

## **Wielkość nadwyki operacyjnej osi gni tej przez jednostki samorządu terytorialnego województwa lubuskiego w latach 2009-2010**

### **Pojęcie nadwyki operacyjnej i jej interpretacja**

Pojęcie nadwyki operacyjnej funkcjonuje w sferze finansów publicznych stosunkowo krótko ale staje się coraz bardziej popularne. Jeszcze kilka lat temu terminem tym posługiwali się jedynie bardzo wąskie grono ekspertów, a obecnie jej znaczenie jest rozumiane przez coraz więcej osób – polityków i urzędników samorządowych. Kategorię nadwyki operacyjnej coraz częściej posługują się również instytucje bankowe i ratingowe w celu oceny zdolności kredytowych jednostek samorządu terytorialnego<sup>49</sup>.

Na podstawie obowiązującej ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych<sup>50</sup> można sformułować pojęcie nadwyki operacyjnej i metodologii jej obliczania oraz określić wpływ tej nadwyki na kondycję finansową jednostki samorządu terytorialnego.

**Nadwyka operacyjna** jednostki samorządu terytorialnego to różnica między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi oraz odpowiednio **deficyt operacyjny** w przypadku osiągnięcia ujemnego wyniku bieżącego.

Nadwykę operacyjną można wyrazić następującym wzorem:

$$D_b - W_b = N_o$$

gdzie:

$D_b$  . dochody bieżące,

$W_b$  . wydatki bieżące,

$N_o$  . nadwyka operacyjna.

Nadwyka operacyjna to wskaźnik obrazujący sytuację finansową w samorządzie, zdolność do spłaty rat od zacigniętych kredytów, pożyczek czy wyemitowanych obligacji oraz możliwość samodzielnego finansowania inwestycji.

Czym wyśza jest wartość nadwyki operacyjnej tym większa jest możliwość realizacji przez jednostkę samorządu terytorialnego nowych przedsięwzięć majątkowych, zarówno bezpośrednio przeznaczając te kwoty na inwestycje lub pośrednio spłacając wcześniej zacięte zobowiązania na cele inwestycyjne.

Jest to najbardziej syntetyczna ocena kondycji finansowej samorządu, potencjału inwestycyjnego samorządu oraz zdolności kredytowej. Informuje ona jakimi środkami dysponuje jednostka po pokryciu najbardziej podstawowych potrzeb bieżących. Nadwykę operacyjną jednostka może przeznaczyć na przykład na inwestycje budżetowe.

W sytuacji kiedy jednostka samorządu terytorialnego osiągnie deficyt operacyjny oznacza to, że wydatki bieżące realizowane są na poziomie przekraczającym możliwość JST. A zatem realizowanie zadań bieżących odbywa się kosztem sprzedaży majątku jednostki lub poprzez zaciąganie nowych zobowiązań. Może to być spowodowane na przykład nadmiernym wzrostem zadłużenia wraz z kosztami jego obsługi lub niesławnym wzrostem dochodów budżetowych jednostki<sup>51</sup>.

Nadwyka operacyjna może posłużyć do konstrukcji określonych wskaźników finansowych przydatnych w ocenie możliwości finansowania inwestycji ze środków własnych<sup>52</sup>.

Do tego typu wskaźników należą m.in.:

- udział nadwyki operacyjnej w dochodach ogółem (*nadwyka operacyjna/dochody ogółem*), który obrazuje zdolność do ponoszenia wydatków inwestycyjnych, a także możliwość zaciągania długu

<sup>49</sup> P. Wianiewicz, „Nadwyka operacyjna”, [www.wspolnota.org.pl](http://www.wspolnota.org.pl), luty 2009 roku.

<sup>50</sup> Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.).

<sup>51</sup> Opracowanie MF pt. „Nadwyka operacyjna w jednostkach samorządu terytorialnego w latach 2007-2009”, [www.mf.gov.pl](http://www.mf.gov.pl), Warszawa, sierpień 2010.

<sup>52</sup> P. Galiński, Wykorzystanie nadwyki operacyjnej do oceny możliwości finansowania inwestycji przez jednostki samorządu terytorialnego ze środków własnych, [www.samorzad.lex.pl](http://www.samorzad.lex.pl), 06.2009.

i zwi kszenia wydatków bie cych. Pozytywnym zjawiskiem jest wi c wzrost wysoko ci tego wska nika;

- udział nadwy ki operacyjnej w zobowi zaniach ogółem (*nadwy ka operacyjna/zobowi zania bie ce*), który sju y do oceny wiarygodno ci kredytowej, obrazuje bowiem mo liwo ci zadju ania si JST w stosunku do generowanej nadwy ki operacyjnej.

Z drugiej strony zmiana wielko ci tego wska nika wskazuje równie na mo liwo ci finansowania inwestycji ze rodków wjasnych na tle kształtowania si wielko ci zobowi za samorz du terytorialnego (ocenia zdolno ci do finansowania wydatków inwestycyjnych w relacji do posiadanego zadju enia). W konsekwencji pozytywnym zjawiskiem jest tendencja wzrostowa tego wska nika, a przynajmniej jego wzgl dna stabilizacja w czasie w przypadku realizowania licznych inwestycji przez samorz d terytorialny;

- wska nik samofinansowania [*(nadwy ka operacyjna + dochody maj tkowe)/wydatki maj tkowe*] obrazuj cy mi dzy innymi, w jakim stopniu samorz d terytorialny jest w stanie finansowa inwestycje rodkami wjasnymi. St d wzrost warto ci tego wska nika oznacza zmniejszanie si ryzyka utraty pynno ci przez dan jednostk . Jednak e zbyt wysoki poziom tego wska nika mo e oznacza swego rodzaju bierno w realizacji inwestycji przez samorz d terytorialny w stosunku do wjasnych mo liwo ci;

- udział nadwy ki operacyjnej w wydatkach bie cych (*nadwy ka operacyjna/wydatki bie ce*). Oddanie do u ytkowania danej inwestycji poci ga za sob konieczno ponoszenia okre lonych wydatków (wzrost wydatków bie cych) zwi zanych z konieczno ci wja ciwego jej funkcjonowania (np. koszty konserwacji, u ytkowania itp.). W rezultacie wysoko tego wska nika mo e wskazywa na fakt zbyt wysokiego obci enia JST wydatkami bie cymi;

- udział nadwy ki operacyjnej w dochodach bie cych (*nadwy ka operacyjna/dochody bie ce*), który podobnie jak wska nik udziału nadwy ki operacyjnej w wydatkach bie cych wskazuje na mo liwo ci zwi kszenia wydatków bie cych. St d i w tym przypadku wzrost warto ci tego wska nika mo e oznacza zwi kszej ce si mo liwo ci realizacji nowych inwestycji przez jednostk samorz du terytorialnego<sup>53</sup>.

