

# Koncepcja kompetencyjno-finansowego podziału zadań jednostki samorządu terytorialnego

*Anna Strzelczak\**

*Artykuł prezentuje koncepcję kompetencyjno-finansowego podziału zadań jednostki samorządu terytorialnego. Dotychczasowe kryteria podziału zadań wynikające z ustaw kompetencyjnych utrudniają ocenę adekwatności środków przeznaczonych na poszczególne rodzaje zadań. Zaprezentowana koncepcja uwzględnia zarówno kompetencje, jak i źródła finansowania zadań jednostki samorządu terytorialnego. Koncepcja została opracowana na bazie krytycznej oceny zasady adekwatności środków do obowiązującego podziału zadań na własne, zlecone i porozumieniowe. Wykorzystanie koncepcji kompetencyjno-finansowego podziału zadań jednostki samorządu terytorialnego przedstawiono na bazie wieloletniego programu „Pomoc państwa w zakresie dożywiania” jako zadania samorządowo-rządowego.*

**Słowa kluczowe:** samorząd terytorialny, finanse publiczne, adekwatność, podział zadań jednostki samorządu terytorialnego.

Nadesłany: 18.12.17 | Zaakceptowany do druku: 20.02.18

## The Concept of Competence and Financial Division of Tasks of a Local Government Unit

*The article presents the concept of competence and financial division of tasks of a local government unit. The hitherto criteria for the division of tasks resulting from competence acts make it difficult to assess the adequacy of funds allocated to particular types of tasks. The concept presented takes into account both competences and funding sources for tasks of local government units. The concept has been developed on the basis of a critical evaluation of the adequacy of funds to the existing division of tasks into own, commissioned and agreed upon. The use of the concept of competence and financial division of tasks of local government units is presented on the basis of the multi-annual programme “State aid in the field of nutrition” as a self-government and government task.*

**Keywords:** territorial self-government, public finances, adequacy, division of tasks of a local government unit.

Submitted: 18.12.17 | Accepted: 20.02.18

**JEL:** H72

---

\* **Anna Strzelczak** – mgr, doktorantka, Uniwersytet Szczeciński, Wydział Nauk Ekonomicznych i Zarządzania.  
Adres do korespondencji: ul. Pułaskiego 6/4, 70-322 Szczecin; e-mail: poczta.ani.2010@gmail.com.

## 1. Wstęp

Celem artykułu jest prezentacja koncepcji kompetencyjno-finansowego podziału zadań jednostki samorządu terytorialnego. Dotychczasowe kryteria podziału zadań jednostek samorządu terytorialnego są zgodne z ustawami kompetencyjnymi. Wyróżnia się więc zadania publiczne własne, zlecone i porozumieniowe. Niniejszy podział zadań jednostek samorządu terytorialnego utrudnia ocenę adekwatności środków przeznaczonych na poszczególne rodzaje zadań.

Biorąc pod uwagę kompetencje oraz źródła finansowania, w artykule zaprezentowano koncepcję kompetencyjno-finansowego podziału zadań na rządowe, samorządowo-rządowe i samorządowe. Koncepcja została opracowana na bazie krytycznej oceny zasady adekwatności środków do zadań własnych, zleconych i porozumieniowych. Dane źródłowe do analizy adekwatności zadaniowo-finansowej stanowiły dane budżetowe pochodzące ze sprawozdań z wykonania budżetów miast na prawach powiatu Szczecina oraz Krakowa i Poznania.

Do artykułu dołączono przykład wykorzystania koncepcji kompetencyjno-finansowego podziału zadań na bazie wieloletniego programu „Pomoc państwa w zakresie dożywiania” jako zadania samorządowo-rządowego w latach 2011–2013. Rada Ministrów uchwałą nr 221 z dnia 10 grudnia 2013 r. (Monitor Polski poz. 671) ustanowiła wieloletni program wspierania finansowego gmin w zakresie dożywiania „Pomoc państwa w zakresie dożywiania” na lata 2014–2020. Na podstawie nowych założeń monitoringu programu Rada Ministrów nie przyjmuje rocznego sprawozdania z realizacji Programu za poprzedni rok budżetowy w formie uchwały, co wiąże się z brakiem jego publikacji na stronach ministerstwa właściwego do spraw zabezpiecze-

nia społecznego. Z uwagi na dostęp do sprawozdań analizą objęto lata 2011–2013.

## 2. Wprowadzenie do podziału zadań jednostek samorządu terytorialnego według ustaw kompetencyjnych i źródeł finansowania

Na podstawie ustaw kompetencyjnych (ustawa o samorządzie gminnym, powiatowym i wojewódzkim), zakres działania samorządów zdefiniowany jest poprzez następujące zadania publiczne:

- własne dla: gmin o znaczeniu lokalnych, powiatów – o charakterze ponadgminnym, województwa – o charakterze wojewódzkim,
- zlecone: zapewniające wykonywanie określonych w ustawach zadań i kompetencji kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży, zlecone z zakresu administracji rządowej, z zakresu organizacji przygotowań i przeprowadzenia wyborów powszechnych i referendum,
- porozumieniowe: z zakresu administracji rządowej na podstawie porozumień z organami tej administracji, z zakresu właściwości innych jednostek samorządu terytorialnego na podstawie porozumień z tymi jednostkami.

Szczegółowy podział zadań publicznych w odniesieniu do poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego przedstawia tabela 1. Jak wynika z przedstawionej tabeli, istnieją kompetencje i zadania wspólne dla gmin, powiatów czy województw. Dodatkowo ustawodawca utworzył 46 miast (gmin) na prawach powiatu (określanych jako powiaty miejskie) realizujących jednocześnie kompetencje i zadania w zakresie gminy i powiatu.

Zestawienie zadań publicznych według kryterium ustawowego i źródeł finansowania prezentuje tabela 2.

Tabela 1. Podział zadań jednostki samorządu terytorialnego według ustaw samorządowych i kompetencji

Lp.	Zakres działania
<b>I.</b>	<b>ZADANIA WŁASNE</b>
1.	Gmina – o znaczeniu lokalnym, Powiat – o charakterze ponadgminnym, Województwo – o charakterze wojewódzkim
1.	– administracja architektoniczno-budowlana
2.	– bezpieczeństwo publiczne
3.	– biblioteki gminne i instytucje kultury
4.	– cmentarze gminne
5.	– działalność w zakresie telekomunikacji
6.	– edukacja publiczna
7.	– geodezja, kartografia i kataster
8.	– gminne budownictwo mieszkaniowe
9.	– gminne drogi, ulice, mosty, place oraz organizacja ruchu drogowego
10.	– gospodarka nieruchomościami
11.	– gospodarka wodna
12.	– kultura fizyczna i turystyka
13.	– kultura oraz ochrona zabytków i opieka nad zabytkami
14.	– ład przestrzenny
15.	– modernizacja terenów wiejskich
16.	– obronność
17.	– ochrona praw konsumenta
18.	– ochrona przeciwpowodziowa, w tym wyposażenie i utrzymanie (gminnego, powiatowego, wojewódzkich) magazynu przeciwpowodziowego
19.	– ochrona przeciwpożarowa
20.	– ochrona przyrody
21.	– ochrona środowiska
22.	– ochrona zdrowia
23.	– ośrodki i zakłady opiekuńcze
24.	– polityka prorodzinna
25.	– pomoc społeczna
26.	– porządek publiczny i bezpieczeństwo obywateli
27.	– promocja (gminy, powiatu)
28.	– promocja zdrowia
29.	– przeciwdziałanie bezrobociu oraz aktywizacja lokalnego rynku pracy
30.	– rolnictwo, leśnictwo i rybołówstwo śródlądowe
31.	– szkolnictwo wyższe
32.	– targowiska i hale targowe
33.	– tereny rekreacyjne i urzędnia sportowe
34.	– transport zbiorowy lokalny
35.	– transport zbiorowy i drogi publiczne
36.	– utrzymanie (gminnych, powiatowych) obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych

Zadania publiczne					
Gmina	przypis ustawy <sup>1</sup>	Powiat	przypis ustawy <sup>2</sup>	Województwo	przypis ustawy <sup>3</sup>
	art. 7 ust. 1		art. 4 ust. 1		art. 14 ust. 1
		X	pkt 11)		
				X	pkt 14)
X	pkt 9)				
X	pkt 13)				
X	pkt 3a)	X	pkt 23)	X	pkt 15a)
X	pkt 8)	X	pkt 1)	X	pkt 1)
		X	pkt 9)		
X	pkt 7)				
X	pkt 2)				
X	pkt 1)	X	pkt 10)		
X	pkt 1)	X	pkt 12)	X	pkt 9)
X	pkt 10)	X	pkt 8)	X	pkt 11)
X	pkt 9)	X	pkt 7)	X	pkt 3)
X	pkt 1)				
				X	pkt 6)
		X	pkt 20)	X	pkt 13)
		X	pkt 18)	X	pkt 12)
X	pkt 14)	X	pkt 16)	X	pkt 9)
X	pkt 14)	X	pkt 16)		
X	pkt 1)	X	pkt 13)		
X	pkt 1)	X	pkt 13)	X	pkt 8)
X	pkt 5)	X	pkt 2)	X	pkt 2)
X	pkt 6)				
X	pkt 16)	X	pkt 4)	X	pkt 5)
X	pkt 6)	X	pkt 3)	X	pkt 4)
X	pkt 14)	X	pkt 15)		
X	pkt 18)	X	pkt 21)		
		X	pkt 2)	X	pkt 2)
		X	pkt 17)	X	pkt 15)
		X	pkt 14)		
				X	pkt 1)
X	pkt 11)				
X	pkt 10)				
X	pkt 4)				
		X	pkt 6)	X	pkt 10)
X	pkt 15)	X	pkt 19)		

cd. tabeli 1

Lp.	Zakres działania
37.	– wodociągi i zaopatrzenie w wodę, kanalizacja, usuwanie i oczyszczanie ścieków komunalnych, utrzymanie czystości, porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwianie odpadów komunalnych, zaopatrzenie w energią elektryczną i ciepłą oraz gaz
38.	– wspieranie i upowszechnianie idei samorządowej, w tym tworzenie warunków do działania i rozwoju jednostek pomocniczych i wdrażanie programów pobudzania aktywności obywatelskiej
39.	– wspieranie osób niepełnosprawnych
40.	– współpraca i działalność na rzecz organizacji pozarządowych oraz podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie
41.	– współpraca ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw
42.	– zagospodarowanie przestrzenne
43.	– zapewnienie kobietom w ciąży opieki socjalnej, medycznej i prawnej
44.	– zapobieganie innym nadzwyczajnym zagrożeniom życia i zdrowia ludzi oraz środowiska
45.	– zielen gminna i zadrzewienia
2.	Zapewnienie wykonywania określonych w ustawach zadań i kompetencji kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży
<b>II. ZADANIA ZLECONE</b>	
1.	Zapewnienie wykonywania określonych w ustawach zadań i kompetencji kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży
2.	Zadania zleczone z zakresu administracji rządowej
3.	Zadania z zakresu organizacji przygotowań i przeprowadzenia wyborów powszechnych i referendów
<b>III. ZADANIA POROZUMIENIOWE</b>	
1.	Zadania z zakresu administracji rządowej na podstawie porozumień z organami tej administracji
2.	Zadania z zakresu właściwości innych jednostek samorządu terytorialnego na podstawie porozumień z tymi jednostkami:
1.	– zadania z zakresu właściwości gminy
2.	– zadania z zakresu właściwości powiatu
3.	– zadania z zakresu właściwości województwa

1 – ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz.U. z 2018 r., poz. 994 z późniejszymi zmianami)

2 – ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jednolity Dz.U. z 2018 r., poz. 995 z późniejszymi zmianami)

3 – ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jednolity Dz.U. z 2018 r., poz. 913 z późniejszymi zmianami)

Źródło: opracowanie własne.

Zadania publiczne					
Gmina	przepis ustawy <sup>1</sup>	Powiat	przepis ustawy <sup>2</sup>	Województwo	przepis ustawy <sup>3</sup>
X	pkt 3)				
X	pkt 17)				
		X	pkt 5)		
X	pkt 19)	X	pkt 22)		
X	pkt 20)				
				X	pkt 7)
X	pkt 16)				
		X	pkt 16)		
X	pkt 12)				
		X	art. 4 ust. 2		
		X	art. 4 ust. 2		
X	art. 8 ust. 1	X	art. 4 ust. 4	X	art. 14 ust. 2
X	art. 8 ust. 1	X	art. 4a	X	art. 14 ust. 3
X	art. 8 ust. 2	X	art. 5 ust. 1		art. 5 ust. 1
X	art. 8 ust. 2a	X	art. 5 ust. 2		art. 5 ust. 2
		X			
X					
X		X			

Tabela 2. Zestawienie podziału zadań jednostki samorządu terytorialnego i źródeł ich finansowania

Zadania publiczne (wydatki)	Źródła finansowania (dochody)
<b>I. ZADANIA WŁASNE</b>	
Zadania publiczne własne	Dochody własne
	Udziały we wpływach z podatku dochodowego
	Subwencja ogólna
	Dotacje celowe z budżetu państwa na finansowanie lub dofinansowanie zadań własnych
	Dotacje celowe z budżetu państwa na realizację zadań wynikających z umów międzynarodowych
	Środki z funduszy celowych, pozyskiwane na podstawie odrębnych przepisów
	Dotacje udzielane przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej na podstawie odrębnych przepisów
<b>II. ZADANIA ZLECONE</b>	
1. Zapewnienie wykonywania określonych w ustawach zadań i kompetencji kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży	1. Dotacje celowe z budżetu państwa na zadania z zakresu administracji rządowej oraz na inne zadania zleczone ustawami
2. Zadania zleczone z zakresu administracji rządowej	2. Dotacje celowe z budżetu państwa na zadania z zakresu administracji rządowej oraz na inne zadania zleczone ustawami
3. Zadania z zakresu organizacji przygotowań i przeprowadzenia wyborów powszechnych i referendów	3. Dotacje celowe z budżetu państwa na zadania z zakresu administracji rządowej oraz na inne zadania zleczone ustawami
<b>III. ZADANIA POROZUMIENIOWE</b>	
1. Zadania z zakresu administracji rządowej na podstawie porozumień z organami tej administracji	1. Dotacje celowe z budżetu państwa na zadania realizowane przez jednostki samorządu terytorialnego na mocy porozumień zawartych z organami administracji rządowej
2. Zadania z zakresu właściwości innych jednostek samorządu terytorialnego na podstawie porozumień z tymi jednostkami	2. Dotacje z budżetów innych jednostek samorządu terytorialnego

Źródło: opracowanie własne.

Na podstawie tego zestawienia przeprowadzono szczegółową analizę adekwatności środków do zadań jednostek samorządu terytorialnego.

### **3. Koncepcja podziału zadań jednostki samorządu terytorialnego według kryterium kompetencyjno-finansowego**

W polskich uwarunkowaniach zarówno gmina, jak i powiat stanowią lokalny samorząd terytorialny realizujący zadania publiczne na jak najniższym poziomie przy zapewnieniu, zgodnie z zasadą adekwatności, niezbędnych na ten cel środków. Zakres zadań i kompetencji oraz zapewnienie na ten cel środków określają ustawy.

