

WANDA SKOCZYLAS**Katedra Analizy Strategii Przedsiębiorstw****Uniwersytet Szczeciński****IZABELA ŚWIDEREK****Skarbnik Powiatu Gryfińskiego**

NADWYŻKA OPERACYJNA W OCENIE ZACHOWANIA RÓWNOWAGI FINANSÓW JEDNOSTKI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W CZASIE KRYZYSU

1. Wprowadzenie

Obecny od 2007 roku - z różnym nasileniem - kryzys finansowy spowodował kryzys finansów publicznych. Wyraża się on w niemożności skutecznego posługiwania m.in.: instrumentami fiskalnymi, funduszami publicznymi czy wydatkami publicznymi w wypełnianiu funkcji publicznych.¹ Sytuacja tak ewidentnie występuje w Grecji, ale też takie oznaki dostrzegane są we Włoszech, Portugalii, Hiszpanii. Z przeprowadzonych studiów przez C. Reinhard i K. Rogoffa wynika, że dług publiczny po kryzysach finansowych zazwyczaj rośnie średnio o 86% w ujęciu realnym². W okresie kryzysu szczególnie ważnymi kategoriami makroekonomicznymi stają się więc: deficyt budżetu państwa, deficyt sektora finansów publicznych oraz właśnie dług publiczny.³ W celu zachowania równowagi finansów publicznych lub też zmniejszenia skali kryzysu, podejmuje się szereg działań regulacyjnych. Jednym z nich jest zasada równoważenia sfery bieżącej, obowiązująca od 2011 roku, przekładająca się na konieczność wypracowania przez jednostkę sektora finansów publicznych nadwyżki operacyjnej.

Celem artykułu jest zbadanie w jakim stopniu jednostki samorządu terytorialnego, a w tym w szczególności powiaty województwa zachodniopomorskiego, realizują nadwyżkę operacyjną. Wielkość nadwyżki operacyjnej stanowi podstawę oceny możliwości rozwoju i zadłużenia się powiatów w przyszłości. Wyniki roku 2011 stanowiły będą bowiem składową dla nowego wskaźnika zadłużenia, obligatoryjnego od roku 2014.

2. Istota i znaczenie nadwyżki operacyjnej w funkcjonowaniu jednostki samorządu terytorialnego

Nadwyżka operacyjna ustalana jest jako dodatnia różnica między bieżącymi dochodami budżetowymi oraz bieżącymi wydatkami budżetowymi. Wielkość osiągniętej nadwyżki operacyjnej identyfikuje zakres wydatków budżetowych (bieżących i majątkowych) możliwych do sfinansowania własnymi środkami. Wpływa na możliwości

¹ S. Owsiak: *Podstawy nauki finansów*, Wydawnictwo PWE, Warszawa 2002, s. 436.

² *Gospodarcza teoria domina*, Rzeczpospolita z 22 lutego 2010 roku.

³ T. Lubińska: *Zarządzanie dochodami publicznymi w okresie kryzysu finansów publicznych*, w: *Finanse – nowe wyzwania teorii i praktyki. Finanse publiczne*, red. L. Patrzalek, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2011, s.104.

wykorzystywania w działaniach obcych źródeł finansowych, ukazując faktyczne możliwości udźwignięcia kosztów obsługi kapitału obcego, szczególnie w aspekcie obowiązującej od 2011 r. zasady równowagi budżetowej. Obowiązek równoważenia sfery bieżącej ma na celu zachowanie właściwych proporcji wielkości ekonomicznych planowanych do realizacji w trakcie roku obrachunkowego przez jednostkę samorządu terytorialnego, jak też wielkości rzeczywiście osiągniętych na koniec roku budżetowego. Zapobiec ma również sytuacji, w której jednostka samorządu terytorialnego nie jest w stanie udźwignąć kosztów istniejącego długu i zmuszona zostaje do zaciągnięcia nowego długu dla sfinansowania już istniejącego. Obowiązek równoważenia sfer działalności stanowi także konsekwencję odpowiedzialności państwa za zobowiązania samorządów, gdyż stanowi kolejną, obok wskaźników zadłużenia, restrykcję wpływającą znacząco na kształt polityki zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego.

