

Beata Filipiak

Uniwersytet Szczeciński

NADWYŻKA OPERACYJNA JAKO NARZĘDZIE W PROCESIE PODEJMOWANIA DECYZJI FINANSOWYCH W JEDNOSTKACH SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO*

1. Wstęp

W jednostce samorządu terytorialnego podejmowane są decyzje dotyczące różnych sfer. Można je powziąć w dwóch podstawowych horyzontach czasowych: bieżącym i perspektywnym. Decyzje te przenikają się i wywołują określone skutki finansowe, co oznacza, że można mówić o ich wymiarze finansowym w krótkim i długim horyzoncie czasowym. W każdej jednostce samorządu terytorialnego występuje ciągły proces decyzyjny, którego wynikiem jest konkretna decyzja, czyli akt polegający na wyborze jednego wariantu rozwiązania spośród wielu (a przynajmniej dwóch) możliwych w danej sytuacji [4, s. 48], mający wymiar finansowy i zarządczy.

Decyzje podejmowane przez organy jednostki samorządu terytorialnego (JST) są związane z procesami gromadzenia i wydatkowania publicznych zasobów pieniądza. Jednak fakt ten nie zawsze jest w ten sposób odczytywany przez organy jednostki samorządu terytorialnego. Istnieje wiele luk w zakresie ustalania przepływów finansowych stanowiących podstawę podejmowania decyzji finansowych w podsektorze samorządowym. Mimo szczegółowych regulacji prawnych w zakresie funkcjonowania gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego brak jest precyzyjnego wskazania w zakresie konstrukcji przepływów finansowych. A właśnie przepływy finansowe, a szczególnie ustalenie nadwyżki operacyjnej, powinny stanowić podstawę decyzji podejmowanych przez organy jednostki samorządu terytorialnego.

Celem artykułu jest wskazanie procedury ustalania i znaczenia nadwyżki operacyjnej w procesie podejmowania krótko- i długoterminowych decyzji finansowych.

* Praca naukowa finansowana ze środków na naukę w latach 2006-2008 jako projekt badawczy nr 1H02C11330.

2. Procedura ustalania nadwyżki operacyjnej w JST

Procedura ustalania nadwyżki operacyjnej może być dokonana dwiema metodami. Pierwsza metoda bazuje na klasycznym ujęciu budżetowym przepływów finansowych i ujęciu ich w postaci *cash flow* [1]. Druga metoda uwzględnia trzy podstawowe elementy, analogiczne do rachunku przepływów. Pierwsza z nich to część obejmująca działalność operacyjną, druga to część inwestycyjno-kapitałowa, trzecia zaś odzwierciedla działalność finansową [3].

Nadwyżka operacyjna oznacza różnicę między dochodami a wydatkami bieżącymi, określaną często jako wynik operacyjny. Innymi słowy, nadwyżka operacyjna powstaje w wyniku pokrycia dochodami wydatków związanych z realizacją zadań bieżących na każdy rok budżetowy i obliczana jest jako strumień przepływów finansowych w danym okresie czasu n .

Ustalenie nadwyżki operacyjnej za pomocą pierwszej metody obejmuje oszacowanie następujących elementów:

- horyzontu czasowego, do którego odnosić się będą decyzje, czyli okresu, w którym mogą wystąpić lub którego będą dotyczyć skutki finansowe potencjalnych decyzji;
- określenia trendów w zakresie kształtowania wpływów (dochodów i przychodów budżetowych);
- kosztów realizacji zespołu zadań objętych wydatkami bieżącymi;
- określenia skutków zaciągniętego w okresach wcześniejszych oraz planowanego do zaciągnięcia długu (ma on wpływ na kształt ponoszonych wydatków).

Horyzont czasowy jest związany z rodzajem podejmowanych decyzji. Może on obejmować rok budżetowy, ale może mieć również wymiar strategiczny. Należy wskazać, że część decyzji podejmowana w danym roku budżetowym może mieć skutki finansowe w latach następnych, a także w ujęciu strategicznym. Będą jednak podejmowane również takie decyzje, zarówno w danym roku budżetowym, jak i w przyszłości, które nie będą skutkowały finansowo na następne lata.

Strumienie finansowe bardzo trudno prognozować. Jednakże dotychczasowa praktyka, jak również zapisy konstytucji [5] wskazują, że dochody powinny kształtować się na poziomie gwarantującym realizację zadań bieżących. Dochody bieżące muszą odzwierciedlać następującą relację:

$$D_B = \sum_{i=1}^n (D_{pc} + D_{po} + D_i + D_c + S + D_M),$$

gdzie: D_B – dochody bieżące,

D_{pc} – dochody z udziałów w podatkach centralnych (PIT i CIT),

D_{po} – dochody z podatków i opłat lokalnych,

- D_i – dochody z darowizn, spadków,
- D_c – dotacje celowe na zadania bieżące,
- S – subwencja ogólna,
- D_M – dochody z mienia, które mogą mieć charakter zarówno cykliczny (c), jak i incydentalny (i).

Kolejnym elementem podlegającym szacowaniu są wydatki bieżące, związane z realizacją zadań bieżących (określanych jako sztywne). Nie obejmują one zadań związanych z inwestycjami. Można je określić jako obejmujące koszty wynagrodzeń i pochodnych, zakupu materiałów i usług, dotacje na realizację zadań bieżących wykonywanych przez jednostki organizacyjne oraz koszty związane z realizacją zadań bieżących wykonywanych na podstawie zawartych umów i porozumień. Strumienie te można zapisać następująco [2]:

$$WY_B = \sum_{i=1}^n (KE + KL + KW + KZ - (K_{mi} + K_{ri}) - Z_i),$$

gdzie: WY_B – wydatki bieżące,

- KE – łączne koszty eksploatacyjne, na które składają się koszty eksploatacyjne bieżące, koszty odtworzenia i koszty zmian,
- KL – koszty likwidacji, związane z zakończeniem realizacji usługi publicznej jako całości, czyli koszty związane z zaprzestaniem realizacji danego zadania,
- KW – koszty wykluczenia, które powstają jako koszty podwyższające jednostkowy koszt powstały w związku z wprowadzeniem odpłatności za usługę publiczną,
- KZ – koszty zmian, obejmują koszty ponoszone w związku z koniecznością dostosowania danego zadania publicznego do zaistniałych zmian,
- K_{ri} – koszty restrukturyzacji zadania wywołujące konieczność ponoszenia nakładów inwestycyjnych,
- K_{mi} – koszty modernizacji zadania wywołujące konieczność ponoszenia nakładów inwestycyjnych,
- Z_i – koszty zakupu technicznego czynnika produkcji.

Z rachunku kosztów bieżących wykluczono całkowite nakłady inwestycyjne związane z eksploatacją bieżącą, które jednak są niezbędne, aby realizować zadanie na bieżąco w układzie rocznym. Tabela 1 prezentuje sposób liczenia *cash flow* bieżącego (strumieni pieniężnych) na podstawie nadwyżki operacyjnej.

Należy wskazać, że *cash flow* w prezentowany sposób ujmuje jedynie dochody bieżące i wydatki bieżące w ujęciu czasowym. Nie uwzględniono nakładów inwe-

stycyjnych oraz dochodów nie będących dochodami bieżącymi. Zadłużenie dotyczy jedynie finansowania bieżących niedoborów.

Tabela 1. Nadwyżka operacyjna w ujęciu *cash flow* bieżącego

Wyszczególnienie	Wykonanie		Przewidywane wykonanie			
	R_{t-2}	R_{t-1}	R_t	R_{t+1}	...	R_{t+n}
A. Dochody – D_B						
B. Wydatki – WY_B						
C. Nadwyżka operacyjna (nadwyżka/deficyt) (A – B)						
D. Finansowanie bieżące ($D_1 - D_2$)						
D1. Przychody						
D2. Rozchody ogółem						
E. <i>Cash flow</i> danego roku (C + D)						
F. Środki na początek roku						
G. Środki na koniec roku (E + F)						

Źródło: opracowanie własne.

Konieczne jest również rozpatrzenie skutków decyzji inwestycyjnych, związanych z wydatkowaniem publicznych zasobów pieniądza. Najpierw przejawiają się one w postaci inwestycji, a po ich zakończeniu zmieniają się na skutki decyzji inwestycyjnych wchodzących do budżetu jako wydatki na realizację przyszłych zadań bieżących (określanych jako sztywne). Oznacza to, że w wydatki te będą implikowały zmiany w przyszłych wydatkach bieżących. W ujęciu matematycznym można zapisać to w sposób następujący [2]:

$$WY_{INW} = \sum (K_{mi} + Z_i + K_{ri} + WY_{IN}),$$

$$WY_{IN} = \sum (KP_N + KE_N + KW_N + KL_N + KZ_N),$$

gdzie: W_{INW} – wydatki inwestycyjne,

KP_N – koszty początkowe świadczenia usługi publicznej są to koszty, które należy ponieść w związku z rozpoczęciem procesu jej wytwarzania,

KE_N – łączne koszty eksploatacyjne, na które składają się koszty eksploatacyjne bieżące, koszty odtworzenia i koszty zmian,

KL_N – koszty likwidacji związane z zakończeniem realizacji usługi publicznej jako całości dla zadania nowego,

KW_N – koszty utraconych korzyści, które powstają jako koszty podwyższające jednostkowy koszt powstały w związku z wprowadzeniem odpłatności za usługę publiczną,

KZ_N – koszty zmian w zadaniach nowych,

- K_{ri} – koszty restrukturyzacji wywołujące konieczność ponoszenia nakładów inwestycyjnych,
 K_{mi} – koszty modernizacji wywołujące konieczność ponoszenia nakładów inwestycyjnych,
 Z_i – koszty zakupu technicznego czynnika produkcji,
 WY_{IN} – wydatki inwestycyjne związane z nowym zadaniem,
 N – oznacza nowe zadanie.

Tabela 2 prezentuje sposób liczenia *cash flow* całkowitego na podstawie nadwyżki operacyjnej.

Tabela 2. Nadwyżka operacyjna w ujęciu *cash flow* całkowitego

Wyszczególnienie	Wykonanie		Przewidywane wykonanie			
	R_{t-2}	R_{t-1}	R_t	R_{t+1}	...	R_{t+n}
A. Dochody D_B						
B. Wydatki bieżące WY_B						
C. Nadwyżka/deficyt ($A - B$)						
D. Wydatki inwestycyjne WY_{INW}						
E. Nadwyżka operacyjna/deficyt ($C - D$)						
F. Finansowanie ($E_1 - E_2$)						
F1. Przychody ogółem						
F2. Rozchody ogółem						
G. <i>Cash flow</i> danego roku ($E + F$)						
H. Środki na początek roku						
I. Środki na koniec roku ($G + H$)						

Źródło: opracowanie własne.

Wskazane rozwiązanie pozwala na oszacowanie przede wszystkim skutków wykonania zadań bieżących oraz bezpieczeństwa realizacji zadań bieżących w czasie. Uwzględnia jednocześnie finansowanie inwestycji i skutki ich realizacji dla budżetu w latach przyszłych.

Druga metoda obliczania nadwyżki operacyjnej opiera się na rozgraniczeniu poszczególnych rodzajów dochodów i wydatków, co skutkuje odniesieniem ich do trzech podstawowych rodzajów działalności (por. tab. 3). Podejście to wskazuje w części operacyjnej na dwie ważne informacje. Po pierwsze, uzyskujemy informacje o wpływach, które najczęściej dotyczą spłaty zobowiązań i długu (zobowiązania pożyczkowe). Ustawodawca wskazał, że te zobowiązania pożyczkowe są płatne przed innymi wydatkami. Druga informacja to wielkość wydatków bieżących. Rozdzielenie tych dwóch pozycji ma więc istotne znaczenie decyzyjne, jak również analizowane, pozwala na określenie skutków decyzji podejmowanych w przeszłości i na zaplanowanie skutków decyzji pożyczkowych w przyszłości.

Tabela 3. Nadwyżka operacyjna oparta na rachunku przepływów

Wyszczególnienie	Wykonanie		Przewidywane wykonanie			
	R_{t-2}	R_{t-1}	R_t	R_{t+1}	...	R_{t+n}
I. Część operacyjna						
A. Wpływy						
A1. Dochody bieżące (PIT, CIT, podatki lokalne, subwencja ogólna, dotacje celowe)						
B. Wypływy						
B1. Wydatki bieżące (wynagrodzenia i pochodne, zakup materiałów i usług, świadczenia społeczne)						
C. Wynik operacyjny (A-B)						
II. Część inwestycyjno-kapitałowa						
D. Wpływy (D1+D2+D3)						
D1. Dotacje i środki na inwestycje uzyskiwane z budżetu państwa i z innych źródeł						
D2. Dochody z majątku						
D3. Prywatyzacja majątku						
E. Wypływy						
E1. Wydatki majątkowe						
F. Wynik inwestycyjno-kapitałowy (D – E)						
III. Część finansowa						
G. Wpływy (G1 + G2 + G3 + G4 + G5 + G6 + G7)						
G1. Emisja obligacji						
G2. Zaciągnięte kredyty i pożyczki						
G3. Nadwyżka z lat ubiegłych						
G4. Sprzedaż papierów wartościowych						
G5. Spłata udzielonych pożyczek						
G6. Odsetki z lokat i udzielonych pożyczek						
G7. Inne źródła						
H. Wypływy (H1 + H2 + H3 + H4 + H5 + H6 + H7)						
H1. Wykup obligacji						
H2. Spłata zaciągniętych kredytów i pożyczek						
H3. Obsługa zadłużenia						
H4. Wykup papierów wartościowych						
H5. Lokaty w bankach						
H6. Udzielone z budżetu pożyczki						
H7. Inne cele						
J. Wynik inwestycyjno-kapitałowy (G – H)						
IV. Cash flow (C + F + I)						

Źródło: opracowanie własne.

W efekcie zastosowanie wskazanych metod pozwala na uzyskanie odpowiedzi na pytanie, czy jednostka samorządu terytorialnego jest w stanie pokryć bieżące wydatki z bieżących wpływów, a dodatkowo, czy istnieją realne możliwości inwestycyjne.

3. Znaczenie nadwyżki operacyjnej jako źródła informacji

Na podstawie poziomu nadwyżki operacyjnej ustalany jest wskaźnik pokrycia wydatków bieżących dochodami bieżącymi. Obliczenie nadwyżki lub deficytu pozwala na ocenę zdolności i możliwości danej jednostki do spłaty zobowiązań finansowych oraz do finansowania inwestycji. Nadwyżka operacyjna pozwala na zaciągnięcie dodatkowych zobowiązań, które jednostka będzie mogła spłacać, przy jednoczesnym pokrywaniu bieżących płatności. Deficyt zaś oznacza, że jednostka samorządu terytorialnego nie jest w stanie pokryć bieżących wydatków z bieżących wpływów, a obsługa zadłużenia odbywa się kosztem sprzedaży majątku jednostki lub poprzez zaciąganie nowych zobowiązań. Dodatkowo ważnym elementem jest interpretacja sald. Dodatnie saldo operacyjne powinno służyć pokryciu ewentualnego ujemnego salda inwestycyjno-kapitałowego oraz ujemnego salda finansowego.

Wartość nadwyżki operacyjnej świadczy o tym, jaka byłaby możliwość zaciągnięcia nowych zobowiązań bez konieczności spłacania tych już zaciągniętych. Dodatkowo ta wielkość jest jednym z najważniejszych parametrów stosowanych przy tworzeniu wieloletnich programów inwestycyjnych. Jednoznaczne wyznaczenie składowych i powiązanie wewnętrzne kategorii wydatków bieżących z dochodami bieżącymi oraz wskazanie na wydatki inwestycyjne i obligatoryjne tytułu mogące je finansować powoduje, że wydawanie pieniędzy z operacji zadłużeniowych lub ze sprzedaży majątku na wydatki bieżące jest niemożliwe. Takie podejście decyzyjne może mieć istotne znaczenie dla utrzymania płynności finansowej oraz wiarygodności finansowej. Zapewnia to przejrzystość wydatkowania publicznych środków oraz pozwala na monitorowanie efektów osiąganych z ich zaangażowania. Takie jednoznaczne rozdzielenie obu strumieni środków dodatkowo pozwala na łatwą obserwację trendów zmian sytuacji finansowej.

Dodatkowo sporządzenie *cash flow* i ustalenie poziomu nadwyżki finansowej pozwala monitorować oraz wykorzystać je do przeprowadzenia kompleksowej analizy finansowej (opartej na wskaźnikach). Dlatego będzie istniała możliwość tworzenia szeregów czasowych wskazujących na kształtowanie się trendów sytuacji finansowej oraz prognozowania zjawisk dotyczących kształtowania się przyszłej sytuacji finansowej.

4. Podsumowanie

Prezentowane w niniejszym artykule podejście powinno zostać wdrożone już wiele lat temu w polskim samorządzie terytorialnym. Często zapowiadane reformy w tym zakresie nie zostały do tej pory podjęte. Polskie finanse publiczne potrzebują konsolidacji, uporządkowania i sytuacji, w której zostaną wyeliminowane luki oraz wyjaśnione zawiłości prowadzenia gospodarki finansowej.

Oznacza to wprowadzenie wielu rozwiązań, które będą sprzyjały wskazanym celom, a jednym z podstawowych rozwiązań jest opracowanie logicznego, we-

wewnętrznie spójnego systemu liczenia nadwyżki operacyjnej. Dotychczasowe rozwiązania nie sprawdzają się, a machinalny podział budżetu na bieżący i inwestycyjny nie pozwala na wykorzystanie tego instrumentu w sposób prawidłowy. Ograniczeniem będzie kasowe podejście do budżetu oraz brak wprowadzenia instrumentu, jakim jest *cash flow*, uwzględniającego sposób liczenia nadwyżki operacyjnej. Samo umiejscowienie wydatków inwestycyjnych w mechanizmie sporządzania tego sprawozdania nie wydaje się istotne, ważniejsze jest prawidłowe przygotowanie i umiejętność interpretacji wyników.

Zatem nie powinno być sporów co do potrzeby i samej techniki przygotowania. Wyzwaniem jest, aby:

- ujednolicić podejście w zakresie klasyfikacji wydatków i rachunku zobowiązań,
- wprowadzić obligatoryjne sporządzanie rachunku *cash flow* ze szczegółowo wyodrębnionym rachunkiem nadwyżki operacyjnej,
- wprowadzić jednolitą nomenklaturę, zbliżoną do sektora komercyjnego (obecnie trudno jest rozróżnić, co oznacza kategoria wypływy i czym się różni od rozchodów budżetowych),
- zmienić mentalność organów i wskazać na korzyści ze stosowania tego podejścia, zwłaszcza w zakresie decyzji finansowych, skutkujących wydatkami w przyszłości.

Literatura

- [1] Filipiak B., Dylewski M., *Prognoza długu publicznego w jednostkach samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne” 2005 nr 11.
- [2] Filipiak B., *Strategie finansowe jednostek samorządu terytorialnego*, PWE, Warszawa 2007 (w druku).
- [3] *Nadwyżka operacyjna w jednostkach samorządu terytorialnego w latach 2003-2005*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2006.
- [4] Urbańczyk E., *Metody analizy sytuacji finansowej*, PPH ZAPOL SC, Szczecin 1997.
- [5] Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, DzU nr 78, poz. 483.

OPERATIONAL SURRPLUS AS AN INSTRUMENT IN FINANCIAL DECISION PROCESS IN LOCAL SELF-GOVERNMENTS UNITS

Summary

In the article are presented methods of preparation of operational surplus. There are described meaning of operational surplus as a source of information in local self-governments units. In the end of the article the author postulates changes in law and in budget procedure.