

**Agnieszka Cyburt, Agnieszka Galecka**

Państwowa Szkoła Wyższa im. Papieża Jana Pawła II w Białej Podlaskiej

**POZIOM NADWYŻKI OPERACYJNEJ W OCENIE SYTUACJI FINANSOWEJ  
JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO WOJEWÓDZTWA  
LUBELSKIEGO**

*THE LEVEL OF OPERATING SURPLUS IN THE ASSESSMENT OF FINANCIAL CONDITION  
OF LOCAL GOVERNMENT UNITS IN THE LUBELSKIE PROVINCE*

**Słowa kluczowe: finanse publiczne, nadwyżka, jednostka samorządu terytorialnego**

*Key words: public finance, surplus, local budget, ratio analysis*

*JEL codes: R50, H62, H72*

**Abstrakt.** Głównym celem opracowania jest ocena poziomu nadwyżki operacyjnej (strumienia wolnych środków w ujęciu bilansowym) wszystkich JST województwa lubelskiego w latach 2014-2016. Wykorzystano elementy analizy finansowej, w tym metodę opisową. Dane finansowe pochodziły z systemu sprawozdawczego Bestia. Ustalono, że poziom nadwyżki operacyjnej w badanym okresie ulegał zwiększeniu. W badanym okresie w Polsce blisko dwukrotnie wzrosła liczba jednostek, które wykazały nadwyżkę w budżecie (w 2014 roku było ich 1358, natomiast w 2016 roku 2245). Zwiększeniu uległa kwota nadwyżki wypracowanej przez JST w okresie 2014-2016, z ponad 3,6 mld zł do blisko 8,7 mld zł. Ponadto w województwie lubelskim zmniejszyła się liczba JST, które nie uzyskały nadwyżki operacyjnej, a jej średni poziom wzrastał.

## **Wstęp**

Finanse jednostek samorządu terytorialnego (JST) opierają się na procesie gromadzenia i wydatkowania środków publicznych znajdujących się w dyspozycji JST, a zatem konstrukcja budżetu i wieloletniej prognozy finansowej (WPF) powinna sprzyjać zachowaniu stabilności finansowej jednostki. Na podstawie danych z WPF można szacować poziom zadłużenia i prowadzić politykę zaciągania długoterminowych zobowiązań dłużnych, mimo że w literaturze przedmiotu wykazuje się wiele niedoskonałości tego narzędzia [Filipiak 2016, s. 35-40]. W sytuacji utraty stabilności finansowej, braku możliwości uchwalenia WPF lub budżetu JST oraz zagrożenia realizacji zadań publicznych istnieje możliwość wprowadzenia narzędzi stabilizujących, do których zalicza się m.in. postępowanie naprawcze i pożyczki z budżetu państwa [Dylewski 2016, s. 631-642]. Zastosowanie postępowania naprawczego [Lenio 2014, s. 397] jest wynikiem działalności nadzorczej regionalnych izb obrachunkowych (RIO), opierającej się na wezwaniu JST do opracowania założeń tego dokumentu (art. 240a ustawy o finansach publicznych [Dz.U. 2013, poz. 885]). Należy jednak podkreślić, że działanie to budzi wiele wątpliwości [Salachna 2010, s. 9-21]. Poza prawnymi instrumentami stabilizowania sytuacji finansowej JST istnieje także możliwość wykorzystania pozaprawnych instrumentów, do których zalicza się monitorującą rolę radnych oraz mieszkańców [Dylewski 2016, s. 631-642]. W rozważaniach uwzględniono prawne instrumenty determinujące sytuację finansową JST i odnoszące się do nadwyżki operacyjnej.

