

**Bartłomiej WRONA**

Akademia Nauk Stosowanych w Nowym Sączu, Polska

ORCID: 0000-0003-3418-7080

## **EFEKTYWNOŚĆ I SPOSOBY JEJ POMIARU ORAZ ROLA PAŃSTWA W JEJ KREOWANIU**

### **Streszczenie**

Gospodarka rynkowa wymusza na podmiotach je tworzących takie prowadzenie działalności, które można uznać za najbardziej efektywne. Jednak samo pojęcie efektywności uznawane jest za trudne w definiowaniu. Również sposoby pomiaru efektywności nie są jednolicie przedstawiane w literaturze przedmiotu. Celem artykułu jest przedstawienie efektywności, sposobów jej mierzenia i roli państwa w podnoszeniu efektywności rynku. Dodatkowym celem artykułu jest przegląd teoretycznych koncepcji mierzenia efektywności z punktu widzenia teorii ekonomii. W celu osiągnięcia celu głównego wykorzystano analizę dostępnych podejść do mierzenia efektywności, prezentowanych przez głównych teoretyków współczesnej ekonomii. Wykorzystano metodę obserwacji, polegającą na rejestracji określonych faktów i ujęciu ich we wzajemnych związkach oraz zależnościach.

**Słowa kluczowe:** efektywność, pomiar, dobra publiczne, dobra społeczne.

### **EFFICIENCY AND METHODS OF MEASURING IT, AND THE ROLE OF THE STATE IN ITS CREATION**

### **Summary**

The market economy forces the entities creating them to conduct activities that can be considered the most effective. However, the very concept of efficiency is considered difficult to define. Also, methods of measuring effectiveness are not uniformly presented in the literature on the subject. The aim of the article is to present efficiency, ways of measuring it and the role of the state in increasing the efficiency of the market. An additional aim of the article is to review the theoretical concepts of measuring efficiency from the point of view of economic theory. In order to achieve the main goal, the analysis of available approaches to measuring effectiveness presented by the main theoreticians of modern economics was used. The method of observation was used, consisting in the registration of specific facts and their inclusion in mutual relationships and dependencies.

**Key words:** efficiency, measurement, public goods, social goods.

### **Wprowadzenie**

W większości gospodarek światowych istnieje podział na trzy główne grupy podmiotów tworzących rynek gospodarczy. Sektor prywatny odpowiedzialny jest za tworzenie dóbr i usług, które dostarcza odbiorcom, pobierając za to korzyści ekonomiczne. Jednostki tworzące ten sektor ukierunkowane są na generowanie zysku i pomnażanie majątku właścicieli. Sektor publiczny odpowiedzialny jest za zapewnienie społeczeństwu

dóbr, których nie wytwarza sektor prywatny, z racji tego, że dobra te nie są przedmiotem klasycznej sprzedaży lub ich sprzedaż byłaby niedochodowa. Ostatnią grupę tworzą jednostki sektora pozarządowego, tzw. non-profit, czyli nienastawione na zysk: fundacje i stowarzyszenia mające często status organizacji pożytku publicznego. Wykonują one działania, które dla sektora prywatnego są niedochodowe, a sektor budżetowy nie ma już środków, żeby je zaspokoić. Każda z tych grup podmiotów musi działać jednak w sposób efektywny, tak by realizować swoje cele w sposób jak najbardziej racjonalny i oszczędny. Celem artykułu jest przedstawienie efektywności, sposobów jej mierzenia i roli państwa w podnoszeniu efektywności rynku. Dodatkowym celem artykułu jest przegląd teoretycznych koncepcji mierzenia efektywności z punktu widzenia teorii ekonomii. W celu osiągnięcia celu głównego wykorzystano analizę dostępnych podejść do mierzenia efektywności, prezentowanych przez głównych teoretyków współczesnej ekonomii. Wykorzystano metodę obserwacji, polegającą na rejestracji określonych faktów oraz ujęciu ich we wzajemnych związkach i zależnościach. Dzięki temu podejściu możliwe jest interpretowanie zjawisk i ich oddziaływania na elementy systemu.

