

**Grzegorz Siwek**

Uniwersytet Warszawski  
e-mail: grzegorz.siwek89@gmail.com

**Justyna Sobolewska**

Uniwersytet Warszawski  
e-mail: justyna.sobolewska@student.uw.edu.pl

---

**NADWYŻKA OPERACYJNA A WYDATKI  
MAJĄTKOWE W POLSKICH SAMORZĄDACH  
W LATACH 2012-2017**

---

**OPERATIONAL SURPLUS VS. INVESTMENT  
EXPENDITURES IN POLISH LOCAL GOVERNMENTS  
IN THE YEARS 2012-2017**

---

DOI: 10.15611/pn.2018.518.11

JEL Classification: H71, H72

**Streszczenie:** Artykuł odpowiada na pytanie, czy podnoszony w literaturze związek pomiędzy nadwyżką operacyjną a wydatkami majątkowymi jednostek samorządu terytorialnego daje się potwierdzić w praktyce działania polskich samorządów. W opracowaniu przeanalizowano dane Ministerstwa Finansów na temat wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego w latach 2012-2017. Przeprowadzona analiza wydatków bieżących i majątkowych oraz dochodów bieżących i majątkowych nie pozwala na wyciągnięcie wniosków o bezpośrednim związku pomiędzy nadwyżką operacyjną a wydatkami majątkowymi. Prawdopodobnie na wysokość wydatków majątkowych większy wpływ mają inne zdarzenia, takie jak wybory samorządowe. Wypracowywana nadwyżka operacyjna budżetu jest więc niezbędna do przeprowadzania inwestycji, jednak nie determinuje jej wystąpienia w roku, w którym nastąpiła przewaga dochodów bieżących nad wydatkami bieżącymi.

**Słowa kluczowe:** samorząd terytorialny, nadwyżka operacyjna, wydatki majątkowe, inwestycje.

**Summary:** The article answers the question whether the link, raised in the literature, between the operating surplus and the investment expenditures of local government units can be found in the practice of Polish local governments. This article covers the analysis of the data from the Ministry of Finance on the implementation of local government units' budgets in the years 2012-2017. The study indicates that there is no direct link between the operating surplus and investment expenditures. Most probably other events affect the amount of investment expenditures, such as local government elections. Thus, the budget operating surplus is

necessary to carry out the investments, but it does not determine its occurrence in the year in which the current income exceeds the current expenditure.

**Keywords:** local government, operating surplus, investment expenditures, investments.

## 1. Wstęp

Budżet jednostki samorządu terytorialnego można podzielić na część operacyjną, na którą składają się dochody i wydatki bieżące, oraz na część majątkową, w ramach której wyróżniamy dochody i wydatki majątkowe. W polskim porządku prawnym nie znajdziemy natomiast legalnej definicji nadwyżki operacyjnej. W praktyce przyjęło się i ugruntowało, że przez to pojęcie rozumiemy dodatnią różnicę pomiędzy dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi. O deficycie operacyjnym natomiast będziemy mówić w sytuacji, kiedy między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi mamy wynik ujemny.

Nadwyżka dochodów bieżących nad wydatkami bieżącymi jest uznawana za ważną kategorię ekonomiczną, ponieważ oznacza, że samorząd posiada środki finansowe, które może przeznaczyć na inwestycje albo co najmniej na obsługę zadłużenia [Surówka 2014]. Możliwość generowania nadwyżek budżetowych i wykorzystania ich w następnych latach jest uznawana za element samodzielności finansowej samorządu terytorialnego [Dylewski, Filipiak, Gorzałczyńska-Koczkodaj 2006, s. 10]. Generowanie nadwyżek operacyjnych i budżetowych jest wymieniane jako jeden z czynników kreujących potencjał finansowy samorządów [Filipiak 2016]. Ponadto wynik operacyjny jest istotnym wskaźnikiem informującym o możliwości zaciągania zobowiązań dłużnych oraz możliwości ich obsługi [Borodo 2011, s. 173]. Wyższe nadwyżki operacyjne zwiększają możliwości realizacji nowych przedsięwzięć o charakterze inwestycyjnym (majątkowym) [Kornberger-Sokołowska 2015; Najwyższa Izba Kontroli 2008, s. 31].

