

Jarosław Hermaszewski
Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Głogowie

ANALIZA SKUTECZNOŚCI STOSOWANIA NOWOCZESNYCH INSTRUMENTÓW WSPOMAGANIA ZARZĄDZANIA JEDNOSTKĄ SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO NA TLE WYZWAŃ STAWIANYCH ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Abstract

Analysis of the efficiency management of local government against the challenges of public administration

Modern management of a local government implies the use the various instruments supporting the decision making process. Long-term financial planning is becoming a necessity in the face of constant government deficit of local government. However, system solutions requiring the government to draw up various planning documents do not always produce the expected result. Perhaps the same definition of indicators, the corresponding limits allowable debt (in modified form in relation to the previous limits of debt) would have been sufficient to local government to draw more attention to effectiveness public spending, rather than decreasing the efficiency of their actions.

Keywords: public management, effectiveness and efficiency, long-term planning

Streszczenie

Nowoczesne zarządzanie jednostką samorządu terytorialnego wiąże się ze stosowaniem różnych instrumentów wspomagających proces zarządzania. Wieloletnie planowanie finansów staje się koniecznością w obliczu stale występującego deficytu podsektora samorządowego. Rozwiązania systemowe, nakładające na samorząd obowiązek sporządzania różnych dokumentów planistycznych, nie zawsze jednak przynoszą spodziewany skutek. Być może samo określenie wskaźników dopuszczających odpowiednie limity zadłużeń (w formie zmodyfikowanej w stosunku do wcześniejszych limitów długu) byłyby wystarczające, aby samorządy zwróciły baczniejszą uwagę na zwiększenie efektywności wydatkowania środków publicznych, a nie zmniejszałyby to ich skuteczności działania.

Słowa kluczowe: zarządzanie publiczne, efektywność i skuteczność, planowanie wieloletnie

Wstęp

Ostatnie lata w administracji samorządowej przynoszą wiele regulacji prawnych zmierzających do zwiększenia jawności i przejrzystości finansów publicznych. Zmieniona w 2009 roku ustawa o finansach publicznych wprowadziła instrumenty i narzędzia wspomagania zarządzania, które w założeniu miały usprawnić funkcjonowanie administracji publicznej, a przede wszystkim wprowadzić wieloletnie planowanie zarówno budżetu państwa, jak i budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Jak twierdzi Marek Dylewski,

[...] najbardziej pożądanym ujęciem zakresu planowania budżetowego będzie takie integrowanie działań planistycznych, w którym budżet jest podstawowym narzędziem tego procesu, ale scalanie wszystkich zasobów wraz ze wszystkimi skutkami ich wykorzystania powinno dotyczyć całości działalności jednostki samorządu terytorialnego [Dylewski, 2007: 296].

Mimo że już wcześniejsze regulacje prawne obligowały gminy do wieloletniego planowania, to ograniczało się ono do wydatków majątkowych (tzw. WPI – wieloletnie plany inwestycyjne) i prognozy kwot długu. Obecne regulacje w zakresie konstrukcji budżetu w układzie wieloletnim w sposób znaczący zmieniają filozofię wydatkowania środków publicznych.

Wieloletnie planowanie budżetowe nie jest nowością w sprawnie funkcjonujących gospodarkach. Uznawane jest za niezbędny instrument nowoczesnego zarządzania finansami publicznymi. Dlatego też jest duży nacisk na wprowadzenie w budżecie państwa mechanizmów wieloletniego planowania finansowego stanowiącego istotny element budżetowania zadaniowego. Jak wskazuje Teresa Lubińska, istotą budżetu zadaniowego jest „wprowadzenie zarządzania środkami publicznymi poprzez cele odpowiednio skonkretyzowane i zhierarchizowane na rzecz osiągnięcia określonych rezultatów (realizacji zadań), mierzonych za pomocą ustalonego systemu mierników” [2009: 9]. Według stanowiska Ministerstwa Finansów (zapisanego w *Uzasadnieniu do ustawy o finansach publicznych*)

[...] implementacja rozwiązań opierających funkcjonowanie systemu finansów państwa na zadaniowym charakterze wydatków publicznych – w znacznie większym niż dotychczas stopniu – ma wprowadzić nowoczesne metody zarządzania finansami państwa, działając na poprawę celowości, efektywności oraz skuteczności gospodarki środkami publicznymi [dostęp: 10.02.2012].

Analogicznie do budżetu państwa jednostki samorządu terytorialnego również są zobligowane do planowania wieloletniego przez opracowywanie wieloletnich prognoz finansowych. Istota budżetowania zadaniowego w sektorze samorządowym jest sprawą nie do końca uregulowaną. Pomimo pewnych zapisów w ustawie z 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych samorządy *de facto* nie są zobligowane do zadaniowego traktowania wydatków publicznych [Puchacz, 2009: 54].

Przedmiot badań

Przedmiotem badań prowadzonych przez autora niniejszego artykułu są nowoczesne instrumenty wspomagania zarządzania jednostką samorządu terytorialnego i ich znaczenie w zwiększaniu skuteczności zarządzania. Skuteczność zarządzania według encyklopedii zarządzania rozumiana jest jako „działanie, które w jakimś stopniu prowadzi do skutku zamierzonego jako cel”, staje się punktem wyjścia analiz wykorzystywania znanych z sektora prywatnego instrumentów wspomagania zarządzania. Analizie zostały poddane następujące instrumenty:

- wieloletnie plany inwestycyjne (które do 2009 roku były obligatoryjnym dokumentem),
- wieloletnia prognoza finansowa (jako obligatoryjny dokument),
- budżet zadaniowy (jako dobrowolny dokument).

Analizując wykorzystywanie tych instrumentów w gminach oraz zebrane informacje od osób bezpośrednio odpowiedzialnych za ich sporządzanie i stosowanie, chciałbym wskazać zagadnienia problemowe w ich skutecznym i efektywnym stosowaniu. Zasady skuteczności i efektywności są podstawowe w administracji publicznej, ponieważ, jak twierdzi Lubińska, „decydują o sprawności organizacji dzięki ich ścisłemu powiązaniu” [2009: 38]. Moje uwagi są oparte na obserwacji praktyki zarządzania finansami w samorządach terytorialnych, gdzie miałem bezpośredni kontakt z planowaniem i zarządzaniem finansami. W swoich materiałach wykorzystałem badania sondażowe przeprowadzone w samorządach województwa lubuskiego, a odnoszące się do oceny nowoczesnych instrumentów wspomagania zarządzania widziane oczami decydentów (wójtów, burmistrzów, prezydentów) i skarbników.

Analizując obecne ustawodawstwo w zakresie nakładania obowiązków na samorządy terytorialne w zakresie planowania strategicznego (wieloletniego), należy cofnąć się do uregulowań zawartych w ustawie o finansach publicznych z dnia 30 czerwca 2005 roku. Już wtedy bowiem zapisano, że

[...] wydatki publiczne powinny być dokonywane:

- 1) w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania jak najlepszych efektów z danych nakładów,
- 2) w sposób umożliwiających terminową realizację zadań publicznych,
- 3) w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań [Ustawa, 2005, art. 35].

Z tych regulacji można było wnioskować, że od samorządów oczekuje się perspektywicznego spojrzenia na wydatki publiczne. Należy jednak zauważyć, że w praktyce gminy dokonywały jedynie wieloletniego planowania wydatków majątkowych. Stąd też sama nazwa dokumentu: wieloletni plan inwestycyjny, w skrócie nazywany WPI. Mimo że z formalnego punktu widzenia WPI było dokumentem zawierającym listę zadań inwestycyjnych, to jego istotę można określić jako proces decyzyjny ukierunkowany na wybór najlepszych rozwiązań inwestycyjnych służących rozwojowi danego terytorium, uwzględniający jego specyfikę i oczekiwania społeczne.

To, co stanowi o istocie planowania wieloletniego, to odpowiednie skoordynowanie różnego rodzaju dokumentów planistycznych. W szczególności chodzi o strategię rozwoju lokalnego, programy dotyczące ładu przestrzennego z uwzględnieniem oczekiwań społecznych i możliwości finansowych danego samorządu. Dostosowanie się samorządów do tych wymogów formalnoprawnych zmieniło w sposób znaczący postrzeganie budżetów gmin – nie jako jedynie źródła wydatkowania środków publicznych. Od początku samorządności w Polsce władze gmin szczególną uwagę zwracają na wydatki majątkowe, mając w świadomości, że o istocie rozwoju lokalnego decydują nakłady inwestycyjne. Ciągłe borykanie się z nowymi zadaniami publicznymi i stałym brakiem źródeł ich finansowania w głównej mierze wpływa na ograniczanie wydatków rozwojowych. Dzięki wsparciu unijnemu gminy uniknęły jednak znaczącego obniżenia nakładów na inwestycje. Jak zauważyła Maria Jastrzębska, rok 2009 był kulminacyjny dla realizacji wydatków, dzięki czemu gminy miały możliwość realizacji zadań inwestycyjnych, których z pewnością nie zrealizowałyby bez tego wsparcia [2011: 19].

Samo pozyskanie środków unijnych wymuszało na gminach większą dyscyplinę wydatkową. System kontroli projektów unijnych na etapie aplikacji i rozliczania podlega regulacjom prawa unijnego i krajowego, wprowadzając tzw. dualizm reżimów prawnych [Miemieć, 2012: 34].

Pojawia się zatem pytanie, czy obligatoryjne (dotyczy to WPF [Wieloletnia Prognoza Finansowa] w samorządach) wprowadzanie kolejnych uregulowań zwiększających dyscyplinę finansów publicznych staje się koniecznością. Odpowiedzi można upatrywać w braku przejrzystości w wydatkowaniu środków publicznych [Ruśkowski, Salachna, 2007: 34] czy w powiązaniu dopuszczalnego deficytu JST (jednostek samorządu terytorialnego) z poziomem długu publicznego. Wiele na ten temat zostało już powiedziane, ale ciągle budzi wątpliwość, czy wprowadzanie dodatkowych dokumentów planistycznych rzeczywiście służy poprawieniu skuteczności i efektywności wydatkowania środków publicznych. Czy być może staje się kolejnym prężerzem dla zarówno skarbników, jak i dysponentów środków publicznych (tj. włodarzy miast i gmin)? Od tego, jak są do tego przekonani bezpośrednio odpowiedzialni za sporządzanie dokumentów, wiele zależy. Dlatego też ważne jest ich stanowisko w tej sprawie.

Wyniki badań i interpretacja

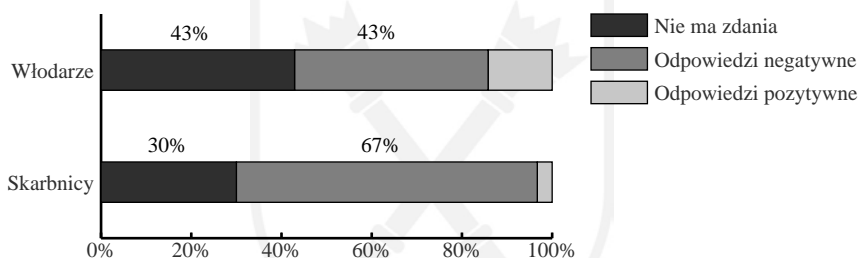
Analizę opinii skarbników i wójtów/burmistrzów/prezydentów¹ odnośnie do wprowadzania nowych instrumentów wspomagania zarządzania przeprowadzono w województwie lubuskim w 2011 roku. Badaniami sondażowymi starano się objąć wszystkie samorządy gminne województwa (tj. 83 gminy, w tym miasta na

¹ W dalszej części artykułu jest stosowana forma skrótowa określająca organ wykonawczy gminy (wójt/burmistrz/prezydent) jako włodarz gminy.

prawach powiatu). Podczas dwóch spotkań² (jedno ze skarbnikami JST, drugie z wóldarzami gmin) rozdano ankiety w podziale na dwie grupy (skarbnicy i wóldarze). Zebrano łącznie 88 ankiet, w tym 60 od skarbników i 28 od wóldarzy. Założeniem badających było uzyskanie od tych dwóch grup ankietowanych niezależnych od siebie opinii. Ankieta składała się z 9 pytań zamkniętych, w których można było udzielać odpowiedzi w zakresie: „zdecydowanie tak”, „raczej tak”, „nie wiem”, „raczej nie”, „zdecydowanie nie”. Dla celów analizy (tylko 7 pytań) odpowiedzi pogrupowano w trzy zestawy: odpowiedzi pozytywne („zdecydowanie tak” i „raczej tak”), odpowiedzi negatywne („zdecydowanie nie” i „raczej nie”) oraz: ankietowany nie ma zdania. Dodatkowo została przeprowadzona analiza krzyżowa zgodności odpowiedzi.

Pierwsze pytanie w ankiecie dotyczyło opinii ankietowanych na temat wprowadzenia do obowiązków gminy stosowania kolejnych instrumentów wspomagających zarządzanie, i jak to wpływa na poprawę efektywności gospodarowania środkami pieniężnymi gminy (wykres 1). Efektywność, jako kategoria ekonomiczna, służy „pomiarowi kosztów wytworzenia dóbr i usług o określonych cechach” [Lubińska i in., 2011: 54].

1. Czy wprowadzenie do zarządzania gminą kolejnych narzędzi wspomaganie zarządzania poprawi efektywność gospodarowania środkami pieniężnymi gminy?



Wykres 1. Pytanie ankietowe nr 1

Źródło: opracowanie własne.

Efektywność wydatkowania środków publicznych w tym przypadku jest rozumiana jako zależność zaangażowania służb finansowych i decydentów w przygotowaniu i wykorzystywaniu dokumentów strategicznych do rezultatów mierzonych przejrzystością i zrozumieniem zasad wydatkowania środków publicznych. Chodziło o takie instrumenty, jak: wieloletnia prognoza finansowa i budżet zadaniowy.

² Chodzi o spotkania zorganizowane przez: Regionalną Izbę Obrachunkową w Zielonej Górze (szkolenie wyjazdowe dla skarbników województwa lubuskiego w Jesionce w okresie 21–23 września 2011 r.) oraz Zrzeszenie Wójtów, Burmistrzów i Prezydentów gmin województwa lubuskiego (konwent w dniu 6 października 2011 r.).

W grupie skarbników aż 66,7% odpowiedzi było negatywnych, a tylko 30% pozytywnych. Może to świadczyć o tym, że służby finansowe gmin nie upatrują w nowoczesnych instrumentach wspomaganie zarządzania tych elementów, które służą poprawie przejrzystości wydatkowania środków publicznych. Takie stanowisko skarbników może być uzasadnione tym, że w ich ocenie o efektywności wydatkowania środków publicznych nie decydują formalne dokumenty czy coraz to nowe układy ewidencji budżetowej, a jedynie zmiana mentalności dysponentów i menedżerski stosunek do realizacji wydatków budżetowych. Jak twierdzi Witold Kieżun, „przekształcenie administracji publicznej w elastyczny, objęty indywidualną inicjatywą aparat wymaga odpowiedniego przygotowania kadr” [Kieżun, 2004].

Stanowisko wóldarzy gmin w tej sprawie było bardziej wyrównane. Po 42,9% było odpowiedzi pozytywnych i negatywnych. Oznaczać to może, że w stosowaniu nowoczesnych instrumentów wspomaganie zarządzania organ wykonawczy widzi szansę na usprawnienie systemu informacyjnego w zakresie wieloletniej, realnej perspektywy finansowania wydatków budżetowych.

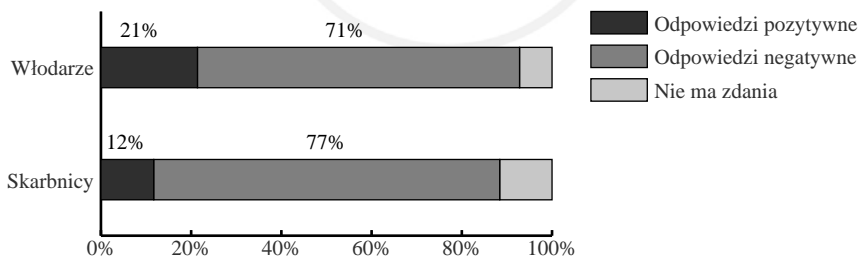
Kolejne pytanie nawiązywało do pytania pierwszego i brzmiało: Czy przed wprowadzeniem instrumentów WPI i WPF gospodarowanie środkami gminy było mniej racjonalne? (wykres 2).

Racjonalność gospodarowania środkami publicznymi, zgodnie z *Uzasadnieniem do ustawy o finansach publicznych*, oznacza

[...] wzrost efektywności wydatkowania, powiązanie wydatków ze średnio- i długookresowymi priorytetami rządu, ułatwienie absorpcji funduszy UE, skoncentrowanie działań na średnio- i długookresowej stabilności finansów publicznych [2009].

Analizując odpowiedzi skarbników i wóldarzy, wyraźnie zaznacza się stanowisko negatywne. Oznacza to, że samorządowcy nie widzą tak istotnych zalet w planowaniu wieloletnim, ujętym w dokumentach WPI i WPF.

2. Czy przed wprowadzeniem instrumentów WPI i WPF gospodarowanie środkami gminy było mniej racjonalne?



Wykres 2. Pytanie ankietowe nr 2

Źródło: opracowanie własne.

Niewiele niższy wskaźnik odpowiedzi negatywnej u wóldarzy gmin może mieć związek z wcześniej udzieloną odpowiedzią, w której wóldarze w dokumentach planistycznych dostrzegają szansę na poprawę efektywności gospoda-

rowania środkami publicznymi. Prawdopodobnie ci, którzy zmierzają do rzeczywistej poprawy efektywności (nie tylko w kategoriach) czytelnej informacji uważają, że wprowadzenie wieloletniego planowania jest uzasadnione w postaci dokumentów WPI i WPF, a przed ich wprowadzeniem samo zarządzanie finansami było mniej efektywne.

Dokonując analizy krzyżowej dwóch pytań, można pozyskać informację o stałości przekonań skarbników i wóldarzy gmin co do wprowadzenia wieloletniego planowania. Analiza krzyżowa informuje o zgodności odpowiedzi, sprzeczności odpowiedzi i niepewności odpowiedzi (tab. 1).

Tabela 1

Zestawienie krzyżowe odpowiedzi na pytania nr 1 i 2 [%]

	Zgodność odpowiedzi	Sprzeczność odpowiedzi	Niepewność odpowiedzi
Skarbnicy	61,7	8,3	18,3
Wóldarze	50,0	7,1	21,4

Źródło: opracowanie własne.

Na potrzeby niniejszej analizy wprowadzono następujące definicje:

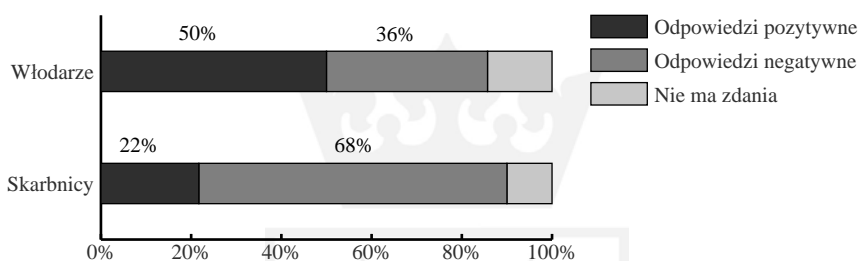
- Definicja zgodności odpowiedzi
Zgodność odpowiedzi występuje, jeżeli odpowiadający na pierwsze i drugie pytanie udziela takiej samej odpowiedzi: pozytywnej („zdecydowanie tak” lub „raczej tak”) lub negatywnej („zdecydowanie nie” lub „raczej nie”).
- Definicja sprzeczności odpowiedzi
Sprzeczność odpowiedzi występuje, gdy odpowiadający na pierwsze pytanie udziela odpowiedzi: „zdecydowanie tak”, a na drugie pytanie udziela odpowiedzi: „zdecydowanie nie” – lub występuje sytuacja odwrotna.
- Definicja niepewności odpowiedzi
Niepewność odpowiedzi występuje, jeżeli odpowiadający na pierwsze pytanie udziela odpowiedzi pozytywnej lub negatywnej, a na drugie pytanie udziela odpowiedzi „nie wiem” – lub zachodzi sytuacja odwrotna.

Jak można zauważyć, ankietowani skarbnicy wykazują wyższy odsetek zgodności odpowiedzi. Oznacza to, że ich przekonania co do skuteczności wprowadzenia nowoczesnych instrumentów zarządzania są bardziej stałe. U wóldarzy gmin odnośnie do tego samego zagadnienia można zauważyć podzielone opinie lub przekonanie, że bez stosowania nowego instrumentarium zarządzanie gminą również może być skuteczne. Analizując głębiej zgodność odpowiedzi, zauważamy, że wśród skarbników tylko 8% wskazuje zgodność pozytywną (tzn. odpowiedzi w obu pytaniach są pozytywne), co jest niepokojące. W odniesieniu do wóldarzy gmin zgodność pozytywną wykazało aż 28% spośród ogółu zgodnych odpowiedzi.

Kolejne trzy pytania w badaniu sondażowym dotyczyły poszczególnych instrumentów wspomagania zarządzania. W pytaniu trzecim chciano uzyskać odpowiedź, czy WPI wpłynął na zwiększenie racjonalności wydatków inwestycyjnych (wykres 3).

Jak można odczytać z wykresu, ponad 2/3 skarbników uważa, że samo przygotowanie WPI w żaden sposób nie wpływa na zwiększenie racjonalności wydatków inwestycyjnych. Takie stanowisko skarbników potwierdza ich małe zaufanie do obowiązku szczegółowego planowania inwestycji. Z wywiadu przeprowadzonego ze skarbnikami wynika, że ich stanowisko jest jednoznaczne, że o zwiększeniu lub zmniejszeniu racjonalności wydatków może decydować wójt, burmistrz czy prezydent przez własne procedury planistyczne i dyscyplinę budżetową. Czy to będzie wieloletni plan inwestycyjny, czy to będzie strategia rozwoju, czy inny dokument określający perspektywę wieloletnią (w zakresie inwestycji), to z punktu widzenia racjonalizowania wydatków nie ma znaczenia.

3. Czy instrument w postaci WPI wpłynął na zwiększenie racjonalności wydatków inwestycyjnych?



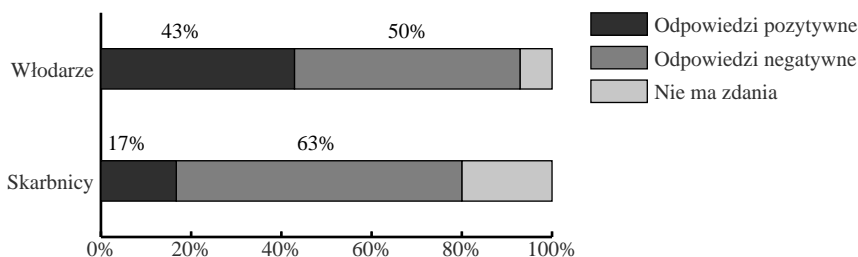
Wykres 3. Pytanie ankietowe nr 3

Źródło: opracowanie własne.

Ciekawe są odpowiedzi wóldarzy gmin, którzy w 50% odpowiadają pozytywnie, ale aż 15% z nich nie ma zdania. Brak zdania w tej sprawie może jednak świadczyć o braku przekonania co do konieczności sporządzania WPI.

W kolejnym pytaniu chciano uzyskać odpowiedzi, jak samorządowcy postrzegają budżetowanie zadaniowe (wykres 4).

4. Czy wprowadzenie obowiązku budżetowania zadaniowego usprawni zarządzanie finansami gminy?



Wykres 4. Pytanie ankietowe nr 4

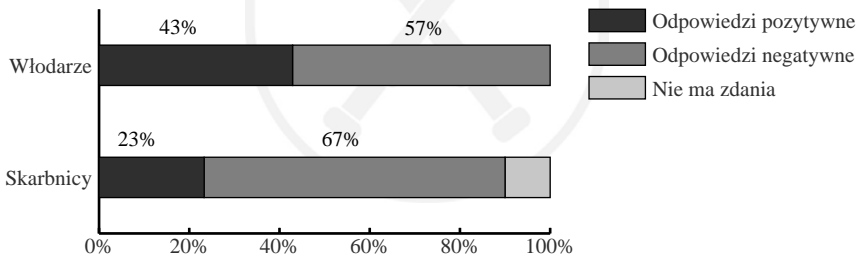
Źródło: opracowanie własne.

Wiadomo, że sporządzanie budżetowania zadaniowego nie jest koniecznością w jednostkach samorządu terytorialnego (w przeciwieństwie do budżetu państwa). Można jednak oczekiwać, że taki obowiązek zostanie narzucony (obligatoryjnie) również na samorządy. Analizując udzielone odpowiedzi, można zauważyć dużą zgodność odpowiedzi skarbników i wóldarzy gmin. Jest to jednak „pesymistyczna zgodność” – większość samorządowców nie upatruje w budżetowaniu zadaniowym instrumentu usprawniającego zarządzanie finansami gmin.

Niskie przekonanie do budżetowania zadaniowego, pomimo opisywanych już w literaturze wzorców jego stosowania, może być wynikiem braku jasno określonego standardu takiego dokumentu oraz procedur jego wprowadzania w życie. Nie ma też czytelnych i obiektywnych przesłanek co do korzyści wynikających z jego zastosowania. O ile planowanie wieloletnie (w ocenie skarbników) ma pewien walor aplikacyjny, o tyle budżetowanie w układzie zadaniowym nie do końca (w ich ocenie) jest konieczne. Wielu wóldarzy gmin wypowiada się o nadrzędnej roli spojrzenia zadaniowego, przedstawiając swoje budżety tradycyjne jako element właśnie takiego stanowiska. Pocięszające może być to, że pomimo tradycyjnej klasyfikacji budżetowej wielu samorządowców wymaga od swoich służb rozpisywania poszczęgólnych rozdziałów na formalne zadania. W związku z tym większość samorządowców z dużym dystansem podchodzi do formalnego budżetowania zadaniowego.

Kolejne pytanie dotyczyło Wieloletniej Prognozy Finansowej i rezultatów po jej wprowadzeniu. Po dwóch latach obowiązkowego sporządzania prognoz finansowych ocena tych dokumentów jest również negatywna (wykres 5).

5. Czy wprowadzenie WPF poprawiło skuteczność planowania finansów gminy?



Wykres 5. Pytanie ankietowe nr 5

Źródło: opracowanie własne.

Ponad 2/3 skarbników nie stwierdziło poprawy w planowaniu finansów gminy. Podobne zdanie ma ponad połowa wóldarzy gmin. Wdaje się, że taka ocena samej prognozy jest wynikiem zbyt częstych i zasadniczych zmian w sprawozdawczości budżetowej. Wcześniejsze dokumenty planistyczne, to jest wieloletnie plany finansowe oraz prognoza długu, w dużej części wyczerpywały zakres informacyjny dzisiejszej wieloletniej prognozy finansowej. Dodatkowo, jak twierdzi Ewa Czołpińska,

[...] idea bazowania przez JST w dłuższej perspektywie czasowej na stabilnym, priorytetowym, zapewniającym ciągłość realizacji zadań dokumencie została zachwiana poprzez konstrukcje przepisów nowej ustawy o finansach publicznych, które sprowadziły rolę WPF do czysto formalnej, wtórnej w stosunku do zapisów zawartych w uchwałach budżetowych [2010: 43].

Niechęć do ciągłych zmian i dostosowywania się do pomysłów narzucanych z góry przekłada się na duży opór w zrozumieniu istoty WPF-u.

Przedstawione powyżej trzy pytania zostały poddane analizie krzyżowej. Analiza krzyżowa została przeprowadzona w celu pozyskania informacji o zgodności lub sprzeczności w udzielanych odpowiedziach. W tabeli 2 zaprezentowano wyniki analiz. Na potrzeby powyższej analizy krzyżowej zdefiniowano pojęcie zgodności odpowiedzi:

- Definicja zgodności odpowiedzi

Zgodność odpowiedzi występuje, jeżeli odpowiadający na wszystkie trzy pytania udziela takiej samej odpowiedzi: pozytywnej („zdecydowanie tak” lub „raczej tak”) lub negatywnej („zdecydowanie nie” lub „raczej nie”).

Tabela 2

Zestawienie krzyżowe odpowiedzi na pytania nr 3, 4 i 5 [%]

	Zgodność odpowiedzi			Zdecydowanych odpowiedzi na „nie”		
	Ogółem	W tym pozytywnych	W tym negatywnych	WPI	BZ	WPF
Skarbnicy	48,3	10,3	89,7	30,0	28,3	21,7
Włodarze	71,4	50,0	50,0	21,4	21,4	28,6

Źródło: opracowanie własne.

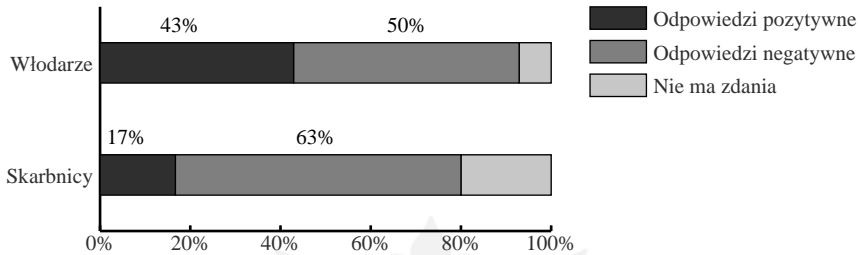
Jak można zauważyć, wśród skarbników występuje mała zgodność odpowiedzi. Oznacza to, że jest różne postrzeganie tych instrumentów. Bardziej zgodni w odpowiedziach są włodarze gmin, którzy pomimo że ich ocena jest w połowie pozytywna i negatywna, w zdecydowanej większości tak samo oceniają przedmiotowe instrumenty. To, co może niepokoić, to fakt, że wśród skarbników aż 90% uważa, że nowoczesne narzędzia wspomaganie zarządzania są w ogóle niepotrzebne.

Jeżeli przyjrzymy się ocenom „zdecydowanie nie”, to można zauważyć odwrotność wyników: skarbnicy najmniejszym zaufaniem darzą wieloletnie plany inwestycyjne, włodarze gmin natomiast – wieloletnie prognozy finansowe. Wytłumaczeniem takich ocen może być to, że WPF stało się instrumentem bieżącego zarządzania finansami przez skarbników, i ich przyzwyczajenie do niego jest największe. Dla włodarzy gmin WPI były przeglądowymi planami, w których można było ujmować wszystkie planowane inwestycje, stąd też były łatwiejsze w odczycie.

Ciekawe jest również to, że zarówno skarbnicy, jak i włodarze gmin nie najgorzej wypowiadają się (na tle pozostałych instrumentów) o budżetach zadaniowych, pomimo że ten instrument nie został jeszcze obligatoryjnie wprowadzony do stosowania przez samorządy.

Kolejne pytania zadane w ankiecie dotyczyły powiązania nowoczesnych instrumentów wspomagania zarządzania z racjonalizowaniem wydatków publicznych (wykres 6).

6. Czy WPI, WPF i budżet zadaniowy są ściśle powiązane z racjonalizacją gospodarki finansowej gminy?



Wykres 6. Pytanie ankietowe nr 6

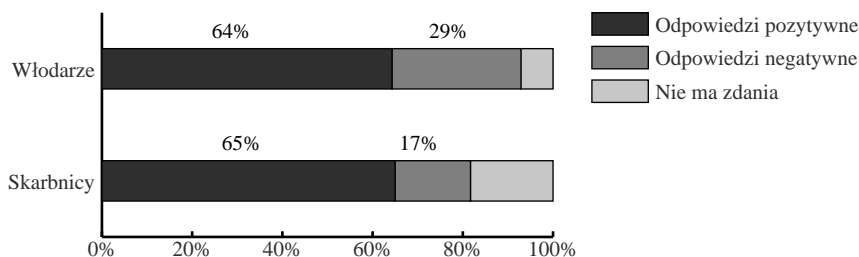
Źródło: opracowanie własne.

Racjonalizowanie wydatków publicznych stanowi integrację kategorii efektywności i skuteczności [Lubińska i in., 2011: 56]. Jak to określił Tadeusz Pszczołowski, racjonalne działanie to takie, które „nie ma cech negatywnych, a są same pozytywne, i to takie, które określilibyśmy jako najbardziej skuteczne, najbardziej zręczne, najbardziej prawidłowe, najbardziej oszczędne” [1976: 15].

W pytaniu 6 starano się uzyskać odpowiedź, jak samorządowcy postrzegają poszczególne instrumenty. Analiza wyników odpowiedzi jest niepokojąca. Ponad 60% skarbników i 50% włódarzy gmin nie widzi związku nowoczesnych instrumentów wspomagania zarządzania z racjonalizowaniem wydatków publicznych. Być może takie postrzeżenie jest wynikiem jedynie formalnoprawnego identyfikowania tych dokumentów. Nie są one narzędziami wspierania decyzji strategicznych, stanowią jedynie obowiązek dokumentacyjny.

Potwierdzeniem takiego stanowiska jest odpowiedź na kolejne pytanie (wykres 7). Wyraźnie można zauważyć, że w zgodnej ocenie skarbników i włódarzy gmin zarządzanie gminą (patrz: również finansami) bez wspomnianych instrumentów też może być racjonalne. Oznaczać to może, że gospodarka finansowa i zarządzanie w gminach jest bardzo zindywidualizowane, a ocena efektywności i skuteczności tych działań na podstawie formalnie sporządzanych dokumentów mija się z celem. W związku z tym nasuwa się pytanie o sens obligatoryjnego wprowadzania nowoczesnych instrumentów wspomagania zarządzania, skoro samorządowcy doskonale mogą sobie bez nich poradzić? To pytanie staje się zasadnicze w kontekście zmian w administracji samorządowej.

7. Czy zarządzanie gmin bez instrumentów WPI, WPF i budżetu zadaniowego może być racjonalne?



Wykres 7. Pytanie ankietowe nr 7

Źródło: opracowanie własne.

Dokonując analizy krzyżowej dwóch poprzednich pytań, można określić przekonanie decydentów do słuszności swojego stanowiska (tab. 3).

Tabela 3

Zestawienie krzyżowe odpowiedzi na pytania nr 6 i 7 [%]

	Zgodność odpowiedzi	Sprzeczność odpowiedzi	Umiarkowane zaufanie
Skarbnicy	48,3	6,7	36,7
Włodarze	78,6	0,0	14,3

Źródło: opracowanie własne.

Na potrzeby powyższej analizy krzyżowej zdefiniowano pojęcie zgodności i sprzeczności odpowiedzi oraz umiarkowanego zaufania.

- Definicja zgodności odpowiedzi
Zgodność odpowiedzi występuje, jeżeli odpowiadający na pierwsze pytanie udziela odpowiedzi pozytywnej („zdecydowanie tak” lub „raczej tak”), na drugie pytanie udziela natomiast odpowiedzi negatywnej („zdecydowanie nie” lub „raczej nie”) – lub występuje sytuacja odwrotna.
- Definicja sprzeczności odpowiedzi
Sprzeczność odpowiedzi występuje, jeżeli odpowiadający na pierwsze i drugie pytanie udziela odpowiedzi negatywnej („zdecydowanie nie” lub „raczej nie”).
- Definicja umiarkowanego zaufania
Umiarkowane zaufanie występuje, jeżeli odpowiadający na pierwsze pytanie udziela odpowiedzi pozytywnej („zdecydowanie tak” lub „raczej tak”), na drugie natomiast nie ma zdania („nie wiem”) – lub zachodzi sytuacja odwrotna.

Jak można zauważyć, włodarze gmin wykazują większą zgodność odpowiedzi niż skarbnicy. Oznacza to, że jeżeli włodarze są przekonani co do istotności nowoczesnych narzędzi zarządzania, to też jednoznacznie uważają, że bez tych

instrumentów zarządzanie nie jest efektywne i skuteczne, lub odwrotnie – to znaczy, że nie są przekonani do nowoczesnych narzędzi wspomaganie zarządzania, ponieważ mają duże poczucie swojej skuteczności działania bez nakazanych instrumentów. Analizując te stanowiska głębiej, można odczytać, że 36% z nich stosuje wariant pierwszy, 64% jest bliżej drugiego stwierdzenia.

Analiza sprzeczności odpowiedzi wykazała, że wśród władarzy nie występuje sprzeczność, niewielki natomiast odsetek skarbników wpisało sprzeczne z logiką odpowiedzi. Przy braku zgodności odpowiedzi u skarbników można zauważyć umiarkowane zaufanie. Oznacza to w większości przypadków, że nie mają oni zdania co do związku nowoczesnych narzędzi zarządzania z racjonalizacją gospodarki finansowej gminy.

Podsumowanie

Wprowadzenie nowoczesnych instrumentów wspomaganie zarządzania do administracji samorządowej staje się podstawą procesu strategicznego zarządzania. Zarządzanie strategiczne, jak określa Zdzisław Pięrciński, „obejmuje problematykę natury ekonomicznej oraz organizacyjnej, ale także sferę problemów informacyjnych i informatycznych oraz metod analitycznych i podejmowania decyzji” [1997, s. 18]

Jak jednak wskazuje praktyka, nie zawsze założenia ustawodawcy odnoszą zamierzony skutek. Wprowadzanie kolejnych formalnych obowiązków, przy braku jasnych i przejrzystych reguł ich stosowania oraz towarzyszących temu problemów interpretacyjnych, powoduje znaczny opór środowisk samorządowych do ich wprowadzania. Systematyczne planowanie wieloletnie oraz formułowanie strategii rozwojowych stało się już standardem większości samorządów, poczucie własnej skuteczności w działaniu jest również na wysokim poziomie, zatem konieczność stosowania różnego instrumentarium wspomaganie zarządzania nie powinna być „przykrym obowiązkiem”, lecz „słuszną koniecznością” służącą usprawnieniu i wystandaryzowaniu procedur postępowania z nadmiernym zadłużaniem się samorządów oraz zwiększeniu skuteczności i efektywności gospodarowania środkami publicznymi.

Literatura

- Czołpińska E. (2010), *Wieloletnia prognoza finansowa w jednostkach samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne”, 5.
- Dylewski M. (2007), *Planowanie budżetowe w podsektorze samorządowym. Uwarunkowania, procedury, modele*, Difin, Warszawa.
- Jastrzębska M. (2011), *Znaczenie bezwrotnych środków zagranicznych jako źródeł finansowania działalności jednostek samorządu terytorialnego w latach 2004–2010*, „Finanse Komunalne”, 10.

- Lubińska T. (red.) (2007), *Budżet zadaniowy w Polsce. Reorientacja z wydatkowania na zarządzanie pieniędzmi publicznymi*, Difin, Warszawa.
- Lubińska T. (red.) (2011), *Kierunki modernizacji zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego*, Difin, Warszawa.
- Lubińska T. (2009), *Nowe zarządzanie publiczne – skuteczność i efektywność. Budżet zadaniowy w Polsce*, Difin, Warszawa
- Lubińska T. i in. (2011), *Budżet zadaniowy jako nurt prac proefektywnościowych w obszarze Nowego Zarządzania Publicznego*, w: T. Lubińska (red.), *Kierunki modernizacji zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego*, Difin, Warszawa.
- Miemic W. (2012), *Przesłanki determinujące zwrot środków przeznaczonych na finansowanie programów realizowanych przez JST z udziałem bezzwrotnych środków europejskich*, „Finanse Komunalne”, 1–2.
- Pierścionek Z. (1997), *Strategie rozwoju firmy*, PWN, Warszawa.
- Pszczółowski T. (1976), *Zasady sprawnego działania*, Wiedza Powszechna, Warszawa.
- Puchacz K. (2009), *Nowa ustawa o finansach publicznych*, Ośrodek Doradztwa i Doskonalenia Kadr, Gdańsk.
- Ruśkowski E., Salachna J. (red.) (2007), *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz praktyczny*, Ośrodek Doradztwa i Doskonalenia Kadr, Gdańsk.

Źródła internetowe

- Uzasadnienie do ustawy o finansach publicznych* (2009), http://finanse-publiczne.pl/materialy/MF_projekt_ustawy_o_finansach_publicznych_u.pdf [dostęp: 10.02.2012].
- Encyklopedia zarządzania*, <http://mfiles.pl/pl/index.php/Skuteczno%C5%9B%C4%87> [dostęp: 10.02.2012].
- Czołpińska E., *Wieloletnia prognoza finansowa w jednostkach samorządu terytorialnego*, www.regioportal.pl/pl28/teksty1914 [dostęp: 10.02.2012].
- Kieżun W., *Struktury i kierunki zarządzania państwem*, http://www.witoldkiezun.com/docs/dobre_panstwo_2004.htm [dostęp: 10.02.2012].

Akty prawne

- Ustawa (2005) o finansach publicznych z dnia 30 czerwca 2005 r. (Dz.U. Nr 249, poz. 2104, ze zm.).
- Ustawa (2009) o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 r. (Dz.U. Nr 157, poz. 1240, ze zm.).