

dr Agnieszka KRZEMIŃSKA

Wydział Finansów i Bankowości, Wyższa Szkoła Bankowa w Poznaniu

e-mail: agnieszka.krzeminska@wsb.poznan.pl

DOI: 10.15290/oes.2018.02.92.06

ZNACZENIE NADWYŻKI OPERACYJNEJ W BUDŻECIE GMIN I MIAST NA PRAWACH POWIATU NA PRZYKŁADZIE WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO I LUBELSKIEGO

Streszczenie

Znaczenie nadwyżki operacyjnej w budżecie jednostek samorządu terytorialnego wzrosło w związku z obowiązywaniem od 2011 roku wymogu równoważenia budżetu bieżącego, a od 2014 roku indywidualnego wskaźnika zadłużenia, wyliczanego na podstawie nadwyżki operacyjnej. Rozwiązania te skutkowały przeformulowaniem gospodarki finansowej tych jednostek.

Celem artykułu jest zbadanie na przykładzie województwa wielkopolskiego i lubelskiego, w jakich jednostkach samorządu terytorialnego występuje nadwyżka operacyjna i na co jest przeznaczana. Realizacji wyznaczonego celu posłużyła analiza takich wskaźników, jak średnie dochody i wydatki bieżące oraz wynik operacyjny i wydatki majątkowe. Zostało również przeanalizowane wykorzystanie nadwyżki operacyjnej przez badane jednostki do zaciągania i spłaty zobowiązań.

Słowa kluczowe: gminy, nadwyżka operacyjna

JEL: H72

THE IMPORTANCE OF OPERATING SURPLUS IN THE BUDGET OF MUNICIPALITIES AND CITIES WITH COUNTY RIGHTS ON THE EXAMPLE OF THE WIELKOPOLSKIE AND LUBELSKIE VOIVODESHIP

Summary

Tekst The importance of the operating surplus in the budget of local government units increased due to the requirement to balance the current budget from 2011, and from 2014 the individual debt index, calculated on the basis of the operating surplus. These solutions resulted in a reformulation of the financial management of these units.

The purpose of the article is to examine, on the example of the Wielkopolskie and Lubelskie voivodships, in which local government units the operating surplus is available and for which it is allocated. The implementation of the set objective was used to analyze such indicators as average current income and spending as well as operating result and property spending. The use of the operating surplus by the audited units to incur and repay liabilities was also examined.

Key words: municipalities, operating surplus

1. Wstęp

Znaczenie nadwyżki operacyjnej w budżecie jednostek samorządu terytorialnego wzrosło w związku z obowiązywaniem od 2011 roku wymogu równoważenia budżetu bieżącego, a od 2014 roku indywidualnego wskaźnika zadłużenia, wyliczanego na podstawie nadwyżki operacyjnej. Rozwiązania te skutkowały przeformułowaniem gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego na generowanie większej nadwyżki operacyjnej w celu prowadzenia przez te jednostki działalności inwestycyjnej. Nadwyżka operacyjna wypracowana przez te jednostki może zostać wykorzystana na cele inwestycyjne. Tworzone i konsekwentnie realizowane przez jednostki samorządowe programy inwestycyjne są instrumentem ich rozwoju [Piotrowska-Marczak, 2011, s. 192–193]. Służą one powiększaniu majątku samorządowego oraz wzrostowi jakości świadczonych usług publicznych przez te jednostki [Lubińska, 2011, s. 114].

Celem artykułu jest zbadanie na przykładzie województwa wielkopolskiego i lubelskiego, w jakich jednostkach samorządu terytorialnego występuje nadwyżka operacyjna i na co jest przeznaczana. Realizacji wyznaczonego celu posłużyła analiza takich wskaźników, jak średnie dochody i wydatki bieżące oraz wynik operacyjny i wydatki majątkowe. Wielkość nadwyżki operacyjnej stanowi również istotną przesłankę do oceny sytuacji finansowej badanych jednostek z punktu widzenia możliwości zadłużania się. Dlatego zostało również zbadane wykorzystanie nadwyżki operacyjnej przez gminy i miasta na prawach powiatu¹ województwa wielkopolskiego i lubelskiego do zaciągania i spłaty zobowiązań. Badania przeprowadzono w latach 2008–2016, ponieważ od 2008 roku dochody i wydatki jednostek samorządu terytorialnego dzieli się na bieżące i majątkowe.

2. Istota i przeznaczenie nadwyżki operacyjnej

W Polsce od 2008 roku dochody i wydatki jednostek samorządu terytorialnego dzieli się na bieżące i majątkowe [Ustawa..., 2006]. Oznacza to, że jednostki te muszą brać pod uwagę, w jaki sposób planują dochody i wydatki, w tym bieżące i majątkowe na kolejne lata. W planie dochodów wyszczególnia się, w układzie działów klasyfikacji budżetowej, planowane kwoty dochodów bieżących i majątkowych według ich źródeł. Dochodami bieżącymi są dochody budżetowe niebędące dochodami majątkowymi, do których zalicza się [Ustawa..., 2009, art. 217]:

- dotacje i środki przeznaczone na inwestycje,
- dochody ze sprzedaży majątku,

¹ W badaniu uwzględniono również miasta na prawach powiatu, ponieważ zgodnie z ustawą o samorządzie powiatowym są one gminami [Ustawa..., 1998].

