# FINANSE JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

**Adam Szewczuk**
Uniwersytet Szczeciński

# WARTOŚCIOWANIE DZIAŁALNOŚCI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO – AKTYWNA ORIENTACJA BADAWCZA W FINANSACH PUBLICZNYCH

## Wstęp

Gospodarowanie środkami publicznymi należy uznać za szczególnie złożony cybernetyczny układ, ponieważ zachodzące w ramach niego procesy gromadzenia, redystrybucji i wydatkowania tych środków odbywają się w przestrzeni, tj. na poziomie centralnym oraz na poziomie lokalnym i regionalnym przy zaangażowaniu rozlokowanych tam jednostek sektora publicznego (w tym samorządowego) oraz decydentów.

Mając głównie na uwadze stale rosnące publiczne i społeczne potrzeby społeczności lokalnych, przy ograniczonych funduszach na rozwój gmin, powiatów i województw samorządowych pojawia się konieczność (zasadność) zbudowania systemu wartościowania działalności samorządu terytorialnego pozwalającego na dokonywanie racjonalnych wyborów publicznych oraz ich ocenianie (*ex ante* i *ex post*).

Pojęcie „wartościowanie" z filozoficznego punktu widzenia to „dokonywanie ocen, formułowanie sądów oceniających, zawierających aprobatę lub dezaprobatę danego stanu rzeczy, zjawiska, zdarzenia lub zachowania się (postępowania), z pewnego punktu widzenia, pod określonym względem". Wartościowanie zakłada zawsze określone kryteria i hierarchię wartości, będąc istotnym składnikiem wszystkich dziedzin wiedzy. Jego skutkiem może być dokonanie ocen właściwych bądź utylitarnych (*Nowa encyklopedia* 2004). Termin „wartościować" oznacza określać, ustalać, oceniać wartość i znaczenie kogoś lub czegoś. Wartość jest określona jako krańcowa użyteczność. Jak stwierdza J.B. Clark (2007), jest to pewna subiektywna ocena podlegająca wpływom społecznym i będąca zjawiskiem społecznym. Według *Encyklopedii* (2006), wartość stanowi odrębny przedmiot badań aksjologii, czyli nauki o wartościach, badającej naturę wartości, ustalającej normy i kryteria war-

tościowania oraz system wartości. Przy takiej interpretacji termin wartość oznacza coś, co w sensie absolutnym lub na gruncie danego zespołu poglądów jest cenne i godne pożądania i co stanowi (winno stanowić) przedmiot szczególnej troski oraz cel ludzkich dążeń, ale także kryterium kierujące postępowaniem człowieka. Wartościować można zatem czyny, zjawiska, pracowników, ich zachowania itp.

Z ekonomicznego punktu widzenia pojęcie wartościowania odnosi się do zależności między czynnikami ekonomicznymi, społecznymi i politycznymi. Wiąże się też z kwestiami związanymi z niedoborem zasobów i dotyczy problemów równości, sprawiedliwości i słuszności.

Pojęcie „wartościowanie" jest terminem stosunkowo nowym w ekonomii (a tym samym w finansach publicznych). Jest ono związane między innymi ze wszechstronną oceną organizacji, instytucji publicznych, ich funkcjonowania, podejmowanych przedsięwzięć przez te podmioty, jak i pracowników. Przy wartościowaniu można wziąć pod uwagę między innymi: zakres odpowiedzialności, wagę powierzonych zadań, posiadane umiejętności i kompetencje, zdolności przywódcze itp. „Wartościowanie" należy interpretować także jako proces badania, opisywania oraz oceniania zakresu zadań związanych ze zjawiskami ekonomicznymi i ich klasyfikację według ustalonych kryteriów. Jest to analiza pewnych zjawisk za pomocą odpowiedniej metody. Termin „wartościowanie" ma więc charakter wielowymiarowy. Składa się na niego wiele elementów, które mogą stanowić autonomiczne obszary badawcze. Samo pojęcie „wartościowanie" może stać się kluczowym miernikiem złożonych zagadnień, związanych z oceną zjawisk ekonomicznych, organizacyjnych, politycznych i społecznych będących pochodną w szerokim rozumieniu działalności samorządu terytorialnego. Niewątpliwie w poszukiwaniu adekwatnej metodyki badawczej pomocne powinny być pytania badawcze konkretyzujące wyzwania kierowane pod adresem badaczy z zakresu finansów publicznych. Oto niektóre z tych pytań:

- Jaki jest dotychczasowy dorobek finansów publicznych w zakresie metodyki wartościowania głównych problemów składających się na funkcjonowanie samorządu terytorialnego? Na które procesy, zagadnienia itp. skierowana jest obecnie główna orientacja badawcza?
- Jakie obszary badawcze związane bezpośrednio z działalnością samorządu terytorialnego należałoby wartościować w pierwszej kolejności? Niewątpliwie powinny to być te procesy, zjawiska które przesądzają o „jakości" funkcjonowania struktur samorządowych oraz pełnionej przez nie misji publicznej, przekładającej się na osiągane standardy życia społeczności lokalnych.
- Jakie są oczekiwania praktyki samorządowej w odniesieniu do badaczy finansów publicznych (z jakiego zakresu oczekiwane są nowe propozycje rozwiązań)?

- Z których dyscyplin naukowych można wykorzystać dorobek naukowy w wyzwaniach badawczych finansów publicznych zorientowanych na wartościowanie działalności samorządu terytorialnego?

Wyjątkowo trudno zestawić wszystkie obszary badawcze dające się wyodrębnić w działalności samorządu terytorialnego, ponieważ w wielu przypadkach niektóre ich segmenty pokrywają się, choć mogą spełniać odmienne funkcje. Każda próba w tym zakresie będzie niepełna. Można jednak założyć, że do tych najważniejszych obszarów w działalności samorządu terytorialnego, które powinny być objęte procedurami wartościowania, należałoby m.in. zaliczyć: samodzielność finansową, gospodarkę finansową, dyscyplinę finansową, planowanie budżetowe, inwestowanie, zarządzanie kadrami, współpracę z otoczeniem, jakość usług publicznych i społecznych, rozwój lokalny i regionalny, ryzyko i niepewność, audyt i kontrolę. Trzy wybrane obszary badawcze zostaną skrótowo zaprezentowane.

## 1. Samodzielność finansowa w samorządzie terytorialnym

W naukach ekonomicznych dokonywanie oceny przebiegu procesów, realizacji wielu przedsięwzięć, wykonywania zadań itp. odbywa się z pomocą odpowiedniego instrumentarium. Większego problemu z dokonaniem pomiaru uzyskanych efektów nie ma w sytuacji, gdy mamy do czynienia ze zjawiskami dającymi się określić w postaci ilościowej. Sprawa się komplikuje, gdy w grę wchodzą elementy jakościowe, bądź mieszane, niedające się w całości wartościować. Niewątpliwie do szczególnie trudnych problemów „w mierzeniu" należy m.in. zaliczyć „samodzielność finansową jednostek samorządu terytorialnego", choćby ze względów występowania dużych rozbieżności interpretacyjnych.

Dla badaczy zajmujących się problematyką samodzielności finansowej pojawiły się (i nadal się pojawiają) różne wyzwania metodyczne sprowadzające się do definiowania wielu kategorii i czynników kształtujących tę samodzielność lub ją ograniczających. Wyniki z tego zakresu badań wzbogacające dorobek naukowy finansów publicznych i prawa finansowego są także potrzebne w pragmatyce parlamentarnej, rządowej, samorządowej itp. Bez wzajemnego współdziałania trudno byłoby m.in. oczekiwać na doskonalenie prawa finansowego czy korygowanie rozwiązań kształtujących aktualny poziom samodzielności finansowej JST.

W ujęciu szczegółowym można wymienić ważniejsze wyzwania badawcze w zakresie szeroko pojmowanej samodzielności finansowej organów lokalnych, np.:

- zdefiniowanie kategorii oraz płaszczyzn rozpatrywania samodzielności i samodzielności finansowej JST,
- interpretacja (prawna i ekonomiczna) ustrojowych zasad samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego,

- definiowanie zakresu granic i gwarancji prawnych samodzielności finansowej oraz wskazywanie na potrzebę zmian w obowiązujących przepisach prawnych,
- kreowanie poglądów i nowych rozwiązań dotyczących uprawnień organów lokalnych w zakresie pozyskiwania dochodów własnych,
- dokonywanie oceny zakresu ograniczania samodzielności organów lokalnych w pozyskiwaniu dochodów uzupełniających i zaciąganiu kredytów i pożyczek oraz wnioskowanie uzasadnionych zmian,
- dokonywanie oceny poziomu samodzielności organów lokalnych w stanowieniu o wydatkach na wybrane dziedziny działalności oraz wnioskowanie o uzasadnione zmiany,
- poszukiwanie metod i narzędzi pozwalających na obiektywne mierzenie poziomu samodzielności finansowej organów lokalnych.

W tym obszarze dorobek naukowy finansów publicznych i prawa finansowego za lata 1990–2009 jest znaczący, ale wymagający dalszego wzbogacania.

Problem samodzielności JST można rozpatrywać z różnych punktów widzenia, a zwłaszcza pod kątem zapewnienia podstaw ekonomicznych do samodzielnego działania, w granicach wyznaczonych przepisami prawa. Samodzielność nie oznacza oczywiście samowystarczalności finansowej, ta ostatnia bowiem wymagałaby gromadzenia dochodów, które równoważyłyby wydatki. Samowystarczalność zatem oznacza brak występowania w gospodarce finansowej JST zjawiska deficytu budżetowego. Tego typu sytuacja dotyczy tylko nielicznych jednostek. Pojęcie „samodzielność finansowa" nie zostało zdefiniowane w przepisach prawnych w sposób niebudzący wątpliwości, a w literaturze najczęściej wskazuje się na jej różne aspekty, w tym zazwyczaj na obowiązek zapewnienia JST takiego poziomu dochodów, który pozwoli na wykonanie powierzonych im zadań publicznych, pozostawi im swobodę kształtowania wydatków i stworzy odpowiednie gwarancje formalne i proceduralne.

Ekonomiści w opracowaniach studialnych bazują na danych empirycznych. Dla nich w dorobku teorii finansów publicznych brakuje odpowiedniej metodyki umożliwiającej precyzyjne (wymierne ilościowo) określanie poziomu samodzielności finansowej każdej JST. W dotychczasowym dorobku publikacyjnym poszczególni autorzy kładli nacisk na różne elementy i przejawy samodzielności finansowej organów lokalnych.

Według E. Chojny-Duch (2003) samodzielność finansowa rozpatrywana jest najczęściej jako prawo samorządu do posiadania wystarczających środków finansowych na wykonywanie swoich zadań oraz zobowiązanie państwa do zapewnienia tych środków. Wyniki z wykonanych studiów badawczych wskazują, że samodzielność finansowa musi być połączona z odpowiednim ukształtowaniem źródeł dochodów organów lokalnych, wśród których dominować powinny dochody własne (Gilowska 1999). Cechą charakterystyczną dotychczasowego dorobku ukierunkowanego na „samodzielność finansową organów lokalnych", w ocenie

J. Glumińskiej-Pawlic (2003), E. Kornberger-Sokołowskiej (2001), W. Miemiec (2005) i S. Kańduły (2003), w zdecydowanej większości jest jego opisowy charakter.

Nie udało się dotychczas ustalić precyzyjnie takiego instrumentarium, które pozwalałoby na ustalanie rzeczywistego poziomu samodzielności finansowej JST. Wygenerowanie procedur i metod wartościowania samodzielności finansowej w ramach nauki finansów publicznych i prawa finansowego wymaga pełnego uwzględnienia w procesach badawczych siły oddziaływania wielu czynników i uwarunkowań wewnętrznych i zewnętrznych (rys. 1). Mnogość czynników kreujących poziom samodzielności finansowej JST czyni ten proces wyraźnie złożonym.

Reasumując powyższe fragmentaryczne rozważania, należy stwierdzić, że:

- Samodzielność finansowa JST jest przedmiotem zainteresowania nauk ekonomicznych oraz prawnych. W naukach ekonomicznych jest ona łączona głównie z zarządzaniem publicznymi zasobami i utożsamiana z samodzielnością gospodarczą. Dla nauk prawnych zagadnienie to sprowadza się głownie do określania uprawnień władczych oraz ograniczeń tych organów w pozyskiwaniu i dysponowaniu publicznym pieniądzem. Ważne też są relacje z otoczeniem.
- Pojęcie samodzielności finansowej JST nie zostało jednoznacznie zdefiniowane.
- Pojęcie samodzielności nie ma zatem charakteru statycznego, nie jest kategorią stałą i niezmienną, o jej aktualnym zakresie bowiem decydują konkretne normy prawne oraz gwarancje ich realizacji (służące zwłaszcza jej ochronie). Samodzielność jest także wynikiem polityki państwa w zakresie decentralizacji finansów publicznych oraz możliwości finansowych państwa. Nie można jej więc rozpatrywać w oderwaniu od przyjętego modelu ustroju państwa i systemu finansów publicznych.
- Samodzielność nie odnosi się zatem do sfery tworzenia prawa, lecz raczej do sfery szczególnego stosowania prawa, jakim jest podejmowanie i wykonywanie aktów z zakresu spraw budżetowych. Tak pojmowana samodzielność musi być definiowana jako prawo do samodzielnego działania „w granicach ustaw", które wyznaczają jej faktyczne granice. Sprawne wykonywanie zadań publicznych przez JST zależy nie tylko od zabezpieczenia dochodów na odpowiednim poziomie, ale także od wyposażenia ich organów w takie kompetencje, które zagwarantują przestrzeganie zasady swobody w ich gromadzeniu i wydatkowaniu. Tylko te dwa elementy pozwolą na sprawną realizację zadań przez zdecentralizowaną administrację samorządową.
- Stosowana w praktyce samorządowej interpretacja samodzielności finansowej JST oraz metodyka jej wartościowania nie jest zadowalająca. Wzbogacenie podejścia analitycznego o badanie relacji gospodarowania zasobami finansowymi może być bardzo pożyteczne.

Mając na uwadze obecny stan dorobku teorii finansów publicznych i prawa finansowego, można skonstatować, iż prawdopodobnie będzie bardzo trudno skonstruować taką formułę, za pomocą której będzie można dokładnie wyliczać (za dany rok budżetowy) osiągnięty stopień samodzielności finansowej dla dowolnej JST. Przedsięwzięcia badawcze należy jednak podejmować.

## 2. Gospodarka finansowa w jednostkach samorządu terytorialnego

Problematyka *gospodarki finansowej w jednostkach samorządu terytorialnego* w podejściu badawczym finansów publicznych była dotychczas traktowana (i nadal jest) jako układ wzajemnych powiązań pomiędzy: dochodami budżetowymi, budżetem danej jednostki samorządu terytorialnego (JST) a jej wydatkami publicznymi. Takie podejście (jako niepełne) było preferowane w licznych publikacjach naukowych (m.in.: Denek, Sobiech i Wolniak 2001; Sochacka-Krysiak (red.) 2003 i Patrzałek 2004; Żalewski (red.) 2005; Kosek-Wojnar i Surówka 2007). W tym dorobku publikacyjnym akcentowane są wyraźnie tylko niektóre (te najważniejsze) elementy gospodarki finansowej w jednostkach samorządu terytorialnego, natomiast są pomijane mniej znaczące komponenty, uwarunkowania i przedsięwzięcia, które także przekładają się w sumie na osiąganą efektywność prowadzonej gospodarki finansowej w JST. Uprawiane orientacje badawcze nie są zorientowane na procesowe ujęcie gospodarki finansowej JST i wartościowanie poszczególnych elementów składowych. Takiego podejścia systemowego w polskich finansach publicznych brakuje.

Gospodarka finansowa w sektorze samorządowym to prowadzenie nieustannej działalności w sferze operacji pieniężnych (z jednej strony, to gromadzenie przychodów i dochodów, z drugiej – realizowanie wydatków budżetowych). W praktyce samorządowej nie można tych zagadnień rozpatrywać tylko statycznie, ponieważ istota gospodarki finansowej sprowadza się do wielofazowego działania, co oznacza konieczność rozpatrywania dynamicznego wielu zależności – w ciągłym ruchu i zmienności przepływów pieniężnych. Podchodząc bardziej analitycznie do tych zagregowanych czynności, należałoby je wzbogacić m.in. o takie elementy (atrybuty), jak: oddziaływanie na dyscyplinę finansową, budżetowanie, planowanie, ewidencjonowanie, kontrolowanie i audyt, analizowanie, kreowanie nowych strategii gospodarowania środkami publicznymi itp. Przebieg w układzie przestrzennym tego złożonego procesu sprawia, iż dla zarządzających finansami, według A. Szewczuka i M. Zioło (2008), istotne jest postrzeganie wszystkich czynności składających się w sumie na gospodarowanie środkami publicznymi.

Prowadzenie gospodarki finansowej w JST powinno zatem oznaczać nie tylko samo uzyskiwanie i wydatkowanie publicznych pieniędzy, lecz także programowanie wykonawstwa własnych, ustawowych i zleconych zadań w krótkim i długim

okresie oraz analizę i ocenę ich wykonawstwa w celu kształtowania na tej podstawie przyszłych, racjonalnych decyzji finansowych.

Dla przejrzystości w postrzeganiu czynności decyzyjnych (układających się w pewien logiczny ciąg) na poziomie jednostek samorządu terytorialnego (JST) można je ująć w postaci trzech faz: (I faza – *poprzedzająca ruch publicznego pieniądza*; II faza – *związana z rzeczywistą realizacją operacji pieniężnych*; III faza – *polegająca na ewidencjonowaniu zrealizowanych operacji finansowych, ich analizie dającej podstawy do wnioskowania*).

Powyższe ujęcie procesowe gospodarki finansowej (z wyróżnieniem w jej strukturze trzech faz) rozszerza dotychczasowe podejścia badawcze o nowe elementy, jak:

- potraktowanie gospodarki finansowej jako obszaru badawczego ekonomii i finansów publicznych,
- wyartykułowanie zasad i regulacji prawnych gospodarowania zasobami finansowymi JST oraz implikacji z tym związanych,
- ukazanie procesów decyzyjnych w gospodarce finansowej JST jako zasadnicze elementy strategii naprawy finansów publicznych w Polsce,
- wygenerowanie metodyki wartościowania walorów kontroli i audytu w nowej samorządowej gospodarce finansowej.

Na poziomie każdej JST uznanie podejścia procesowego za nową orientację w działaniu ma służyć, z jednej strony, eliminowaniu zjawisk dysfunkcyjnych, z drugiej zaś – osiąganiu najwyższej efektywności w gospodarowaniu środkami publicznymi. Takie podejście reprezentują m.in. M. Kosek-Wojnar, K. Surówka (2007), M. Dylewski, B. Filipiak, M. Gorzałczyńska-Koczkodaj (2006), W. Miemiec (red.) 2006).

Każda JST ma swoisty status (regionalny lub lokalny) wynikający m.in. z: realizowanej przez nią strategii działania i rozwoju, zróżnicowanej struktury zadań (ich enumeracja wynika ze stosownych aktów prawnych), niejednakowej wydajności poszczególnych źródeł zasilania finansowego, własnych priorytetów w wydatkach budżetowych, różniącej się poziomem profesjonalizmu kadry zarządzającej finansami itp. Te czynniki i uwarunkowania sprawiają, że w JST procedury dotyczące gospodarowania posiadanymi zasobami finansowymi tworzą „pewne przejściowe scenariusze" w postaci konkretnych strategii działania (akceptowanych przez samorządowe organy stanowiące na konkretnie ustalony czas). Ich struktura ulega zmianie pod wpływem różnych zdarzeń zachodzących wewnątrz układu makroekonomicznego bądź mikroekonomicznego.

Wśród najważniejszych i najtrudniejszych problemów do rozwiązywania przez jednostki samorządu terytorialnego, a związanych z realizacją strategii dotyczących rozwoju lokalnego i regionalnego, jest ich zdolność do finansowania niezbędnych przedsięwzięć i działań w tym zakresie. Stąd gospodarka finansowa w sektorze samorządowym powinna być postrzegana jako główna determinanta rozwoju.

Zarówno w badaniach teoretycznych, jak i opracowaniach studialnych na rzecz praktyki, gospodarka finansowa polskiego sektora samorządowego może być rozpatrywana w trzech przekrojach tematycznych, koncentrujących główną uwagę na:

- ocenie obecnie funkcjonującej gospodarki finansowej w jednostkach samorządu terytorialnego (JST) – ustalenie słabych i mocnych stron;
- identyfikacji złożonych i trudnych problemów gospodarki finansowej wymagających zespolonego zaangażowania w ich rozwiązywaniu, których obecność jawi się jako pozostałość poprzedniego systemu funkcjonowania państwa oraz „potrzeba wykreowania nowej filozofii w działaniu publicznym", stanowiącej wymierny skutek wejścia Polski w struktury Unii Europejskiej;
- oszacowaniu realnych szans na zmianę obecnej struktury gospodarki finansowej w sektorze samorządowym (zasad i reguł jej funkcjonowania) oraz wdrożeniu nowych scenariuszy i metod kreowania decyzji podwyższających efektywność gospodarowania finansami publicznymi.

Gospodarka finansowa w JST zorientowana w dużym stopniu na rozwój lokalny, bądź regionalny, stanowi zbiór elementów o strukturze bardzo złożonej, co sprawia, że dokonywanie jakiejkolwiek oceny jest utrudnione i wymaga uwzględniania różnych uwarunkowań i zależności przyczynowo-skutkowych. M. Kogut-Jaworska (2008) i A. Szewczuk (2005) uważają, że jest potrzebne spojrzenie procesowe nie tylko na zarządzanie gospodarką finansową, ale również na zarządzanie rozwojem lokalnym i regionalnym.

## 3. Dyscyplina finansowa w jednostkach samorządu terytorialnego

Pełne zdefiniowanie pojęcia „dyscyplina w gospodarowaniu środkami publicznymi" oraz podjęcie procedury wartościowania należy uznać za przedsięwzięcie wyjątkowo trudne. Jego struktura jest złożona, a zakres i siła oddziaływania wielu elementów składowych są wielokierunkowe, ponadto niejednoznacznie jest prezentowana w wielu publikacjach z zakresu finansów publicznych, samorządowych oraz w stosownych uregulowaniach prawnych, np. M. Kosek-Wojnar i K. Surówka (2007), A. Szewczuk, M. Zioło (2008), P. Kryczko (2005).

Dyscyplina finansów publicznych stanowi zbiór podstawowych zasad związanych z gospodarowaniem środkami publicznymi w ramach procesów gospodarki finansowej zachodzących w jednostkach sektora finansów publicznych. Dyscyplina finansów publicznych oznacza obowiązek przestrzegania zasad gospodarki finansowej określonych w ustawie o finansach publicznych oraz w innych aktach prawnych regulujących zasady gospodarowania mieniem i środkami publicznymi. Inaczej określając, jest to stan postulowany, w pełni zorientowany na respektowanie wszystkich podstawowych zasad prawa finansów publicznych. Nieprzestrzeganie niektó-

rych z tych zasad zabezpieczone jest z woli ustawodawcy możliwością zastosowania sankcji z tytułu odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Katalog czynów nagannych, kary za ich popełnienie oraz związany z tym system orzeczniczy określa ustawa o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych z 17 grudnia 2004 r. W praktyce do prowadzenia polityki w zakresie racjonalnego gospodarowania publicznymi środkami finansowymi są wykorzystywane różne narzędzia i instrumenty pełniące rolę tzw. wyznaczników informujących o stanie dyscypliny finansowej bądź oddziałujących na rzecz jej utrzymania. O ich skuteczności przesądzają różne uwarunkowania sytuacyjne występujące w praktyce samorządowej. Podejmując próbę zaprezentowania ich w zarysie, zasadne jest przywołanie tych, które jawią się jako najważniejsze, a do nich można m.in. zaliczyć: zasady gospodarki finansowej JST, płynność finansowa, granice i poziom zadłużenia, zarządzanie długiem lokalnym, rodzaje ryzyka, niewypłacalność i bankructwo, poziom merytoryczny kontroli finansowych i audytu, jakość kadr uczestniczących w gospodarowaniu finansami samorządowymi itp.

W gospodarce finansowej JST jest wiele płaszczyzn bardzo wrażliwych na naruszanie dyscypliny, choćby nawet: płynność finansowa w roku budżetowym, granice i poziom zadłużenia, zarządzanie długiem lokalnym, aktywność na rynku kapitałowym, opracowywanie, uchwalanie i wykonywanie budżetów, realizacja zamówień publicznych, poziom merytoryczny kontroli finansowych i audytu, jakość kadr uczestniczących w gospodarowaniu finansami samorządowymi itp. Wszystkie one powinny być w obszarze zainteresowania aktywu samorządowego, organów samorządowych i społeczności lokalnych. Chodzi przede wszystkim o to, że przy dużej ograniczoności środków publicznych (w stosunku do potrzeb) nie można dopuszczać do tego, aby była naruszana dyscyplina finansów publicznych. Wartościowanie dyscypliny finansowej w JST jest zasadne (tab. 1).

Ustanowienie zasad odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych znacząco wpływa na zachowanie ładu w finansach publicznych i daje dodatkowe gwarancje prawidłowego prowadzenia gospodarki finansowej w odniesieniu do wszystkich jednostek sektora publicznego. Te wszystkie przedsięwzięcia wobec złożonych uwarunkowań funkcjonowania JST nie są wystarczające. Niezbędne są dalsze badania i poszukiwania nowych rozwiązań, które pozwolą na poziomie zadowalającym kształtować wyznaczniki utrzymywania dyscypliny w gospodarowaniu środkami publicznymi.

## Zakończenie

Wprowadzenie innowacyjnych metod i technik wartościowania efektów działalności sektora samorządowego powinno zagwarantować efektywniejsze (jak dotychczas) wykorzystywanie środków publicznych, a tym samym minimalizowanie

**Tabela 1. Wyznaczniki utrzymywanie dyscypliny finansowej w JST i ich walory**

| Lp. | Wyszczególnienie (wyznaczniki utrzymywania dyscypliny finansowej) | Identyfikowanie wartości granicznych i określanie innych charakterystyk istotnych dla utrzymywania dyscypliny finansowej | Siła oddziaływania walorów poszczególnych wyznaczników na sposób gospodarowania zasobami finansowymi w praktyce samorządowej |
|---|---|---|---|
| 1. | Zasady gospodarki finansowej w JST | Każda z zasad m.in. jawności, stabilności, adekwatności, przejrzystości, równowagi budżetowej, opracowywania, uchwalania i wykonywania budżetu JST zawiera w sobie normy prawne i wymogi do respektowania na rzecz dyscypliny finansowej | Z mocy przepisów ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansowej wszczęte zostają tam postępowania karne, gdzie nastąpiło przekroczenie prawa. Skuteczność jest duża |
| 2. | Płynność finansowa JST w roku budżetowym | Badanie i monitorowanie płynności finansowej JST ma kluczowe znaczenie dla ich działalności. Przy jej pomiarze oblicza się m.in.: (1) zdolność do regulowania zobowiązań w trakcie roku budżetowego, (2) wskaźnik płynności budżetu w ujęciu kasowym, (3) wskaźnik płynności budżetu w ujęciu memoriałowym. Teoria finansów publicznych w tym zakresie posiada znaczący dorobek | Siła oddziaływania obliczonych wartości potencjalnej płynności finansowej JST jest duża. Dla służb finansowych to obowiązek opracowywania harmonogramu realizacji dochodów i wydatków. On wymusza skuteczne działania oraz postawy na rzecz utrzymania równowagi długoterminowej |
| 3. | Zadłużenie JST | Łączna kwota długu JST na koniec roku budżetowego nie może przekroczyć 60% rocznych jej dochodów. Łączna kwota zobowiązań z tyt. spłat kredytów i pożyczek oraz wykupu papierów dłużnych itp., w danym roku nie może przekroczyć poziomu jej 15% planowanych dochodów | Ograniczenia w zaciąganiu długu przez JST zapisane w ustawie o finansach publicznych z dnia 30 czerwca 2005 r. skutecznie przeciwdziałają naruszaniu dyscypliny finansowej. Znacząca rola przypada RIO |
| 4. | Ryzyko i jego odmiany | Katalog rodzajów ryzyka w teorii jest rozbudowany. Zarządzanie ryzykiem wymaga jego pomiaru, a to jest trudne. Metodyka badawcza w tym zakresie jest opracowana. | Skutki poszczególnych rodzajów ryzyka są postrzegane najczęściej ex post. Dopiero w warunkach kryzysu docenia się ich znaczenie i siłę. |

| Lp. | Wyszczególnienie (wyznaczniki utrzymywania dyscypliny finansowej) | Identyfikowanie wartości granicznych i określanie innych charakterystyk istotnych dla utrzymywania dyscypliny finansowej | Siła oddziaływania walorów poszczególnych wyznaczników na sposób gospodarowania zasobami finansowymi w praktyce samorządowej |
|---|---|---|---|
| 5. | Niewypłacalność JST | Utrata płynności finansowej przez JST, brak jakichkolwiek własnych możliwości w uregulowaniu powstałych zobowiązań | Interwencja państwa w stworzenie warunków funkcjonowania JST. Procedura oddłużeniowa |
| 6. | Jakość kadr zaangażowanych w gospodarowaniu finansami JST | Kompetencje zadaniowe i behawioralne kadr zatrudnionych w służbach finansowych. Ich poziom wykształcenia, staż pracy, wiedza specjalistyczna i umiejętność jej wykorzystania, etyka i doskonalenie zawodowe, zorientowanie na osiąganie celów strategicznych, umiejętność działania w sytuacjach kryzysowych | Osiągany poziom dyscypliny finansowej w dużym stopniu zależny od jakości kadr i stylu jej działania. To umiejętność dobrego planowania wydatków finansowych na podstawie poprawnie oszacowanych dostępnych środków publicznych przesądza o sukcesie. Intuicja też może być przydatna |
| 7. | Kontrola finansowa, audyt wewnętrzny i zewnętrzny w JST | Sformalizowany sposób przeprowadzania kontroli finansowej oraz jej zakres i czas realizacji. Plan kontroli finansowych na rok budżetowy. Weryfikacja raportów i zaleceń pokontrolnych. Szacunki strat dla JST. Zakres i rodzaj sankcji za naruszenie dyscypliny finansowej. Audyt jako proces usprawniania funkcjonowania JST | Siła sprawcza realizowanych kontroli finansowych jest zależna od charakteru i rozmiaru stwierdzonych dysfunkcji w gospodarce finansowej oraz sposobu reakcji władz JST. Audyt pełni funkcje oceniające i doradcze, ze względu na jego rangę skuteczność we wdrażaniu wniosków i propozycji może być duża |

źródeł niesprawności, a podwyższenie standardu świadczonych usług publicznych i społecznych.

Wartościowanie uznaje się za procedurę ustalania i mierzenia m.in.:

- Relacji przyczynowo-skutkowych między co najmniej dwiema kategoriami ekonomicznymi lub płaszczyznami dającymi się wyodrębnić.
- Tempa zachodzących przeobrażeń strukturalnych w danej JST.
- Współzależności poszczególnych czynników w kreowaniu końcowego efektu różnych przedsięwzięć (inwestycyjnych, organizacyjnych, ekonomicznych itp.).
- Zakresu potencjalnych zmian w wyróżnionych obszarach (np. ochrona środowiska, poziom życia społeczności lokalnej, konkurencyjność gminy, wzrost atrakcyjności gminy dla inwestorów itp.) jako efekt częściowej (całkowitej) realizacji przedsięwzięć inwestycyjnych.
- Stopnia realizacji zamierzeń strategicznych w poszczególnych okresach sprawozdawczych i rozliczeniowych (np. stopień wykorzystania pozyskanych funduszy strukturalnych, udział partnerstwa publiczno-prywatnego na tle stosownych porozumień, nakłady + efekty w ujęciu mieszanym itp.).
- Utraconych korzyści z tytułu nieterminowego wykorzystania zasobów budżetowych, niezrealizowania inwestycji, bądź przerwania procesu inwestycyjnego.
- Wykorzystanych szans jako efekt zakończonych inwestycji (w tym wymierna współpraca samorządu lokalnego i realizatorów inwestycji).
- Jakości świadczonych usług publicznych i społecznych dla społeczności lokalnej.
- Innych aspektów i zależności przyczynowo-skutkowych związanych z procesami inwestycyjnymi w gminach.

Istnieje zatem potrzeba kontynuowania badań naukowych zorientowanych na poszukiwanie nowych i doskonalenie istniejących mierników pozwalających w pełnym zakresie stosować procedury wartościowania działalności samorządu terytorialnego. Należy oczekiwać, że w warunkach nieustannie zmieniającego się otoczenia gospodarczego, społecznego i politycznego znajomość całego zbioru mierników (jako rezultat wartościowania działalności samorządu terytorialnego) wpłynie korzystnie na rozwój lokalny i regionalny, kreując w rezultacie wysoki standard życia wspólnotom samorządowym.

## Bibliografia

Clark J.B. (2007), *Distribution,* s. 58, w: E. Taylor, *Dylematy metodologiczne teorii ekonomii,* Polskie Towarzystwo Przyjaciół Nauk, Uniwersytet im. A. Mickiewicza, Poznań, s. 105.

Chojna-Duch E. (2003), *Polskie prawo finansowe. Finanse publiczne*, LexisNexis. Warszawa.
*Encyklopedia popularna PWN* (2006), Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
Denek E., Sobiech J., Wolniak J., *Finanse publiczne*. PWN, Warszawa 2001.
Dylewski M., Filipiak B., Gorzałczyńska-Koczkodaj M. (2006), *Finanse samorządowe*, PWN, Warszawa.
Gilowska Z. (1999), *Finansowanie samorządu terytorialnego według ustawy o finansach publicznych oraz o dochodach jednostek samorządu terytorialnego*, Samorząd Terytorialny, nr 3.
Glumińska-Pawlic J. (2003), *Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego w Polsce. Studium finansowoprawne*, Wyd. Uniwersytetu Śląskiego, Katowice.
Miemiec W., (red.) (2006), *Gospodarka budżetowa jednostek samorządu terytorialnego*, Oficyna Wydawnicza UNIMEX, Wrocław.
Kańduła, S., Samodzielność finansowa samorządu gminnego w Polsce po 1993 roku. Wyd. Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2003.
Kogut-Jaworska M. (2008), *Instrumenty interwencjonizmu lokalnego w stymulowaniu rozwoju gospodarczego,* CeDeWu, Warszawa.
Kornberger-Sokołowska E. (2001), *Decentralizacja finansów publicznych a samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego,* Wyd. Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa.
Kosek-Wojnar M., Surówka K. (2007), *Podstawy finansów samorządu terytorialnego*, PWN, Warszawa.
Kryczko P. (2005), *Charakter prawny odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych*. w: Sanacja finansów publicznych w Polsce. Wyd. WPiA US, Szczecin.
Miemiec W. (2005), Prawne gwarancje samodzielności finansowej gminy w zakresie dochodów publiczno-prawnych. Wyd. Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław.
*Nowa encyklopedia powszechna PWN* (2004, t. 8, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
Zalewski A., (red.) (2005), *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, Wyd. SGH, Warszawa.
Patrzałek L. (2004), *Finanse samorządu terytorialnego*, Wyd. AE, Wrocław.
Szewczuk A. (2005), *Procesowe zarządzanie rozwojem lokalnym i regionalnym – finansowe implikacje dla jednostek samorządu terytorialnego*, w: *Finanse samorządu terytorialnego, Zagadnienia wybrane*, WSB, Poznań.
Szewczuk A., Zioło M. (2008), *Zarys ekonomiki sektora publicznego*, Wyd. Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin.
Sochacka-Krysiak H. (2003), *Zarządzanie gospodarką i finansami gminy*, Wyd. SGH, Warszawa.

## EVALUATING THE ACTIVITIES OF SELF – GOVERNMENT ENTITIES – PROGRESSING RESEARCH ORIENTATION IN PUBLIC FINANCE

**Summary**

The concept of "evaluation" in the economic literature is little known and used. It means "making assessments, creating opinions containing approval or disapproval of the state of things, phenomena, events or behavior (conduct), from a certain perspective, under certain terms. The concept of "evaluation" may be a key measure of the complex of issues related to the assessment of economic phenomena, organizational, political and social one in the general sense of self-government. The article presents the fields of local government units, which may be subject to evaluative procedures. The three areas of activity (selected) were discussed in detail, i.e. financial independence, financial management, financial discipline, with the circumstances of their evaluation. For public finance to continue this approach to research is very important.