

Poziom wykonania budżetów za rok 2005

Jednostki samorządu terytorialnego (JST) województwa dolnośląskiego uzyskały w 2005 r. dochody w wysokości 8.341.173 tys. zł (99,6% planowanych) i wykonały wydatki w wysokości 8.121.020 tys. zł (94,5% planowanych). Zrealizowane dochody były o 986 mln zł (o 13,4%) wyższe od uzyskanych w 2004 r., a wydatki wyższe o 847,3 mln zł (o 11,6%).

Wydatki majątkowe wyniosły łącznie 1.291.426 tys. zł i były wyższe o 139,6 mln zł (o 12,12%), a wydatki bieżące wyniosły łącznie 6.829.594 tys. zł i były wyższe o 707,6 mln zł (o 11,56%) od wykonanych w 2004 roku.

W porównaniu do wskaźników dynamiki ustalonych dla 2004 r. (wzrost dochodów o 15,7%, wydatków o 12,2%, z tego wydatków majątkowych o 25,7% i wydatków bieżących o 9,9%), tempo wzrostu dochodów w 2005 r. było niższe o 2,3 punktu proc., a wydatków niższe tylko o 0,6 punktu proc., z tego wydatków majątkowych niższe o 13,6 punktu proc., a wydatków bieżących wyższe o 1,6 punktu proc. Ustalone różnice wskaźników dynamiki wskazują, że niewielkie spowolnienie tempa wzrostu dochodów w 2005 r. znalazło bezpośrednie odbicie w spowolnieniu tempa wzrostu wydatków majątkowych i przyspieszeniu tempa wzrostu wydatków bieżących. Przyspieszenie tempa wzrostu wydatków bieżących w 2005 r. wskazuje na małą elastyczność tych wydatków, bowiem postrzegany w wykonaniu budżetów za rok 2004 relatywnie ich niższy wzrost nie znajduje potwierdzenia i kontynuacji w wykonaniu budżetów za rok 2005.

Powyższe ustalenia stanowią podstawę do zbadania struktury bieżących wydatków budżetowych JST, w tym struktury wydatków bieżących gmin województwa dolnośląskiego w 2005 roku.

Struktura wydatków bieżących w budżetach gmin

Wydatki bieżące wykonane w samorządowych budżetach za rok 2005 wyniosły łącznie 6.829.594 tys. zł, z tego wykonane w budżetach 166 gmin (33 miejskich, 79 wiejskich i 54 miejsko-wiejskich) wyniosły 3.249.200 tys. zł, w budżetach 3 miast na prawach powiatu (Wrocławia, Legnicy i Jeleniej Góry) wyniosły 2.027.503 tys. zł, w budżetach 26 powiatów wyniosły 1.140.985 tys. zł, w budżecie województwa samorządowego wyniosły 411.905 tys. zł. Stanowiły odpowiednio 47,57%, 29,69%, 16,7% i 6% wydatków bieżących JST województwa dolnośląskiego zrealizowanych w tym roku budżetowym.

Wyniki analizy struktury wydatków bieżących gmin według rodzaju działalności, określonej procentowym udziałem wydatków klasyfikowanych w wybranych działach klasyfikacji budżetowej przedstawiono w zestawieniu poniżej.

Struktura wydatków bieżących gmin województwa dolnośląskiego w wybranych działach klasyfikacji budżetowej w 2005 roku

Wyszczególnienie	Działy klasyfikacji budżetowej					
	600	750	801	852	921	pozostałe
	[%]					
Gminy ogółem, w tym:	3,62	13,45	37,96	21,23	3,81	19,93
– miejskie	5,66	11,72	33,31	22,53	3,90	22,88
– wiejskie	2,74	16,18	42,05	19,76	3,82	15,45
– miejsko-wiejskie	1,91	13,44	40,35	20,82	3,70	19,78
Miasta na prawach powiatu	16,41	7,86	33,13	13,61	4,19	24,81

Struktura wydatków bieżących gmin — według działów klasyfikacji budżetowej — pozwala zauważyć główne kierunki wydatkowania środków publicznych w związku z realizacją ustawowych zadań. W tych przedziałach szczególności widoczne jest duże podobieństwo struktury wydatków bieżących gmin wszystkich typów, w tym uwagę zwraca dominujący udział wydatków na finansowanie zadań oświaty (wydatki klasyfikowane w dziale 801 — Oświata i wychowanie). **Finansowanie zadań oświaty w 2005 r. absorbowало w gminnych budżetach prawie 40% wydatków bieżących**, z tego w budżetach gmin wiejskich ponad 42%, w budżetach gmin miejsko-wiejskich ponad 40%, a w budżetach gmin miejskich ponad 33%. Kolejny — ważący w określeniu struktury wydatków bieżących gmin — kierunek wydatkowania stanowiło finansowanie zadań pomocy społecznej. Na realizację zadań pomocy społecznej przeznaczono: ponad 22% bieżących wydatków gmin miejskich, ponad 20% bieżących wydatków gmin miejsko-wiejskich i prawie 20% wydatków bieżących gmin wiejskich. W strukturze wydatków bieżących gmin widoczny jest także wysoki udział wydatków na administrację — najwyższy w budżetach gmin wiejskich (ponad 16% wydatków bieżących), kolejno w budżetach gmin miejsko-wiejskich (ponad 13%) i najniższy w budżetach gmin miejskich (poniżej 12% wydatków bieżących).

Finansowanie zadań oświaty, pomocy społecznej i administracji w 2005 r. absorbowало w budżetach gmin województwa dolnośląskiego ponad 72,6% wydatków bieżących, w tym w budżetach gmin wiejskich prawie 78%, gmin miejsko-wiejskich prawie 75%, a gmin miejskich prawie 68% wydatków bieżących. Dominujący udział wydatków bieżących w tych obszarach działalności wskazuje, że udział pozostałych kierunków wydatkowania stanowi mniej niż 1/3 wydatków bieżących gmin. Ustalono, że wydatki bieżące związane z utrzymaniem dróg i transportu oraz wydatki na kulturę stanowiły w gminnych budżetach łącznie mniej niż 7,5% wydatków bieżących. Inne wydatki bieżące gmin, w tym wydatki na: ochronę zdrowia, sport, gospodarkę komunalną, gospodarkę mieszkaniową, obsługę długu publicznego (wszystkie klasyfikowane w odrębnych działach), zostały zsumowane, a ustalone sumy przedstawiono w kolumnie „pozostałe”. Uzasadnieniem do złączenia tych wydatków była mała ich porównywalność, w tym ze względu na przyjęte rozwiązania organizacyjne, formy i zasady finansowania (np. zakłady budżetowe w gospodarce komunalnej, zlecenie zadań do wykonania w sporcie), czy też specyfikę niektórych wydatków (np. wydatki na profilaktykę alkoholową nie niższe od uzyskanych wpływów za wydanie zezwoleń). Dla uściślenia informuje się, że wydatki na obsługę długu stanowiły 1,4% wydatków bieżących gmin, z tego w budżetach gmin miejskich, wiejskich i miejsko-wiejskich — odpowiednio — 1,6%, 1,1% 1,5% ich wydatków bieżących.

