

## Efektywne zarządzanie finansami jednostek samorządu terytorialnego – postulaty doktryny ekonomicznej i instrumenty

Nadesłany: 01.02.16 | Zaakceptowany do druku: 28.04.16

**Marzanna Poniatowicz\***, **Ryta Dziemianowicz\*\***

Nowe uwarunkowania i wyzwania pojawiające się przed sektorem publicznym wymagają reorientacji systemu zarządzania finansami publicznymi. Dotyczy to również finansów jednostek samorządu terytorialnego. Autorki opracowania, szukając odpowiedzi na pytanie, w jaki sposób kształtować system efektywnego zarządzania finansami lokalnymi, odnoszą się do postulatów doktryny ekonomicznej, wykorzystując w tym aspekcie dorobek nowego zarządzania publicznego (*New Public Management*), koncepcji współzarządzania publicznego (*Public Governance*), a także wybranych koncepcji teoretycznych nurtu nowej ekonomii instytucjonalnej (*New Institutional Economics*).

**Słowa kluczowe:** samorząd terytorialny, finanse lokalne, nowe zarządzanie publiczne, współzrządzenie publiczne, nowa ekonomia instytucjonalna.

## Efficient Financial Management of Local Government Units: Postulates of Economic Doctrine and Instruments

Submitted: 01.02.16 | Accepted: 28.04.16

New conditions and challenges emerging in front of the public sector require the public finances management system to be reorganized. It also applies to the finances of local government units. The authors of the elaboration, while seeking to answer the question of how to shape the system of efficient management of local finances, refer to the demands of the economic doctrine, using, in this aspect, the achievements of New Public Management (NPM), the concept of Public Governance (PG), as well as selected theoretical concepts of the model of New Institutional Economics (NIE).

**Keywords:** local government, local finance, New Public Management, Public Governance, New Institutional Economics.

**JEL:** H83, H70, D73, B52

---

\* **Marzanna Poniatowicz** – dr hab., prof. UwB, Uniwersytet w Białymstoku, Wydział Ekonomii i Zarządzania, Zakład Ekonomiki i Finansów Samorządu Terytorialnego.

\*\* **Ryta Dziemianowicz** – dr hab., prof. UwB, Uniwersytet w Białymstoku, Wydział Ekonomii i Zarządzania, Katedra Skarbowości.

---

Adres do korespondencji: Uniwersytet w Białymstoku, ul. Warszawska 63, 15-062 Białystok; e-mail: m.poniatowicz@uwb.edu.pl, r.dziemianowicz@uwb.edu.pl.

## 1. Wprowadzenie

Reforma samorządowa to jedna z najbardziej fundamentalnych zmian systemowych, jakie zaszły w Polsce, oraz jedno z największych osiągnięć polskiej transformacji. Reforma ta zapoczątkowana w 1990 r. utworzeniem gmin, a osiem lat później – powiatów i województw generalnie spełniła swoje funkcje. Wiadomo jednak, że nawet najlepiej przeprowadzone reformy nie są rozwiązaniami „na zawsze”, a każdy system, nawet ten najdoskonalszy, z czasem ulega dewaluacji, wymagając określonych modyfikacji i udoskonalień. Dotyczy to również systemu samorządności terytorialnej. W porównaniu z latami 90. XX wieku, kiedy ten system w Polsce był tworzony, pojawiło się wiele nowych uwarunkowań i dynamicznych zmian zachodzących w otoczeniu jednostek samorządu terytorialnego (JST). Wiązały się one między innymi z: skutkami długotrwałego kryzysu gospodarczego i finansowego; nakładaniem przez państwo na samorząd terytorialny dodatkowych zadań bez odpowiednich rekompensat finansowych, a tym samym systematycznym ograniczaniem potencjału finansowego JST; zmieniającymi się regulacjami formalno-prawnymi, limitującymi możliwości zaciągania zobowiązań finansowych przez JST; nowymi wyzwaniem pojawiającymi przed beneficjentami samorządowymi w kontekście zmian polityki strukturalnej UE; czy wreszcie systematycznie rosnącymi oczekiwaniami mieszkańców wspólnot samorządowych zarówno co do ilości, jak i jakości lokalnych dóbr/usług publicznych.

Wszystko to spowodowało, że niejako wyczerpała się formuła samorządności terytorialnej zaproponowana przez twórców reformy z lat 90. Dotyczy to zwłaszcza systemu finansów samorządowych. W tych okolicznościach finanse lokalne wymagają zmian systemowych. Nie wystarczą już te o charakterze fragmentarycznym i kosmetycznym. Impulsy w tym zakresie powinny wypłynąć ze strony zarówno rządowej, jak i samorządowej. W pierwszym przypadku chodzi przede wszystkim o systemową reformę finansów lokalnych pod kątem wzmocnienia samodzielności finansowej JST, która w ostatnich latach została znacznie ograniczona<sup>1</sup>, w drugim – o działania na rzecz wdrażania efektywnego modelu zarządzania finansami samorządowymi. Intencją autorki jest szersze wyeksponowanie drugiego ze wspomnianych wątków.

W wyniku opisanych uwarunkowań składających się na niestabilność ekonomiczną i prawną otoczenia JST nie sprawdza się już formuła tradycyjnego (weberowskiego) zarządzania finansami JST, opartego na „kulturze stosowania przepisów”, eksponującego głównie procedury i zasady związane z dokonywaniem wydatków. Niezbędne staje się wdrażanie modelu nowoczesnego zarządzania finansami lokalnymi, opartego na „kulturze osiągania rezultatów”, czyli zorientowanego na efekty/wyniki, osiągnięte dzięki poniesionym wydatkom oraz uwzględniającego problem ryzyka przy podejmowaniu decyzji finansowych przez lokalnych decydentów (Poniatowicz, 2014, s. 5).

Celem artykułu jest próba odpowiedzi na pytanie, a w jaki sposób, tj. za pomocą jakich instrumentów, można zwiększyć efektywność zarządzania

finansami samorządowymi zarówno w świetle rozwiązań proponowanych przez doktrynę ekonomiczną (nowe zarządzanie publiczne, współzrządzenie publiczne, nowa ekonomia instytucjonalna), jak i w aspekcie konkretnych uwarunkowań odnoszących się do specyfiki formalnoprawnej polskiego systemu finansów samorządowych.

## **2. Nowe uwarunkowania i wyzwania finansów samorządowych w Polsce**

Sektor finansów publicznych tworzą te jednostki organizacyjne, które wykonują zadania publiczne i są finansowane ze środków publicznych. Integralnym komponentem sektora finansów publicznych, obok podsektora rządowego i podsektora ubezpieczeń społecznych, jest podsektor samorządowy. Według danych za rok 2015 łączne dochody wspomnianego podsektora w Polsce wyniosły 245,7 mld zł (w tym dochody JST – 199 mld zł), co stanowi ponad 25% dochodów ogółem całego sektora finansów publicznych. Wydatki zamknęły się kwotą 242,2 mld zł (w tym wydatki JST – 196,4 mld zł), stanowiąc około 24% wydatków ogółem sektora finansów publicznych. Zbiorczy wynik analizowanego podsektora wyniósł 3,5 mld zł (wynik dodatni – nadwyżka budżetowa), w tym wynik JST to 2,6 mld zł. Z kolei zadłużenie tego podsektora kształtowało się na poziomie 72,1 mld zł (w tym zadłużenie JST – 71,6 mld zł), co stanowiło 8,2% ogólnej kwoty zadłużenia publicznego w Polsce (dług po wyeliminowaniu przepływów finansowych pomiędzy podmiotami należącymi do sektora finansów publicznych, czyli po konsolidacji) (Rada Ministrów, 2016, s. 297 i 323). Zaprezentowane dane obrazują istotne znaczenie finansów samorządowych w polskim systemie finansów publicznych. Chociażby w tym kontekście szczególnego znaczenia nabiera idea efektywnego zarządzania nimi.

Należy dodać, że od pierwszych wyborów samorządowych w Polsce (27 maja 1990 r.) mija właśnie 27 lat. W tym czasie diametralnie zmieniło się otoczenie zewnętrzne. Nasiliły się skutki długotrwałego kryzysu gospodarczego i kryzysu systemu finansów publicznych, którego integralnym komponentem są finanse samorządowe, pojawiły się także trendy niekorzystnego oddziaływania władz centralnych na system finansów lokalnych, a w konsekwencji nastąpiło ograniczenie zakresu samodzielności JST.

Samorząd terytorialny staje w tym kontekście przed szeregiem nowych uwarunkowań i wyzwań. Po pierwsze, następuje systematyczne zwiększanie się zakresu realizowanych zadań publicznych nie tylko na skutek obciążania dodatkowymi zadaniami przez państwo (bez odpowiednich rekompensat finansowych), ale również w efekcie systematycznie rosnących oczekiwań mieszkańców jako odbiorców lokalnych dóbr i usług publicznych. Po drugie, trudniejszy jest dostęp JST do zwrotnych źródeł finansowania jako efekt zaostrzenia formalnoprawnych mechanizmów reglamentacji długu lokalnego (wprowadzony od 2011 r. zakaz zaciągania kredytów na wydatki

bieżące – tzw. złota reguła budżetu, a także obowiązujące od 2014 r. nowe limity kosztów obsługi zadłużenia – tzw. indywidualne wskaźniki zadłużenia – IWZ)<sup>2</sup>. Po trzecie, niewątpliwym wyzwaniem dla JST jest najnowsza perspektywa finansowa Unii Europejskiej (2014–2020), notabene znacznie trudniejsza dla beneficjentów samorządowych od perspektywy wcześniejszej (2007–2013). Chodzi tu nie tylko o konieczność zapewnienia tzw. wkładów własnych wymaganych od beneficjentów samorządowych w kontekście funduszy uzyskiwanych z budżetu Unii Europejskiej, ale również o wyraźnie zaostrożone kryteria efektywnościowe absorpcji.

Zarówno te okoliczności, jak i wiele innych wymuszają na decydentach samorządowych zrewidowanie swoich lokalnych polityk finansowych przede wszystkim pod kątem zwiększenia racjonalności i efektywności ekonomicznej. Jak to osiągnąć? Cenne propozycje w tym zakresie można znaleźć w doktrynie ekonomicznej. Najistotniejsze z nich wiążą się z dwiema koncepcjami teoretycznymi, tj. nowego zarządzania publicznego i współzarządzania publicznego. Dodatkowo, biorąc pod uwagę fakt, że podnoszenie efektywności sektora publicznego napotyka szereg trudności o charakterze biurokratycznym, kulturowym, politycznym, mentalnym, istotne są również w tym zakresie postulaty nowej ekonomii instytucjonalnej.

### 3. Idea efektywnego zarządzania finansami JST na tle wybranych koncepcji teoretycznych

Stephen P. Osborne, analizując ewolucję procesów rozwoju zarządzania publicznego, wyodrębnia trzy, następujące modele (Osborne, 2010, s. 10):

- 1) model biurokratyczny (*Public Administration – PA*),
- 2) nowe zarządzanie publiczne (*New Public Management – NPM*),
- 3) współzarządzanie publiczne (*Public Governance – PG*).

Podstawy teoretyczne pierwszego z wymienionych modeli (PA) wiążą się z tradycyjnym modelem administracji i koncepcją idealnej biurokracji zaproponowaną przez Maxa Webera (*Max Weber's Ideal Bureaucracy Model*). David Osborne i Ted Gaebler podkreślają, że: „Biurokracja wniosła do rządzenia ten sam porządek, co linia produkcyjna do fabryk” (Osborne i Gaebler, 1992, s. 275). O ile więc w tradycyjnym modelu biurokratycznym faworyzowało się proces administrowania, o tyle we współczesnych modelach (NPM i PG) przedkłada się sztukę zarządzania nad sztukę administrowania. Podejście to trafnie charakteryzują słowa O.E. Hugesy: „administrowanie oznacza wypełnianie instrukcji, natomiast zarządzanie to osiągnięcie rezultatów” (Huges, 1994, s. 39).

Koncepcja nowego zarządzania publicznego, oparta na idei menadżeryzmu w sektorze publicznym, akcentuje określone podobieństwa w funkcjonowaniu administracji publicznej do sektora prywatnego. Dowodem jej rosnącej popularności w Polsce są liczne publikacje związane z tą proble-

matyką (Zalewski, 2007; Lubińska, 2009; Krynicka, 2006; Supernat, 2003). Wspomniana idea została spopularyzowana w latach 80. i 90. XX wieku, początkowo w takich państwach Wielka Brytania, Australia, Nowa Zelandia i Stany Zjednoczone, a w dalszej kolejności również w krajach europejskich. Jej kluczowe postulaty mogą posłużyć jednocześnie jako rekomendacje dotyczące niezbędnych zmian w kontekście zwiększenia efektywności systemu zarządzania finansami lokalnymi. Najważniejsze z nich to:

- adaptacja metod i technik zarządzania stosowanych w sektorze prywatnym (*business-like management*);
- publiczny menedżeryzm (*public managerialism*) i uwolnienie kierownictwa (*liberation management*) – odpowiedzialność za gospodarkę finansową JST powinna spoczywać na wysoko wykwalifikowanych menedżerach publicznych (*public managers*), którym znacznie łatwiej jest przypisać odpowiedzialność za podejmowane decyzje finansowe niż biernym, nie zawsze kompetentnym urzędnikom;
- zorientowanie na wyniki/rezultaty (*result-oriented public administration*) – o ile w tradycyjnym zarządzaniu publicznym kładzie się przede wszystkim akcent na przestrzeganie prawnych regulacji i procedur związanych z wydawaniem pieniędzy publicznych (dominują kryteria legalności), o tyle w NPM akcentowane są wyniki/rezultaty osiągnięte dzięki poniesionym wydatkom publicznym, a tym samym eksponowane są kryteria efektywności ekonomicznej;
- zorientowanie na konsumenta dóbr/usług publicznych (*focus on the consumer of goods and public service*) – o ile tradycyjne zarządzanie publiczne traktuje członków społeczeństwa jako bezosobowych petentów, o tyle w NPM podchodzi się do nich jak do zindywidualizowanych konsumentów/klientów, którzy powinni mieć możliwość wpływu na podejmowane decyzje finansowe;
- zarządzanie z wykorzystaniem mechanizmów konkurencji (*competitive governance*) – uwolnienie konkurencji w formule wykorzystania mechanizmów rynkowych w procesach zarządzania, czyli tzw. marketyzacji sektora publicznego; decydenci samorządowi, podejmując decyzje dotyczące procesu wytwarzania i dostarczania dóbr i usług publicznych, czyli decyzje typu *make or buy*, powinni nawiązywać w tym zakresie współpracę z podmiotami prywatnymi (przykłady: outsourcing komunalny, partnerstwo publiczno-prywatne itp.);
- prywatyzacja i współpraca z sektorem prywatnym (*privatization and public-private cooperation*) – zakłada się, że podsektor samorządowy powinien realizować część swoich funkcji, korzystając z pomocy podmiotów prywatnych; wiąże się z tym następujący skrót myślowy użyty w kontekście sektora publicznego przez Davida Osborne’a i Teda Gaeblera: „sterować, nie wiosłować” (*steer, not row*) (Osborne i Gaebler, 1992, s. 25);
- zasada 3E przy ocenie projektów publicznych: oszczędność, efektywność i skuteczność (*economy, effectiveness and efficiency*);

- zarządzanie ryzykiem w sektorze publicznym (*public sector risk management*) – zakłada się, że JST, podobnie jak jednostki prywatne, muszą patrzeć z wyprzedzeniem w przyszłość, dynamicznie reagować na zmiany i optymalnie wykorzystywać dostępne możliwości; zarządzanie ryzykiem stanowi podstawę takiego działania i jest niezbędnym warunkiem optymalizacji procesu świadczenia dóbr i usług publicznych;
- odejście od tradycyjnego pojmowania budżetu JST na rzecz budżetowania zadaniowego (*performance budget*), pozwalającego na identyfikację zadań najważniejszych dla realizacji celów JST oraz określenie, za pomocą odpowiednich mierników, stopnia wykonania zadań publicznych;
- długookresowa perspektywa przy podejmowaniu decyzji finansowych (*long-term financial planning; multi-annual public finance*) – zakłada się, że zarządzanie finansami lokalnymi wymaga podejścia długookresowego/perspektywicznego (*long-term financial planning; multi-annual public finance*); nie wystarcza już spojrzenie na te kwestie tylko przez pryzmat roku budżetowego (stąd między innymi w polskim systemie finansów idea takiego instrumentu jak wieloletnia prognoza finansowa – WPF);
- demokratyzacja i partycypacja obywatelska (*democratization and citizen participation*) – demokratyzacja procesów lokalnego zarządzania sprawami publicznymi, między innymi w formule włączenia mieszkańców wspólnoty samorządowej w finansowe procesy decyzyjne (np. budżetowanie partycypacyjne);
- transparentna administracja publiczna (*transparent public administration*) – duży nacisk kładzie się na transparentność działań władzy publicznej (*transparency of public administration*), a w konsekwencji na upowszechnianie dobrych praktyk w zakresie jawności i przejrzystości zarządzania finansami JST oraz odpowiedniej polityki informacyjnej w tym zakresie.

Kolejny zdefiniowany przez Stephena P. Osborne'a model zarządzania publicznego to współzarządzanie publiczne (*Public Governance – PG*). Roderick A.W. Rhodes, opierając się na analogii do NPM, wprowadza termin nowego współzarządzania publicznego (*New Public Governance – NPG*), określając ten proces jako współrządzenie bez rządu (*Governing without Government*) (Rhodes, 1996, s. 652). Z kolei Jerzy Hausner określa ten model zarządzania publicznego terminem partycypacyjnego zarządzania publicznego (Hausner, 2010, s. 93). O ile nowe zarządzanie publiczne kładzie nacisk na profesjonalizację zarządzania, standardy i mierniki sukcesu, wyniki i efekty, o tyle koncepcja współrządzenia publicznego skupia się na procesach, postulując proces zarządzania wspólnotą lokalną z udziałem podmiotów sektora publicznego i prywatnego, często w postaci samoorganizujących się sieci (*Governance as Self-organizing Networks*), relacjach zachodzących między władzą publiczną a społeczeństwem (partnerstwie, partycypacji obywatelskiej), łącząc zagadnienia nowego zarządzania publicznego z pryncypiami demokracji liberalnej (Rhodes, 1996, s. 655–659).

W literaturze przedmiotu często podkreśla się, że koncepcja PG powstała w efekcie krytyki wybranych założeń modelu NPM, stanowiąc niejako jego ulepszoną wersję. Stąd też analizowany model rządzenia publicznego czasami jest określany terminem „dobre rządzenie” (*Good Governance* – GG). Pojęcie to po raz pierwszy wprowadził do swoich dokumentów Bank Światowy na początku lat 90. ubiegłego stulecia, od 1996 r. systematycznie monitorując wskaźniki dobrego rządzenia na świecie (World Bank, *The Worldwide Governance Indicators* – WGI; <http://info.worldbank.org/governance/wgi/#home>, 01.02.2017) w ponad 200 państwach. Monitorowane wskaźniki odnoszą się przy tym do sześciu wymiarów zarządzania publicznego. Są to: opiniowanie i rozliczanie, stabilność polityczna i brak występowania przemocy, skuteczność rządzenia, jakość władzy wykonawczej, rządu prawa, kontrola korupcji. Inne wartości określające ideę GG definiowane są w dokumentach ONZ (United Nations, 2009). Są to: partycypacja, konsensus społeczny, odpowiedzialność, przejrzystość, terminowość, skuteczność i wydajność, sprawiedliwość społeczna oraz praworządność.

Modele NPM i PG wykazują ściśle powiązanie z nurtem nowej ekonomii instytucjonalnej (*New Institutional Economics*) – doktryną ekonomiczną akcentującą rolę instytucji w ograniczaniu niepewności (North, 1990, s. 4) oraz potrzebą interdyscyplinarnego podejścia w badaniach ekonomicznych, uwzględniającego szerszy kontekst społeczno-kulturowy (Woźniak-Jęchorek, 2014, s. 391). Jak podkreśla się w literaturze przedmiotu, podnoszenie efektywności sektora publicznego, w tym podsektora samorządowego, nie jest procesem łatwym, gdyż realizowane w tym zakresie zmiany napotykać szereg trudności, np. o charakterze biurokratycznym, kulturowym, politycznym, mentalnym. W tym kontekście nowa ekonomia instytucjonalna, analizując wpływ czynników pozaekonomicznych w zachodzących procesach ekonomicznych (społecznych, kulturowych, historycznych, prawnych, politycznych), może stanowić dobrą podstawę teoretyczną do analiz sektora publicznego, dostarczając ważnych argumentów dla uzasadnienia i wspierania realizowanych w tym sektorze reform (Rudolf, 2015, s. 111).

Termin „nowa ekonomia instytucjonalna” wprowadził do literatury przedmiotu Oliver E. Williamson (Williamson, 1998a; 1998b), podkreślając w ten sposób odmienność nowego podejścia w porównaniu z tzw. „starym instytucjonalizmem” (określanym mianem instytucjonalizmu klasycznego bądź historycznego), którego przedstawicielami byli przede wszystkim amerykańscy ekonomiści: Thorstein B. Veblen i John R. Commons (Rosińska, 2008, s. 258). Pierwszy z nich zapoczątkował behawioralne podejście w analizach ekonomicznych, badając przede wszystkim wpływ instytucji nieformalnych (Veblen, 1899). Drugi z wymienionych autorów, tj. John R. Commons, w swoich badaniach koncentrował się na instytucjach formalnych, w tym przede wszystkim na systemie prawa (Commons, 1957).

W kontekście interesującego nas sektora publicznego i JST jako jego integralnych komponentów kluczowymi koncepcjami teoretycznymi związanymi z nurtem nowej ekonomii instytucjonalnej są (Wawrzyniec, 2015, s. 110):

- teoria wyboru publicznego (*Public Choice Theory*),
- teoria agencji (*Theory of Agency*),
- teoria praw własności (*Property-Rights Theory*),
- teoria kosztów transakcyjnych (*Transaction Cost Theory*).

Najważniejsze założenia tych koncepcji, istotne z punktu widzenia postulatu efektywnego zarządzania finansami JST, zestawiono w tabeli 1.

Należy jednocześnie podkreślić, że w nowej ekonomii instytucjonalnej kładzie się szczególny akcent na dwa elementy. Są to instytucje i koszty transakcyjne. Jeśli chodzi o te pierwsze, to przyjmują one postać norm, zasad, reguł, nakazów, zakazów, procedur, które wywierają istotny wpływ na członków społeczeństwa (Parto, 2005, s. 24, 32). Powołany wcześniej amerykański ekonomista Douglass C. North definiuje instytucje jako zbiór reguł i regulacji stanowiących określone ograniczenia (prawne, organizacyjne, zwyczajowe itp.) dla zachowań ludzkich (North, 1994, s. 360), podkreślając jednocześnie, że tworzą one strukturę bodźców oddziałujących na uczestników wymiany, czyniąc świat bardziej przewidywalnym (North, 1990, s. 3). Wyróżnia przy tym instytucje formalne (konstytucja, ustawy, rozporządzenia, a w przypadku JST również akty prawa miejscowego, statut, regulaminy organizacyjne urzędów samorządowych itp.) i nieformalne (kultura, zwyczaje, postawy etyczne, religia itp.). W przedmiotowej doktrynie instytucje traktowane są jako klucz do zrozumienia współczesnych problemów gospodarczych. Z jednej strony stanowią bowiem powszechnie akceptowalne reguły zachowań ludzkich, natomiast z drugiej – określone ograniczenia wyboru. Wspomniane ograniczenia mogą dotyczyć również wyborów publicznych i polityki publicznej (Rudolf, 2015, s. 113). W konsekwencji, w istotny sposób wpływają na efektywność sektora publicznego.

Należy przy tym podkreślić, że w nowej ekonomii instytucjonalnej efektywność stanowi ważne kryterium oceny działalności organizacji, z tym że jest ona traktowana odmiennie niż tzw. efektywność alokacyjna (*allocative efficiency*) w ekonomii neoklasycznej, rozumiana jako optymalizacja relacji między nakładami i efektami ekonomicznymi, przy danym otoczeniu instytucjonalnym. W nowej ekonomii instytucjonalnej za kryterium oceny przyjmuje się efektywność adaptacyjną (*adaptive efficiency*) rozumianą w kontekście elastyczności instytucjonalnej, czyli zdolności dostosowawczych instytucji do zmieniających się warunków otoczenia, również w aspekcie redukcji kosztów transakcyjnych (North, 2010, s. 6).



Lp.	Koncepcja teoretyczna	Założenia
1.	Teoria wyboru publicznego ( <i>Public Choice Theory</i> )	<ul style="list-style-type: none"> <li>– zasadniczą cechą ludzkiej egzystencji jest permanentna konieczność dokonywania określonych wyborów (w przypadku decydentów samorządowych – wyborów publicznych/politycznych) w warunkach różnych ograniczeń, w tym ograniczeń instytucjonalnych</li> <li>– sposób i efekty działania organizacji publicznych (również JST) należy rozpatrywać przez pryzmat indywidualnych preferencji i wyborów (indywidualizm metodologiczny)</li> <li>– kluczowy jest problem niesprawności (zawodności) rządu (<i>government failure</i>) i związana z nim ułomność decydentów publicznych – politycy nie kierują się interesem publicznym, ale własnymi, partykularnymi celami (np. kryterium reelekcji)</li> <li>– istnieje naturalna sprzeczność między dążeniem do jednostkowej efektywności a całościową efektywnością publicznej polityki koordynacyjnej</li> <li>– ułomny mechanizm transmisji ze sfery politycznej do sfery administracji publicznej (biurokracja kieruje się własnym interesem, tj. wzmacnianiem własnej pozycji w formule maksymalizacji budżetu) (Musialik i Musialik, 2013, s. 294)</li> </ul>
2.	Teoria agencji ( <i>Theory of Agency</i> )	<ul style="list-style-type: none"> <li>– istotne są relacje zachodzące pomiędzy stronami kontraktu reprezentującymi określone postawy, tj. pryncypałem, który na mocy formalnego kontraktu angażuje inny podmiot, określany mianem agenta, do działań w jego imieniu w konkretnym obszarze problemów decyzyjnych</li> <li>– występuje wyraźna rozbieżność celów realizowanych przez pryncypała i agenta – każdy z nich maksymalizuje własną funkcję użyteczności</li> <li>– na gruncie samorządności terytorialnej teoria ta może być wykorzystywana do badania stosunków podrzędności, nadrzędności i kontroli w JST oraz relacji zachodzących pomiędzy różnymi szczeblami władzy (Sokołowicz, 2013, s. 22–23), w tym relacji między władzą centralną (pryncypałem) a władzą samorządową (agentem), relacji zachodzących między władzą samorządową (pryncypałem) a menadżerami zarządzającymi przedsiębiorstwami publicznymi (agentami), względnie relacji zachodzących między obywatelami wyborcami (pełniącymi rolę kolektywnego pryncypała) a reprezentantami administracji publicznej (agentami)</li> <li>– efekt powstających relacji to wzrastające koszty agencji, ograniczające skuteczność realizacji funkcji właścicielskich i obniżające efektywność funkcjonowania podsektora samorządowego</li> </ul>

3.	Teoria praw własności ( <i>Property-Rights Theory</i> )	<ul style="list-style-type: none"> <li>– istotną rolę w procesach społeczno-gospodarczych odgrywają stosunki własnościowe – dotyczy to również procesów społeczno-gospodarczych zachodzących w układach lokalnych</li> <li>– dominacja prywatnej własności w gospodarce sprzyja konkurencyjności, wymusza wyższą efektywność wykorzystania zasobów, a także zachowania proinnowacyjne</li> <li>– procesy prywatyzacji, tj. przeniesienia własności z sektora publicznego (w przypadku JST – własności komunalnej) do sektora prywatnego, powinny mieć miejsce w tych obszarach aktywności samorządu terytorialnego, w których prywatna własność wykazuje przewagi komparatywne (Szmitka, 2012, s. 123–127)</li> </ul>
4.	Teoria kosztów transakcyjnych ( <i>Transaction Cost Theory</i> )	<p>Z punktu widzenia kosztów funkcjonowania gospodarki istotne są się relacje wymienne (transakcje) zachodzące między podmiotami, ponieważ z każdą transakcją związany jest jej koszt dokonania (koszt transakcyjny; w przypadku JST – publiczny koszt transakcyjny)</p> <p>Podstawowe płaszczyzny relacji wymiennych (transakcji) zachodzących między sektorem publicznym a sektorem prywatnym (Brol, 2013, s. 61–62):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– sektor publiczny reguluje działalność sektora prywatnego</li> <li>– sektor publiczny wytwarza dobra publiczne na rzecz sektora prywatnego</li> <li>– sektor publiczny dostarcza odpłatnie dobra sektorowi prywatnemu</li> <li>– sektor publiczny kupuje dobra prywatne wytworzone w sektorze prywatnym</li> <li>– sektor publiczny i prywatny wspólnie wytwarzają dobra</li> <li>– sektor prywatny dostarcza dobra publiczne</li> <li>– sektor prywatny wpływa na regulacje publiczne</li> </ul> <p>Organizacje sektora publicznego (w tym JST) nie działają w otoczeniu rynkowym wymuszającym racjonalizację kosztów, stąd występują w nich wyższe koszty transakcyjne</p>

Tab. 1. Koncepcje teoretyczne spójne z paradygmatem nowej ekonomii instytucjonalnej w kontekście specyfiki sektora publicznego i JST. Źródło: opracowanie własne.