Rola nadwyżek operacyjnych w jednostkach samorządu terytorialnego w Polsce znacznie wzrosła wraz z wejściem w życie Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Z tego względu, oraz mając na uwadze długie *vacatio legis* części zapisów tej ustawy, postanowiono przeanalizować nadwyżki operacyjne oraz wydatki majątkowe występujące w samorządach w latach 2012-2017.

W świetle przedstawionej literatury w niniejszym opracowaniu zostanie podjęta próba zweryfikowania hipotezy, zgodnie z którą wraz ze wzrostem nadwyżki operacyjnej rosną wydatki majątkowe jednostek samorządu terytorialnego w Polsce.

## 2. Omówienie pojęć związanych z wynikiem operacyjnym

Nie sposób prawidłowo omówić nadwyżek operacyjnych bez odniesienia się do ustawowych pojęć z zakresu finansów publicznych. Podział dochodów i wydatków

na bieżące i majątkowe ma charakter dychotomiczny. Ustawodawca przyjął domniemanie, że dochody bieżące budżetu to wszelkie dochody, które nie zostały wymienione w krótkim, zamkniętym katalogu dochodów majątkowych. Zgodnie z art. 235 ust. 3 wymienionej ustawy na kategorię dochodów majątkowych składają się: dotacje i środki przeznaczone na inwestycje (np. środki europejskie, dotacje inwestycyjne z budżetu państwa i od innych samorządów), dochody ze sprzedaży majątku oraz dochody z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności. Analogiczny, dychotomiczny podział przewidziano dla wydatków. Zgodnie z nim do wydatków majątkowych zalicza się wydatki na inwestycje i zakupy inwestycyjne, zakup i objęcie akcji i udziałów oraz wniesienie wkładów do spółek prawa handlowego. Pozostałe wydatki są wydatkami bieżącymi.

Artykuł 242 wspomnianej ustawy o finansach publicznych ustanawia tzw. złotą zasadę finansów publicznych, czyli zasadę konieczności równoważenia budżetu w części bieżącej. Zgodnie z dyspozycją tej normy organ stanowiący j.s.t. 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. Relacja ta musi być spełniona zarówno podczas uchwalania budżetu, jak i na koniec roku budżetowego.

Metodą obchodzenia „złotej zasady finansów” przez jednostki samorządu terytorialnego jest dopuszczona przez ustawodawcę możliwość podniesienia limitu na wydatki bieżące w danym roku o wartość nadwyżek budżetowych z lat ubiegłych oraz o kwotę wolnych środków, definiowanych jako nadwyżki środków pieniężnych na rachunku bieżącym, wynikających z rozliczeń kredytów, pożyczek i papierów wartościowych z lat ubiegłych.

Ponadto, generowanie nadwyżek operacyjnych jest niezbędne w jednostkach, które planują zaciągać i spłacać zobowiązania dłużne, takie jak kredyty, pożyczki czy obligacje. Jest to konieczne ze względu na dyspozycję art. 243 wspomnianej ustawy, która nakłada na samorządy tzw. indywidualny wskaźnik zadłużenia. Wskaźnik ten opiera się na relacji sumy nadwyżki operacyjnej i dochodów ze sprzedaży majątku do dochodów ogółem. Zgodnie z omawianą normą jednostka samorządu terytorialnego nie może przeznaczyć na spłatę zadłużenia w danym roku budżetowym kwot większych niż wygenerowana przez nią średnia wspomniana relacja za ostatnie 3 lata.