Znaczenie nadwyżki operacyjnej uwidacznia się już na etapie konstrukcji budżetu na kolejny okres budżetowy. Zgodnie z wytycznymi ustawy o finansach publicznych, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może uchwalić budżetu, w którym planowane wydatki bieżące są wyższe niż planowane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki. Planowane do realizacji wydatki budżetowe mogą być więc wyższe od bieżących dochodów o wielkość wolnych środków definiowanych jako nadwyżka środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu jednostki samorządu terytorialnego, wynikająca z rozliczeń wyemitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek z lat ubiegłych oraz dodatniej różnicy między osiągniętymi dochodami i wydatkami budżetowymi w roku poprzednim (nadwyżka budżetowa). Przepisy wymuszają również, aby na koniec roku budżetowego wykonane wydatki bieżące nie były wyższe niż wykonane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki.⁴

Ustawowa tzw. złota reguła budżetowa stanowi, iż

$$D_B + W_{SR} + NF \geq W_B,$$

gdzie:

D_B – dochody bieżące,

W_{SR} – wolne środki,

NF – nadwyżka finansowa (nadwyżka zrealizowanych dochodów budżetowych nad zrealizowanymi wydatkami budżetowymi),

W_B – wydatki bieżące

Obowiązujące rozwiązania prawne umożliwiają „przenoszenie” w czasie określonych wydatków bieżących. Ustawodawca obligując do równoważenia wielkości faktycznie zrealizowanych nie odnosi się do kwestii zobowiązań. Rozwiązanie takie dopuszcza zatem „odstępstwo” od wymogu ustawowego, którego wyrazem są pozostałe na koniec roku budżetowego zobowiązania. Spowodują one faktyczny wydatek w kolejnym okresie budżetowym, stanowiąc zatem rzeczywiste obciążenie budżetu następnego okresu budżetowego. Istotne jest więc oszacowanie granicy dopuszczalnej wielkości zobowiązań, znajdujących wyraz w zrównoważeniu działalności w kolejnym okresie. Przenoszenie bowiem ciężaru wydatków bieżących na kolejny okres może w konsekwencji doprowadzić

⁴ Wykonane wydatki bieżące mogą być wyższe niż wykonane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki jedynie o kwotę związaną z realizacją wydatków bieżących z udziałem środków, definiowanych w art. 5 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. 2009, Nr 157, poz. 1240 ze zmianami), w przypadku gdy środki te nie zostały przekazane w danym roku budżetowym.

do konieczności znacznych redukcji wydatków bieżących w celu zachowania równowagi, i to już na etapie budowy planu. Ograniczy także możliwość skorzystania z finansowania zewnętrznego, co doprowadzić może do problemów z bieżącą płynnością finansową.

Spełnienie warunku równowagi dla wielu jednostek samorządu terytorialnego może stanowić problem. Dotkliwy będzie on dla tych z nich, które pozbawione zostały faktycznego władztwa podatkowego (powiaty i województwa). Brak możliwości realnego wpływu na bieżące źródła dochodów determinuje konieczność hierarchizacji działań i może być powodem koncentracji na określonych priorytetach, przy ograniczeniach w pozostałych sferach zadań publicznych. Dotyczyć może również takich, które dysponują mało wydajnymi źródłami bieżących wpływów i nie mają realnych możliwości ich intensyfikacji (w większości przypadków są to małe gminy o utrzymującym się niskim poziomie dochodów na mieszkańca), a w poprzednich okresach nie wypracowały nadwyżki budżetowej, lub była ona niewielka.