Biorąc pod uwagę presję wydatków bieżących oraz zaostrzenie polityki transferowej z budżetu państwa poprzez przekazywanie nowych zadań bez precyzyjnego zabezpieczenia na ten cel środków, należy uznać za niezwykle ważne badanie adekwatności środków finansowych. Na łamach czasopisma „Finanse Komunalne” poruszane są coraz częściej problemy finansów samorządu w związku z przekazywaniem przez rząd nowych zadań, za którymi nie idą środki adekwatne do kosztów ich realizacji. Ogólnopolskie korporacje samorządowe (Związek Miast Polskich, Związek Gmin Wiejskich RP, Unia Miasteczek, Związek Powiatów Polskich) podejmują inicjatywę mającą na celu zrekomensowanie samorządom wydatków ponoszonych w związku z dodatkowymi obowiązkami nakładanymi przez państwo kolejnymi ustawami, poprzez przedłożenie Sejmowi obywatelskiego projektu ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego zwiększającego udział poszczególnych szczebli samorządu w podatku PIT oraz wprowadzającego tzw. subwencję ekologiczną dla gmin objętych terenami chronionymi. Wskazać tu należy na opinię T. Dębowskiej-Romanowskiej: „Sama zasada adekwatności źródeł dochodów samorządu terytorialnego, choć ma zadania gwarancyjne oraz jest normą o charakterze zjurystycznym o dużym znaczeniu orzeczniczym, ze swej natury jest zdana na niepewne i trudne do przewidzenia orzecznictwo TK i sądów administracyjnych” (Dębowska-Romanowska, 2014). Jak wskazuje T. Dębowska-Romanowska, istnieje trudność z jednoznaczną odpowie-

dią, jak mierzyć nieadekwatność finansowania zadań dochodami.

Kolejnym krokiem działań samorządów jest wystąpienie ze społeczną akcją pod hasłem „Stop Janosikowe” i złożenie przez Radę Miasta Stołecznego Warszawy i Radę Miasta Krakowa wniosku do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie konstytucyjności zasad pobierania tzw. janosikowego (obowiązkowych wpłat do budżetu państwa przez najbogatsze samorzady z przeznaczeniem na wyrównanie sytuacji finansowej samorządów biedniejszych). Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 4 marca 2014 r., w związku z wnioskiem Sejmiku Województwa Mazowieckiego (por. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 marca 2014 r., sygn. Akt K 13/11) stwierdził za niezasadny zarzut, „że wpłaty wyrównawcze nie przyczyniają się do poprawy kondycji finansowej ich beneficjentów”. W uzasadnieniu wyroku Trybunał wskazał, że „wszelkie uzyskane przez transfery poziome środki zwiększają zasoby finansowe pozostające do dyspozycji województw będących beneficjentami części regionalnej, umożliwiając im sfinansowanie różnych zadań publicznych. Teza, zgodnie z którą cel wprowadzenia instytucji wpłat wyrównawczych zostanie osiągnięty pod warunkiem, że słabsze finansowo i uzyskujące środki pochodzące z wpłat JST będą miały obowiązek przeznaczenia tych środków w sposób gwarantujący poprawę ich sytuacji finansowej, pomija istotny fakt, że wpłaty wyrównawcze pełnią funkcję korekcyjno-systemową i nie są związane z finansowaniem konkretnego zadania publicznego powierzonego jednostkom samorządu terytorialnego”.

Adekwatność i powiązana z nią problematyka samodzielności jednostek samorządu terytorialnego poruszana jest również w debatach w ramach konferencji Finansów Komunalnych. J. Głumińska-Pawlic w swoim wystąpieniu stwierdza, że wieloletnie wyniki prac zespołów nad zmianą źródeł dochodów „znikały wraz z kolejnymi wyborami do parlamentu” (Głumińska-Pawlic, 2014).

Na szereg dysfunkcji w funkcjonowaniu systemu finansowania jednostek samorządu terytorialnego wskazała też A. Sekuła (2016, s. 222–228), w tym na dysfunkcje w obszarze subwencjonowania jednostek samorządu terytorialnego.

Powyższe wskazuje, jak ważna jest problematyka adekwatności środków do zadań



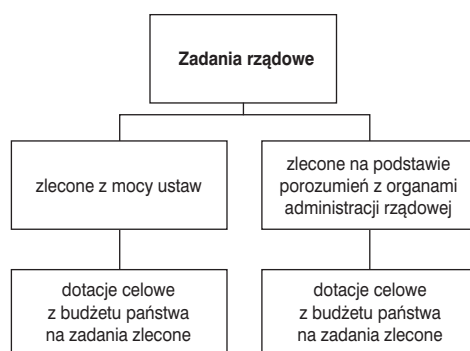
jednostek samorządu terytorialnego. Mając na względzie kompetencje ustawowe oraz źródła finansowania, zasadne jest zaproponowanie następujących trzech grup zadań:

- rządowych,
- samorządowo-rządowych,
- samorządowych.

Przez zadania rządowe należy rozumieć zadania zlecone z zakresu administracji rządowej, a także organizacji przygotowań i przeprowadzenia wyborów powszechnych oraz referendum, których obowiązek wykonania nakładają na jednostki samorządu

terytorialnego – gminę, powiat, województwo – ustawy lub porozumienia z organami administracji rządowej, charakteryzujące się zabezpieczeniem finansowym w wysokości koniecznej do ich wykonania w formie dotacji celowej z budżetu państwa na zadania zlecone z mocy ustaw oraz dotacji na zadania zlecone z mocy porozumień z organami administracji rządowej. Finansowanie zadań rządowych jest ujęte w ustawie budżetowej państwa na dany rok budżetowy w poszczególnych częściach budżetowych oraz rezerwach celowych (część 83).

Rysunek 1. Zadania rządowe i źródła ich finansowania

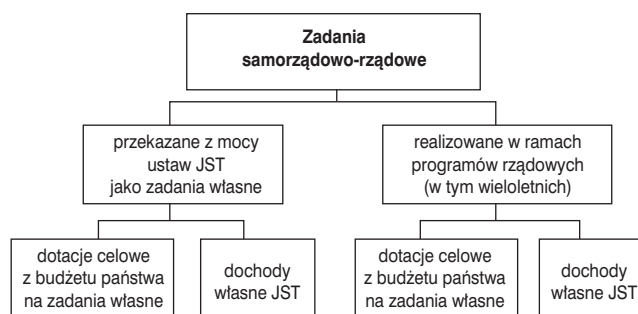


Źródło: opracowanie własne.

Przez zadania samorządowo-rządowe należy rozumieć nowe zadania przekazane jednostce samorządu terytorialnego – gminie, powiatowi, województwu – w drodze ustawy, charakteryzujące się zabezpieczeniem finansowym w wysokości koniecznej do ich realizacji w postaci zwiększenia dochodów własnych, subwencji oraz dotacji

celowej z budżetu państwa na finansowanie lub dofinansowanie zadań własnych. Kategoria ta obejmuje również zadania realizowane w ramach programów rządowych. Finansowanie tych zadań ujęte jest w ustawie budżetowej państwa na dany rok budżetowy w poszczególnych częściach budżetowych oraz rezerwach celowych (część 83).

Rysunek 2. Zadania samorządowo-rządowe i źródła ich finansowania

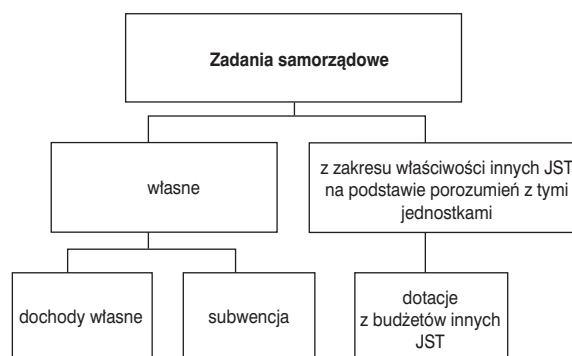


Źródło: opracowanie własne.

Zadania samorządowe zaś to zadania realizowane przez jednostki samorządu terytorialnego – gminę, powiat, województwo – wynikające z ustaw samorządowych oraz ustaw merytorycznych, których źródła finansowania określa ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego jako dochody własne oraz udziały i subwencje. Kategoria ta obejmuje również zadania

realizowane w ramach porozumień między jednostkami samorządu terytorialnego oraz zadania współfinansowane środkami europejskimi. Finansowanie tych zadań jest ujęte w uchwałach budżetowych jednostek samorządu terytorialnego, a w przypadku finansowania wieloletniego również w Wieloletnich Prognozach Finansowych (przedsięwzięcia).