Nadwyżka operacyjna, będąca dodatnią różnicą między dochodami i wydatkami bieżącymi budżetu, jest określana często mianem najbardziej syntetycznej miary sytuacji finansowej bądź barometrem kondycji finansowej JST. Informuje ona o poziomie środków finansowych pozostałych po pokryciu najważniejszych wydatków związanych z bieżącym funkcjonowaniem JST

[Brezdeń, Spallek 2012, s. 187]. Nadwyżka ta oznacza, że jednostka ma możliwości finansowe na prowadzenie nowych inwestycji lub spłatę wcześniejszego zadłużenia. Od 2011 roku obowiązuje reguła wydatkowa wynikająca z art. 242 ustawy o finansach publicznych i zgodnie z nią JST nie mogą uchwalić budżetu, w którym bieżące wydatki budżetowe nie znajdą pokrycia w dochodach bieżących, powiększonych o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych oraz wolne środki. Precyzując należy stwierdzić, że ustawodawca zróżnicował wymogi równoważenia budżetu planowanego i wykonanego. Zaplanowane w uchwale budżetowej JST wydatki bieżące nie mogą przekraczać sumy dochodów bieżących, nadwyżki budżetowej z lat ubiegłych oraz wolnych środków (nadwyżki środków pieniężnych na rachunku, które powstają z rozliczeń zaciągniętych zobowiązań dłużnych) [Salachna 2010, s. 210]. Inaczej jest ustalany wynik części bieżącej budżetu po jego realizacji, gdyż zgodnie z art. 242 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, pod uwagę brane są rzeczywiste kwoty dochodów i wydatków bieżących oraz skumulowanej nadwyżki z lat ubiegłych i wolnych środków. Jednak obserwacja wyników budżetów JST pozwala stwierdzić, iż w przeważającej ich części występuje budżet niezrównoważony przy jednoczesnym zachowaniu równowagi finansowej. Przywołane regulacje miały zwiększyć efektywność zarządzania środkami publicznymi na szczeblu lokalnym, a nałożona konieczność równoważenia budżetu bieżącego (operacyjnego) oraz nie przekraczania indywidualnych limitów zadłużenia sprawiła, że poziom nadwyżki operacyjnej oraz zadłużenie mają istotny wpływ na decyzje inwestycyjne i finansowe JST. Wolne środki są kategorią warunkującą sytuację finansową JST, ponieważ stanowią część zasobów JST, która nie jest zaangażowana w realizację obligatoryjnych i fakultatywnych zadań JST. Ważna jest zatem permanentna zdolność do generowania wolnych środków [Dylewski 2017, s. 76].

Występowanie nadwyżki operacyjnej zwiększa możliwości w zakresie podejmowania zadań bieżących, sprzyja budowaniu potencjału inwestycyjnego i jest kluczowa w kontekście możliwości zaciągania nowych zobowiązań [Satola 2015, s. 118], a więc stanowi pewnego rodzaju uniwersalny wyznacznik kondycji finansowej JST [Standar 2017, s. 360].

### **Material i metodyka badań**

Niepewność oraz niestabilność otoczenia makroekonomicznego wymuszają konieczność budowania narzędzi pozwalających tworzyć system kontrolno-ostrzegawczy wykorzystywany przez JST w realizacji polityki inwestycyjnej, strategii zarządzania długiem czy też tworzeniu potencjału dochodowego.

Próba badawcza objęła wszystkie JST z obszaru województwa lubelskiego, a zatem szczegółowo przeanalizowano poziom nadwyżki operacyjnej 233 jednostek (209 gmin, 20 powiatów, 4 miasta na prawach powiatu). Uwzględniono dane finansowe za lata 2014-2016 zawarte zarówno w sprawozdaniach budżetowych JST publikowanych przez Regionalną Izbę Obrachunkową (RIO) jak i w raportach Ministerstwa Finansów.

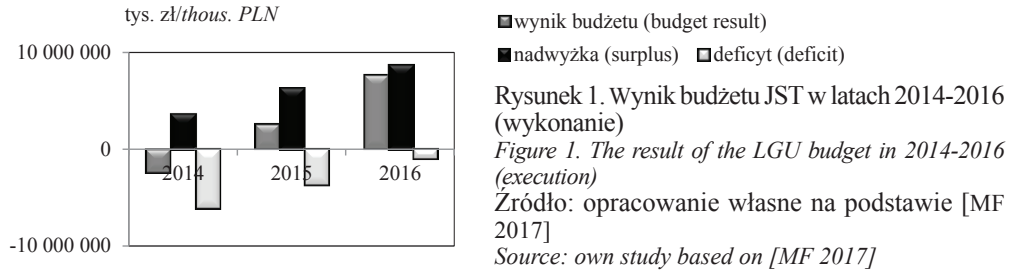
W badaniu sytuacji finansowej JST wykorzystuje się wiele miar, m.in. wskaźniki związane z poziomem nadwyżki operacyjnej [Brzozowska 2016, s. 100], tj.:

- udział nadwyżki operacyjnej w dochodach ogółem,
- udział nadwyżki operacyjnej i dochodów ze sprzedaży w dochodach ogółem,
- udział nadwyżki operacyjnej i dochodów majątkowych do wydatków majątkowych.

Przeanalizowano wartość nadwyżki operacyjnej jako różnicy w bieżącej części budżetu, a zatem od dochodów bieżących odjęto wydatki bieżące.

### **Wyniki badań**

Chcąc ustalić poziom nadwyżki operacyjnej analizie poddano uzyskany wynik budżetu badanych JST w okresie 2014-2016 (rys. 1). Na podkreślenie zasługuje fakt, że w Polsce kwota nadwyżki operacyjnej wypracowanej przez JST w okresie 2014-2016 wzrosła dwukrotnie, z



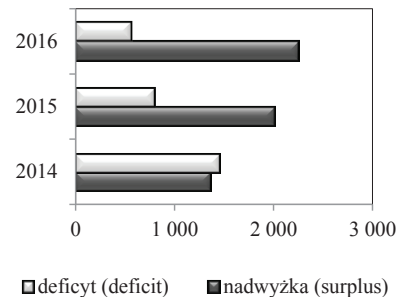
poziomu 3,6 mld zł do blisko 8,7 mld zł. Istotne jest także ustalenie liczby jednostek samorządowych, które wypracowały nadwyżkę operacyjną (rys. 2).

W Polsce liczba jednostek samorządowych, które osiągnęły nadwyżkę operacyjną w badanym okresie stale zwiększała się z 1358 w 2014 roku do 2245 w 2016 roku. Kolejnym etapem badań było ustalenie liczby JST województwa lubelskiego uzyskujących pewien określony poziom nadwyżki w bieżącej części budżetu, który wyznaczono poprzez ustalenie wartości mediany i poszczególnych kwartyli. W przypadku powiatów w latach 2014-2016 tylko jeden osiągnął deficyt, natomiast pozostałe 19 powiatów osiągnęło nadwyżkę o różnej wartości (rys. 3).

Analizując wartość wypracowanej nadwyżki operacyjnej należy podkreślić zdecydowany jej wzrost. W 2014 roku tylko jeden powiat osiągnął nadwyżkę mieszczącą się w przedziale do 1 mln zł, natomiast w kolejnych latach rosła liczba jednostek o nadwyżce operacyjnej z przedziału od 5 do 10 mln zł (4 w 2014 roku, 7 w 2015 roku oraz 8 w 2016 roku). Dodatkowo w 2016 roku dwa powiaty (chełmski i lubelski) uzyskały ponad 10 mln zł nadwyżki.

Stosując te same przedziały wartości nadwyżki operacyjnej ustalono liczbę miast na prawach powiatu, które osiągnęły ustalony poziom nadwyżki w badanym okresie. Wszystkie miasta na prawach powiatu województwa lubelskiego osiągnęły nadwyżkę operacyjną. Najwyższy jej poziom w 2016 roku osiągnęło miasto Lublin (ponad 82,6 mln zł), najniższy zaś Chełm (7,5 mln zł) i w porównaniu do roku poprzedniego (1,4 mln) był to znaczący jej wzrost.

Ostatnim analizowanym typem JST były gminy województwa lubelskiego, które osiągnęły zróżnicowany poziom nadwyżki operacyjnej w latach 2014-2016 (rys. 4).

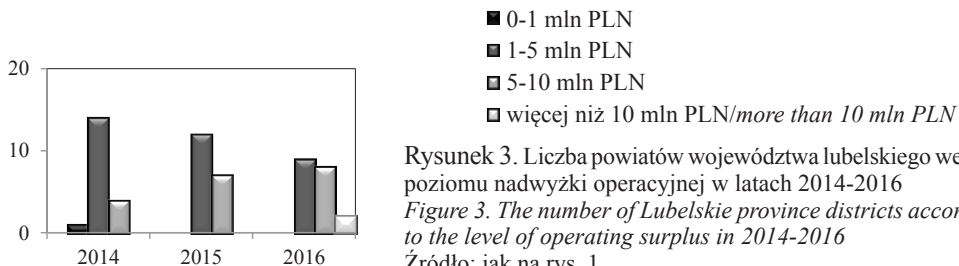


Rysunek 2. Liczba jednostek samorządu terytorialnego z nadwyżką i deficytem w Polsce w latach 2014-2016

Figure 2. The number of local government units with surplus and deficit in Poland in 2014-2016

Źródło: jak na rys. 1

Source: see fig. 1



Rysunek 3. Liczba powiatów województwa lubelskiego według poziomu nadwyżki operacyjnej w latach 2014-2016

Figure 3. The number of Lubelskie province districts according to the level of operating surplus in 2014-2016

Źródło: jak na rys. 1

Source: see fig. 1

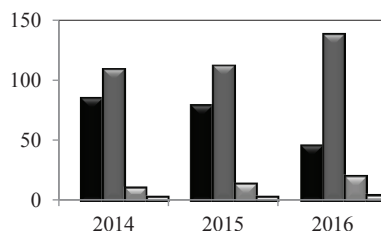
- 0-1 mln PLN
- 1-5 mln PLN
- 5-10 mln PLN
- więcej niż 10 mln PLN/*more than 10 mln PLN*

Rysunek 4. Liczba gmin województwa lubelskiego według poziomu wypracowanej nadwyżki operacyjnej w latach 2014-2016

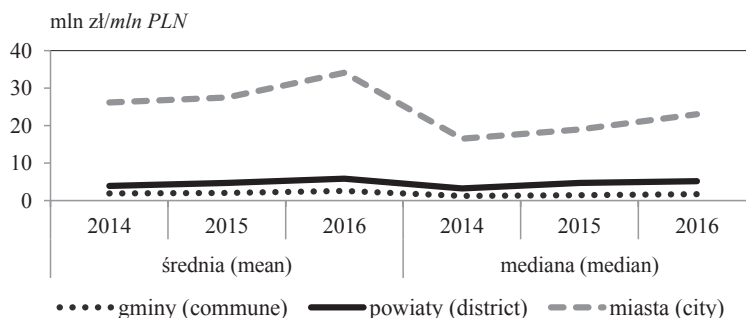
*Figure 4. The number of Lubelskie province communes according to the level of worked out operating surplus in the years 2014-2016*

Źródło: jak na rys. 1

*Source: see fig. 1*



Z uzyskanych danych wynika, że liczba gmin, które nie wypracowały nadwyżki operacyjnej w badanym okresie zmniejszyła się z 8 w 2014 roku do 2 w 2016 roku, co stanowiło niecały 1% wszystkich gmin w województwie. W każdym z badanych lat najliczniejszą grupę stanowiły gminy, które uzyskały nadwyżkę na poziomie od 1 do 5 mln zł. Stale wzrastała liczba gmin, których poziom nadwyżki mieścił się w przedziale 5-10 mln zł (odpowiednio w 2014 roku 11 gmin, 2015 roku 14 gmin, natomiast w 2016 roku 20 gmin). Nadwyżkę powyżej 10 mln zł osiągnęły w latach 2014 i 2015 3 gminy, a w 2016 roku 4.



Rysunek 5. Zmiana wartości średniej i mediany nadwyżki operacyjnej w poszczególnych typach jednostek samorządu terytorialnego województwa lubelskiego w latach 2014-2016

*Figure 5. Change in the average value and median of the operating surplus in individual types of Lubelskie province local government units in the years 2014-2016*

Źródło: jak na rys. 1

*Source: see fig. 1*

Wartość średnią oraz medianę nadwyżki operacyjnej wszystkich typów JST województwa lubelskiego przedstawiono na rysunku 5. Zaprezentowane dane wskazują na stały wzrost zarówno średniej wartości nadwyżki operacyjnej, jak i mediany we wszystkich typach JST województwa lubelskiego. Wzrost ten w porównaniu lat 2014 i 2016 wyniósł w gminach 32%, w powiatach 50%, a w miastach na prawach powiatu 30%. Wskazuje to na najbardziej dynamiczny wzrost średniej wartości nadwyżki operacyjnej na poziomie powiatów. Szczegółowe dane dotyczące stanu nadwyżki operacyjnej zostały umieszczone w tabeli 2.