- dochody z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności.

W planie wydatków budżetu jednostek samorządu terytorialnego wyróżnia się, w układzie działów i rozdziałów klasyfikacji budżetowej, planowane kwoty wydatków bieżących i wydatków majątkowych. Wydatkami bieżącymi są wydatki budżetowe niebędące wydatkami majątkowymi, do których należą [Ustawa..., 2009, art. 217]:

- inwestycje i zakupy inwestycyjne, w tym programy finansowane z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej, oraz niepodlegające zwrotowi środki z pomocy udzielonej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) oraz środki pochodzące ze źródeł zagranicznych niepodlegające zwrotowi, w części związanej z realizacją zadań jednostek samorządu terytorialnego,
- zakup i objęcie akcji i udziałów,
- wniesienie wkładów do spółek prawa handlowego.

Podział dochodów i wydatków bieżących budżetu jednostek samorządu terytorialnego na bieżące i majątkowe pozwala obliczyć wynik operacyjny, który jest różnicą między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi². W przypadku osiągnięcia wartości dodatniej wynik operacyjny jest określany jako nadwyżka operacyjna. Natomiast w przypadku uzyskania wartości ujemnych występuje deficyt operacyjny [*Nadwyżka operacyjna...*, 2014, s. 3].

Nadwyżka operacyjna jest wskaźnikiem, który obrazuje sytuację finansową jednostek samorządowych, ich zdolność do spłaty zobowiązań oraz możliwości samodzielnego finansowania inwestycji. Jest kategorią, która określa, jaka część dochodów bieżących pozostaje do dyspozycji organów tych jednostek, po sfinansowaniu obligatoryjnych wydatków bieżących łącznie z kosztami obsługi długu. Środki te, poza pierwszym przeznaczeniem, jakim są wydatki inwestycyjne, mogą zostać wykorzystane do spłaty zaciągniętych w latach wcześniejszych zobowiązań [Lubińska, 2007, s. 80–81]. Występowanie nadwyżki operacyjnej świadczy, że jednostki samorządu terytorialnego są w stanie pokryć swoje wydatki bieżące dochodami bieżącymi oraz posiadają nadwyżkę wolnych środków, którą mogą przeznaczyć na cele inwestycyjne [Poniatowicz, 2014, s. 102]. Im wyższa jest wartość nadwyżki operacyjnej, tym większa jest możliwość realizacji przez te jednostki nowych przedsięwzięć inwestycyjnych.

Natomiast deficyt operacyjny oznacza, że wydatki bieżące jednostek samorządowych są realizowane na poziomie przekraczającym ich możliwości finansowe. Wykonywanie zadań bieżących odbywa się kosztem sprzedaży majątku

² Wynik operacyjny jest również definiowany w literaturze przedmiotu jako różnica między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi pomniejszonymi o wydatki związane z obsługą długu oraz rozchody przeznaczone w danym roku na spłatę zobowiązań dłużnych [Patrzałek, 2010, s. 244].

tych jednostek lub przez zaciąganie nowych zobowiązań [*Nadwyżka operacyjna...*, 2014, s. 3]. W dłuższej perspektywie sytuacja taka może doprowadzić do utraty płynności finansowej przez jednostki samorządu terytorialnego [Denek, Dylewski, 2013, s. 266].

Ustawa o finansach publicznych z 2009 r. wprowadziła wymóg równoważenia budżetu jednostek samorządu terytorialnego w części bieżącej (operacyjnej – art. 242), [Ustawa..., 2009]. Dotyczy on również wykonania budżetu tych jednostek. Rozwiązanie to miało zastosowanie po raz pierwszy do uchwał budżetowych na 2011 rok. Jednostki te mogą się zadłużać w celu finansowania wydatków o charakterze inwestycyjnym, a finansowanie instrumentami dłużnymi jest uzależnione od wielkości nadwyżki operacyjnej osiągniętej przez jednostki samorządowe. Możliwości zaciągania zobowiązań rosną wraz z wypracowaną przez nie nadwyżką operacyjną.

Konkludując, ustalenie wyniku operacyjnego pozwala oddzielić źródła finansowania wydatków bieżących i majątkowych oraz ustalić, czy wydatki bieżące są pokrywane dochodami bieżącymi. Przyczynia się to do zwiększenia przejrzystości budżetu jednostek samorządowych oraz racjonalizacji ich gospodarki finansowej. Pozwala on również ocenić możliwości tych jednostek do spłaty zadłużenia oraz sfinansowania wydatków inwestycyjnych.