Analiza struktury wydatków bieżących w budżetach poszczególnych gmin województwa dolnośląskiego za rok 2005 ujawnia bardzo duże zróżnicowanie i znaczące odchylenia od wyżej ustalonych średnich. **Zróżnicowanie udziału wydatków bieżących** kształtowało się dla wydatków związanych z:

- **utrzymaniem dróg i transportem** — od poniżej 1% (5 gmin miejskich, 32 wiejskie, 12 miejsko-wiejskich) do ponad 10% (2 miejskie, 1 wiejska),
- **kulturą** — od poniżej 2% (3 gminy miejskie, 8 wiejskich, 1 miejsko-wiejska) do powyżej 6% (5 gmin miejskich, 4 wiejskie),
- **oświatą** — od poniżej 30% (7 miejskich, 2 wiejskie) do ponad 50% (5 wiejskich, 2 miejsko-wiejskie),
- **pomocą społeczną** — od poniżej 15% (1 miejska, 9 wiejskich, 1 miejsko-wiejska) do ponad 30% (2 miejskie, 1 wiejska, 1 miejsko-wiejska),
- **administracją** — od poniżej 10% (4 gminy miejskie, 3 gminy miejsko-wiejskie) do powyżej 20% (4 miejskie, 12 wiejskich).

Wyniki badania relacji pomiędzy wielkością wydatków na oświatę a wielkością realizowanych budżetów nie wskazują na występowanie bezpośredniej zależności, niemniej zauważyć należy, że wydatki bieżące 5 spośród 7 gmin, w których udział wydatków na finansowanie zadań oświaty przekroczył 50%, były niższe od 10 mln zł (gminy: Domaniów, Dobroszyce, Ciepłowody, Jerzmanowa i Radwanice).

Wydatki bieżące gmin w przeliczeniu na 1 mieszkańca

Wydatki bieżące budżetów jednostek samorządu terytorialnego województwa dolnośląskiego w 2005 r. — w przeliczeniu na 1 mieszkańca — wyniosły 2.363 zł, w tym wydatki gmin wyniosły 1.577 zł, a wydatki miast na prawach powiatu wyniosły 2.444 zł.

Zestawienie poziomu wydatków bieżących gmin według typów gmin wskazuje niewielkie zróżnicowanie i odchylenia od poziomu ustalonego dla wszystkich gmin województwa, niemniej wskazuje nieco wyższy poziom wydatków w gminach miejsko-wiejskich i w gminach wiejskich. Wśród 54 gmin miejsko-wiejskich występują dwie (Bogatynia i Polkowice) z poziomem wydatków powyżej 3.000 zł, a wśród 79 gmin wiejskich występują jedna (Jerzmanowa) z poziomem wydatków powyżej 3.000 zł i 5 gmin (Kobierzyce, Kunice, Lewin Kłodzki, Rudna i Żukowice) z poziomem powyżej 2.000 zł. Poziom wydatków bieżących gmin miejskich był nieco niższy od średniej, ustalonej dla gmin wszystkich typów, a spośród 33 gmin miejskich wydatki bieżące 5 gmin (Karpacz, Polanica Zdrój, Szczawno Zdrój, Szklarska Poręba i Świeradów Zdrój) przekroczyły poziom 2.000 zł na 1 mieszkańca.

Wyniki analizy wydatków bieżących gmin w przeliczeniu na 1 mieszkańca odzwierciedlają wyżej ustalone relacje dotyczące struktury wydatków bieżących, jaka ukształtowała się w budżetach gmin za rok 2005. Zbiorczo w regionie wydatki bieżące budżetów gmin w przeliczeniu na 1 mieszkańca wyniosły 1.577 zł, w tym wydatki na realizację zadań oświaty wyniosły 599 zł (38% wydatków), zadań pomocy społecznej — 335 zł (21,2%), zadań administracji — 212 zł (13,4%), a wydatki na realizację zadań związanych z utrzymaniem dróg i komunikacji oraz zadań z zakresu kultury — łącznie mniej niż 120 zł, czyli mniej niż 7,5% łącznej kwoty wydatków bieżących gmin.

Wydatki bieżące gmin województwa dolnośląskiego przeliczeniu na 1 mieszkańca w wybranych działach klasyfikacji budżetowej w 2005 roku

Wyszczególnienie	Działy klasyfikacji budżetowej						Razem
	600	750	801	852	921	pozostałe	
	[zł]						
Gminy ogółem, w tym:	57	212	599	335	60	314	1 577
– miejskie	89	184	522	353	61	359	1 568
– wiejskie	43	255	663	311	60	244	1 576
– miejsko-wiejskie	30	213	640	330	59	314	1 587
Miasta na prawach powiatu	401	192	810	333	102	606	2 444

Zestawienie wydatków bieżących gmin województwa dolnośląskiego według typów gmin i wybranych działów klasyfikacji budżetowej pozwoliło ustalić następujące poziomy wydatków na 1 mieszkańca i przedziały ich zróżnicowania właściwe dla roku budżetowego 2005:

- Wydatki bieżące klasyfikowane w dziale 801 — Oświata i wychowanie wyniosły 599 zł, w tym:
 - w gminach miejskich — wyniosły średnio 522 zł i kształtowały się od 402 zł do 763 zł; wydatki 16 gmin (49% gmin) kształtowały się powyżej, a wydatki 17 gmin (51% gmin) kształtowały się poniżej średniej ustalonej dla gmin miejskich,
 - w gminach wiejskich — wyniosły średnio 663 zł i kształtowały się od 419 zł do 1.043 zł; wydatki 39 gmin (49%) kształtowały się powyżej średniej, a wydatki 40 gmin (51%) poniżej średniej, ustalonej dla gmin wiejskich,
 - w gminach miejsko-wiejskich — wyniosły średnio 640 zł i kształtowały się od 427 zł do 998 zł; wydatki 21 gmin (39% gmin) kształtowały się powyżej, a wydatki 33 gmin (61% gmin) kształtowały się poniżej średniej ustalonej dla gmin tego typu.
- Wydatki bieżące gmin na realizację zadań pomocy społecznej (klasyfikowane w dziale 852 — Pomoc społeczna) — w przeliczeniu na 1 mieszkańca — wyniosły 335 zł, z tego:
 - w gminach miejskich — wyniosły średnio 353 zł i kształtowały się od 257 zł do 563 zł; wydatki 24 gmin (73% gmin) kształtowały się powyżej średniej, a wydatki 9 gmin (27% gmin) kształtowały się poniżej średniej, ustalonej dla gmin miejskich,

- w gminach wiejskich — wyniosły średnio 311 zł i kształtowały się od 163 zł do 507 zł; wydatki 41 gmin (52%) kształtowały się powyżej średniej, a wydatki 38 gmin (48%) poniżej średniej ustalonej dla gmin wiejskich,
- w gminach miejsko-wiejskich — wyniosły średnio 330 zł i kształtowały się od 222 zł do 474 zł; wydatki 29 gmin (54% gmin) kształtowały się powyżej średniej, a wydatki 25 gmin (46% gmin) kształtowały się powyżej średniej ustalonej dla gmin miejsko-wiejskich.
- Wydatki bieżące gmin klasyfikowane w dziale 750 — Administracja publiczna, w przeliczeniu na 1 mieszkańca, wyniosły 212 zł, z tego:
 - w gminach miejskich — wyniosły średnio 184 zł i kształtowały się: od 117 zł do 540 zł, w tym wydatki 19 gmin (58% gmin) kształtowały się powyżej średniej ustalonej dla gmin miejskich,
 - w gminach wiejskich — wyniosły średnio 255 zł i kształtowały się: od 155 zł do 738 zł, w tym wydatki 43 gmin (54%) przekraczały średnią ustaloną dla gmin wiejskich,
 - w gminach miejsko-wiejskich — wyniosły średnio 213 zł i kształtowały się od 141 zł do 471 zł, w tym wydatki 23 gmin (43% gmin) przekraczały średnią ustaloną dla gmin miejsko-wiejskich.
- Wydatki bieżące na realizację zadań z zakresu kultury we wszystkich typach gmin kształtowały się na zbliżonym poziomie i wynosiły na 1 mieszkańca gminy około 60 zł. Granice zróżnicowania wydatków na 1 mieszkańca zawierały się w przedziale od 17 zł do 177 zł. Wydatki powyżej 100 zł na 1 mieszkańca zrealizowano w 8 gminach (2 gminach uzdrowiskowych i 6 gminach wpłacających na część równoważącą subwencji ogólnej) i dwóch miastach na prawach powiatu: Jeleniej Górze i Wrocławiu.
- Wydatki bieżące na zadania klasyfikowane w dziale 600 — Transport i łączność wyniosły w gminach średnio 57 zł, a w miastach na prawach powiatu — 401 zł na 1 mieszkańca. Poziom wydatków na realizację tych zadań cechuje bardzo duże zróżnicowanie: od prawie 3 zł (5 gmin wiejskich i 1 miejsko-wiejska) do 263 zł. Ustalono, że wydatki bieżące powyżej 100 zł na 1 mieszkańca były dokonane w budżetach 16 gmin (5 miejskich, 10 wiejskich i 1 miejsko-wiejska). Wydatki miast na prawach powiatu znacząco odbiegają od poziomów realizowanych w budżetach gmin, a ich poziom średni wyznaczyły wydatki miasta Wrocławia, które w przeliczeniu na 1 mieszkańca wyniosły 485 zł. Przy ocenie poziomu wydatków bieżących gmin na drogi należy uwzględnić przyjęte rozwiązania organizacyjne. I tak, w przypadku wykonywania tych zadań przez wielozadaniowy zakład budżetowy (najczęściej ujęty w innym dziale klasyfikacji budżetowej) wydatki na utrzymanie dróg nie znajdują pełnego odbicia w wydatkach bieżących budżetu. Nadto, w dużych jednostkach administracja drogowa (zarządca dróg) występuje jako odrębna jednostka budżetowa klasyfikowana w dziale 600, podczas gdy w gminach wiejskich i miejsko-wiejskich zadania te realizowane są przez urzędy gmin i klasyfikowane w dziale 750 — Administracja publiczna.

Analiza wydatków bieżących, zrealizowanych z budżetów poszczególnych gmin w przeliczeniu na 1 mieszkańca, wskazuje występowanie znaczących różnic. Wyniki analizy poziomu tych wydatków z uwzględnieniem liczby mieszkańców przedstawiono w poniższym zestawieniu.

Zestawienie wydatków bieżących gmin — przypadających na 1 mieszkańca — według działów klasyfikacji budżetowej i według liczby mieszkańców wskazuje na występowanie w budżetach za rok 2005 następujących zależności:

1. Występuje silny związek między wielkością gminy a wydatkami na 1 mieszkańca, który wyraża zależność, że im mniejsza gmina, tym wyższe wydatki bieżące. Kwota wydatków bieżących, przypadających na 1 mieszkańca gminy, ulega obniżeniu proporcjonalnie do liczby mieszkańców gminy, co określa się w przedziale od 1.705 zł (gminy do 5 tys. mieszkańców) do 1.555 zł (gminy od 20 do 50 tys. mieszkańców).