### **3. Metodologia i wskaźniki**

W niniejszym opracowaniu analiz dokonano na podstawie osiągniętych dochodów i wydatków bieżących oraz dochodów i wydatków majątkowych jednostek samorządu terytorialnego w Polsce. Dane pochodzą z baz udostępnianych przez Ministerstwo Finansów (Sprawozdanie Rb-NDS, stan baz na dzień 30 marca 2018) i obejmują lata 2012-2017. Badana próba obejmowała pełną populację polskich jednostek samorządu terytorialnego. W całym badanym okresie jednostki wszystkich szczebli

samorządu miały przypisane typy (gminy miejskie, gminy wiejskie, gminy miejsko-wiejskie, powiaty ziemskie i grodzkie, województwa) zgodne ze stanem na 1 stycznia 2017 r. Każdy ze wskaźników wyznaczono dla: gmin miejskich, gmin wiejskich, gmin wiejsko-miejskich, miast na prawach powiatu, powiatów ziemskich i województw.

Używane w opracowaniu wskaźniki  $W_1$ ,  $W_2$  i  $W_3$  są stosowane do oceny sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego.

Wskaźnik  $W_1$  – udział nadwyżki operacyjnej w dochodach ogółem – ilustruje równanie:

$$W_1 = \frac{No}{Do},$$

gdzie:  $No$  – nadwyżka operacyjna (dodatnia wartość wyniku bieżącego będącego różnicą; dochodów bieżących i wydatków bieżących);  $Do$  – dochody ogółem (suma dochodów majątkowych i dochodów bieżących).

Nadwyżka operacyjna pozwala jednostce samorządu terytorialnego wypracować potencjał inwestycyjny (zwiększenie wydatków majątkowych). Opisany wskaźnik odnosi nadwyżkę operacyjną do wielkości budżetu danego samorządu, rozumianej jako suma osiągniętych dochodów. Im wyższą wartość wskaźnika osiąga dany samorząd, tym większa jest jego możliwość zwiększenia wydatków bieżących lub majątkowych (szczególnie inwestycji). Ujemna wartość wskaźnika wskazuje na to, że wydatki bieżące danej jednostki samorządu terytorialnego są wyższe niż jej dochody bieżące (występuje deficyt operacyjny). Taka jednostka musi pokrywać część wydatków bieżących z nadwyżek operacyjnych z lat ubiegłych lub wolnych środków. Wysokość wskaźnika  $W_1$  w poszczególnych rodzajach samorządów przedstawia rys. 1.

Wskaźnik  $W_2$  – udział wydatków majątkowych w dochodach ogółem – można zilustrować następująco:

$$W_2 = \frac{Wm}{Do},$$

gdzie:  $Wm$  – wydatki majątkowe;  $Do$  – dochody ogółem.

Wskaźnik ten ukazuje udział wydatków majątkowych w wielkości budżetu jednostki samorządu terytorialnego (ponownie wielkość budżetu wyrażono sumą dochodów osiągniętych przez jednostkę). Wydatki majątkowe mogą być finansowane z wielu źródeł, zarówno z nadwyżek operacyjnych (z danego roku lub lat wcześniejszych), jak z dochodów majątkowych czy dzięki finansowaniu dłużnemu.

#### 4. Wyniki badań

W pierwszej kolejności sprawdzono, jaka liczba samorządów (w rozbiciu na poszczególne rodzaje) w badanym okresie odnotowała deficyt operacyjny, czyli przewagę wydatków bieżących nad dochodami bieżącymi. W ciągu lat możemy zaobserwować spadek liczby gmin z deficytem operacyjnym. Związane jest to z wprowadzoną i opisywaną wcześniej złotą zasadą finansów publicznych. W omawianym okresie w przypadku gmin wiejskich liczba jednostek z deficytem operacyjnym do 2015 r. pozostawała na relatywnie wysokim poziomie, podczas gdy pozostałe typy jednostek odnotowywały spadek liczby samorządów z deficytem.