Rysunek 3. Zadania samorządowe i źródła ich finansowania



Źródło: opracowanie własne.

Przedstawiony podział zadań różni się od dotychczas spotykanych w literaturze. Ma on na celu powiązanie realizowanych zadań ze źródłami ich finansowania.

#### 4. Przykład zróżnicowania poziomu dofinansowania zadań rządowych na przykładzie wybranych miast

W oparciu o powyższe założenia dokonano wstępnej analizy poziomu wydatków na zadania rządowe na przykładzie miast: Kraków, Poznań, Szczecin, biorąc pod uwagę źródła finansowania, co daje możliwość oceny sformułowanego przez ustawodawcę „zabezpieczenia finansowego w wysokości koniecznej do ich realizacji” (por. tabela 3).

Studium przypadku wskazuje, iż miasto Szczecin w latach 2011–2017 dofinansowało ze środków własnych pięć zle-

conych z mocy ustaw na poziomie od 7,5 do 12,8 mln zł, tj. od 7,1% do 11,4% w stosunku do otrzymanych dotacji celowych z budżetu państwa na ich finansowanie. Analogiczne zadania rządowe dofinansowało miasto Poznań na poziomie od 4,4 do 8,5 mln zł (tj. od 3,9% do 7,9% otrzymanych dotacji) oraz miasto Kraków na poziomie 4,4 do 11,2 mln zł (tj. od 2,6% do 6,9% otrzymanych dotacji). W praktyce oznacza to wyższe potrzeby w stosunku do otrzymanych środków, a tym samym naruszenie zasady adekwatności środków do zadań. Podobna sytuacja ma miejsce również w innych miastach metropolitalnych. Odpowiedź na pytanie o przyczyny dofinansowania zadań rządowych i ich zróżnicowania wymaga dodatkowych badań (trudności z procesem rzetelnego planowania, zdarzenia niezależne od miast, itp.). Wskazuje to na złożoność kategorii adekwatności.

Tabela 3. Poziom dofinansowania wybranych zadań rządowych w latach 2011–2017 na przykładach

Lp.	Rozdz.	Zadania rządowe
1.	71015	Nadzór budowlany
		1. Dotacja z budżetu państwa na zadania zlecone z mocy ustaw
		2. Wydatki na realizację zadania
		– wydatki bieżące
		– wydatki majątkowe
		3. Kwota dofinansowania z budżetu miasta
		4. Wskaźnik poziomu dofinansowania wydatków z budżetu miasta
2.	75011	Urzędy wojewódzkie
		1. Dotacja z budżetu państwa na zadania zlecone z mocy ustaw
		2. Wydatki na realizację zadania
		– wydatki bieżące
		– wydatki majątkowe
		3. Kwota dofinansowania z budżetu miasta
		4. Wskaźnik poziomu dofinansowania wydatków z budżetu miasta
3.	75411	Komendy powiatowe Państwowej Straży Pożarnej
		1. Dotacja z budżetu państwa na zadania zlecone z mocy ustaw
		2. Wydatki na realizację zadania
		– wydatki bieżące
		– wydatki majątkowe
		3. Kwota dofinansowania z budżetu miasta
		4. Wskaźnik poziomu dofinansowania wydatków z budżetu miasta
4.	85156	Składki na ubezpieczenia zdrowotne oraz świadczenia dla osób nieobjętych obowiązkiem ubezpieczenia zdrowotnego
		1. Dotacja z budżetu państwa na zadania zlecone z mocy ustaw
		2. Wydatki na realizację zadania
		– wydatki bieżące
		– wydatki majątkowe
		3. Kwota dofinansowania z budżetu miasta
		4. Wskaźnik poziomu dofinansowania wydatków z budżetu miasta
5.	85212 85502 (od 2017 r.)	Świadczenia rodzinne, świadczenia z funduszu alimentacyjnego oraz składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe z ubezpieczenia społecznego
		1. Dotacja z budżetu państwa na zadania zlecone z mocy ustaw
		2. Wydatki na realizację zadania
		– wydatki bieżące
		– wydatki majątkowe
		3. Kwota dofinansowania z budżetu miasta
		4. Wskaźnik poziomu dofinansowania wydatków z budżetu miasta
6.	85321	Zespoły ds. orzekania o stopniu niepełnosprawności
		1. Dotacja z budżetu państwa na zadania zlecone z mocy ustaw
		2. Wydatki na realizację zadania
		– wydatki bieżące
		– wydatki majątkowe
		3. Kwota dofinansowania z budżetu miasta
		4. Wskaźnik poziomu dofinansowania wydatków z budżetu miasta

Źródło: opracowanie własne.

wybranych miast metropolitalnych

Kraków						
2011 rok Wykonanie	2012 rok Wykonanie	2013 rok Wykonanie	2014 rok Wykonanie	2015 rok Wykonanie	2016 rok Wykonanie	2017 rok Plan na 01.01
3 382 208	3 385 753	3 376 919	3 309 466	3 465 536	3 826 014	3 810 040
3 447 201	3 450 734	3 441 871	3 407 462	3 583 515	3 924 011	3 810 040
3 447 201	3 450 734	3 441 871	3 397 462	3 498 543	3 924 011	3 773 040
0	0	0	10 000	84 972	0	37 000
64 993	64 981	64 952	97 996	117 979	97 997	0
1,9%	1,9%	1,9%	2,9%	3,3%	2,5%	0,0%
7 106 252	7 066 890	7 229 822	6 664 426	8 302 325	8 571 859	5 847 846
7 106 252	7 066 890	7 229 822	6 664 426	8 302 325	8 571 859	5 847 846
7 106 252	7 066 890	7 229 822	6 664 426	8 302 325	8 571 859	5 847 846
0	0	0	0	0	0	
0	0	0	0	0	0	0
0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
39 688 538	41 433 196	42 920 533	42 959 711	42 856 549	46 672 010	43 114 357
41 776 522	43 179 941	45 874 589	44 672 092	50 582 447	48 413 075	44 490 628
39 837 687	41 533 124	43 629 218	43 524 842	43 573 705	47 163 050	43 732 057
1 938 835	1 646 817	2 245 371	1 147 250	7 008 742	1 250 025	758 571
2 087 984	1 746 745	2 954 056	1 712 381	7 725 898	1 741 065	1 376 271
5,0%	4,0%	6,4%	3,8%	15,3%	3,6%	3,1%
10 614 317	12 808 715	15 850 687	15 320 418	13 502 928	11 884 151	11 174 505
10 615 436	12 810 271	15 851 674	15 320 792	13 504 330	11 884 292	11 175 705
10 615 436	12 810 271	15 851 674	15 320 792	13 504 330	11 884 292	11 175 705
0	0	0	0	0	0	
1 119	1 556	987	374	1 402	141	1 200
0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
98 395 240	96 149 082	92 852 130	93 598 607	96 438 918	114 608 368	109 525 326
104 704 315	105 499 900	97 795 404	96 176 545	99 190 434	117 574 859	112 835 826
104 704 315	105 499 900	97 795 404	96 176 545	99 190 434	117 574 859	112 835 826
0	0	0	0	0	0	0
6 309 075	9 350 818	4 943 274	2 577 938	2 751 516	2 966 491	3 310 500
6,0%	8,9%	5,1%	2,7%	2,8%	2,5%	2,9%
965 334	1 261 696	1 061 738	1 163 179	1 563 380	1 218 592	922 043
965 334	1 261 696	1 061 738	1 163 179	1 563 380	1 218 592	922 043
965 334	1 261 696	1 061 738	1 163 179	1 563 380	1 218 592	922 043
0	0	0	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0	0
0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%

