

# Agnieszka Werwińska

---

## Saldo operacyjne województw samorządowych w latach 2004-2008

---

Ekonomiczne Problemy Usług nr 37, 251-258

---

2009

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

AGNIESZKA WERWIŃSKA

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

## SALDO OPERACYJNE WOJEWÓDZTW SAMORZĄDOWYCH W LATACH 2004–2008

### Wprowadzenie

Jednostki samorządu terytorialnego w Polsce mają prawo uchwalania budżetów deficytowych. Prawo to nadaje samorządom szeroki zakres kompetencji, a jego ograniczenia mają charakter ilościowy. Projekt ustawy o finansach publicznych zakłada istotne zmiany w tym zakresie, polegające na wprowadzeniu zasady zrównoważonych budżetów samorządów w ich części operacyjnej. Zgodnie z nimi wydatki bieżące dokonywane w roku budżetowym przez jednostkę samorządu terytorialnego nie będą mogły przekraczać kwoty dochodów bieżących powiększonych o nadwyżkę budżetową oraz wolne środki<sup>1</sup>.

Celem artykułu jest ocena działalności operacyjnej województw samorządowych w kontekście projektowanych zmian przepisów Ustawy o finansach publicznych, ustalenie zależności pomiędzy saldami: operacyjnym, majątkowym i ogólnym województw samorządowych oraz ustalenie poziomu wykorzystania nadwyżki operacyjnej do finansowania ich działalności majątkowej.

Przeprowadzone badania obejmują okres lat 2004–2008, który jest uzasadniony obowiązaniem Ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego<sup>2</sup>. Przedmiotem przeprowadzonych analiz jest gospodarka finansowa sektora województw samorządowych w zakresie ich działalności operacyjnej. Przy realizacji założonych celów zastosowano współczynnik korelacji liniowej oraz analizę wskaźnikową. Uzyskane wyniki oraz sformułowane wnioski mają charakter ogólny i dotyczą sektora województw samorządowych, nie są natomiast oceną sytuacji poszczególnych województw.

---

<sup>1</sup> Projekt Ustawy o finansach publicznych (nr 1811 z roku 2008), [www.sejm.gov.pl](http://www.sejm.gov.pl) – 1.11.08.

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (DzU nr 203, poz.1966).

### Gospodarka finansowa województw samorządowych w latach 2004–2008<sup>3</sup>

Od 1999 roku jednostki samorządu terytorialnego łącznie dwukrotnie wykazały saldo nadwyżkowe, w roku 2004 oraz 2007. W pozostałych latach miało ono charakter deficytu. W roku 2004 nadwyżka była efektem nowego systemu finansowania samorządów wprowadzonego ustawą o dochodach jednostek samorządu terytorialnego<sup>4</sup>. W roku 2007 była skutkiem zmian w terminach realizacji części zadań inwestycyjnych samorządów i przeniesieniem ich do nowej perspektywy finansowej na lata 2008–2013<sup>5</sup>.

Od roku 2004 sektor jednostek samorządu terytorialnego każdego roku realizował nadwyżkę jako efekt działalności operacyjnej i deficyt jako efekt działalności majątkowej. Jednocześnie w tym okresie zarówno gminy, powiaty, jak i miasta na prawach powiatów wykazywały saldo dodatnie działalności operacyjnej oraz saldo ujemne działalności majątkowej. W tym ujęciu gospodarka finansowa województw samorządowych miała podobny charakter (tab. 1).

W latach 2004–2008 sektor województw samorządowych dwukrotnie zrealizował saldo deficytowe (w latach 2005 i 2006) i trzykrotnie saldo nadwyżkowe, przy czym salda operacyjne ich budżetów były nadwyżkami, a salda majątkowe deficytami. W latach objętych analizą dochody ogółem województw wykazały przyrost o 86%, wydatki o 115%, przy czym dochody bieżące wzrosły o 101%, wydatki bieżące o 99%, dochody majątkowe o 107%, a wydatki majątkowe o 152% (tab. 1).

