

**PRACE NAUKOWE**

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

**RESEARCH PAPERS**

of Wrocław University of Economics

**280**

# **Finanse i nieruchomości w rozwoju lokalnym i regionalnym**



Redaktorzy naukowi

**Ryszard Brol**

**Beata Bal-Domańska**



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu  
Wrocław 2013

Redaktor Wydawnictwa: Barbara Majewska

Redaktor techniczny: Barbara Łopusiewicz

Korektor: Justyna Mroczkowska

Łamanie: Beata Mazur

Projekt okładki: Beata Dębska

Publikacja jest dostępna w Internecie na stronach:

[www.ibuk.pl](http://www.ibuk.pl), [www.ebscohost.com](http://www.ebscohost.com),

The Central and Eastern European Online Library [www.ceeol.com](http://www.ceeol.com),

a także w adnotowanej bibliografii zagadnień ekonomicznych BazEkon

[http://kangur.uek.krakow.pl/bazy\\_ae/bazekon/nowy/index.php](http://kangur.uek.krakow.pl/bazy_ae/bazekon/nowy/index.php)

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania znajdują się na stronie internetowej Wydawnictwa

[www.wydawnictwo.ue.wroc.pl](http://www.wydawnictwo.ue.wroc.pl)

Kopiowanie i powielanie w jakiegokolwiek formie wymaga pisemnej zgody Wydawcy

© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu  
Wrocław 2013

**ISSN 1899-3192**

**ISBN 978-83-7695-321-2**

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Druk: Drukarnia TOTEM

# Spis treści

Wstęp.....	9
------------	---

---

## Część 1. Finansowe aspekty działalności jednostek samorządu terytorialnego

---

<b>Katarzyna Wójtowicz:</b> Samorządowe reguły fiskalne jako sposób przywracania stabilności finansów publicznych – doświadczenia państw UE.....	13
<b>Marek Obrębalski:</b> Kontrowersje wobec „janosikowego” systemu samorządowego finansowego wspierania jednostek samorządu terytorialnego .....	21
<b>Jarosław Hermaszewski:</b> Nadwyżka operacyjna w analizie sytuacji finansowej gminy Sława w latach 2004-2011 .....	31
<b>Jarosław Skorwider-Namiotko:</b> Zmiany w poziomie własnego potencjału inwestycyjnego gmin w okresie niestabilności finansowej .....	41
<b>Kinga Wasilewska:</b> Możliwości inwestycyjne gminy wobec rosnącego zadłużenia.....	50
<b>Katarzyna Kokoszka:</b> Nowa perspektywa finansowa Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej 2014-2020 – w kierunku regionalizacji? .....	59
<b>Agnieszka Wasiuk:</b> Pozyskiwanie środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego przez Karkonoski Park Narodowy w latach 2009-2011 na realizację współpracy transgranicznej .....	67
<b>Waldemar A. Gorzym-Wilkowski:</b> RPO województwa lubelskiego w rozwoju obszarów peryferyjnych.....	75
<b>Lech Jańczuk:</b> Ocena rozwoju lokalnego i regionalnego w Polsce. Aspekt finansowy .....	84
<b>Wioletta Czemiel-Grzybowska:</b> Rola pomocy publicznej w procesie konwergencji.....	95
<b>Wojciech Wachowicz:</b> Ekonomiczne, prawne i społeczne uwarunkowania partnerstwa publiczno-prywatnego w samorządach terytorialnych .....	103
<b>Joanna Nucińska:</b> Pojemność informacyjna tradycyjnego i zadaniowego budżetu JST w zakresie finansowania oświaty w Polsce.....	112

---

## Część 2. Nieruchomości na rynku lokalnym

---

<b>Joanna Cymerman:</b> Efektywność gospodarki nieruchomościami w gminie w aspekcie lokalnego rozwoju społeczno-gospodarczego.....	123
<b>Jan Kazak, Agnieszka Stacherzak, Maria Heldak:</b> Zbywanie nieruchomości komunalnych we Wrocławiu w latach 2001-2011 .....	131
<b>Sławomir Kłosowski:</b> Zasady i uwarunkowania procesu wyceny nieruchomości w Republice Federalnej Niemiec .....	139
<b>Marcelina Zapotoczna:</b> Zarządzanie nieruchomościami wspólnot mieszkaniowych z udziałem gminy na przykładzie miasta Olsztyn.....	146
<b>Katarzyna Frodyma:</b> Metoda DEA w analizie efektywności nakładów na gospodarkę odpadami .....	156

## Summaries

---

### Part 1. Financial aspects of local government units activities

---

<b>Katarzyna Wójtowicz:</b> Sub-central fiscal rules as a way to restore sub-national fiscal sustainability of the European Union states .....	20
<b>Marek Obrębalski:</b> Controversies in accordance with "Janosik" financial helping system of self-governed territorial units .....	30
<b>Jarosław Hermaszewski:</b> Operating surplus in the analysis of the financial situation of municipality of Sława in the years 2004-2011 .....	40
<b>Jarosław Skorwider-Namiołko:</b> Changes in the level of own investment potential of communes in the time of financial instability .....	49
<b>Kinga Wasilewska:</b> Investment opportunities of municipalities in comparison with raising debt.....	58
<b>Katarzyna Kokoszka:</b> New financial perspective of the Common Agriculture Policy of the European Union 2014-2020 – in the direction of regionalization? .....	66
<b>Agnieszka Wasiuk:</b> Acquisition of funds from the European Regional Development Fund by Karkonosze National Park between 2009-2011 for the implementation of cross-border cooperation .....	74
<b>Waldemar A. Gorzym-Wilkowski:</b> ROP for Lublin voivodeship in regional development.....	83
<b>Lech Jańczuk:</b> Assessment of local and regional development in Poland. Financial aspect.....	94

---

<b>Wioletta Czemiel-Grzybowska:</b> Role of public support in the process of convergence .....	102
<b>Wojciech Wachowicz:</b> Economic, legal and social constraints of public-private partnerships in local governments.....	111
<b>Joanna Nucińska:</b> Information capacity of line-item and performance based budgets of local government in Poland in the range of education funding	119

---

## **Part 2. Real estate on the local market**

---

<b>Joanna Cymerman:</b> Effectiveness of municipal real estate management from the perspective of local social and economic development.....	130
<b>Jan Kazak, Agnieszka Stacherzak, Maria Heldak:</b> Selling municipal property in Wrocław in 2001-2011 .....	138
<b>Sławomir Kłosowski:</b> Principles and conditions of the real estate valuation in the Federal Republic of Germany.....	145
<b>Marcelina Zapotoczna:</b> Management of real estate residential communities with the participation of municipalities on the example of Olsztyn.....	155
<b>Katarzyna Frodyma:</b> The DEA method in the analysis of effectiveness expenditure on waste management.....	166

## Jarosław Hermaszewski

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Głogowie  
Urząd Miejski w Sławie

---

# NADWYŻKA OPERACYJNA W ANALIZIE SYTUACJI FINANSOWEJ GMINY SŁAWA W LATACH 2004-2011

---

**Streszczenie:** Nadwyżka operacyjna staje się podstawową kategorią w analizach finansowych sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego. Wypracowanie nadwyżki operacyjnej jest ważnym elementem każdego budżetu. Dzięki niej gmina posiada zdolność inwestycyjną i samodzielność finansową. Przykład gminy Sława pokazuje, że wczesna reakcja na zmieniające się warunki, co do poziomu limitów zadłużania się samorządów, pozwala płynnie przejść do nowych uwarunkowań i nie odbywa się to kosztem działalności rozwojowej (inwestycyjnej).

**Słowa kluczowe:** nadwyżka operacyjna, zdolność inwestycyjna, analiza finansowa.

## 1. Wstęp

Znaczenie nadwyżki operacyjnej jest w literaturze szeroko opisywane. Zgodzić się można z P. Swianiewiczem [Swianiewicz 2007], że nadwyżka operacyjna stanowi najbardziej syntetyczną miarę sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego. Stąd też ważne się staje, aby znaczenie nadwyżki operacyjnej było dobrze rozumiane i odpowiednio interpretowane.

Nadwyżkę operacyjną w najogólniejszym ujęciu można przedstawić jako różnicę między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi. Istotność tej relacji została mocno podkreślona w głównych zasadach budżetowych. Zgodnie z uregulowaniami ustawy z dnia 27.08.2009 roku o finansach publicznych (dalej ufp) przyjęto po raz pierwszy zasadę zrównoważonego budżetu dochodów i wydatków bieżących. Zgodnie z tą zasadą od 2011 roku planowane (również wykonane na koniec roku budżetowego) wydatki bieżące nie mogą być wyższe niż planowane (analogicznie wykonane na koniec roku budżetowego) dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i tzw. wolne środki. Jak zauważa K. Sawicka [Sawicka 2012, s. 24], wprowadzenie niestosowanej dotąd zasady równoważenia budżetu w zakresie wydatków bieżących pozostaje w bezpośrednim związku ze zmianą sposobu ustalenia wskaźnika dopuszczalnego poziomu zadłużania się jst na podstawie

relacji zbliżonych do relacji świadczących o wiarygodności kredytowej danej jednostki. Nie od dziś wiadomo, że zróżnicowanie sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego powoduje, że są samorzady z dużą zdolnością do zadłużania się, pomimo że podstawowe wskaźniki zadłużenia<sup>1</sup> ograniczają możliwość zwiększenia zadłużania. Wyjście „naprzeciwko” tym samorządom zagwarantowały zapisy ustawy z 2009 roku o finansach publicznych. Jak stwierdził Z. Ofiarski [Ofiarski 2010, s. 33], rozwiązania wprowadzające indywidualne wskaźniki zadłużenia są bardziej elastyczne od dotychczasowych, ponieważ uwzględniają w większym stopniu potencjał dochodowy jednostek samorządu terytorialnego. Przez zdolność do zadłużania się należy rozumieć posiadanie „rezerw” finansowych gwarantujących bieżącą spłatę zobowiązań kredytowych wraz z odsetkami w ustalonych z instytucjami kredytowymi terminach. O ile nadwyżka budżetowa z lat ubiegłych i tzw. wolne środki nie stanowią pewnego i stabilnego źródła finansowania spłat zadłużenia, o tyle wypracowanie nadwyżki operacyjnej staje się kluczowe dla zapewnienia stabilności finansowej jst. Stabilność finansowa jst powinna być szerzej rozpatrywana niż tylko w kategorii zdolności do zadłużania się. Stabilność finansową posiadają jednostki, które są w stanie spłacać wszystkie swoje zobowiązania w określonych terminach. Jak zauważa B. Filipiak [Filipiak 2005, s. 71], zdolność do wywiązywania się jst ze zobowiązań jest pojęciem szerszym niż zdolność kredytowa. Oznacza ona, z jednej strony, posiadanie środków do spłaty zobowiązań kredytowych (kapitał + odsetki), z drugiej zaś zdolność do pokrywania zobowiązań wynikających z realizacji polityki rozwojowej jst.

Celem pracy jest próba oceny znaczenia nadwyżki operacyjnej w analizie finansowej budżetu gminy. Jako obiekt badawczy została wybrana gmina Sława, która podjęła wysiłek opracowania i wdrożenia finansowego programu dostosowawczego do nowych możliwości zadłużania się jednostek samorządu terytorialnego. Na przykładzie tej gminy został zaprezentowany program, który pozwolił gminie przygotować się do spełnienia wymogów finansowych ustanowionych w art. 242 i 243 ufp.

## 2. Znaczenie nadwyżki operacyjnej w budżecie

Nadwyżka operacyjna powinna stanowić podstawę realizacji polityki rozwojowej gminy. Ustawodawca nie zdefiniował dokładnie pojęcia dochodów bieżących, pozostawiając sformułowanie, że są to dochody niebędące dochodami majątkowymi (art. 235 ust. 2 ufp). Tak określone „domniemanie dochodów bieżących” [Lipiec-Warzecha 2011], mimo że wywołuje sprzeciw środowisk samorządowych, stanowi czytelny, zamknięty katalog dochodów. Wykluczenie z dochodów bieżących jedynie literalnie wymienionych dochodów majątkowych nie spełnia przesłanki rozwojowego

---

<sup>1</sup> Przez podstawowe wskaźniki zadłużenia należy rozumieć wskaźniki (obowiązujące do końca 2013 r.) określone w art. 169, 170 nieobowiązującej już ustawy z 25.06.2005 r. o finansach publicznych (dalej suffp).

charakteru dochodów. Połączenie dochodów majątkowych z kategorią nadwyżki operacyjnej miało służyć budowaniu zdolności inwestycyjnej gminy. Zdolność inwestycyjna gminy oznacza możliwość realizowania długookresowych inwestycji (zarówno społecznych, jak i gospodarczych) bez potrzeby ograniczania realizacji zadań bieżących. Zdolność inwestycyjna pojawia się wtedy, gdy jednostka generuje dużą nadwyżkę operacyjną oraz posiada zdolność do zadłużania się. Stąd też wątpliwe staje się uznawanie dochodów ze sprzedaży mienia za dochody majątkowe w przypadku, gdy samorząd nie generuje nadwyżki operacyjnej i te dochody podlegają konsumpcji (nie generują dodatkowej wartości organizacji) i odwrotnie – tj. gdy dochody bieżące, np. z najmów i dzierżawy, w całości przeznaczone są na np. rewitalizację budynków.

Podobnie jak w odniesieniu do dochodów bieżących, ustawodawca określił zakres wydatków bieżących. Zgodnie z zapisami art. 236 ust. 2 ufp przez wydatki bieżące budżetu jednostki samorządu terytorialnego rozumie się wydatki budżetowe niebędące wydatkami majątkowymi. Katalog wydatków majątkowych został określony w ust. 4 ufp i może również budzić pewne wątpliwości, kiedy analizujemy charakter ponoszonych wydatków. Wydatki o charakterze rozwojowym, które w przyszłości mają generować dodatkowe przepływy pieniężne, ale zaliczone do wydatków „miękkich”, np. programy związane z pobudzaniem przedsiębiorczości lokalnej, nie mogą być zaliczone do grupy wydatków majątkowych. Stąd też pojawia się pytanie, czy tego typu wydatki nie powinny wpływać pozytywnie na nadwyżkę operacyjną? Zgodnie z nowymi, indywidualnymi wskaźnikami limitów zadłużenia dla każdej jst samorząd nie będzie mógł uchwalić budżetu, którego relacja łącznego zadłużenia do planowanych dochodów ogółem budżetu przekroczy średnią arytmetyczną z obliczonych dla ostatnich trzech lat relacji jej nadwyżki operacyjnej (powiększonej o dochody ze sprzedaży mienia) do dochodów ogółem budżetu. Wskaźnik zapisany za pomocą wzoru jest dla wielu niezrozumiały, ale w prostej interpretacji oznacza, że jeżeli jednostka samorządu terytorialnego nie wygeneruje nadwyżki operacyjnej, to będzie miała kłopoty z uchwaleniem budżetu. Ponieważ wskaźnik bazuje na średniej arytmetycznej z trzech ostatnich lat (poprzedzających budżet), ważne staje się, aby występowała stabilność finansowa zapewniająca w każdym roku wypracowanie nadwyżki operacyjnej. Osiągnięcie pozytywnego wskaźnika można uzyskać, wspierając dochody budżetowe sprzedażą mienia. Jednak, jak można się domyślić, ten zasób gminy jest ograniczony oraz obarczony ryzykiem nabywcy. Sprzedaż mienia może stanowić dodatek do nadwyżki operacyjnej, nie może jednak stanowić podstawy osiągnięcia zamierzonych wskaźników.

### **3. Nadwyżka operacyjna gminy Sława w latach 2004-2011**

Strategia rozwoju gminy Sława ukierunkowała nakłady inwestycyjne na rozwój infrastruktury turystycznej oraz, co temu sprzyja, ochronę walorów przyrodniczych, a w szczególności rekultywację Jeziora Sławskiego. W analizach internetowego sys-



temu analiz samorządowych (zob. [www.sas24.pl](http://www.sas24.pl)) gmina Sława jest zaliczana do gmin o wysokich dochodach, co oznacza, że jej potencjał jest wyższy niż przeciętny w Polsce. Dochody gminy w okresie od 2004 do 2011 roku wzrosły prawie dwukrotnie (z 21,6 mln zł do 39,3 mln zł). Łączne nakłady inwestycyjne w latach 2004-2011 wyniosły 62 mln zł. Aktywność inwestycyjna gminy potwierdza jej wysoki potencjał – udział wydatków majątkowych w wydatkach ogółem w latach 2004-2011 wyniósł średnio ponad 20%, osiągając w 2007 roku nawet 39%.

Wysokie nakłady inwestycyjne wiązały się z częściowym kredytowaniem. Pomimo że gmina aktywnie uczestniczy w programach i projektach współfinansujących działalność inwestycyjną, to jednak zapewnienie udziału własnego wymagało w dużej części pozyskania środków kredytowych. Średni wskaźnik kredytowania wydatków majątkowych w latach 2004-2011 wyniósł 61,2%. Taki udział kredytowania działalności inwestycyjnej gminy spowodował wzrost wskaźników zadłużenia gminy z kilkunastu procent (w 2006 roku) do 45,71% (w 2010 roku). Niepokojąca wydaje się również tendencja do coraz „głębszego” sięgania po środki zwrotne (kredyty i obligacje). O ile udział środków kredytowych w finansowaniu działalności inwestycyjnej gminy jeszcze w 2008 roku wynosił 27,5 %, o tyle w 2011 roku wzrósł do ponad 82%.

Tak przedstawiające się tendencje mają swój obraz w kształtowaniu się nadwyżki operacyjnej gminy (tab. 1).

**Tabela 1.** Nadwyżka operacyjna gminy Sława w latach 2004-2011 (w zł)

Rok	Kategoria budżetowa		
	dochody bieżące	wydatki bieżące	nadwyżka operacyjna
2004	20 675 983,21	18 728 536,00	1 947 447,21
2005	25 200 505,00	21 979 731,00	3 220 774,00
2006	25 418 153,47	23 952 885,39	1 465 268,08
2007	28 863 485,06	25 616 636,07	3 246 848,99
2008	32 255 372,53	29 275 004,16	2 980 368,37
2009	34 630 970,84	31 797 816,22	2 833 154,62
2010	34 684 297,01	34 069 281,74	615 015,27
2011	36 862 246,73	34 880 093,71	1 982 153,02

Źródło: dane budżetowe gminy Sława.

Jak można zauważyć, wysokość nadwyżki operacyjnej w 2010 roku wyraźnie spadła. Ostrożna polityka w zakresie władztwa podatkowego oraz zwiększony zakres zadań gminy spowodowały, że nadwyżka operacyjna nie wystarczyła na pokrycie samych rat kredytu. Stąd też deficyt budżetu gminy osiągnął rekordową wielkość – 6,4 mln zł.

Spadek wysokości nadwyżki operacyjnej w gminie Sława nie był przypadkiem odosobnionym. Generalnie średnie wskaźniki dla samorządów gminnych w Polsce

również potwierdzają pogarszającą się tendencję. W tabeli 2 przedstawiono kształtowanie się wskaźnika udziału nadwyżki operacyjnej w dochodach ogółem w Sławie na tle średnich krajowych.

**Tabela 2.** Wartość wskaźnika  $W_{B3}$  (w %)

Wyszczególnienie	$W_{B3}$ – wskaźnik nadwyżki operacyjnej do dochodów ogółem											
	wykonanie								plan			
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Sława	9,0	12,5	5,2	8,1	8,0	7,3	1,6	5,0	4,0	5,4	8,0	9,9
Średnia dla wszystkich gmin	11,7	10,0	9,5	11,3	12,1	9,6	6,3					
Średnia dla gmin miejsko-wiejskich	10,2	9,4	8,6	10,4	10,9	8,3	4,9					

Źródło: opracowanie własne na podstawie zestawień Ministerstwa Finansów, <http://www.mf.gov.pl/dokument.php?const=5&dzial=1902&id=265619>.

Spadek nadwyżki operacyjnej do dochodów ogółem jest obserwowany w całej Polsce. Średnie wskaźniki potwierdzają pogarszającą się sytuację gmin. Należy jednak zauważyć, że w gminie Sława ten wskaźnik w latach 2004-2010 był poniżej średnich krajowych. Utrzymywanie tendencji spadkowej tego wskaźnika w dłuższym okresie mogłoby doprowadzić do pełnego ograniczenia zdolności do zadłużania się, a co za tym idzie – zdolności inwestycyjnej. Najgorszym wariantem jest niewypłacalność gminy, który jak zauważa A. Młynarczyk [Młynarczyk 2012, s. 51], w polskich samorządach nie występuje. Zwróciła ona jednak uwagę na niepokojące zjawisko, jakim jest rosnące tempo wzrostu wysokości zobowiązań samorządów do globalnej kwoty ich dochodów. Potwierdzeniem pogarszania się zdolności inwestycyjnej gmin jest analiza wskaźnika „samofinansowania” (tab. 3).

**Tabela 3.** Wartość wskaźnika „samofinansowania”  $W_{B7}$  (w %)

Wyszczególnienie	$W_{B7}$ – udział nadwyżki operacyjnej i dochodów majątkowych w wydatkach majątkowych											
	wykonanie								plan			
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Sława	222,3	129,3	47,1	87,9	84,1	67,0	35,9	130,5	100,0	81,1	147,3	115,2
Średnia dla wszystkich gmin	118,8	154,1	96,9	147,0	121,9	98,9	63,0					
Średnia dla gmin miejsko-wiejskich	115,9	151,3	95,5	133,7	115,6	90,2	60,6					

Źródło: opracowanie własne na podstawie zestawień Ministerstwa Finansów, <http://www.mf.gov.pl/dokument.php?const=5&dzial=1902&id=265619>.

Jak interpretuje Ministerstwo Finansów, wartość tego wskaźnika obrazuje stopień, w jakim jednostka samorządu terytorialnego finansuje inwestycje środkami własnymi, czyli zdolność do samofinansowania. Im wyższa jest ta relacja, tym mniejsze jest ryzyko utraty płynności finansowej w związku z nadmiernymi kosztami obsługi zadłużenia, jednak jego wysoka wartość może również świadczyć o niskim poziomie realizowanych inwestycji w stosunku do własnych możliwości.

Spadek tego wskaźnika w gminie Sława, szczególnie w latach 2008-2010, był na tyle niepokojący, że w obliczu wprowadzenia indywidualnych wskaźników zadłużenia podjęto działania zmierzające do zmiany istniejących trendów (tab. 4).

**Tabela 4.** Wybrane pozycje z Wieloletniej Prognozy Finansowej gminy Sława

Pozycje z Wieloletniej Prognozy Finansowej	Wykonanie budżetu			Prognoza budżetu				
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Planowana łączna kwota spłaty zobowiązań po uwzględnieniu art. 244 ufp	8 837 295	12 385 225	17 205 093	13 922 825	12 367 200	10 382 200	8 257 200	5 582 200
Relacja (Db-Wb+Dsm)/Do, o której mowa w art. 243	9,09%	7,79%	2,67%	3,47%	4,24%	10,12%	12,61%	14,23%
Spełnienie wskaźnika spłaty z art. 243 ufp po uwzględnieniu art. 244 ufp	NIE	NIE	NIE	NIE	NIE	NIE	NIE	NIE
Planowana łączna kwota spłaty zobowiązań do dochodów ogółem – max 15% z art. 169 sufp	2,80%	4,55%	5,13%	10,20%	7,02%	7,40%	7,01%	7,65%
Zadłużenie/ dochody ogółem [(13-13a):1] – max 60% z art. 170 sufp	23,77%	32,10%	45,71%	36,73%	32,70%	25,94%	19,67%	12,80%

Źródło: opracowanie własne na podstawie Wieloletniej Prognozy Finansowej gminy Sława.

Jak można zauważyć, wybrane pozycje z WPF gminy Sława, opracowane na początku 2011 roku, wykazywały problemy z osiągnięciem dopuszczalnych poziomów indywidualnego wskaźnika zadłużenia dla gminy Sława. O ile „stare” wskaźniki zadłużenia (tj. „60%” i „15%”) mieszczą się w dopuszczalnych przedziałach, o tyle wskaźnik indywidualny nie jest spełniony. Stąd też konieczne się stało opracowanie programu dostosowawczego do nowych warunków zadłużania się gmin.

Opracowany w gminie Sława program obejmował trzy istotne elementy:

- restrukturyzację zadłużenia,
- pełne zbilansowanie budżetu,
- wygenerowanie nadwyżki operacyjnej na poziomie ok. 10% do 2015 roku.

#### 4. Plan działania na lata 2012-2015

Przepisy ustawy z 2009 r. o finansach publicznych nakładają na jednostki samorządu terytorialnego rygory budżetowe związane z równoważeniem budżetu bieżącego. Od 2014 roku będą obowiązywać indywidualne wskaźniki zadłużenia. Jednakże sytuacja finansowa jst już w 2011 roku skutkowałą osiągnięciem, lub nie, wspomnianego wskaźnika.

Osiągnięcie nadwyżki operacyjnej nie jest zabiegiem jednorocznym. Poprawę sytuacji finansowej gminy można uzyskać poprzez reżim finansowy budżetu, przejawiający się dyscypliną wydatkową oraz poszukiwaniem dodatkowych źródeł finansowania. Z pewnością poprawę wskaźników finansowych można uzyskać poprzez zastosowanie różnych instrumentów zarządzania długiem. Takimi instrumentami mogą być: restrukturyzacja zadłużenia lub przekazanie długu.

Program restrukturyzacji zadłużenia gminy Sława polegał na emisji obligacji z przeznaczeniem na spłatę wcześniej zaciągniętych kredytów i pożyczek. Trzy istotne cechy takiej emisji to: korzystniejsze oprocentowanie (w stosunku do spłacanego zadłużenia), odroczony termin spłaty (w przypadku Sławy – wykup obligacji od 2017 roku) oraz wydłużony termin wykupu obligacji (ostateczny termin wykupu – 2026 roku). Tak przedstawione warunki emisji obligacji przy spełnieniu pozostałych warunków programu dostosowawczego przyniosły zamierzone efekty (tab. 5).

Program dostosowawczy gminy Sława do nowych wskaźników zadłużania się samorządów będzie skuteczny, jeżeli zachowa się podstawowe założenia programowe. Zrównoważenie budżetu w pierwszym okresie realizacji programu stało się kluczowe. Zgodnie z warunkami emisji gmina Sława nowe zobowiązanie ma zaciągać w okresie dwóch lat (2012-2013). W tym czasie zakłada się pełne zrównoważenie budżetu. Oznacza to, że łączne wydatki będą miały pokrycie w dochodach. W kolejnych latach zakłada się wypracowanie nadwyżki budżetowej, przynajmniej do wielkości łącznych rozchodów.

W latach 2012-2013 zaplanowano emisję obligacji do kwoty 11,65 mln zł, z czego na spłatę wcześniejszych zobowiązań przeznaczono 8,65 mln zł, natomiast 3 mln zł zostały przeznaczone na projekt inwestycyjny dotyczący termomodernizacji obiektów użyteczności publicznej. Jak można odczytać z tabeli 4, łączne zadłużenie gminy Sława na koniec 2010 roku wynosiło 17,2 mln zł. Oznacza to, że emisja nowych obligacji objęła jedynie 50% długu.

Jak już wcześniej wspomniano, jednym z instrumentów zarządzania długiem jest przejęcie długu. Taki instrument wykorzystala gmina Sława, przekazując zobowiązanie w wysokości 2,7 mln zł na rzecz spółki Zakład Wodociągów i Kanalizacji

**Tabela 5.** Wyciąg z Wieloletniej Prognozy Finansowej gminy Sława na lata 2012-2026

Pozycje z Wieloletniej Prognozy Finansowej	Prognoza budżetu			
	2012	2013	2014	2015
Kwota długu	13 910 000	14 250 000	13 550 000	12 850 000
Łączna kwota wyłączeń z art. 170 ust. 3 sufp	0,00	0,00	0,00	0,00
Zadłużenie/dochody ogółem – max 60% z art. 170 sufp	34,40%	35,66%	32,33%	29,51%
Planowana łączna kwota spłaty zobowiązań/dochody ogółem – max 15% z art. 169 sufp	12,47%	22,34%	4,25%	3,98%
Maksymalny dopuszczalny wskaźnik spłaty z art. 243 ufp	4,64%	4,15%	5,49%	7,39%
Art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. – w ujęciu rocznym	6,31%	6,68%	9,18%	11,03%
Relacja planowanej łącznej kwoty spłaty zobowiązań do dochodów	12,47%	22,34%	4,25%	3,98%
Spełnienie wskaźnika spłaty z art. 243 ufp po uwzględnieniu art. 244 ufp	Nie spełnia art. 243	Nie spełnia art. 243	Spełnia art. 243	Spełnia art. 243

Źródło: opracowane na podstawie Wieloletniej Prognozy Finansowej gminy Sława na lata 2012-2026.

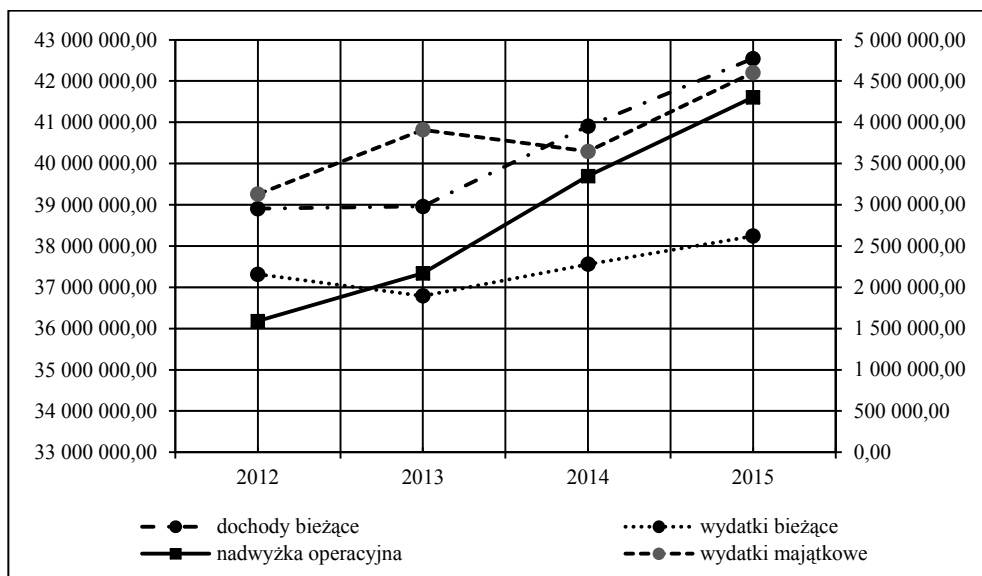
sp. z o.o. w Sławie. Zobowiązanie to było związane z realizacją inwestycji współfinansowanej środkami Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska, a mianowicie budowy i modernizacji oczyszczalni ścieków. Ponieważ przedmiotowa inwestycja stanowi majątek spółki, stąd też zasadne było przekazanie związanego z tym zadłużenia.

Z pozostałego długu do spłaty gmina wyodrębniła te zobowiązania, których koszty były niższe niż koszty nowej emisji obligacji. Przepływy spłat zobowiązań zostały ustalone progresywnie, tak aby gmina miała możliwość wypracowania nadwyżki finansowej na spłatę tych zobowiązań. Tak ustalona prognoza finansowa ujmuje spłaty zobowiązań kredytowych i jednocześnie przewiduje wygenerowanie nadwyżki operacyjnej, która finansować ma program inwestycyjny. W tabeli 6 i na rysunku 1 przedstawiono wybrane prognozowane wartości budżetowe.

**Tabela 6.** Prognoza nadwyżki operacyjnej gminy Sława na lata 2012-2015

Rok	Kategoria budżetowa			
	dochody bieżące	wydatki bieżące	nadwyżka operacyjna	wydatki majątkowe
2012	38 903 467,00	37 313 392,00	1 590 075,00	3 128 498,00
2013	38 960 433,34	36 792 433,34	2 168 000,00	3 908 000,00
2014	40 908 455,01	37 560 802,01	3 347 653,00	3 647 653,00
2015	42 544 793,21	38 242 498,05	4 302 295,16	4 602 295,16

Źródło: dane budżetowe gminy Sława.



Rys. 1. Graficzna prezentacja prognozy nadwyżki operacyjnej gminy Sława

Źródło: opracowanie własne.

## 5. Podsumowanie

Wypracowanie nadwyżki operacyjnej staje się kluczowe dla każdej jst. W gminie Sława zasadność równoważenia budżetu dzisiaj już nie budzi większych kontrowersji. Przyjęty program dostosowawczy do nowych możliwości zadłużania się samorządów wymusił zwiększoną dyscyplinę wydatkową oraz aktywną postawę w zakresie pozyskiwania dochodów. Upłynęło zbyt mało czasu, aby ocenić skuteczność programu. Jednak, jak wskazują ostatnie dwa lata, udaje się równoważyć budżet oraz wypracowuje się coraz większą nadwyżkę operacyjną. Pomimo że gmina ma ograniczone możliwości zaciągania nowego zadłużenia, to dzięki wypracowanej nadwyżce operacyjnej realizuje proces inwestycyjny na poziomie ok. 10% wydatków ogółem.

## Literatura

- Filipiak B., *Badanie wiarygodności finansowej jednostek samorządu terytorialnego w świetle obowiązujących limitów zadłużenia*, [w:] *Finanse samorządu terytorialnego. Zagadnienia wybrane*, red. L. Patrzalek, wyd. WSB, Poznań 2005.
- Lipiec-Warzecha L., *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, ABC Wolters Kluwer, Warszawa 2011.
- Młynarczyk A., *Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego a państwowy dług publiczny*, „Finanse Komunalne” nr 1-2/2012.

- Ofiarski Z., *Dług publiczny jednostek samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne” nr 1-2/2010.
- Sawicka K., *Założenia reformy finansów samorządowych i ich realizacja w ustawie o finansach publicznych*, „Finanse Komunalne” nr 1-2/2012.
- Swianiewicz P., *Nadwyżka operacyjna*, „Wspólnota” nr 15/2007.
- Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.).
- [http://bip.wrota.lubuskie.pl/ugslawa/58/Finanse\\_Gminy/](http://bip.wrota.lubuskie.pl/ugslawa/58/Finanse_Gminy/) [dostęp: 10.08.2012].
- <http://www.mf.gov.pl/index.php?const=5&dzial=1902&wysw=82&sub=sub5> [dostęp: 10.08.2012].
- [http://www.sas24.org/informacje/grupy\\_porownawcze.pdf](http://www.sas24.org/informacje/grupy_porownawcze.pdf) [dostęp: 10.08.2012].
- <http://www.wspolnota.org.pl/artukul/788,nadwy%C5%BCka-operacyjna> [dostęp: 10.08.2012].

## **OPERATING SURPLUS IN THE ANALYSIS OF THE FINANCIAL SITUATION OF MUNICIPALITY OF SŁAWA IN THE YEARS 2004-2011**

**Summary:** Operating surplus becomes a primary category of the financial analysis of the financial situation of the local government. The development of the operating surplus is an important element of any budget. With an operating surplus a municipality has the capacity investment and financial independence. The example of municipality of Sława shows that the early response to the changing conditions on the level of government borrowing limits will allow a smooth transition to the new conditions not at the expense of development activities (investment).

**Keywords:** operating surplus, investment capacity, financial analysis.