Zachowanie równowagi bieżącej nabiera większego znaczenia w świetle niestabilności na globalnym rynku finansowym. Niestabilność finansowa przekłada się na krajowe wskaźniki makroekonomiczne, a te z kolei znajdują odzwierciedlenie w wysokości zasobów finansowych jednostki samorządu terytorialnego. Spowolnienie gospodarcze nie wpływa, jak dotychczas na destabilizację funkcjonowania samorządów. Z uwagi jednak na ograniczenie dochodów własnych, świadczących o faktycznej niezależności, może ograniczyć działalność inwestycyjną samorządów, stanowiącą o ich rozwoju. Konsekwencją może stanowić brak potencjału koniecznego do sfinansowania wkładu własnego wymaganego przy realizacji projektów unijnych. Dodatkowo część z projektów współfinansowanych ze środków zewnętrznych wymusza zaangażowanie własnych środków w całość wydatków. Zwrot środków następuje wówczas na zasadzie refundacji poniesionych już wydatków⁵. Uzależnienie zatem wysokości wydatków bieżących (konsumpcyjnych) od wydajności dochodów bieżących, zmniejsza możliwości jednostki samorządu terytorialnego pozyskiwania zwrotnego kapitału obcego. Sytuacja taka utrzymująca się w dłuższym okresie stanowić może zagrożenie dla rozwoju i stabilności jednostek samorządu terytorialnego, szczególnie tych, które intensywnie pozyskują środki zewnętrzne (m.in. z budżetu unijnego) lub aktywnie inwestują. Zagrożenie polega na obciążaniu wydatków bieżących kosztami obsługi zadłużenia zewnętrznego w postaci odsetek, prowizji oraz innych kosztów związanych z zaciągnięciem długu (za wyjątkiem okresu, w którym koszty zadłużenia zwiększają wartość inwestycji).

3. Nadwyżka operacyjna a poziom zadłużenia

Przy zachowaniu ustawowych wskaźników zadłużenia, możliwości zaciągania długu rosną wraz z wypracowaną przez jednostkę nadwyżką budżetową i wolnymi środkami, które wraz z bieżącymi dochodami pozwalają sfinansować bieżące wydatki. Wypracowana bieżąca nadwyżka, po wykorzystaniu na działalność bieżącą, może również zasilić działalność inwestycyjną jednostki lub być źródłem finansowania jej rozchodów. Z kolei brak nadwyżki budżetowej spowodować może wzrost obcych źródeł finansowych (np. dla sfinansowania deficytu budżetowego, zadań inwestycyjnych). Przekładają się one na rosnące wydatki bieżące w postaci odsetek od pożyczonego kapitału. Wymusza to

⁵ Kornberger-Sokolowska E., Zdankiewicz J., Cieślak R.: *Jednostki samorządu terytorialnego jako beneficjenci środków europejskich*, Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2010, s. 161.

natomiast intensyfikację dochodów bieżących lub ponowną analizę, hierarchizację i ograniczenie wydatków niekoniecznych dla zrównoważenia bieżącej sfery działalności samorządu⁶.

Ustawodawca umożliwił jednostkom samorządu terytorialnego zaciąganie kredytów i pożyczek oraz emisję papierów wartościowych z przeznaczeniem na:

1. pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego, przy czym podlegają one spłacie lub wykupowi w tym samym roku, w którym zostały zaciągnięte lub wyemitowane,
2. finansowanie planowanego deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego,
3. spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych oraz zaciągniętych pożyczek i kredytów,
4. wyprzedzające finansowanie działań finansowanych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej.

Możliwość tę uzależnił jednak, oprócz utrzymywania równowagi w sferze bieżącej, od zachowania ustawowo określonych granic zadłużenia. Obligują one jednostkę samorządu terytorialnego do zachowania relacji:

1. łącznej kwoty długu jednostki samorządu terytorialnego na koniec roku budżetowego do maksymalnie 60% całości wykonanych dochodów,
2. łącznej kwoty przypadających w ciągu roku do spłaty rat kredytów i pożyczek wraz z należnymi odsetkami, wykupu wyemitowanych papierów wartościowych wraz z odsetkami oraz dyskontem, potencjalnych spłat kwot wynikających z udzielonych przez jednostki samorządu terytorialnego gwarancji i poręczeń do maksymalnie 15% zrealizowanych w roku budżetowym dochodów,
3. w przypadku, gdy relacja kwoty państwowego długu publicznego w stosunku do produktu krajowego brutto przekroczy 55 %, norma wymieniona w punkcie 2 nie może przekroczyć 12 % planowanych na dany rok budżetowy dochodów jednostki samorządu terytorialnego, chyba że obciążenia te w całości wynikają ze zobowiązań zaciągniętych przed datą ogłoszenia tej relacji.

Wprowadzone nowe rozwiązania, obowiązujące w praktyce jednostek samorządu terytorialnego od 2014 r. powodują zastąpienie dwóch wskaźników zadłużenia jednym, skorelowanym z nadwyżką operacyjną. Szacowany indywidualnie dla każdej jednostki samorządu terytorialnego⁷, stanowić ma o rzeczywistym potencjalne jednostki do obsługi zadłużenia. Ustalany jest jako średnia arytmetyczna z trzech lat poprzedzających rok budżetowy, relacji sumy dochodów bieżących i dochodów ze sprzedaży mienia pomniejszonej o wydatki bieżące do dochodów ogółem. Określony według tej metodologii limit długu akcentuje znaczenie nadwyżki operacyjnej dla realnych możliwości zadłużania. Oparcie możliwości korzystania z finansowania zwrotnego o wysokość wypracowanej nadwyżki operacyjnej stanowić ma zabezpieczenie wypłacalności jednostki samorządu terytorialnego i przeciwdziałać utracie długookresowej płynności. Słabość nowej granicy

⁶ Świderek I. – „Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego w świetle nowych uregulowań – zarys problemu.”, *Samorząd Terytorialny*”, 6/201.

⁷ Z uwagi na długi okres *vacatio legis*, do 2013 roku granice długu wyznaczały będą dotychczasowe „stare” wskaźniki. Nowe, zindywidualizowane możliwości zadłużania po raz pierwszy znajdą zastosowanie do budżetów na 2014 rok. Do tego czasu wymagane jest jednak ich określanie.

zadłużania stanowi koncentracja jedynie na danych historycznych przy całkowitej ignorancji wielkości prognozowanych. Stwarza to niebezpieczeństwo wówczas, gdy minione lata budżetowe przypadły na okres ożywienia gospodarczego, skutkujący zwiększonymi wpływami budżetowymi. Wyznaczony poziom długu może okazać się nie do udźwignięcia w okresach kryzysu gospodarczego, a w przypadku jednostek o mniejszym potencjale dochodowym - nawet w przypadku spowolnienia gospodarczego. Jednocześnie uwzględnienie dochodów majątkowych, mających charakter incydentalny, niesystematyczny może spowodować zawyżenie ustalonego limitu. Może też wystąpić sytuacja odwrotna, gdy po okresie kryzysu i braku nadwyżki operacyjnej nie będzie podstaw do sięgnięcia po obce źródła finansowania, co ograniczy funkcję stabilizacyjną sektora publicznego wyrażającą się w łagodzeniu skutków występowania cykli koniunkturalnych w gospodarce.

4. Realizacja nadwyżki operacyjnej przez powiaty województwa zachodniopomorskiego

Wprowadzone na mocy ustawy o finansach publicznych z 2009 roku rozwiązania, obowiązujące w praktyce od 2011 roku spowodowały, iż jednostki samorządu terytorialnego zobligowane zostały do konstrukcji budżetów na ten rok według nowych wytycznych.