W analizowanym okresie każda z kategorii sald budżetowych województw łącznie wykazywała przyrost, poza rokiem 2004, gdy zarówno saldo budżetowe, jak i operacyjne sektora było wyższe od tych sald w roku następnym (rys. 1). Ze względu na to, iż saldo budżetowe jest efektem zrealizowanych sald częściowych, a nadwyżka wypracowana w jednym z obszarów działalności może stanowić źródło finansowania działalności w drugim obszarze, pomiędzy poszczególnymi kategoriami sald występują pewne zależności. Ich

---

<sup>3</sup> Saldo bieżące (operacyjne) brutto jednostek samorządu terytorialnego jest różnicą dochodów bieżących i wydatków bieżących. Saldo bieżące netto jest ustalane po zaliczeniu do strumieni wydatkowych bieżących kosztów obsługi zadłużenia. Saldo majątkowe jest różnicą dochodów majątkowych i wydatków majątkowych. Dochodami bieżącymi są dochody z wyłączeniem środków na inwestycje oraz dochodów z majątku. Wydatkami bieżącymi są wydatki z wyłączeniem środków przeznaczanych na inwestycje rzeczowe i finansowe. Dochody majątkowe to środki z tytułu otrzymanych dotacji na cele inwestycyjne, ze sprzedaży składników majątku niebędących przychodami z prywatyzacji, najmu i dzierżawy składników majątku, przekształcenia prawa wieczystego użytkowania gruntów w prawo własności oraz dochody z majątku finansowego. Wydatki majątkowe to wydatki inwestycyjne samorządowych jednostek budżetowych, dotacje celowe na finansowanie lub dofinansowanie kosztów inwestycji realizowanych przez inne jednostki, wydatki na zakup i objęcie akcji oraz wniesienie wkładów do spółek prawa handlowego. Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (DzU nr 249, poz. 2104), art. 168. Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego... Rozporządzenie Ministra Finansów z 14 czerwca 2006 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (DzU nr 107, poz. 726 ze zm.).

<sup>4</sup> Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego...

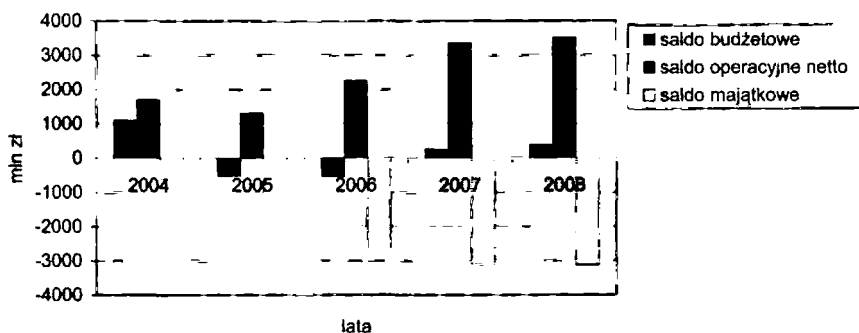
<sup>5</sup> *Sprawozdanie z działalności Regionalnych Izb Obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w roku 2007*. Warszawa 2008, www.rio.gov.pl-15.02.09.

Tabela 1

Saldo budżetowe, operacyjne netto i majątkowe sektora województw w latach 2004–2008 w mln zł (+ nadwyżka; – deficyt)

	2004		2005		2006		2007		2008	
	mln zł	Przyrost 04/03 (%)	mln zł	Przyrost 05/04 (%)	mln zł	Przyrost 06/05 (%)	mln zł	Przyrost 07/06 (%)	mln zł	Przyrost 08/07 (%)
Dochody	6970,3	52,6	7066,2	1,3	9485,8	34,2	11348,8	19,6	12980,8	14,3
Wydatki	5863,5	24,4	7587,5	29,4	10028,0	32,1	11092,2	10,6	12593,0	13,5
<b>Saldo budżetowe</b>	<b>1106,7</b>		<b>-521,2</b>		<b>-542,2</b>		<b>256,6</b>		<b>387,8</b>	
Dochody bieżące	5829,7	75,0	6332,5	8,6	8649,8	36,5	10385,4	20,0	11718,3	12,8
Wydatki bieżące	4122,2	31,2	5018,2	21,7	6386,4	27,2	7025,5	10,0	8201,6	16,7
<b>Saldo operacyjne netto</b>	<b>1707,4</b>		<b>1314,2</b>		<b>2263,3</b>		<b>3359,8</b>		<b>3516,6</b>	
Dochody majątkowe	1140,6	-7,6	733,6	-35,6	836,0	13,9	963,4	15,2	1262,5	31,0
Wydatki majątkowe	1741,2	10,8	2569,2	47,5	3641,5	41,7	4066,6	11,6	4391,3	7,9
<b>Saldo majątkowe</b>	<b>-600,6</b>		<b>-1835,5</b>		<b>-2805,5</b>		<b>-3103,1</b>		<b>-3128,8</b>	

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Sprawozdania z wykonania budżetów przez jednostki samorządu terytorialnego w latach 2004, 2005, 2006, 2007, 2008*. Załączniki, Ministerstwo Finansów, [www.mofnet.gov.pl-15.02.09](http://www.mofnet.gov.pl-15.02.09).



Rys. 1. Saldo budżetowe, operacyjne i majątkowe sektora województw samorządowych w latach 2004–2008

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Sprawozdania z wykonania budżetów przez jednostki samorządu terytorialnego w latach 2004, 2005, 2006, 2007, 2008*. Załączniki, Ministerstwo Finansów, [www.mofnet.gov.pl-15.02.09](http://www.mofnet.gov.pl-15.02.09).

miar metodą korelacji liniowej wskazuje, iż w okresie pięciu ostatnich lat korelacja liniowa pomiędzy saldem operacyjnym i budżetowym wyniosła 0,2, pomiędzy saldem majątkowym i budżetowym 0,461, a pomiędzy saldem operacyjnym i majątkowym miała charakter ujemny i wyniosła  $-0,779^6$ . Oznacza to, iż związek liniowy pomiędzy efektem działalności operacyjnej województw a ich saldami budżetowymi jest niski. Pomędzy efektami działalności majątkowej a saldami budżetowymi województw występowała umiarkowana zależność liniowa. Natomiast pomiędzy nadwyżkami operacyjnymi a deficytami majątkowymi korelacja liniowa miała charakter odwrotny i znaczący<sup>7</sup>.

### Gospodarka finansowa województw samorządowych w zakresie działalności bieżącej

W analizowanym pięcioletnim okresie poziom dochodów operacyjnych województw samorządowych wzrósł o 100%, podczas gdy ich udział w dochodach ogółem wahał się od 83,6% w roku 2004 do 90,3% w roku 2008. Spośród podstawowych kategorii dochodów bieżących najwyższą dynamikę wykazały dotacje celowe na zadania bieżące (370%). Dochody własne przyrosły o 78%, subwencja ogólna o 76%, a udziały w podatkach dochodowych

\* Jeżeli współczynnik korelacji wynosi: – mniej niż 0,2, to oznacza brak związku liniowego między badanymi cechami. – 0,2–0,4 oznacza zależność liniową wyraźną, ale niską, – 0,4–0,7 oznacza zależność umiarkowaną, – 0,7–0,9 oznacza zależność znaczącą, – powyżej 0,9 oznacza zależność bardzo silną. S. Ostasiewicz, Z. Rusnak, U. Siedlecka: *Statystyka. Elementy teorii i zadania*. Wydawnictwo AE we Wrocławiu, Wrocław 1997, s. 276.

<sup>7</sup> W analogicznym okresie w segmencie gmin korelacja liniowa pomiędzy saldem operacyjnym a budżetowym wyniosła 0,558, pomiędzy saldem majątkowym a budżetowym wyniosła 0,166, a pomiędzy saldem operacyjnym a majątkowym wyniosła  $-0,724$ . Dla sektora miast na prawach powiatów wskaźniki te wynosiły odpowiednio 0,9679,  $-0,9427$  oraz  $-0,9962$ .

o 43%. W strukturze dochodów bieżących największy udział miały dochody własne (poziom maksymalny 74% w 2007 r., poziom minimalny 63% w 2008 r.), a w kategorii dochodów własnych udziały w podatkach dochodowych (wielkość maksymalna 67% w 2004 r., wielkość minimalna 48% w 2008 r.). Udział subwencji ogólnej wahał się w granicach od 24% w roku 2006 do 19,4% w roku 2008, a udział dotacji celowych w granicach od 6% w roku 2007 do 19% w roku 2008 (tab. 2).

Tabela 2

## Poziom dochodów bieżących sektora województw w latach 2004–2008

	2004	2005	2006	2007	2008
dochody bieżące [mln zł]:	5829,701	6332,557	8649,810	10385,409	11718,324
udział dochodów bieżących w dochodach ogółem [w %], w tym:	83,63	90,0	91,18	92,04	90,27
1. dochody własne: [mln]	4121,249	4586,975	6055,934	7677,198	7329,627
1.1. udziały w podatkach dochodowych [mln]	3896,061	3936,456	4679,249	5902,666	5573,191
2. subwencja ogólna [mln]	1290,047	1350,458	2080,908	2116,069	2270,036
3. dotacje celowe na zadania bieżące [mln]	474,513	458,733	565,403	617,842	2214,210

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Sprawozdania z wykonania budżetów przez jednostki samorządu terytorialnego w latach 2004, 2005, 2006, 2007, 2008*. Załączniki, Ministerstwo Finansów, [www.mofnet.gov.pl-15.02.09](http://www.mofnet.gov.pl-15.02.09).

