny zdolności do rozwoju jednostki samorządu terytorialnego,
- wskaźnik całkowitej zdolności do rozwoju jednostki samorządu terytorialnego.

Wskazują one faktyczne możliwości finansowania rozwoju danej jednostki samorządu terytorialnego związanego z możliwością uzyskania nadwyżki wolnych środków finansowych (Dylewski i in., 2010, s. 116–117).

Atrakcyjność jest powiązana z możliwością i zdolnością rozwoju danej jednostki samorządu terytorialnego. Analiza atrakcyjności pozwala na ocenę jednostki pod względem przyciągania inwestorów, mieszkańców (osadników) i odwrotnie – zapobiegania odpływowi tych podmiotów i mieszkańców (Dylewski i in., 2004, s. 135).

Niezależnie od rozpatrywanego szczebla atrakcyjność danej jednostki samorządu terytorialnego wiąże się przede wszystkim z możliwością i zdolnością do kreowania rozwoju. Warunkiem posiadania odpowiedniej infrastruktury przez daną jednostkę samorządu terytorialnego są środki finansowe, które pozwolą na jej zapewnienie. Dlatego kreowanie rozwoju i podnoszenie atrakcyjności wymaga od władz lokalnych i regionalnych systematycznego ponoszenia nakładów finansowych (Dylewski i in., 2010, s. 116).

Pomiar i ocena atrakcyjności mogą być przeprowadzone za pomocą miar jakościowych i ilościowych. Oceny jakości życia dokonują sami mieszkańcy oraz potencjalni osadnicy i inwestorzy (Zysnarska, 2016, s. 421). Do jej przeprowadzenia można wykorzystać następujące wskaźniki:

- wskaźnik wielkości inwestycji na jednego mieszkańca w jednostce samorządu terytorialnego,
- wskaźnik wielkości dochodów budżetowych na jednego mieszkańca jednostki samorządu terytorialnego,
- wskaźnik wielkości wydatków ogółem na jednego mieszkańca.

Wyniki otrzymane z przeprowadzonej analizy dochodów wydatków przypadających na jednego mieszkańca należy interpretować, wykorzystując i metody analizy porównawczej. Badana jednostka powinna porównać swoje wyniki do skrajnych jednostek samorządu terytorialnego – tych najlepszych i najgorszych, co pozwala na prawidłową ocenę atrakcyjności (Filipiak, Dylewski, Gorzałczyńska-Koczkodaj, 2011, s. 109). Porównanie z innymi jednostkami o podobnej liczbie mieszkańców i podobnej powierzchni pozwala ocenić, jak sytuacja badanej jednostki samorządu terytorialnego kształtuje się na tle gmin, powiatów czy województw w innych regionach Polski.

Analiza poziomu zadłużenia polega na zindywidualizowanym podejściu w zakresie wyliczenia jego poziomu dla każdej jednostki samorządu terytorialnego (Dylewski i in., 2010, s. 108).

Od 2014 roku obowiązują nowe, w zasadzie indywidualne limity zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego. Wprowadzenie rozwiązania opartego na zindywidualizowanym podejściu do obliczania dopuszczalnego poziomu zadłużenia samorządów służyło dwóm celom. Po pierwsze, zadaniem nowej konstrukcji limitu zadłużenia było zniesienie ograniczenia wiążącego jednostki

samorządu terytorialnego, dla których zaciąganie nawet dość znacznych zobowiązań finansowych mogłoby być instrumentem bezpiecznej polityki rozwojowej. Po drugie, ważne jest zdyscyplinowanie tych jednostek, którym wysokie obciążenie dochodów spłatami zobowiązań nakazuje dużą ostrożność przy zaciąganiu nowych kredytów i pożyczek czy też emisji papierów wartościowych (Korolewska i Marchewka-Bartkowiak, 2011, s. 2).

Nowe rozwiązania kładą nacisk na możliwości spłaty zadłużenia, a nie na jego rozmiary. Ustawodawca założył, że liczy się tylko potencjał do ponoszenia spłat zadłużenia w kolejnych latach budżetowych. Jest on wyznaczany przez wielkość nadwyżki operacyjnej, jaką wypracowała dana jednostka samorządu terytorialnego. Nie bierze się pod uwagę projekcji przyszłych nadwyżek, relacja ta jest szacowana w wieloletniej prognozie finansowej jednostki samorządu terytorialnego (Filipiak i in., 2011, s. 90).

Według A. Staszela (2016, s. 79) narzędzia analizy finansowej nie tylko pomagają w efektywnym zarządzaniu jednostką, wskazując słabe punkty związane na przykład z uzależnieniem od dochodów państwa czy małą elastycznością w zakresie wydatków, lecz również pomagają w ocenie działań prowadzonych przez te jednostki. Analiza płynności i zadłużenia dostarcza informacji niezbędnych do dokonania wyboru instrumentów dłużnych służących sfinansowaniu zadań bieżących i inwestycyjnych. Natomiast miary samodzielności finansowej mają dużą wartość poznawczą głównie dla społeczności lokalnej i członków organów zarządzających.

Ministerstwo Finansów opracowało zestaw wskaźników, dzięki któremu poszczególne jednostki samorządu terytorialnego, w ramach określonych typów i kategorii, będą mogły porównać swoją sytuację finansową z sytuacją innych jednostek. W tabeli 25 przedstawiono wykaz wskaźników przygotowany przez Ministerstwo Finansów (*Wskaźniki*, 2018).

Tabela 25. Wykaz wskaźników finansowych opracowanych przez Ministerstwo Finansów do oceny jednostek samorządu terytorialnego

Nazwa grupy	Nazwa wskaźnika
Wskaźniki budżetowe	udział dochodów bieżących w dochodach ogółem
	udział dochodów własnych w dochodach ogółem
	udział nadwyżki operacyjnej w dochodach ogółem
	udział wydatków majątkowych w wydatkach ogółem
	obciążenie wydatków bieżących wydatkami na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń
	udział nadwyżki operacyjnej i dochodów ze sprzedaży majątku w dochodach ogółem
	wskaźnik samofinansowania

Nazwa grupy	Nazwa wskaźnika
Wskaźniki na mieszkańca	transfery bieżące na mieszkańca
	nadwyżka operacyjna na mieszkańca
	zobowiązania ogółem na mieszkańca
Wskaźniki dla zobowiązań według tytułów dłużnych	udział zobowiązań ogółem w dochodach ogółem
	obciążenie dochodów ogółem obsługą zadłużenia
	obciążenie dochodów własnych obsługą zadłużenia
	udział zobowiązań wymagalnych w zobowiązaniach ogółem

Źródło: Na podstawie: (*Wskaźniki*, 2018).