Jednostki odnotowujące nadwyżkę wydatków bieżących nad dochodami bieżącymi muszą uzupełniać w swoich budżetach powstały niedobór nadwyżkami budżetowymi z lat ubiegłych lub kwotami wolnych środków. Mając na uwadze treść art. 243 ustawy o finansach publicznych, należy stwierdzić, że samorząd, który nie osiąga nadwyżki operacyjnej, będzie miał w kolejnych latach problem ze spłaceniem już zaciągniętych zobowiązań dłużnych (może zostać zmuszony do wydłużenia okresu kredytowania), może również mieć trudności z zaciąganiem nowych zobowiązań.

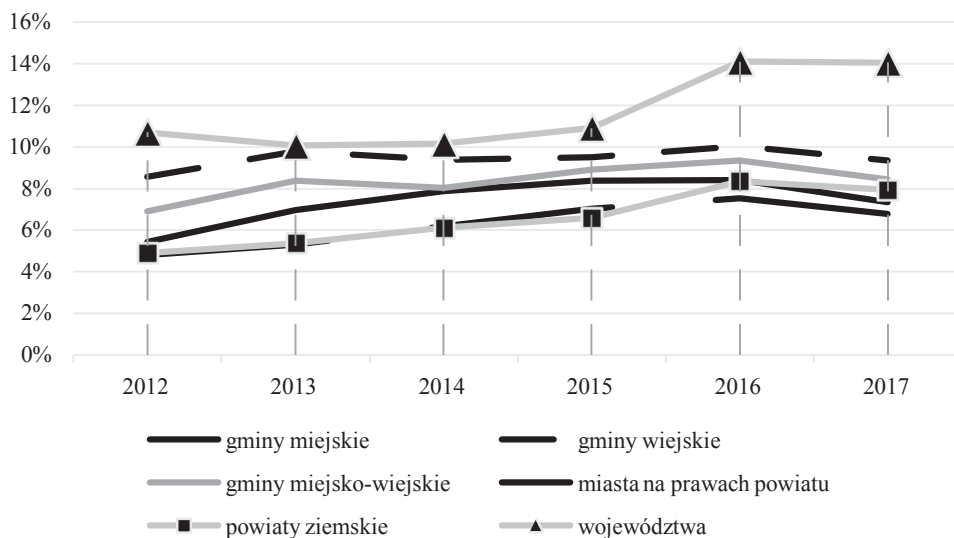
**Tabela 1.** Liczba samorządów z deficytem operacyjnym w latach 2012-2017

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Gminy miejskie	23	5	3	3	2	4
Gminy wiejskie	33	12	29	34	7	7
Gminy miejsko-wiejskie	28	9	15	7	4	3
Miasta na prawach powiatu	3	3	1	0	0	1
Powiaty ziemskie	15	10	6	2	3	2
Województwa	0	0	1	0	0	0
Ogółem	102	39	55	46	16	17

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MF.

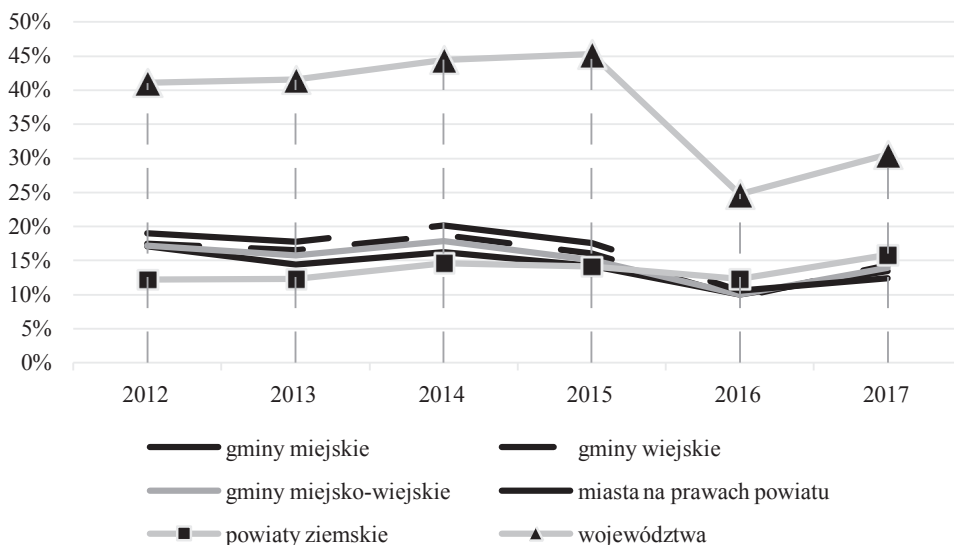
Następnie przeanalizowano średnią wysokość wskaźnika  $W_1$  (relacja nadwyżki operacyjnej do dochodów ogółem) oraz  $W_2$  (relacja wydatków majątkowych do dochodów ogółem) w poszczególnych jednostkach samorządu terytorialnego w latach 2012-2017. Wartości otrzymane w ramach przeprowadzonych analiz zaprezentowano na rys. 1 i 2.

W latach 2012-2016 obserwujemy stabilny wzrost średniej relacji nadwyżki operacyjnej do dochodów ogółem. Najistotniejszym wyjątkiem są województwa, które w 2013 zmniejszyły średnią nadwyżkę o niespełna 0,6% dochodów ogółem. Ponadto wartość wskaźnika spadła w 2014 r. w gminach miejsko-wiejskich i wiejskich odpowiednio o ok. 0,3% oraz 0,4% dochodów. W 2017 r. w porównaniu z 2016 r. we wszystkich grupach j.s.t. zaobserwować możemy spadek średnich nadwyżek operacyjnych do dochodów ogółem, średnio o 0,64 p.p. Najmocniejszy spadek od-



Rys. 1. Średnia relacja nadwyżki operacyjnej do dochodów ogółem w latach 2012-2017

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MF.



Rys. 2. Średnia relacja wydatków majątkowych do dochodów ogółem w latach 2012-2017

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MF.

notowano w gminach miejskich (1,08 p.p.) i miejsko-wiejskich (0,90 p.p.), najniższy – w województwach (0,05 p.p.). W całym badanym okresie najwyższa wartość relacji występowała w województwach (powyżej 10%). Najniższe nadwyżki operacyjne

w odniesieniu do dochodów można zaobserwować w miastach na prawach powiatu, powiatach ziemskich oraz gminach miejskich.

W latach 2012-2017 najwyższy stosunek wydatków majątkowych do dochodów odnotowywały województwa, przy czym w latach 2012-2015 przekraczał on 40% (poza jednym wyjątkiem, żadna inna grupa samorządów nie osiągnęła nawet 20% wartości wskaźnika). Najstabilniejsze zmiany można zaobserwować w powiatach ziemskich – to jedyna grupa jednostek, która w 2017 r. poniosła wyższe wydatki majątkowe niż w 2012; badany wskaźnik w powiatach utrzymywał się w przedziale od 12 do 16%. Ponadto powiaty w 2012 r. przeznaczały na wydatki majątkowe najmniejszą część osiągniętych dochodów spośród wszystkich samorządów (niespełna 5 p.p. mniej niż pozostałe jednostki), a w 2017 r. ich wskaźnik miał drugą, po województwach, najwyższą wartość.

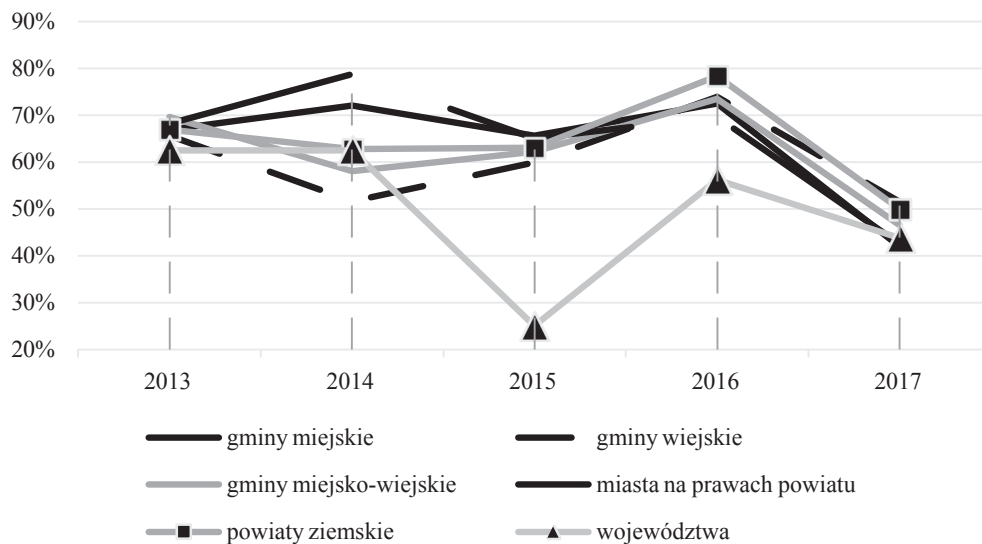
Przedstawione dane pozwalają również zaobserwować pewne tendencje. W 2013 r. we wszystkich rodzajach gmin oraz w miastach na prawach powiatu średni udział wydatków majątkowych w dochodach ogółem zmalał. W 2014 r. we wszystkich rodzajach jednostek odnotowano wzrost średniej wartości wskaźnika. Kolejne 2 lata to postępujące spadki średniej wartości wskaźnika (z wyjątkiem województw w 2015 r.). W 2017 r. we wszystkich rodzajach samorządów inwestycje ponownie ruszyły. Prezentowane wartości średnich cechowały się większą zmiennością niż w przypadku nadwyżek – wynosiły od 6 do 12%. Wysokość odchylenia standardowego wyraźnie zmalała w 2016 r. (w latach 2012-2015 wyniki zawierały się w przedziale 9-12%, w 2016 r. we wszystkich rodzajach j.s.t. wyniosło ono 6%, a w 2017 r. wzrosło do poziomu 6-8%).

Zaprezentowane dane można porównać również z odsetkiem samorządów, które w danym roku zwiększyły poniesione wydatki majątkowe – względem wysokości wydatków z roku wcześniejszego. W 2014 r. było to 1807 jednostek, a w 2017 r. aż 2233 jednostki, czyli niemal 80% samorządów. Z kolei w 2016 r. aż 2079 samorządów (74%) zwiększyło osiągniętą nadwyżkę operacyjną, ale tylko 1022 samorzady (36,4%) zwiększyły wydatki majątkowe.

Na rysunku 3 szczegółowo przedstawiono, jaka część samorządów poszczególnego rodzaju zwiększała osiągnięte nadwyżki operacyjne w kolejnych latach. Co roku ponad połowa samorządów zwiększa swoje nadwyżki operacyjne, co należy ocenić pozytywnie. Wyjątkiem w tym zakresie okazały się województwa w 2015 roku (kiedy tylko 4 spośród 16 województw zwiększyło nadwyżkę operacyjną – trzeba jednak pamiętać, że przez cały badany okres to właśnie województwa osiągały najwyższe średnie nadwyżki, przekraczające średnio 10% dochodów ogółem). W 2017 r. zaobserwować możemy spadek liczby jednostek samorządu terytorialnego, które zwiększyły nadwyżkę dochodów bieżących nad wydatkami bieżącymi.

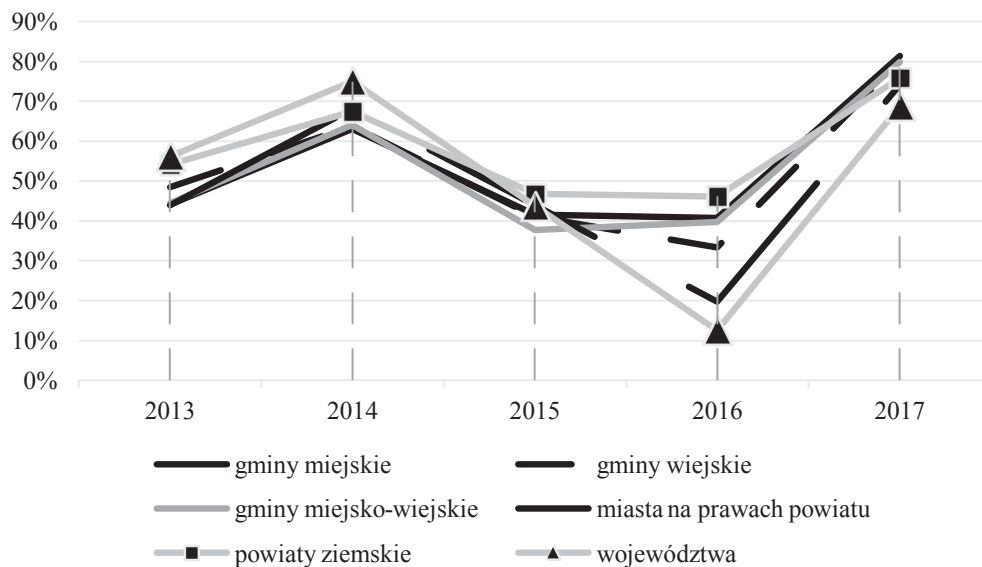
Na kolejnym rysunku przedstawiono odsetek samorządów, które zwiększyły wydatki majątkowe względem roku poprzedniego. W 2014 r. we wszystkich grupach zaobserwować możemy wzrost wydatków majątkowych, a następnie ich spadek w latach 2015-2016. Najbardziej spadek pogłębiał się w województwach i miastach na prawach powiatów. Na wzrost wydatków majątkowych w budżetach j.s.t w 2014 r. mógł wpłynąć fakt, że w 2014 r. odbywały się wybory samorządowe. W 2017 r.

ponownie możemy obserwować wzrost liczby jednostek samorządu terytorialnego, które zwiększyły wydatki majątkowe w stosunku do roku poprzedzającego.



**Rys. 3.** Odsetek samorządów, które zwiększyły nadwyżkę operacyjną względem roku poprzedniego

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MF.



**Rys. 4.** Odsetek samorządów, które zwiększyły wydatki majątkowe względem roku poprzedniego

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MF.



Warto zwrócić szczególną uwagę na zestawienie informacji wynikających z rys. 3 i 4 w 2016 r. Choć w tym roku ok. 70% samorządów podwyższyło osiągniętą nadwyżkę operacyjną względem roku poprzedniego, to nie przełożyło się to na zwiększanie wydatków majątkowych przez samorzady (zdecydowana większość jednostek w 2016 r. zmniejszyła swoje wydatki majątkowe). Przeciwną zależność można zauważyć w kolejnym roku, kiedy znaczna część jednostek zwiększyła swoje wydatki majątkowe. Jednocześnie znacznie mniejsza część z nich w tym samym czasie doprowadziła do zwiększenia nadwyżki operacyjnej.

## 5. Podsumowanie

Podsumowując, należy stwierdzić, że nie ma bezpośrednich dowodów na potwierdzenie tezy, zgodnie z którą wysokość nadwyżek operacyjnych wpływa na sumę, jaką polskie samorzady przeznaczają na wydatki majątkowe. W literaturze często podnosi się, że generowanie nadwyżek operacyjnych jest niezbędne do tego, aby samorzady mogły inwestować. Pogląd ten wydaje się słuszny – w dychotomicznym podziale katalogu dochodów i wydatków na bieżące i majątkowe oczywiste jest, że finansowanie wydatków majątkowych możliwe jest tylko z dochodów majątkowych, dodatniego bilansu bieżącego oraz poprzez zadłużanie.

Analiza danych empirycznych wskazuje jednak, że wydatki majątkowe w zdecydowanie wyższym stopniu zależą prawdopodobnie od innych czynników niż nadwyżka operacyjna. Nadwyżka operacyjna stanowi dla samorządów potencjał inwestycyjny, jednak moment i sposób jej spożytkowania zależy od innych czynników niż samo wygenerowanie lub zwiększenie bilansu bieżącego. Jednym z takich czynników może być chęć ubiegania się o dofinansowanie zadań inwestycyjnych ze środków zewnętrznych, przede wszystkim pochodzących z funduszy Unii Europejskiej. Na taką hipotezę może wskazywać znaczne ograniczenie wydatków majątkowych po 2014 r. (kiedy kończono wydawać środki z perspektywy finansowej 2007-2013) i akumulacja nadwyżek z lat 2015-2016 (zachowane w ten sposób wolne środki mogą zostać zagospodarowane na sfinansowanie wkładu własnego, wymaganego przy projektach współfinansowanych ze środków UE). Cykliczność środków europejskich nie wyjaśnia jednak wzrostu wydatków majątkowych, jaki można było zaobserwować w 2014 r. Inny potencjalny czynnik, warunkujący wysokość wydatków majątkowych, stanowią wybory do organów jednostek samorządu terytorialnego. Tę hipotezę zweryfikować będzie można po przeanalizowaniu danych z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego za 2018 r., w którym odbędą się kolejne wybory samorządowe.

Aby określić, w jakim stopniu poszczególne wymienione czynniki wpływają na wysokość wydatków majątkowych, szczególnie inwestycyjnych, w poszczególnych rodzajach samorządów w kolejnych latach należałoby zebrać dane dotyczące otrzymanych przez poszczególne samorzady sum środków zewnętrznych (przede wszystkim pochodzących z funduszy europejskich, ale również dotacji inwesty-

cyjnych z budżetu państwa) oraz oznaczyć lata, w których odbywały się wybory do organów samorządu terytorialnego. Następnie należałoby dobrać właściwy test statystyczny, np. wieloczynnikową analizę wariancji lub metodę analizy regresji<sup>1</sup>.

## Literatura

- Borodo A., 2011, *System finansowy samorządu terytorialnego w Polsce*, Dom Organizatora, Toruń.
- Dylewski M., Filipiak B., Gorzałczyńska-Koczkodaj M., 2006, *Finanse samorządowe. Narzędzia, decyzje, procesy*, PWN, Warszawa.
- Filiipiak B., 2016, *Dylematy pomiaru potencjału finansowego jednostek samorządu terytorialnego – dobór czynników i ich pomiar*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, nr 451, s. 75-88.
- Kornberger-Sokołowska E., 2015, *Wskaźnik zadłużenia a uwarunkowania funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego w warunkach zmiennej koniunktury gospodarczej*, *Finanse Komunalne*, nr 1-2, s. 37-42.
- Najwyższa Izba Kontroli, 2008, *Informacja o wynikach kontroli zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego ze szczególnym uwzględnieniem problematyki prefinansowania i współfinansowania projektów realizowanych z udziałem środków Unii Europejskiej*, nr ewid. 14/2008/P/07/007/KAP.
- Sekuła A., Basińska B., 2014, *Dlaczego subwencje nie są rozwojowe? Próba identyfikacji przyczyn braku wpływu subwencji na wydatki inwestycyjne*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, nr 331, s. 146-157.
- Surówka K., 2014, *Problem oceny poziomu zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego a realizacja zadań*, *Finanse Komunalne*, nr 9, s. 5-10.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, t. jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 2077 ze zm.

---

<sup>1</sup> Badanie oparte m.in. na analizie regresji wielokrotnej służyło do weryfikacji, czy istnieje zależność między wpływami z tytułu subwencji ogólnej a wydatkami inwestycyjnymi samorządów [Sekuła, Basińska 2014].