cd. tabeli 3

Lp.	Rozdz.	Zadania rządowe
1.	71015	Nadzór budowlany
		1. Dotacja z budżetu państwa na zadania zlecone z mocy ustaw
		2. Wydatki na realizację zadania
		– wydatki bieżące
		– wydatki majątkowe
		3. Kwota dofinansowania z budżetu miasta
		4. Wskaźnik poziomu dofinansowania wydatków z budżetu miasta
2.	75011	Urzędy wojewódzkie
		1. Dotacja z budżetu państwa na zadania zlecone z mocy ustaw
		2. Wydatki na realizację zadania
		– wydatki bieżące
		– wydatki majątkowe
		3. Kwota dofinansowania z budżetu miasta
		4. Wskaźnik poziomu dofinansowania wydatków z budżetu miasta
3.	75411	Komendy powiatowe Państwowej Straży Pożarnej
		1. Dotacja z budżetu państwa na zadania zlecone z mocy ustaw
		2. Wydatki na realizację zadania
		– wydatki bieżące
		– wydatki majątkowe
		3. Kwota dofinansowania z budżetu miasta
		4. Wskaźnik poziomu dofinansowania wydatków z budżetu miasta
4.	85156	Składki na ubezpieczenia zdrowotne oraz świadczenia dla osób nieobjętych obowiązkiem ubezpieczenia zdrowotnego
		1. Dotacja z budżetu państwa na zadania zlecone z mocy ustaw
		2. Wydatki na realizację zadania
		– wydatki bieżące
		– wydatki majątkowe
		3. Kwota dofinansowania z budżetu miasta
		4. Wskaźnik poziomu dofinansowania wydatków z budżetu miasta
5.	85212 85502 (od 2017 r.)	Świadczenia rodzinne, świadczenia z funduszu alimentacyjnego oraz składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe z ubezpieczenia społecznego
		1. Dotacja z budżetu państwa na zadania zlecone z mocy ustaw
		2. Wydatki na realizację zadania
		– wydatki bieżące
		– wydatki majątkowe
		3. Kwota dofinansowania z budżetu miasta
		4. Wskaźnik poziomu dofinansowania wydatków z budżetu miasta
6.	85321	Zespoły ds. orzekania o stopniu niepełnosprawności
		1. Dotacja z budżetu państwa na zadania zlecone z mocy ustaw
		2. Wydatki na realizację zadania
		– wydatki bieżące
		– wydatki majątkowe
		3. Kwota dofinansowania z budżetu miasta
		4. Wskaźnik poziomu dofinansowania wydatków z budżetu miasta

Źródło: opracowanie własne.

Poznań						
2011 rok Wykonanie	2012 rok Wykonanie	2013 rok Wykonanie	2014 rok Wykonanie	2015 rok Wykonanie	2016 rok Wykonanie	2017 rok Plan na 01.01
1 141 284	1 229 437	1 278 564	1 277 415	1 310 593	1 324 679	1 259 000
1 804 278	1 892 416	1 941 557	1 940 407	1 993 582	2 007 623	1 942 000
1 804 278	1 892 416	1 941 557	1 940 407	1 993 582	2 007 623	1 942 000
0	0	0	0	0	0	0
662 994	662 979	662 993	662 992	682 989	682 944	683 000
36,7%	35,0%	34,1%	34,2%	34,3%	34,0%	35,2%
4 350 989	4 834 200	5 013 434	5 164 195	6 533 701	7 449 952	5 524 139
4 350 989	4 834 200	5 013 434	5 164 195	6 533 701	7 449 952	5 524 139
4 350 989	4 834 200	5 013 434	5 164 195	6 533 701	7 449 952	5 524 139
0	0	0	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0	0
0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
34 357 670	34 236 730	36 489 160	37 725 764	35 576 124	37 300 069	37 886 000
36 218 170	38 979 380	37 476 004	38 819 839	37 529 885	39 098 591	43 237 310
32 988 175	34 005 330	35 215 489	35 751 238	35 654 339	37 542 991	36 591 000
3 229 995	4 974 050	2 260 515	3 068 601	1 875 546	1 555 600	6 646 310
1 860 500	4 742 650	986 844	1 094 075	1 953 761	1 798 522	5 351 310
5,1%	12,2%	2,6%	2,8%	5,2%	4,6%	12,4%
58 968	57 848	58 436	60 466	61 905	55 879	58 968
58 968	58 035	58 436	60 466	66 351	55 879	58 968
58 968	58 035	58 436	60 466	66 351	55 879	58 968
0	0	0	0	0	0	0
0	187	0	0	4 446	0	0
0,0%	0,3%	0,0%	0,0%	6,7%	0,0%	0,0%
67 113 516	66 862 453	66 636 574	67 802 844	74 933 631	90 456 779	88 395 478
70 122 334	69 922 612	69 516 475	70 492 824	77 616 927	93 348 078	88 395 478
70 122 334	69 922 612	69 516 475	70 492 824	77 616 927	93 348 078	88 395 478
0	0	0	0	0	0	0
3 008 818	3 060 159	2 879 901	2 689 980	2 683 296	2 891 299	0
4,3%	4,4%	4,1%	3,8%	3,5%	3,1%	0,0%
831 841	856 883	0	0	0	0	0
870 601	892 807	49 462	0	0	0	0
870 601	892 807	49 462	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0	0
38 760	35 924	49 462	0	0	0	0
4,5%	4,0%	100,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%

cd. tabeli 3

Lp.	Rozdz.	Zadania rządowe
1.	71015	Nadzór budowlany
		1. Dotacja z budżetu państwa na zadania zlecone z mocy ustaw
		2. Wydatki na realizację zadania
		– wydatki bieżące
		– wydatki majątkowe
		3. Kwota dofinansowania z budżetu miasta
		4. Wskaźnik poziomu dofinansowania wydatków z budżetu miasta
2.	75011	Urzędy wojewódzkie
		1. Dotacja z budżetu państwa na zadania zlecone z mocy ustaw
		2. Wydatki na realizację zadania
		– wydatki bieżące
		– wydatki majątkowe
		3. Kwota dofinansowania z budżetu miasta
		4. Wskaźnik poziomu dofinansowania wydatków z budżetu miasta
3.	75411	Komendy powiatowe Państwowej Straży Pożarnej
		1. Dotacja z budżetu państwa na zadania zlecone z mocy ustaw
		2. Wydatki na realizację zadania
		– wydatki bieżące
		– wydatki majątkowe
		3. Kwota dofinansowania z budżetu miasta
		4. Wskaźnik poziomu dofinansowania wydatków z budżetu miasta
4.	85156	Składki na ubezpieczenia zdrowotne oraz świadczenia dla osób nieobjętych obowiązkiem ubezpieczenia zdrowotnego
		1. Dotacja z budżetu państwa na zadania zlecone z mocy ustaw
		2. Wydatki na realizację zadania
		– wydatki bieżące
		– wydatki majątkowe
		3. Kwota dofinansowania z budżetu miasta
		4. Wskaźnik poziomu dofinansowania wydatków z budżetu miasta
5.	85212 85502 (od 2017 r.)	Świadczenia rodzinne, świadczenia z funduszu alimentacyjnego oraz składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe z ubezpieczenia społecznego
		1. Dotacja z budżetu państwa na zadania zlecone z mocy ustaw
		2. Wydatki na realizację zadania
		– wydatki bieżące
		– wydatki majątkowe
		3. Kwota dofinansowania z budżetu miasta
		4. Wskaźnik poziomu dofinansowania wydatków z budżetu miasta
6.	85321	Zespoły ds. orzekania o stopniu niepełnosprawności
		1. Dotacja z budżetu państwa na zadania zlecone z mocy ustaw
		2. Wydatki na realizację zadania
		– wydatki bieżące
		– wydatki majątkowe
		3. Kwota dofinansowania z budżetu miasta
		4. Wskaźnik poziomu dofinansowania wydatków z budżetu miasta

Źródło: opracowanie własne.

