Agnieszka Werwińska
Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

SALDO OPERACYJNE POWIATÓW ZIEMSKICH W LATACH 2004–2008

Wstęp

Obowiązująca do końca 2009 r. ustawa o finansach publicznych (DzU 2005) nadawała jednostkom samorządu terytorialnego prawo uchwalania budżetów zamykających się saldem deficytowym. Istotne zmiany w tym zakresie wprowadzają przepisy nowej ustawy o finansach publicznych z 27 sierpnia 2009 r., zgodnie z którymi saldo części bieżącej budżetów samorządowych nie będzie mogło być ujemne[1]. Niezależnie od formalnych rozwiązań w tym zakresie, racjonalne zarządzanie środkami publicznymi przez samorządy wymaga uwzględnienia przez nie odmiennego charakteru części operacyjnej i majątkowej ich budżetów. Zagadnienie to dotyczy wszystkich form administracji samorządowej, w tym również powiatów ziemskich.

Celem artykułu jest:

1. Ocena gospodarki finansowej powiatów ziemskich w zakresie ich działalności operacyjnej;
2. Próba ustalenia zależności pomiędzy saldami: operacyjnym, majątkowym i ogólnym powiatów ziemskich, oraz ocena możliwości wykorzystania nadwyżki operacyjnej do finansowania ich działalności majątkowej.

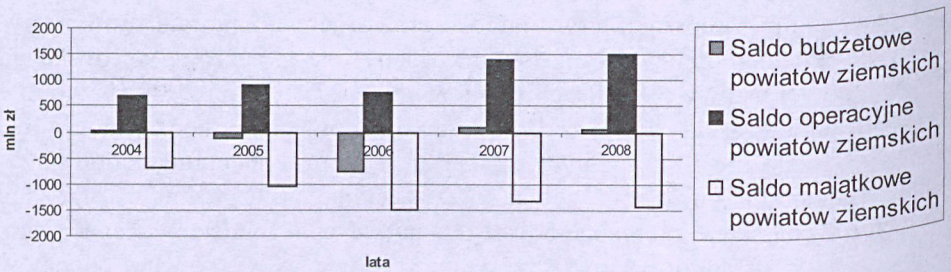
Przeprowadzone analizy obejmują pięcioletni okres obowiązywania Ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (DzU 2003), czyli lata 2004–2008. Przedmiotem przeprowadzonych badań jest gospodarka finansowa sektora powiatów ziemskich w zakresie ich działalności operacyjnej. Przy realizacji założonych celów zastosowano współczynnik korelacji liniowej oraz analizę wskaźnikową.

[1] Zgodnie z nowymi przepisami, w budżecie jednostki samorządu terytorialnego musi zostać zachowana zasada, zgodnie z którą wydatki bieżące nie mogą być wyższe od dochodów bieżących powiększonych o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych oraz wolne środki. Zasada ta dotyczy zarówno wielkości planowanych jak i wykonanych. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (DzU 2009), art. 242.

Uzyskane wyniki oraz sformułowane wnioski mają charakter ogólny i dotyczą sektora powiatów ziemskich, nie są natomiast oceną sytuacji poszczególnych samorządów.

1. Gospodarka finansowa powiatów ziemskich w latach 2004–2008[2]

W analizowanych pięciu latach sektor powiatów ziemskich zrealizował dwukrotnie saldo deficytowe (w latach 2005 i 2006) i trzykrotnie saldo nadwyżkowe. Rokrocznie też część budżetów tych samorządów miała charakter niezrównoważony. W 2004 r. 170 budżetów zamknęło się nadwyżką, 144 deficytem, w 2005 r. było to odpowiednio 148 i 166, w 2006 r. 51 i 263, w 2007 r. 182 i 132, w 2008 r. 169 i 145 (Sprawozdanie 2004; 2005; 2006; 2007; 2008). Jednocześnie, podczas całego okresu, łączne salda operacyjne budżetów powiatów ziemskich były nadwyżkami, a salda majątkowe deficytami (rys. 1).



Rysunek 1. Saldo budżetowe, operacyjne i majątkowe sektora powiatów ziemskich w latach 2004–2008

Źródło: opracowanie własne na podstawie: (Sprawozdanie 2004; 2005; 2006; 2007; 2008)

W analogicznym okresie budżety samorządów łącznie wykazywały nadwyżkę w latach 2004 i 2007. W 2004 r. było to głównie efektem zmian w zakresie finan-

[2] Saldo bieżące (operacyjne) brutto jednostek samorządu terytorialnego jest różnicą dochodów bieżących i wydatków bieżących. Saldo bieżące netto jest ustalane po zaliczeniu do strumieni wydatkowych bieżących kosztów obsługi zadłużenia. Saldo majątkowe jest różnicą dochodów majątkowych i wydatków majątkowych. Dochodami bieżącymi (operacyjnymi) są dochody z wyłączeniem środków na inwestycje oraz dochodów z majątku. Wydatkami bieżącymi (operacyjnymi) są wydatki z wyłączeniem środków przeznaczanych na inwestycje rzeczowe i finansowe. Dochody majątkowe (kapitałowe) to środki z tytułu otrzymanych dotacji na cele inwestycyjne, ze sprzedaży składników majątku niebędących przychodami z prywatyzacji, najmu i dzierżawy składników majątku, przekształcenia prawa wieczystego użytkowania gruntów w prawo własności, oraz dochody z majątku finansowego. Wydatki majątkowe (kapitałowe) to wydatki inwestycyjne samorządowych jednostek budżetowych, dotacje celowe na finansowanie lub dofinansowanie kosztów inwestycji innych jednostek, wydatki na zakup i objęcie akcji oraz wniesienie wkładów do spółek prawa handlowego (DzU 2009).

sowania samorządów wprowadzonych przepisami ustawy z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (DzU 2003), natomiast w 2007 r. było to skutkiem zaniechania części przedsięwzięć o charakterze inwestycyjnym w związku z nowym okresem programowania na lata 2008–2013 oraz istotnego wzrostu łącznej kwoty nadwyżki operacyjnej (o 89,2%). Podobnie w 2008 r., przyczyn dodatniego salda sektora powiatów ziemskich można dopatrywać się w skali działalności majątkowej, w której ramach nie wykorzystano w pełni możliwości, jakie wynikały z nadwyżki operacyjnej.

W latach 2004–2008 dochody i wydatki ogółem sektora powiatów ziemskich zrealizowały przyrost na tym samym 45,5-procentowym poziomie, przy czym dochody bieżące wzrosły o 42,5%, wydatki bieżące o 38%, dochody majątkowe o 92%, a wydatki majątkowe o 102%. Równocześnie w każdym roku – poza 2007 – dynamika wydatków majątkowych była wyższa od dynamiki wydatków bieżących. Należy też zauważyć, iż w ujęciu całego podsektora powiatów ziemskich następował ciągły wzrost nadwyżek operacyjnych i deficytów majątkowych – podobnie jak poprzednio, poza rokiem 2007 (tab. 1).

Z uwagi na to, iż łączne salda budżetowe są sumą sald cząstkowych: bieżących i majątkowych, a środki wygospodarowane w obszarze działalności operacyjnej stanowią źródło finansowania działalności kapitałowej, istotne jest określenie relacji i zależności pomiędzy poszczególnymi kategoriami sald. Zastosowany w tym celu współczynnik korelacji liniowej pozwala stwierdzić, iż w analizowanym, pięcioletnim okresie korelacja liniowa pomiędzy saldem budżetowym i operacyjnym sektora gmin wyniosła 0,53, pomiędzy saldem budżetowym i majątkowym 0,45, a pomiędzy nadwyżkami operacyjnymi i deficytami majątkowym wyniosła 0,52, czyli w każdym przypadku była to zależność umiarkowana[3]. W tym okresie dla wszystkich samorządów współczynniki korelacji liniowej wynosiły: pomiędzy ich łącznymi saldami budżetowym i operacyjnym 0,17, pomiędzy saldami budżetowym i majątkowym 0,33, a pomiędzy saldami operacyjnym i majątkowym 0,92.

2. Ogólna charakterystyka sytuacji finansowej powiatów ziemskich w Polsce w latach 2004–2008

W latach 2004–2008 udział dochodów bieżących sektora powiatów ziemskich w łącznej kwocie ich dochodów był na wysokim poziomie i wahał się w granicach od 95% w 2005 r. do 93,7% w 2008 r. W tym okresie dochody bieżące wzrosły o 42%, przy czym najwyższą dynamikę osiągnęły udziały w podatkach dochо-

[3] Jeśli współczynnik korelacji wynosi: mniej niż 0,2, to oznacza brak związku liniowego między badanymi cechami; 0,2–0,4 oznacza zależność liniową wyraźną ale niską; 0,4–0,7 oznacza zależność umiarkowaną, 0,7–0,9 oznacza zależność znaczącą, powyżej 0,9 oznacza zależność bardzo silną. (Ostasiewicz, Rusnak i Siedlecka 1997, s. 276).

Tabela 1. Saldo budżetowe, saldo operacyjne netto i saldo majątkowe powiatów ziemskich w latach 2004–2008 w mln zł (+: nadwyżka; –: deficyt)

	2004		2005		2006		2007		2008	
Wyszczególnienie	**mln zł**	**2004/03 (%)**	**mln zł**	**2005/04 (%)**	**mln zł**	**2006/05 (%)**	**mln zł**	**2007/06 (%)**	**mln zł**	**2008/07 (%)**
Budżety gmin łącznie										
Dochody	12471,36	12,3	13762,68	10,4	14844,24	7,9	16154,75	8,8	18056,48	11,8
Wydatki	12444,70	8,7	13890,88	11,6	15593,03	12,3	16069,64	3,1	17992,66	12,0
Saldo	+26,66		–128,19		–748,79		+85,11		+3,82	
Budżety operacyjne powiatów ziemskich łącznie										
Dochody	11878,51	12,5	13172,81	10,9	14053,69	6,7	15369,87	9,34	16917,05	10,1
Wydatki	11179,19	7,1	12269,59	9,8	13309,87	8,5	13962,50	4,9	15425,18	10,5
Saldo	+699,32		+903,28		+743,82		+1407,37		+1491,87	
Budżety majątkowe powiatów ziemskich łącznie										
Dochody	592,86	7,4	589,87	–0,5	709,55	20,3	784,89	10,6	1139,43	45,2
Wydatki	1265,52	25,4	1621,28	28,1	2283,16	40,8	2107,15	–7,7	2567,48	21,9
Saldo	–672,66		–1031,41		–1492,62		–1322,26		–1428,05	

Źródło: opracowanie własne na podstawie: (Sprawozdanie 2004; 2005; 2006; 2007; 2008).

dowych – 123%, oraz dochody własne – 91%, natomiast dynamika subwencji ogólnej wyniosła 27%, a dotacji celowych z budżetu państwa – 26%. Jednocześnie najwyższy, choć malejący, udział w dochodach bieżących miała subwencja ogólna. Udział dochodów w tego źródła wynosił 53,4% w 2004 r. i 47,6% w 2008 r. Na drugim miejscu były dochody własne, których udział wyniósł 24,3% w 2004 r. i wzrósł do poziomu 32,6% w 2008 r. Było to w dużym stopniu skutkiem dynamiki dochodów pochodzących z udziałów w podatkach dochodowych, których udział zwiększył się z poziomu 11,6% w 2004 r. do 18,3% w 2008 r. Udział dotacji celowych w 2004 r. wyniósł 22,3%, a w 2008 r. 20% (tab. 2).

Tabela 2. Dochody bieżące powiatów ziemskich w latach 2004–2008

Wyszczególnienie	2004	2005	2006	2007	2008
Dochody bieżące (mln zł)	11878,51	13172,81	14053,69	15884,70	16917,05
Udział dochodów bieżących w dochodach ogółem (w %)	95,24	95,71	94,67	95,14	93,68
1. Dochody własne bieżące (mln zł)	2885,87	3807,27	4290,37	4936,31	5512,91
1.1. Udziały w podatkach dochodowych (mln zł)	1382,60	1895,70	2209,29	2759,44	3089,13
2. Subwencja ogólna (mln zł)	6340,28	6699,49	6840,27	7445,26	8049,03
3. Dotacje celowe na zadania bieżące (mln zł)	2652,36	2666,05	2923,04	3503,14	3355,11

Źródło: opracowanie własne na podstawie: (Sprawozdanie 2004; 2005; 2006; 2007; 2008)

Tabela 3. Wydatki bieżące powiatów ziemskich w latach 2004–2008

Wyszczególnienie	2004	2005	2006	2007	2008
1. Wydatki bieżące (mln zł)	11179,19	12269,59	13309,87	13962,50	15425,18
Udział wydatków bieżących w wydatkach ogółem (%)	89,83	88,33	85,36	86,89	85,73
1.1. Wynagrodzenia i pochodne (mln zł)	6707,93	7430,37	7955,30	8463,83	9430,07
1.2. Dotacje (mln zł)	533,77	750,78	849,57	964,35	1094,75
1.3. Obsługa długu (mln zł)	74,03	115,35	84,84	112,38	152,95

Źródło: opracowanie własne na podstawie: (Sprawozdanie 2004; 2005; 2006; 2007; 2008).

W pięciu latach poddanych analizie udział wydatków bieżących powiatów ziemskich w ich wydatkach ogółem był na poziomie od 90% w 2004 r. do 86% w 2008 r. W tym czasie wydatki bieżące wzrosły o 38%, a w ramach wydatków operacyjnych wydatki na obsługę długu wzrosły o 107%, na dotacje o 105%, a na wynagrodzenia i pochodne o 41%. Największa część budżetu operacyjnego była przeznaczana na wynagrodzenia, w 2004 r. było to 60%, w 2008 r. – 61%.

Udział dotacji w wydatkach wynosił od 5% w 2004 r. do 7% w 2008 r. Udział środków przeznaczanych na obsługę długu każdego roku był na poziomie poniżej 1%. (tab. 3).

Jako pozytywne zjawisko należy odnotować nie tylko ograniczenie udziału wydatków budżetu operacyjnego, ale też niższy udział tych wydatków w łącznej ich kwocie niż dochodów bieżących w dochodach ogółem. Natomiast zjawiskiem negatywnym jest nieco wyższy przyrost wydatków na wynagrodzenia niż przyrost ogólnej kwoty wydatków, zwłaszcza że środki przeznaczane na wynagrodzenia mają w strukturze wydatków kapitałowych najistotniejszy udział.

3. Analiza wskaźnikowa działalności operacyjnej powiatów ziemskich w latach 2004–2008

Ocena gospodarki finansowej samorządów powiatów w zakresie ich działalności bieżącej może być przeprowadzona poprzez analizę wskaźnikową. Wskaźnikami przydatnymi w tym zakresie są: wskaźnik udziału nadwyżki operacyjnej w dochodach ogółem, wskaźnik udziału nadwyżki operacyjnej w dochodach bieżących, wskaźnik finansowania deficytu majątkowego nadwyżką operacyjną oraz wskaźnik finansowania wydatków majątkowych nadwyżką operacyjną (tab. 4).

Tabela 4. Wskaźniki działalności operacyjnej dla sektora powiatów ziemskich w latach 2004–2008 (w %)

Lata	2004	2005	2006	2007	2008
No / Do (1)	5,61	6,56	5,01	8,71	8,26
No / Db (2)	5,89	6,86	5,29	9,16	8,82
No / Def. m. (3)	103,96	87,57	49,83	106,44	104,47
No / Wm (4)	55,26	55,71	32,58	66,79	58,11

No – nadwyżka operacyjna, Do – dochody ogółem, Db – dochody bieżące, Def. m – deficyt majątkowy, Wm – wydatki majątkowe.
Wskaźniki (1) i (2) zostały zastosowane w raporcie Ministerstwa Finansów: Analiza wskaźnikowa jednostek samorządu terytorialnego w latach 2004–2006, s. 7, www.mofnet.gov.pl – 1.11.08. Wskaźniki (3) i (4) zostały zaproponowane przez autora w: (2009, s. 255–264).

Źródło: opracowanie własne na podstawie: (Sprawozdanie 2004; 2005; 2006; 2007; 2008).

W latach 2004–2007 wskaźnik udziału nadwyżki operacyjnej w dochodach ogółem powiatów ziemskich (1) został zrealizowany na poziomie od 5,61% do 8,26%. Przy stosunkowo niskich poziomach tego wskaźnika, pozytywnym zjawiskiem jest istotny jego przyrost: o 47,24% od poziomu z 2004 r. do poziomu z 2008 r. Wskazuje to na poprawę wydajności dochodów ogółem sektora powiatów ziemskich oraz ich zdolności kredytowej, a także zwiększenie możliwości podejmowania przez

nie działań inwestycyjnych. W tym czasie wskaźnik udziału nadwyżki operacyjnej w dochodach ogółem dla wszystkich samorządów wynosił od 9,6% w 2004 r. do 13,8% w 2008 r. (Sprawozdanie 2004; 2005; 2006; 2007; 2008).