Do wyliczenia wskaźników Ministerstwo Finansów wykorzystało dane pochodzące ze sprawozdań z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego, takich jak:

- Rb – 27S – sprawozdanie z wykonania planu dochodów budżetowych,
- Rb – 28S – sprawozdanie z wykonania planu wydatków budżetowych,
- Rb – NDS – sprawozdanie o nadwyżce/deficycie,
- Rb – Z – sprawozdanie o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz gwarancji i poręczeń (*Wskaźniki*, 2018).

Na dokonania organizacji istotny wpływ ma ryzyko, jednak sposób jego pojmowania wciąż daleki jest od jednoznaczności. Ryzyko bywa utożsamiane z niepewnością, częściej jednak upatruje się w nim obiektywną właściwość natury. Niepewność wiąże się z aspektem subiektywnym – czyli niezupełną wiedzą. Mówienie o ryzyku będzie więc – choćby milcząco – zakładać obiektywność i pełną wiedzę o możliwych stanach natury i prawdopodobieństwie ich wystąpienia (Jaruga i in., 2001, s. 594).

Z perspektywy organizacji, jak zauważa W. A. Nowak, chodzi również o pozytywną interpretację ryzyka. Należy je starannie identyfikować, świadomie budować architekturę wewnętrzną wzmacniającą jego aspekt pozytywny, a osłabiającą aspekt negatywny – i wykorzystywać dla wzmożenia kreacji wartości (Jaruga i in., 2001, s. 595).

Rosnący zakres zadań jednostek samorządu terytorialnego i ograniczone środki finansowe, jakimi dysponują samorządy, powodują konieczność korzystania z zewnętrznych źródeł finansowania, które umożliwiają realizację zwłaszcza zadań inwestycyjnych. Bezpieczne zadłużanie staje się czynnikiem pozytywnym, jeśli służy finansowaniu inwestycji, a powstające z tego tytułu zobowiązania mogą być spłacone z osiągniętych w następnych latach dochodów. Umiejętne korzystanie z dłużnych instrumentów świadczy o racjonalnym podejściu do efektywnego gospodarowania środkami publicznymi (Czempas, Kobyliński i Marcinek, 2014, s. 101).

Nieadekwatność dochodów do wydatków związanych z realizacją obligatoryjnych zadań nakładanych przez rząd na jednostki samorządu terytorialnego przekłada się na rosnącą rolę pozyskiwania kapitału poprzez zaciąganie długu, które jest obarczone koniecznością ponoszenia kosztów związanych z jego późniejszą obsługą. Z punktu widzenia jednostki samorządu terytorialnego podstawowymi celami nadania ratingu jest oszacowanie wiarygodności kredytowej samorządu jako dłużnika (Czempas i in., 2014, s. 117).

Rating to nie tylko sama nota, w której zawarta jest ocena jednostki samorządu terytorialnego. Do oceny dołączone jest obszernie uzasadnienie wraz z opisem sytuacji finansowej, pozycją na rynku danej jednostki samorządowej. Zadaniem oceny ratingowej jest również pokazanie dobrego zarządzania jednostką samorządu terytorialnego mimo trudnych warunków zewnętrznych. Jednostki samorządu terytorialnego, które chcą uzyskać pozytywny i wysoki rating, powinny zadbać przede wszystkim o:

- zatwierdzenie budżetu w odpowiednim terminie,
- istnienie małej rozbieżności między wielkościami wykonanymi a planowanymi,
- prowadzenie przejrzystej polityki fiskalnej,
- zachowanie elastyczności budżetowej,
- zapewnienie wysokiego udziału sfinansowania wydatków kapitałowych dochodami własnymi,
- obniżanie deficytu budżetowego,
- pozyskiwanie środków z Unii Europejskiej,
- zmniejszenie kosztu pozyskania kapitału dzięki odpowiedniemu zarządzaniu długiem,
- posiadanie wieloletniego planu inwestycyjnego, zawierającego właściwą hierarchię celów,
- stworzenie odpowiedniej struktury gospodarki, uwzględniającej posiadane zasoby naturalne oraz ludzkie i finansowe,
- polepszenie jakości rynku pracy,
- stworzenie atrakcyjnych warunków dla inwestorów zewnętrznych,
- niski stopień bezrobocia,
- niski poziom migracji,
- satysfakcjonujący stan zasobów mieszkaniowych (Dylewski i in., 2004, s. 214–215).

Analiza ratingowa jednostek samorządu terytorialnego uwzględnia badanie zarówno czynników ilościowych, jak i jakościowych. Do czynników jakościowych zaliczamy:

- otoczenie instytucjonalne samorządów,
- czynniki natury politycznej pokazujące relacje pomiędzy różnymi szczeblami samorządu i rządu,

- charakterystykę społeczno-ekonomiczną oraz
- inne elementy pokazujące gotowość danej jednostki do spłaty swoich zobowiązań finansowych lub skłonność do zapewnienia jej wsparcia ze strony wyższych szczebli władzy (Czempas i in., 2014, s. 120).

Wskaźniki wykorzystywane w analizie ratingowej jednostek samorządu terytorialnego przedstawia tabela 26.

Posiadanie ratingu przez jednostkę samorządu terytorialnego jest informacją wysyłąną przez nią w kierunku potencjalnych inwestorów o jej wiarygodności i wypłacalności. Pozytywna ocena jest też argumentem do negocjowania korzystniejszych warunków z instytucjami finansowymi, które już udzieliły jednostce kredytów (Dylewski i in., 2004, s. 213).