Wyst powanie nadwy ki operacyjnej bud etu jednostki samorz du terytorialnego jest niew tliwie pozytywnym zjawiskiem w samorz dowej gospodarce finansowej, jednak samo jej istnienie (nawet nadwy ki relatywnie du ej w stosunku do dochodów) nie przes dza o dobrej kondycji finansowej jednostki samorz dowej. Opieranie ocen dotycz cych kondycji finansowej jednostki wyř cznie na nadwy ce operacyjnej jest bowiem niezasadne z co najmniej kilku wzgl dów:

- po pierwsze, nadwy ka operacyjna nie obejmuje dochodów/wydatków maj tkowych, a s to przecie kategorie ekonomiczne wa ne dla gospodarki finansowej JST;

- po drugie, nadwy ka operacyjna bud etu jednostki nie uwzgl dnia sstrony przychodowo - rozchodowej+bud etu - do dochodów bie cych nie wlicza si przychodów pozyskanych przez jednostki w drodze zaci gni cia po yczki lub kredytu bankowego oraz nadwy ek z lat ubiegł ych i rodków pochodz cych z prywatyzacji majtku jednostki samorz du terytorialnego (przychody), za do wydatków bie cych nie wlicza si kwot przeznaczonych na spjat zaci gni tych kredytów i po yczek (rozchody);

- po trzecie, obowi zuj cy w Polsce system finansów publicznych oparty jest na zasadzie kasowego uj cia bud etu, czyli uznania za dochody i wydatki rzeczywistych pätno ci dokonanych w roku bud etowym, niezale nie od tego, jakiego okresu dotycz i kiedy stały si wymagalne; w analizie sytuacji finansowej jednostki samorz du terytorialnego nie mo na si zatem opiera tylko na danych liczbowych dotycz cych jednego roku<sup>54</sup>.

### **Podziaûdochodów i wydatków JST na bie ce i maj tkowe**

Poj cie dochodów i wydatków bud etowych w podziale na bie ce i maj tkowe zostaj zawarte w art. 235 ust. 2 i 3 oraz art. 236 ust. 2 i 4 ustawy o finansach publicznych. W planie dochodów bud etowych jednostki samorz du terytorialnego wyszczególnia si , w układzie działyw klasyfikacji bud etowej, planowane kwoty dochodów bie cych i maj tkowych wedlug ich ródey

Przez **dochody bie ce** bud etu rozumie si dochody bud etowe nieb d ce dochodami maj tkowymi. Natomiast do dochodów maj tkowych zalicza si :

- 1) dotacje i rodky przeznaczone na inwestycje,
- 2) dochody ze sprzeda y majtku,

<sup>53</sup> P. Gali ski, Wykorzystanie nadwy ki operacyjnej í , op. cit.

<sup>54</sup> M. Wiewiórka, Nadwy ka finansowa a samorz d, www.samorzad.pap.pl, 12.2008.

3) dochody z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności.

W planie wydatków budżetowych jednostki samorządu terytorialnego wyszczególnia się, w układzie działów i rozdziałów klasyfikacji budżetowej, planowane kwoty wydatków bieżących i wydatków majątkowych.

Przez **wydatki bieżące** budżetu rozumie się wydatki budżetowe niebędące wydatkami majątkowymi. Do wydatków majątkowych zalicza się wydatki na:

- 1) inwestycje i zakupy inwestycyjne,
- 2) zakup i objęcie akcji i udziałów,
- 3) wniesienie wkładów do spółek prawa handlowego.

Z dniem 1 stycznia 2009 roku weszło w życie rozporządzenie Ministra Finansów zmieniające rozporządzenie w sprawie szczególnej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych<sup>55</sup>, które wprowadziło między innymi zmiany w załączniku nr 3 i 4 w zakresie brzmienia dochodów majątkowych i wydatków majątkowych. Zgodnie z tym rozporządzeniem do dochodów majątkowych JST zaliczane są następujące paragrafy klasyfikacji budżetowej:

§§ 076-078, 087, 618, 620, 622, 626, 628-633, 641-643, 651-653, 661-665. Natomiast do wydatków majątkowych zaliczane są paragrafy:

§§ 601, 605, 606, 613, 614, 617, 620-623, 630, 661-665 i 680.

W roku 2010 roku zaczęło obowiązywać nowe rozporządzenie Ministra Finansów w sprawie szczególnej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych<sup>56</sup>.

W budżetach uchwalonych na 2010 rok JST miały już obowiązywać stosowane klasyfikacje dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów budżetu zgodnie z tym rozporządzeniem<sup>57</sup>.

Zgodnie z tym rozporządzeniem do dochodów majątkowych zaliczono następujące paragrafy klasyfikacji budżetowej:

§§ 076 - 078, 087, 618, 620, 626, 628 - 633, 641 - 643, 651 - 653, 656, 661 - 666 i 668.

Natomiast do wydatków majątkowych jednostki samorządu terytorialnego, zaliczane są następujące paragrafy klasyfikacji budżetowej:

§§ 601, 602, 605 do 608, 611 do 614, 616 do 618, 620 do 624, 626 do 633, 641 do 643, 651 do 658, 661 do 667 i 680.

