

MARCIN BARON

Akademia Ekonomiczna w Katowicach

MARCIN BUDZIŃSKI

Górnośląska Wyższa Szkoła Przedsiębiorczości w Chorzowie

EFEKTY MNOŻNIKOWE WYDATKÓW KOMUNALNYCH W ASPEKCIE ZARZĄDZANIA ROZWOJEM LOKALNYM

Abstract: The paper presents the concept of municipality users' satisfaction and its significance in contemporary theories of local development. The model of municipal expenditures economic multiplier has been created on this basis. The model assumes that multiplication effects can result in money and in users' satisfaction. Nevertheless the first are interemediate stage only, as in consequence they lead to multiplication effects resulting in satisfaction. Having in mind the model and some British experiences based on Best Value Performance Plan, the general conceptions of multiplication effects calculation have been worked out and some exemplary indicators have been presented.

Wprowadzenie

W ostatnich dwunastu latach polski samorząd terytorialny wykształcił wiele procedur i instytucji pozwalających na decydowanie wspólnot lokalnych o własnym rozwoju społecznym, gospodarczym i politycznym. Okres ten stał się również czasem pozyskiwania wielu doświadczeń w tej dziedzinie, które w licznych sytuacjach umocniły demokrację lokalną i pozytywnie wpłynęły na procesy zachodzące w gminach. Niemniej jednak, wzrost oczekiwań społecznych wobec samorządu terytorialnego oraz polityka zarówno państwa, jak i Unii Europejskiej stawia przed władzami lokalnymi nowe wyzwania do-

tyczące profesjonalizmu w zarządzaniu jednostką samorządową, efektywności podejmowanych działań, a także jakości usług świadczonych mieszkańcom oraz innym użytkownikom. Nurty nowoczesnego zarządzania gminą znajdują uznanie¹ w światowej teorii i praktyce. Wzbudzają również coraz większe zainteresowanie w polskich środowiskach samorządowych. Dlatego godne uwagi wydaje się scharakteryzowanie wybranych aspektów współczesnego myślenia o zarządzaniu gminą nakierowanym na zadowolenie jej użytkowników. Jest to szczególnie ważne w odniesieniu do tematyki publikacji, gdyż charakterystyka ta prezentuje w pewien sposób oczekiwania wspólnot samorządowych oraz nakreśla perspektywę działań władz lokalnych w najbliższych latach. Ponadto, wzorując się na sprawdzonych doświadczeniach anglosaskich, celowe wydaje się połączenie myślenia strategicznego z próbą kwantyfikacji zjawisk zachodzących w gminach, z nadzieją, że transfer takiego podejścia w polskie realia przyczyni się do poprawy jakości zarządzania gminą.

Współczesne wyzwania zarządzania rozwojem lokalnym

Zakres działania, a co za tym idzie także ogólne cele działania władz samorządowych jako organów zarządzających miastem mają głębokie umocowanie prawne. Polskie ustawodawstwo określa je przez zadania własne sprowadzające się do zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty², którą jest społeczność lokalna. Problem polega jednak na tym, że nawet wspomniane regulacje prawne nie charakteryzują wystarczająco precyzyjnie tych zbiorowych potrzeb, a wskazują tylko na ogólne obszary działania. Ponadto same potrzeby stale się zmieniają, powstają także nowe, a stopień ich zaspokojenia jest bardzo trudny do określenia. Prowadzi to do sytuacji, w której żadne władze nie są w stanie całkowicie zaspokoić wszystkich potrzeb zbiorowych swej społeczności lokalnej. Wynika to także z tego, że nie sposób pominąć subiektywizmu poszczególnych członków wspólnoty. Przejawia się on przede wszystkim

¹ Z. Barczyk: *Przebiegiem i rozwój gminna wobec dylematów demokracji i problemów rozwoju lokalnego. Refleksje na podstawie doświadczeń szwedzkich*, [w:] Z. Barczyk, J. Biniecki, A. Ochojski, B. Szczupak, *Przedsiębiorczość, samorządność, rozwój lokalny*. Akademia Ekonomiczna, Katowice, 2001, s. 9-35.

² Art. 7. *Ustawy o samorządzie terytorialnym (tekst jednolity)* z 8 marca 1990, Dz.U.96.13.74 z późniejszymi zmianami (obecnie: *Ustawa o samorządzie gminnym*)

w różnicach indywidualnej użyteczności³ w odniesieniu do świadczonych przez gminę usług. Dochodzi więc do sytuacji, w której sprawnie działające władze lokalne powinny, na podstawie dialogu społecznego i analizy zróżnicowań w zaspokajaniu potrzeb zbiorowych, starać się optymalizować ich zaspokajanie przez świadczenie odpowiednich pod względem jakościowym i ilościowym komunalnych usług publicznych⁴.

W relacji władz gminy w stosunku do społeczności lokalnej najistotniejszym elementem wydaje się być właśnie świadczenie usług. Do tego, przecież, sprowadza się zaspokajanie potrzeb zbiorowych mieszkańców w obszarach, zdeterminowanych przez regulacje prawne (specyfikowanych w zadaniach własnych). Należy jednak pamiętać o tym, że nie wszystkie działania władz dotyczą bezpośrednio samego świadczenia usług. Niektóre z nich odnoszą się do tego aspektu w sposób pośredni, znajdując swój wyraz np. w podejściu bardziej strategicznym lub prowadząc do tworzenia warunków do lepszego świadczenia tych usług. Niemniej jednak wszystkie z wymienionych powyżej działań powinny mieć na celu doprowadzenie do nadrzędnej wartości samorządności terytorialnej, jaką jest zadowolenie użytkowników. Relację między społecznością lokalną a władzami gminy prezentuje ryc. 1. Wstępne spostrzeżenia sugerują jednak, że w realiach samorządowych samo świadczenie usług nie jest pojęciem jednorodnym i nie da się opisać za pomocą tylko jednego ich modelu. Prowadzi to więc do wykształcenia się w praktyce kilku modeli świadczenia usług w zależności od ich natury i rodzaju.