W odniesieniu do wykorzystania analizy finansowej przez jednostki samorządu terytorialnego należy podkreślić, że w większości z nich ocena sytuacji finansowej ogranicza się do przeprowadzenia tylko wstępnej analizy sprawozdania z wykonania budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Natomiast sprawozdania finansowe w zasadzie są marginalizowane na rzecz sprawozdawczości budżetowej. Zgodnie z § 28 (Rozporządzenie, 2017) sprawozdanie finansowe jednostki samorządu terytorialnego składa się z:

- bilansu z wykonania budżetu jednostki samorządu terytorialnego,
- łącznego bilansu obejmującego dane wynikające z bilansów samorządowych jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych,
- łącznego rachunku zysków i strat obejmującego dane wynikające z rachunków zysków i strat samorządowych jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych,
- łącznego zestawienia zmian w funduszu obejmującego dane wynikające z zestawień zmian w funduszu samorządowych jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych,
- informacji dodatkowej obejmującej dane wynikające z informacji dodatkowych samorządowych jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych.

Zakres wskaźników wykorzystywanych do przeprowadzenia oceny sytuacji finansowej i majątkowej oraz efektywności jest inny w przedsiębiorstwie komercyjnym i w jednostce samorządu terytorialnego. Według W. Skoczyła przedstawiony przez Ministerstwo Finansów zestaw wskaźników (tabela 26) stanowi pewną syntezę wyników, która tworzy lepszą podstawę uogólnionej oceny sytuacji finansowej jednostki samorządu terytorialnego. Ocena ta może zostać pogłębiona o dane szczegółowe. Istotnym walorem, według W. Skoczyła, prezentowanych wskaźników jest też możliwość oceny efektywności gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego. Podstawą oceny może być zastosowanie benchmarkingu – przez porównanie wyników osiągniętych przez podobne jednostki samorządu terytorialnego – lub wielkości średnie oraz

Tabela 26. Wskaźniki wykorzystywane w analizie ratingowej jednostek samorządu terytorialnego

Grupa	Nazwa grupy wskaźników	Wskaźniki
I	Wskaźniki budżetowe	nadwyżka operacyjna/dochody operacyjne (%)
		nadwyżka bieżąca/dochody bieżące (%)
		nadwyżka (deficyt) przed obsługą zadłużenia/dochody ogółem (%)
		wynik budżetu ogółem/dochody ogółem (%)
		wzrost dochodów operacyjnych (procentowa zmiana w ciągu roku)
		wzrost wydatków operacyjnych (procentowa zmiana w ciągu roku)
		wzrost nadwyżki bieżącej (procentowa zmiana w ciągu roku)
II	Wskaźniki zadłużenia	wzrost zadłużenia bezpośredniego (procent zmiany w ciągu roku)
		odsetki zapłacone/dochody operacyjne (%)
		nadwyżka operacyjna/odsetki zapłacone (wielokrotność)
		obsługa zadłużenia bezpośredniego/dochody bieżące (%)
		zadłużenie bezpośrednie/dochody bieżące (%)
		zadłużenie ogółem/dochody bieżące (%)
		zadłużenie bezpośrednie/nadwyżka bieżąca (lata)
		ogółem zadłużenie i zobowiązania pośrednio netto/dochody bieżące (%)
		zadłużenie bezpośrednie/pkb (%)
zadłużenia bezpośrednie na mieszkańca (pln)		
III	Wskaźniki dochodów	dochody operacyjne/planowane dochody operacyjne (%)
		dochody podatkowe/dochody operacyjne (%)
		podatki lokalne/dochody podatkowe ogółem
		otrzymane transfery bieżące/dochody operacyjne (%)
		dochody operacyjne/dochody ogółem (%)
		dochody na mieszkańca
IV	Wskaźniki wydatków	wydatki operacyjne/wydatki majątkowe (%)
		wydatki na wynagrodzenia/wydatki operacyjne (%)
		transfery bieżące/wydatki operacyjne (%)
		wydatki majątkowe/planowane wydatki majątkowe (%)
		wydatki majątkowe/wydatki ogółem (%)
		wydatki majątkowe/lokalny pkb (%)
		wydatki na mieszkańca (pln)
V	Finansowanie wydatków majątkowych	nadwyżka bieżąca/wydatki majątkowe (%)
		dochody majątkowe/wydatki majątkowe (%)
		zmiany zadłużenia netto/wydatki majątkowe (%)

Źródło: Na podstawie danych z agencji Fitch Polska, dostęp z dnia 20 maja 2018 roku.

skrajne (maksimum, minimum). Ustalone odchylenia pozwalają na prowadzenie dalszych badań nad kierunkami poprawy konkurencyjności w jednostkach samorządu terytorialnego (Skoczylas, 2016, s. 76).

Wykorzystywane w analizie finansowej dane nie są zrozumiałe dla społeczeństwa, które jest inwestorem i właścicielem w odniesieniu do sektora finansów publicznych. To ono jest zainteresowane zdolnością jednostek sektora finansów publicznych do świadczenia określonego rodzaju usług publicznych (w tym administracji publicznej) (Hellich, 2011 s. 219).

Jak zauważa B. Filipiak, zarówno w obowiązującym prawie, jak i literaturze przedmiotu brakuje jednoznacznego podejścia do zasad gospodarowania publicznymi pieniędzmi. Dlatego należy odpowiedzieć na pytanie, jakie mierniki pozwalają dokonywać najlepszej oceny gospodarowania publicznymi zasobami pieniądza. Obowiązująca praktyka wskazuje na stosowanie ocen przyrostowych opartych na: porównaniach w czasie, porównaniach do planu i budżetu, porównaniach do wzorcowych układów (benchmarki). Jednak w przypadku realizacji zasady racjonalności gospodarowania takie mierniki nie są wystarczające, konieczne jest stosowanie mierników efektywnościowych, pozwalających ocenić gospodarowanie publicznymi zasobami pieniądza na tle ryzyka oraz z punktu widzenia przyszłych kosztów i korzyści. Należy wobec tego zastosować metody analizy finansowej (prostej i złożonej) oparte na wskaźnikach finansowych (Dylewski i in., 2010, s. 20).