Dynamika udziału nadwyżki operacyjnej w dochodach bieżących w czteroletnim okresie wyniosła 49,75%. Jest to szczególnie istotne ze względu na niski poziom tego wskaźnika, który oznacza, iż w 2004 r. tylko 5,89% dochodów bieżących sektora powiatów ziemskich łącznie nie zostało wydatkowane na zadania bieżące i mogło być przeznaczone na działalność inwestycyjną (8,82% w 2008 r.). Mimo pozytywnych zmian w tym zakresie, udział nadwyżki operacyjnej w dochodach bieżących potwierdza wskazania udziału nadwyżki operacyjnej w dochodach ogółem, czyli ograniczoną zdolność inwestycyjną powiatów ziemskich. Wskaźnik udziału nadwyżki operacyjnej w dochodach bieżących samorządów łącznie wynosił 10,3% w 2004 r. i 14,8% w 2008 r. (Sprawozdanie 2004; 2005; 2006; 2007; 2008).

Zrealizowany w tym okresie wskaźnik finansowania deficytu majątkowego nadwyżką operacyjną (3) pozwala stwierdzić, iż w latach 2004, 2007 oraz 2008 deficyt budżetu majątkowego powiatów ziemskich mógł być w pełni sfinansowany nadwyżką operacyjną. Zrealizowane w tych okresach nadwyżkowe salda budżetowe tych jednostek samorządowych wskazują, iż możliwości inwestycyjne sektora nie zostały w pełni wykorzystane. Natomiast w latach 2005 i 2006 nadwyżka operacyjna tylko w części mogła stanowić źródło finansowania deficytu majątkowego sektora powiatów ziemskich, czego skutkiem były zrealizowane przez sektor salda deficytowe. Wskaźnik finansowania deficytu majątkowego nadwyżką operacyjną dla wszystkich samorządów wynosił 101,3% w 2004 r. i 88,3% w 2008 r. (Sprawozdanie 2004; 2005; 2006; 2007; 2008).

Analiza wskaźnika finansowania wydatków majątkowych nadwyżką operacyjną (4) pozwala stwierdzić, iż w okresie poddanym analizie od 32,58% (w 2006 r.) do 66,79% (w 2007 r.) ponoszonych przez powiaty ziemskie ogółem wydatków o charakterze majątkowym mogło być finansowanych nadwyżką wypracowaną w ramach działalności operacyjnej. Jednocześnie pozostała część wydatków majątkowych musiała być finansowana dochodami majątkowymi oraz długiem. Wskaźnik finansowania wydatków majątkowych nadwyżką operacyjną dla wszystkich szczebli administracji samorządowej wynosił w 2004 r. 58%, a w 2008 r. 61,5% (Sprawozdanie 2004; 2005; 2006; 2007; 2008).

Zakończenie

W latach 2004–2008 wynikiem gospodarki finansowej sektora powiatów ziemskich były rokrocznie nadwyżki operacyjne, deficyty majątkowe oraz dwukrotnie deficyty budżetowe. Osiągana w analizowanych latach nadwyżka operacyjna wykazała

ponad 113-procentowy przyrost. W stosunku do dochodów ogółem i do dochodów bieżących jej relacja była najwyższa w latach 2007 i 2008.

W analizowanym okresie udział dochodów bieżących w ogólnej kwocie dochodów był istotny i wahał się w przedziale od 95% w 2005 r. do 93,7% w 2008 r. W tym czasie dochody bieżące wzrosły o 42%. W tej kwocie najwyższy przyrost osiągnęły udziały w podatkach dochodowych (123%) oraz dochody własne (91%). Najwyższy udział w dochodach bieżących miała subwencja ogólna (53,4% w 2004 r. i 47,6% w 2008 r.) i dochody własne (24,3% w 2004 r. i 32,6% w 2008 r.). Jednocześnie udział wydatków bieżących w wydatkach ogółem był na poziomie od 90% w 2004 r. do 86% w 2008 r. Wydatki bieżące wzrosły o 38%, czyli w mniejszym stopniu niż dochody bieżące. W kwocie wydatków bieżących w największym stopniu wzrosły wydatki na obsługę długu (o 107%) i na dotacje (o 105%). Wzrost środków przeznaczanych na wynagrodzenia i pochodne wyniósł 41% i był tym samym wyższy niż przyrost wydatków bieżących, przy czym na te cele było przeznaczanych około 60% środków.

Analiza wskaźnikowa działalności operacyjnej powiatów ziemskich pozwala stwierdzić, iż w latach poddanych analizie, mimo wzrostu wydajności dochodów powiatów ziemskich i ich zdolności kredytowej, miały one ograniczoną zdolność inwestycyjną, przy czym w latach 2004, 2007 i 2008 nie wykorzystywały one w pełni swoich możliwości finansowania wydatków majątkowych nadwyżką operacyjną. W pozostałych latach deficyt majątkowy był w istotnym stopniu finansowany nadwyżką budżetu bieżącego (w 2005 r. było to 87,6%, w 2006 r. – 49,8%).

Analiza zależności sald budżetowych, operacyjnych i majątkowych przy zastosowaniu współczynnika korelacji liniowej pozwala stwierdzić, iż korelacja liniowa pomiędzy saldami operacyjnymi a budżetowymi sektora powiatów ziemskich oraz pomiędzy saldami majątkowymi a budżetowymi, a także pomiędzy saldami operacyjnymi a majątkowymi, miała charakter umiarkowany.

Nadwyżka budżetu bieżącego realizowana przez sektor powiatów samorządowych oznacza adekwatność ich dochodów do wydatków oraz pozwala wnioskować, iż wdrożenie zasady zrównoważonego budżetu operacyjnego samorządów nie będzie stanowiło dla powiatów ziemskich istotnego problemu oraz nie spowoduje znaczących zmian w ich gospodarce finansowej.

Bibliografia

Kosek-Wojnar M., Surówka, K. (2007), *Podstawy finansów samorządu terytorialnego*, PWN, Warszawa.

Nadwyżka operacyjna w jednostkach samorządu terytorialnego w latach 2003–2005, (2005) Ministerstwo Finansów, Warszawa, www.mofnet.gov.pl.

Ostasiewicz S., Rusnak Z., Siedlecka U. (1997), *Statystyka. Elementy teorii i zadania*, Wydawnictwo AE we Wrocławiu, Wrocław.
Sprawozdanie z wykonania budżetów przez jednostki samorządu terytorialnego w 2004 r., Załącznik, Ministerstwo Finansów, www.mofnet.gov.pl, [dostęp: 15.10.2009].
Sprawozdanie z wykonania budżetów przez jednostki samorządu terytorialnego w 2005 r., Załącznik, Ministerstwo Finansów, www.mofnet.gov.pl, [dostęp: 15.10.2009].
Sprawozdanie z wykonania budżetów przez jednostki samorządu terytorialnego w 2006 r., Załącznik, Ministerstwo Finansów, www.mofnet.gov.pl, [dostęp: 15.10.2009].
Sprawozdanie z wykonania budżetów przez jednostki samorządu terytorialnego w 2007 r., Załącznik, Ministerstwo Finansów, www.mofnet.gov.pl, [dostęp: 15.10.2009].
Sprawozdanie z wykonania budżetów przez jednostki samorządu terytorialnego w 2008 r., Załącznik, Ministerstwo Finansów, www.mf.gov.pl, [dostęp: 15.10.2009].
DzU (2003), Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (nr 203, poz. 1966).
DzU (2005), Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (nr 249, poz. 2104).
DzU (2009), Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (nr 157, poz. 1240).
Werwińska A. (2009), *Saldo operacyjne a saldo budżetowe gmin w latach 2004–2007*, w: *Finanse lokalne. Wybrane zagadnienia*, Wydawnictwo WSB w Poznaniu, Poznań.

OPERATIONAL BALANCE OF LAND COUNTIES OVER THE YEARS 2004–2008

Summary

The paper aims at evaluating the financial management of land counties with reference to operational activities, establishing the relationship between operational, asset related and general balances of land counties as well as establishing the level of usage of the operational surplus in financing activities in asset related areas. The analyses carried out comprise years 2004–2008. The linear correlation indicator and the indicator analysis were applied while realising goals. Over the years 2004–2008 land counties realized the surplus together. The surplus of the current budget constituted a substantial source of financing activities in asset related areas. At the same time the sector of land counties did not fully use the credit capacity over some years.