3. Nadwyżka operacyjna w budżecie gmin i miast na prawach powiatu badanych województw

Punktem wyjścia do przeprowadzenia badań jest charakterystyka województwa wielkopolskiego i lubelskiego oraz gmin badanych województw. Pozwoli ona ustalić poziom zasobności badanych jednostek, która decyduje o możliwości finansowania przedsięwzięć inwestycyjnych, ale również określić stopień samodzielności finansowej oraz uzależnienie od środków z budżetu państwa. Z analizy danych zawartych w tabeli 1 wynika, że badane województwa charakteryzują się różnym potencjałem finansowym. Większą zasobność województwa wielkopolskiego w porównaniu z województwem lubelskim potwierdza wskaźnik dochodów własnych na mieszkańca. Słabość finansową województwa lubelskiego, w porównaniu z województwem wielkopolskim, potwierdza również udział dochodów własnych w dochodach ogółem. Potwierdzeniem lepszej pozycji społecznej i ekonomicznej województwa wielkopolskiego niż lubelskiego jest również udział subwencji wyrównawczej w dochodach ogółem. Świadczy to o większej zasobności i samodzielności finansowej województwa wielkopolskiego oraz jego mniejszej zależności od środków z budżetu państwa w celu zmniejszenia stopnia dysproporcji w dochodach tego województwa.

Gminy województwa wielkopolskiego charakteryzują się również lepszą sytuacją społeczną i ekonomiczną, niż województwa lubelskiego, co przedstawiono w tabeli 2. Najbardziej zasobnymi, samodzielnymi finansowo i naj-

TABELA 1

**Dochody własne na mieszkańca, udział dochodów własnych
i subwencji wyrównawczej w dochodach ogółem
w województwie wielkopolskim i lubelskim w 2016 roku**

Wyszczególnienie	Polska	Województwo wielkopolskie	Województwo lubelskie
Dochody własne na mieszkańca [zł]	187,5	216,7	116,8
Dochody własne [% dochodów ogółem]	53,4	69,4	30,6
Subwencja wyrównawcza [% dochodów ogółem]	7,2	0,0	14,8

Źródło: opracowanie własne na podstawie BDL, GUS.

TABELA 2

**Dochody własne na mieszkańca, udział dochodów własnych
i subwencji wyrównawczej w dochodach ogółem w gminach i MNPP
w województwie wielkopolskim i lubelskim w 2016 roku**

Wyszczególnienie		Polska	Województwo wielkopolskie	Województwo lubelskie
Dochody własne/ mieszkańca [zł]	Gminy ogółem	1747,6	1845,0	1246,9
	Gminy miejskie	2101,3	2052,9	1834,1
	Gminy wiejskie	1529,9	1781,8	1049,0
	Gminy miejsko-wiejskie	1779,2	1822,2	1257,6
	MNPP	3638,7	3570,6	2585,8
Dochody własne [% dochodów ogółem]	Gminy ogółem	44,3	46,4	34,0
	Gminy miejskie	55,2	55,2	50,1
	Gminy wiejskie	37,8	42,7	28,4
	Gminy miejsko-wiejskie	45,7	46,4	35,0
	MNPP	61,6	61,2	49,1
Subwencja wyrównawcza [% dochodów ogółem]	Gminy ogółem	6,2	4,8	10,6
	Gminy miejskie	1,5	1,4	1,9
	Gminy wiejskie	9,3	7,4	13,5
	Gminy miejsko-wiejskie	5,4	4,1	10,2
	MNPP	0,2	0,0	0,5

Źródło: opracowanie własne na podstawie BDL, GUS.

mniej zależnymi od środków z budżetu państwa w badanych województwach są gminy miejskie. Natomiast najsłabszymi finansowo są gminy wiejskie. Przy czym, w województwie wielkopolskim jednostki te, jak wynika z analizy, są bardziej zamożne i samodzielne finansowo. Natomiast miasta na prawach powiatu

TABELA 3

Średni wynik operacyjny w gminach i miastach na prawach powiatu województwa wielkopolskiego w latach 2008–2016 [mln zł]