### **Ograniczenia budżetowe dotyczące źródła finansowania wydatków bieżących**

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych nie wprowadziła budżetu bieżącego i majątkowego jako dwóch względnie samodzielnych części uchwały budżetowej, a jedynie dzieli dochody i wydatki na bieżące i majątkowe. W związku z tym samorządy muszą zwracać szczególną uwagę w jaki sposób planują dochody i wydatki, w tym bieżące i majątkowe na kolejne lata budżetowe.

Zgodnie z art. 242 ust. 1 ustawy o finansach publicznych organ stanowiący nie może uchwalić budżetu, w którym planowane wydatki bieżące są większe niż planowane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i tzw. swolne środki:

Nadwyżka budżetowa jednostki samorządu terytorialnego to dodatnia różnica pomiędzy wykonanymi dochodami nad zrealizowanymi wydatkami jednostki, natomiast swolne środki należą rozumieć jako nadwyżkę środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu jednostki samorządu terytorialnego, wynikającą z rozliczenia wyemitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek z lat ubiegłych<sup>58</sup>.

Relacja z art. 242 ustawy miała zastosowanie po raz pierwszy do uchwał budżetowych uchwalanych na rok 2011, zgodnie z art. 121 ust. 1 ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych<sup>59</sup>.

Można ją wyrazić następującym wzorem:

<sup>55</sup> Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 12 grudnia 2008 roku zmieniające rozporządzenie w sprawie szczególnej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz.U. Nr 229, poz. 1526 z późn. zm.).

<sup>56</sup> Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 roku w sprawie szczególnej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz.U. Nr 38, poz. 207 z późn. zm.).

<sup>57</sup> Ww. rozporządzenie weszło w życie z dniem ogłoszenia, z mocą od dnia 1 stycznia 2010 roku.

<sup>58</sup> Art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych, op. cit.

<sup>59</sup> Przepisy wprowadzające z dnia 27 sierpnia 2009 roku ustawę o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157, poz. 1241).

## $W_b \otimes D_b + Na_b + W_r$ ,

gdzie:

$W_b$  . wydatki bieżące,

$D_b$  . dochody bieżące,

$Na_b$  . nadwyżka budżetowa,

$W_r$  . wolne środki.

Jednocześnie zgodnie z art. 242 ustawy o finansach publicznych na koniec roku budżetowego wykonane wydatki bieżące nie mogą być wyższe niż wykonane dochody bieżące, powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki. Podkreśli jednak należy, że wykazano przy realizacji zadań bieżących ze środków Unii Europejskiej 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 zadań bieżących z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust 3 ufp, w przypadku gdy środki te nie zostały przekazane jednostce samorządu terytorialnego w danym roku budżetowym<sup>60</sup>.

Źródłem danych do niniejszego opracowania były sprawozdania z wykonania planów dochodów i wydatków budżetowych JST województwa lubuskiego za lata 2009-2010, tj.:

Rb . 27S . Sprawozdanie z wykonania planu dochodów budżetowych JST,

Rb . 28S . Sprawozdanie z wykonania planu wydatków budżetowych JST,

Rb . NDS . Sprawozdanie o nadwyżce/deficycie JST.

Dane liczbowe pochodzą ze sprawozdań rocznych sporządzonych za lata budżetowe 2009 i 2010, które wpłynęły do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze. Obliczenia zostały wykonane w oparciu o stan bazy danych na dzień 27 kwietnia 2011 roku<sup>61</sup>.

W skład województwa lubuskiego wchodzi 101 jednostek samorządu terytorialnego, w tym: 1 Woj. Samorządowe, 2 Pow. Grodzkie, 12 Pow. Ziemskich, 7 Miast, 41 Gmin wiejskich, 33 Miast i Gmin oraz 7 Związków Międzygminnych<sup>62</sup>.

Za lata budżetowe 2009 i 2010 JST nie miały jeszcze obowiązku pokrywania wykonanych wydatków bieżących wyłącznie dochodami bieżącymi. Jednak należy zauważyć, że większość samorządów województwa lubuskiego wykonując swoje budżety starała się zachować zasady.

Szczegółowe dane w zakresie wykonanych dochodów i wydatków bieżących oraz wielkość osigniętego wyniku operacyjnego wg poszczególnych JST województwa lubuskiego przedstawiono w tabeli nr 7.

**Tabela nr 1. Wielkość osigniętego wyniku bieżącego z podziałem na wynik dodatni i ujemny w latach 2009-2010 wg typów JST**

Wyszczególnienie	WYKONANIE					
	Województwo Samorządowe	Powiaty Grodzkie	Powiaty Ziemskie	Miasta	Gminy	Miasta i Gminy
	w zł					
<i>Dodatni wynik bieżący (Nadwyżka operacyjna)</i>						
2009	51.845.857	46.198.854	13.272.039	15.501.320	59.002.247	42.858.621
2010	39.466.935	22.859.562	10.002.161	11.491.154	36.953.133	26.175.401
<i>Ujemny wynik bieżący (Deficyt operacyjny)</i>						
2009	-	-	-7.979.505	-	-712.060	-12.321.486
2010	-	-	-15.284.537	-2.898.783	-3.452.109	-17.609.708

**Tabela nr 2. Liczba jednostek samorządu terytorialnego wg osigniętego wyniku bieżącego w latach 2009-2010 wg typów JST**

Wyszczególnienie	Liczba JST wg osiągniętego wyniku bieżącego					
	Województwo Samorządowe	Powiaty Grodzkie	Powiaty Ziemskie	Miasta	Gminy	Miasta i Gminy
<i>Dodatni wynik bieżący (Nadwyżka operacyjna)</i>						
2009	1	2	7	7	33	29

<sup>60</sup> Zob. art. 242 ust 3 ustawy o finansach publicznych, poz. cyt.

<sup>61</sup> Dane liczbowe prezentowane w tabelach nie uwzględniają korekt sprawozdań nadesłanych po tym terminie.

<sup>62</sup> Niniejsze opracowanie nie obejmuje danych liczbowych związków.

2010	1	2	6	4	35	24
Ujemny wynik bieżący (Deficyt operacyjny)						
2009	-	-	5	-	8	4
2010	-	-	6	3	6	9

Liczba JST województwa lubuskiego wykazujących dodatni wynik bieżący (nadwyżka operacyjna) w 2010 r. wyniosła 72 i była mniejsza o 7 JST w porównaniu do 2009 r. Zwiększyła się natomiast liczba jednostek osiągających deficyt operacyjny (w 2009 r. - 17 JST, w 2010 r. - 24 JST). Zwiększyła się także liczba jednostek samorządu terytorialnego wykazujących ujemny wynik bieżący świadczy o tym, że w 2010 r. zwiększyła się realizacja wydatków bieżących w stosunku do osiągniętych dochodów bieżących.

Wielkość nadwyżki operacyjnej w roku 2010 osiągniętej przez poszczególne typy JST znacznie zmalała w stosunku do 2009 roku, natomiast deficyt operacyjny wyraźnie wzrósł w 2010 roku.

Wielkość deficytu operacyjnego (ogółem) w Miastach województwa lubuskiego w roku 2010 wyniosła -2.898.783 zł podczas gdy w roku 2009 Miasta odnotowały wyłącznie dodatni wynik operacyjny. Natomiast wśród Gmin deficyt operacyjny w roku 2010 wzrósł o 2.740.049 zł w stosunku do 2009 r., również w Pow. Ziemijskich deficyt operacyjny wykazał tendencję wzrostową.

Dodatni wynik bieżący (dochody bieżące - wydatki bieżące) pokazuje, czy jednostka jest w stanie sfinansować wydatki bieżące z bieżących wpływów. Na podstawie poziomu nadwyżki operacyjnej ustalany jest wskaźnik pokrycia wydatków bieżących dochodami bieżącymi. Dodatnie saldo operacyjne powinno służyć pokryciu ewentualnego salda inwestycyjno-kapitałowego oraz ujemnego salda finansowego.

W sytuacji, gdy JST osiąga deficyt operacyjny oznacza, że wydatki bieżące były realizowane na poziomie przekraczającym możliwości finansowe danego samorządu. Realizowanie zadań bieżących odbywało się kosztem sprzedaży majątku jednostki lub nastąpiło zaciągnięcie nowych zobowiązań w postaci kredytów bankowych. Powyższa sytuacja może być związana z m.in. nadmiernym zadłużeniem oraz kosztami długu lub niesystematycznym wzrostem dochodów jednostki<sup>63</sup>.

**Tabela nr 3. Zestawienie 15-stu jednostek samorządu terytorialnego, które osiągnęły najwyższy dodatni wynik bieżący w latach 2009-2010**

Lp.	Wyszczególnienie	Dodatni wynik bieżący (Nadwyżka operacyjna)	Lp.	Wyszczególnienie	Dodatni wynik bieżący (Nadwyżka operacyjna)
		2009 rok			2010 rok
1	Woj. Samorządowe	51.845.857	1	Woj. Samorządowe	39.466.935
2	Zielona Góra	30.941.013	2	Zielona Góra	19.954.626
3	Gorzów Wielkopolski	15.527.841	3	M. Nowa Sól	6.431.628
4	M. Nowa Sól	7.278.531	4	Pow. żagański	4.102.151
5	Gmina Zielona Góra	6.373.358	5	Gmina Zielona Góra	3.640.888
6	Gmina Żary	5.506.344	6	M. Żagań	3.116.844
7	MiG Drezdenko	5.506.269	7	Pow. międzyrzecki	3.008.163
8	MiG Międzyrzecz	5.440.798	8	Gorzów Wielkopolski	2.904.936
9	Pow. żagański	3.762.754	9	MiG Sulechów	2.692.395
10	MiG Kozuchów	3.470.465	10	MiG Witnica	2.375.704
11	M. Żagań	3.409.285	11	Gmina Pszczew	2.342.202
12	MiG Iłowa	3.386.354	12	Gmina Nowa Sól	2.235.591
13	Gmina Pszczew	2.994.025	13	M. Żary	2.014.185
14	Gmina Świdnica	2.873.154	14	MiG Międzyrzecz	2.067.811
15	MiG Sława	2.833.155	15	MiG Drezdenko	1.951.565

Z powyższej tabeli wynika, iż w każdym z prezentowanych lat coraz inne JST przodowały w osiągnięciu najwyższej nadwyżki operacyjnej. Widoczne, że rozpiętość nadwyżkami operacyjnymi notowanymi przez poszczególne jednostki jest bardzo różna. Wielkość dodatniego wyniku operacyjnego osiągniętego przez poszczególne JST w roku 2010 w porównaniu z poprzednim rokiem znacznie się różni od siebie.

Należy zauważyć, że wielkość zrealizowanej nadwyżki operacyjnej jest zdeterminowana gromadzeniem dochodów w sposób systematyczny i stały a nie jednorazowy i przypadkowy.

<sup>63</sup> Opracowanie MF pt. „Nadwyżka operacyjna”, op. cit.

Natomiast zauważa się, że wiele jednostek samorządu terytorialnego nie ma sprecyzowanej polityki postępowania z dochodami pochodzącymi z majątku komunalnego. Zdarza się, że gdy jednostka otrzyma środki pieniężne np. z jednorazowej transakcji na rynku nieruchomości, to dochody te są często niewątpliwie wydatkowane, co skutkuje wahaniami wyniku operacyjnego w danym roku budżetowym.

Pozostają jednostki samorządu terytorialnego województwa lubuskiego w badanych latach 2009-2010 wprowadziły nadwyżki operacyjne, jednak jej wielkość kształtowała się poniżej wielkości prezentowanych w tabeli nr 3.

Poniżej w tabeli nr 4 zaprezentowano zestawienie tych JST, które w kolejnych dwóch latach zanotowały ujemny wynik operacyjny.

**Tabela nr 4. Zestawienie tych jednostek samorządu terytorialnego, które wykazały ujemny wynik bieżący w roku kolejnych latach 2009 i 2010**

Wyszczególnienie	Ujemny wynik bieżący (Deficyt operacyjny)		Relacja wyniku operacyjnego do wydatków bieżących w %	
	2009 rok	2010 rok	2009 rok	2010 rok
Pow. gorzowski	-968.919	-2.439.612	-2,62	-5,88
Pow. słubicki	-2.837.504	-3.088.082	-8,25	-8,11
Pow. świebodziński	-1.277.679	-4.4436.561	-2,44	-7,76
Pow. żarski	-2.847.649	-3.556.159	-3,63	-4,27
Gmina Bytnica	-33.671	-1.200.754	-0,53	-16,31
Gmina Górzycza	-168.148	-698.043	-1,33	-5,20
Gmina Kolsko	-68.449	-598.688	-0,82	-6,66
Gmina Krzeszyce	-441.792	-660.793	-3,93	-5,15
MiG Lubsko	-1.084.775	-3.389.099	-2,51	-7,00
MiG Rzepin	-412.407	-282.913	-1,76	-1,14
MiG Słubice	-4.273.413	-1.922.449	-8,40	-3,80
MiG Szprotawa	-992.758	-4.272.839	-1,94	-7,80
MiG Świebodzin	-4.071.574	-2.248.696	-5,92	-3,30
MiG Zbąszynek	-247.681	-748.775	-1,65	-4,73

Ważną liczbą JST województwa lubuskiego, które w 2009 r. wykazały deficyt operacyjny wyniosła 17 JST, a w 2010 r. wyniosła 24 JST. W tabeli nr 4 wyszczególniono tylko te jednostki samorządu terytorialnego, które zarówno w roku 2009, jak i w roku 2010 wykazały ujemny wynik finansowy. Wśród 14 JST województwa lubuskiego wystąpiło przekroczenie wydatków bieżących ponad dochody bieżące. Oznacza to, że wykonane na koniec roku budżetowego wydatki bieżące w tych JST nie znajdują pokrycia w wykonanych dochodach. Ten fakt wskazuje na potrzebę dokładniejszego przeanalizowania sytuacji finansowej tych jednostek.

W literaturze wskazuje się, że jeżeli nie ma nadwyżki operacyjnej, to wówczas jednostka taka albo wyprzedaje majątek samorządowy, albo pożyczka pieniędzy na bieżące potrzeby wspólnoty samorządowej. Jeden rok bez nadwyżki operacyjnej jest do zaakceptowania, ale jeżeli taki stan utrzymuje się w dłuższym okresie, to jednostka samorządowa staje przed poważnym wyzwaniem<sup>64</sup>.

W latach 2009-2010 JST nie miały jeszcze obowiązku pokrywania ujemnego wyniku finansowego, jednak sytuacja ta zmienia się wraz z wejściem w życie art. 242 ust. 2 ustawy o finansach publicznych. Zgodnie z brzmieniem ww. art. na koniec roku budżetowego wykonane wydatki bieżące nie mogą być wyższe niż wykonane dochody bieżące powiększone o nadwyżki budżetów z lat ubiegłych i wolne środki<sup>65</sup>. Zgodnie z art. 121 ust. 1 ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych<sup>66</sup> art. 242 ma zastosowanie po raz pierwszy do uchwał budżetowych jednostek samorządu terytorialnego na rok 2011.

<sup>64</sup> P. Wianiewicz, „Nadwyżka operacyjna i...”, op. cit.

<sup>65</sup> Wykonane wydatki bieżące mogą być wyższe niż wykonane dochody bieżące powiększone o nadwyżki budżetów z lat ubiegłych i wolne środki jedynie o kwotę zwiższaną z realizacją wydatków bieżących z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 3 ufp, w przypadku gdy środki te nie zostały przekazane w danym roku budżetowym (por. art. 242 ust. 3 ufp).

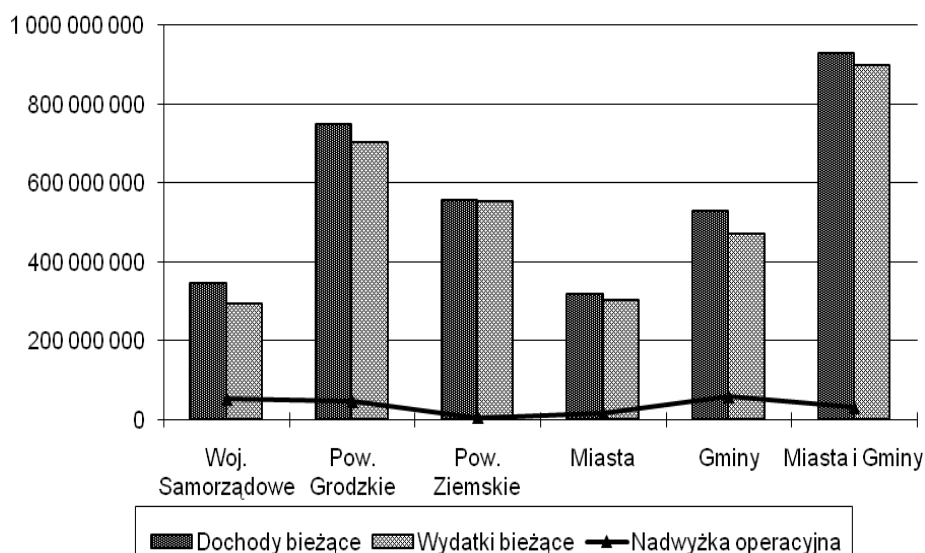
<sup>66</sup> Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych, op. cit.

Poniżej w tabeli nr 5 i 6 przedstawiono wielkość dochodów i wydatków oraz wynik operacyjny w latach 2009-2010 wg typów JST oraz zaprezentowano te wielkości graficznie na wykresach nr 1 i 2.

**Tabela nr 5. Wysokość dochodów i wydatków bieżących oraz wynik operacyjny w 2009 r. wg typów JST**

Wyszczególnienie	2009					
	Województwo Samorządowe	Powiaty Grodzkie	Powiaty Ziemskie	Miasta	Gminy	Miasta i Gminy
	w zł					
Dochody bieżące	348.323.986	748.921.313	558.572.067	320.856.668	529.518.181	929.775.123
Wydatki bieżące	296.478.129	702.722.459	553.279.533	305.355.348	471.227.995	899.237.988
Wynik operacyjny	51.845.857	46.198.854	5.292.534	15.501.320	58.290.187	30.537.135

**Wykres nr 1. Dochody bieżące i wydatki bieżące a nadwyżka operacyjna za 2009 rok wg typów jst**



**Tabela nr 6. Wysokość dochodów i wydatków bieżących oraz wynik operacyjny w 2010 r. wg typów JST**

Wyszczególnienie	2010					
	Województwo Samorządowe	Powiaty Grodzkie	Powiaty Ziemskie	Miasta	Gminy	Miasta i Gminy
	w zł					
Dochody bieżące	323.703.062	797.836.805	607.641.031	334.150.810	558.680.521	993.224.405
Wydatki bieżące	284.236.127	774.977.243	612.923.407	325.558.439	525.179.497	984.658.711
Wynik operacyjny	39.466.935	22.859.562	-5.282.376	8.592.371	33.501.024	8.565.693

Wykres nr 2. Dochody bieżące i wydatki bieżące a nadwyżka operacyjna za 2010 rok wg typów jst

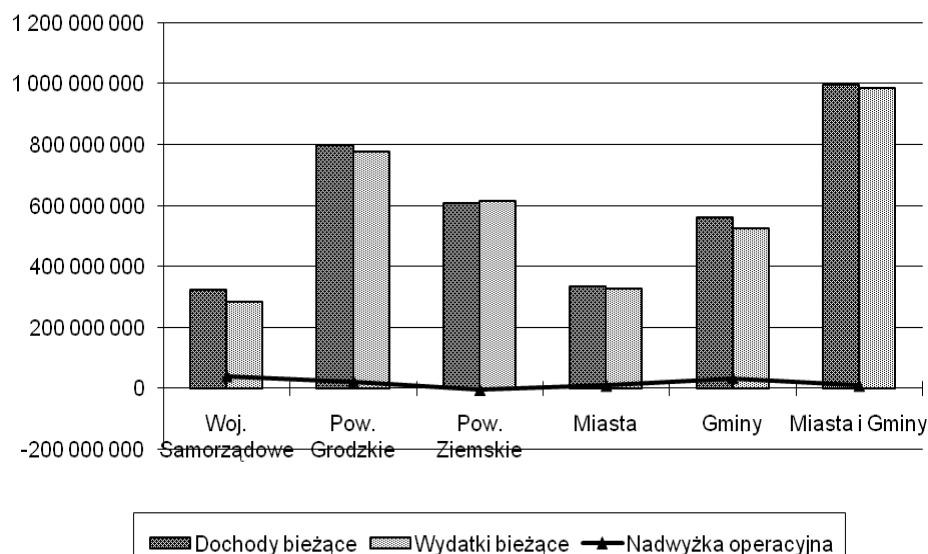


Tabela nr 7. Wykonane dochody i wydatki bieżące oraz wynik operacyjny za IV kw. w latach 2009-2010

Nazwa jednostki	WYKONANIE za IV kw. 2009 r.			Relacja wyniku operacyjnego do wydatków bieżących	WYKONANIE za IV kw. 2010 r.			Relacja wyniku operacyjnego do wydatków bieżących
	dochody bieżące	wydatki bieżące	Wynik operacyjny		dochody bieżące	wydatki bieżące	Wynik operacyjny	
	w zł			%	w zł			%
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Woj. Samorządowe	348 323 986	296 478 129	51 845 857	17,49	323 703 062	284 236 127	39 466 935	13,89
Gorzów Wielkopolski	370 923 858	355 666 017	15 257 841	4,29	376 350 914	373 445 978	2 904 936	0,78
Zielona Góra	377 997 455	347 056 442	30 941 013	8,92	421 485 891	401 531 265	19 954 626	4,97
gorzowski	35 989 325	36 958 244	-968 919	-2,62	39 043 196	41 482 808	-2 439 612	-5,88
krośnieński	46 264 349	43 698 194	2 566 155	5,87	49 282 213	49 578 272	-296 059	-0,60
międzyrzecki	46 490 163	46 126 238	363 925	0,79	50 034 147	47 025 984	3 008 163	6,40
nowosolski	61 730 028	59 862 121	1 867 907	3,12	74 656 215	72 971 500	1 684 716	2,31
ślubicki	31 556 522	34 394 026	-2 837 504	-8,25	34 974 554	38 062 636	-3 088 082	-8,11
strzelecko-drezdenecki	36 947 623	36 995 378	-47 755	-0,13	39 038 984	38 902 448	136 535	0,35
sulęciński	30 627 346	30 004 726	622 620	2,08	34 546 740	34 083 406	463 334	1,36
świebodziński	51 093 014	52 370 693	-1 277 679	-2,44	52 742 799	57 179 360	-4 436 561	-7,76
wschowski	29 925 665	27 726 303	2 199 362	7,93	31 444 612	32 912 677	-1 468 064	-4,46
zielonogórski	57 060 528	55 171 213	1 889 315	3,42	58 689 106	58 081 844	607 262	1,05
żagański	55 222 495	51 459 741	3 762 754	7,31	63 468 159	59 366 008	4 102 151	6,91
żarski	75 665 007	78 512 656	-2 847 649	-3,63	79 720 306	83 276 465	-3 556 159	-4,27
GOZDNICA	8 634 034	8 084 213	549 821	6,80	8 909 014	9 014 032	-105 018	-1,17
GUBIN	38 399 260	37 937 667	461 593	1,22	40 892 772	41 681 015	-788 242	-1,89
KOSTRZYN nad Odrą	43 610 102	41 875 560	1 734 542	4,14	46 336 877	45 199 019	1 137 858	2,52
ŁĘKNICA	10 401 088	9 313 310	1 087 777	11,68	10 306 453	9 501 630	804 824	8,47
NOWA SÓL	87 357 286	80 078 755	7 278 531	9,09	88 233 237	81 801 609	6 431 628	7,86
ŻAGAŃ	49 092 314	45 683 029	3 409 285	7,46	53 481 508	50 364 664	3 116 844	6,19
ŻARY	83 362 584	82 382 813	979 771	1,19	85 990 948	87 996 471	-2 005 523	-2,28
BLEDZEW	12 364 934	10 759 612	1 605 322	14,92	11 659 497	11 405 164	254 333	2,23
BOBROWICE	10 600 049	8 347 455	2 252 594	26,99	10 878 861	8 976 289	1 902 572	21,20



Nazwa jednostki	WYKONANIE za IV kw. 2009 r.			Relacja wyniku operacyjnego do wydatków bieżących %	WYKONANIE za IV kw. 2010 r.			Relacja wyniku operacyjnego do wydatków bieżących %
	dochody bieżące	wydatki bieżące	Wynik operacyjny		dochody bieżące	wydatki bieżące	Wynik operacyjny	
	w zł				w zł			
	1	2	3		4	5	6	
BOGDANIEC	14 972 094	13 110 818	1 861 276	14,20	16 249 579	15 479 419	770 159	4,98
BOJADŁA	7 763 200	7 646 364	116 836	1,53	8 059 991	8 017 596	42 395	0,53
BRODY	8 638 574	7 595 558	1 043 016	13,73	8 788 673	8 150 286	638 387	7,83
BRZEŹNICA	9 677 075	9 514 061	163 014	1,71	9 972 992	9 946 703	26 290	0,26
BYTNICA	6 353 552	6 387 223	-33 671	-0,53	6 163 093	7 363 847	-1 200 754	-16,31
DĄBIE	12 406 836	11 987 969	418 867	3,49	13 155 226	12 743 808	411 418	3,23
DESZCZNO	18 267 290	16 522 661	1 744 629	10,56	19 750 428	18 615 097	1 135 331	6,10
GÓRZYCA	12 475 038	12 643 186	-168 148	-1,33	12 717 664	13 415 707	-698 043	-5,20
GUBIN	17 296 937	15 237 250	2 059 686	13,52	17 928 225	16 912 865	1 015 360	6,00
KŁODAWA	18 028 485	16 729 494	1 298 991	7,76	18 687 076	17 412 057	1 275 019	7,32
KOLSKO	8 325 974	8 394 423	-68 449	-0,82	8 390 081	8 988 769	-598 688	-6,66
KRZESZYCE	10 789 468	11 231 260	-441 792	-3,93	12 158 922	12 819 715	-660 793	-5,15
LIPINKI ŁUŻYCKIE	7 489 513	6 991 630	497 883	7,12	7 724 473	7 613 443	111 030	1,46
LUBISZYN	16 997 074	14 144 354	2 852 720	20,17	18 475 507	16 779 255	1 696 252	10,11
LUBRZA	9 672 819	8 295 750	1 377 069	16,60	9 953 357	8 846 983	1 106 374	12,51
ŁAGÓW	13 489 321	11 180 836	2 308 485	20,65	13 733 267	12 137 741	1 595 526	13,15
MASZEWO	6 917 065	6 375 461	541 603	8,50	7 065 211	6 938 149	127 063	1,83
NIEGOSŁAWICE	11 018 517	8 787 873	2 230 644	25,38	11 075 124	9 841 567	1 233 557	12,53
NOWA SÓL	15 181 562	12 369 543	2 812 019	22,73	16 859 162	14 623 571	2 235 591	15,29
OTYŃ	14 711 110	13 441 228	1 269 882	9,45	16 515 802	15 219 670	1 296 133	8,52
PRZEWÓZ	9 448 064	8 460 221	987 842	11,68	10 050 476	9 575 243	475 233	4,96
PRZYTOCZNA	15 310 311	14 517 816	792 496	5,46	16 566 096	15 147 502	1 418 594	9,37
PSZCZEW	12 830 454	9 836 429	2 994 025	30,44	12 844 941	10 502 739	2 342 202	22,30
SANTOK	17 320 530	15 371 010	1 949 521	12,68	21 886 674	20 621 359	1 265 315	6,14
SIEDLISKO	9 064 787	8 710 029	354 759	4,07	12 590 391	12 821 509	-231 118	-1,80
SKAPE	11 741 886	11 292 038	449 849	3,98	12 551 402	12 614 116	-62 714	-0,50
SŁOŃSK	12 039 550	10 491 722	1 547 828	14,75	12 177 414	11 413 059	764 355	6,70
STARE KUROWO	10 216 501	9 914 596	301 905	3,05	10 733 549	10 485 788	247 761	2,36
SZCZANIEC	9 829 388	7 630 995	2 198 394	28,81	9 812 831	8 293 529	1 519 302	18,32
ŚWIDNICA	15 813 573	12 940 419	2 873 154	22,20	15 237 597	14 283 618	953 978	6,68
TRZEBIECHÓW	7 798 685	7 679 530	119 155	1,55	8 598 842	8 522 718	76 124	0,89
TRZEBIEL	13 636 356	12 507 685	1 128 671	9,02	14 855 868	13 787 425	1 068 442	7,75
TUPLICE	7 993 229	7 209 532	783 697	10,87	7 990 845	7 458 399	532 447	7,14
WYMIARKI	5 515 755	5 464 377	51 378	0,94	6 126 581	6 061 765	64 816	1,07
ZABÓR	9 717 550	8 072 947	1 644 603	20,37	9 610 603	8 825 641	784 962	8,89
ZIELONA GÓRA	42 309 061	35 935 703	6 373 358	17,74	44 441 030	40 800 142	3 640 888	8,92
ZWIERZYN	11 779 567	10 736 411	1 043 156	9,72	12 218 070	11 260 940	957 130	8,50
ŻAGAŃ	15 955 713	14 508 136	1 447 577	9,98	17 662 464	15 707 853	1 954 611	12,44
ŻARY	27 760 734	22 254 389	5 506 344	24,74	26 762 637	24 748 453	2 014 185	8,14
BABIMOST	14 812 793	14 382 240	430 552	2,99	16 780 690	16 217 488	563 202	3,47
BYTOM ODRZAŃSKI	12 881 434	10 879 073	2 002 362	18,41	14 748 722	12 940 821	1 807 901	13,97
CYBINKA	16 082 291	13 719 590	2 362 702	17,22	16 731 147	15 517 332	1 213 816	7,82
CZERWIŃSK	23 069 290	22 442 008	627 282	2,80	26 950 422	25 867 652	1 082 770	4,19
DOBIEGNIEW	17 726 129	17 386 146	339 982	1,96	17 760 942	18 752 503	-991 561	-5,29
DREZDENKO	38 778 091	33 271 822	5 506 269	16,55	39 737 687	37 786 121	1 951 565	5,16
IŁOWA	17 122 053	13 735 699	3 386 354	24,65	16 638 166	15 117 684	1 520 482	10,06
JASIEŃ	15 703 623	15 580 376	123 247	0,79	15 055 812	17 156 430	-2 100 618	-12,24
KARGOWA	13 893 187	11 260 676	2 632 511	23,38	13 808 595	12 685 116	1 123 479	8,86
KOŻUCHÓW	36 347 063	32 876 598	3 470 465	10,56	43 754 776	42 221 298	1 533 478	3,63
KROSNO ODRZAŃSKIE	40 105 359	37 342 262	2 763 097	7,40	45 279 729	44 800 029	479 700	1,07
LUBNIEWICE	8 599 697	7 852 256	747 441	9,52	8 805 961	8 402 994	402 967	4,80

Nazwa jednostki	WYKONANIE za IV kw. 2009 r.			Relacja wyniku operacyjnego do wydatków bieżących %	WYKONANIE za IV kw. 2010 r.			Relacja wyniku operacyjnego do wydatków bieżących %
	dochody bieżące	wydatki bieżące	Wynik operacyjny		dochody bieżące	wydatki bieżące	Wynik operacyjny	
	w zł				w zł			
1	2	3	4	5	6	7	8	9
LUBSKO	42 218 651	43 303 425	-1 084 775	-2,51	45 022 220	48 411 319	-3 389 099	-7,00
MAŁOMICE	12 646 758	12 045 582	601 176	4,99	14 811 642	14 031 403	780 238	5,56
MIĘDZYRZECZ	52 076 146	46 635 349	5 440 798	11,67	54 794 771	52 726 960	2 067 811	3,92
NÓWE MIASTECZKO	14 194 310	13 343 265	851 044	6,38	14 957 669	14 155 082	802 587	5,67
NOWOGRÓD BOBRZAŃSKI	19 880 101	18 462 901	1 417 200	7,68	21 140 168	20 242 301	897 867	4,44
OŚNO LUBUSKIE	17 781 294	17 319 494	461 800	2,67	18 525 061	18 375 509	149 552	0,81
RZEPIN	23 053 678	23 466 085	-412 407	-1,76	24 593 338	24 876 251	-282 913	-1,14
SKWIERZYNA	33 229 323	31 856 192	1 373 131	4,31	36 383 985	35 069 377	1 314 608	3,75
SŁAWA	34 983 522	32 150 367	2 833 155	8,81	34 684 297	34 069 282	615 015	1,81
SŁUBICE	46 616 369	50 889 782	-4 273 413	-8,40	48 648 827	50 571 276	-1 922 449	-3,80
STRZELCE KRAJEŃSKIE	38 448 851	37 419 910	1 028 940	2,75	39 209 135	41 528 457	-2 319 322	-5,58
SULECHÓW	56 832 839	57 978 460	-1 145 621	-1,98	63 064 888	60 372 492	2 692 395	4,46
SULĘCIN	34 333 944	34 168 187	165 757	0,49	37 921 599	38 246 594	-324 996	-0,85
SZLICHTYNGOWA	12 248 998	11 655 983	593 015	5,09	12 682 788	12 426 045	256 743	2,07
SZPROTAWA	50 193 582	51 186 340	-992 758	-1,94	50 532 778	54 805 617	-4 272 839	-7,80
ŚWIEBODZIN	64 698 074	68 769 649	-4 071 574	-5,92	65 985 951	68 234 647	-2 248 696	-3,30
TORZYM	16 592 073	15 807 117	784 955	4,97	17 875 754	16 665 143	1 210 610	7,26
TRZCIEL	14 815 319	13 587 489	1 227 830	9,04	16 425 804	15 136 237	1 289 566	8,52
WITNICA	28 256 454	26 568 899	1 687 555	6,35	32 884 892	30 509 188	2 375 704	7,79
WSCHOWA	46 762 818	46 856 075	-93 257	-0,20	51 936 195	50 901 292	1 034 902	2,03
ZBĄSZYNEK	14 791 010	15 038 692	-247 681	-1,65	15 089 994	15 838 769	-748 775	-4,73

### Podsumowanie

Nadwyżka operacyjna budżetu JST wskazuje, czy dana jednostka jest w stanie pokryć swoje wydatki bieżące dochodami bieżącymi. Z uwagi na brak w polskim prawie finansowym jasnego pojęcia i metodologii liczenia nadwyżki operacyjnej w praktyce samorządy mogą różnie obliczać jej wielkość.

Prezentowane dane liczbowe pokazują, że w latach 2009-2010 zdecydowana większość JST w województwie lubuskim odnotowała nadwyżkę operacyjną, ale zbiorczo jej wartość charakteryzowała się tendencją spadkową. Ponadto w kolejnych latach budżetowych można spodziewać się pogorszenia kondycji finansowej JST, co niewątpliwie wpłynie na spadek samodzielności finansowej poszczególnych JST. Należy jednak pamiętać, że rzeczywisty wynik finansowy jednostki samorządu terytorialnego w danym roku budżetowym zależy nie tylko od nadwyżki operacyjnej budżetu, ale także od innych parametrów finansowych JST. Niemniej nadwyżka operacyjna powinna być nadal istotnym wskaźnikiem oceny kondycji finansowej JST.