Szczecin						
2011 rok Wykonanie	2012 rok Wykonanie	2013 rok Wykonanie	2014 rok Wykonanie	2015 rok Wykonanie	2016 rok Wykonanie	2017 rok plan na 01.01
876 723	876 075	894 507	984 995	1 057 071	1 105 062	1 117 000
1 657 007	1 625 305	1 659 847	1 572 172	1 655 019	1 740 463	1 754 745
1 657 007	1 615 457	1 626 847	1 572 172	1 655 019	1 740 463	1 754 745
0	9 848	33 000	0	0	0	0
780 284	749 230	765 340	587 177	597 948	635 401	637 745
47,1%	46,1%	46,1%	37,3%	36,1%	36,5%	36,3%
2 734 298	2 733 800	2 680 500	3 498 300	5 611 835	4 527 520	2 724 900
8 502 358	8 319 514	7 953 410	8 022 962	8 585 990	7 088 759	8 137 440
8 502 358	8 319 514	7 953 410	8 022 962	8 585 990	7 088 759	8 137 440
0	0	0	0	0	0	0
5 768 060	5 585 714	5 272 910	4 524 662	2 974 155	2 561 239	5 412 540
67,8%	67,1%	66,3%	56,4%	34,6%	36,1%	66,5%
20 302 814	20 075 731	20 819 877	20 835 472	20 783 116	21 493 828	21 588 000
20 549 975	20 223 823	20 819 877	21 519 322	22 372 980	26 329 423	22 948 000
19 525 959	20 047 751	20 819 877	20 667 841	20 748 491	21 470 868	21 708 000
1 024 016	176 072	0	851 481	1 624 489	4 858 555	1 240 000
247 161	148 092	0	683 850	1 589 864	4 835 595	1 360 000
1,2%	0,7%	0,0%	3,2%	7,1%	18,4%	5,9%
10 642 329	11 597 875	12 775 256	12 339 709	10 039 613	7 308 368	7 532 000
10 642 329	11 597 875	12 775 256	12 339 709	10 039 613	7 308 368	7 532 000
10 642 329	11 597 875	12 775 256	12 339 709	10 039 613	7 308 368	7 532 000
0	0	0	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0	0
0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
65 058 785	65 771 856	64 109 643	64 210 194	67 846 351	79 803 934	75 861 000
66 976 004	67 187 899	65 720 160	66 254 279	70 211 986	84 514 650	80 877 980
66 665 792	67 187 899	65 720 160	66 005 491	69 896 856	84 015 946	80 877 980
310 212	0	0	248 788	315 130	498 704	0
1 917 219	1 416 043	1 610 517	2 044 085	2 365 635	4 710 716	5 016 980
2,9%	2,1%	2,5%	3,1%	3,4%	5,6%	6,2%
618 414	603 994	587 653	768 756	930 303	853 129	872 000
624 360	675 887	679 961	812 336	944 549	887 479	903 139
624 360	675 887	679 961	812 336	944 549	887 479	903 139
0	0	0	0	0	0	0
5 946	71 893	92 308	43 580	14 246	34 350	31 139
1,0%	10,6%	13,6%	5,4%	1,5%	3,9%	3,4%



## 5. Wieloletni program „Pomoc państwa w zakresie dożywiania” jako zadanie samorządowo-rządowe

Dla zadań samorządowo-rządowych poddano z kolei analizie specyfikę pomiaru efektów wydatkowanych środków publicznych przez sektor rządowy i samorządowy dla wybranego wieloletniego programu rządowego „Pomoc państwa w zakresie dożywiania” i jego realizacji w latach 2011–2013. Jednym z załączników ustawy budżetowej jest część poświęcona programom wieloletnim. Programy te prezentowane są według formuły tzw. zadaniowego planu wydatków. Wydatki budżetu państwa przypisane są tu do odpowiednich poziomów klasyfikacji zadaniowej według kryterium celu, któremu służą. Pomiar celów realizowany jest za pomocą mierników efektów w postaci tzw. produktów, rezultatów i mierników oddziaływania. Program będący przedmiotem analizy w artykule jest umieszczony w klasyfikacji zadaniowej na poziomie działania, stanowiący składową podzadania „Wspieranie osób zagrożonych wykluczeniem społecznym”. Podzadanie to zaś stanowi jedno z sześciu podzadań zadania „Pomoc i integracja społeczna”. Zadanie „pomoc i integracja społeczna” jest jednym z siedmiu zadań funkcji trzynastej „Zabezpieczenie społeczne i wspieranie rodziny”. Środki na realizację programu w danym roku budżetowym umieszczone są w ustawie budżetowej w ramach części 83. Rezerwy ogólne i celowe w „Różnych rozliczeniach” – rozdział 75818.

Program rządowy przyjęty ustawą z dnia 29 grudnia 2005 r. o ustanowieniu programu wieloletniego „Pomoc państwa w zakresie dożywiania” (z późniejszymi zmianami) został ukierunkowany na wsparcie gmin w wypełnianiu zadań własnych o charakterze obowiązkowym w zakresie dożywiania dzieci oraz zapewnieniu posiłku osobom jego pozbawionym. Odbiorcami Programu są dzieci do 7. roku życia, uczniowie do czasu ukończenia szkoły ponadgimnazjalnej oraz osoby i rodziny znajdujące się w sytuacji: ubóstwa, sieroctwa, bezdomności, bezrobocia, długotrwałej lub ciężkiej choroby, przemocy w rodzinie, wielodzietności, bezradności w sprawach opiekuńczo-wychowawczych i prowadzenia gospodarstwa domowego, zwłaszcza w rodzinach niepełnych lub wielodzietnych, zdarzenia

losowego, sytuacji kryzysowej, w szczególności osoby samotne, w podeszłym wieku, chore lub niepełnosprawne. Osoby uprawnione na mocy Programu mogą otrzymać pomoc w formie: posiłku, świadczenia pieniężnego w postaci zasiłku celowego na zakup posiłku lub żywności, świadczenia rzeczowego w postaci produktów żywnościowych. Ponadto Program przewiduje wsparcie w zakresie tworzenia nowych lub doposażenia istniejących punktów przygotowania lub wydawania posiłków, jak również dowozu posiłków.

Warunki udzielania dotacji celowej z budżetu państwa na realizację Programu określają udział własny gminy na poziomie nie mniejszym niż 40% przewidywanych kosztów realizacji zadania. Na uzasadniony wniosek wojewoda może wyrazić zgodę na zwiększenie dotacji pod warunkiem jednak, iż udział własny gminy nie może być niższy niż 20% przewidywanych kosztów realizacji zadania. Dotacja przyznawana jest na podstawie porozumienia z wojewodą, a jej wysokość ustalana ze szczególnym uwzględnieniem liczby dzieci i młodzieży oraz innych wymagających pomocy w zakresie dożywiania, konieczności rozwoju bazy żywieniowej i dowozu posiłków, jak również sytuacji finansowej gminy.

Udział Gminy Miasto Szczecin w realizacji Programu oraz pomiar efektów wydatkowania środków prezentuje tabela 4. Analiza realizacji zadania wskazuje na spełnienie przez gminę kryterium finansowania Programu ze środków własnych w latach 2011–2017 na poziomie od 27,7% do 52,3% poniesionych na ten cel wydatków.

Na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie realizacji wieloletniego programu „Pomoc państwa w zakresie dożywiania” zostały określone dane niezbędne do monitorowania realizacji Programu oraz system sprawozdawczy. Zawiera on dane odnoszące się zarówno do odbiorców Programu, jak i do form udzielanej pomocy w ramach Programu (tabela 5).