Wyszczególnienie		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Gminy miejskie	Dochody bieżące	60,5	62,2	62,8	67,3	71,0	75,4	80,7	84,3	100,9
	Wydatki bieżące	49,8	55,0	59,5	63,2	67,3	70,1	74,0	76,3	91,8
	Wynik operacyjny	10,7	7,2	3,3	4,0	3,6	5,2	6,7	8,0	9,1
Gminy wiejskie	Dochody bieżące	18,1	18,7	19,9	20,9	22,1	23,1	24,3	25,6	31,9
	Wydatki bieżące	15,1	16,0	17,6	18,7	19,6	20,3	21,0	21,9	27,4
	Wynik operacyjny	3,0	2,7	2,3	2,3	2,5	2,8	3,3	3,8	4,4
Gminy miejsko-wiejskie	Dochody bieżące	32,0	32,6	34,4	36,4	38,7	40,9	43,1	45,2	56,3
	Wydatki bieżące	27,4	29,0	31,8	33,3	35,0	36,6	38,0	39,5	49,5
	Wynik operacyjny	4,5	3,5	2,6	3,1	3,7	4,3	5,1	5,7	6,8
Gminy ogółem	Dochody bieżące	26,8	27,4	28,9	30,5	32,3	34,1	36,0	37,8	46,8
	Wydatki bieżące	22,6	24,1	26,4	27,8	29,3	30,5	31,7	32,9	41,0
	Wynik operacyjny	4,1	3,3	2,5	2,7	3,0	3,5	4,2	4,8	5,7
Miasta na prawach powiatu	Dochody bieżące	744,4	780,1	781,8	820,6	867,6	879,5	923,2	958,5	1075,5
	Wydatki bieżące	595,5	684,5	733,2	756,6	800,8	793,7	821,2	838,9	948,5
	Wynik operacyjny	148,9	95,6	48,6	64,0	66,8	85,8	102,0	119,6	127,0

Źródło: opracowanie własne na podstawie Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu.

w badanych województwach były bardziej zamożne i samodzielne finansowo niż gminy. Jednak lepszą sytuacją społeczną i ekonomiczną charakteryzowały się duże miasta województwa wielkopolskiego.

Kolejnym etapem badania jest ustalenie, czy w badanych jednostkach województwa wielkopolskiego i lubelskiego występuje nadwyżka operacyjna. Z danych zawartych w tabeli 3 wynika, że w okresie objętym obserwacją saldo budżetu bieżącego gmin województwa wielkopolskiego było dodatnie. Oznacza to, że jednostki te były w stanie pokryć wydatki bieżące dochodami bieżącymi. Nie musiały one zaciągać zobowiązań, aby sfinansować wydatki o charakterze bieżącym. Dodatkowo wszystkie typy gmin województwa wielkopolskiego posiadały nadwyżkę wolnych środków, którą mogły przeznaczyć na inwestycje lub spłatę zadłużenia. Ponadto, poziom realizowanej przez gminy województwa wielkopolskiego nadwyżki operacyjnej od 2011 roku miał tendencję rosnącą, a było to rezultatem szybszego wzrostu dochodów bieżących niż wydatków bieżących. Dotyczy to również wszystkich typów gmin. Natomiast spadek nadwyżki operacyjnej, który wystąpił w latach 2009–2010 należy wiązać z wyższą dynamiką wzrostu wydatków bieżących niż dochodów bieżących. Był to również okres spowolnienia gospodarczego w Polsce w efekcie światowego kryzysu finansowego, co negatywnie przełożyło się na poziom dochodów i wy-

TABELA 4

Średni wynik operacyjny w gminach i miastach na prawach powiatu województwa lubelskiego w latach 2008–2016 [mln zł]

Wyszczególnienie		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Gminy miejskie	Dochody bieżące	43,6	43,4	46,5	50,9	52,4	55,1	58,4	61,1	72,9
	Wydatki bieżące	38,0	40,4	44,6	46,7	48,3	51,4	53,7	54,8	65,8
	Wynik operacyjny	5,5	3,0	1,9	4,2	4,2	3,7	4,7	6,3	7,1
Gminy wiejskie	Dochody bieżące	13,0	13,8	15,0	15,3	16,3	16,6	17,2	17,1	21,5
	Wydatki bieżące	11,3	12,1	14,0	14,1	14,7	14,9	15,6	15,6	19,5
	Wynik operacyjny	1,7	1,7	1,1	1,2	1,6	1,8	1,6	1,6	2,0
Gminy miejsko-wiejskie	Dochody bieżące	20,3	21,2	22,8	23,6	24,6	26,3	27,7	28,1	34,6
	Wydatki bieżące	18,1	19,4	21,8	22,1	22,8	24,1	25,2	25,5	31,1
	Wynik operacyjny	2,3	1,8	1,0	1,4	1,8	2,2	2,5	2,6	3,5
Gminy ogółem	Dochody bieżące	16,3	17,0	18,4	19,1	20,2	20,8	21,7	21,9	27,1
	Wydatki bieżące	14,2	15,2	17,3	17,6	18,3	18,9	19,8	19,9	24,6
	Wynik operacyjny	2,0	1,8	1,1	1,5	1,8	2,0	2,0	2,1	2,6
Miasta na prawach powiatu	Dochody bieżące	409,0	425,4	442,5	479,7	510,6	528,7	555,5	577,3	656,3
	Wydatki bieżące	359,7	408,7	447,7	465,4	492,8	503,3	529,3	549,8	622,3
	Wynik operacyjny	49,3	16,6	-5,2	14,2	17,8	25,4	26,2	27,5	34,1

Źródło: opracowanie własne na podstawie Regionalnej Izby Obrachunkowej w Lublinie.

datków bieżących. Oznacza to, że po wprowadzeniu wymogu równoważenia budżetu bieżącego wzrastała nadwyżka operacyjna gmin. Zwiększała się zdolność tych jednostek do wygospodarowania nadwyżki wolnych środków, którą mogły przeznaczyć na inwestycje lub spłatę zobowiązań.

W miastach na prawach powiatu województwa wielkopolskiego, podobnie jak w gminach, saldo budżetu bieżącego było dodatnie. W jednostkach tych w latach 2009–2010 nadwyżka operacyjna spadała, a od 2011 miała tendencję rosnącą. Oznacza to, że od 2011 roku uległa poprawie sytuacja finansowa dużych miast.

Z analizy materiału statystycznego zawartego w tabeli 4 wynika, że w badanym okresie saldo budżetu bieżącego gmin województwa lubelskiego, podobnie jak wielkopolskiego, było dodatnie. Oznacza to, że wydatki bieżące tych jednostek znalazły pełne pokrycie w dochodach bieżących bez konieczności zaciągania zobowiązań, aby je sfinansować. Dodatkowo wszystkie typy gmin województwa lubelskiego posiadały nadwyżkę wolnych środków, które mogły przeznaczyć na wydatki o charakterze inwestycyjnym lub spłatę długu. Od 2011 roku nadwyżka operacyjna w gminach województwa lubelskiego, podobnie jak wielkopolskiego, miała tendencję rosnącą. Oznacza to, że od 2011 roku poprawie uległa kondycja finansowa tych jednostek, ponieważ wzrastała nadwyżka ope-

TABELA 5

Liczba gmin i miast na prawach powiatu województwa wielkopolskiego i lubelskiego z nadwyżką i deficytem operacyjnym w latach 2008–2016

Wyszczególnienie		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
województwo wielkopolskie										
Gminy miejskie	Nadwyżka operacyjna	15	14	13	14	14	14	15	15	15
	Deficyt operacyjny	x	1	2	1	1	1	x	x	x
Gminy wiejskie	Nadwyżka operacyjna	114	111	104	110	113	114	113	114	114
	Deficyt operacyjny	x	3	10	4	1	x	1	x	x
Gminy miejsko-wiejskie	Nadwyżka operacyjna	93	91	79	92	91	93	93	93	93
	Deficyt operacyjny	x	2	14	1	2	x	x	x	x
Gminy ogółem	Nadwyżka operacyjna	222	216	196	216	218	221	221	222	222
	Deficyt operacyjny	x	6	26	6	4	1	1	x	x
Miasta na prawach powiatu	Nadwyżka operacyjna	4	4	4	4	4	4	4	4	4
	Deficyt operacyjny	x	x	x	x	x	x	x	x	x
województwo lubelskie										
Gminy miejskie	Nadwyżka operacyjna	16	15	12	16	16	16	16	16	15
	Deficyt operacyjny	x	1	4	x	x	x	x	x	1
Gminy wiejskie	Nadwyżka operacyjna	165	165	142	159	162	166	159	160	165
	Deficyt operacyjny	1	1	24	7	4	x	7	6	1
Gminy miejsko-wiejskie	Nadwyżka operacyjna	27	27	24	24	25	27	26	26	27
	Deficyt operacyjny	x	x	3	3	2	x	1	1	x
Gminy ogółem	Nadwyżka operacyjna	208	207	178	199	203	209	201	202	207
	Deficyt operacyjny	1	2	31	10	6	x	8	7	2
Miasta na prawach powiatu	Nadwyżka operacyjna	4	3	2	4	4	4	4	4	4
	Deficyt operacyjny	x	1	2	x	x	x	x	x	x

Źródło: opracowanie własne na podstawie Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu i Lublinie.

racyjna. Zwiększała się zdolność tych jednostek do osiągnięcia coraz większych nadwyżek operacyjnych, które mogły być przeznaczone na inwestycje lub spłatę długu lokalnego.

Po wprowadzeniu obowiązku równowazeniu budżetu w części bieżącej nadwyżka operacyjna miała tendencję rosnącą we wszystkich typach gmin województwa lubelskiego. Jej spadkowi w latach 2009–2010 towarzyszyła wyższa dynamika wzrostu wydatków bieżących niż dochodów bieżących.

W miastach na prawach powiatu województwa lubelskiego w analizowanym okresie saldo budżetu bieżącego z wyjątkiem 2010 roku było dodatnie.

TABELA 6

**Średnie wydatki majątkowe w gminach i miastach na prawach powiatu
województwa wielkopolskiego i lubelskiego w latach 2008–2016
[mln zł]**

Wyszczególnienie	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
województwo wielkopolskie									
Gminy miejskie	16,6	19,0	15,2	11,1	10,5	10,0	13,3	9,4	11,6
Gminy wiejskie	4,0	4,5	5,8	6,1	4,5	4,0	4,5	4,0	4,2
Gminy miejsko-wiejskie	6,5	8,0	9,2	9,0	7,7	6,1	8,1	7,4	7,1
Gminy ogółem	5,9	6,9	7,9	7,7	6,3	5,3	6,6	5,8	5,9
Miasta na prawach powiatu	228,9	246,1	275,4	288,6	184,1	166,8	115,4	228,5	176,3
województwo lubelskie									
Gminy miejskie	9,5	12,6	15,3	18,2	13,7	10,0	11,2	15,3	7,4
Gminy wiejskie	2,0	2,8	5,0	4,6	3,2	2,8	3,7	3,5	2,1
Gminy miejsko-wiejskie	3,4	5,0	8,5	6,0	5,5	4,8	6,1	5,8	3,5
Gminy ogółem	2,7	3,8	6,2	5,8	4,3	3,6	4,6	4,7	2,7
Miasta na prawach powiatu	102,0	106,0	85,0	120,8	116,5	153,9	188,5	104,1	68,1

Źródło: opracowanie własne na podstawie Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu i Lublinie.

W 2010 roku jednostki te odnotowały deficyt operacyjny, co oznacza, że w tym roku w dużych miastach wydatki bieżące były realizowane na poziomie przekraczającym możliwości finansowe tych jednostek. Nie znalazły one pokrycia w dochodach bieżących, a jednostki te, aby zrealizować zadania o charakterze bieżącym zaciągały zobowiązania. Od 2011 roku nastąpiła poprawa w zakresie wyniku operacyjnego tych jednostek, ponieważ osiągały one coraz większe nadwyżki operacyjne.

Potwierdzeniem polepszającej się sytuacji finansowej jednostek badanych województw była zmniejszająca się od 2011 roku liczba gmin z ujemnym wynikiem operacyjnym, co przedstawiono w tabeli 5. Coraz większa liczba gmin wykonująca swoje budżety starała się zachować wymóg równoważenia wydatków bieżących dochodami bieżącymi. Zdecydowana większość gmin i wszystkie miasta na prawach powiatu charakteryzowały się nadwyżką operacyjną. Wzrastała również od 2011 roku liczba gmin miejskich, wiejskich i miejsko-wiejskich zarówno województwa wielkopolskiego, jak i lubelskiego osiągających nadwyżkę operacyjną, co świadczy o coraz lepszej sytuacji finansowej na poziomie poszczególnych jednostek.

Kolejnym etapem badania jest wskazanie przeznaczenia nadwyżki operacyjnej przez badane jednostki województwa wielkopolskiego i lubelskiego, czy jest ona kierowana na wydatki majątkowe. W tabeli 6 została przedstawiona

skala działalności inwestycyjnej gmin i miast na prawach powiatu w latach 2008–2016. Z analizy danych wynika, że wydatki majątkowe gmin i dużych miast badanych województw systematycznie wzrastały do 2010 roku. Dotyczy to również wszystkich typów gmin. Wydatki gmin województwa wielkopolskiego na działalność inwestycyjną od 2011 roku charakteryzowały się znaczną zmiennością. Po ich wzroście do 2010 roku spadały do 2013 roku, w 2014 roku wzrosły, w 2015 roku spadły i w 2016 roku ponownie wzrosły. W miastach na prawach powiatu wydatki na ten cel od 2012 roku miały tendencję spadkową.

W przypadku województwa lubelskiego wydatki majątkowe gmin charakteryzowały się mniejszą zmiennością w porównaniu z województwem wielkopolskim. Gminy i duże miasta po wprowadzeniu wymogu równoważenia budżetu bieżącego ograniczały wydatki o charakterze majątkowym. W odniesieniu do skali działalności inwestycyjnej dla poszczególnych kategorii gmin badanych województw, to wydatki na działalność inwestycyjną od 2011 roku spadały. Wyjątkiem są gminy województwa wielkopolskiego, ponieważ w ich przypadku można dostrzec minimalny trend wzrostowy wydatków majątkowych. Można zatem wnioskować, że jedynie gminy miejskie województwa wielkopolskiego, które są najbardziej zasobne, samodzielne finansowo i najmniej zależne finansowo od środków z budżetu państwa spośród gmin przeznaczały nadwyżkę operacyjną na inwestycje. Pozostałe jednostki ograniczały wydatki na ten cel. Mimo, że nadwyżka operacyjna wzrastała, to wydatki majątkowe spadały. Należy to wiązać z obowiązującym od 2011 roku wymogiem równoważenia budżetu bieżącego. Gminy miejskie zarówno województwa wielkopolskiego, jak i lubelskiego w okresie objętym badaniem osiągały największe nadwyżki operacyjne spośród gmin oraz najwięcej środków przeznaczały na inwestycje. Nadwyżka operacyjna poza pierwszym przeznaczeniem, jakim są wydatki majątkowe stanowi również istotną przesłankę do oceny sytuacji finansowej badanych jednostek z punktu możliwości zaciągania zobowiązań. Dlatego zostanie również zbadane wykorzystanie nadwyżki operacyjnej przez badane jednostki do zaciągania i spłaty zobowiązań.

Z danych zawartych w tabeli 7 wynika, że zarówno gminy, jak i miasta na prawach powiatu województwa wielkopolskiego od 2013 roku ograniczały zadłużenie. Dotyczy to również wszystkich typów gmin tego województwa. Natomiast w dużych miastach województwa lubelskiego od 2012 roku była widoczna tendencja rosnącą zobowiązań. Jednostki te korzystały z dobrej kondycji finansowej i zadłużały się. Wyższy poziom nadwyżki operacyjnej zwiększał zdolność tych jednostek do zaciągania zobowiązań. Natomiast gminy województwa lubelskiego ograniczały zadłużenie. Było to również widoczne we wszystkich typach gmin tego województwa.

Dane empiryczne zawarte w tabeli 8 wskazują, że gminy miejskie i duże miasta województwa wielkopolskiego wykorzystywały nadwyżkę operacyjną spłaty zadłużenia. Zatem w jednostkach tych im wyższa była nadwyżka operacyjna, tym wyższe były możliwości spłaty długu. Między nadwyżką operacyjną,

TABELA 7

**Średnie zobowiązania w gminach i miastach na prawach powiatu
województwa wielkopolskiego i lubelskiego w latach 2008–2016
[mln zł]**

Wyszczególnienie	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
województwo wielkopolskie									
Gminy miejskie	13,6	16,9	22,8	24,1	25,3	25,5	85,9	26,1	26,3
Gminy wiejskie	2,9	3,6	5,9	7,7	7,4	7,0	25,6	6,4	5,9
Gminy miejsko-wiejskie	5,9	7,8	11,7	14,2	14,5	14,1	46,2	13,7	13,2
Gminy ogółem	4,8	6,3	9,4	11,5	11,6	11,2	38,3	10,8	10,3
Miasta na prawach powiatu	198,0	280,3	392,6	562,9	578,3	569,1	995,4	488,7	451,6
województwo lubelskie									
Gminy miejskie	7,2	11,4	16,8	19,8	21,3	20,8	21,0	20,5	19,0
Gminy wiejskie	1,2	1,7	3,7	4,9	4,5	4,3	4,5	4,4	4,2
Gminy miejsko-wiejskie	2,7	4,1	7,3	9,1	9,3	8,8	9,4	9,5	8,6
Gminy ogółem	1,9	2,7	5,2	6,6	6,4	6,2	6,4	6,3	5,9
Miasta na prawach powiatu	133,1	188,3	231,3	278,9	299,9	320,3	363,6	386,4	389,3

Źródło: opracowanie własne na podstawie Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu i Lublinie.

TABELA 8

**Średnie rozchody w gminach i miastach na prawach powiatu
województwa wielkopolskiego i lubelskiego w latach 2008–2016
[mln zł]**

Wyszczególnienie	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
województwo wielkopolskie									
Gminy miejskie	6,3	3,3	2,7	3,7	3,8	4,9	3,0	3,5	3,8
Gminy wiejskie	0,8	0,8	1,0	1,7	2,1	1,8	1,3	1,4	1,2
Gminy miejsko-wiejskie	1,6	1,4	1,8	2,6	3,1	2,7	1,9	2,1	2,2
Gminy ogółem	1,5	1,2	1,4	2,2	2,6	2,4	1,6	1,8	1,8
Miasta na prawach powiatu	44,8	37,9	53,9	64,9	73,0	106,0	66,0	68,7	74,0
województwo lubelskie									
Gminy miejskie	5,3	1,9	2,8	3,5	3,2	5,3	2,1	2,0	2,6
Gminy wiejskie	0,5	0,5	0,6	1,2	1,5	1,6	0,9	1,0	0,8
Gminy miejsko-wiejskie	1,5	0,8	1,2	2,1	2,1	3,0	1,3	1,6	1,3
Gminy ogółem	1,0	0,7	0,9	1,5	1,7	2,1	1,0	1,2	1,0
Miasta na prawach powiatu	19,9	21,3	24,1	31,6	39,0	71,0	30,0	28,8	24,3

Źródło: opracowanie własne na podstawie Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu i Lublinie.

a rozchodami występowała dodatnia korelacja, tj. równoległe tempo wzrostu, czyli wraz ze wzrostem nadwyżki operacyjnej wzrastały rozchody.