Z danych zawartych w tabeli 1 wynika, że badane powiaty ostrożniej zaplanowały wynik operacyjny na rok 2011. Jego wysokość jest o 17, 1 mln PLN niższa, niż wynosił plan w roku ubiegłym i stanowi tylko 40,5% wykonanej w roku ubiegłym nadwyżki operacyjnej. Ostrożność ta, jak się wydaje jest pochodną osiągniętych wyników roku poprzedniego. Powiaty osiągnęły zdecydowanie wyższą kwotę nadwyżki operacyjnej, ale w wyniku nieosiągnięcia zaplanowanej kwoty dochodów bieżących przy jeszcze niższym poziomie wykonania planu w zakresie wydatków bieżących. Malejące dochody mogą być wynikiem panującej sytuacji makroekonomicznej. Wyższa nadwyżka operacyjna to też z drugiej strony efekt racjonalizacji wydatków bieżących (zakładając realność planów). Planowany poziom dochodów i wydatków bieżących na rok 2011 nie uwzględnia jednak występujących tendencji zarysowujących się w wykonaniu roku ubiegłego i dość optymistycznie zakłada wzrost dochodów bieżących (o 3,3%) przy jeszcze szybszym wzroście wydatków bieżących (8,0%). Powyższe zmiany, już na etapie planowania, wykazują zmniejszający się potencjał finansowania rozwoju, który przy deficycie w sferze majątkowej pogłębia deficyt budżetu powiatów.

Tabela 1. Nadwyżka operacyjna w powiatach województwa zachodniopomorskiego

Treść	2010							2011				
	Plan	I kw	II kw	Wskaźnik wykonania planu	III kw	IV kw	Wskaźnik wykonania planu	Plan	Odchylenie	I kw	II kw	Wskaźnik wykonania planu
	1	2	3	3/1*100	4	5	5/1*100	6	6 - 1	7	8	8/6*100
	Wielkości łączne							Wielkości łączne				
Dochody ogółem	3 185 703	802 501	1 497 787	47,02	2 229 316	2 995 154	94,02	3 367 569	181 867	885 744	1 633 827	48,52
w tym:												
a) bieżące	2 757 676	781 899	1 437 321	52,12	2 107 315	2 753 043	99,83	2 843 684	86 008	861 147	1 563 574	54,98
b) majątkowe	428 026	20 602	60 466	14,13	122 002	242 111	56,56	523 885	95 859	24 597	70 253	13,41
Wydatki ogółem	3 811 507	1 051 530	1 453 218	38,13	2 269 649	3 344 707	87,75	3 977 108	165 601	747 504	1 572 617	39,54
w tym:												
a) bieżące	2 669 552	694 787	1 291 278	48,37	1 890 225	2 568 446	96,21	2 772 684	103 132	685 195	1 381 937	49,84
b) majątkowe	1 141 955	41 866	161 940	14,18	379 424	776 261	67,98	1 204 424	62 469	62 309	190 680	15,83
Wynik budżetu	-575 276	-239 470	67 395	-11,72	-6 654	-349 553	60,76	-560 940	14 336	150 330	85 472	-15,24
Wynik operacyjny	88 124	87 112	146 043	165,72	217 090	184 597	209,47	71 000	-17 125	175 952	181 637	255,83
	Miasta na prawach powiatu							Miasta na prawach powiatu				
Dochody ogółem	1 989 760	494 261	919 612	46,22	1 358 055	1 831 306	92,04	2 155 643	165 883	546 184	1 006 772	46,70
w tym:												
a) bieżące	1 735 042	481 661	888 974	51,24	1 308 418	1 726 691	99,52	1 790 515	55 473	530 692	966 548	53,98
b) majątkowe	254 718	12 600	30 638	12,03	49 637	104 615	41,07	365 128	110 410	15 492	40 224	11,02
Wydatki ogółem	2 457 732	802 184	932 693	37,95	1 425 912	2 079 104	84,59	2 639 761	182 029	470 584	1 000 579	37,90
w tym:												
a) bieżące	1 648 377	416 407	810 024	49,14	1 181 155	1 584 502	96,12	1 726 437	78 060	427 670	860 765	49,86
b) majątkowe	809 355	35 367	122 669	15,16	244 757	494 602	61,11	913 324	103 970	42 914	139 813	15,31
Wynik budżetu	-467 971	-307 923	-13 081	2,80	-67 857	-247 798	52,95	-484 118	-16 147	75 600	6 193	-1,28
Wynik operacyjny	86 665	65 255	78 950	91,10	127 262	142 189	164,07	64 079	-22 587	103 021	105 783	165,08
	Powiaty							Powiaty				
Dochody ogółem	1 195 942	308 240	578 174	48,34	871 261	1 163 847	97,32	1 211 926	15 984	339 560	627 055	51,74
w tym:												
a) bieżące	1 022 634	300 238	548 347	53,62	798 897	1 026 352	100,36	1 053 169	30 535	330 455	597 026	56,69
b) majątkowe	173 308	8 002	29 827	17,21	72 364	137 496	79,34	158 757	-14 550	9 105	30 030	18,92
Wydatki ogółem	1 353 776	249 345	520 525	38,45	843 736	1 265 603	93,49	1 337 347	-16 428	276 920	572 038	42,77
w tym:												
a) bieżące	1 021 175	278 380	481 255	47,13	709 070	983 944	96,35	1 046 248	25 073	257 524	521 172	49,81
b) majątkowe	332 601	6 498	39 271	11,81	134 666	281 659	84,68	291 100	-41 501	19 396	50 866	17,47
Wynik budżetu	-107 305	68 453	80 476	-75,00	61 204	-101 756	94,83	-76 822	30 482	74 730	79 278	-103,20
Wynik operacyjny	1 459	21 858	67 093	4 597,53	89 827	42 408	2 906,00	6 921	5 462	72 931	75 854	1 095,97

Źródło: opracowanie własne.

Wyodrębnienie w strukturze powiatów miast na prawach powiatu pozwala stwierdzić, że zmniejszenie planowanej kwoty nadwyżki operacyjnej jest wynikiem sytuacji panującej właśnie w miastach na prawach powiatu. Planowana kwota nadwyżki operacyjnej w tym wypadku jest mniejsza o 22, 6 mln PLN w porównaniu do planu roku ubiegłego i aż o 78 mln PLN w stosunku do wykonania roku ubiegłego. Założono bowiem w planie na rok 2011 wzrost dochodów bieżących w stosunku do wykonania roku 2010 o 3,7%, a wydatków bieżących o 9,0%.

Na łączny poziom planowanej na rok 2011 nadwyżki operacyjnej miast na prawach powiatu największy wpływ ma wynik miast: Szczecin oraz Świnoujście. Nadwyżka miasta Szczecin jest mniejsza niż planowana w roku ubiegłym i znacznie niższa od wykonania roku ubiegłego. Zupełnie inna sytuacja ma miejsce w wypadku Świnoujścia. Tutaj zaplanowano deficyt operacyjny, podczas, gdy w planie roku ubiegłego i jego wykonaniu występowała nadwyżka operacyjna. Trzecie z miast na prawach powiatu, a więc Koszalin założyło w planie na rok 2011 znacznie mniejszy deficyt operacyjny niż to był przyjęte w planie na rok 2010, być może uwzględniając dobre wyniki jego realizacji.

Powiaty po wyłączeniu miast na prawach powiatu zaplanowały nadwyżkę operacyjną znacznie wyższą niż planowana była w roku ubiegłym, ale mniejsza (o 35,5 mln PLN) niż wykonanie roku ubiegłego.

Reasumując można stwierdzić, że zmniejszenie planowanej nadwyżki operacyjnej jest z jednej strony wynikiem optymizmu w zakresie wzrostu (przy niezrealizowanej wielkości w roku ubiegłym) dochodów bieżących oraz z drugiej znacznego wzrostu wydatków bieżących. Może stanowić również sposób zrównoważenia sfery bieżącej, polegający na dostosowaniu wielkości planistycznych dochodów do wielkości wydatków.