2. Wydatki bieżące gmin do 5 tys. mieszkańców — w przeliczeniu na 1 mieszkańca — były wyższe o 129 zł (o 8,2%) od średniej ustalonej dla wszystkich gmin w regionie, w tym wydatki na realizację zadań oświaty były wyższe o 85 zł (o 14%), pomocy społecznej — wyższe o 18 zł (o 5%), administracji — wyższe o 117 zł (o 55%).
3. Udział wydatków bieżących na finansowanie zadań oświaty, pomocy społecznej i administracji, który wyniósł średnio 72,6% wydatków bieżących gmin, stanowił:
 - w gminach do 5 tys. mieszkańców — 80% wydatków bieżących,
 - w gminach od 5 do 10 tys. mieszkańców — 77,6% wydatków bieżących,
 - w gminach od 10 do 20 tys. mieszkańców — 75,7% wydatków bieżących,
 - w gminach od 20 do 50 tys. mieszkańców — 71,1% wydatków bieżących,
 co wskazuje, że w gminach do 20 tys. mieszkańców finansowanie zadań oświaty, pomocy społecznej i administracji absorboowało wyższą od średniej część wydatków bieżących budżetu.
4. Przypadające na 1 mieszkańca gminy kwoty wydatków bieżących na realizację zadań związanych z utrzymaniem dróg i komunikacji wzrastają wraz z liczbą mieszkańców, co wyraża ich poziom: od 23 zł (w gminach do 5 tys. mieszkańców) do 46 zł (w gminach od 20 do 50 tys. mieszkańców); widoczny w budżetach gmin wiejskich — we wszystkich przedziałach liczby mieszkańców — wyższy poziom wydatków na utrzymanie dróg i komunikacji jest także wynikiem przyjętych rozwiązań organizacyjnych.
5. Wydatki bieżące związane z realizacją zadań kultury kształtowały się na zbliżonym poziomie — niezależnie od wielkości i typu gminy — i wynosiły średnio 60 zł na 1 mieszkańca.

Wydatki bieżące gmin województwa dolnośląskiego w przeliczeniu na 1 mieszkańca według przedziałów liczby mieszkańców i według typów gmin w 2005 roku

Wyszczególnienie	Działy klasyfikacji budżetowej						Razem
	600	750	801	852	921	pozostałe	
	[zł]						
Gminy do 5 tys. mieszkańców	22	329	683	352	58	260	1 705
– miejskie	14	295	664	427	60	244	1 705
– wiejskie	23	341	684	340	56	270	1 714
– miejsko-wiejskie	29	259	693	389	70	179	1 619
Gminy od 5 do 10 tys. mieszkańców	41	255	633	342	60	254	1 585
– miejskie	75	354	547	374	68	402	1 821
– wiejskie	39	248	661	325	60	230	1 564
– miejsko-wiejskie	27	224	615	363	55	235	1 520
Gminy od 10 do 20 tys. mieszkańców	36	202	613	319	60	266	1 495
– miejskie	30	179	509	403	58	354	1 533
– wiejskie	55	236	666	288	70	266	1 580
– miejsko-wiejskie	29	191	612	314	55	247	1 448
Gminy od 20 do 50 tys. mieszkańców	46	197	582	327	60	342	1 555
– miejskie	52	176	496	340	60	284	1 407
– wiejskie	116	156	624	163	37	163	1 258
– miejsko-wiejskie	32	227	681	328	62	431	1 762
Gminy powyżej 50 tys. mieszkańców	173	174	702	369	81	447	1 946
– miejskie	118	169	566	347	62	411	1 672
– miasta na prawach powiatu	246	179	883	399	107	496	2 311

Na wystąpienie pewnych odchyłeń od ustalonych zależności, w tym na poziom wydatków związanych z realizacją zadań drogowych i zadań kultury, oddziałują wydatki gmin o najwyższej dochodowości i gmin o walorach turystycznych i uzdrowiskowych, które sytuują się w następujących przedziałach liczby mieszkańców:

- w przedziale gmin miejskich od 5 do 10 tys. mieszkańców — wydatki gmin o walorach turystycznych i uzdrowiskowych (Karpacz, Polanica Zdrój, Szczawno Zdrój i Szklarska Poręba),

- w przedziale gmin miejsko-wiejskich od 20 do 50 tys. mieszkańców — wydatki gmin wpłacających na część równoważącą subwencji ogólnej (Bogatynia i Polkowice),
- w przedziale gmin miejskich powyżej 50 tys. mieszkańców — wydatki gminy miejskiej Wałbrzych (do 2004 r. miasta na prawach powiatu).

Przy ocenie poziomu wydatków bieżących gmin — przypadających na 1 mieszkańca — należy także postrzegać niebezpieczeństwo pogorszenia sytuacji finansowej w przypadku konieczności ich finansowania środkami pochodzącymi z zaciągniętych kredytów i pożyczek. Analiza wykonania budżetów gmin za rok 2005 wskazuje, że 12 spośród 166 gmin (7,2% gmin) zaciągnęło w roku budżetowym kredyty i pożyczki w wysokości wyższej od zrealizowanych wydatków majątkowych (wydatków inwestycyjnych), co jednocześnie wskazuje włączenie środków zwrotnych w finansowanie wydatków bieżących z powodu braku możliwości poczynienia oszczędności w wydatkach bieżących, pozwalających na wygospodarowanie nadwyżek środków niezbędnych na pokrycie przypadających w roku budżetowym spłat kredytów i pożyczek.

Badanie poziomu wydatków bieżących gmin dolnośląskich w 2005 r. wskazuje, że zadłużanie się w związku z finansowaniem wydatków bieżących wystąpiło w 12 gminach, w tym w 3 gminach miejskich (Pieszyce, Szczawno Zdrój i Wałbrzych), w 4 gminach wiejskich (Jemielno, Lewin Kłodzki, Marcinowice i Mściwojów) i w 5 gminach miejsko-wiejskich (Bystrzyca Kłodzka, Głuszycy, Gryfów Śląski, Syców i Wiązów). Obowiązująca ustawa o finansach publicznych nie ogranicza sposobu wykorzystania środków pochodzących ze zwrotnych źródeł finansowania. Zgodnie z art. 82 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.), jednostki samorządu terytorialnego mogą zaciągać kredyty i pożyczki oraz emitować papiery wartościowe m.in. na finansowanie planowanego deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego. W wielu państwach Unii zadłużanie się w celu finansowania wydatków bieżących (na pokrycie deficytu bieżącego) jest zabronione, np. w Austrii, Danii, Niemczech. Wymóg taki wynika z oddzielenia budżetu bieżącego od budżetu inwestycyjnego, jednak ta zasada nie zawsze jest ściśle przestrzegana*.