Owe koszty to kolejny, obok instytucji, element wyraźnie akcentowany w nowej ekonomii instytucjonalnej. Ekonomia kosztów transakcyjnych zajmuje się relacjami wymiennymi (transakcjami) zachodzącymi między podmiotami systemu instytucjonalnego gospodarki. Relacje te dotyczą zarówno sfery prywatnej, jak i publicznej. W tym drugim przypadku wiążą się z transferami praw publicznych.

Za prekursora teorii kosztów transakcyjnych uznaje się amerykańskiego ekonomistę i prawnika Ronalda Coase'a, który opisał ją w artykule naukowym pt. *The Nature of the Firm* (Coase, 1937, s. 386–405). Zawarte tam stwierdzenia teoretyczne znalazły później szersze rozwinięcie w pracy wspomnianego wcześniej Oliviera E. Williamsona, w artykule pt. *Transaction-cost Economics: The Governance of Contractual Relations* (Williamson, 1979, s. 233–261).

Koszty transakcyjne traktowane są jako jedna z uniwersalnych miar oceny efektywności instytucji. Uznaje się je jednocześnie jako typowe efekty zawierania transakcji gospodarczych. Oliver E. Williamson podkreślał, że każdy problem wymiany można interpretować jako kontrakt, którego zawarcie i realizacja wymagają ponoszenia tych kosztów (Williamson, 1998a, s. 388). Wspomniane koszty są również często efektem ograniczonej wiedzy oraz oportunistycznym stronom transakcji, a także naturalnej skłonności ludzi do popełniania błędów (Chotkowski, 2010, s. 106).

Wykorzystanie postulatów teorii kosztów transakcyjnych w kontekście efektywnego zarządzania finansami JST wymaga uwzględnienia następujących kwestii.

Po pierwsze, poza obszarem decyzyjnym i zarządczym władz samorządowych pozostaje znaczna część zewnętrznych kosztów transakcyjnych, przede wszystkim wynikających z relacji władza centralna–JST, w tym kosztów ponoszonych przez samorząd w związku z delegowaniem na niego określonych praw i obowiązków przez państwo.

Po drugie, w obszarze funkcjonowania samorządu terytorialnego kluczowe z punktu widzenia zarządzania są następujące płaszczyzny relacji wymiennych (transakcji) zachodzących między sektorem publicznym a sektorem prywatnym (Brol, 2013, s. 61–62): (a) sektor publiczny reguluje działalność sektora prywatnego; (b) sektor publiczny wytwarza dobra publiczne na rzecz sektora prywatnego; (c) sektor publiczny dostarcza odpłatnie dobra sektorowi prywatnemu; (d) sektor publiczny kupuje dobra prywatne wytworzone w sektorze prywatnym; (e) sektor publiczny i prywatny wspólnie wytwarzają dobra; (f) sektor prywatny dostarcza dobra publiczne; (g) sektor prywatny wpływa na regulacje publiczne. Wszystkie z opisanych relacji powodują powstawanie określonych kosztów transakcyjnych po stronie JST, które powinny być brane pod uwagę, przynajmniej w sposób szacunkowy, przy zarządzaniu finansami samorządowymi.

Po trzecie, decydenci samorządowi decydując się na marketyzację procesu wytwarzania i dostarczania wybranych dóbr/usług publicznych, czyli

podejmując decyzje typu *make or buy* (outsourcing komunalny, partnerstwo publiczno-prywatne itp.), w swoich kalkulacjach ekonomicznych powinni brać pod uwagę związane z tym z ryzyko znacznego zwiększenia kosztów transakcyjnych.

Po czwarte, w procesie efektywnego zarządzania finansami lokalnymi należy uwzględniać rozwiązania służące minimalizowaniu kosztów transakcyjnych na trzech etapach decyzyjnych (Cooter i Ulen, 2016, s. 88): (a) poszukiwania partnera wymiany, (b) zawarcia transakcji, (c) egzekwowania warunków transakcji. Właśnie w takim układzie należałoby w Polsce uruchomić proces monitorowania kosztów transakcyjnych JST.

Po piąte, zgodnie z postulatami teorii kosztów transakcyjnych w kalkulacjach ekonomicznych decydenci samorządowi powinni również uwzględniać ryzyko związane z oportunistycznym zachowaniem pracowników administracji samorządowej, w tym możliwość niekompletnego lub zniekształconego prezentowania informacji istotnych z punktu widzenia podejmowanych decyzji finansowych.

#### **4. Identyfikacja instrumentów efektywnego zarządzania finansami lokalnymi w świetle postulatów doktryny ekonomicznej**

Na podstawie analizy postulatów doktryny ekonomicznej odnoszących się do efektywnego zarządzania finansami w sektorze publicznym można dokonać identyfikacji zorientowanych proefektywnościowo instrumentów zarządzania wykorzystywanych w polskim systemie finansów lokalnych. Wcześniej warto jednak wspomnieć o tym, że ustawa o finansach publicznych zawiera zapis istotny z punktu widzenia idei efektywnego zarządzania finansami JST. Wcześniej warto jednak wspomnieć o tym, że ustawa o finansach publicznych zawiera zapis istotny z punktu widzenia idei efektywnego zarządzania finansami JST. Otóż zgodnie z jej art. 44 ust. 3 (Ustawa z 27.08.2009 o finansach publicznych) wydatki publiczne (również wydatki samorządowe) powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów, a także w sposób umożliwiający terminową realizację zadań oraz w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań. Jednocześnie, między innymi w tym kontekście na JST nakłada się ustawowy obowiązek stosowania w ramach lokalnych polityk finansowych określonych instrumentów zarządczych. Zaliczamy do nich:

- wieloletnią prognozę finansową,
- kontrolę zarządczą,
- audyt wewnętrzny, a w przypadku JST powyżej 150 tys. mieszkańców – również audyt zewnętrzny.

Instrumenty zarządzania finansami	Instrumenty obligatoryjne			Instrumenty fakultatywne						
	wieloletnia prognoza finansowa	kontrola zarządcza	audyt	budżet zadaniowy	budżet partycypacyjny	analiza wskaźnikowa	rating komunalny	benchmarking	kontraktowanie usług publicznych	prywatyzacja mienia komunalnego
Postulaty teoretyczne										
<b>Nowe zarządzanie publiczne (<i>New Public Management</i> – NPM)</b>										
Adaptacja metod i technik zarządzania stosowanych w sektorze prywatnym – zarządzanie na zasadach biznesowych ( <i>business-like management</i> ) (Kickert, 1997)	✓	✓	✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓
Publiczny menedżeryzm ( <i>public managerialism</i> ) (Kickert, 1997)		✓	✓	✓		✓		✓	✓	✓
Zorientowanie na wyniki/rezultaty ( <i>focus on result/effect; result-oriented public administration</i> ) (Osborne i Plastrik, 1997; Osborne i Gaebler, 1992) (Ouda, 2006)		✓	✓	✓	✓	✓		✓	✓	✓
Zorientowanie na konsumenta dóbr/usług publicznych ( <i>focus on the consumer of goods and public services; customer-oriented public administration</i> ) (Kettl, 2000; Rosenbloom, O’Leary i Chanin, 1996)				✓	✓			✓	✓	✓
Zarządzanie z wykorzystaniem mechanizmów konkurencji ( <i>competitive governance</i> ) (Osborne i Gaebler, 1992)						✓	✓	✓	✓	✓

Prywatyzacja i współpraca z sektorem prywatnym ( <i>privatization and public-private cooperation</i> ) (Savas, 2000)									✓	✓
Zasada 3E przy ocenie projektów publicznych: oszczędność, efektywność i skuteczność ( <i>economy, effectiveness and efficiency</i> ) (Tomkins, 1987; Mandl, Dierx i Ilzkovitz, 2008)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Zarządzanie ryzykiem w sektorze publicznym ( <i>public sector risk management</i> ) (HM Treasury, 2004)	✓	✓	✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓
Budżetowanie w ujęciu zadaniowym ( <i>performance budgeting</i> ) (Postuła i Perczyński, 2010)				✓						
Długookresowa perspektywa przy podejmowaniu decyzji finansowych ( <i>long-term financial planning; multi-annual public finance</i> ) (Ruśkowski i in., 2013)	✓									
Demokratyzacja i obywatelska partycypacja ( <i>democratization and citizen participation</i> )					✓					
Transparentna administracja publiczna ( <i>transparent public administration</i> ) (Hood i Heald, 2006)		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓		
<b>Współzarządzanie publiczne (Public Governance – PG)</b>										
Otwartość władzy publicznej ( <i>openness of public authority</i> ) (Curtin i Meijer, 2006)	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓		
Publiczna partycypacja ( <i>public participation</i> ) (Rowe i Frewer, 2005)					✓					
Rozliczalność władzy publicznej ( <i>accountability of public authority</i> ) (Oliver, 1991)		✓	✓	✓		✓	✓	✓		

cd. tab. 2

Instrumenty zarządzania finansami	Instrumenty obligatoryjne			Instrumenty fakultatywne						
	wieloletnia prognoza finansowa	kontrola zarządcza	audyt	budżet zadaniowy	budżet partycypacyjny	analiza wskaźnikowa	rating komunalny	benchmarking	kontraktowanie usług publicznych	prywatyzacja mienia komunalnego
<b>Postulaty teoretyczne</b>										
Powiązania sieciowe w procesie świadczenia usług publicznych; zarządzanie sieciami ( <i>public network management</i> ) (Kickert, 1993; Marsh i Rhodes, 1992)					✓				✓	✓
<b>Nowa ekonomia instytucjonalna (<i>New Institutional Economics</i>)</b>										
<b>1. Teoria wyboru publicznego (<i>Public Choice Theory</i>)</b>										
Limitacja i racjonalizacja wydatków publicznych ( <i>limitation and rationalization of public expenses</i> )	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Zorientowanie na wyniki/rezultaty ( <i>focus on result/effect</i> )		✓	✓	✓	✓	✓		✓	✓	✓
Koncentracja na konsumencie dóbr/usług publicznych ( <i>focus on the consumer of goods and public services</i> )				✓	✓			✓	✓	✓
Konkurencja ( <i>competition</i> )						✓	✓	✓	✓	✓
Kontraktowanie zewnętrzne ( <i>contracting out</i> )									✓	
Prywatyzacja ( <i>privatization</i> )										✓

<b>2. Teoria agencji (<i>Theory of Agency</i>)</b>										
Limitacja i racjonalizacja wydatków publicznych ( <i>limitation and rationalization of public expenses</i> )	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Zorientowanie na wyniki/rezultaty ( <i>focus on result/effect</i> )		✓	✓	✓	✓	✓		✓	✓	✓
Koncentracja na konsumencie dóbr/usług publicznych ( <i>focus on the consumer of goods and public services</i> )				✓	✓			✓	✓	✓
Konkurencja ( <i>competition</i> )						✓	✓	✓	✓	✓
Kontraktowanie zewnętrzne ( <i>contracting out</i> )									✓	
<b>3. Teoria praw własności (<i>Property-Rights Theory</i>)</b>										
Limitacja i racjonalizacja wydatków publicznych ( <i>limitation and rationalization of public expenses</i> )	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Zorientowanie na wyniki/rezultaty ( <i>focus on result/effect</i> )		✓	✓	✓	✓	✓		✓	✓	✓
Prywatyzacja ( <i>privatization</i> )										✓
<b>4. Teoria kosztów transakcyjnych (<i>Transaction Cost Theory</i>)</b>										
Limitacja i racjonalizacja wydatków publicznych ( <i>limitation and rationalization of public expenses</i> )	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Zorientowanie na wyniki/rezultaty ( <i>focus on result/effect</i> )		✓	✓	✓	✓	✓		✓	✓	✓
Konkurencja ( <i>competition</i> )						✓	✓	✓	✓	✓
Kontraktowanie zewnętrzne ( <i>contracting out</i> )									✓	
Prywatyzacja ( <i>privatization</i> )										✓

Tab. 2. Postulaty wybranych koncepcji teoretycznych odnoszących się do efektywnego zarządzania finansami w sektorze publicznym versus instrumenty zarządzania finansami lokalnymi w Polsce. Źródło: opracowanie własne.



Drugą kategorią instrumentów proefektywnościowych są instrumenty o charakterze fakultatywnym. Decyzje dotyczące ich wykorzystania w procesie zarządzania finansami samorządowymi należą do decydentów samorządowych. Jako przykłady takich instrumentów w polskim systemie finansów lokalnych można wymienić:

- budżet zadaniowy,
- budżet partycypacyjny,
- analizę wskaźnikową,
- rating komunalny,
- benchmarking,
- kontraktowanie usług publicznych,
- prywatyzację mienia komunalnego.

W tabeli 2 zaprezentowano zestawienie wymienionych instrumentów w konfrontacji z kluczowymi postulatami koncepcji nowego zarządzania publicznego, współzarządzania publicznego oraz nowej ekonomii instytucjonalnej.

W tym miejscu należałoby dodać, że w polskim podsektorze samorządowym systematycznie zwiększa się zakres implementacji metod i technik zarządzania finansowego charakterystycznych dla sektora prywatnego. Jako przykłady takich działań mogą posłużyć: analizy kosztów wykorzystywanych instrumentów finansowych, budżetowe analizy stress-testowe<sup>3</sup>, analizy kosztów ryzyka, opracowywanie lokalnych polityk zarządzania długiem i płynnością finansową itp. Warto też wspomnieć, że wiele JST przygotowuje swoje budżety oraz sprawozdania z ich wykonania nie tylko w ujęciu tradycyjnym, tj. według klasyfikacji budżetowej, ale również w układzie zadaniowym. Przykłady takich jednostek to: Warszawa, Szczecin, Kraków, Gdańsk, Poznań, Płock. Pozwala to na identyfikację najważniejszych zadań z punktu widzenia realizacji lokalnych celów publicznych oraz na precyzyjne określenie, za pomocą odpowiednich mierników, stopnia ich wykonania. Sprzyja to również większej przejrzystości samorządowych finansów publicznych oraz pozwala na dostarczenie mieszkańcom wspólnoty samorządowej bardziej czytelnej informacji o podejmowanych działaniach i ich kosztach.

W ramach akcentowanego w doktrynie nowego zarządzania publicznego zorientowania na konsumenta dóbr/usług publicznych wprowadzane są także wewnętrzne standardy obsługi klienta, uruchamiane elektroniczne platformy obsługi mieszkańców i przedsiębiorców oraz elektroniczne platformy usług administracji publicznej. Wzorem rozwiązań sprawdzonych w sektorze prywatnym tworzy się również samorządowe centra usług wspólnych, pozwalające na uzyskanie oszczędności finansowych, np. w kontekście możliwości uzyskania niższych cen w ramach wspólnych zakupów, obniżenia kosztów informatycznych, wprowadzenia wspólnej obsługi księgowej itp. Systematycznie zwiększa się też zakres partycypacji obywatelskiej w kontekście gospodarki finansowej JST. W wielu JST co roku realizowane są budżety

partycypacyjne/obywatelskie. Na przykład w 2016 r. dotyczyło to około 60 jednostek samorządowych.

W ostatnich latach wyraźnie wzmocniona jest również transparentność działań JST w Polsce poprzez systematyczne zwiększanie jawności i przejrzystości zarządzania finansami samorządowymi. Większość JST publikuje na swoich stronach internetowych wszystkie uchwały, zarządzenia, budżety i sprawozdania z ich wykonania, WPF itp. Z kolei na przykład na specjalnej stronie internetowej miasta stołecznego Warszawy („Twój budżet”) mieszkańcy mogą uzyskać cenne informacje, m.in. na temat szacunkowych kosztów realizacji różnych miejskich działań. Coraz częściej też wyniki finansowe poszczególnych JST poddawane są zewnętrznej weryfikacji przez biegłego rewidenta oraz wyspecjalizowane agencje ratingowe.

## 5. Zakończenie

Podane przykłady nie wyczerpują listy instrumentów nowoczesnego zarządzania finansami JST. Należy również mieć świadomość, że w Polsce wciąż dominuje – zwłaszcza w mniejszych jednostkach terytorialnych – tradycyjna (weberowska) formuła zarządzania. Poza tym postępujący proces aplikacji wielu instrumentów charakteryzuje się znacznym zakresem dysfunkcyjności. Legislacyjne uregulowania pewnych instrumentów wprowadzone ustawą o finansach publicznych okazały się niewystarczającą przesłanką, aby w polskim systemie finansów lokalnych niejako automatycznie i powszechnie zadziałała idea nowego zarządzania publicznego. Takie narzędzia, jak wieloletnia prognoza finansowa, kontrola zarządca czy audyt, działają w sposób nie do końca prawidłowy, nie spełniając funkcji instrumentów zarządczych.

W Polsce niezbędna jest systemowa reforma finansów samorządowych pod kątem usprawnienia procesów wdrażania nowoczesnych, ukierunkowanych proefektywnościowo instrumentów zarządzania finansowego, opartych na menedżerskim podejściu do rozwiązywania określonych problemów i dylematów zarządczych w sektorze publicznym (postulaty koncepcji nowego zarządzania publicznego), z jednoczesnym uwzględnieniem pryncypiów demokracji liberalnej i standardów dobrego rządzenia publicznego, w tym zasad partnerstwa i partycypacji obywatelskiej (postulaty koncepcji współrządzenia publicznego), a także działań na rzecz poprawy elastyczności instytucjonalnej JST w kontekście zwiększenia ich zdolności dostosowawczych do dynamicznie zmieniających się warunków otoczenia i minimalizacji publicznych kosztów transakcyjnych (postulaty nurtu nowej ekonomii instytucjonalnej).

### Przypisy

<sup>1</sup> Kluczowe determinanty ograniczające samodzielność finansową JST w wymiarze dochodowym w Polsce to (Poniatowicz, 2015, s. 21): ograniczona stabilność i wydaj-

ność fiskalna dochodów własnych JST, relatywnie niski zakres lokalnego władztwa podatkowego, wspomniany wcześniej częsty proceder nakładania dodatkowych zadań na samorząd terytorialny – bez jednoczesnych rekompensat finansowych, dysfunkcjonalny system wyrównywania dochodów JST, restrykcyjny system reglamentacji deficytu i długu lokalnego czy też nadmierne upolitycznienie samorządu, a tym samym uzależnienie decydentów samorządowych od krajowych partii politycznych. Symptomatyczny jest również zwiększający się o kilku lat w Polsce udział dochodów transferowych w dochodach ogółem JST, co zawsze oznacza zmniejszanie się udziału dochodów własnych, a tym samym ograniczanie samodzielności finansowej. W ostatnich ośmiu latach (2008–2015) wskaźnik udziału dochodów własnych w dochodach ogółem wyliczonych z wyłączeniem udziałów samorządowych w podatkach PIT i CIT (w przypadku tej kategorii dochodów samorząd nie posiada władztwa podatkowego, a więc trudno mówić o samodzielności finansowej) zmniejszył się przede wszystkim w województwach samorządowych (z poziomu 13,9% w 2008 r. do poziomu 7,9% w 2015 r.) oraz w miastach na prawach powiatu (odpowiednio z 37,4% do 36,5%). W przypadku gmin nieznacznie wzrósł (z 31% do 31,4%), podobnie zresztą jak w przypadku powiatów (z 15,1% do 15,2%) (<http://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/budzety-jednostek-samorzadu-terytorialnego/sprawozdania-budzetowe>). Uwzględniając zaprezentowane wielkości, należy stwierdzić, że województwa i powiaty są finansowane ze źródeł pozostających poza sferą ich wpływu, a więc ich samodzielność finansowa jest iluzoryczna.

- <sup>2</sup> Należy jednocześnie podkreślić, że z punktu widzenia podjętej problematyki badawczej, tj. efektywnego zarządzania finansami JST, nowe limity zadłużenia oparte na indywidualnej zdolności JST do generowania nadwyżki operacyjnej (IWZ), a także ograniczające możliwości zadłużania na cele bieżące (złota reguła budżetu) w szerszym zakresie sprzyjają stabilności finansowej podsektora samorządowego (potwierdzają to m.in. poprawiające się od 2012 r. jego wyniki budżetowe) oraz wykazującą większą spójność z zasadami efektywności ekonomicznej.
- <sup>3</sup> Szerzej na ten wykorzystania stress-testów jako instrumentów monitorowania stabilności finansowej JST w opracowaniu: Filipiak, 2016, s. 26–31.

### Bibliografia

- Brol, M. (2013). Przyczyny trudności we współpracy sektora publicznego i prywatnego. *Studia Ekonomiczne. Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach*, 129, 59–67.
- Chotkowski, J. (2010). Instytucje rynkowe i koszty transakcyjne – kluczowe pojęcia nowej ekonomii instytucjonalnej. *Roczniki Nauk Rolniczych*, 97(2).
- Coase, R.H. (1937). The Nature of the Firm. *Economica*, 4 (16), 386–405, <http://dx.doi.org/10.1111/j.1468-0335.1937.tb00002.x>.
- Commons, J.R. (1957). *Legal Foundations of Capitalism*. Madison: University of Wisconsin Press.
- Cooter, R. i Ulen, T. (2016). Law and Economics, 6th edition. *Berkeley Law Books*, (2).
- Curtin, D. i Meijer, A.J. (2006). Does Transparency Strengthen Legitimacy? Information Polity. *The International Journal of Government & Democracy in the Information Age*, 11(2), 109–122.
- Dyląg, B. (2016). *Samorzędy sabotują wdrażanie funduszy unijnych? Od 2017 r. przyspieszenie inwestycji*. Pozyskano z: <http://www.portalsamorzadowy.pl/drukuj/87354.html> (01.02.2017).
- Filipiak, B.Z. (2016). Wykorzystanie statystyki publicznej do oceny stabilności finansowej jednostek samorządu terytorialnego. *Wiadomości Statystyczne*, 11(666), 13–33.

- Hausner, J. (2010). W kierunku rządzenia interaktywnego. W: A. Bosiacki, H. Izdebski, A. Nelicki i I. Zachariasz (red.). *Nowe zarządzanie publiczne i public governance w Polsce i w Europie* (s. 93–103). Warszawa: Liber.
- HM Treasury. (2004). *The Orange Book. Management of Risk – Principles and Concepts*. Norwich: HM Treasury UK.
- Hood, C. (1991). A Public Management for All Seasons? *Public Administration*, 69(1), 3–19, <http://dx.doi.org/10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x>.
- Hood, C. i Heald, D. (red.) (2006). *Transparency: The Key to Better Governance?* Oxford: Oxford University Press for The British Academy.
- Huges, O.E. (1994). *Public Management and Administration. An Introduction*. London: Macmillan Press.
- Kettl, D.F. (2000). *The Global Public Management Revolution*. Washington: Brookings Institution Press.
- Kickert, W.J.M. (1993). Complexity, Governance and Dynamics: Conceptual Explorations of Public Network Management. W: J. Kooiman (red.), *Modern Governance* (s. 191–204). London: Sage.
- Kickert, W.J.M. (1997). Public Governance in the Netherlands: An Alternative to Anglo-American 'Managerialism'. *Public Administration*, 75(4), 731–752, <http://dx.doi.org/10.1111/1467-9299.00084>.
- Krynicka, H. (2006). Koncepcja Nowego Zarządzania Publicznego w sektorze publicznym (New Public Management). *Studia Lubuskie*, 2, 193–202.
- Lubińska, T. (red.) (2009). *Nowe Zarządzanie Publiczne – skuteczność i efektywność. Budżet zadaniowy w Polsce*. Warszawa: Difin.
- Mandl, U., Dierx, A. i Ilzkovitz, F. (2008). The Effectiveness and Efficiency of Public Spending. *European Economy. Economic Papers*, 301, 1–36.
- Marsh, D. i Rhodes, R.A.W. (red.) (1992). *Policy Networks in British Government*. Oxford: Clarendon.
- Musialik, G. i Musialik, R. (2013). Związek sektora publicznego i rynkowego. *Studia Ekonomiczne. Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach*, 156, 293–301.
- North, D.C. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- North, D.C. (1994). Economic Performance Through Time. *American Economic Review*, 84(3), 359–368.
- North, D.C. (2010). *Understanding the Process of Economic Change*. New Jersey: Princeton University Press.
- Oliver, D. (1991). *Government in the United Kingdom: The Search for Accountability, Effectiveness and Citizenship*. Milton Keynes: Open University Press.
- Osborne, D. i Gaebler, T. (1992). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. New York: Addison-Wesley.
- Osborne, D. i Plastrik, P. (1997). *Banishing Bureaucracy: The Five Strategies for Reinventing Government*. Harlow: Addison Wesley.
- Osborne, S.P. (2010) *Introduction. The (New) Public Governance: A Suitable Case for Treatment?* W: S.P. Osborne (red.), *The New Public Governance Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance* (s. 1–10). New York–London: Routledge.
- Ouda, H. (2006). Cash Accounting and the Backwardness of Government Accounting and Related Systems. *Public Fund Digest*, 6(1), 55–65.
- Parto, S. (2005). Economic Activity and Institutions: Taking Stock. *Journal of Economic Issues*, 39(1), 21–52, <http://dx.doi.org/10.1080/00213624.2005.11506779>.
- Poniatowicz, M. (2014). Instrumenty nowoczesnego zarządzania finansami w kontekście efektywności, sprawności i skuteczności działania jednostek samorządu terytorialnego. *Finanse Komunalne. Miesięcznik Regionalnych Izb Obrachunkowych*, (7–8), 5–12.
- Poniatowicz, M. (2015). Determinanty autonomii dochodowej samorządu terytorialnego w Polsce. *Nauki o Finansach*, 1(22), 11–30.

- Postuła, M. i Perczyński, P. (2010). *Budżet zadaniowy w administracji publicznej*. Warszawa: Ministerstwo Finansów.
- Rada Ministrów. (2016). *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2015 r.* Warszawa: Rada Ministrów.
- Rhodes, R.A.W. (1996). The New Governance: Governing without Government. *Political Studies*, 44, 652–667, <http://dx.doi.org/10.1111/j.1467-9248.1996.tb01747.x>.
- Rosenbloom, D.H., O'Leary, R. i Chanin, J. (1996). *Public Administration and Law*. Florence: Routledge.
- Rosińska, M. (2008). Analiza ekonomiczna przedsiębiorstwa w oparciu o teorie instytucjonalne – koncepcja „instytucjonalizmu organizacyjnego przedsiębiorstw”. *Acta Universitatis Lodzianis Folia Oeconomica*, 21.
- Rowe, G. i Frewer, L.J. (2005). A Typology of Public Engagement Mechanisms. *Science, Technology, & Human Values*, 30(2), 251–290, <https://doi.org/10.1177/0162243904271724>.
- Rudolf, W. (2015). Możliwości wykorzystania nowej ekonomii instytucjonalnej w rozwoju sektora publicznego. *Zarządzanie Publiczne*, 2(30), 110–118, <http://dx.doi.org/10.4467/20843968ZP.15.010.3581>.
- Ruskowski, E., Stankiewicz, J., Tyniewicki, M. i Zawadzak-Pąk, U. (red.). (2013). *Annual and Long Term Public Finances in Central and Eastern European Countries*. Białystok: Temida.
- Savas, E.S. (2000). *Privatization and Public-Private Partnerships*. New York: Chatham House Publishers/Seven Bridges Press.
- Sokolowicz, M.E. (2013). Zagadnienie bliskości w badaniach nad rozwojem terytorialnym. Podejście instytucjonalne. W: A. Nowakowska (red.), *Zrozumieć terytorium. Idea i praktyka* (s. 59–92). Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Supernat, J. (2003). Administracja publiczna w świetle koncepcji New Public Management. *Administracja publiczna. Studia krajowe i międzynarodowe. Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Administracji Publicznej w Białymstoku*, (2), 28–46.
- Szewczuk, J. (2016). Przed jakimi wyzwaniami stoją samorzady i dlaczego muszą współpracować? W: T. Potkański (red.), *Współpraca jednostek samorządu terytorialnego narzędziem wsparcia polskiej polityki rozwoju* (s. 13–26). Poznań: Związek Miast Polskich.
- Szmitka, S. (2012). Teoretyczne uwarunkowania wyższości własności prywatnej nad publiczną. *Warmińsko-Mazurski Kwartalnik Naukowy, Nauki Społeczne*, (4), 121–135.
- Tomkins, C. (1987). *Achieving Economy, Efficiency and Effectiveness in the Public Sector*. Edinburgh: The Institute of Chartered Accountants of Scotland.
- United Nations. (2009) *What is Good Governance?* Pozyskano z: <http://www.unescap.org/sites/default/files/good-governance.pdf> (01.02.2017).
- Ustawa z 27.08.2009 o finansach publicznych. Tekst jednolity: Dz.U. z 2013 r., poz. 885.
- Veblen, T.B. (1899/1912). *The Theory of the Leisure Class: An Economic Study of Institutions*. London: The Macmillan Company & CO.
- Wawrzyniec, R. (2015). Możliwości wykorzystania nowej ekonomii instytucjonalnej w rozwoju sektora publicznego. *Zarządzanie Publiczne*, 2(30).
- Williamson, O.E. (1979). Transaction-cost Economics: The Governance of Contractual Relations. *Journal of Law and Economics*, 22 (2), 233–261, <http://dx.doi.org/10.1086/466942>.
- Williamson, O.E. (1998a). *Ekonomiczne instytucje kapitalizmu. Firmy, rynki, relacje kontraktowe*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Williamson, O.E. (1998b). Transaction Cost Economics. How It Works. Where is Headed. *The Economist*, (1).
- Woźniak-Jęchorek, B. (2014). J.R. Commons vs. O.E. Williamson – dwie szkoły instytucjonalne i ich dorobek z punktu widzenia rynku pracy. *Studia Prawno-Ekonomiczne*, XCII, 391–408.
- Zalewski, A. (red.). (2007). *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*. Warszawa: Szkoła Główna Handlowa.