3. ISTNIEJĄCE KONCEPCJE WYKORZYSTANIA METOD NIEFINANSOWYCH DO OCENY DOKONAŃ JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Istnieje wiele koncepcji pomiaru dokonań, które wykorzystują mierniki finansowe i niefinansowe. J. Michałak do koncepcji pomiaru dokonań przedsiębiorstwa wykorzystujących mierniki niefinansowe zalicza: *tableau de bord*, zrównoważoną kartę wyników (*balanced scorecard*), piramidę wyników (*performance pyramid*), EFQM (European Foundation for Quality Management, „okno” dla zarządzania biznesem *„business management window”*, pryzmat wyników (*performance prism*), nawigator kapitału intelektualnego, miernik tworzenia wartości (*value creation index –VCI*).

W odniesieniu do jednostek samorządu terytorialnego systemy zarządzania i oceny ewoluowały przez lata (w tabeli 27 przedstawiono zakres zmian).

Jedną z głównych koncepcji pomiaru dokonań wykorzystującą mierniki niefinansowe w jednostkach samorządu terytorialnego jest zrównoważona karta wyników.

materialny (tak zwana administracja świadcząca), albo czysto decyzyjny (tak zwana administracja orzecznicza, której przykładami mogą być kwestie geodezji i gospodarki nieruchomościami, prawa budowlanego (Dolnicki, 2016, s. 71).

Problematyka klasyfikacji jako „własne” tych zadań, które mają zestandaryzowany w skali całego kraju charakter i w ich zakresie przepisy prawne, nakładają na samorządy bezwzględny i bezwarunkowy obowiązek ich finansowania. Ich cechą charakterystyczną jest również to, że zazwyczaj są realizowane w sposób stały i powtarzalny, a samorządy nie mogą samodzielnie ich wykonywać. Przykłady tego rodzaju działań można wskazać w zasadzie we wszystkich najistotniejszych sferach działalności samorządowej, takich jak opieka i pomoc społeczna, oświata czy ochrona zdrowia (Wójtowicz, 2014, s. 470).

Istnieją następujące cechy wspólne zadań zleconych i własnych:

- wszystkie zadania mogą być realizowane przez jednostki organizacyjne samorządu terytorialnego;
- zadania własne to zadania dotyczące zbiorowych potrzeb wspólnoty, które gmina, powiat lub województwo wykonuje w imieniu i w interesie korporacji samorządowej, natomiast zlecone zadania z zakresu administracji rządowej są wykonywane w imieniu i na rzecz zlecającego; jednak zadania własne i zlecone tworzą katalog zadań publicznych, wobec tego cecha ma marginalne znaczenie;
- zarówno zadania własne, jak i zlecone są realizowane przez jednostki samorządu terytorialnego w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność;
- wszystkie zadania publiczne są nakładane na gminę, powiat i województwo na zasadzie decentralizacji; żaden organ państwowy nie dysponuje w zakresie zadań publicznych prawem udzielania wytycznych, poleceń czy rozkazów (Moll, 2016, s. 181).

Z. Leoński przedstawił katalog zadań gminy wynikający z konstytucji i ustawy o samorządzie gminnym. Są to zadania dotyczące:

- administracji i spraw wewnętrznych – sprawy ochrony porządku publicznego i ochrony przeciwpożarowej,
- administracji oświaty, kultury oraz kultury fizycznej,
- administracji pomocy społecznej i ochrony zdrowia,
- ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami i ochrony środowiska (w tym kanalizacji, utrzymania czystości, urządzeń sanitarnych itp.),
- gminnych dróg, ulic itp. oraz lokalnego transportu,
- wodociągów, dostawy energii elektrycznej i ciepłej,
- utrzymania obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, targowisk i hal targowych,
- zapewnienia kobietom w ciąży opieki socjalnej, medycznej i prawnej,
- promocji gminy, współpracy z organizacjami pozarządowymi, upowszechniania idei samorządowej,

- współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw (Leoński, 2006a, s. 36).

Natomiast S. Owsiak uważa, że domeną działalności władz lokalnych są potrzeby mające znaczenie dla życia poszczególnych obywateli i społeczności lokalnych. Zadania gminy wynikające z ustawy o samorządzie gminnym i konstytucji dotyczą:

- zaopatrzenia ludności w wodę pitną,
- utrzymania czystości (kanalizacja, sprząatanie miejsc publicznych),
- utrzymania lokalnych dróg,
- utrzymania obiektów użyteczności publicznej o lokalnym znaczeniu (parków, obiektów sportowo-rekreacyjnych itp.),
- utrzymania ładu przestrzennego,
- utrzymania lokalnego transportu publicznego,
- utrzymania obiektów oświatowych (przedszkoli, szkół podstawowych, średnich, pomaturalnych),
- utrzymania placówki podstawowej opieki zdrowotnej, jeśli nie są one włączone w odrębny system opieki zdrowotnej (Owsiak, 2017 s. 172).

Inny podział zadań gminy na cztery kategorie proponuje Z. Niewiadomski, dotyczą one:

- infrastruktury technicznej,
- infrastruktury społecznej,
- porządku i bezpieczeństwa publicznego,
- ładu przestrzennego i ekologicznego (Niewiadomski, 2002 s. 144).

P. Swianiewicz do typowych funkcji lokalnych wykonywanych przez samorządy w większości krajów europejskich zalicza:

- edukację w zakresie przedszkolnym, a w większości krajów także szkoły podstawowej,
- mieszkania komunalne,
- zaopatrzenie w wodę, gaz, ciepło,
- oczyszczanie ulic, wywóz śmieci,
- drogi lokalne,
- organizację lokalnego transportu zbiorowego,
- organizację parków, terenów zielonych,
- kulturę lokalną,
- niektóre funkcje w zakresie pomocy społecznej,
- planowanie przestrzenne (Swianiewicz, 2011, s. 213).

Przygotowanie mierników niefinansowych dla jednostek samorządu terytorialnego wymaga uwzględnienia zadań, które są realizowane przez gminy, powiaty i województwa. Poniżej w tabeli 75 przedstawiono porównanie zakresu zadań realizowanych przez poszczególne jednostki samorządu terytorialnego.