W tabeli 5 wyróżniono następujące rodzaje mierników efektów i mierniki kosztowe, które charakteryzują efektywność programu rządowego:

- mierniki produktów: liczba osób korzystających z pomocy w ramach Programu; liczba osób, które skorzystały z pomocy w formie posiłku; liczba wydanych posiłków; liczba osób, które skorzystały w formie zasiłku celowego

w ramach Programu; liczba świadczeń; liczba osób, które skorzystały z pomocy w formie świadczenia rzeczowego; liczba osób, którym zorganizowano dowóz posiłków; liczba punktów żywieniowych, liczba uruchomionych punktów żywieniowych; liczba gmin uczestniczących w Programie ogółem (2479), z uwzględnieniem podziału na województwa i udział środków własnych w ogólnej kwocie na dożywianie;

- mierniki kosztowe: udział środków własnych i dotacji w całkowitym koszcie Programu; wydatki przeznaczone na pomoc w formie: posiłku, zasiłku celowego, świadczenia rzeczowego, dowozu;
- mierniki efektywności: średni koszt jednego posiłku dla osób korzystających z pomocy w ramach Programu; średni koszt jednego świadczenia w formie zasiłku celowego; średni koszt świadczenia rzeczowego na jedną osobę; średni koszt dowozu posiłku na jedną osobę.

W mieście Szczecinie można wskazać na istnienie następujących wartości mierników:

- udział środków własnych i dotacji w całkowitym koszcie Programu wyniósł odpowiednio 37,4% i 62,6%; udział środków własnych był wyższy o 2,4% w stosunku do ogólnych kosztów realizacji Programu państwa (35%), natomiast w stosunku do województwa zachodniopomorskiego o 3,4% (34%);
- liczba osób korzystających z pomocy w ramach Programu – 11 434, co stanowi 1% osób objętych łączną pomocą w skali państwa (1 933 998);
- średni koszt jednego posiłku dla osób korzystających z pomocy w ramach Programu ogółem wyniósł 4,59 zł, przy średnim koszcie w skali państwa 3,82 zł;
- średni koszt świadczenia w formie zasiłku celowego wyniósł odpowiednio 113 zł, przy średnim koszcie w skali państwa 145 zł.

Dane zawarte w tabeli 5 mają wysoką rangę informacyjną w odniesieniu do kosztów przeznaczonych na program samorządowo-rządowy, jak również w odniesieniu do pomiaru efektów uzyskiwanych ze środków publicznych. Wskazują równocześnie na złożoność działania „Pomoc państwa w zakresie dożywiania”. Przedmiotem prac badawczych i analitycznych w rządzie, a także w samorządach powinny być analizy benchmarkingowe dające bazę kosztowo-

efektywnościową dla opracowywania standardów usług społecznych.

Istnieją możliwości koordynacji pomiaru efektów wydatkowania środków publicznych przez sektor rządowy i samorządowy. Wymaga to dalszej pogłębionej analizy w ujęciu kosztowym, ilościowym i jakościowym.

## 6. Podsumowanie

Analiza poziomu adekwatności środków do realizacji zadań rządowych wskazuje na konieczność angażowania środków własnych przez miasta metropolitalne. Stopień ich dofinansowania jest uzależniony od poziomu niezbędnych potrzeb do prawidłowej ich realizacji oraz możliwości finansowych poszczególnych samorządów w kontekście realizacji zadań własnych. Niższy udział źródeł finansowania zadań rządowych w miastach metropolitalnych wymusza wdrożenie zarządzania środkami publicznymi również w obszarze gospodarki nadwyżką lub deficytem, przekształcającym się w dług publiczny, oraz konieczności wprowadzenia racjonalnego i efektywnego zarządzania środkami publicznymi.

Celowość i oszczędność wydatkowania środków publicznych została określona w ustawie o finansach publicznych. Wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów. Dlatego też w ostatnich latach transformacji sektora publicznego jego rozwojowy charakter jest ukierunkowany na poprawę sprawności systemów dostarczania dóbr i usług publicznych, jako kluczowe wyzwanie w obszarze zarządzania zadaniami publicznymi, poprzez działania efektywnościowe określane w literaturze jako nowe zarządzanie publiczne – New Public Management (NPM) (Lubińska, 2009, s. 17).

Również w obszarze pomiaru efektów należałoby rozważyć możliwość ujednolicenia systemów monitorowania realizacji zadań, głównie zadań rządowych i samorządowo-rządowych, w tym programów rządowych (ujętych zarówno w wieloletnich programach budżetu państwa, jak i programach rządowych sektorowych realizowanych przez poszczególne ministerstwa, finansowanych w ramach rezerw celowych) i wykorzystania (lub stworzenia) w ramach dobrych praktyk jednolitych mierników

Tabela 4. Środki finansowe oraz wybrane mierniki efektów wydatkowania środków publicznych w zakresie dożywiania”

Lp.	Program rządowy / Zadanie samorządowo-rządowe	2011 rok			2012 rok		
		Plan (w tys. zł)	Wykon. (w tys. zł)	Wyk. %	Plan (w tys. zł)	Wykon. (w tys. zł)	Wyk. %
<b>1.</b>	<b>BUDŻET PAŃSTWA</b>						
	Funkcja 13. Zabezpieczenie społeczne i wspieranie rodziny						
	<b>Program wieloletni „Pomoc państwa w zakresie dożywiania”</b>						
	Wydatki budżetu państwa – Wojewodowie – część 85	551 749	547 597	99,2%	553 245	549 081	99,2%
	Mierniki:						
	– liczba osób objętych dożywianiem – w mln	2,0	1,9	96,7%	2,0	1,9	95,0%
<b>2.</b>	<b>BUDŻET MIASTA SZCZECIN</b>						
	Sfera: Pomoc społeczna i ochrona zdrowia						
	<b>Program posiłek dla potrzebujących</b>						
	Wydatki na realizację zadania	6 043	5 952	98,5%	6 383	5 762	90,3%
	– z środków własnych	2 272	2 238	98,5%	2 830	2 209	78,1%
	– z dotacji celowej z budżetu państwa	3 771	3 715	98,5%	3 554	3 554	100,0%
	Udział środków własnych na realizację Programu	37,6%	37,6%	100,0%	44,3%	38,3%	86,5%
	Udział dotacji na realizację Programu	62,4%	62,4%	100,0%	55,7%	61,7%	110,8%
	Mierniki:						
	– liczba uczestników						
	– liczba dorosłych korzystających z dożywiania w ramach programu						
	– liczba dzieci korzystających z dożywiania w ramach programu						
	– liczba osób korzystających z programu „Gorący posiłek dla seniora”						
	– średni koszt jednego posiłku				5,40 zł	5,40 zł	100,0%
	– liczba osób korzystających z dożywiania w stosunku do liczby mieszkańców				0,7%	0,7%	100,0%
	– liczba osób korzystających z dożywiania w stosunku do liczby osób korzystających z pomocy społecznej				11,4%	11,4%	100,0%
	– średni koszt zadania na 1 mieszkańca	14,88 zł	14,66 zł	98,5%			

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań rocznych z wykonania budżetu państwa

w latach 2011–2017 w budżecie państwa i w mieście Szczecin dla programu „Pomoc państwa

2013 rok			2014 rok			2015 rok			2016 rok			2017 rok
Plan (w tys. zł)	Wykon. (w tys. zł)	Wyk.%	Plan (w tys. zł)	Wykon. (w tys. zł)	Wyk. %	Plan (w tys. zł)	Wykon. (w tys. zł)	Wyk. %	Plan (w tys. zł)	Wykon. (w tys. zł)	Wyk. %	Plan (w tys. zł)
555 130	553 331	99,7%	550 000	542 172	98,6%	550 000	543 646	98,8%	549 995	516 628	93,9%	550 000
1,8	1,9	105,6%	2,0	1,8	90,0%	2,0	1,7	85,0%	1,8	1,5	84,4%	1,8
5 962	5 774	96,9%	6 559	6 493	99,0%	6 678	6 524	97,7%	8 122	5 941	73,1%	7 495
2 522	2 337	92,7%	3 021	2 954	97,8%	3 145	2 991	95,1%	3 808	1 648	43,3%	3 917
3 440	3 437	99,9%	3 538	3 538	100,0%	3 533	3 533	100,0%	4 314	4 293	99,5%	3 578
42,3%	40,5%	95,7%	46,1%	45,5%	98,8%	47,1%	45,9%	97,4%	46,9%	27,7%	59,2%	52,3%
57,7%	59,5%	103,2%	53,9%	54,5%	101,0%	52,9%	54,1%	102,4%	53,1%	72,3%	136,1%	47,7%
828	707	85,4%	828	712	86,0%							
						5 759	5 650	98,1%	6 200	6 170	99,5%	5 759
						3 000	3 000	100,0%	4 000	3 834	95,9%	3 000
						155	155	100,0%	55	55	100,0%	55
5,70 zł	6,00 zł	105,3%	6,00 zł	6,00 zł	100,0%	6,10 zł	6,10 zł	100,0%	6,10 zł	6,10 zł	100,0%	6,10 zł
14,58 zł	14,12 zł	96,8%	16,08 zł	15,91 zł	98,9%	16,41 zł	16,03 zł	97,7%				

i budżetu miasta.