Monitoring wykonania zaplanowanych wielkości nadwyżki operacyjnej w pierwszych dwóch kwartałach roku 2011 nie potwierdza założeń planu. Zrealizowana nadwyżka operacyjna w pierwszym półroczu stanowi 255, 83% zaplanowanej wielkości na cały rok. Jest to tendencja zgodna z wykonaniem roku ubiegłego w porównywalnym okresie, chociaż obecnie dynamika wzrostu jest znacznie wyższa. Jest to efekt przede wszystkim pierwszego kwartału. Szybszy wzrost wydatków bieżących niż wynoszą dochody bieżące tylko w niewielkim stopniu przyczynił się do zwiększenia kwoty nadwyżki operacyjnej w drugim kwartale.

Ostrożność planowania nadwyżki operacyjnej dotyczy zarówno miast na prawach powiatu jak i powiatów, przy czym w tych drugich jednostki samorządu terytorialnego jest ona o wiele dalej posunięta. Analiza wykonania dochodów bieżących i wydatków bieżących pozwala zidentyfikować jednak dwa niekorzystne kierunki zmian, a więc na malejącą dynamikę ich wzrostu oraz rosnącą dynamikę wzrostu wydatków bieżących.

Przedstawione zmiany w zakresie nadwyżki operacyjnej i czynników ją kształtujących w powiatach województwa zachodniopomorskiego znalazły swoje odzwierciedlenie w udziale nadwyżki operacyjnej w dochodach ogółem.

Tabela .2 Udział nadwyżki operacyjnych w dochodach ogółem w powiatach województwa zachodniopomorskiego

Udział nadwyżki operacyjnej w dochodach ogółem	2010			2011	
	Plan	Wykonanie		Plan	Wykonanie I półrocze
		I półrocze	Rok		
Powiaty ogółem	2,8	9,8	6,2	2,1	11,1
w tym:					
miasta na prawach powiatu	4,4	8,6	7,8	3,0	10,5
pozostałe powiaty	0,1	11,6	3,6	0,6	12,1

Źródło: opracowanie własne.

Ustalone wielkości wskaźników planowanych i wykonanych wykazują daleko idące rozbieżności. Można więc stwierdzić, że wielkości wykonane roku ubiegłego nie są uwzględniane w planach na rok następny. Większy związek występuje pomiędzy planami dwóch okresów. Ocena założeń planowych w tym wypadku pozwala ustalić, że plany powiatów na rok 2011 były ostrożniejsze. Tę ostrożność widać szczególnie w miastach na prawach powiatu, gdzie udział nadwyżki operacyjnej jest większy niż w pozostałych powiatach. Pozostałe powiaty uwzględniając wynik roku ubiegłego zaplanowały badaną relację na wyższym poziomie. Ostrożności planowania nie potwierdza realizacja w obu latach. Osiągnięte wskaźniki udziału nadwyżki operacyjnej w dochodach ogółem wielokrotnie przewyższają zaplanowane. Dotyczy to w szczególności pozostałych powiatów. Wyraźnie też widać, że zapowiadana fala kryzysu jeszcze nie znalazła odzwierciedlenia w potencjalne zdolności i możliwości jednostek samorządu terytorialnego do spłaty zobowiązań oraz do finansowania wydatków o charakterze inwestycyjnym. Pozostaje jednak problem prognozy w jakim stopniu ta szczególnie korzystna sytuacja zostanie utrzymana do końca roku 2011.

5. Zakończenie

Znaczenie nadwyżki operacyjnej w zarządzaniu finansami jednostki samorządu publicznego wynika - jak przedstawiono - z faktu, że jest ona podstawową składową złotą reguły budżetowej oraz nowego wskaźnika zadłużenia. Zachowanie równowagi finansów publicznych zwłaszcza w czasie kryzysu oraz identyfikacja stopnia zwiększenia nowych zobowiązań wymaga więc jej bieżącego monitoringu. Dotyczy to w szczególności powiatów, które są pozbawione faktycznego władztwa podatkowego. W analizie nadwyżki operacyjnej przedmiotem oceny mogą być zmiany jej wielkości lub też relacja nadwyżki operacyjnej do dochodów ogółem. Ustalenie i ocena obu tych wielkości dla powiatów województwa zachodniopomorskiego pozwoliło sformułować następujące wnioski:

1. Obserwowany kryzys nie wywarł jeszcze niekorzystnego wpływu na równowagę finansową badanych powiatów. Osiągnięte kwoty nadwyżki operacyjnej wykazują dynamiczny wzrost w całym badanym okresie.
2. Nadwyżkę operacyjną w większym stopniu generują miasta na prawach powiatu. One w związku z tym mają większy potencjał do spłaty zobowiązań
3. Wyższy udział nadwyżki operacyjnej w dochodach ogółem w miastach na prawach powiatu świadczy o większych możliwościach inwestycyjnych lub wzroście wydatków bieżących.
4. Obserwowane rozbieżności pomiędzy wielkościami planowanymi i wykonanymi świadczą o oderwaniu procesów jej planowania od występujących tendencji w rzeczywistości. Istotnie pomniejsza to jej znaczenie jako ważnego parametru w zarządzaniu finansami jednostki samorządu terytorialnego.

6. Literatura

1. Owsiak S.: *Podstawy nauki finansów*, Wydawnictwo PWE, Warszawa 2002.
2. *Gospodarcza teoria domina*, Rzeczpospolita z 22 lutego 2010 roku.
3. Lubińska T.: *Zarządzanie dochodami publicznymi w okresie kryzysu finansów publicznych*, w: *Finanse – nowe wyzwania teorii i praktyki. Finanse publiczne*, red.

- L. Patrzalek, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2011, s.104.
4. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. 2009, Nr 157, poz. 1240 ze zmianami).
 5. Kornberger-Sokołowska E., Zdankiewicz J., Cieślak R.: *Jednostki samorządu terytorialnego jako beneficjenci środków europejskich*, Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2010, s. 161.
 6. Świderek I. – „Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego w świetle nowych uregulowań – zarys problemu.”, Samorząd Terytorialny”, 6/2011.

Streszczenie

Nadwyżka operacyjna jest składową złotą zasadą budżetową oraz nowego wskaźnika zadłużenia. Z tego też powodu jej wielkość jest przedmiotem bieżącego monitoringu oraz analizy. Badanie to nabiera znaczenia szczególnie w czasie kryzysu. Spełnienie warunku równowagi dla powiatów, pozbawionych faktycznego władztwa podatkowego może być problemem. W artykule przedstawiono wyniki wielokierunkowej analizy kwoty nadwyżki operacyjnej oraz udziału nadwyżki operacyjnej w dochodach ogółem powiatów województwa zachodniopomorskiego. Wyniki tego badania nie potwierdzają w badanym okresie obniżenia potencjału tych jednostek do rozwoju i spłaty zadłużenia. Wątpliwości budzi natomiast realność jej planowania.

Słowa kluczowe: kryzys, powiat, nadwyżka operacyjna.

OPERATING SURPLUS IN ASSESSMENT OF PRESERVING LOCAL GOVERNMENT UNIT FINANCIAL BALANCE IN TIME OF CRISIS

Summary

Operating surplus is a component of the budgetary golden rule and the new debt ratio. For this reason its value is an object of current monitoring and analysis. This test gain significance especially in time of crisis. Fulfilment of a balance condition for counties, deprived of real tax system control, could be a problem. In the article there are presented the results of omnidirectional analysis of operating surplus amount and participation of operating surplus in total revenues of West Pomeranian counties. The results of this survey do not confirm potential reduction of this units to development and debt repayment in audited period. Whereas doubts are raised by feasibility of its planning.

Keywords: crisis, county, operating surplus.

Translated by Wanda Skoczylas, Izabela Świderek

WANDA SKOCZYLAS
Katedra Analizy Strategii Przedsiębiorstw
Uniwersytet Szczeciński

IZABELA ŚWIDEREK
Skarbnik Powiatu Gryfińskiego