Maksymalna oraz średnia wartość nadwyżki operacyjnej zwiększała się w badanym okresie. Minimalna wartość nadwyżki zmieniała się w czasie i była najniższa w 2015 roku. W 2014 roku połowa JST uzyskiwała nadwyżkę o wartości równej lub niższej niż 1,45 mln zł, natomiast w 2016 roku było to już 1,86 mln zł.

Tabela 2. Szczegółowe dane w zakresie nadwyżki operacyjnej wszystkich jednostek samorządu terytorialnego w województwie lubelskim w latach 2014-2016)

Table 2. Detailed data on operational surplus of all local government units in the Lubelskie province in the years 2014-2016

Nadwyżka operacyjna [tys. zł]/ <i>Operating surplus [thous. PLN]</i>	2014	2015	2016
Maksymalna nadwyżka operacyjna/ <i>Maximum operating surplus</i>	66 739,147	70,631,648	82 699,747
Minimalna nadwyżka operacyjna/ <i>Minimum operating surplus</i>	-2 062,355	-748,831	-519,062
Średnia/ <i>Mean</i>	2 520,326	2 719,719	3 381,413
Mediana/ <i>Median</i>	1 457,204	1 523,015	1 861,939

Źródło: jak na rys. 1

Source: see fig. 1

### Podsumowanie

Z przeprowadzonych badań wynika, że nadwyżka operacyjna jest ważnym elementem systemu finansowego JST. Z punktu widzenia równowagi finansowej oraz możliwości obsługi zadłużenia wypracowany przez JST poziom nadwyżki operacyjnej stanowi bardzo ważny parametr. W rzeczywistości jest to podstawowe źródło spłaty zadłużenia, dlatego im wyższy jej poziom, tym stabilniejsza pozycja JST i większa zdolność do absorpcji zadłużenia oraz jego spłaty. Warto podkreślić, że występuje pewne zróżnicowanie w obrębie poszczególnych szczebli JST w zakresie dynamiki wzrostu średniej wartości nadwyżki operacyjnej. Najbardziej zauważalną zmianę poziomu nadwyżki odnotowały powiaty, a najmniejszą dynamikę w tym zakresie osiągnęły miasta na prawach powiatu. Można jednoznacznie stwierdzić, że notowany wzrost nadwyżki operacyjnej jest przejawem poprawy sytuacji finansowej JST, szczególnie na poziomie gmin. W przypadku miast na prawach powiatu poziom nadwyżki operacyjnej nie zmieniał się znacząco, co pozwala przypuszczać, że ich sytuacja finansowa może ulegać pogorszeniu w kolejnych latach. Poprawa sytuacji finansowej w kontekście wzrostu poziomu nadwyżki operacyjnej podyktowana jest możliwością kształtowania polityki dochodowej w sposób bardziej elastyczny na poziomie gmin, co nie jest możliwe na poziomie powiatów oraz miast na prawach powiatu.