Tabela 75. Porównanie zadań jednostek samorządu terytorialnego na poziomie gminy, powiatu i województwa

Zadania jednostek samorządu terytorialnego na poziomie gminy (G), powiatu (P), województwa (W)	G	P	W
Ład przestrzenny	×		
Ochrona środowiska i przyrody	×	×	×
Gospodarka wodna	×	×	
Gospodarka nieruchomościami	×	×	
Drogi	×	×	×
Ulice, mosty, place oraz organizacja ruchu drogowego	×		
Wodociągi i zaopatrzenie w wodę kanalizację, usuwanie i oczyszczanie ścieków komunalnych, utrzymanie czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz	×		
Rolnictwo, leśnictwo i rybactwo śródlądowe		×	
Działalność w zakresie telekomunikacji		×	×
Lokalny transport zbiorowy	×	×	×
Promocja zdrowia		×	×
Ochrona zdrowia	×	×	×
Pomoc społeczna	×	×	×
Ośrodki i zakłady opiekuńcze	×		
Polityka prorodzinna		×	×
Wspieranie osób niepełnosprawnych		×	
Wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej		×	×
Gminne budownictwo mieszkaniowe	×		
Geodezja, kartografia i kataster		×	
Administracja architektoniczno-budowlana		×	
Modernizacja terenów wiejskich			×
Edukacja publiczna	×	×	×
Szkolnictwo wyższe			×
Zagospodarowanie przestrzenne			×
Kultura, ochrona zabytków i opieka nad zabytkami	×	×	×
Biblioteki gminne i inne instytucje kultury	×		
Kultura fizyczna i turystyka-	×	×	×
Utrzymanie terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych	×		
Ochrona praw konsumenta		×	×
Targowiska i hale targowe	×		
Zieleń gminna i zadrzewienia	×		
Cmentarze gminne	×		
Obronność		×	×
Porządek publiczny i bezpieczeństwo obywateli	×	×	×

Zadania jednostek samorządu terytorialnego na poziomie gminy (G), powiatu (P), województwa (W)	G	P	W
Przeciwdziałanie bezrobociu i aktywizacja lokalnego rynku pracy		×	×
Ochrona roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy			×
Ochrona przeciwpożarowa i przeciwpowodziowa, w tym wyposażenia i utrzymania gminnego i powiatowego magazynu przeciwpowodziowego	×	×	
Utrzymanie gminnych, powiatowych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych	×	×	
Polityka prorodzinna	×	×	
Zapewnienie kobietom w ciąży opieki socjalnej, medycznej i prawnej	×		
Wspieranie i upowszechnianie idei samorządowej, w tym tworzenia warunków do działania i rozwoju jednostek pomocniczych i wdrażania programów pobudzania aktywności obywatelskiej	×		
Promocja gminy, powiatu	×	×	
Współpraca i działalność na rzecz organizacji pozarządowych oraz podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie	×	×	
Współpraca ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw	×		

Źródło: Na podstawie: (Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym; Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym; Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa).

Na podstawie przeprowadzonej analizy w tabeli 75 można stwierdzić, że w niektórych przypadkach gminy, powiaty i samorządy województwa zajmują się tym samym obszarem działań, jednak różnią się kompetencjami i zakresem realizowanych zadań. Do grupy tych zadań możemy zaliczyć:

- ochronę środowiska i przyrody,
- drogi,
- transport zbiorowy,
- ochronę zdrowia,
- pomoc społeczną,
- edukację publiczną,
- kulturę, ochronę zabytków i opiekę nad zabytkami,
- kulturę fizyczną i turystykę,
- porządek publiczny i bezpieczeństwo obywateli.

Zakres zadań własnych realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego jest bardzo szeroki, szczególnie na poziomie gminy. Wobec tego nasuwa się pytanie nie tylko o dobór, ale również o liczbę mierników, które należy wykorzystać do oceny jednostek samorządu terytorialnego. Opisane w rozdziale

drugim doświadczenia samorządów zagranicznych, które stosowały narzędzia wykorzystujące mierniki niefinansowe, wskazują, że starały się one minimalizować liczbę używanych wskaźników. Zbyt duża liczba mierników powoduje, po pierwsze, problem ze zbieraniem danych do ich obliczenia, ponieważ wymaga zaangażowania większej liczby pracowników. Po drugie, może również wpływać negatywnie na uniwersalność wskaźników i przejrzystość osiągniętych wyników.

Dlatego realizowane zadania jednostek samorządu terytorialnego, a w ramach nich ponoszone wydatki, należy pogrupować. Opracowana w Polsce dla potrzeb budżetu zadaniowego klasyfikacja funkcji państwa zawiera obecnie 20 funkcji oraz funkcję uzupełniającą (szerzej przedstawiono ją w rozdziale II niniejszego opracowania). W niniejszym opracowaniu wykorzystano do tego klasyfikację celu działań rządu, odpowiednio dostosowaną do potrzeb jednostek samorządu terytorialnego. Klasyfikacja funkcji rządu, w skrócie COFOG, została opracowana w obecnej wersji w 1999 roku przez Organizację Współpracy Gospodarczej i Rozwoju, a została opublikowana przez Departament Statystyki ONZ jako standard klasyfikujący cele działań rządu. Klasyfikacja ma trzy poziomy szczegółowości:

- działy,
- grupy,
- klasy.

Działy opisują ogólne cele rządu, natomiast gdy grupy i klasy określają środki, za pomocą których osiąga się te cele (EUROSTAT, 2018).

Współcześnie to właśnie klasyfikacja COFOG jest standardem międzynarodowym w podziale zadań publicznych (Lubińska, 2009, s. 37). W 2013 roku struktura wydatków publicznych w Unii Europejskiej została przedstawiona właśnie według dziesięciu funkcji (Owsiak, 2017, s. 178). W tabeli 76 przedstawiono strukturę wydatków publicznych według funkcji (EUROSTAT, 2018).