Artykuł wpisuje się w problematykę badania sposobów mierzenia efektywności, głównie w sektorze publicznym i możliwości ingerencji państwa w gospodarkę. Mierzenie efektywności to problem ogólnoswiatowy i społeczny, szczególnie w ostatnich latach poddawany krytyce, stąd też podjęta tematyka porządkująca dotychczasowe podejście do tej kwestii w skali globalnej i makroekonomicznej.

## **1. Specyfika funkcjonowania jednostek sektora finansów publicznych**

Do używania terminu „finanse publiczne” w nowym, rynkowym sposobie gospodarowania powrócono w Polsce po roku 1990. Mimo licznych prób nie ustalano jednolitej definicji finansów publicznych, co może utrudniać efektywne gospodarowanie środkami publicznymi i ich kontrolę. Problem ten nie dotyczy wyłącznie Polski, ale też wielu krajów europejskich (Ziółkowska, 2012, s. 11).

Zasady gromadzenia oraz wydatkowania środków publicznych powinny zostać przedstawione w przepisach prawnych w sposób gwarantujący jawność i przejrzystość operacji finansowych, a jednocześnie pozwalający na prowadzenie racjonalnej i efektywnej gospodarki finansowej na wszystkich szczeblach władzy państwowej.

Środki publiczne ze względu na ich charakter (dochody otrzymane od obywateli i firm, często w drodze przymusowego transferu dokonanego przez system podatków i opłat) wymagają też specyficznego kontrolowania. O ile organy władzy publicznej zarządzające całym budżetem dążą do oszczędnego i racjonalnego wydatkowania środków publicznych, to pojedyncze jednostki organizacyjne nie zawsze są tym zainteresowane. Wykorzystanie kwot mniejszych niż przydzielone im z budżetu powodować może bowiem w następnym roku przyznanie takiej jednostce mniejszej kwoty na wydatki. Oznacza to, że w sektorze publicznym nie działa mechanizm, który na firmach komercyjnych wymusza ciągłe dążenie do minimalizacji ponoszonych kosztów przy zachowaniu właściwych, wysokich parametrów jakościowych oferowanych produktów lub usług. Jednostka wykonująca zadania publiczne przy wykorzystaniu środków budżetowych nie jest poddawana presji wolnego rynku, nie osiąga też żadnej korzyści z obniżania swoich kosztów. Z tego też względu ścisła kontrola wydatkowania środków budżetowych powinna zastąpić brak presji rynku. System kontroli jednostek sektora finansów publicznych powinien obejmować trzy uzupełniające się segmenty (Malinowska-Misiąg, Misiąg, 2006, s. 42-43):

- 1) kontrolę wewnętrzną, sprawowaną przez pracowników każdej jednostki (jej zadaniem jest zapewnienie zgodnego z prawem i efektywnego funkcjonowania jednostki, obejmującą kontrolę finansową oraz audyt wewnętrzny);
- 2) kontrolę zewnętrzną (do jej zadań należy dokonywanie niezależnej oceny funkcjonowania jednostki wykonującej zadania finansowane ze środków publicznych poprzez m.in. ocenę rzetelności dokumentów sprawozdawczych przedkładanych przez jednostki sektora finansów publicznych; kontrola taka sprawowana jest poprzez Najwyższą Izbę Kontroli i biegłych rewidentów);
- 3) niezależną kontrolę obywatelską (sprawowaną przez organizacje pozarządowe, niezależne ośrodki badawcze, media i społeczeństwo).

W większości krajów funkcjonuje obecnie gospodarka mieszana, w której występuje sektor zarówno publiczny, jak i prywatny.