### Literatura/Bibliography

- BIP. Działalność Regionalnej Izby Obrachunkowej w Lublinie. Wykonanie budżetów JST – dane liczbowe (Activity of the Regional Audit Chamber in Lublin. Implementation of local government budgets – numerical data), [www.lublin.rio.gov.pl/?c=980](http://www.lublin.rio.gov.pl/?c=980), access: 30.04.2018.
- Brezdeń Paweł, Waldemar Spallek. 2012. Kondycja finansowa samorządu terytorialnego w Polsce jako czynnik stymulujący innowacyjność gospodarki (The financial condition of local government in Poland as a innovation stimulating factor in the economy). *Prace Komisji Geografii Przemysłu* 19: 183-197.
- Brzozowska Krystyna. 2016. Efekty zarządzania finansami przez miasta metropolitalne. (Effects of metropolitan cities financial management). *Ekonomiczne Problemy Usług* 125: 95-109.
- Dylewski Marek. 2016. Reguła limitowanej nierównowagi samorządu województw (The rule of limited imbalance in voivodship self-government). *Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia* 1 (79): 631-642, doi: 10.18276.
- Dylewski Marek. 2017. Nadwyżka operacyjna a decyzje finansowe jednostek samorządu terytorialnego (Operating surplus in financial decisions of local government units). *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowsk. Oeconomia* 51 (6): 75-84.
- Filipiak Beata Zofia. 2016. Instrumenty i narzędzia zarządzania długiem – ocena spójności z wieloletnią prognozą finansową (Debt management instruments and tools – assessment of cohesion with the long-term financial forecast). *Finanse Komunalne* 11: 35-40.
- Lenio Paweł. 2014. Procedury ostrożnościowe i sanacyjne w budżecie jednostek samorządu terytorialnego. [W] *Institucje prawno-finansowe w warunkach kryzysu gospodarczego* (Prudential and rehabilitation procedures in the budget of local government units. [In] Legal and financial institutions in the economic crisis conditions), ed. Wiesława Miemieć, Krystyna Sawicka, 391-401. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.

- MF (Ministerstwo Finansów). 2017. *Nadwyżka operacyjna w jednostkach samorządu terytorialnego w latach 2014-2016* (Operating surplus in local government units in 2014-2016). Warszawa: Ministerstwo Finansów, [www.finance.mf.gov.pl/documents/766655/.../Informacja+za+lata+2014+-2016](http://www.finance.mf.gov.pl/documents/766655/.../Informacja+za+lata+2014+-2016), access: 10.05.2018.
- Salachna Joanna M. 2010. Nowe instytucje prawne zarządzania długiem w samorządzie terytorialnym – założenia a realia zastosowania. [W] *Prawo europejskie – 5 lat doświadczeń w polskim prawie finansowym* (New legal institutions for debt management in local government – assumptions and realities of application. [In] *European law – 5 years of experience in Polish financial law*), ed. Hanna Litwińczuk, 207-219. Warszawa: Oficyna Prawa Polskiego.
- Satoła Łukasz. 2015. Kondycja finansowa gmin w warunkach zmiennej koniunktury gospodarczej (Communes' financial condition in a changing economic situation). *Journal of Agribusiness and Rural Development* 1 (35): 118.
- Standar Aldona. 2017. Zagrożenia w gospodarce finansowej samorządów gminnych a wyrównywanie poziomu rozwoju lokalnego. *Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy* 49: 359 -371.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Act of 27 August 2009 on public finance). Dz.U. 2013, poz. 885.

### Summary

*The main objective of the study was to assess the level of operating surplus (free funds in the balance sheet) of all LGUs in the Lubelskie province in the period 2014-2016. The study uses elements of financial analysis, including a descriptive method. Financial data came from the Bestia reporting system. It was found that the level of operating surplus increased in this period. In the audited period in Poland, the number of units that showed a surplus in the budget nearly doubled (in 2014 there were 1,358, while in 2016 – 2,245). The amount of surplus generated by local government units in the period 2014-2016 increased from over 3.6 billion PLN to nearly 8.7 billion PLN. In addition in the Lubelskie province decreased the number of local government units, which did not obtain an operating surplus, and its average level increased.*

Adres do korespondencji  
dr Agnieszka Cyburt  
[orcid.org/0000-0002-7084-6066](https://orcid.org/0000-0002-7084-6066)  
Państwowa Szkoła Wyższa im. Papieża JP II w Białej Podlaskiej  
Katedra Ekonomii i Zarządzania  
ul. Sidorska 95/9721-500, Biała Podlaska  
e-mail: [a.cyburt@wp.pl](mailto:a.cyburt@wp.pl)

dr Agnieszka Gałęcka  
[orcid.org/0000-0002-7603-8086](https://orcid.org/0000-0002-7603-8086)  
Państwowa Szkoła Wyższa im. Papieża JP II w Białej Podlaskiej  
Katedra Ekonomii i Zarządzania  
ul. Sidorska 95/9721-500, Biała Podlaska  
e-mail: [agalecka.plejada@op.pl](mailto:agalecka.plejada@op.pl)