Tabela 76. Struktura wydatków publicznych według funkcji

Obszar (działy)	Zakres obszaru (grupy wydatków)	Grupy funkcji
Działalność ogólnopaństwowa	sprawy finansowe i podatkowe, sprawy zewnętrzne państwa, zagraniczna pomoc ekonomiczna, ogólne usługi, badania podstawowe, badania i rozwój (R&D) związane z ogólnymi usługami publicznymi, transakcje związane z długiem publicznym, transfery o charakterze ogólnym między różnymi szczeblami administracji	GF01
Obrona narodowa	obrona cywilna, zagraniczna pomoc wojskowa, badania i rozwój (R&D) związane z obroną	GF02

Obszar (działy)	Zakres obszaru (grupy wydatków)	Grupy funkcji
Bezpieczeństwo i porządek publiczny	policeja, straż pożarna, więzienia, sądy badania i rozwój (R&D) związany z porządkiem publicznym i bezpieczeństwem	GF03
Sprawy gospodarcze	ogólne sprawy gospodarcze, handlowe i pracownicze, rolnictwo i leśnictwo, łowienie ryb, polowania, paliwo i energia, przemysł wydobywczy, produkcja i budownictwo, transport, komunikacja, inne branże, badania i rozwój (R&D) związany z gospodarką	GF04
Ochrona środowiska	gospodarka odpadami, gospodarka ściekami, ograniczenie zanieczyszczenia, ochrona różnorodności biologicznej i krajobrazu, Badania i rozwój (R&D) związany z ochroną środowiska	GF05
Gospodarka mieszkaniowa i komunalna	mieszkania komunalne, zaopatrzenie w wodę, oświetlenie ulic, badania i rozwój związany (R&D) z gospodarką mieszkaniową i komunalną i udogodnieniami dla społeczeństwa	GF06
Ochrona zdrowia	produkty medyczne, urządzenia i sprzęt medyczny, usługi ambulatoryjne, usługi szpitalne, publiczna opieka zdrowotna, badania i rozwój (R&D) związany ze zdrowiem	GF07
Organizacja wypoczynku, kultura i religia	usługi rekreacyjne i sportowe, usługi kulturalne, wydawnicze, religijne i inne usługi społeczne, badania i rozwój (R&D) związany z rekreacją, kulturą i religią	GF08
Edukacja	edukacja przedszkolna, szkolnictwo podstawowe, średnie, wyższe, edukacja policealna, wykształcenie, którego nie można zdefiniować według wymienionych poziomów, służby pomocnicze dla edukacji	GF09
Ochrona socjalna	choroby i niepełnosprawność, podeszły wiek, rodzina i dzieci, bezrobocie, pomoc socjalna, wykluczenie społeczne, mieszkania komunalne, badania i rozwój (R&D) dotyczące opieki socjalnej i wykluczenia społecznego	GF10

Źródło: Na podstawie (EUROSTAT, 2018).

Wykorzystując klasyfikację funkcji państwa przedstawioną w tabeli powyżej, podzielono w taki sam sposób zadania gmin, powiatów i województw. Taki podział był podstawą do opracowania grup funkcji dla jednostek samorządu terytorialnego. Zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. Ze względu na to, że zakres wykonywanych przez gminę zadań jest bardzo szeroki, zostały one przyporządkowane do poszczególnych grup

funkcji (1 do 10). W tabeli 77 przedstawiono zadania własne gminy i odpowiadające im grupy funkcji.

Tabela 77. Zadania gminy a grupy funkcji

Zadania własne gminy	Grupy funkcji
Ład przestrzenny, gospodarka nieruchomościami, ochrona środowiska i przyrody oraz gospodarka wodna	GF05/6
Gminne drogi, ulice, mosty, place oraz organizacja ruchu drogowego	GF04
Wodociągi i zaopatrzenie w wodę, kanalizacja, usuwanie i oczyszczanie ścieków komunalnych, utrzymanie czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwianie odpadów komunalnych, zaopatrzenie w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz	GF06
Działalność w zakresie telekomunikacji	GF04
Lokalny transport zbiorowy	GF04
Ochrona zdrowia	GF07
Pomoc społeczna, w tym ośrodki i zakłady opiekuńcze	GF10
Wspieranie rodziny i systemu pieczy zastępczej	GF10
Gminne budownictwo mieszkaniowe	GF06
Edukacja publiczna	GF09
Kultura, w tym prowadzenie bibliotek gminnych i innych instytucji kultury oraz ochrona zabytków i opieka nad zabytkami	GF08
Kultura fizyczna i turystyka, w tym utrzymanie terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych	GF08
Targowiska i hale targowe	GF04
Zieleń gminna i zadrzewienie	GF08
Cmentarze gminne	GF06
Porządek publiczny i bezpieczeństwo obywateli oraz ochrona przeciwpożarowa i przeciwpowodziowa, w tym wyposażenie i utrzymanie gminnego magazynu przeciwpowodziowego	GF03
Utrzymanie gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych	GF01
Polityka prorodzinna, w tym zapewnienie kobietom w ciąży opieki socjalnej, medycznej i prawnej	GF10
Wspieranie i upowszechnianie idei samorządowej, w tym tworzenie warunków do działania i rozwoju jednostek pomocniczych i wdrażania programów pobudzania aktywności obywatelskiej	GF01
Promocja gminy	GF01
Współpraca i działalność na rzecz organizacji pozarządowych oraz podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie	GF01
Współpraca ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw	GF01

Źródło: Na podstawie: (Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym).

Na podstawie przeprowadzonej analizy podziału zadań gminy według funkcji (tabela 77) opracowano klasyfikację funkcji gminy. W tabeli 78 przedstawiono podział zadań gminy z uwzględnieniem klasyfikacji funkcji gminy. W zaproponowanej klasyfikacji dokonano modyfikacji uwzględniających specyfikę funkcjonowania gmin. Zmieniono następujące grupy funkcyjne:

- grupę funkcyjną 1 dotyczącą działalności ogólnopaństwowej na działalność ogólną,
- grupę funkcyjną 2 obejmującą wydatki z zakresu obrony narodowej zmieniono na gospodarkę mieszkaniową i ład przestrzenny.