Istotnym elementem nauki o sektorze finansów publicznych, powiązany z kategorią potrzeb, jest dobro publiczne. Istnienie dóbr publicznych stanowi przyczynę gromadzenia środków finansowych w funduszach publicznych. Przez dobro publiczne należy rozumieć tylko te dobra, które z przyczyn naturalnych (cechy fizyczne) mogą służyć zbiorowości lokalnej lub całemu społeczeństwu, są powszechnie dostępne i nie można być wykluczonym z dostępu do nich (Connoley, Munro, 1999, s. 59-60). Ten rodzaj dóbr określa się też mianem „czyste dobro publiczne” (Ibidem, s. 26). Korzyści z używania czystego dobra publicznego są niepodzielne, nie można wyodrębnić części tego dobra i przypisać go jednostce (Buchanan, 1997, s. 30). Dobra publiczne to tego rodzaju dobra, których „konsumowanie” przez daną osobę nie ogranicza możliwości z ich korzystania innych osób („więcej dla ciebie nie oznacza mniej dla mnie”) (Acocella, 2002, s. 131). To właśnie istnienie tego rodzaju dobra jest przyczyną gromadzenia środków w funduszach publicznych, niezbędnych do finansowania procesów tworzenia dóbr publicznych, do których należą m.in. budowa dróg publicznych, bezpieczeństwo zewnętrzne, oświetlenie dróg itp. (Owsiak, 2017, s. 34). Dobra publiczne cechują się niekonkurencyjnością konsumpcji i brakiem możliwości wykluczenia kogoś z korzystania z danego dobra (Wernik, 2014, s. 32-33).

Obok dóbr publicznych funkcjonują także dobra prywatne i społeczne. Te ostatnie często używane są zamiennie z dobrami publicznymi. Dobra społeczne to takie dobra, które ze względów fizycznych mogą być dobrami prywatnymi, ale na skutek doktryny społecznej i prowadzonej przez władze publicznej polityki społecznej są dostępne dla każdego obywatela, tak jak w przypadku klasycznych dóbr publicznych. Należą do nich m.in. ochrona zdrowia czy edukacja (Owsiak, 2017, s. 39). Dobra prywatne to te dobra, z których korzystanie związane jest z posiadaniem dochodu indywidualnego (np. płatna autostrada).

W literaturze (Kleer, 2005, s. 24-26) można spotkać jeszcze dobra mieszane (*mix-goods*, *merit-goods*), definiowane jako dobra prywatne, ale z różnych względów (społecznych, ekonomicznych, gospodarczych) w mniejszym bądź większym stopniu finansowane przez państwo, sektor publiczny i inne instytucje publiczne.

Najczęściej stosowanymi kryteriami, decydującymi o tym, czy dane dobro ma charakter publiczny czy prywatny, są (Owsiak, 2005, s. 28-29):

- 1) kryterium użyteczności (kryterium społeczne),
- 2) kryterium społeczne (kryterium ekonomiczne).

W przypadku pierwszego kryterium korzyści z dobra prywatnego ograniczają się do jednej osoby lub kilku osób (np. rodzina). Jedna osoba, korzystając z dobra prywatnego, uniemożliwia korzystanie z tego dobra innym osobom (np. korzystanie z samochodu). Korzystanie z dobra prywatnego wymaga często rywalizacji w celu uzyskania do nich dostępu. W przypadku dóbr publicznych rywalizacja w zapewnieniu sobie do nich dostępu nie istnieje. Fakt korzystania przez jednego człowieka z danego dobra nie uniemożliwia korzystania z tego samego dobra innemu człowiekowi (np. korzystanie z parków publicznych, jezior, dróg publicznych, powietrza).

Drugie kryterium związane jest ze źródłem odpłatności. Dobrami publicznymi są te dobra, towary czy usługi, które są finansowane z budżetu państwa, budżetu samorządu terytorialnego bądź innych funduszy publicznych. Dla odbiorców tych dóbr oznacza to, że są one bezpłatne lub, bardzo rzadko, częściowo odpłatne. Ta cecha dóbr publicznych wywołuje często krytykę wśród ekonomistów i polityków. Zarzucają oni iluzoryczność bezpłatności lub stwierdzają, że fakt rzeczywistego niepłacenia za te dobra może wywołać marnotrawstwo, niegospodarność lub nieefektywne gospodarowanie tymi dobrami. Należy również pamiętać, że tylko z punktu widzenia indywidualnego odbiorcy dobra publiczne są bezpłatne. W sensie ekonomicznym opłacane są zbiorowo. Prowadzi to do stwierdzenia, że dobra publiczne zawsze pozostają w sprzeczności z dobrami prywatnymi. Konsumpcja dóbr publicznych ogranicza konsumpcję dóbr prywatnych.

Podsumowując, można stwierdzić, że dobra publiczne zawsze są finansowane ze środków publicznych i są to dobra *sensu stricte*. Dobra społeczne mogą być finansowane w całości lub w części z funduszy publicznych i wtedy mamy do czynienia z dobrami publicznymi *sensu largo*. Dobra prywatne finansowane są tylko z funduszy prywatnych.

## 2. Sposoby mierzenia efektywności

Polityka gospodarcza państwa może zmierzać do poznania preferencji i celów występujących w danym społeczeństwie (podejście pozytywne) bądź też identyfikację preferencji, które społeczeństwo winno posiadać na podstawie etycznych lub politycznych zasad dotyczących znaczenia interesu publicznego (podejście normatywne) (Acocella, 2002, s. 22-35). Podejście normatywne nazywane jest w literaturze ekonomią dobrobytu (Stiglitz, 2022, s. 69; Acocella, 2002, s. 23), a związana z nią koncepcja efektywności nazywana jest efektywnością Pareta.

Efektywność definiowana jest jako relacja pomiędzy osiągniętymi wynikami a poniesionymi nakładami (Nogalski, Rybicki, 2002, s. 83). Efektywność to relacja między stopniem osiągnięcia celu a poziomem wykorzystania zasobów (Jacobs, Smith, Street, 2013, s. 18). Każda ocena efektywności działania powinna skupiać się więc na porównaniu relacji pomiędzy osiągniętymi efektami a danymi o nakładach.

Efektywność ekonomiczna to:

rezultat działalności gospodarczej przedsiębiorstwa, gałęzi produkcji, całej gospodarki określony przez stosunek efektu do nakładu. Efektywność ekonomiczna zależy od wysokości kosztów produkcji, organizacji pracy, jej wydajności. Efektywność ekonomiczna jest elementem składowym szerszego pojęcia efektywności ogólnospołecznej, która poza efektami ekonomicznymi obejmuje również efekty pozaekonomiczne (społeczne, polityczne, kulturalne itp.) (*Encyklopedia Powszechna PWN*, 1976, s. 666).

Podstawą gospodarowania jednostek w warunkach rynkowych jest proces pomnażania kapitału, przejawiający się w uzyskaniu przez jednostki korzystnych wyników finansowych w postaci osiągania zysków i utrzymania płynności finansowej (Micherda, 2009, s. 148). Współczesna teoria przedsiębiorstw stoi na stanowisku, że istotą prowadzonej działalności jest maksymalizacja ich wartości rynkowej, co prowadzi do zwiększenia stanu posiadania właścicieli (Czekaj, Dresler, 1995, s. 148). W jednostkach gospodarczych efektywność definiowana jest najczęściej jako stopa zyskowności kapitałów własnych pozostających w dyspozycji firmy. Skalę zyskowności można prezentować przez pryzmat kwoty uzyskanego zysku i jego dynamiki, marży zysku na sprzedaży czy relacji między zyskiem i wartością majątku (Bień, 2008, s. 15).

Rynek doskonale konkurencyjny lokuje gospodarkę zarówno konsumentów, jak i producentów w stanie równowagi, określanym mianem równowagi w sensie optimum Pareto (Grądzki, 2004, s. 11). Zasada Pareta mówi, że grupa jednostek zwiększa swój dobrobyt, przechodząc od stanu *a* do stanu *b*, jeżeli wszystkie jednostki są bardziej usatysfakcjonowane w stanie *b* niż w stanie *a*. To „słaba” wersja kryterium Pareta (Acocella, 2002, s. 37). Wersja „silna” mówi, że grupa jednostek zwiększa swój dobrobyt, przechodząc od stanu *a* do stanu *b*, jeżeli co najmniej jedna jednostka jest w lepszej sytuacji w stanie *b*, a sytuacja żadnej jednostki nie jest gorsza (Ibidem). Aby mówić o efektywności w rozumieniu Pareta, spełnione muszą być następujące warunki (Stiglitz, 2022, s. 76):

- gospodarka musi osiągnąć efektywność wymiany (niezależnie od rodzaju produkowanych dóbr lub świadczonych usług, powinny one trafić do tych, którzy cenią je najwyżej);
- zapewniona musi zostać efektywność produkcji (zwiększeni produkcji jednego dobra powoduje zmniejszenie produkcji innego dobra);
- gospodarka powinna osiągnąć efektywną strukturę produkcji (wytwarzane dobra odpowiadają potrzebom jednostek).

Istnieje sześć przyczyn, które mogą sprawić, że rynek nie będzie efektywny w rozumieniu Pareta (Ibidem, s. 91-103):

- niedoskonałość konkurencji;
- zawodność wynikająca z istnienia dóbr publicznych;
- zawodność wynikająca z efektów zewnętrznych;
- niekompletność rynków;
- zawodność wynikająca z niepełnej informacji;
- bezrobocie, inflacja i inne zakłócenia makroekonomiczne.

To ważne rodzaje zawodności rynku, sprawiające, że nie zapewni on efektywności w rozumieniu Pareta. Zasada Pareta odnosi się głównie do gospodarki rynkowej, która niestety bywa często zawodna. Oprócz rynku istnieć musi zatem sektor państwowy, który określa prawa własności, odpowiada za ich przestrzeganie i zapewnia dotrzymywanie umów społecznych. Jednak nawet wtedy, gdy rynek jest efektywny w rozumieniu Pareta, może istnieć konieczność interwencji państwa. Dzieje się tak w przypadku, gdy konkurencja rynkowa doprowadza do niepożądanego ze społecznego punktu widzenia podziału dochodów i gdy ludzie mogą podejmować niewłaściwe decyzje dotyczące konsumowanych dóbr, mimo posiadania odpowiedniej wiedzy o zachowaniach rynku<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Przykładem może być rynek ubezpieczeń. Ludzie wiedzą, że emerytura wypłacana w przyszłości może być niska, a pomimo tego nie przeznaczają wolnych środków na dodatkowe ubezpieczenia, tylko na bieżącą konsumpcję.

Role państwa staje się wówczas ocena programów publicznych w kontekście porównania ich wpływu na efektywność ekonomiczną i sprawiedliwy podział dochodów. Może odbywać się to za pomocą funkcji dobrobytu społecznego (FDS – *social welfare function*), która wyznacza poziom dobrobytu społeczeństwa, odpowiadający konkretnemu zbiorowi poziomów użyteczności osiąganego przez członków tego społeczeństwa. Zaletą funkcji dobrobytu społecznego jest możliwość oceny dowolnej alokacji zasobów i wybór takiej, która zapewni osiągnięcie wyższych poziomów dobrobytu. Zgodnie z zasadą Pareta, powinniśmy wybierać takie alokacje, w przypadku których sytuacja przynajmniej niektórych osób poprawi się, a nikomu się nie pogorszy. Prowadzi to do stwierdzenia, że w przypadku zwiększenia użyteczności przez niektóre osoby przy jednoczesnym nie zmniejszeniu użyteczności żadnej innej osoby, dobrobyt społeczny wzrasta. Niestety z większością podejmowanych decyzji wiąże się problem poprawy położenia części osób i pogorszenia sytuacji innych. Do oceny zachowań potrzebujemy wtedy mocniejszego kryterium, którym staje się funkcja dobrobytu społecznego, gdyż prezentują stosunek społeczeństwa do różnych wariantów podziału dochodów i dobrobytu (Stiglitz, 2022, s. 112-119).

Najczęściej stosowanymi funkcjami dobrobytu społecznego są funkcje (Acocella, 2002, s. 72-75):

- utylitarystyczna;
- Bernoulliego-Nasha;
- Rawlsa;
- Bergsona-Samuelsona.

Utylitarystyczne funkcje dobrobytu społecznego stosowane są, gdy znamy funkcje użyteczności jednostek ( $u_i$ ), są one porównywalne i jeśli przypiszemy te same wagi funkcjom użyteczności dla  $H$  jednostek, to  $W(x)$ , społeczna funkcja użyteczności stanu  $x$  wyrażona jest jako ich suma. Prezentuje to poniższe równanie, odpowiadające prostej utylitarystycznej funkcji dobrobytu, zwanej od nazwiska jej twórcy Benthamowską FDS.

$$W(x) = \sum_{i=1}^H u_i(x)$$

Funkcja Bernoulliego-Nasha została zbudowana w oparciu o funkcje mnożenia, a nie sumowania jak w przypadku funkcji utylitarystycznej. Mnożenie uwydatnia egalitarny charakter reguły agregacji, gdyż równiejszy podział dochodów przynosi większy dobrobyt społeczny. Funkcję Bernoulliego-Nasha można wyrazić za pomocą następującego równania:

$$W = \prod_{i=1}^H u_i$$

gdzie  $\prod$  jest operatorem mnożenia.

Dodatkowo w postaci uogólnionej zostają wprowadzone wagi  $a_i$  jako wykładniki funkcji użyteczności dla jednostek:

$$W = \prod_{i=1}^H (u_i)^{a_i}$$

Odmienne stanowisko od wyżej wymienionych prezentowane jest przez funkcję dobrobytu społecznego Rawlsa, zgodnie z którą, dobrobyt społeczny zależy jedynie od poziomu dobrobytu tej osoby, której sytuacja jest najgorsza. Gdy dobrobyt osoby rośnie, poprawia się również sytuacja społeczeństwa (Stiglitz, 2022, s. 121-122).

Można zaprezentować to za pomocą wzoru:

$$W = \min (u_i)$$

gdzie  $i = 1, 2, \dots, H$

Funkcja dobrobytu społecznego Bergsona-Samuelsona ma najbardziej ogólną postać, którą można przedstawić wzorem reprezentującym wiele różnych postaci funkcji, takich jak utylitarystyczna FDS, FDS Bernoulliego-Nasha czy FDS Rawlsa:

$$W = W (u_1, u_2, \dots, u_H)$$

Funkcję tę cechuje:

- zdefiniowanie z wykorzystaniem indywidualnych użyteczności, a zatem z uwzględnieniem założenia ekonomii dobrobytu;
- porównywalność użyteczności osiąganych przez poszczególne jednostki;
- spełnienie mocnego kryterium Pareta;
- preferencje społeczne rozpatrywane są z punktu widzenia użyteczności dla różnych osób, a nie z perspektywy użyteczności dla jednej osoby.

Gdy kryterium sprawiedliwości może być zaprezentowane w postaci funkcji dobrobytu społecznego, wybór społeczny może być dokonany w sposób analogiczny do wyboru konsumenta decydującego o optymalnym koszyku dóbr. FDS jest maksymalizowana przy występujących ograniczeniach, w ramach których decyzje podejmuje społeczeństwo. Ograniczenia te wyznaczone są przez krzywe możliwych użyteczności, prezentujące maksymalną wartość użyteczności, z której dana jednostka może czerpać satysfakcję. Prezentowany stan związany jest z wyborem optimum społecznego (Acocella, 2002, s. 76-78).

W praktyce urzędnicy państwowi nie rysują krzywej osiąganego użyteczności ani nie posługują się funkcją dobrobytu społecznego, jednak sposób administrowania państwem odpowiada tym ideom. Państwo próbuje określić i zmierzyć korzyści netto (korzyści minus koszty) różnych grup społecznych i sprawdza, czy realizacja projektu daje korzyści rozumieniu Pareta, tzn. czy w wyniku jego realizacji wszyscy odniosą jedynie korzyści. Nie zawsze jest to możliwe, często jedna grupa społeczna korzysta, ale inna traci. Zachodzi wtedy konieczność wartościowania projektu przez m.in. porównanie dwóch zbiorczych zestawów danych prezentujących skutki projektu dotyczące „efektywności” oraz „sprawiedliwości”. Miarą efektywności jest suma korzyści oraz strat wszystkich osób, a miarą sprawiedliwości staje się ogólny wskaźnik nierówności dochodowych w społeczeństwie.

Najczęściej występującą funkcją dobrobytu społecznego jest funkcja utylitarystyczna, rozwinięta przez Pigou, który zdefiniował całkowity (zagregowany) dobrobyt jako sumę użyteczności uzyskanych z różnych źródeł satysfakcji członków społeczeństwa. Pigou postulował, by indywidualne funkcje użyteczności mierzone były kardynalnie i by można było w pełni je porównywać. Całkowity dobrobyt można by wyrazić za pomocą funkcji prostej (Acocella, 2002, s. 79-81):

$$W = \sum_{i=1}^H u_i(x)$$

gdzie  $x$  oznacza wszystkie cechy możliwych stanów decydujących o zadowoleniu (np.: dostępności dóbr ekonomicznych). Pigou nie zajmował się problematyką badania całego dobrobytu, a jedynie jego częścią, wynikającą ze źródeł, które mogą być mierzone w pieniądzu. Nazwał ją dobrobytem ekonomicznym, zakładając, że zmianom w dobrobycie ekonomicznym towarzyszą tak samo ukierunkowane zmiany w dobrobycie całkowitym. Efektem badań Pigou były następujące stwierdzenia:

- 1) Dobrobyt ekonomiczny wzrasta, jeśli wielkość dochodu narodowego również wzrasta, lecz bez pogorszenia się podziału dochodu, tzn. bez zmniejszenia dochodu ubogich (warunek efektywności).
- 2) Dobrobyt ekonomiczny wzrasta, jeżeli rozkład dochodów poprawia się, a wielkość dochodu narodowego nie zmniejsza się (warunek równości).

Rolą państwa jest taka realokacja zasobów, która polepsza położenie przynajmniej jednego uczestnika rynku, bez pogorszenia sytuacji żadnego innego. Uzasadnia to aktywność państwa i legitymizuje funkcjonowanie na równi z sektorem prywatnym sektora publicznego.

Aktywność państwa w roli kreatora zmian Pareto koncentruje się na poniższych obszarach (F. Grądzki, 2004, s. 12):

- 1) Wytwarzanie i dostarczanie dóbr publicznych – bezpieczeństwo wewnętrzne i zewnętrzne, wymiar sprawiedliwości, ochrona środowiska.
- 2) Oferowanie dóbr merytorycznych (quasi-publicznych) – ochrona zdrowia, kultura, oświata.
- 3) Regulowanie oraz kontrolowanie monopolu naturalnego – dostawy energii elektrycznej, gazu itp.
- 4) Redystrybucja dochodów zgodnie z potrzebami społeczeństwa (zabezpieczenie potrzeb ludności przez transfer środków pieniężnych poprzez system podatków).
- 5) Równoważenie skutków wahań koniunkturalnych w warunkach wzrostu zrównoważonego.

Istnieje przeświadczenie, że jednostki publiczne działają w sposób mniej efektywny niż jednostki gospodarcze. Jako główne przyczyny tego stanu najczęściej wymienia się (Stiglitz, 2022, s. 235-242):

- 1) Miękkie ograniczenia budżetowe – otrzymywane subwencje i dotacje powodują, że jednostki budżetowe nie mogą upaść, a ewentualne straty pokrywane są przez organy założycielskie bądź Skarb Państwa.
- 2) Naciski wywierane przez polityków, realizujących najczęściej partykularne cele swoich partii i podejmujących tylko takie decyzje, które zapewniają pozytywny odbiór przez społeczeństwo, nie zawsze racjonalny z ekonomicznego punktu widzenia.
- 3) Brak konkurencji oraz niechęć do podejmowania ryzyka.
- 4) Niewielka siła motywacyjna systemu wynagrodzeń i ograniczone możliwości w zwalnianiu pracowników nie realizujących postawionych przed nimi zadań.



Rolą państwa powinno stać się (*The State In a Changing World*, 1997, s. 46):

- 1) stanowienie dobrego prawa dotyczącego działalności gospodarczej;
- 2) utrzymywanie stabilności gospodarczej;
- 3) tworzenie infrastruktury;
- 4) zapewnianie zabezpieczenia socjalnego chroniącego najsłabszych;
- 5) chronienie środowiska;
- 6) chronienie ludzkiego zdrowia i życia oraz promocja zdrowia poprzez wybór właściwego modelu finansowania i działania rynku opieki zdrowotnej.

Państwo nie jest, nigdy nie było i być nie może w pełni skutecznym oraz efektywnym podmiotem gospodarczym, działającym we wszystkich obszarach gospodarczych, społecznych i ekonomicznych. Misją państwa powinno stać się tworzenie efektywnego systemu wytwarzania i dostępnego systemu dystrybucji dóbr publicznych, który nie będzie naruszał swobody gospodarowania w sposób wykraczający poza rzeczywiste potrzeby wynikające z potrzeb gospodarki i nie będzie zaburzał konkurencyjności działania podmiotów gospodarczych funkcjonujących na rynku. Sektor publiczny powinien zapewniać równowagę systemu społeczno-gospodarczego poprzez funkcje alokacyjne, odpowiednie wykorzystywanie zasobów, wpływanie na poziom zatrudnienia i budowanie infrastruktury gospodarczej (bezpośrednio lub przez partnerstwo publiczno-prywatne) (Starczewska-Krzysztozek, 2005, s. 126-128).

