

Hermaszewski Jarosław

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Głogowie

Urząd Miejski w Sławie

PROBLEMY W OCENIE SKUTECZNOŚCI ZARZĄDZANIA FINANSAMI JEDNOSTKI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Streszczenie

Problem w ocenie skuteczności zarządzania finansami jednostki samorządu terytorialnego jest wynikiem braku jasnych kryteriów i wskaźników. Można przyjąć, że skuteczność zarządzania finansami gmin jest tym większą im wyższą osiąga gmina samodzielność finansową. Nie mniej jednak skuteczność zarządzania finansami gminy to również zadowolenie społeczne, które objawiać się może wysokim wskaźnikiem poparcia w wyborach bezpośrednich.

Jak zostało to wykazane w badaniach porównawczych, ta druga okoliczność bardziej sprzyja osiągnięciu lepszych wskaźników oceny finansowej gmin. Te samorządy, w których występuje stabilność w sprawowaniu władzy lokalnej, mają na ogół lepsze wskaźniki, co może oznaczać, że są skuteczniejsze w działaniu.

słowa kluczowe: finanse samorządowe, wskaźniki finansowe, skuteczność zarządzania

Wstęp

Problem oceny skuteczności działania jest związany z samym 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. Samo pojęcie skuteczność należy odnosić do indywidualnego postrzegania działania. To, co dla jednego jest skuteczne, dla kogoś innego skutecznym nie jest. Należy jednak zgodnie stwierdzić, że pojęcie skuteczności jest ściśle powiązane z celem. Zgodnie z podejściem celowym⁴ w odniesieniu do sprawności działania,

¹ <http://mfiles.pl/pl/index.php/Skuteczno%C5%9B%C4%87> [dostęp: 25.03.2012 r.]

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

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

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

administrację publiczną można oceniać w kategorii stopnia osiągnięcia celów oraz odpowiedniej alokacji zasobów. Skuteczne działanie to takie, które realizuje dany cel. Wchodząc głębiej w analizę istoty pojęcia skuteczności pojawia się szereg wątpliwości czy w ogóle jest sens określania wskaźnika skuteczności działania. Jeżeli określone cele są łatwe do osiągnięcia i w sposób bezproblemowy można je osiągnąć, to czy wtedy też jest się skutecznym?. Zupełnie inaczej wygląda ocena jeżeli wyznacza się cele ambitne, z dużym prawdopodobieństwem ich nieosiągnięcia. Czy wtedy można mówić o nie skuteczności działania? Wydaje się to wielce wątpliwe. Zatem pojęcie skuteczności działania jest indywidualistyczną kategorią odnoszącą się konkretnych przypadków. *Czy można ocenić skuteczność zarządzania finansami samorządu terytorialnego?* To pytanie staje się kluczową kwestią, którą autor niniejszego referatu chciałby się zająć.

1. Przedmiot i cel badań

Postawiony cel badawczy dotyczy porównania gminy Sława z wybranymi gminami miejsko-wiejskimi województwa lubuskiego pod kątem osiągnięcia korzystnych wskaźników oceny sytuacji finansowej⁵. Okres badawczy wzięty do oceny porównawczej to lata 2006 – 2010. Dobór samorządów do porównań został dokonany w oparciu o dwa zasadnicze kryteria:

1. stałość sprawowania władzy lokalnej;
2. wysokiego wskaźnika samodzielności finansowej gminy mierzony udziałem dochodów własnych w dochodach ogółem, wyliczony jako średnia z trzech ostatnich lat tj. 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 władarzy. Stałość sprawowania władzy lokalnej oznacza duże zaufanie do lokalnego lidera. W gminie Sława burmistrz jest od początku reaktywowania samorządu gminnego. Od 1990 roku jest burmistrzem gminy (w latach 1990-1998 jako zastępca, w kadencjach: 1998-2002, 2002-2006, 2006-2010 już jako burmistrz), a od 2002 roku jest wybierany w wyborach bezpośrednich w pierwszej turze. Obserwując sposób