W latach 2004–2008 wydatki bieżące sektora województw samorządowych wzrosły o 99%, a ich udział w wydatkach ogółem wahał się w granicach od 83% w roku 2004 do

Tabela 3

## Poziom wydatków bieżących województw w latach 2004–2008

	2004	2005	2006	2007	2008
wydatki bieżące [mln zł]	4122,294	5018,285	6386,484	7025,543	8201,649
1. udział wydatków bieżących w wydatkach ogółem [%], w tym	70,3	66,0	63,62	63,37	65,12
1.1. wynagrodzenia i pochodne [mln zł]	906,077	1043,707	1170,633	1333,870	1646,516
1.2. dotacje [mln zł]	1708,044	1380,955	2869,292	3120,552	3414,721
1.3. obsługa długu [mln zł]	25,757	35,214	29,139	43,315	81,486

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Sprawozdania z wykonania budżetów przez jednostki samorządu terytorialnego w latach 2004, 2005, 2006, 2007, 2008*. Załączniki, Ministerstwo Finansów, [www.mofnet.gov.pl-15.02.09](http://www.mofnet.gov.pl-15.02.09).

90% w roku 2008. W kategorii wydatków bieżących najwyższy przyrost został zrealizowany w kategorii wydatków na obsługę długu – o 216% oraz na wynagrodzenia i pochodne – o 82%. Poziom wydatków w formie dotacji wzrósł o 10% (tab. 3).

W strukturze wydatków bieżących województw najistotniejszy udział miały wydatki w formie dotacji: od 27% w roku 2005 do 45% w roku 2006. Udział wydatków przeznaczonych na wynagrodzenia i pochodne w całym analizowanym okresie był podobny i wahał się w granicach od 22% w roku 2004 do 18% w roku 2006. Wydatki na obsługę długu mimo wysokiego ich przyrostu miały udział nieprzekraczający 1%, przy czym udział minimalny 0,5% został zrealizowany w roku 2006, a maksymalny 1% w roku 2008 (tab. 3).

#### Analiza wskaźnikowa działalności operacyjnej województw samorządowych

Analiza gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego w zakresie realizowanej przez nie działalności bieżącej może być uzupełniona poprzez ocenę poniższych wskaźników (tab. 4).

Tabela 4

Wskaźniki działalności operacyjnej dla sektora województw w latach 2004–2008\* (%)

	2004	2005	2006	2007	2008
No / Do (1)	24,50	18,60	23,86	29,61	27,09
No / Db (2)	29,29	20,75	26,17	32,35	30,01
No / Def. m. (3)	284,24	71,60	80,67	108,27	112,40
No / Wm (4)	98,05	51,15	62,15	82,62	80,08

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Sprawozdania z wykonania budżetów przez jednostki samorządu terytorialnego w latach 2004, 2005, 2006, 2007, 2008*. Załączniki, Ministerstwo Finansów, [www.mofnet.gov.pl-15.02.09](http://www.mofnet.gov.pl-15.02.09).

W latach 2004- 2007 wskaźnik udziału nadwyżki operacyjnej w dochodach ogółem (1) był realizowany przez sektor województw samorządowych na wysokim poziomie – od 18,6% do 32,4% - wskazującym na dużą wydajność ich dochodów ogółem, wysoką zdolność kredytową oraz zdolność do podejmowania działalności o charakterze inwestycyjnym.

Podobnie wysoki poziom cechował wskaźnik nadwyżki operacyjnej w dochodach bieżących (2), który informuje, jaka część dochodów bieżących może być wykorzystana do

\* No – nadwyżka operacyjna, Do – dochody ogółem, Db – dochody bieżące, Def. m – deficyt majątkowy, Wm – wydatki majątkowe. Wskaźniki (1) i (2) zostały zastosowane w raporcie Ministerstwa Finansów: *Analiza wskaźnikowa jednostek samorządu terytorialnego w latach 2004-2006*, s. 7, [www.mofnet.gov.pl](http://www.mofnet.gov.pl) – 1.11.08. Wskaźniki (3) i (4) zostały zaproponowane przez autorkę w: *Saldo operacyjne a saldo budżetowe gmin w latach 2004- 2007*, artykuł złożony do Zeszytu Konferencyjnego Konferencji Naukowej „Gospodarka i finanse samorządu terytorialnego”, WSB we Wrocławiu, Wrocław 17-18.11.2008.

finansowania działalności majątkowej. W województwach samorządowych od 21 do 32,4% dochodów bieżących nie zostało wykorzystanych w ramach działalności bieżącej i mogło być przeznaczonych na finansowanie działalności majątkowej. Oznacza to również dużą wydajności dochodów operacyjnych oraz potwierdza wcześniejsze stwierdzenie o wysokiej zdolności inwestycyjnej województw. Jednak w latach 2004, 2007 i 2008 zdolność inwestycyjna nie była w pełni wykorzystana. Pozwala to stwierdzić zrealizowana w tych latach nadwyżka w budżetach województw łącznie.

Wskaźnik finansowania deficytu majątkowego nadwyżką operacyjną (3) umożliwia ocenę, w jakim stopniu deficyt majątkowy może być sfinansowany wypracowaną w ramach działalności operacyjnej nadwyżką oraz określa faktyczny poziom potrzeb pożyczkowych samorządu, związanych z finansowaniem deficytu budżetowego. W analizowanym okresie, w segmencie województw, poziom wskaźnika finansowania deficytu majątkowego nadwyżką operacyjną był również na wysokim poziomie. W roku 2005 70%, a w roku 2006 80% deficytu majątkowego sektora województw mogło być finansowane nadwyżką operacyjną. W pozostałych latach nadwyżka operacyjna umożliwiała pełne sfinansowanie deficytu majątkowego oraz przyczyniała się do powstania nadwyżki sektora w ujęciu ogólnym.

Wskaźnik finansowania wydatków majątkowych nadwyżką operacyjną (4) pozwala stwierdzić, jaka ich część może być finansowana wypracowanym w ramach działalności operacyjnej saldem dodatnim, a jaka część musi być finansowana innymi źródłami: dochodami majątkowymi i środkami zwrotnymi. W pięcioletnim, poddanym analizie okresie, znaczna część wydatków majątkowych województw mogła być finansowana wypracowaną w ramach działalności operacyjnej nadwyżką. Dług jako dodatkowe źródło finansowania wydatków majątkowych był wykorzystywany w sektorze województw w największym stopniu w roku 2005 i 2006<sup>9</sup>.

### Podsumowanie

W latach 2004–2008 wynikiem działalności sektora województw samorządowych była nadwyżka operacyjna, deficyt majątkowy oraz dwukrotnie deficyt rozumiany jako saldo łącznych kwot dochodów i wydatków. Zrealizowana w analizowanych latach nadwyżka operacyjna wykazała ponadstuprocentowy przyrost. W całym okresie stanowiła ona istotne źródło finansowania działalności majątkowej. Oznacza to pełną adekwatność dochodów do wydatków województw samorządowych w skali całego sektora oraz wskazuje, iż jeżeli proponowane zmiany ustawy o finansach publicznych dotyczące zasady zrównowa-

---

<sup>9</sup> W analogicznym okresie wskaźnik No / Do gmin wynosił od 11,5 do 14,3%, miast na prawach powiatów od 6,3 do 16,4%; wskaźnik No / Db gmin wynosił od 12,2 do 15,2%, miast na prawach powiatów od 6,8 do 17,8%; wskaźnik No / Def. m. gmin wynosił od 82 do 113%, miast na prawach powiatów od 84 do 115%; wskaźnik No / Wm gmin wynosił od 61 do 75 %, miast na prawach powiatów od 43 do 74%. Opracowanie własne na podstawie: *Sprawozdania z wykonania budżetów przez jednostki samorządu terytorialnego w latach 2004, 2005, 2006, 2007, 2008*. Załączniki, Ministerstwo Finansów, [www.mofnet.gov.pl](http://www.mofnet.gov.pl) 15.02.09.



zonego budżetu operacyjnego zostaną uchwalone, nie zmieniają istotnie prowadzonej przez województwa gospodarki finansowej w zakresie ich działalności bieżącej. Jednocześnie, w analizowanych latach, pomiędzy wynikami działalności bieżącej a saldami budżetowymi województw łącznie wystąpiła niska liniowa zależność, mierzona wskaźnikiem korelacji liniowej. Zależność umiarkowaną stwierdzono pomiędzy saldem majątkowym a saldem ogólnym oraz odwrotną znaczącą zależność pomiędzy saldem operacyjnym a saldem majątkowym.

#### **OPERATION SURPLUS OF SELF-GOVERNMENT VOIVODESHIP OVER THE YEARS 2004–2008**

##### **Summary**

Financial economy of self-government voivodeship is realized in operational and assets areas. A bill on public finances assumes introduction of a balanced operational budget. The article's objective is to evaluate the financial economy of self-government voivodeship with respect of operational activity, establish the influence of the operation surplus over the balance as well as the extent of financing assets activities with current income.

Over the years 2004–2007 local governments realized the operation surplus which was an essential source of financing assets activities and the not important factor in the balance of self-government voivodeship. A ratio analysis and a linear correlation indicator were used for the purposes of this elaboration.