Można wnioskować, że jedynie w gminach miejskich województwa wielkopolskiego o największym potencjale inwestycyjnym nadwyżka operacyjna była źródłem finansowania inwestycji. Jednostki te kierowały nadwyżką operacyjną na inwestycje. Natomiast w pozostałych jednostkach wzrostowi nadwyżki operacyjnej towarzyszył spadek nakładów na działalność inwestycyjną. Powstrzymywały się z przeznaczeniem jej na cele inwestycyjne, czyli oszczędzały. Miasta na prawach powiatu województwa lubelskiego wykorzystywały nadwyżkę operacyjną do zaciągania zobowiązań, a gminy miejskie i duże miasta województwa wielkopolskiego do spłaty zadłużenia.

4. Podsumowanie

Konkludując, z przeprowadzonych badań wynika, że badane województwa charakteryzują się różnym potencjałem finansowym. Województwo wielkopolskie ma lepszą sytuacją społeczną i ekonomiczną niż województwo lubelskie. W latach 2008–2016 saldo budżetu bieżącego gmin i miast na prawach powiatu województwa wielkopolskiego i lubelskiego było dodatnie. Dotyczy to również wszystkich typów gmin badanych województw. Jedynie w 2010 roku duże miasta województwa lubelskiego odnotowały deficyt operacyjny, czyli wydatki o charakterze bieżącym były realizowane na poziomie przekraczającym możliwości finansowe tych jednostek.

Wymóg równoważenia budżetu bieżącego w okresie objętym badaniem przyczynił się również do poprawy wyników operacyjnych w gminach i miastach województwa wielkopolskiego i lubelskiego, ponieważ w jednostkach tych od 2011 roku nadwyżka operacyjna miała tendencję rosnącą. Dotyczy to również wszystkich typów gmin.

Z badań wynika, że gminy miejskie województwa wielkopolskiego przeznaczały nadwyżkę operacyjną na inwestycje. W jednostkach tych widoczny był minimalny trend wzrostowy wydatków majątkowych. W pozostałych jednostkach mimo że nadwyżka operacyjna wzrastała, to wydatki na działalność inwestycyjną spadały. Mimo, że zwiększał się potencjał inwestycyjny tych jednostek to polityka, którą prowadziły skutkowało tym, że nie kierowały wolnych środków na cele rozwojowe. Wymóg równoważenia budżetu bieżącego wpłynął na zmniejszenie nakładów na działalność inwestycyjną, co należy ocenić negatywnie. Może to być także związane z poziomem zadłużenia z lat ubiegłych, które staje się barierą do finansowania nowych inwestycji w świetle rygorów art. 243 ustawy o finansach publicznych. Widać to wyraźnie we wszystkich analizowanych jednostkach samorządu terytorialnego województwa lubelskiego oraz miastach na prawach powiatu województwa wielkopolskiego. Duże miasta województwa lubelskiego wykorzystywały nadwyżkę operacyjną do zaciągania zobowiązań, a gminy miejskie i duże miasta województwa wielkopolskiego do

spłaty zadłużenia. Zatem każda z badanych jednostek w indywidualny sposób podchodziła do wymogu równoważenia budżetu bieżącego. Każda z nich sama tworzyła strategię osiągania nadwyżki operacyjnej i przeznaczenia jej na działalność inwestycyjną.

Literatura

- Denek E., Dylewski M., 2013, *Szacowanie poziomu zadłużenia samorządu terytorialnego w warunkach zwiększonego ryzyka utraty płynności finansowej*, Wydawnictwo Difin, Warszawa.
- Lubińska T., Franek S., Będziszak M., 2007, *Potencjał dochodowy samorządu w Polsce. Na tle zmian ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Difin, Warszawa.
- Lubińska T., 2011, *Reguła limitowanej nierównowagi sektora finansów publicznych jako kluczowe narzędzie ograniczenia samorządowego długu publicznego*, [w:] *Zarządzanie długiem publicznym. Aspekty finansowe i płynnościowe*, Denek E., Filipiak B. (red.), „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu”, nr 36, Wydawnictwo WSB w Poznaniu, Poznań.
- Nadwyżka operacyjna w jednostkach samorządu terytorialnego w latach 2011–2013*, 2014, Ministerstwo Finansów, Warszawa.
- Patrzalek L., 2010, *Finanse publiczne samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław.
- Piotrowska-Marczak K., 2011, *Zagrożenia rozwoju jednostek samorządu terytorialnego – aspekt finansowy*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego”, nr 682, „Ekonomiczne Problemy Usług”, nr 76, Wyzwania dla samorządów w nowej perspektywie europejskiej, VII Forum Samorządowe, Szczecin.
- Poniatowicz M., 2014, *Wpływ kryzysu gospodarczego na systemy finansowe jednostek samorządu terytorialnego. Na przykładzie największych miast w Polsce*, Wydawnictwo Difin, Warszawa.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. nr 91, poz. 578).
- Ustawa z dnia 8 grudnia 2006 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. nr 249, poz. 1832).
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. nr 157, poz. 1240 z późn. zm.).