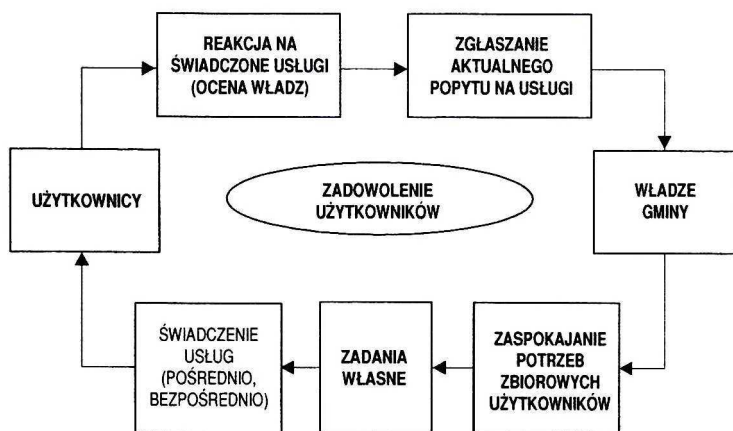
Poparciem powyższych założeń mogą stać się wnioski Michaela Clarke'a i Johna Stewarda⁵ stwierdzające, że spojrzenie na prowadzenie działalności samorządu lokalnego przez pryzmat służby społeczności lokalnej oznacza, że:

- wszystkie działania samorządów podporządkowane są dostarczaniu usług dla mieszkańców;

³ Por. np.: S. Piperno, W. Santagata, *Revealed preferences for local public goods. The Turin experiment*, [w:] *Local government economics in theory and practice*, D. King (red.), Routledge 1992, s. 137-157; G. Bramley, G. Smart, *Who Benefits from Local Services? Comparative Evidence from Different Local Authorities*. Welfare State Programme, Suntory-Toyota International Centre for Economics and Related Disciplines, London School of Economics 1993, s. 13-14.

⁴ Por. I. Sanderson: *Beyond Performance Measurement? Assessing 'Value' in Local Government*. Local Government Studies, Vol. 24, No 4. (Winter 1998), s. 1-25.

⁵ M. Clarke, J. Steward: *Samorząd lokalny i koncentracja na świadczonych usługach*, [w:] *Wartości podstawowe samorządu terytorialnego i demokracji lokalnej*, P. Swianiewicz (red.). Fundusz Współpracy, Municipium S.A., Warszawa 1997, s.79-88.



Ryc. 1. Relacje między społecznością lokalną a władzami gminy

Źródło: Opracowanie własne.

- podstawą oceny władz lokalnych powinna być jakość świadczonych usług w odniesieniu do wielkości środków pozostających w dyspozycji;
- świadczone usługi przedstawiają wartość dla mieszkańców, którzy mogą z nich korzystać tylko wtedy, kiedy są one oceniane jako wartościowe (potrzebne);
- ci, dla których przeznaczone są usługi muszą być traktowani jako klienci domagający się obsługi na wysokim poziomie;
- utrzymanie wysokiej jakości usług wymaga bliskiego kontaktu z klientem.

Mimo to, że autorzy koncentrują się na podporządkowaniu działań samorządów na dostarczaniu usług dla mieszkańców należy pamiętać, że wszystkie działania władz lokalnych, a w szczególności te, nakierowane na innych użytkowników, w konsekwencji powinny prowadzić do zaspokajania potrzeb mieszkańców.

Jak zostało zauważone wcześniej, także w polskich publikacjach coraz więcej uwagi poświęca się nowoczesnemu zarządzaniu sektorem publicznym. Podstawą do dalszych rozważań mogą więc stać się słowa Andrzeja K. Koźmińskiego⁶: „Menedżerskie myślenie oparte na przedsiębiorczości, inicjatywie i podejmowaniu skalkulowanego ryzyka w celu osiągnięcia zwiększonych korzyści przenika i opanowuje coraz to nowe

⁶ A. Koźmiński: *Rewolucja menedżerska*. „Rzeczpospolita” nr 192 (5965) 18-19. 08.2001, s. B3.

dziedziny życia. Zastępuje ono myślenie roszczeniowe i biurokratyczne. Zmiana ta dotyczy zresztą także administracyjnych struktur państwa. Formalistyczne myślenie polegające na suchej interpretacji przepisów prawa ustępuje tam logice menedżerskiej i przedsiębiorczej, a także orientacji na zaspokojenie potrzeb i zadowolenie obywatela – klienta”.

Nakierowanie samorządów terytorialnych na taką właśnie ścieżkę rozwoju oznacza wprowadzanie ich we współczesny nurt nowych metod rządzenia, a dokładniej współrządzenia⁷, określane w literaturze anglojęzycznej jako *governance theory*⁸. Teoria ta w przypadku sektora publicznego zakłada daleko posuniętą współpracę sektorów biznesowego i pozarządowego na rzecz rozwoju, jak również odejście od tradycyjnego zarządzania i wejście w sferę budowania koalicji, sieci i różnego rodzaju porozumień zmieniających dotychczasowe struktury administracyjno-gospodarcze. Oparcie procesów zachodzących we wspólnocie lokalnej na teoriach wyboru publicznego, stosowanie nowych środków i metod rządzenia i dostarczania usług publicznych, dobieranie aktorów rozwoju lokalnego w wymienionych sektorach oraz koordynowanie ich za pomocą innych od tradycyjnie hierarchicznych rozwiązań staje się pierwszym i być może najważniejszym krokiem na drodze do przedsiębiorczości władz lokalnych.

Opisując zmieniające się środowisko działania samorządów lokalnych należy stwierdzić, że kluczowym aspektem zmian staje się potrzeba uczynienia sektora publicznego bardziej odpowiedzialnym i lepiej reagującym na potrzeby jego klientów. Dla samorządowców oznacza to odrzucenie wielu starych zasad, na których oparte było działanie i przyjęcie nowych postaw, struktur, technik oraz metod świadczenia komunalnych usług publicznych.⁹ Corrigan i Joyce¹⁰ w swojej pracy stwierdzają, że słabe interakcje między sektorem publicznym a społeczeństwem doprowadziły do postrzegania przez obywateli usług publicznych jako „nie dla

⁷ Na potrzeby opracowania jako polski odpowiednik angielskiego terminu *governance* będzie używany termin *współrządzenie*.

⁸ Por. P. Björk, H. Johansson: *Towards a Governance Theory: a State-Centric Approach*, referat wygłoszony na konferencji pt. Public Sector Entrepreneurship. The Summer University of Southern Stockholm. Sztokholm 14-18 sierpnia 2000; P. Björk, G. Bostedt, *The Governance Perspective Applied*, [w:] S. Schruiver, *Multi-organizational partnerships and cooperative strategy*, Dutch University Press, Oisterwijk 1999. Referat wygłoszony..., op. cit.

⁹ J. Wilson, A. Doig: *Local government management. A model for the future?* Public Management vol. 2, Issue 1, 2000, s. 57-83.

¹⁰ P. Corrigan, P. Joyce: *Reconstructing public management. A new responsibility for the public and a case study of local government*. International Journal of Public Sector Management Vol. 10, No. 6, 1997, s. 417-432.

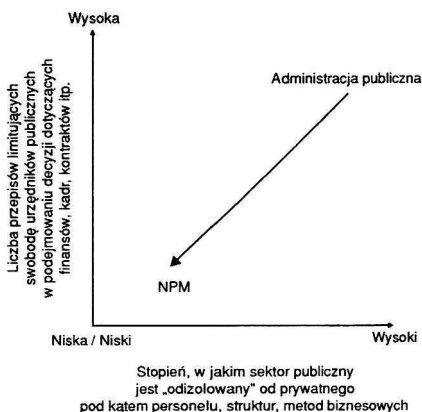
nich", a w konsekwencji osłabiły zaangażowanie ludności w sprawy publiczne. Jako możliwe rozwiązania tego problemu autorzy proponują dwie drogi: zwiększania roli obywateli oraz rozwoju interakcji między władzami i społeczeństwem. Pierwsze rozwiązanie ma na celu wywieranie wpływu przez obywateli na skostniałe struktury biurokratyczne przez przejście od demokracji przedstawicielskiej do faktycznego uczestniczenia w demokracji lokalnej. Zgodnie z tą koncepcją bezpośredni udział społeczności w planowaniu, dostarczaniu i ocenie usług publicznych sprawia, że politycy zostaną zmuszeni do liczenia się z nowym, dobrze poinformowanym i upoważnionym do wydawania sądów na opisywane tematy, źródłem opinii dotyczących wyborów podejmowanych we wspólnocie samorządowej. Druga proponowana przez autorów droga, to wspominane już wcześniej przejście od rządzenia do szeroko rozumianego współrzędzenia. W tym duchu, za Carlem Bohretem, proponowane są nowe instrumenty w zarządzaniu sektorem publicznym, w których na pierwszy plan stawia się informację, wymianę poglądów oraz kreatywną partycypację, a „poprzez planowanie rozumie się swoją „koordynację” indywidualnych działań zdecentralizowanych jednostek – samodzielnych ośrodków decyzyjnych”.

Terminem bardzo często towarzyszącym rozważaniom dotyczącym współrzędzenia w sektorze publicznym jest koncepcja *New Public Management* (NPM) czyli „nowego” zarządzania publicznego. Należy w tym kontekście odnotować, że ze względu na brak precyzyjnej definicji zarówno współrzędzenia, jak i NPM relacje między oboma pojęciami są trudne do określenia¹¹. Niemniej jednak, autorzy¹² przyznają, że istnieje spojrzenie, zgodnie z którym z pewnością można uznać NPM za ważną formę współrzędzenia, dlatego też uzasadnione wydaje się skrótowne zaprezentowanie charakterystyki NPM. Kluczowy dla rozumienia tematu staje się model przejścia od administracji publicznej do NPM przedstawiony na ryc. 2.

Należy zaznaczyć pewne ograniczenia dla wprowadzania w życie NPM. Dla jego poprawnego funkcjonowania niezbędne jest spełnienie kilku podstawowych warunków. Mimo założenia zmniejszającej się liczby przepisów i barier administracyjnych powinno istnieć stabilne i pozbawione luk ustawodawstwo, będące swoistym „rdzeniem prawnym” dla samorządów terytorialnych. Dodatkowo istnieje

¹¹ Zwracają na to uwagę m.in. P. Björk i H. Johansson, J. Wilson i A. Doig oraz P. Corrigan i P. Joyce w cytowanych publikacjach.

¹² P. Björk, H. Johansson, *op. cit.*; J. Wilson, A. Doig, *op. cit.*



Ryc. 2. Przejście od administracji publicznej do NPM

Źródło: J. Wilson, A. Doig, *Local Government*, op. cit., s. 66.

konieczność zwrócenia uwagi na profesjonalizm kadr komunalnych. Swobodę podejmowania decyzji może mieć urzędnik doświadczony, wykwalifikowany, działający w sprawdzonych strukturach, uczciwy, nie podlegający presjom politycznym i środowiskowym. Ponadto, działania podejmowane na styku sektorów publicznego, prywatnego i *non-profit* powinny charakteryzować się przejrzystością oraz być prowadzone w sposób niesprzyjający korupcji i marnotrawieniu środków budżetowych gminy.

Władze lokalne powinny podejmować wyzwania wynikające ze zmiany sposobu zarządzania gminą i w konsekwencji budować nowe scenariusze zarządzania komunalnymi usługami publicznymi. Jeżeli determinacja władz w realizacji scenariuszy będzie wystarczająca i towarzyszyć jej będą prawidłowo podejmowane decyzje, efektem będzie zbliżanie się do wspomnianej wcześniej optymalizacji wiązki świadczonych usług i osiągnięcia stadium gminy odpowiadającej na potrzeby użytkowników (*responsive local governance*).

Efekty mnożnikowe wydatków komunalnych – metody analizy

Opierając się na powyższych założeniach teoretycznych można stwierdzić, że opisana na początku pracy relacja między działaniami

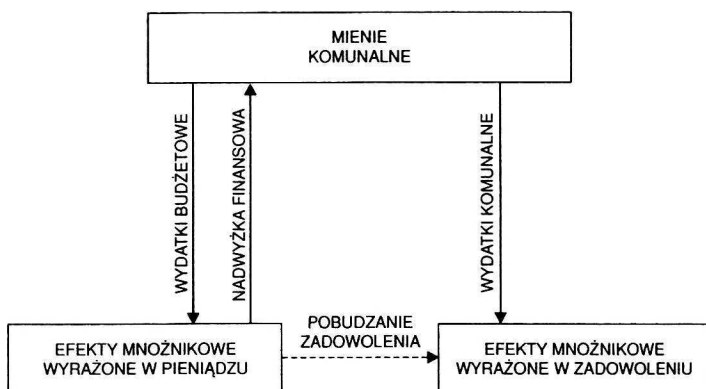
władz lokalnych, świadczeniem komunalnych usług publicznych oraz zadowoleniem użytkowników jest charakterystyczna dla współczesnego rozumienia zarządzania rozwojem lokalnym. W związku z tym, uzasadnione wydaje się poszukiwanie sposobów mierzenia zadowolenia użytkowników.

Na potrzeby opracowania można postawić tezę, że zadowolenie użytkowników jest zdeterminowane przez odpowiednie jakościowo i ilościowo świadczenie komunalnych usług publicznych. Przy czym każda świadczona usługa powiązana jest z wydatkiem komunalnym (wydatkiem budżetowym lub każdego innego rodzaju zaangażowaniem mienia, którego gmina jest gestorem). Pomiaru zadowolenia użytkowników można więc dokonywać na podstawie zasady dźwigni finansowej, mierząc efekty mnożnikowe wydatków komunalnych¹³.

Ryc. 3. prezentuje schematyczne ujęcie problemu przedstawionego w tezie. Zaangażowanie mienia przynosi efekty mnożnikowe, które mogą wyrażać się w pieniądzu lub w zadowoleniu użytkowników¹⁴. Efekty mnożnikowe wyrażane w pieniądzu są w głównej mierze skutkiem wydatków inwestycyjnych (np. inwestycja w doprowadzenie mediów do nieruchomości przeznaczonych na działalność gospodarczą może zwiększyć dochody gminy z CIT). Efekty mnożnikowe wyrażone w zadowoleniu wynikają zarówno z wydatków inwestycyjnych, jak i z każdego rodzaju wydatków ponoszonych na zapewnianie komunalnych usług publicznych (np. inwestycja w doprowadzenie mediów do nieruchomości przeznaczonych na działalność gospodarczą może dać nowe miejsca pracy, a zatrudnienie dodatkowych pracowników oczyszczania miasta może przynieść zadowolenie z bardziej czystych ulic). Efekty mnożnikowe wyrażone w pieniądzu, ze względu na to, że zwiększają zasobność budżetu mogą być podstawą kolejnych efektów mnożnikowych wyrażonych w pieniądzu lub efektów mnożnikowych wyrażanych w zadowoleniu. Można więc stwierdzić, że efekty mnożnikowe wyrażone w pieniądzu są stadium pośrednim, gdyż w konsekwencji każdy wydatek przekłada się na efekty mnożnikowe wyrażone w zadowoleniu użytkowników komunalnych usług publicznych.

¹³ Por. T. Markowski: *Zarządzanie rozwojem lokalnym*, PWN 1999, s. 49-51.

¹⁴ Ze względu na subiektywizm w interpretacji zagażenia, sformułowanie to jest jednak uproszczeniem zastosowanym na potrzeby modelu, gdyż w praktyce występują trudności z wyodrębnieniem z ogólnych wydatków budżetowych ich części nie dającej efektów mnożnikowych. Jest to bowiem kategoria nie dająca się prosto scharakteryzować przez reguły matematyczne, gdyż w chwili obecnej nie można precyzyjnie określić kryteriów wiążących wystąpienie efektu mnożnikowego z konkretną inwestycją.



Ryc. 3. Efekty mnożnikowe a wydatki komunalne

Źródło: Opracowanie własne.

Zgodnie z tym, biorąc pod uwagę wcześniejsze rozważania, można uznać, że „w drodze” do gminy odpowiadającej na potrzeby użytkowników należy m.in. skupić się na zagadnieniach pomiaru efektów mnożnikowych.

Należy jednak wziąć pod uwagę, że tak stworzony model działa w sytuacji, kiedy zostało spełnione założenie o współczesnym podejściu do współzrzedzenia gminą, polegającego na reprezentatywnej partycypacji aktorów lokalnych we wszystkich obszarach działalności gminy, a w szczególności na etapie planowania przedsięwzięć. Realizacja tego warunku wyklucza bowiem możliwość powstania projektu, który kreując efekty mnożnikowe wyrażone w pieniądzu, prowadziłby jednocześnie do niezadowolenia użytkowników.

Należy zwrócić uwagę na to, że jeśli efekty mnożnikowe w praktyce gospodarczej można dość prosto ocenić np. w odniesieniu do przedsiębiorstwa produkcyjnego, to rozpatrując ten aspekt w zarządzaniu miastem jest to zadanie o wiele bardziej skomplikowane. Wynika to z tego, że cele stawiane sobie przez przedsiębiorstwo są łatwiej mierzalne np. stopa zysku, wielkość sprzedaży itp. Ponadto kalkulacje zazwyczaj określone są przez wyrażone w pieniądzu porównanie kosztów działania i osiągniętych wyników. Takie podejście nie znajduje jednak prostego przełożenia na proces zarządzania miastem – co znalazło swoje odzwierciedlenie w opisanym powyżej schemacie – gdyż po pierwsze inne są cele jego funkcjonowania, a ponadto gospodarka fi-

nansowa i jej zasady różnią się zasadniczo w obu przypadkach¹⁵. Dodatkowo, problemem jest jednoznaczne oszacowanie, w jakim stopniu poniesiony wydatek kreuje efekty mnożnikowe wyrażone w pieniądzu, a w jakim wyrażone bezpośrednio w zadowoleniu użytkowników.

W dalszej części opracowania zostaną zaprezentowane przykładowe sposoby pomiaru efektów mnożnikowych. Należy zaznaczyć, że nie ma idealnych wskaźników. Można je kreować w zależności od potrzeb, warunków panujących w gminie oraz dostępności informacji. Niemniej jednak, brak potrzebnych informacji nie powinien stać się barierą dla środowisk samorządowych, a raczej wyzwaniem do przeprowadzania odpowiednich badań.

Pomiaru efektów mnożnikowych wyrażonych w pieniądzu można dokonać za pomocą mnożników inwestycyjnych o ogólnym wzorze:

$$M_X^i = \frac{X_{t2}^i}{W_{t1}^i}$$

gdzie:

- M^i oznacza wartość mnożnika wyrażonego w pieniądzu w i -tej jednostce,
- X^i oznacza wartość wybranej wielkości, na którą wpływają wydatki inwestycyjne i -tej jednostki *per capita*, *ceteris paribus*,
- W^i oznacza ogólną wartość wydatków inwestycyjnych i -tej jednostki *per capita*,
- $t1$ oznacza czasookres ponoszenia wydatków inwestycyjnych,
- $t2$ oznacza czasookres występowania efektów mnożnikowych,
- i oznacza daną gminę, dla której obliczany jest mnożnik.

Dodatkowym założeniem jest przynajmniej równoczesne rozpoczęcie okresów $t1$ i $t2$, przy czym okres $t2$ nie może rozpocząć się wcześniej niż $t1$. Ponadto, w celu zwiększenia możliwości praktycznego zastosowania powyższego mnożnika, konieczne wydaje się użycie do obliczeń wielkości *per capita*, co pozwala na porównywanie między sobą różnych gmin.

Przykładowo można więc dokonać pomiaru efektów mnożnikowych wyrażonych w pieniądzu za pomocą następujących wskaźników – mnożników szczegółowych:

- M_{NI} – mnożnik wpływu komunalnych wydatków inwestycyjnych na napływ inwestycji w przedsiębiorstwach prywatnych;

¹⁵ Por. T. Markowski, *op. cit.*

Tabela 1

Charakterystyka mnożników szczegółowych mierzących efekty mnożnikowe
wyrażone w pieniądzu

Nazwa	Wzór	Interpretacja	Uwagi
Mnożnik wpływu komunalnych wydatków inwestycyjnych na napływ inwestycji w przedsiębiorstwach prywatnych.	$M_{NI}^i = \frac{NI_{t2}^i}{W_{t1}^i}$ <i>NI</i> – wartość nakładów inwestycyjnych według lokalizacji inwestycji w przedsiębiorstwach w <i>i</i>-tej jednostce <i>per capita</i>.	Założmy, że wielkość wspomnianego mnożnika w gminie <i>i</i> wynosi <i>A</i> . Oznacza to, że każda złotówka poniesiona na wydatki komunalne przez tę gminę w okresie <i>t1</i> powoduje przyrost wartości nakładów inwestycyjnych według lokalizacji inwestycji w przedsiębiorstwach w danej gminie o <i>A</i> złotych w okresie <i>t2</i> . <i>Ceteris paribus</i> .	Miernik pozwala ocenić efektywność poniesionych wydatków inwestycyjnych. Efektem mnożnikowym jest pojawienie się na terytorium gminy dodatkowej wartości inwestycji w przedsiębiorstwach, co powszechnie uznaje się za jeden z czynników rozwoju lokalnego.
Mnożnik wpływu komunalnych wydatków inwestycyjnych na zmianę dochodów jednostek komunalnych.	$M_{\Delta JK}^i = \frac{\Delta DJK_{t2}^i}{\Delta W_{t1}^i}$ ΔDJK – wartość przyrostu dochodów jednostek komunalnych – działających zarówno na podstawie <i>Ustawy o finansach publicznych</i>, jak i <i>Kodeksu spółek handlowych</i> – w <i>i</i>-tej jednostce <i>per capita</i>, w okresie <i>t2</i>.	Założmy, że wielkość wspomnianego mnożnika w gminie <i>i</i> wynosi <i>A</i> . Oznacza to, że każda złotówka poniesiona na komunalne wydatki inwestycyjne przez tę gminę w okresie <i>t1</i> powoduje przyrost dochodów jednostek komunalnych tej gminy w wysokości <i>A</i> złotych w okresie <i>t2</i> . <i>Ceteris paribus</i> .	Miernik pozwala ocenić efektywność poniesionych komunalnych wydatków inwestycyjnych. Efektem mnożnikowym jest pojawienie się w przedsiębiorstwach komunalnych przyrostu dochodów. Spowodowaną tym nadwyżkę można przeznaczyć na kolejne wydatki gminy, kreując efekty mnożnikowe wyrażone w pieniądzu lub – w przypadku podmiotów świadczących usługi odpłatnie – na obniżenie ceny jednostkowej, co pozwala uzyskać efekty mnożnikowe wyrażone w zadowoleniu.
Mnożnik wpływu komunalnych wydatków inwestycyjnych na zmianę wpływów budżetowych.	$M_{WB}^i = \frac{\Delta WB_{t2}^i}{\Delta W_{t1}^i}$ ΔWB – wartość przyrostu dochodów budżetowych w <i>i</i>-tej jednostce <i>per capita</i>.	Założmy, że wielkość wspomnianego mnożnika w gminie <i>i</i> wynosi <i>A</i> . Oznacza to, że każda złotówka poniesiona na komunalne wydatki inwestycyjne przez tę gminę w okresie <i>t1</i> powoduje przyrost dochodów budżetowych tej gminy w wysokości <i>A</i> złotych w okresie <i>t2</i> . <i>Ceteris paribus</i> .	Miernik pozwala ocenić efektywność poniesionych komunalnych wydatków inwestycyjnych. Efektem mnożnikowym jest pojawienie się dodatkowych dochodów gminy. Sytuacja taka może nastąpić na przykład na skutek zwiększenia się dochodów z CIT oraz innych podatków i opłat lokalnych, wynikającego z pojawienia się nowych inwestorów na terenach uzbrojonych przez gminę.
Mnożnik wpływu komunalnych wydatków inwestycyjnych na zmianę dochodów gospodarstw domowych.	$M_{DGD}^i = \frac{\Delta DGD_{t2}^i}{\Delta W_{t1}^i}$ ΔDGD wartość przyrostu dochodów gospodarstw domowych w <i>i</i>-tej jednostce <i>per capita</i>.	Założmy, że wielkość wspomnianego mnożnika w gminie <i>i</i> wynosi <i>A</i> . Oznacza to, że każda złotówka poniesiona na komunalne wydatki inwestycyjne przez tę gminę w okresie <i>t1</i> powoduje przyrost dochodów gospodarstw domowych zamieszkałych w tej gminie w wysokości <i>A</i> złotych w okresie <i>t2</i> . <i>Ceteris paribus</i> .	Miernik pozwala ocenić efektywność poniesionych komunalnych wydatków inwestycyjnych. Efektem mnożnikowym jest pojawienie się dodatkowych dochodów w budżetach gospodarstw domowych. Sytuacja taka może nastąpić na przykład na skutek stworzenia nowych miejsc pracy, przez inwestorów wykorzystujących gminną politykę wspierania przedsiębiorczości. Wskaźnik ten, mimo że mierzy finansowe efekty mnożnikowe, w dużym stopniu pozwala również na określenie zadowolenia mieszkańców – zgodnie z założeniem, że wzrost dochodów powoduje wzrost zadowolenia społecznego.

Źródło: Opracowanie własne.

- M_{DJK} – mnożnik wpływu komunalnych wydatków inwestycyjnych na zmianę dochodów jednostek komunalnych;
- M_{WB} – mnożnik wpływu komunalnych wydatków inwestycyjnych na zmianę dochodów budżetu jednostki samorządu terytorialnego;
- M_{DGD} – mnożnik wpływu komunalnych wydatków inwestycyjnych na zmianę dochodów gospodarstw domowych.

Dokładną charakterystykę powyższych mnożników szczegółowych prezentuje tabela 1.

W rozważaniach zostały rozpatrzone autorskie wskaźniki pomiaru efektów mnożnikowych wyrażonych w pieniądzu. Ostatni z zaprezentowanych mnożników jest swoistym przejściem do pomiaru efektów mnożnikowych wyrażonych w zadowoleniu. Kolejne proponowane wskaźniki zostaną zbudowane na podstawie międzynarodowego doświadczenia w badaniu procesów rozwoju lokalnego.

Przykładem zintegrowanego podejścia do zarządzania gminą ściśle powiązanego z pomiarem zadowolenia jej użytkowników jest wprowadzony w Wielkiej Brytanii *Best Value Performance Plan (BVPP)*. Szczegółowy opis BVPP nie jest tematem opracowania, dlatego zostaną przedstawione tylko główne aspekty tego zagadnienia. Idea budowania strategii świadczenia komunalnych usług publicznych o wysokiej jakości pojawiła się na fali nowych, nakierowanych na użytkownika, trendów w zarządzaniu gminą. Po okresie pilotażowym, w 1999 r. ustawowo wprowadzono obowiązek budowania BVPP, które powinny jasno określać:

- jakie usługi władze będą dostarczać użytkownikom gminy;
- w jaki sposób będą je dostarczać;
- jakie są obecne standardy świadczonych usług i jakich standardów można oczekiwać w przyszłości;
- jakie działania zostaną podjęte, aby osiągnąć ww. standardy, i w jakim czasie.

BVPP, w intencjach ustawodawcy, powinny stać się podstawą do odpowiadania na potrzeby wspólnoty oraz efektywnym narzędziem zarządzania. Głównymi odbiorcami opracowań są kadry komunalne, organy gminy, grupy interesów i organizacje powiązane z władzami lokalnymi oraz organy rządowe. Schemat budowania planu jest niezmienny i obejmuje:

- podsumowanie założeń strategicznych władz lokalnych;
- omówienie ogólnokrajowych oraz lokalnych wskaźników poziomu świadczenia usług, standardów i celów;
- opis poziomu świadczonych usług w gminie, wykorzystujący

wspomniane powyżej wskaźniki, włącznie z porównaniem ich do poprzednich lat oraz innych gmin;

- podsumowanie propozycji metod osiągnięcia założonych standardów i celów;
- szczegóły badań prowadzonych podczas opracowywania BVPP;
- konsultacje społeczne, informacje zwrotne, oceny audytorów.

Jak można zauważyć, najważniejszą funkcję w BVPP przypisano opisowi poziomu świadczenia usług za pomocą odpowiednich, mierzonych dla każdego roku obrachunkowego wskaźników. Obejmują one praktycznie każdy obszar funkcjonowania gminy i są ustalane zarówno na poziomie ogólnonarodowym (obligatoryjne), jak i lokalnym. Źródła danych wykorzystywanych do obliczania ich wartości mogą być różne, np. zapisy księgowe, statystyki lokalne, informacje od kontrahentów gminy – podmiotów świadczących komunalne usługi publiczne, badania ankietowe. Otrzymane wyniki pozwalają porównywać poziom świadczonych usług w danej gminie w czasie oraz planować działania na nadchodzące lata. Interesującym zastosowaniem wskaźników BVPP jest także porównywanie gmin między sobą. Przykładowo, w zależności od warunków, prowadzi się porównania ze wskaźnikami średnimi dla hrabstwa, z pozostałymi gminami w hrabstwie, z gminami sąsiadującymi czy z gminami o podobnej charakterystyce społeczno-gospodarczej. W efekcie prac nad BVPP otrzymuje się strategię zarządzania usługami w gminie, wychodzącą od założeń strategicznych i przez szczegółowe diagnozowanie, analizowanie i prognozowanie wskaźników poziomu świadczonych usług (ilościowego i jakościowego), prowadzącą do programów operacyjnych tworzonych na rzecz osiągnięcia założonych celów¹⁶.

BVPP co prawda nie mierzy efektów mnożnikowych wyrażonych w zadowoleniu, ale wyniki badań przeprowadzanych w jego ramach pozwalają na wysunięcie wniosków co do powyższych efektów. Ogólną zasadą analizy jest porównanie wydatków w poszczególnych obszarach funkcjonowania gminy ze zmianą zadowolenia użytkowników wyrażonego za pomocą jednego ze wskaźników BVPP. Dodatkowo, ze względu na to, że nie istnieje jednostka miary wyrażająca zadowolenie, przyjęto hipotetyczną jednostkę wyrażającą zadowolenie użytkowników ozna-

¹⁶ Por. S. Martin: *Implementing 'Best Value': Local Public Services in Transition*. Public Administration, Vol. 78, No. 1, 2000, s. 209-227; *Oxford City Council, Best Value Performance Plan 2001/02. Our Vision for Oxford*, Oxford City Council 2001; *South Oxfordshire District Council, Performance Plan 2001/2*, South Oxfordshire District Council 2001; wewnętrzne, niepublikowane materiały informacyjne Oxford City Council oraz South Oxfordshire District Council.

czoną symbolem Z . Ogólny wzór tak powstałego mnożnika jest następujący:

$$Mz_X^i = \frac{\Delta X_{t2}^i}{\Delta W_{t1}^i}$$

gdzie:

Mz^i oznacza wartość mnożnika wyrażonego w zadowoleniu w i -tej jednostce,

ΔX^i oznacza zmianę zadowolenia użytkowników wynikającą z efektów wydatków poniesionych w danej dziedzinie *ceteris paribus*,

ΔW^i oznacza zmianę wartości wydatków i -tej jednostki w danej dziedzinie,

$t1$ oznacza czasookres ponoszenia wydatków inwestycyjnych,

$t2$ oznacza czasookres występowania efektów mnożnikowych,

i oznacza daną gminę, dla której obliczany jest mnożnik.

Podobnie, jak w poprzednich przypadkach założeniem jest przynajmniej jednoczesne rozpoczęcie okresów $t1$ i $t2$, przy czym okres $t2$ nie może rozpocząć się wcześniej niż $t1$. Przykładowymi miernikami efektów mnożnikowych wyrażonych w zadowoleniu mogą więc być:

- Mz_{OZ} – mnożnik wpływu komunalnych wydatków na zmianę zadowolenia użytkowników z ogólnego poziomu usług świadczonego przez władze;
- Mz_{SR} – mnożnik wpływu komunalnych wydatków gminy na zmianę zadowolenia użytkowników z urządzeń sportu i rekreacji w gminie;
- Mz_C – mnożnik wpływu wydatków gminy na zmianę zadowolenia użytkowników z czystości w gminie;
- Mz_{DN} – mnożnik wpływu wydatków gminy na zmianę całkowitej dostępności komunalnych obiektów użyteczności publicznej dla osób niepełnosprawnych.

Dokładną charakterystykę przedstawionych powyżej mnożników szczegółowych mierzących efekty mnożnikowe wyrażone w zadowoleniu prezentuje tab. 2.

W aspekcie powyższych rozważań warto zwrócić uwagę na źródła danych wykorzystywanych w obliczaniu wartości prezentowanych w pracy mnożników. Wartości wstawiane w licznik proponowanych wzorów można pozyskiwać z publikowanych wielkości statystycznych (np. wartość nakładów inwestycyjnych według lokalizacji inwestycji w przedsiębiorstwach w i -tej jednostce można znaleźć

Tabela 2

Charakterystyka mnożników szczegółowych mierzących efekty mnożnikowe
wyrażone w zadowoleniu

Nazwa	Wzór	Interpretacja	Uwagi
Mnożnik wpływu komunalnych wydatków na zmianę zadowolenia użytkowników z ogólnego poziomu usług świadczonych przez władze.	$Mz_{OZ}^i = \frac{\Delta OZ_{t2}^i}{\Delta W_{t1}^i}$ ΔOZ – zmiana zadowolenia użytkowników z ogólnego poziomu usług świadczonych przez władze.	Zakładmy, że wielkość wspomnianego mnożnika w gminie i wynosi A . Oznacza to, że każda złotówka poniesiona na wydatki komunalne przez tę gminę w okresie $t1$ powoduje zmianę zadowolenia użytkowników z ogólnego poziomu usług świadczonych przez władze o A jednostek zadowolenia $[Z]$ w okresie $t2$. <i>Ceteris paribus</i> .	Miernik w ogólny sposób przedstawiający zadowolenie mieszkańców z wydatkowania środków publicznych w celu świadczenia komunalnych usług publicznych.
Mnożnik wpływu komunalnych wydatków gminy na zmianę zadowolenia użytkowników z urządzeń sportu i rekreacji w gminie.	$Mz_{SR}^i = \frac{\Delta SR_{t2}^i}{\Delta W_{t1}^i}$ ΔSR – zmiana zadowolenia użytkowników z urządzeń sportu i rekreacji.	Zakładmy, że wielkość wspomnianego mnożnika w gminie i wynosi A . Oznacza to, że każda złotówka poniesiona na wydatki komunalne przez tę gminę w okresie $t1$ powoduje zmianę zadowolenia użytkowników z urządzeń sportu i rekreacji o A jednostek zadowolenia $[Z]$ w okresie $t2$. <i>Ceteris paribus</i> .	Wskaźnik pokazuje celowość wydatków komunalnych dokonanych na określone urządzenia rekreacyjno-sportowe w odniesieniu do preferencji mieszkańców.
Mnożnik wpływu wydatków gminy na zmianę zadowolenia użytkowników ze czystości w gminie.	$Mz_C^i = \frac{\Delta C_{t2}^i}{\Delta W_{t1}^i}$ ΔC – zmiana zadowolenia użytkowników ze standardów czystości w gminie.	Zakładmy, że wielkość wspomnianego mnożnika w gminie i wynosi A . Oznacza to, że każda złotówka poniesiona na wydatki komunalne przez tę gminę w okresie $t1$ powoduje zmianę zadowolenia użytkowników z czystości w gminie o A jednostek zadowolenia $[Z]$ w okresie $t2$. <i>Ceteris paribus</i> .	Miernik prezentuje akceptację użytkowników wobec zmian w finansowaniu oczyszczania gminy.
Mnożnik wpływu wydatków gminy na zmianę całkowitej dostępności komunalnych obiektów użyteczności publicznej dla osób niepełnosprawnych.	$Mz_{DN}^i = \frac{\Delta DN_{t2}^i}{\Delta W_{t1}^i}$ ΔDN – zmiana całkowitej dostępności komunalnych obiektów użyteczności publicznej dla osób niepełnosprawnych.	Zakładmy, że wielkość wspomnianego mnożnika w gminie i wynosi A . Oznacza to, że każda złotówka poniesiona na wydatki komunalne przez tę gminę w okresie $t1$ powoduje zmianę zadowolenia użytkowników z całkowitej dostępności komunalnych obiektów użyteczności publicznej dla osób niepełnosprawnych o A jednostek zadowolenia $[Z]$ w okresie $t2$. <i>Ceteris paribus</i> .	Wskaźnik dotyczy zadowolenia określonej grupy społecznej. Niemniej jednak wydatki komunalne nie powinny marginalizować żadnego z członków wspólnoty, w związku z czym istnieje zapotrzebowanie na budowanie tego rodzaju mierników.

Źródło: Opracowanie własne.

w *Roczniku statystycznym województw*¹⁷⁾ lub przez przeprowadzanie dodatkowych badań studialnych (przykładowo wskaźniki zawarte w tab. 2. pochodzą z BVPP i są opracowywane na podstawie badań ankietowych). Wśród technik zbierania informacji na potrzeby gminy można wyróżnić: badania gabinetowe, ankiety, wywiady bezpośrednie, wywiady telefoniczne, dyskusje grupowe, testy, badania listowne, obserwacje¹⁸⁾. Natomiast wartości wstawiane w mianownik powinny być pozyskiwane od gminnych służb finansowych.

Podsumowanie

Idea badania efektów mnożnikowych wydatków komunalnych wydaje się mieć istotne zastosowanie w zarządzaniu rozwojem lokalnym i powinna znaleźć miejsce w praktyce samorządowej. Zaproponowane mierniki mogą stać się podstawą do przeprowadzanych w gminach badań nad zadowoleniem użytkowników, co stanowi główną myśl teorii gminy odpowiadającej na potrzeby użytkowników. Niemniej jednak, w procesie budowania mierników i programowania badań należy wziąć pod uwagę specyfikę warunków lokalnych oraz bieżącą i pożądaną sytuację. Wdrażanie kompleksowego spojrzenia na jakość świadczenia komunalnych usług publicznych stanowi wyzwanie dla władz lokalnych, a zagadnienia związane z pomiarem tej jakości tworzą pole współpracy dla menedżerów rozwoju lokalnego, środowisk ekspertów oraz naukowych.

¹⁷⁾ T. Toczyński (red.). *Rocznik Statystyczny Województw*, Główny Urząd Statystyczny, Zakład Wydawnictw Statystycznych, Warszawa 2000.

¹⁸⁾ M. Czornik: *Promocja miasta*. Akademia Ekonomiczna, Katowice 2000, s. 91-92.