Obecnie bardzo silnie akcentowana jest potrzeba zwiększenia efektywności i przejrzystości w zakresie wykorzystania środków publicznych. Zapowiadane zmiany w systemie finansów publicznych wskazują możliwość wprowadzenia podziału budżetu jednostki samorządu terytorialnego na bieżący i inwestycyjny. Jednocześnie akcentowana jest potrzeba hierarchizacji celów i zadań administracji publicznej, co powinno znaleźć odzwierciedlenie w strukturze wydatków publicznych. Realizacja tych przedsięwzięć wymagać będzie wypracowania właściwych metod szacowania efektów działań podejmowanych z wykorzystaniem środków publicznych.

Nadwyżka operacyjna

Pojęcie „nadwyżka operacyjna” nie występuje w ustawie o finansach publicznych, niemniej zapowiedź zmian w systemie finansów publicznych wskazuje, że granice zaciągania zobowiązań finansowych przez jednostki samorządu terytorialnego będą wyznaczone z zastosowaniem tej kategorii.

W prezentowanych stanowiskach pojęcie nadwyżki operacyjnej zawsze odnoszone jest do różnicy, jaka występuje w budżecie pomiędzy dochodami a wydatkami bieżącymi. Wskazuje się przy tym na konieczność wyróżnienia w dochodach — tak jak w wydatkach publicznych — dochodów bieżących i dochodów majątkowych (zwanych też dochodami budżetu operacyjnego i dochodami budżetu majątkowego).

Poniżej przedstawiono wyniki szacunków kwot dotyczących wielkości nadwyżek dochodów, jakimi dysponowały organy gmin województwa dolnośląskiego w 2005 r. po zrealizowaniu wydatków bieżących (różnica brutto) i po rozchodowaniu środków na przypadające w roku budżetowym spłaty kredytów i pożyczek oraz wykup papierów wartościowych (różnica netto) w przeliczeniu na 1 mieszkańca. Wysokość tak

* Zob. M. Jastrzębska, *Ograniczenia w zaciąganiu długu przez jednostki samorządu terytorialnego w Polsce na tle rozwiązań w państwach członkowskich Unii Europejskiej*, „Finanse Komunalne” 2006, nr 6, s. 21.

określonych różnic nie stanowi odzwierciedlenia pojęć „nadwyżka operacyjna brutto” i pojęcia „nadwyżka operacyjna netto”, których konstrukcja opiera się na ustaleniu różnicy, jaka występuje pomiędzy dochodami bieżącymi (zwanymi dochodami budżetu operacyjnego) a wydatkami bieżącymi.

Wyniki realizacji budżetów gmin województwa dolnośląskiego w przeliczeniu na 1 mieszkańca w 2005 roku

Wyszczególnienie	Dochody ogółem	Wydatki bieżące	Różnica (brutto)	Spłata długu	Różnica (netto)	Dług
Gminy, w tym:	1 883	1 577	306	104	202	451
– miejskie	1 823	1 568	255	85	170	515
– wiejskie	1 964	1 576	388	106	282	371
– miejsko-wiejskie	1 894	1 587	307	124	183	434
Miasta na prawach powiatu	3 180	2 444	736	320	416	962

Uwaga: wszystkie dane uśrednione według typów gmin. W kolumnie „Wydatki bieżące” zawierają się wydatki na obsługę długu (zapłacone odsetki od zaciągniętych kredytów, pożyczek i wyemitowanych obligacji oraz wypłaty z tytułu udzielonych poręczeń). Dane w kolumnie „Spłata długu” obejmują rozchody budżetów z tytułu dokonanych w roku budżetowym spłat kredytów, pożyczek i wykupu obligacji. W kolumnie „Dług” przedstawiono kwoty długu publicznego.

Zestawienie zbiorcze wyników realizacji budżetów za rok 2005 według typów gmin (w przeliczeniu na 1 mieszkańca) wskazuje, że:

- gminy wiejskie, wobec zbliżonego poziomu wydatków bieżących i zauważalnie wyższego poziomu dochodów, posiadają większą możliwość uzyskiwania nadwyżki dochodów nad wydatkami bieżącymi; gminy wiejskie po dokonaniu rozchodów z tytułu spłat kredytów i pożyczek dysponują nadwyżką dochodów w wysokości 282 zł,
- gminy miejsko-wiejskie, wobec realizacji niższych dochodów i wobec wyższych obciążeń spłatami zaciągniętych zobowiązań finansowych, dysponowały w roku budżetowym nadwyżką środków w wysokości 124 zł,
- gminy miejskie cechuje najmniej korzystna sytuacja finansowa, bowiem przy relatywnie niższym poziomie dochodów gminy miejskie realizowały wydatki na poziomie niewiele niższym od średniej, ustalonej dla wszystkich gmin i pomimo relatywnie niższych spłat zobowiązań — uzyskały nadwyżkę w wysokości 170 zł; jednocześnie poziom długu gmin tego typu wskazuje możliwość dalszego zadłużania się w celu finansowania wydatków bieżących i sięgania po środki zwrotne na pokrycie spłat już zaciągniętych zobowiązań.

Wielkość ustalonych różnic netto (w przybliżeniu poziomu „nadwyżki operacyjnej netto”) wskazuje, jaką kwotę — ze zrealizowanych w roku budżetowym dochodów publicznych — gminy dolnośląskie mogły przeznaczyć na finansowanie inwestycji, bez sięgania po zwrotne źródła finansowania.