⁵ podstawowe wskaźniki oceny sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego zostały zdefiniowane na stronach <http://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 (Dz.U.2002.113.984)

sprawowania władzy w gminie Sława nie można oprzeć się wrażeniu, że stabilność na stanowisku burmistrza jest mocno skorelowana ze strategią rozwoju lokalnego. Realizacja polityki zrównoważonego rozwoju przyniosła efekty w postaci znacznie podwyższonych walorów turystycznych gminy⁷. Rozkwit działalności turystycznej w gminie Sława stał się priorytetowym zadaniem we wspomnianej strategii. Należy dodać, że gmina Sława to również „zagłębie mięsne” zachodniej Polski. Na terenie gminy i w okolicy jest zlokalizowanych 7 dużych zakładów mięsnych ze znanymi markami np. „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: czy jest to stałość sprawowania władzy lokalnej, czy może jest to 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 tabela 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, PWSZ 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 włodarza „nie czyni szkody nikomu”. Celem jest wskazanie wzorcowych zachowań liderów lokalnych, których konsekwencja w działaniu i spojrzenie perspektywiczne przekłada się na ogólne zadowolenie społeczności lokalnej, wyrażone w wysokim poparciu społecznym.

Ze względu na ograniczone ramy artykułu, dane źródłowe do poniższych prezentacji są zamieszczone na stronie www.hermaszewski.glogow.pl⁸.

2. Analiza porównawcza gmin wybranych wg 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	5.525	6.541	12.577
gęstość zaludnienia	46,8 os./km ²	105,4 os./km ²	72,5 os./km ²	37,2 os./km ²
pow. gminy	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: na podstawie danych statystycznych - opracowanie własne

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

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%

⁸ <http://hermaszewski.glogow.pl/>

Bytom Odrzański	89,90%	94,90%	84,57%
Sława	67,48%	60,18%	62,60%
Babimost	56,51%	50,23%	54,53%

Źródło: na podstawie danych PKW (www.pkw.gov.pl) - opracowanie własne

Jak można zauważyć poparcie dla poszczególnych burmistrzów jest raczej stałe. Największe poparcie swojej społeczności lokalnej wykazuje burmistrz Bytomia Odrzańskiego. Bytom Odrzański jest specyficzną gminą, w której burmistrz nieprzerwalnie jest od 4 kadencji. Ciekawym jest fakt, że burmistrz Bytomia Odrzańskiego, po wygranych wyborach w I turze w 2002 roku, w kolejnych latach nie miał kontrkandydatów i jego poparcie utrzymuje się na bardzo wysokim poziomie.

Analizując wskaźniki oceny sytuacji finansowej gminy można wyraźnie dostrzec, że gmina Bytom Odrzański uzyskuje najlepsze noty. Jeżeli chodzi o wskaźnik 1. „*Udział nadwyżki operacyjnej w dochodach ogółem*” gmina Bytom Odrzański tą nadwyżkę stale utrzymuje powyżej 10 %, a średni wskaźnika za 6 lat wyniósł 12,7%.

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

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: na podstawie wskaźników MF (www.mf.gov.pl) - opracowanie własne

Gmina Sława przy średnim wskaźniku 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 roku).

Kolejny wskaźnik „*Udział wydatków majątkowych w wydatkach ogółem*” wykazuje zróżnicowane tendencje. Wskaźnik ten jest uzależniony od procesów inwestycyjnych. Pomimo wysokich średnich tych wskaźników we wszystkich analizowanych gminach to jednak można zauważyć pewne tendencje. Gminy Witnica i Babimost swoje najwyższe wartości tego wskaźnika osiągnęły w 2010 roku (odpowiednio 50,3% i 48,3 %). Natomiast gmina Sława kulminacyjną wartość tego wskaźnika osiągnęła w 2007 roku (39,1 %), a Bytom Odrzański w 2006 roku (36,6 %). Jeżeli chodzi o analizę tego

wskaźnika, to najlepszy rezultat osiągnęła gmina Babimost, która w analizowanym okresie ma najwyższy wskaźnik zainwestowania.

Wskaźnik 3. to „*Udział nadwyżki operacyjnej (plus dochody majątkowe) w wydatkach majątkowych*”. Informuje on, jakie gmina posiada możliwości pokrycia swoich wydatków majątkowych. Wysoka wartość tego wskaźnika daje poczucie bezpieczeństwa dla samorządów w kontekście finansowania wydatków majątkowych. Najlepszą sytuację wykazuje gmina Bytom Odrzański, w którym średnia wartość tego wskaźnika, w badanym okresie, wyniosła 109,5%. Należy jednak dodać, że ten wskaźnik w gminie Bytom Odrzański kształtował się w przedziale od 50,3% (2010 r.) do 208,8% (2007 r.). Tendencja spadkowa jest wyraźna w każdej gminie. Od 2007 roku wszystkie gminy notują systematyczny spadek tego wskaźnika, jednak największy spadek zanotowała gmina Sława (z wartości 87,9% w 2007 r. do 35,9% w 2010 r.).

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

Kolejny wskaźnik wskazuje na wielkość zadłużenia mierzonego do dochodów ogółem. Jest to ustawowy (obowiązujący do 2013 roku włącznie) wskaźnik potocznie nazywany „60%” zadłużenia”. Analiza tego wskaźnika może dostarczyć informacji na temat 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 ocenie tego wskaźnika wzięto najniższą wartość, jako preferowaną. Przy wysokich wskaźnikach (wskaźnik nr 2) udziału wydatków majątkowych w wydatkach ogółem w analizowanych gminach, można spodziewać się wysokich wartości wskaźnika zadłużenia. W tym przypadku trudno uśredniać jego wartość ponieważ polityka kredytowa każdego samorządu (zwłaszcza w aktualnym okresie z możliwością uzyskania współfinansowania Unijnego) raczej zmierza

do ciągłego zadłużania się⁹. Tak też wskazują wartości tego miernika w analizowanych gminach. Uśredniona wartość tego wskaźnika odzwierciedla jednak jego stan w ostatnim okresie (tj. w 2010 roku). Gmina Bytom Odrzański jest najostrożniejszą gminą w realizacji polityki zadłużenia. Jej średni wskaźnik wynosi 11,9%, a w 2010 r. – 33,4%. Natomiast najwyższy średni wskaźnik osiągnęły Witnica i Babimost - 27,7% (przy wskaźniku w 2010 r. na poziomie - odpowiednio 54 % i 51,6%). W gminie Sława ten wskaźnik w 2010 roku wyniósł 45,7%.

Ostatni z analizowanych wskaźników to „*Obciążenie dochodów ogółem wydatkami na obsługę długu*”. Wskaźnik ten informuje jaką część dochodów należy przeznaczyć na spłatę rocznego zadłużenia. Jest to wskaźnik potocznie nazywany „15% spłaty”. Średnie wartości tego wskaźnika osiągnęły przez analizowane gminy potwierdzają rozsądną politykę kredytowania. Najkorzystniejszy średni wskaźnik osiągnęła gmina Witnica, która w badanym okresie utrzymywała ten wskaźnik na zbliżonym poziomie. Jednak należy zauważyć, że gmina Bytom Odrzański pomimo, że średni wskaźnik ma na najwyższym poziomie to jego wartość od 2006 roku sukcesywnie spada (z 16,9% w 2006 r. do 1,2% w 2010 r.). W gminie Sława ten wskaźnik odnotowuje trend wzrostowy (z 3% w 2006 r. do 5,1% w 2010 r.).

Reasumując, na podstawie przeprowadzonej analizy pojawia się pewna zależność: korzystniejszym wskaźnikom oceny sytuacji finansowej gminy towarzyszy (wprost proporcjonalnie) wysokie poparcie dla lidera lokalnego. Jeżeli dokonamy całościowego porównania gmin (wskaźnik zagregowany – za najlepszą wartość wskaźnika gmina otrzymuje wartość 3 pkt. a za najniższą wartość 0 pkt.) to sytuację przedstawia się następująco:

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

3. Analiza porównawcza gmin wybranych wg kryterium wysokiego wskaźnika samodzielności finansowej gminy

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

Przyjęcie kryterium samodzielności finansowej gmin jest celowo wybranym wyznacznikiem. Samodzielność traktowana jest na ogół jako istotna, podstawowa cecha samorządu¹⁰. Jak wskazuje literatura¹¹ gminy o wysokim wskaźniku samodzielności finansowej są atrakcyjniejsze, bo posiadają tzw. *władztwo finansowe*¹². Dzięki temu są zdolne do samo decydowania o źródłach pozyskiwania dochodów jak i o kierunkach ich wydatkowania. Można zgodzić się 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 i zarządzanie finansami gminy jest skuteczniejsze?*

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

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

Tabela 5. Wybrane gminy i podstawowe informacje o gminie

Wyróżniki	Słubice	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
pow. gminy	185,42 km ²	227,36 km ²	235,95 km ²	326,78 km ²
inne	gmina nadgraniczna, Specjalna Strefa Ekonomiczna, transeuropejska magistrala komunikacyjna (A2), gmina nadodrzańska	położenie na tranzytowym szlaku komunikacyjny S3 pół.-poł.(A3), wsch.-zach.(A2), gmina na Pojezierzu Łagowskim, wiele zabytków	gmina z licznymi zabytkami, miasto piastowskie, położenie przy drodze A3, tradycje uczelniane, uczelnia wyższa	gmina turystyczna, Pojezierze Sławskie, park krajobrazowy, "zagłębienie mięsne"

Źródło: na podstawie danych statystycznych - opracowanie własne

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

¹¹ zob. M.Jastrzębska, Samodzielność ekonomiczna i finansowa jednostek samorządu terytorialnego, „Ekonomia” nr 13 z 2004 r., S. Kańduła, Samodzielność finansowa samorządu gminnego w Polsce po 1993 roku, wyd. AE Poznań 2003

¹² M.Kosek-Wojnar, Problemy samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego, „Zeszyty Naukowe” Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Bochni, nr 2 z 2004 r., s. 14; <http://www.wse.bochnia.pl/zn/2-2.pdf> [dostęp: 25.03.2012 r.]

¹³ K. Piotrowska – Mrczak, Finanse lokalne w Polsce, wyd. PWN, Warszawa 1997, s. 19

Gmina Sława, ze średnim wskaźnikiem 42%, zajmuje wśród przyjętej kategorii gmin dopiero 21 miejsce. Stąd też, ocena sytuacji finansowej gminy Sława, na tle gmin z najwyższym wskaźnikiem samodzielności finansowej, może być interesującym miernikiem skuteczności zarządzania finansami jst.

Należy zwrócić uwagę na podobieństwa poszczególnych gmin. Oprócz Sławy gminy te charakteryzuje położenie przy kluczowych szlakach komunikacyjnych (autostrady A2 i A3) oraz zbliżony poziom gęstości zaludnienia gminy. Gmina Sława pod tym względem odbiega zasadniczo od pozostałych gmin. Jest gminą o niskim poziomie gęstości zaludnienia, zdecydowanie większej powierzchni oraz zlokalizowana poza kluczowymi szlakami komunikacyjnymi.

Uśrednione wskaźniki przyjęte do analizy przedstawia tabela 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	%	%
Słubice	-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

Analizując poszczególne, uśrednione wskaźnik służące ocenie sytuacji finansowej gmin nasuwają się następujące wnioski:

Wskaźnik *udziału nadwyżki operacyjnej w dochodach ogółem* jest najkorzystniejszy w gminie Sława. Należy dodać, że udział nadwyżki operacyjnej w każdej z analizowanych gmin drastycznie spada. W 2009 roku w trzech gminach (poza Sławą) był ujemny. Najniższą jego wartość zanotowały Słubice w 2009 roku (7,8%), natomiast największy spadek tego wskaźnika był w Świebodzinie (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. Nie mniej jednak poszczególne gminy starają się przeznaczać na inwestycje znaczne środki. W 2010 r. w gminie Sulechów inwestycje stanowiły ponad 30% ogółu wydatków. Wyraźnie z analizy wynika, że udział

wydatków majątkowych 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. Przy niewielkiej nadwyżce operacyjnej, jeżeli jego wartość jest wysoka oznaczać to może, że samorzady pozyskują znaczne środki ze sprzedaży mienia. Najkorzystniejszy wskaźnik wykazuje gmina Sulechów, w której ten wskaźnik w 2008 r. osiągnął wartość 178,6%. Należy jednak zauważyć, że podany wskaźnik, w ostatnich latach, we trzech samorządach wyraźnie spadał (w Słubicach z 84% w 2006 r. do 42,6% w 2010 r., a 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 wskaźnik jest najkorzystniejszy w gminie Sława jednak w gminie Sulechów jego wartość w 2010 r. jest najwyższa (101,71 zł/mieszk.). W gminie Słubice ten wskaźnik 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 skórnosc do zadłużania się. Gmina Świebodzin wykazuje najostrożniejszą politykę zadłużania się. Jej wskaźnik w latach 2006-2009 był w okolicach 0,3%. Przeciwną politykę zadłużeniową wykazuje gmina Słubice, w której wskaźnik ten w 2010 r. wykazał wartość 67,9% (przy wskaźniku w latach 2007-2009 utrzymującym się pow. 40%). Gminy Sława i Sulechów wykazują wyśrodkowane tendencje kształtowania się tego wskaźnika.

Wskaźnik *obciążenia dochodów ogółem wydatkami na obsługę długu* wyraźnie wskazuje ostrożną politykę spłaty zadłużenia. Wszystkie gminy starają się wskaźnik ten utrzymywać poniżej 10% (ustawa dopuszcza 15%). Nie mniej jednak należy zauważyć, że w gminie Sulechów ten wskaźnik w 2007 r. przekroczył wartość 15% (osiągnął 15,5%), również w gminie Sława w 2007 r. ten wskaźnik była na najwyższym poziomie – 13,7%.

Reasumując kryterium samodzielności finansowej, można dojść do wniosku, że wysoki wskaźnik określający władztwo finansowe w żaden sposób nie przekłada się na korzystniejszą sytuację finansową gminy. Wręcz przeciwnie – gmina Słubice charakteryzująca się najwyższym wskaźnikiem samodzielności finansowej w analizie porównawczej wychodzi najgorzej. Jeżeli dokonamy całościowego porównania gmin

(wskaźnik zagregowany – za najlepszą wartość wskaźnika gmina otrzymuje wartość 3 pkt. a za najniższą wartość 0 pkt.) to sytuację przedstawia się następująco:

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

3. Podsumowanie

Problem oceny skuteczności zarządzania jednostką samorządu terytorialnego jest problemem bardzo skomplikowanym. Z przeprowadzonych badań porównawczych wyraźnie wynika, że zmierzanie do osiągnięcia najkorzystniejszego wskaźnika samodzielności finansowej ani nie gwarantuje lepszej sytuacji finansowej gminy (co z pewnością przekłada się na warunki życia społeczności lokalnej). Z drugiej strony, te gminy, które wykazują stałość w sprawowaniu władzy lokalnej osiągają na ogół lepsze wskaźniki sytuacji finansowej w gminie. Czy zatem modelową gminą może być ta, która realizuje politykę niezależności finansowej czy ta, w której władz lokalny stara się utrzymywać wysoki wskaźnik poparcia społecznego? Wbrew powszechnym opiniom, stałość w sprawowaniu naczelnego 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

1. Bielski M., *Efektywność organizacji – pojęcie wielowymiarowe*, „Prakseologia” 1997-1998, nr 1-2
2. Griffin R.W., *Podstawy zarządzania organizacjami*, wyd. PWN, Warszawa 2005
3. Hermaszewski J., *Strategia zrównoważonego rozwoju gminy Sława – materiały konferencyjne*, konferencja „Ekonomia zrównoważonego rozwoju”, Wyższa Szkoła Ekonomiczna w Białymstoku, PWSZ w Głogowie, Głogów 2011
4. Jastrzębska M., *Zarządzanie długiem jednostki samorządu terytorialnego*, Oficyna Wolters Kluwer business, Warszawa 2008
5. Jastrzębska M., *Samodzielność ekonomiczna i finansowa jednostek samorządu terytorialnego*, „Ekonomia” nr 13/2004
6. Kańduła S., *Samodzielność finansowa samorządu gminnego w Polsce po 1993 roku*, wyd. AE Poznań 2003
7. Kosek-Wojnar M., Surówka K., *Podstawy finansów samorządu terytorialnego*, wyd. PWN, Warszawa 2007

8. Kosek-Wojnar M., *Problemy samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego*, „Zeszyty Naukowe” Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Bochni, nr 2/2004
9. Piotrowska-Mraczak K., *Finanse lokalne w Polsce*, wyd. PWN, Warszawa 1997
10. Robbins S.P., DeCenzo D.A., *Podstawy zarządzania*, wyd. PWE, Warszawa 2002

Strony internetowe

1. <http://www.wse.bochnia.pl/zn/2-2.pdf>
2. <http://www.mf.gov.pl/dokument.php?const=5&dzial=1902&id=272971>
3. <http://mfiles.pl/pl/index.php/Skuteczno%C5%9B%C4%87>
4. <http://hermaszewski.glogow.pl>

PROBLEMS IN FINANCIAL MANAGEMENT EFFECTIVENESS OF LOCAL GOVERNMENT UNITS

Summary

The problem in assessing the effectiveness of financial management of local government units is the result of the 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: local government finance, financial ratios, management effectiveness

Jarosław Hermaszewski – dr nauk ekonomicznych, Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Głogowie, Skarbnik Gminy Sława, tel. 517157106, jarek@hermaszewski.glogow.pl