Tabela 5. Pomiar efektów wydatkowania środków publicznych w latach 2011–2013 z realizacji

Lp.	Wyszczególnienie	Ogółem, w tym			dzieci do 7 roku życia		
		2011 rok	2012 rok	2013 rok	2011 rok	2012 rok	2013 rok
I.	Osoby korzystające z pomocy w ramach Programu	1 933 998	1 922 675	1 936 217	301 232	310 232	322 679
II.	<b>Działania programowe</b>						
1.	<b>Posiłek</b>						
a)	Liczba osób, które skorzystały z pomocy w formie posiłku, w tym:	886 170	881 668	905 160			
	– w formie całodziennego wyżywienia	65 437	69 223	79 583			
	– w formie pełnego obiadu	403 862	402 637	421 215			
	– w formie jednego gorącego dania	337 523	335 987	339 968			
	– w formie mleka, bułki / kanapki	67 107	53 031	46 445			
b)	Liczba wydanych posiłków (jako jedno świadczenie)	111 817 775	117 250 360	121 423 461	15 485 721	17 660 384	20 014 820
	– w formie całodziennego wyżywienia	6 253 839	6 811 909	7 997 338	4 718 512		
	– w formie pełnego obiadu	52 364 245	58 591 418	55 973 549	4 907 404		
	– w formie jednego gorącego dania	45 480 881	45 530 198	46 347 669	4 877 226		
	– w formie mleka, bułki / kanapki	7 718 810	6 316 835	5 511 758	982 579		
c)	Wydatki przeznaczone na pomoc w formie posiłku – w tys. zł	427 565 zł	462 713 zł	492 979 zł			
d)	Średni koszt jednego posiłku dla osób korzystających z pomocy w ramach Programu	3,82 zł	3,95 zł	4,06 zł	3,81 zł	3,90 zł	4,02 zł
2.	<b>Zasiłek celowy na zakup posiłku lub żywności</b>						
a)	Liczba osób, które skorzystały z pomocy w formie zasiłku celowego	1 254 320	1 259 025	1 255 213			
b)	Liczba świadczeń	2 353 363	2 333 495	2 360 779			
c)	Wydatki przeznaczone na pomoc w formie zasiłku celowego – w tys. zł	342 411 zł	335 436 zł	330 352 zł			
d)	Średni koszt jednego świadczenia w formie zasiłku celowego w ramach Programu*	145 zł	144 zł	140 zł			
3.	<b>Świadczenie rzeczowe w postaci produktów żywnościowych</b>						
a)	Liczba osób, które skorzystały z pomocy w formie świadczenia rzeczowego	105 235	96 527	87 679	16 649	16 289	14 609
b)	Wydatki przeznaczone na pomoc w formie świadczenia rzeczowego – w tys. zł	10 916 zł	9 754 zł	9 503 zł			
c)	Średni koszt świadczenia rzeczowego na jedną osobę*	104 zł	101 zł	108 zł			
4.	<b>Dowóz posiłków</b>						
a)	Liczba osób, którym zorganizowano dowóz posiłków	62 174	64 564	63 799			
	– zorganizowano dowóz posiłków	61 721	64 564	63 593			
	– dowieziono produkty żywnościowe do przygotowania posiłków	453		206			
b)	Wydatki przeznaczone na realizację dowozu – w tys. zł	9 311 zł	9 880 zł	9 984 zł			
c)	Średni koszt dowozu posiłku na jedną osobę*	150 zł	153 zł	156 zł			
5.	<b>Baza żywieniowa</b>						
a)	Liczba punktów żywieniowych	22 223	22 196	22 195			
	– stołówki	14 109	13 807	13 834			
	– pomieszczenia do przygotowywania i wydawania posiłków	8 114	8 389	8 361			
b)	Liczba uruchomionych punktów żywieniowych	144	136	132			
	– stołówki	73	74	65			
	– pomieszczenia do przygotowywania i wydawania posiłków	71	62	67			

\* Wskaźniki dodane przez autora.

Źródło: opracowanie własne na podstawie Uchwał Rady Ministrów w sprawie przyjęcia sprawozdania



pomiaru efektów z danych nakładów dla tych zadań. Pozwoliłoby to na wykorzystanie zasad jawności, przejrzystości, skuteczności, efektywności oraz sprawności w ocenie gospodarowania środkami publicznymi przy zachowaniu porównywalności między jednostkami samorządu terytorialnego, jak również stanowiłoby punkt odniesienia dla tych jednostek w skali województwa czy państwa.

### Bibliografia

- Dębowska-Romanowska, T. (2014). Dylematy przekształceń ustroju finansów lokalnych. *Finanse Komunalne*, (1–2).
- Franek, S., Będzieszak, M. i Lubinska, T. (2011). Budżet efektów samorządu terytorialnego (BEST) koncepcja i uwarunkowania. *Zeszyty Naukowe. Ekonomiczne Problemy Usług*, 682(76).
- Frąckiewicz-Wronka, A. (red.). (2007). *Zarządzanie publiczne w lokalnej polityce społecznej*. Warszawa: WSP TWP.
- Glumińska-Pawlic, J. (2014). Sesja Samodzielność finansowa samorządu terytorialnego, konferencja w Jachrance 2013. *Finanse Komunalne*, (1–2).
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. nr 78, poz. 483.
- Lubińska, T. (red.). (2009). *Nowe zarządzanie publiczne – skuteczność i efektywność. Budżet zadaniowy w Polsce*. Warszawa: Difin.
- Lubińska, T. (red.). (2011). *Kierunki modernizacji zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego*. Warszawa: Difin.
- Owsiak, S. (2005). *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*. Warszawa: Wyd. Naukowe PWN.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 lutego 2006 r. w sprawie realizacji programu wieloletniego „Pomoc państwa w zakresie dożywiania”, Dz.U. nr 25, poz.186, z późniejszymi zmianami.
- Sekuła, A. (2016). *System subwencjonowania jednostek samorządu terytorialnego w Polsce: dysfunkcje i pożądane kierunki racjonalizacji*. Gdańsk: Politechnika Gdańska.
- Uchwała nr 221 z dnia 10 grudnia 2013 r. Rady Ministrów w sprawie ustanowienia wieloletniego programu wspierania finansowego gmin w zakresie dożywiania „Pomoc państwa w zakresie dożywiania” na lata 2014–2020, Monitor Polski poz. 821.
- Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, tekst jednolity Dz.U. z 2018 r., poz. 1530 z późniejszymi zmianami.
- Ustawa z dnia 29 grudnia 2005 r. o ustanowieniu programu wieloletniego „Pomoc państwa w zakresie dożywiania”, Dz.U. nr 267, poz. 2259, z późniejszymi zmianami.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, tekst jednolity Dz.U. z 2017 r., poz. 2077, z późniejszymi zmianami.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, tekst jednolity Dz.U. z 2018 r., poz. 995 z późniejszymi zmianami.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, tekst jednolity Dz.U. z 2018 r., poz. 913 z późniejszymi zmianami.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, tekst jednolity Dz.U. z 2018 r., poz. 994 z późniejszymi zmianami.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 marca 2014 r., sygn. Akt K 13/11.