Wydatki bieżące JST województwa dolnośląskiego wg wybranych działów na koniec 2005 roku, w przeliczeniu na 1 mieszkańca

Wyszczególnienie	Ludność — stan 30.06.2005	Działy						Razem
		600	750	801	852	921	pozostałe	
		[zł]						
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Gminy do 5000 mieszkańców		22,50	329,47	683,14	352,32	57,68	260,06	1 705,17
– miejskie		14,00	295,18	664,11	427,45	59,60	244,19	1 704,53
Wojcieszów	4 000	11,32	226,86	537,28	418,49	40,03	217,86	1 451,84
Zawidów	4 447	7,87	282,29	762,51	301,23	65,89	169,68	1 589,47
Świeradów Zdrój	4 556	22,79	376,38	692,54	562,62	72,90	345,04	2 072,27
– wiejskie		22,75	340,66	684,16	340,36	56,11	270,40	1 714,44
Platerówka	1 734	43,92	417,59	774,71	402,30	64,30	163,29	1 866,12
Lewin Kłodzki	1 859	16,27	727,75	642,88	507,92	29,36	188,38	2 112,56
Pęcław	2 314	8,91	406,83	669,90	434,90	77,37	262,33	1 860,24
Ruja	2 653	8,49	304,57	678,07	424,05	45,43	186,39	1 647,00
Krotoszyce	2 952	6,61	370,63	654,76	324,27	94,88	409,71	1 860,87
Jordanów Śląski	3 000	2,84	434,77	589,75	204,15	55,30	246,97	1 533,78
Jerzmanowa	3 069	87,97	738,13	850,94	289,64	156,06	884,93	3 007,66
Jemielno	3 095	8,70	380,42	746,27	467,07	36,91	224,06	1 863,43
Ciepłowody	3 199	0,00	225,79	713,77	287,93	26,89	162,90	1 417,29
Żukowice	3 518	47,38	362,52	880,39	365,56	66,21	313,30	2 035,36
Mietków	3 858	9,43	319,57	816,65	232,69	77,32	288,86	1 744,51
Gaworzyce	3 860	2,48	266,07	595,96	304,02	60,61	168,73	1 397,88
Paszowice	3 865	12,60	318,83	585,19	283,57	55,75	209,73	1 465,67
Wądroże Wielkie	4 060	22,27	303,89	679,56	336,07	27,87	116,23	1 585,89
Janowice Wielkie	4 075	34,62	243,27	581,46	310,77	42,00	354,41	1 566,54
Mściwojów	4 075	7,91	358,28	613,46	321,80	33,93	248,38	1 583,76
Kotła	4 076	7,93	354,99	745,44	285,34	80,05	281,84	1 755,58
Stare Bogaczwice	4 107	11,01	301,20	526,82	305,94	49,09	219,18	1 413,24
Radwanice	4 346	7,86	275,80	964,85	291,13	59,74	189,19	1 788,57
Siekierczyn	4 506	24,97	359,24	662,22	308,18	74,52	317,67	1 746,79
Dziedowa Kłoda	4 526	8,03	267,75	829,00	292,95	35,16	225,56	1 658,47
Cieszków	4 672	30,62	264,34	612,46	424,67	64,81	233,16	1 630,07
Kondratowice	4 674	21,06	225,82	581,80	376,60	61,43	163,73	1 430,44
Marciszów	4 724	40,48	307,42	595,80	427,26	21,97	249,90	1 642,83
Męcinka	4 772	2,54	300,65	552,41	322,13	29,66	258,61	1 466,01
Pielgrzymka	4 779	12,88	228,59	690,70	376,85	34,01	219,85	1 562,89
Czarny Bór	4 807	127,49	216,23	744,21	301,17	56,38	174,87	1 620,35
Legnickie Pole	4 922	21,77	257,57	577,10	321,11	54,02	508,98	1 740,56
– miejsko-wiejskie		28,64	259,30	692,65	388,78	70,47	179,42	1 619,25
Wleń	4 645	50,17	266,89	556,14	389,50	81,68	205,76	1 550,14
Złoty Stok	4 785	16,36	224,69	641,04	462,15	59,91	209,97	1 614,12
Międzybórz	4 990	19,38	286,32	880,77	314,68	69,81	122,52	1 693,48
Gminy od 5001 do 10000 mieszkańców		40,81	255,01	633,02	342,05	59,91	254,49	1 585,28
– miejskie		75,30	354,45	547,33	373,54	67,53	402,45	1 820,60
Karpacz	5 102	200,78	539,60	628,41	362,17	48,33	785,50	2 564,79
Duszniki Zdrój	5 138	52,02	358,85	661,47	411,32	55,56	350,84	1 890,06
Jedlina Zdrój	5 139	35,15	308,88	433,81	352,61	58,39	254,51	1 443,33
Szczawno Zdrój	5 544	102,90	456,84	409,75	376,45	134,67	684,22	2 164,82
Piechowice	6 524	58,77	248,67	577,50	275,34	33,09	198,53	1 391,90
Piława Góra	6 820	45,82	208,51	479,20	414,65	47,09	215,71	1 410,98
Polanica Zdrój	6 955	23,01	406,44	694,38	437,38	174,67	503,44	2 239,31
Szklarska Poręba	7 148	113,34	450,93	657,63	364,84	18,23	473,17	2 078,14
Pieszycy	9 548	45,92	211,34	383,78	367,11	37,75	156,12	1 202,02
– wiejskie		39,44	247,50	660,95	324,83	60,44	230,42	1 563,58
Kunice	5 022	14,60	340,73	613,48	342,51	137,40	664,08	2 112,81
Stara Kamienica	5 152	79,54	228,51	645,34	336,78	16,96	193,90	1 501,02
Niechlów	5 172	9,72	232,17	819,91	421,26	81,41	136,32	1 700,79
Borów	5 271	13,95	274,26	731,57	236,01	54,52	189,20	1 499,50
Grębocice	5 285	101,38	330,91	836,17	280,25	96,08	232,19	1 876,99
Przeworno	5 288	79,44	268,60	608,52	328,94	34,38	157,85	1 477,74
Domaniów	5 302	2,70	183,07	734,23	298,95	42,15	123,44	1 384,54
Głogów	5 380	25,64	296,00	583,24	288,01	64,59	355,96	1 613,43
Zawonia	5 445	134,92	188,50	586,21	339,73	67,04	215,66	1 532,07
Dobromierz	5 488	38,10	258,58	525,71	322,46	82,49	244,92	1 472,25
Stoszowice	5 601	20,33	250,13	695,15	278,34	47,97	186,52	1 478,44

1	2	3	4	5	6	7	8	9
Gromadka	5 606	9,92	260,28	723,29	365,89	67,04	178,11	1 604,53
Udanin	5 685	21,68	286,17	639,26	294,89	37,12	213,48	1 492,60
Zagrodno	5 701	12,88	298,83	679,21	302,37	55,46	167,15	1 515,90
Walim	5 725	11,74	266,38	461,44	503,01	69,31	163,03	1 474,91
Sulików	5 964	8,37	219,11	630,02	337,01	57,80	165,13	1 417,44
Malczyce	5 965	11,67	227,55	688,93	291,24	45,91	210,34	1 475,64
Dobroszyce	6 011	19,69	182,74	679,73	232,62	76,08	157,52	1 348,37
Milkowice	6 099	10,83	189,05	566,54	414,71	35,32	378,92	1 595,38
Jeżów Sudecki	6 216	131,56	240,75	418,79	288,97	30,05	169,30	1 279,42
Lubań	6 496	17,69	214,40	596,39	352,10	35,52	119,39	1 335,50
Marcinowice	6 567	33,13	266,85	731,16	317,69	75,73	204,35	1 628,91
Olszyna	6 802	8,39	196,13	710,31	409,50	40,83	128,75	1 493,92
Kostomłoty	6 920	26,89	219,84	676,97	284,74	45,53	215,08	1 469,05
Rudna	7 067	149,10	362,32	1 043,42	285,93	177,97	802,19	2 820,93
Złotoryja	7 069	15,28	230,48	678,12	351,62	64,70	257,07	1 597,27
Osiecznica	7 081	7,81	220,02	913,63	378,07	101,11	213,54	1 834,18
Łagiewniki	7 264	29,14	277,09	624,78	312,75	49,71	159,43	1 452,90
Warta Bolesławska	7 667	27,01	283,30	720,33	303,26	77,47	304,43	1 715,79
Podgórzyn	7 791	147,54	225,42	524,19	367,00	20,84	223,93	1 508,91
Wisznia Mała	7 880	105,27	181,44	691,89	235,56	48,99	221,62	1 484,76
Żórawina	7 882	4,82	262,88	649,57	196,70	61,60	175,20	1 350,76
Zgorzelec	7 898	52,05	311,44	584,97	324,93	89,66	226,49	1 589,53
Krośnice	7 941	15,83	254,87	650,33	411,41	54,39	183,94	1 570,78
Kamienna Góra	8 675	35,53	222,09	572,24	334,76	59,76	342,48	1 566,87
Wińsko	8 684	20,03	205,48	676,34	337,76	45,21	219,78	1 504,60
Kamieniec Ząbkowicki	8 814	25,76	221,26	739,81	342,78	40,84	160,04	1 530,49
Czemnica	8 928	68,89	242,82	789,98	278,41	44,93	173,83	1 598,86
Chojnów	9 336	8,17	245,07	478,93	373,77	17,50	163,96	1 287,40
Dzierżoniów	9 447	20,43	234,59	518,02	290,33	66,20	218,46	1 348,03
- miejsko-wiejskie		27,36	223,70	614,81	363,39	55,19	235,07	1 519,51
Bardo	5 672	17,90	200,37	540,03	348,66	48,04	239,34	1 394,35
Lubomierz	5 937	17,03	211,10	715,38	422,35	52,45	203,81	1 622,14
Niemcza	6 092	87,13	263,19	551,00	317,86	59,15	245,84	1 524,17
Wiązów	7 342	10,97	267,83	696,46	272,10	86,90	217,97	1 552,24
Szczytna	7 391	14,09	232,39	553,14	356,01	65,30	201,39	1 422,32
Wąsosz	7 434	22,84	214,19	678,58	353,16	29,93	150,20	1 448,90
Prochowice	7 518	20,23	244,79	678,45	383,38	92,52	250,98	1 670,36
Mieroszów	7 549	20,94	258,35	615,12	391,32	54,37	184,92	1 525,03
Międzylesie	7 623	32,43	191,16	707,46	336,45	66,92	236,87	1 571,29
Świerzawa	7 845	18,61	215,61	602,96	374,02	75,71	189,92	1 476,84
Stronie Śląskie	7 951	20,67	208,41	427,11	318,72	27,91	349,13	1 351,96
Węgliniec	8 803	11,03	249,09	736,80	349,96	51,04	158,36	1 556,27
Przemków	8 856	3,56	231,45	631,77	375,26	45,80	315,58	1 603,42
Łądek Zdrój	8 895	105,85	252,95	581,78	389,19	58,96	252,86	1 641,59
Mirsk	9 173	70,46	149,21	688,87	457,41	36,82	228,40	1 631,16
Prusice	9 211	10,67	163,59	560,52	308,16	43,18	166,18	1 252,30
Pieńsk	9 344	12,07	246,74	580,08	386,80	58,13	207,56	1 491,38
Gluszyca	9 389	2,87	226,83	563,34	380,98	42,77	460,07	1 676,86
Radków	9 452	20,44	223,08	572,49	382,55	52,66	206,85	1 458,06
Gminy od 10001 do 20000 mieszkańców		35,97	201,77	612,81	318,96	59,59	266,37	1 495,47
- miejskie		29,88	179,38	508,69	402,56	58,31	354,47	1 533,30
Kudowa Zdrój	10 254	10,78	180,45	532,51	384,47	41,25	528,48	1 677,95
Kowary	11 930	68,76	176,17	459,09	409,19	38,30	184,90	1 336,41
Chojnów	14 494	7,73	174,85	639,82	387,00	67,03	177,05	1 453,48
Złotoryja	16 545	38,02	222,99	461,44	386,51	93,63	345,77	1 548,34
Boguszów-Gorce	16 756	24,11	142,47	450,58	445,63	51,36	536,13	1 650,29
- wiejskie		54,79	236,46	665,58	288,02	69,54	266,04	1 580,43
Mysłakowice	10 007	47,98	196,85	664,69	345,92	39,48	183,29	1 478,21
Lubin	10 972	18,88	299,01	600,93	278,54	63,42	600,79	1 861,58
Oleśnica	11 280	45,27	188,70	720,85	261,59	99,88	113,94	1 430,22
Miękinia	11 581	48,43	309,52	854,13	262,76	66,55	182,10	1 723,49
Bolesławiec	12 218	102,32	155,45	455,04	264,98	57,44	122,59	1 157,83
Nowa Ruda	12 275	24,49	228,44	686,68	362,78	53,23	160,67	1 516,30
Kobierzyce	12 937	129,03	379,23	810,52	225,40	145,36	582,95	2 272,49
Oława	13 298	21,04	250,04	638,60	252,73	54,26	257,30	1 473,96
Świdnica	15 170	58,68	169,65	656,13	296,68	53,92	297,62	1 532,67
Kłodzko	16 918	51,78	187,74	568,25	328,78	61,86	159,18	1 357,60

1	2	3	4	5	6	7	8	9
– miejsko-wiejskie		28,79	191,09	612,49	314,02	55,36	246,50	1 448,25
Bierutów	10 251	6,45	194,83	657,16	302,17	47,38	184,49	1 392,47
Jaworzyna Śląska	10 321	3,83	178,46	554,54	313,32	48,70	222,04	1 320,88
Gryfów Śląski	10 398	39,79	179,75	554,95	370,33	61,66	148,37	1 354,84
Ścinawa	10 598	12,09	178,88	608,96	331,02	53,68	206,64	1 391,27
Leśna	10 761	20,41	189,35	690,76	424,50	46,95	153,95	1 525,92
Bolków	11 062	10,26	177,60	511,30	360,44	55,51	170,66	1 285,76
Lubawka	11 697	29,26	178,82	533,31	344,52	43,11	237,16	1 366,18
Żarów	12 336	39,47	209,73	628,32	288,87	65,94	309,75	1 542,09
Sobótka	12 338	8,17	222,03	587,80	270,08	37,59	264,28	1 389,95
Chocianów	12 700	23,18	197,58	606,57	310,64	61,11	253,92	1 453,01
Twardogóra	12 892	39,37	190,54	618,08	221,54	33,12	301,43	1 404,06
Święta Katarzyna	13 358	50,31	236,87	701,98	233,03	64,27	362,68	1 649,14
Nowogrodzic	14 722	20,15	165,09	748,25	309,93	45,95	173,70	1 463,06
Żmigród	15 046	49,63	187,11	545,00	353,69	56,36	179,18	1 370,97
Brzeg Dolny	16 294	29,04	222,41	639,96	299,35	77,93	393,99	1 662,67
Syców	16 388	21,79	151,33	657,80	289,27	37,20	255,76	1 413,16
Kąty Wrocławskie	17 428	99,12	239,16	656,04	222,93	73,19	312,11	1 602,55
Oborniki Śląskie	17 820	40,80	174,76	577,67	263,78	36,19	221,50	1 314,70
Lwówek Śląski	18 260	15,01	159,92	635,22	341,04	73,42	152,43	1 377,05
Ziębice	18 342	19,33	140,67	542,21	406,04	53,82	261,86	1 423,93
Środa Śląska	19 002	15,65	247,58	688,98	238,26	63,11	372,16	1 625,74
Bystrzyca Kłodzka	19 824	40,35	181,45	530,00	413,64	81,65	285,00	1 532,09
Gminy od 20001 do 50000 mieszkańców		46,05	197,27	581,85	327,41	59,76	342,47	1 554,81
– miejskie		51,55	175,58	495,88	340,27	60,05	283,59	1 406,90
Kamienna Góra	21 603	20,71	195,69	493,71	369,99	56,89	341,12	1 478,11
Lubań	22 321	19,24	221,54	567,46	363,43	58,69	170,68	1 401,04
Świebodzice	23 210	65,17	157,59	412,50	355,14	23,27	403,69	1 417,35
Jawor	24 445	7,71	165,12	524,24	387,85	72,43	342,11	1 499,46
Nowa Ruda	24 598	50,35	140,94	454,74	368,20	66,33	177,72	1 258,27
Kłodzko	28 485	20,82	197,48	582,04	354,59	98,24	264,00	1 517,17
Olawa	30 996	28,18	236,91	517,08	289,49	46,46	431,46	1 549,57
Bielawa	31 390	203,84	135,56	460,97	370,28	30,77	204,61	1 406,02
Zgorzelec	33 127	30,79	197,28	549,34	306,56	61,36	239,57	1 384,91
Dzierżoniów	34 805	63,66	169,23	402,44	357,50	64,04	368,48	1 425,34
Oleśnica	36 854	28,11	117,45	505,41	256,52	80,48	213,48	1 201,46
Bolesławiec	41 024	80,00	172,13	480,59	303,72	61,59	246,12	1 344,15
– wiejskie		116,19	155,66	624,41	162,53	36,50	163,13	1 258,41
Długoleśka	20 435	116,19	155,66	624,41	162,53	36,50	163,13	1 258,41
– miejsko-wiejskie		32,45	227,46	680,76	328,47	61,74	431,06	1 761,95
Góra	20 929	18,57	161,99	638,84	474,10	46,46	185,48	1 525,43
Jelcz-Laskowice	21 491	35,98	170,18	527,65	283,62	25,15	271,27	1 313,85
Strzelin	21 735	37,50	145,05	541,52	345,41	35,39	227,58	1 332,45
Trzebnica	21 764	31,68	191,17	557,65	248,51	47,66	180,41	1 257,08
Wolów	22 597	27,23	163,92	663,82	277,77	58,92	210,75	1 402,41
Ząbkowice Śląskie	23 231	25,99	141,19	666,63	308,62	63,81	225,02	1 431,26
Milicz	24 281	30,48	173,09	688,88	328,34	50,73	217,63	1 489,14
Bogatynia	25 398	59,43	471,07	997,79	434,19	88,44	1 215,28	3 266,19
Polkowice	25 977	31,01	454,56	908,53	307,25	137,84	1 161,77	3 000,97
Strzegom	27 144	26,59	202,44	616,33	276,87	63,04	415,41	1 600,68
Gminy powyżej 50000 mieszkańców		172,99	173,59	701,82	369,26	81,28	447,00	1 945,95
– miejskie		118,35	169,18	565,97	346,64	61,70	410,60	1 672,44
Świdnica	60 452	92,42	176,21	522,02	353,44	64,63	334,61	1 543,34
Głogów	69 318	27,74	186,35	649,87	350,80	66,64	354,03	1 635,44
Lubin	77 315	90,47	179,09	660,75	271,95	59,05	368,16	1 629,48
Wałbrzych	127 088	262,77	135,07	431,24	410,37	56,47	585,59	1 881,51
– miasta na prawach powiatu		245,85	179,47	882,96	399,42	107,38	495,55	2 310,63
Jelenia Góra	87 394	152,46	189,45	901,90	353,17	124,95	407,90	2 129,83
Legnica	105 969	99,55	149,42	977,94	551,89	96,89	412,80	2 288,51
Wrocław	636 095	485,54	199,55	769,04	293,20	100,29	665,94	2 513,55

Analizę sporządziła:
Elżbieta Jerzmańska
Naczelnik WIAS