Tabela 78. Klasyfikacja funkcji gminy

Obszar (działy)	Zakres obszaru (grupy wydatków)	Grupy funkcji
Działalność ogólna	<ul style="list-style-type: none"> • promocja gminy • współpraca ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw • współpraca i działalność na rzecz organizacji pozarządowych oraz podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie • utrzymanie gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych • wspieranie i upowszechnianie idei samorządowej, w tym tworzenie warunków do działania i rozwoju jednostek pomocniczych i wdrażania programów pobudzania aktywności obywatelskiej 	GF01
Gospodarka mieszkaniowa i ład przestrzenny	<ul style="list-style-type: none"> • ład przestrzenny • gminne budownictwo mieszkaniowe 	GF02
Bezpieczeństwo i porządek publiczny	<ul style="list-style-type: none"> • porządek publiczny i bezpieczeństwo obywateli oraz ochrona przeciwpożarowa i przeciwpowodziowa, w tym wyposażenie i utrzymanie gminnego magazynu przeciwpowodziowego 	GF03
Sprawy gospodarcze	<ul style="list-style-type: none"> • targowiska i hale targowe • lokalny transport zbiorowy • działalność w zakresie telekomunikacji • gminne drogi, ulice, mosty, place oraz organizacja ruchu drogowego 	GF04
Ochrona środowiska	<ul style="list-style-type: none"> • ochrona środowiska i przyrody oraz gospodarka wodna 	GF05
Gospodarka komunalna	<ul style="list-style-type: none"> • cmentarze gminne • wodociągi i zaopatrzenie w wodę, kanalizacja, usuwanie i oczyszczanie ścieków komunalnych, utrzymanie czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwianie odpadów komunalnych, zaopatrzenie w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz • gospodarka nieruchomościami 	GF06

Obszar (działy)	Zakres obszaru (grupy wydatków)	Grupy funkcji
Ochrona zdrowia	• ochrona zdrowia	GF07
Organizacja wypoczynku, kultura	• zielen gminna i zadrzewienie • kultura fizyczna i turystyka, w tym utrzymanie terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych • kultura, w tym prowadzenie bibliotek gminnych i innych instytucji kultury oraz ochrona zabytków i opieka nad zabytkami	GF08
Edukacja	• edukacja publiczna.	GF09
Ochrona socjalna	• pomoc społeczna, w tym ośrodki i zakłady opiekuńcze • wspieranie rodziny i systemu pieczy zastępczej	GF10

Źródło: Na podstawie danych z tabeli 71.

Podobnego podziału dokonano również w odniesieniu do drugiej po gminie jednostce lokalnego samorządu terytorialnego, jaką jest powiat, który został reaktywowany 1 stycznia 1999 roku. W odróżnieniu od gminy powiat może wykonywać tylko zadania wyraźnie przypisane mu przez ustawodawstwo (Izdebski, 2011, s. 171).

Powiat jest wspólnotą (związkiem) mieszkańców obejmującą z reguły kilka gmin. Oznacza to, że powinien wykonywać zadania ponadgminne, których pojedyncze gminy (zwłaszcza małe gminy wiejskie) nie są w stanie realizować. Zadań powiatowych (dotyczących na przykład niektórych dróg, szkół, jednostek socjalnych, organów porządkowych) nie można przekazywać mniejszym gminom. Każda wspólnota ma swój optymalny zestaw zadań, który jest w stanie prawidłowo wykonywać (Borodo, 2012, s. 44). Pogrupowane według grup funkcji zadania powiatów przedstawiono w tabeli 79.

Tabela 79. Zadania powiatu a grupy funkcji

Zadania powiatu	Grupy funkcji
Edukacja publiczna	GF09
Promocja i ochrona zdrowia	GF07
Pomoc społeczna	GF10
Wspieranie rodziny i systemu pieczy zastępczej	GF10
Polityka prorodzinna	GF10
Wspieranie osób niepełnosprawnych	GF10
Transport zbiorowy i drogi publiczne	GF04
Kultura oraz ochrona zabytków i opieka nad zabytkami	GF08
Kultura fizyczna i turystyka	GF08
Geodezja, kartografia i kataster	GF04

Zadania powiatu	Grupy funkcji
Gospodarki nieruchomościami	GF06
Administracja architektoniczno-budowlana	GF04
Gospodarka wodna	GF06
Ochrona środowiska i przyrody	GF05
Rolnictwo, leśnictwo i rybactwo śródlądowe	GF04
Porządek publiczny i bezpieczeństwo obywateli	GF03
Ochrona przeciwpowodziowa, w tym wyposażenie i utrzymanie powiatowego magazynu przeciwpowodziowego, przeciwpożarowego i zapobieganie innym nadzwyczajnym zagrożeniom życia i zdrowia ludzi oraz środowiska	GF03
Przeciwdziałanie bezrobociu oraz aktywizacja lokalnego rynku pracy	GF10
Ochrona praw konsumenta	GF04
Utrzymanie powiatowych obiektów i urzędzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych	GF01
Obronność	GF02
Promocja powiatu	GF01
Współpraca i działalność na rzecz organizacji pozarządowych oraz podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie	GF01
Działalność w zakresie telekomunikacji	GF04

Źródło: Na podstawie: (Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym).

Na podstawie przeprowadzonej analizy podziału zadań powiatu według funkcji (tabela 79), zaproponowano klasyfikację funkcji powiatu (tabela 80). W klasyfikacji dla powiatów zmieniono nazwę grupy funkcyjnej 1 dotyczącej działalności ogólnopństwowej na działalność ogólną. Nazwę grupy funkcyjnej 2 – obronność narodowa – zmieniono na obronność.

Tabela 80. Klasyfikacja funkcji powiatu

Obszar	Zakres obszaru	Grupy funkcji
Działalność ogólna	<ul style="list-style-type: none"> • utrzymanie powiatowych obiektów i urzędzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych • promocja powiatu • współpraca i działalność na rzecz organizacji pozarządowych oraz podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie 	GF01
Obronność	<ul style="list-style-type: none"> • obronność 	GF02

Obszar	Zakres obszaru	Grupy funkcji
Bezpieczeństwo i porządek publiczny	<ul style="list-style-type: none"> • porządek publiczny i bezpieczeństwo obywateli • ochrona przeciwpowodziowa, w tym wyposażenie i utrzymanie powiatowego magazynu przeciwpowodziowego, przeciwpożarowego i zapobieganie innym nadzwyczajnym zagrożeniom życia i zdrowia ludzi oraz środowiska 	GF03
Sprawy gospodarcze	<ul style="list-style-type: none"> • ochrona praw konsumenta • transport zbiorowy i drogi publiczne • administracja architektoniczno-budowlana • rolnictwo, leśnictwo i rybactwo śródlądowe • działalność w zakresie telekomunikacji 	GF04
Ochrona środowiska	<ul style="list-style-type: none"> • ochrona środowiska i przyrody 	GF05
Gospodarka mieszkaniowa i komunalna	<ul style="list-style-type: none"> • gospodarka nieruchomościami • gospodarka wodna 	GF06
Ochrona zdrowia	<ul style="list-style-type: none"> • promocja i ochrona zdrowia 	GF07
Organizacja wypoczynku, kultura i religia	<ul style="list-style-type: none"> • kultura oraz ochrona zabytków i opieka nad zabytkami • kultura fizyczna i turystyka 	GF08
Edukacja	<ul style="list-style-type: none"> • edukacja publiczna 	GF09
Ochrona socjalna	<ul style="list-style-type: none"> • pomoc społeczna • wspieranie rodziny i systemu pieczy zastępczej • polityka prorodzinna • wspieranie osób niepełnosprawnych • przeciwdziałanie bezrobociu oraz aktywizacja lokalnego rynku pracy 	GF10

Źródło: Na podstawie danych z tabeli 79.

Samorząd terytorialny na poziomie gminy czy powiatu jest nastawiony przede wszystkim na realizację zadań, których bezpośrednim adresatem i konsumentem jest mieszkaniec danej wspólnoty samorządowej. Natomiast w odniesieniu do szczebla wojewódzkiego szczególną rolę odgrywa nastawienie na działanie promocyjne i organizatorskie. W samorządzie województwa główny nacisk został położony na koordynowanie oraz dynamizowanie zjawisk o charakterze społecznym i gospodarczym (Małecka-Łyszczyk, 2013, s. 66).

Do zakresu działania samorządu województwa należy wykonywanie zadań publicznych o charakterze wojewódzkim, niezastrzeżonych ustawami na rzecz organów administracji rządowej. Zakres działania samorządu województwa nie narusza samodzielności powiatu i gminy: organy samorządu województwa nie stanowią wobec powiatu i gminy organów nadzoru lub kontroli ani nie są organami wyższego stopnia w postępowaniu administracyjnym (Borodo, 2012, s. 47).

Nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego i ich związków nadzór sprawuje wojewoda, który wykonuje zadania przy pomocy urzędu wojewódzkiego oraz organów rządowej administracji zespolonej w województwie (art 12 i 13 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie). Zadania samorządu województwa, przyporządkowane grupom funkcji, przedstawiono w tabeli 81.

Tabela 81. Zadania samorządu województwa a grupy funkcji

Zadania samorządu województwa	Grupa funkcji
Edukacja publiczna w tym szkolnictwo wyższe	GF09
Promocja i ochrona zdrowia	GF07
Kultura oraz ochrona zabytków i opieka nad zabytkami	GF08
Pomoc społeczna; wspieranie rodziny i systemu pieczy zastępczej	GF09
Polityka prorodzinna	GF09
Modernizacja terenów wiejskich	GF01
Zagospodarowanie przestrzenne	GF04
Ochrona środowiska	GF05
Transport zbiorowy i drogi publiczne	GF04
Kultura fizyczna i turystyka	GF08
Ochrona praw konsumentów	GF01
Obronność	GF02
Bezpieczeństwo publiczne	GF03
Przeciwdziałanie bezrobociu i aktywizacja lokalnego rynku pracy	GF09
Działalność w zakresie telekomunikacji	GF04
Ochrona roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy	GF09

Źródło: Na podstawie: (Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa).

Na podstawie przeprowadzonej analizy podziału zadań województwa według grup funkcji (tabela 81) opracowano klasyfikację funkcji województwa. W zaproponowanej klasyfikacji (tabela 82) zmieniono grupę funkcyjną 1 dotyczącą

Tabela 82. Klasyfikacja funkcji województwa

Obszar	Zakres obszaru	Grupy funkcji
Działalność na rzecz społeczeństwa	<ul style="list-style-type: none"> • modernizacja terenów wiejskich • ochrona praw konsumentów 	GF01
Obrona narodowa	<ul style="list-style-type: none"> • obronność 	GF02
Bezpieczeństwo i porządek publiczny	<ul style="list-style-type: none"> • bezpieczeństwo publiczne 	GF03
Sprawy gospodarcze	<ul style="list-style-type: none"> • zagospodarowanie przestrzenne • transport zbiorowy i drogi publiczne • działalność w zakresie telekomunikacji 	GF04

Obszar	Zakres obszaru	Grupy funkcji
Ochrona środowiska	• ochrona środowiska	GF05
Ochrona zdrowia	• promocja i ochrona zdrowia	GF06
Organizacja wypoczynku, kultura i religia	• kultura oraz ochrona zabytków i opieka nad zabytkami • kultura fizyczna i turystyka	GF07
Edukacja	• edukacja publiczna w tym szkolnictwo wyższe	GF08
Ochrona socjalna	• pomoc społeczna; wspieranie rodziny i systemu pieczy zastępczej • polityka prorodzinna • przeciwdziałanie bezrobociu i aktywizacja lokalnego rynku pracy • ochrona roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy	GF09

Źródło: Na podstawie tabeli 81.

działalności ogólnopaństwowej na działalność na rzecz społeczeństwa. Grupę funkcyjną 2 dotyczącą obrony narodowej zmieniono na obronność. Usunięto również dział dotyczący gospodarki mieszkaniowej i komunalnej ze względu na brak zadań realizowanych przez samorząd wojewódzki w tym obszarze.

Opracowana klasyfikacja funkcji gmin, powiatów i samorządów województwa była podstawą do opracowania zbioru mierników niefinansowych, które przedstawiono w kolejnym punkcie niniejszego rozdziału.

2. KONCEPCJA POMIARU DOKONAŃ W JEDNOSTKACH SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO ZA POMOCĄ MIERNIKÓW NIEFINANSOWYCH

Osiągnięcie wysokiej stopy życia lokalnej społeczności wymaga od samorządów terytorialnych wspierania integralności rozwoju we wszystkich dziedzinach jakości życia człowieka, takich jak zdrowie i warunki socjalne, zatrudnienie, ubóstwo dochodowe, edukacja, rodzina, partycypacja w życiu wspólnoty i społeczeństwa, mieszkalnictwo, transport i komunikacja, bezpieczeństwo, czas wolny i kultura, satysfakcja z życia, środowisko (Katoła, 2011, s. 57).

Wobec tego to właśnie efektywność w sektorze publicznym jest szczególnie istotna w odniesieniu do zarządzania i świadczenia usług publicznych: