

PRACE NAUKOWE
Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
RESEARCH PAPERS
of Wrocław University of Economics

247

Finanse publiczne



pod redakcją
Jerzego Sokołowskiego
Michała Sosnowskiego
Arkadiusza Żabińskiego



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2012

Recenzenci: Teresa Famulska, Beata Filipiak, Tadeusz Juja, Andrzej Miszczuk,
Krystyna Piotrowska-Marczak, Marzanna Poniatowicz, Grażyna Wolska,
Urszula Zagóra-Jonszta

Redakcja wydawnicza: Jadwiga Marcinek, Joanna Świrska-Korlub

Redakcja techniczna: Barbara Łopusiewicz

Korekta: Zespół

Łamanie: Beata Mazur

Projekt okładki: Beata Dębska

Publikacja jest dostępna na stronie www.ibuk.pl

Streszczenia opublikowanych artykułów są dostępne w międzynarodowej bazie danych
The Central European Journal of Social Sciences and Humanities <http://cejsh.icm.edu.pl>
oraz w The Central and Eastern European Online Library www.ceeol.com
a także w adnotowanej bibliografii zagadnień ekonomicznych BazEkon
http://kangur.uek.krakow.pl/bazy_ae/bazekon/nowy/index.php

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania
znajdują się na stronie internetowej Wydawnictwa
www.wydawnictwo.ue.wroc.pl

Kopiowanie i powielanie w jakiegokolwiek formie
wymaga pisemnej zgody Wydawcy

© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
Wrocław 2012

ISSN 1899-3192

ISBN 978-83-7695-213-0

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Druk: Drukarnia TOTEM

Spis treści

Wstęp	11
Grażyna Ancyparowicz, Miłosz Stanisławski: Polski długi publiczny w latach 1991-2015	13
Arkadiusz Babczuk: Zadłużenie spółek komunalnych. Wybrane problemy..	24
Wiesława Cieślewicz: Zwolnienie podatkowe jako forma wspierania inwestycji – przypadek specjalnych stref ekonomicznych w Polsce	36
Agnieszka Cyburt: Uwarunkowania absorpcji funduszy Unii Europejskiej na przykładzie gmin województwa lubelskiego	46
Jolanta Gałuszka: Koncepcja ujednoczenia podatku w prawie Unii Europejskiej.....	60
Feliks Grądalski: Równowaga finansów publicznych w warunkach reparycyjnego systemu emerytalnego	70
Sylvia Grenda: Niejednoznaczność przepisów podatkowych i jej wpływ na przejrzystość systemu podatkowego w Polsce	79
Piotr Gut: Wybrane regulacje europejskie i krajowe mające przeciwdziałać nadużyciom w podatku VAT.....	90
Dagmara Hajdys: Procedura wyboru partnera prywatnego jako podstawowa determinanta zawarcia umowy partnerstwa publiczno-prywatnego.....	100
Jarosław Hermaszewski: Problemy w ocenie skuteczności zarządzania jednostką samorządu terytorialnego – analiza porównawcza wybranych gmin	109
Małgorzata Magdalena Hybka: Podatkowa grupa kapitałowa na gruncie przepisów ustawy o podatku obrotowym w Niemczech	120
Maria Jastrzębska: System zarządzania ryzykiem w jednostce samorządu terytorialnego – zarys problemu	130
Danuta Kołodziejczyk: Subwencja wyrównawcza jako źródło wsparcia finansowego gmin w Polsce.....	139
Paweł Kowalik: Sposób obliczania potencjału podatkowego niemieckich gmin	151
Iwona Kowalska: Instrumenty finansowe wspierające ideę podwyższenia wieku emerytalnego w Polsce	161
Agnieszka Krzemińska: Ekonomiczna pozycja sektora samorządowego w systemie finansów publicznych w Polsce	170
Janusz Kudła: Zmiany struktury wpływów budżetowych w wybranych państwach Unii Europejskiej w latach 2008-2010	180
Piotr Laskowski: Budżet zadaniowy jako narzędzie realizacji strategii rozwoju jednostki samorządu terytorialnego	191

Sylwia Łęgowik-Świącik: Problemy wdrażania kontroli zarządczej w sektorze finansów publicznych	202
Zofia Łękawa: Możliwości wykorzystania metody DEA do oceny wiarygodności ekonomicznej jednostki samorządu terytorialnego – przegląd badań i praktyczny aspekt zastosowania metody	210
Paweł Marszałek: Finansyzacja – problemy i kontrowersje	220
Magdalena Miszczuk: Deficyty i zadłużenie wybranych jednostek samorządu terytorialnego w świetle ograniczeń ustawowych	231
Ewelina Młodzik: Zarządzanie ryzykiem w świetle nowej ustawy o finansach publicznych	240
Jarosław Olejniczak: Wskaźnik podstawowych dochodów podatkowych na mieszkańca a poziom rozwoju gmin – na przykładzie województwa dolnośląskiego	249
Monika Pasternak-Malicka: Elektroniczne deklaracje jako dogodna forma rozliczeń podatku dochodowego od osób fizycznych	260
Paweł Piątkowski: Strategie finansowania długu publicznego a ryzyko kryzysu walutowego	274
Krystyna Piotrowska-Marczak: Kierunki i skutki reformy finansów publicznych w Polsce od 2012 roku	283
Krystyna Piotrowska-Marczak, Tomasz Uryszek, Aneta Tylman: Zarządzanie finansami publicznymi poprzez dążenie do osiągnięcia nadwyżki budżetowej	292
Marian Podstawka, Agnieszka Deresz: Redystrybucyjna rola obciążeń finansowych osób fizycznych w latach 2008-2010	301
Piotr Ptak: Wydatkowa reguła dyscyplinująca a poprawa stanu finansów publicznych w Polsce	314
Joanna Rakowska: Statystyczne i praktyczne znaczenie środków unijnych dla gmin	325
Jarosław Skorwider: Możliwości kształtowania potencjału inwestycyjnego powiatów	336
Michał Sosnowski: Realizacja zasady sprawiedliwego opodatkowania w podatku dochodowym od osób fizycznych	346
Marcin Stępień: Klasyfikacja i pomiar wybranych kategorii ekonomicznych w aspekcie prawa bilansowego i podatkowego	359
Monika Szudy: Polityka fiskalna Hiszpanii w warunkach kryzysu ekonomicznego 2008+	367
Michał Thlon, Piotr Podsiadło: Emisja obligacji katastrofalnych w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego jako źródło finansowania ryzyka katastrof	378
Monika Truszkowska-Kurstak: Problematyka zachowania wiarygodności sprawozdań finansowych samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej w świetle obowiązujących przepisów prawa – wybrane zagadnienia	390

Alina Walenia: Zasilanie finansowe z budżetu państwa a realizacja ustawowych zadań przez gminy Podkarpacia.....	401
Adam Wasilewski: Finansowe wsparcie Unii Europejskiej dla gminnych inwestycji infrastrukturalnych jako instrument polityki rozwoju pozarolniczej działalności gospodarczej na obszarach wiejskich.....	412
Mirosław Wasilewski, Marzena Ganc: Funkcjonowanie podatku VAT w opinii rolników indywidualnych oraz możliwości wprowadzenia podatku katastralnego w rolnictwie.....	421
Barbara Wieliczko: Stan finansów publicznych w Polsce a wsparcie rolnictwa.....	430
Dorota Wyszowska: Zdolność absorpcyjna jednostek samorządu terytorialnego w zakresie środków pomocowych UE (na przykładzie gmin województwa podlaskiego).....	440
Jolanta Zawora: Partnerstwo publiczno-prywatne jako forma finansowania inwestycji publicznych.....	449
Magdalena Ziolo: Inwestycje komunalne w aspekcie dobra publicznego i zdolności gmin do ich realizacji.....	459
Arkadiusz Żabiński: Instytucjonalne uwarunkowania wykorzystania uproszczonych form opodatkowania.....	470

Summaries

Grażyna Ancyparowicz, Miłosz Stanisławski: Public deficit in Poland from 1991 to 2015.....	23
Arkadiusz Babczuk: Municipal companies' debt. Selected problems.....	35
Wiesława Cieślewicz: Tax relief as a form of investment support – a case of special economic zones in Poland.....	45
Agnieszka Cyburt: Conditioning of absorption of the European Union funds on the example of communes of the Lubelskie Voivodeship.....	59
Jolanta Gałuszka: The concept of tax unification in the European Union law.....	69
Feliks Grądalski: Public finance equilibrium in defined benefit pension system.....	78
Sylwia Grenda: The ambiguity of tax regulations and its influence on the transparency of the Polish tax system.....	89
Piotr Gut: Selected European and Polish regulations to prevent value added tax abuse.....	99
Dagmara Hajdys: The procedure for selecting a private partner as a prerequisite for concluding a public-private partnership agreement.....	108
Jarosław Hermaszewski: Problems in the assessment of management effectiveness of local government units – comparative analysis of selected communities.....	119

Malgorzata Magdalena Hybka: VAT grouping in the provisions of the turnover tax law in Germany.....	129
Maria Jastrzębska: Risk management system in territorial self-government units – outline of the issue	138
Danuta Kołodziejczyk: Compensatory subsidies as a source of financial support for Polish communes	150
Paweł Kowalik: The method of calculating the amount of fiscal capacity of German municipalities.....	160
Iwona Kowalska: Financial instruments to support the idea of extending retirement age in Poland	169
Agnieszka Krzemińska: Local government sector economic position in the public finances in Poland	179
Janusz Kudła: Adjustment of general government revenues during the financial crisis 2008-2010.....	190
Piotr Laskowski: Assignment budgeting as a tool for implementing developmental strategies of local government units	201
Sylvia Łęgowik-Świącik: Problems with the implementation of management control in public finance sector.....	209
Zofia Łękawa: Potential applications of data envelopment analysis in the evaluation of economic credibility of a self-government entity – a review of research and a practical aspect of method’s application.....	219
Paweł Marszałek: Financialization – problems and controversies	230
Magdalena Miszczuk: Deficits and debt of selected self-government units in the light of statutory restrictions.....	239
Ewelina Młodzik: Risk management in the light of the act of public finance	248
Jarosław Olejniczak: Basic tax income per capita versus the level of development of municipalities – the example of Lower Silesian voivodeship..	259
Monika Pasternak-Malicka: E-filing as a convenient way to file personal income tax forms	273
Paweł Piątkowski: Strategies of financing of public debt and the risk of currency crisis	282
Krystyna Piotrowska-Marczak: Directions and effects of public finance reform in Poland from 2012.....	291
Krystyna Piotrowska-Marczak, Tomasz Uryszek, Aneta Tylman: Management of public finances in a way leading to the budgetary surplus	300
Marian Podstawka, Agnieszka Deresz: Redistribution function of personal financial charges in 2008-2010	313
Piotr Ptak: Disciplined spending rule and improvement of public finances position in Poland	324
Joanna Rakowska: Significance of EU funds for communes – budget aspects and authorities’ opinions.....	334
Jarosław Skorwider: Opportunities of creating the investment potential of rural counties	344

Michał Sosnowski: Implementation of the principle of fair taxation in the individual income tax	358
Marcin Stępień: Classification and measurement of some economic categories in the aspect of balance and tax law.....	366
Monika Szudy: Fiscal policy in Spain in the conditions of economic crisis 2008+	377
Michał Thlon, Piotr Podsiadło: Issue of catastrophic bonds in the range of Public Private Partnership as a source of disaster risk financing.....	389
Monika Truszkowska-Kurstak: Problems of maintaining credibility of independent public health care centres' financial reports in the light of law chosen issues.....	400
Alina Walenia: Financing from state budget and implementation of statutory tasks by Subcarpathian communes.....	411
Adam Wasilewski: EU financial support for communal infrastructural investments as a tool of development policy of non-agricultural economic activity in rural areas	420
Mirosław Wasilewski, Marzena Ganc: Functioning of Value Added Tax in the opinion of individual farmers and the possibilities of cadastral tax implementation in agriculture	429
Barbara Wieliczko: Public finance in Poland vs. support for agriculture	439
Dorota Wyszowska: Self-government entities' absorption capacity of EU aid funds (Podlaskie Voivodeship communes – case study).....	448
Jolanta Zawora: Public-private partnership as a form of financing of public investment.....	458
Magdalena Ziolo: Municipal investments as a category of public goods and the ability of municipalities to undertake them	469
Arkadiusz Żabiński: Institutional conditioning of use lump-sum-based forms of taxation	481

Jarosław Hermaszewski

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Głogowie
Urząd Miejski w Sławie

PROBLEMY W OCENIE SKUTECZNOŚCI ZARZĄDZANIA JEDNOSTKĄ SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO – ANALIZA PORÓWNAWCZA WYBRANYCH GMIN

Streszczenie: Problem w ocenie skuteczności zarządzania jednostką samorządu terytorialnego jest wynikiem braku jasnych kryteriów i wskaźników służących tej ocenie. Można przyjąć, że skuteczność zarządzania gminą jest tym większa, im wyższą osiąga ona samodzielność finansową. Niemniej jednak skuteczność zarządzania jednostką samorządu terytorialnego, w szczególności gminą, to również zadowolenie społeczne, które może się objawiać wysokim wskaźnikiem poparcia w wyborach bezpośrednich wójtów, burmistrzów czy prezydentów. Jak wykazano w badaniach porównawczych, ta druga okoliczność bardziej sprzyja osiągnięciu lepszych wskaźników oceny finansowej gmin. Samorządy, w których występuje stabilność w sprawowaniu władzy lokalnej, mają na ogół lepsze wskaźniki, co może oznaczać, że są skuteczniejsze w działaniu.

Słowa kluczowe: zarządzanie publiczne, wskaźniki finansowe, skuteczność zarządzania.

1. Wstęp

Problem oceny skuteczności działania jest związany z definiowaniem tego pojęcia. W literaturze przedmiotu można znaleźć różne definicje pojęcia skuteczności. Według słownika języka polskiego skuteczny to: „dający pożądane wyniki; taki, którego działalność przynosi efekty”. Encyklopedia zarządzania¹ skuteczność określa jako „działanie, które w jakimś stopniu prowadzi do skutku zamierzonego jako cel. Miarą skuteczności jest tylko stopień zbliżenia się do celu”. Podręczniki zarządzania skuteczność definiują jako „wykonywanie odpowiednich zadań, co w organizacji prowadzi do celu”² lub „podejmujący właściwe decyzje i z powodzeniem wprowadzający je w życie”³.

Pojęcie skuteczności należy odnosić do indywidualnego postrzegania działania. To, co dla jednego jest skuteczne, dla innego skuteczne nie jest. Należy jednak

¹ www.mfiles.pl/pl/index.php/Skuteczno%C5%9B%C4%87, 25.03.2012.

² S.P. Robbins, D.A. DeCenzo, *Podstawy zarządzania*, PWE, Warszawa 2002, s. 32.

³ R.W. Griffin, *Podstawy zarządzania organizacjami*, PWN, Warszawa 2005, s. 6.

stwierdzić, że pojęcie to jest ściśle powiązane z celem. Zgodnie z podejściem celowym⁴ w odniesieniu do sprawności działania, administrację publiczną można oceniać w kategorii stopnia osiągania celów oraz odpowiedniej alokacji zasobów. Skuteczne działanie to takie, które realizuje dany cel. Wchodząc głębiej w analizę istoty pojęcia skuteczności, pojawiają się liczne wątpliwości, czy w ogóle jest sens określania wskaźnika skuteczności działania. Jeżeli dane cele są łatwe do osiągnięcia, to czy wtedy też jest się skutecznym? Zupełnie inaczej wygląda ocena, jeżeli wyznacza się cele ambitne, z dużym prawdopodobieństwem ich niezrealizowania. Czy wtedy można mówić o nieskuteczności działania? Wydaje się to wysoce wątpliwe. Zatem pojęcie skuteczności działania jest indywidualistyczną kategorią odnoszącą się konkretnych przypadków. Czy można zatem ocenić skuteczność zarządzania finansami samorządu terytorialnego? Tym pytaniem autor niniejszego referatu chciałby się zająć.

2. Przedmiot i cel badań

Postawiony cel badawczy dotyczy porównania gminy Sława z wybranymi gminami miejsko-wiejskimi województwa lubuskiego pod kątem osiągania korzystnych wskaźników oceny sytuacji finansowej⁵. Okres badawczy do oceny porównawczej to lata 2006-2010. Dobór samorządów do porównań został oparty na dwóch głównych kryteriach:

- 1) stałość sprawowania władzy lokalnej;
- 2) wysoki wskaźnik samodzielności finansowej gminy, mierzony udziałem dochodów własnych w dochodach ogółem, wyliczony jako średnia z trzech lat (2008-2010).

Kryterium stałości sprawowania władzy jest jednym z najbardziej istotnych wskaźników świadczących o skutecznym zarządzaniu jednostką samorządu terytorialnego. Od wprowadzenia w 2002 r. wyborów bezpośrednich wójta, burmistrza i prezydenta⁶, społeczność lokalna ma realny wpływ na dokonywane wybory władzy. Stałość sprawowania władzy lokalnej oznacza duże zaufanie do lokalnego lidera. W gminie Sława urząd burmistrza istnieje od początku reaktywowania samorządu gminnego. Od 1990 r. jest burmistrzem gminy (w latach 1990-1998 jako zastępca, w kadencjach: 1998-2002, 2002-2006, 2006-2010 już jako burmistrz), a od 2002 r. jest wybierany w wyborach bezpośrednich w pierwsze turze. Obserwując sposób sprawowania władzy w gminie Sława, nie można oprzeć się wrażeniu, że stabilność na stanowisku burmistrza jest mocno skorelowana ze strategią rozwoju lokalnego.

⁴ Zob. M. Bielski, *Efektywność organizacji – pojęcie wielowymiarowe*, „Prakseologia” 1997-1998, nr 1-2, s. 157-185.

⁵ Podstawowe wskaźniki oceny sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego zostały zdefiniowane na stronie: www.mf.gov.pl/dokument.php?const=5&dzial=1902&id=272971.

⁶ Ustawa z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta, DzU 2002, nr 113, poz. 984.

Realizacja polityki zrównoważonego rozwoju przyniosła efekty w postaci znacznie podwyższonych walorów turystycznych gminy⁷. We wspomnianej strategii priorytetowym zadaniem stał się rozkwit działalności turystycznej w gminie Sława. Należy dodać, że gmina ta to również „zagłębie mięsne” zachodniej Polski. Na jej terenie i w okolicy zlokalizowanych jest 7 dużych zakładów mięsnych, z tak znanymi markami, jak Balcerzak i spółka, Biodama czy Dobrosława. Stąd też poruszanie się w strategii rozwoju po różnych obszarach aktywności gminy staje się sztuką.

Analiza porównawcza gmin, dokonana na potrzeby poszukiwania modelu najskuteczniejszego sposobu zarządzania gminą, ma wykazać, który z czynników jest bliższy osiągnięciu lepszych wskaźników sytuacji finansowej gminy: stałość sprawowania władzy lokalnej czy wysoki wskaźnik samodzielności finansowej gminy. Wskaźniki wybrane do analizy to:

- 1) udział nadwyżki operacyjnej w dochodach ogółem,
- 2) udział wydatków majątkowych w wydatkach ogółem,
- 3) udział nadwyżki operacyjnej (plus dochody majątkowe) w wydatkach majątkowych,
- 4) nadwyżka operacyjna na 1 mieszkańca,
- 5) udział zobowiązań ogółem w dochodach ogółem,
- 6) obciążenie dochodów ogółem wydatkami na obsługę długu.

Interpretację wskaźników z punktu widzenia wartości pożądanej przedstawia tab. 1.

Tabela 1. Wskaźniki oceny sytuacji finansowej gminy i ich interpretacja

Rodzaj wskaźnika	Interpretacja	Ocena
Wskaźnik 1. Udział nadwyżki operacyjnej w dochodach ogółem	im wyższy, tym wyższa jest zdolność inwestycyjna	pożądany wysoki
Wskaźnik 2. Udział wydatków majątkowych w wydatkach ogółem	im wyższy, tym korzystniejsza jest realizacja polityki rozwojowej gminy	pożądany wysoki
Wskaźnik 3. Udział nadwyżki operacyjnej (plus dochody majątkowe) w wydatkach majątkowych	im wyższy, tym niższa jest skłonność do zaciągania długu	pożądany wysoki
Wskaźnik 4. Nadwyżka operacyjna na 1 mieszkańca	im wyższa, tym większe potencjalne bogactwo mieszkańca	pożądany wysoki
Wskaźnik 5. Udział zobowiązań ogółem w dochodach ogółem	im wyższy, tym większe zagrożenie utratą płynności	pożądany niski
Wskaźnik 6. Obciążenie dochodów ogółem wydatkami na obsługę długu	im wyższe, tym niższa jest zdolność do realizacji polityki rozwojowej	pożądany niski

Źródło: opracowanie własne.

⁷ Szerzej o strategii: J. Hermaszewski, *Strategia zrównoważonego rozwoju gminy Sława – materiały konferencyjne*, Konferencja „Ekonomia zrównoważonego rozwoju”, Wyższa Szkoła Ekonomiczna w Białymstoku, Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Głogowie, Głogów 2011.

Dobór kryteriów oraz wskaźników sytuacji finansowej gminy ma służyć wyeliminowaniu przypadków nieporównywalności gmin oraz takich zachowań, w których bierna, zachowawcza postawa wóldarza „nie czyni szkody nikomu”. Celem jest wskazanie wzorcowych zachowań lokalnych liderów, których konsekwencja w działaniu i dalekosiężne plany przekładają się na ogólne zadowolenie społeczności lokalnej, wyrażone wysokim poparciem społecznym⁸.

3. Analiza porównawcza gmin wybranych według kryterium stałości sprawowania władzy lokalnej

Do pierwszej analizy wybrano następujące samorzady: Sława, Witnica, Bytom Odrzański, Babimost (tab. 2).

Tabela 2. Wybrane gminy i podstawowe informacje o gminie

Wyróżniki	Witnica	Bytom Odrzański	Babimost	Sława
Liczba mieszkańców	13 034	5525	6541	12 577
Gęstość zaludnienia	46,8 os./km ²	105,4 os./km ²	72,5 os./km ²	37,2 os./km ²
Powierzchnia	278,25 km ²	52,41 km ²	92,75 km ²	326,78 km ²
Inne	Strefa Przemysłowa, ZOO Safari, Park Dinozaurów, Park Drogowskazów i Słupów Milowych Cywilizacji	miasto historyczne, kronika Galla Anonima, liczne zabytki, port rzeczny	dobre położenie komunikacyjne (autostrada A2), przeprawa mostowa i port rzeczny na Odrze, lotnisko	gmina turystyczna, Pojezierze Sławskie, park krajobrazowy, „zagłębienie mięsne”

Źródło: opracowanie własne, na podstawie danych statystycznych.

Poszczególne samorzady łączy położenie w województwie lubuskim, status gmin miejsko-wiejskich oraz wskaźnik wysokiego poparcia społecznego. Poszczególni burmistrzowie co najmniej od trzech kadencji piastują swoje funkcje z wyboru bezpośredniego w pierwszej turze wyborów (zob. tab. 3).

Jak można zauważyć, poparcie dla poszczególnych burmistrzów jest raczej stałe. Największe poparcie społeczności lokalnej ma burmistrz Bytomia Odrzańskiego. Sprawuje on swój urząd nieprzerwalnie od czterech kadencji. Ciekawy jest fakt, że burmistrz Bytomia Odrzańskiego, po wyborach w 2002 r. wygranych w I turze, w kolejnych latach nie miał kontrkandydatów, a jego poparcie utrzymuje się na bardzo wysokim poziomie.

Analizując wskaźniki oceny sytuacji finansowej gminy, można wyraźnie dostrzec, że najlepsze noty uzyskuje gmina Bytom Odrzański. Pod względem wskaźni-

⁸ Ze względu na ograniczone ramy artykułu dane źródłowe do poniższych prezentacji są zamieszczone na stronie www.hermaszewski.glogow.pl.

ka 1 „Udział nadwyżki operacyjnej w dochodach ogółem”, gmina stale utrzymuje tę nadwyżkę powyżej 10%, a średni wskaźnik za 6 lat wyniósł 12,7%.

Średnie wskaźniki (dla lat 2006-2010) dla poszczególnych gmin przedstawia tab. 4.

Tabela 3. Wskaźnik poparcia w wyborach bezpośrednich burmistrzów w poszczególnych gminach

Nazwa gminy	Rok wyborów (I tura)		
	2002	2006	2010
Witnica	67,80%	65,28%	75,66%
Bytom Odrzański	89,90%	94,90%	84,57%
Sława	67,48%	60,18%	62,60%
Babimost	56,51%	50,23%	54,53%

Źródło: opracowanie własne, na podstawie danych PKW, www.pkw.gov.pl.

Tabela 4. Średnie wartości wskaźników oceny sytuacji finansowej wybranych gmin (za lata 2006-2010)

Nazwa gminy	Wskaźniki					
	nr 1	nr 2	nr 3	nr 4	nr 5	nr 6
	%	%	%	zł	%	%
Witnica	5,3	22,1	94,9	129,85	27,7	4,8
Bytom Odrzański	12,7	25,1	109,5	329,42	11,9	7,3
Babimost	4,5	30,3	67,4	121,77	27,7	6,1
Sława	6,1	27,2	64,4	180,24	27,6	5,8

Źródło: opracowanie własne, na podstawie wskaźników MF, www.mf.gov.pl.

Gmina Sława, ze średnim wskaźnikiem 6,1%, plasuje się pośrodku analizowanych samorządów. Jednak należy dodać, że w ostatnim okresie wartość tego wskaźnika znacznie spadła (do poziomu 1,6% w 2010 r.).

Wskaźnik „Udział wydatków majątkowych w wydatkach ogółem” wykazuje zróżnicowane tendencje, uzależniony jest bowiem od procesów inwestycyjnych. Mimo wysokich średnich tych wskaźników we wszystkich analizowanych gminach, można zauważyć, że Witnica i Babimost najwyższe jego wartości osiągnęły w 2010 r. (odpowiednio 50,3% i 48,3%), natomiast Sława kulminacyjną jego wartość uzyskała w 2007 r. (39,1%), a Bytom Odrzański w 2006 r. (36,6%). Jeżeli chodzi o analizę tego wskaźnika, to najlepszy rezultat osiągnęła gmina Babimost, która w omawianym okresie ma najwyższy wskaźnik zainwestowania.

Wskaźnik 3 „Udział nadwyżki operacyjnej (plus dochody majątkowe) w wydatkach majątkowych” informuje, jakie są możliwości gminy pod względem pokrycia wydatków majątkowych. Wysoka wartość tego wskaźnika daje samorządom poczucie bezpieczeństwa. Najlepszą sytuację wykazuje gmina Bytom Odrzański,

w której średnia jego wartość w badanym okresie wyniosła 109,5%. Należy jednak dodać, że w omawianej gminie wskaźnik ten kształtował się w przedziale od 50,3% (2010 r.) do 208,8% (2007 r.). Tendencja spadkowa jest przy tym wyraźna w każdej gminie. Od 2007 r. wszystkie notują systematyczne obniżanie się tego wskaźnika, największe jednak zarejestrowała gmina Sława (z 87,9% w 2007 r. do 35,9% w 2010 r.).

Wskaźnik 4., „Nadwyżka operacyjna na 1 mieszkańca”, dowodzi potencjalnego bogactwa mieszkańca gminy. Jego wartość średnia potwierdza, że najlepiej żyje się w Bytomiu Odrzańskim. Średni wskaźnik 329,42 zł na mieszkańca odzwierciedla stały dobrobyt mieszkańców, ponieważ jego wartość nie ulega znacznym fluktuacjom (przedział pomiędzy 281,18 zł a 367,69 zł na mieszkańca). W gminie Sława wskaźnik ten wyniósł średnio 180,24 zł na mieszkańca, ale już w 2010 r. tylko 49,35 zł (przy wskaźniku 87,9 zł na mieszkańca w 2007 r.), natomiast w Witnicy sytuacja jest odwrotna – w 2007 r. wskaźnik ten osiągnął jedynie 66,98 zł na mieszkańca, ale już w 2010 r. podniósł się do 182,06 zł.

Kolejny wskaźnik, ustawowy (obowiązujący do 2013 r. włącznie), potocznie nazywany „60% zadłużenia”, obrazuje wielkość zadłużenia mierzonego do dochodów ogółem. Jego analiza może dostarczyć informacji, jak duża jest determinacja gminy w realizowaniu programu rozwojowego, nawet kosztem zaciągania długu. Z drugiej strony należy zauważyć, że zbyt wygórowany wskaźnik może zablokować potencjał rozwojowy gminy (poprzez ograniczoną zdolność kredytową). Stąd też w jego ocenie wzięto najniższą wartość jako preferowaną. Przy wysokim udziale wydatków majątkowych w wydatkach ogółem (wskaźnik 2), w analizowanych gminach można spodziewać się wysokich wartości wskaźnika zadłużenia. W tym przypadku trudno uśredniać jego wartość, ponieważ polityka kredytowa każdego samorządu (zwłaszcza obecnie, gdy istnieje możliwość uzyskania współfinansowania z UE) raczej zmierza do stałego zadłużania się⁹. Tego też dowodzą wartości tego miernika w omawianych gminach. Uśredniona jego wartość odzwierciedla jednak jego stan w ostatnim okresie (czyli w 2010 r.). Bytom Odrzański jest gminą najostrożniejszą – średni jej wskaźnik wynosi 11,9%, a w 2010 r. 33,4%. Natomiast najwyższy średni wskaźnik osiągnęły Witnica i Babimost – 27,7% (w 2010 r. odpowiednio 54% i 51,6%). W gminie Sława w 2010 r. wyniósł on 45,7%.

Ostatni z analizowanych wskaźników to „Obciążenie dochodów ogółem wydatkami na obsługę długu Informuje on, jaką część dochodów należy przeznaczyć na spłatę rocznego zadłużenia i potocznie jest nazywany „15% spłaty”. Średnie jego wartości w analizowanych gminach potwierdzają rozsądną politykę kredytowania. Najkorzystniejszy średni wskaźnik osiągnęła gmina Witnica, która w badanym okresie utrzymywała go na zbliżonym poziomie. Należy jednak zauważyć, że w gminie Bytom Odrzański, która średni wskaźnik ma na najwyższym poziomie, jego wartość od 2006 r. sukcesywnie spada (z 16,9% w 2006 r. do 1,2% w 2010 r.). W gminie

⁹ Zob. M. Jastrzębska, *Zarządzanie długiem jednostki samorządu terytorialnego*, Oficyna Wolters Kluwer business, Warszawa 2008.

Sława natomiast odnotowuje on tendencję wzrostową (z 3% w 2006 r. do 5,1% w 2010 r.).

Na podstawie przeprowadzonej analizy można dostrzec pewną zależność: korzystniejszym wskaźnikom oceny sytuacji finansowej gminy towarzyszy (wprost proporcjonalnie) wysokie poparcie dla lokalnego lidera. Jeżeli dokonamy całościowego porównania gmin (wskaźnik zagregowany: za najlepszą wartość wskaźnika gmina otrzymuje wartość 3 pkt, za najniższą 0 pkt), to sytuacja przedstawia się następująco:

- gmina Bytom Odrzański otrzymuje łącznie 13 pkt,
- gmina Sława – 10 pkt,
- gmina Witnica – 8 pkt,
- gmina Babimost – 6 pkt.

4. Analiza porównawcza gmin wybranych według kryterium wysokiego wskaźnika samodzielności finansowej gminy

Kryterium samodzielności finansowej gmin zostało wybrane celowo. Samodzielność traktowana jest na ogół jako istotna, podstawowa cecha samorządu¹⁰. Z literatury wynika¹¹, że gminy o wysokim wskaźniku samodzielności finansowej są atrakcyjniejsze, bo posiadają tzw. władztwo finansowe¹², dzięki któremu są zdolne do samodecydowania zarówno o źródłach pozyskiwania dochodów, jak i kierunkach ich wydatkowania. Można się zgodzić ze stwierdzeniem K. Piotrowskiej-Marczak¹³, że samodzielność finansowa „niezależnie od postaci, w jakiej występuje, musi się charakteryzować swobodą podejmowania decyzji finansowych odniesionych zarówno do pozyskiwania dochodów, jak i ich przeznaczenia na różne rodzaje wydatków”. Zatem czy wysokiemu wskaźnikowi władztwa finansowego towarzyszy korzystniejsza sytuacja finansowa gminy, a zarządzanie finansami gminy jest skuteczniejsze?

Do analizy porównawczej zostały wybrane te samorządy (gminy miejsko-wiejskie województwa lubuskiego), które osiągnęły najwyższy wskaźnik udziału dochodów własnych w dochodach ogółem (średnia za lata 2008-2010). Należą do nich:

1. Słubice – wskaźnik 60,9%.
2. Świebodzin – wskaźnik 57,4%.
3. Sulechów – wskaźnik 56,9%.
4. Sława – wskaźnik 42,0%.

¹⁰ M. Kosek-Wojnar, K. Surówka, *Podstawy finansów samorządu terytorialnego*, PWN, Warszawa 2007, s. 78.

¹¹ Zob. M. Jastrzębska, *Samodzielność ekonomiczna i finansowa jednostek samorządu terytorialnego*, „Ekonomia” 2004, nr 13; S. Kańduła, *Samodzielność finansowa samorządu gminnego w Polsce po 1993 roku*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2003.

¹² M. Kosek-Wojnar, *Problemy samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego*, Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Bochni nr 2, Bochnia 2004, www.wse.bochnia.pl/zn/2-2.pdf, 25.03.2012.

¹³ K. Piotrowska-Marczak, *Finanse lokalne w Polsce*, PWN, Warszawa 1997, s. 19.

Tabela 5. Wybrane gminy i podstawowe informacje o nich

Wyróżniki	Ślubice	Świebodzin	Sulechów	Sława
Liczba mieszkańców	19 313	29 711	26 470	12 577
Gęstość zaludnienia	104,2 os./km ²	130,7 os./km ²	112,2 os./km ²	37,2 os./km ²
Powierzchnia	185,42 km ²	227,36 km ²	235,95 km ²	326,78 km ²
Inne	gmina nadgraniczna, Specjalna Strefa Ekonomiczna, transeuropejska magistrała komunikacyjna (A2), gmina nadodrzańska	położenie na tranzytowym szlaku komunikacyjnym S3 północ-południe (A3), wschód-zachód (A2), gmina na Pojezierzu Łagowskim, liczne zabytki	liczne zabytki, miasto piastowskie, położenie przy drodze A3, tradycje uczelniane, uczelnia wyższa	gmina turystyczna, Pojezierze Sławskie, park krajobrazowy, „zagłębienie mięsne”

Źródło: opracowanie własne, na podstawie danych statystycznych.

Gmina Sława, ze średnim wskaźnikiem 42%, zajmuje w analizowanej kategorii gmin dopiero 21. miejsce. Stąd też ocena jej sytuacji finansowej, na tle gmin o najwyższym wskaźniku samodzielności finansowej, może być interesującym miernikiem skuteczności zarządzania finansami jednostki samorządu terytorialnego.

Należy zwrócić uwagę na podobieństwa poszczególnych gmin: charakteryzuje je – oprócz Sławy – położenie przy głównych szlakach komunikacyjnych (autostrady A2 i A3) oraz zbliżony poziom gęstości zaludnienia. Sława natomiast jest gminą o niskiej gęstości zaludnienia, ma zdecydowanie większą powierzchnię i jest zlokalizowana z dala od ważnych tras komunikacyjnymi.

Uśrednione wskaźniki przyjęte do analizy przedstawia tab. 6.

Tabela 6. Średnie wartości wskaźników oceny sytuacji finansowej wybranych gmin (za lata 2006-2010)

Nazwa gminy	Wskaźniki					
	nr 1	nr 2	nr 3	nr 4	nr 5	nr 6
	%	%	%	zł	%	%
Ślubice	-2,2	17,2	43,2	-65,20	50,7	7,3
Świebodzin	2,8	14,8	62,8	71,76	4,1	0,2
Sulechów	3,3	22,8	84,6	83,81	27,4	7,5
Sława	6,1	27,2	64,4	180,24	27,6	5,8

Źródło: opracowanie własne.

Z analizy uśrednionych wskaźników można wysnuć następujące wnioski: wskaźnik udziału nadwyżki operacyjnej w dochodach ogółem jest najkorzystniejszy w gminie Sława. Należy dodać, że udział nadwyżki operacyjnej w każdej z analizowa-

nych gmin drastycznie spada – w 2009 r. w trzech gminach (poza Sławą) był ujemny. Najniższą jego wartość zanotowały Słubice w 2009 r. (7,8%), natomiast największy spadek – Świebodzin (z 14,7% w 2007 r. do -3,2% w 2010 r.).

Wskaźnik udziału wydatków majątkowych w wydatkach ogółem jest również najkorzystniejszy w gminie Sława. Niemniej jednak poszczególne gminy starają się przeznaczać na inwestycje znaczne środki. W 2010 r. w gminie Sulechów inwestycje stanowiły ponad 30% ogółu wydatków. Z analizy wyraźnie wynika, że udział wydatków jest determinowany możliwością pozyskiwania zewnętrznych źródeł finansowania (programy LRPO, PROW czy program „Schetynówki”).

Wskaźnik udziału nadwyżki operacyjnej (plus dochody majątkowe) w wydatkach majątkowych w poszczególnych samorządach jest na stosunkowo wysokim poziomie. Jeśli jego wartość – przy niewielkiej nadwyżce operacyjnej – jest wysoka, może to oznaczać, że samorządy pozyskują znaczne środki ze sprzedaży mienia. Najkorzystniejszy wskaźnik wykazuje gmina Sulechów – w 2008 r. 178,6%. Trzeba jednak zauważyć, że w ostatnich latach analizowany wskaźnik w trzech samorządach wyraźnie spadał (w Słubicach z 84% w 2006 r. do 42,6% w 2010 r., w Świebodzinie z 110,6% w 2006 r. do 14,3% w 2010 r.).

Wskaźnik nadwyżki operacyjnej na 1 mieszkańca kształtuje się różnie w poszczególnych samorządach. Średni jest najkorzystniejszy w gminie Sława, jednak jego wartość w 2010 r. najwyższa jest w gminie Sulechów (101,71 zł/mieszk.). W gminie Słubice wskaźnik ten w latach 2007-2010 miał wartość ujemną, natomiast w gminie Świebodzin nastąpił wyraźny jego spadek (z 362,19 zł/mieszk. w 2007 r. do -75,69 zł/mieszk. w 2010 r.).

Wskaźnik udziału zobowiązań ogółem w dochodach ogółem określa skłonność do zadłużania się. Gmina Świebodzin prowadzi najostrożniejszą politykę i w latach 2006-2009 wykazała wartość 0,3%. Zadłużeniową strategię realizuje gmina Słubice – w 2010 r. 67,9% (przy wskaźniku w latach 2007-2009 utrzymującym się powyżej 40%). Gminy Sława i Sulechów wykazują wyśrodkowane tendencje kształtowania się tego wskaźnika.

Wskaźnik obciążenia dochodów ogółem wydatkami na obsługę długu wyraźnie dowodzi ostrożnej polityki spłaty zadłużenia. Wszystkie gminy starają się utrzymywać ten wskaźnik poniżej 10% (ustawa dopuszcza 15%). Należy jednak zauważyć, że w gminie Sulechów w 2007 r. przekroczył on wartość 15% (osiągnął 15,5%), a w gminie Sława w tym samym roku znalazł się na najwyższym poziomie – 13,7%.

Reasumując, można dojść do wniosku, że wysoki wskaźnik określający władztwo finansowe w żaden sposób nie przekłada się na korzystniejszą sytuację finansową gminy. Wręcz przeciwnie, charakteryzująca się najwyższym wskaźnikiem samodzielności finansowej gmina Słubice w analizie porównawczej wypada najgorzej. Jeżeli dokonamy całościowego porównania gmin (wskaźnik zagregowany: za najlepszą wartość wskaźnika gmina otrzymuje 3 pkt, za najniższą 0 pkt), to sytuacja przedstawia się następująco:

- gmina Słubice otrzymuje łącznie 1 pkt,
- gmina Świebodzin – 9 pkt,
- gmina Sulechów – 12 pkt,
- gmina Sława – 14 pkt.

5. Zakończenie

Problem oceny skuteczności zarządzania jednostką samorządu terytorialnego jest bardzo skomplikowany. Z przeprowadzonych badań porównawczych wyraźnie wynika, że zmierzanie do osiągnięcia najkorzystniejszego wskaźnika samodzielności finansowej nie gwarantuje lepszej sytuacji finansowej gminy (co z pewnością przekłada się na warunki życia społeczności lokalnej). Z drugiej strony gminy, które wykazują stałość w sprawowaniu władzy lokalnej, osiągają na ogół lepsze wskaźniki sytuacji finansowej. Czy zatem modelową gminą może być ta, która realizuje politykę niezależności finansowej, czy raczej ta, w której władarz lokalny stara się utrzymywać wysoki wskaźnik poparcia społecznego? Wbrew powszechnym opiniom, ciągłość piastowania najwyższego urzędu w samorządach lokalnych sprzyja osiąganiu lepszych wskaźników finansowych. Próby ograniczenia kadencyjności na stanowiskach wójtów, burmistrzów i prezydentów mogą pogorszyć ogólną sytuację finansową gmin.

Literatura

- Bielski M., *Efektywność organizacji – pojęcie wielowymiarowe*, „Prakseologia” 1997-1998, nr 1-2.
- Griffin R.W., *Podstawy zarządzania organizacjami*, PWN, Warszawa 2005.
- Hermaszewski J., *Strategia zrównoważonego rozwoju gminy Sława – materiały konferencyjne*, Konferencja „Ekonomia zrównoważonego rozwoju”, Wyższa Szkoła Ekonomiczna w Białymstoku, PWSZ w Głogowie, Głogów 2011.
- Jastrzębska M., *Samodzielność ekonomiczna i finansowa jednostek samorządu terytorialnego*, „Ekonomia” 2004, nr 13.
- Jastrzębska M., *Zarządzanie długiem jednostki samorządu terytorialnego*, Oficyna Wolters Kluwer business, Warszawa 2008.
- Kańduła S., *Samodzielność finansowa samorządu gminnego w Polsce po 1993 roku*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2003.
- Kosek-Wojnar M., *Problemy samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego*, Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Bochni nr 2, Bochnia 2004.
- Kosek-Wojnar M., Surówka K., *Podstawy finansów samorządu terytorialnego*, PWN, Warszawa 2007.
- Piotrowska-Mraczak K., *Finanse lokalne w Polsce*, PWN, Warszawa 1997.
- Robbins S.P., DeCenzo D.A., *Podstawy zarządzania*, PWE, Warszawa 2002.
- Ustawa z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta, DzU 2002, nr 113, poz. 984.
- www.hermaszewski.glogow.pl.
- www.mf.gov.pl/dokument.php?const=5&dzial=1902&id=272971.
- www.mfiles.pl/pl/index.php/Skuteczno%C5%9B%C4%87.
- www.wse.bochnia.pl/zn/2-2.pdf.

**PROBLEMS IN THE ASSESSMENT OF MANAGEMENT
EFFECTIVENESS OF LOCAL GOVERNMENT UNITS
– COMPARATIVE ANALYSIS OF SELECTED COMMUNITIES**

Summary: The problem in assessing the effectiveness of management of local government units is the result of lack of clear criteria and indications. It can be assumed that the effectiveness of financial management of local governments is connected with their greater financial autonomy. Nevertheless, the effectiveness of financial management is also social satisfaction, which can occur in a high-rate-support for direct elections. As shown in comparative studies, the latter circumstances are connected with achieving better indicators to assess the financial situation of communities. The governments where there is authority stability show generally better indicators, which may mean that they are effective in operation.

Keywords: public management, financial indicators, effectiveness of management.