### Podsumowanie

W ostatnich latach dużo mówi się o efektywności i racjonalności gospodarowania zarówno w sektorze prywatnym, jak również publicznym. Szuka się nowych sposobów mierzenia efektywności i podnoszenia racjonalności gospodarowania ograniczonymi środkami. Należy pamiętać, że nie zawsze wskaźniki czysto finansowe (rentowność, płynność itp.) najlepiej opisują sytuację ekonomiczną podmiotów. O wiele trudniejszym problemem jest ocena efektywności nie tylko pojedynczych podmiotów, ale i sektorów czy branż. Konieczne byłoby stworzenie sektorowych wskaźników, dostosowanych do poszczególnych grup podmiotów i dzięki nim badanie efektywności prowadzonej przez nie działalności. Kontrowersyjną kwestią jest udział państwa w podnoszeniu efektywności. Wielu badaczy uważa, że państwo powinno być neutralnym uczestnikiem rynku, a wszelka pomoc państwa powinna być zakazana. Często jednak państwo musi stać się aktywnym uczestnikiem rynku, by niwelować różnice i wyrównywać szanse.

Odrębną kwestią jest problematyka mierzenia efektywności, głównie pojedynczych podmiotów, głównie w sektorze finansów publicznych. Pomiar ten musi być realizowany według innych zasad niż te obowiązujące w sektorze prywatnym z racji innej specyfiki działalności podmiotów budżetowych.

### Bibliografia

- Acocella, N. (2002). *Zasady polityki gospodarczej*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Bień, W. (2008). *Zarządzanie finansami przedsiębiorstwa*. Warszawa: Difin.
- Buchanan, J.M. (1997). *Finanse publiczne w warunkach demokracji*. Warszawa: PWN.
- Connoley, S., Munro, A. (1999). *Economic of the Public Sektor*. Harlow: Prentice Hall Europe.
- Czekaj, J., Dresler, Z. (1995). *Podstawy zarządzania finansami firm*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.

- Encyklopedia Powszechna PWN.* (1976). Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Grądzki, F. (2004). *Wstęp do teorii opodatkowania.* Warszawa: Szkoła Główna Handlowa.
- Jacobs, R., Smith, P., Street, A. (2013). *Mierzenie efektywności w ochronie zdrowia.* Warszawa: Wolters Kluwer business.
- Kleer, J. (2005). Identyfikacja rodzajów dóbr wytwarzanych przez sektor publiczny. W: J. Kleer (red.), *Sektor publiczny w Polsce i na świecie* (s. 9-55). Warszawa: CeDeWu Sp. z o.o.
- Malinowska-Misiąg, E., Misiąg, W. (2006). *Finanse publiczne w Polsce.* Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis.
- Micherda, B. (2009). Ustalanie wartości głównym posłaniem rachunkowości. *Zeszyty Teoretyczne Rachunkowości, Stowarzyszenie Księgowych w Polsce – Rada Naukowa*, 53(109).
- Nogalski, B., Rybicki, J.M. (red.). (2002). *Nowoczesne zarządzanie zakładem opieki zdrowotnej.* Toruń: Towarzystwo Naukowe i Kierownictwa Stowarzyszenie Wyższej Użyteczności DOM ORGANIZATORA.
- Owsiak, S. (2005). *Finanse publiczne. Teoria i praktyka.* Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Owsiak, S. (2017). *Finanse publiczne. Współczesne ujęcie.* Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Starczewska-Krzysztozek, M. (2005). Sektor publiczny a sektor prywatny – kierunki i siła zmian. W: J. Kleer (red.), *Sektor publiczny w Polsce i na świecie* (s. 121-143). Warszawa: CeDeWu Sp. z o.o.
- Stiglitz, J.E. (2022). *Ekonomika sektora publicznego.* Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- The State In a Changing World.* (1997). World Development Report. World Bank.
- Wernik, A. (2014). *Finanse publiczne.* Warszawa: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne.
- Ziółkowska, W. (2012). *Finanse publiczne. Teoria i zastosowanie.* Poznań: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej.