

Regionalna Izba Obrachunkowa w Łodzi

# Zobowiązania JST woj. łódzkiego za 2009 r.

- ✓ Zobowiązania budżetów JST,
- ✓ Zobowiązania samorządowych jednostek z osobowością prawną,
- ✓ Zagrożenia spłat zaciągniętych zobowiązań.

## **Informacja o zobowiązaniach jednostek samorządu terytorialnego województwa łódzkiego w 2009 roku**

Zobowiązania jednostek samorządu terytorialnego województwa łódzkiego z tytułu zaciągniętych kredytów, pożyczek, wyemitowanych papierów wartościowych oraz z tytułu wymagalnych zobowiązań wg stanu na 31 grudnia 2009 r. wynosiły **2 435 002 tys. zł** i wzrosły w stosunku do ubiegłego roku o 571 022 tys. zł, tj. o 30,6 %.

Dla porównania - dynamika łącznych zobowiązań jednostek samorządu terytorialnego województwa łódzkiego na przestrzeni ostatnich kilku lat kształtowała się następująco: w 2004 roku zobowiązania wzrosły o 5,1% (o 62 188 tys. zł), w 2005 roku o 7,3% (o 93 117 tys. zł), w 2006 roku o 18,5% (o 253 172 tys. zł), w 2007 roku o 5,2% (o 85 006 tys. zł), w 2008 roku o 9,2% (o 156 655 tys. zł).

W 2009 r. najbardziej wzrosły zobowiązania powiatów – o 31,1%, tj. o 44 235 tys. zł. W poszczególnych samorządach powiatowych dynamika zobowiązań była bardzo zróżnicowana: największy (12,6-krotny) wzrost zobowiązań w stosunku do 2008 r. nastąpił w powiecie kutnowskim (zaciągnięte w 2009 roku kredyty przeznaczone były m.in. na spłatę przejętych zobowiązań SPZOZ w Kutnie) 3,7-krotny w powiecie poddębickim, 3,1-krotny w powiecie wierszowskim.

Zobowiązania sześciu powiatów zmniejszyły się w stosunku do poprzedniego roku, największy spadek wystąpił w powiecie opoczyńskim (o 48,4%) i wieluńskim (o 38,5%).

Przeciętny stopień zadłużenia powiatów w relacji do dochodów wykonanych w 2009 r. wzrósł o 2,2 punktów procentowych w stosunku do poprzedniego roku i wyniósł 13,9%. Największe zadłużenie odnotowano w powiecie łączyckim – 30,4%, rawskim – 28,0%, pajęczańskim – 27,2%, brzezińskim – 20,2%, zgierskim – 20%, a najmniejsze w powiecie opoczyńskim – 1,4%, wieluńskim – 4,4%.

W 2009 r. łączne zobowiązania gmin wzrosły o kwotę 178 807 tys. zł tj. o 24,7% w stosunku do 2008 r. Największą dynamikę odnotowano w gminach miejsko – wiejskich – wzrost o 28,3%. Zobowiązania gmin wiejskich wzrosły o 27,6%, miejskich zaś o 20,5%.

Wśród gmin miejsko-wiejskich najwięcej (4,5-krotnie) wzrosły zobowiązania M.-Gm. Opoczno i (3,6-krotnie) zobowiązania M.-Gm. Koluszki. W dziesięciu z dwudziestu pięciu jednostek zanotowano spadek zobowiązań w odniesieniu do roku ubiegłego (największy w M.-Gm. Rzgów – o 37,1%, M.-Gm. Drzewca – o 29,9% i M.-Gm. Szadek – o 25,8%).

Gminy wiejskie charakteryzowały się jeszcze większym zróżnicowaniem dynamiki zobowiązań: najwięcej wzrosły zobowiązania gmin: Bolimów – 20-krotnie, skutkiem czego stopień zadłużenia w relacji do dochodów wykonanych zwiększył się z 1,5% w 2008 r. do 30,9% w 2009 r., Żelechlinek – 13-krotnie, skutkiem czego stopień zadłużenia w relacji do dochodów wykonanych zwiększył się z 2,2% do 24,7%), Konopnica – 9-krotnie – stopień zadłużenia w stosunku do dochodów wykonanych zwiększył się z 2% do 19,6%. Wysoki, bo ponad trzykrotny wzrost zobowiązań wystąpił w następujących gminach: Strzelce Wielkie, Goszczanów, Andrespol, Rokiciny, Bielawy, Ręczno. W ogólnej liczbie 134 gmin wiejskich spadek zobowiązań wystąpił w 59 z nich. Do zera w 2009 r. zredukowane zostały zobowiązania w 4 jednostkach (Chąsno, Łyszkowice, Nowa Brzeźnica, Słupia.). Siedem gmin wiejskich (Bedlno, Gorzkowice, Kiernozia, Kobbiele Wielkie, Łanięta, Siemkowice, Wierzchlas) ostatnie dwa lata budżetowe zakończyło bez długów, a trzy gminy (Lubochnia, Pabianice i Kleszczów) w 2008 r. nie miały zobowiązań, natomiast w 2009 r. zadłużyły się.

Znaczący spadek zobowiązań wystąpił w gm. Szczerców (o 99,9%), gm. Bełchatów (o 84,1%), gm. Łęki Szlacheckie (o 80%).

W 2009 r. wśród gmin miejskich w 11 jednostkach na ogólną liczbę 15 wystąpił wzrost zobowiązań. Najwięcej wzrosły zobowiązania M. Tomaszowa Maz. – o 76,9%, M. Zduńska Wola – o 55,7% , M. Bełchatów – o 45%. Największy spadek zobowiązań wystąpił w M. Głowno – o 22%, M. Rawa Maz. – o 19,5%, M. Radomsko – o 12,1%.

Miasta na prawach powiatu w 2009 r. odnotowały wzrost zobowiązań ogółem z kwoty 995 204 tys. zł do 1 211 088 tys. zł, czyli o 22,3%. Rosnąca tendencja zobowiązań M. Łodzi w latach 2007 – 2008 została zachowana również w 2009 r. i wyniosła 127,7%. Zobowiązania M. Łodzi stanowiły jednocześnie 41,4% wykonanych dochodów. W M. Skierniewice zobowiązania wzrosły w 2009 r. o 23,1 %, podczas gdy w poprzednich latach odnotowano ich spadek. W M. Piotrków Tryb. wystąpił spadek zobowiązań o 19,2% w stosunku do roku poprzedniego, przy czym zobowiązania stanowiły tam 32,3% dochodów wykonanych Miasta.

W województwie samorządowym, podobnie jak w pozostałych szczeblach jednostek samorządowych w 2009 r. wystąpił wzrost zobowiązań w stosunku do poprzedniego roku. Był on jednak znacznie większy, bo 33 – krotny. Zobowiązania Województwa wzrosły z kwoty 3 905 tys. zł w 2008 r. do kwoty 130 001 tys. zł, skutkiem czego stopień zadłużenia w relacji do dochodów zwiększył się z 0,6% w 2008 r. do 9,8% w 2009 r.

W dwóch poprzednich latach województwo redukowało swoje zobowiązania: w 2007 r. o 33,9%, a w 2008 r. o 90,1% w stosunku do roku poprzedniego.

W 2009 r. struktura zobowiązań wg tytułów dłużnych w porównaniu z 2008 r. w zasadzie nie zmieniła się. Dominującą pozycję (98,2%) w zobowiązaniach JST nadal stanowią pożyczki i kredyty. W kwocie 2 435 002 tys. zł zobowiązań JST z tego tytułu tylko 4 622 tys. zł tj. 0,2% (w 2008 r. 0,7%, w 2007 r. 4,0%) stanowiły kredyty i pożyczki zaciągnięte na pokrycie wydatków unijnych ponoszonych w związku z realizacją programów i projektów finansowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 3 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz.U. 249. 2104 z późn. zm.)

Zobowiązania z tytułu wyemitowanych papierów wartościowych stanowią 1,4% ogólnej kwoty zobowiązań, a zobowiązania wymagalne – 0,3%. Niepokojący jest jednak fakt wysokiej dynamiki zobowiązań wymagalnych, które wzrosły z kwoty 4 737 tys. zł w 2008 r. do 8 509 tys. zł, czyli o 79,6%, Zobowiązania wobec ZUS, KRUS, FP miały tylko trzy gminy: Pątnów (386 tys. zł), Sokolniki (47,6 tys. zł) i Ręczno (1,4 tys. zł), co spowodowało, że zobowiązania wobec tych instytucji wzrosły w 2009 r. w relacji do roku poprzedniego z kwoty 8,6 tys. zł do 435 tys. zł, czyli prawie 51-krotnie .

Dopuszczenie do powstania zobowiązań wymagalnych stanowi naruszenie zasad gospodarki finansowej, o którym mowa w art. 35 ust. 3 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych.

Tymczasem w trzydziestu czterech JST województwa łódzkiego (w 2008 r. w trzydziestu trzech JST) wystąpiły zobowiązania wymagalne. Największe ich kwoty odnotowały: M. Pabianice- 4 236,4 tys. zł, Gm. Andrespol- 1 982,8 tys. zł, Gm. Pątnów- 979 tys. zł, M.-Gm. Łask- 291 tys. zł, Gm. Kodrąb- 273 tys. zł, Gm. Sokolniki- 256 tys. zł, M.- Gm. Pajęczno- 106 tys. zł, M.- Gm. Przedbórz- 67 tys. zł, M.-Gm. Zelów- 64 tys. zł, przy czym tylko w Gm. Pątnów i M.- Gm. Zelów zobowiązania wymagalne w 2009 r. były mniejsze niż w 2008 r., odpowiednio o 51,% i o 39%. W pozostałych wymienionych jednostkach zobowiązania wymagalne w 2009 r. były większe niż w roku poprzednim, ponad czterokrotnie- w M.- Gm. Pajęczno, ponad dwukrotnie w M. Pabianice. W Gm. Kodrąb i Gm. Sokolniki wzrosły odpowiednio o 88% i 83%. W Gm. Andrespol zobowiązania wymagalne w 2008 r. nie występowały.

W opinii Składu Orzekającego Izby o sprawozdaniu z wykonania budżetu **M. Pabianice** wskazuje się, że na tak wysoką kwotę zobowiązań wymagalnych Miasta składają się zobowiązania wymagalne: Zakładu Gospodarki Mieszkaniowej, Miejskiego Zakładu

Pogrzebowego oraz Urzędu Miasta. Po raz pierwszy na koniec roku budżetowego wystąpiły zobowiązania wymagalne w Urzędzie Miejskim, które dotyczą przede wszystkim inwestycji w zakresie dróg, co świadczy o utracie płynności jednostki i niemożności dokonywania spłaty zobowiązań na bieżąco. Istnieje zatem niebezpieczeństwo, że niespłacenie zobowiązania jednostki sektora finansów publicznych, którego skutkiem będzie zapłata odsetek, kar lub opłat, zrodzi odpowiedzialność z tytułu naruszenia dyscypliny finansów publicznych (*patrz ustawa z dnia 17 grudnia 2004 roku o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych – Dz.U. z 2005 r. nr 14, poz.114 z późniejszymi zmianami*). Skład Orzekający podkreślił również, że w swoich opiniach wielokrotnie zwracał uwagę na nieprawidłowości w zakresie gospodarki finansowej występujące w Zakładzie Gospodarki Mieszkaniowej. W opinii dotyczącej sprawozdania z wykonania budżetu roku 2008 Skład Orzekający wyraźnie wskazał na konieczność podjęcia działań w celu zapewnienia prawidłowej realizacji zadań przez Zakład. W ocenie Składu Orzekającego fakt, że zobowiązania wymagalne w tej jednostce na koniec 2009 roku wzrosły w porównaniu z analogicznym okresem ponad dwukrotnie (przyrost zobowiązań wymagalnych wyniósł 1 569 457,56 zł), świadczy o tym, że jeżeli nawet podjęto działania mające na celu poprawę sytuacji finansowej zakładu, to nie przyniosły one efektu.

W opinii Składu Orzekającego Izby o sprawozdaniu z wykonania budżetu **Gm. Andrespol** wskazuje się, że z danych zawartych w sprawozdaniu Rb-28S (*sprawozdanie z wykonania planu wydatków budżetowych jednostki samorządu terytorialnego za okres od początku roku do dnia 31 grudnia 2009 roku*) wynika, iż zobowiązania wymagalne w wysokości 1 983 tys. zł powstały w rozdziale 70005 - Gospodarka gruntami i nieruchomościami § 4590 – kary i odszkodowania wypłacane na rzecz osób fizycznych (kwota 1 980 tys zł) oraz w rozdziale 75702 – obsługa papierów wartościowych, kredytów i pożyczek jednostek samorządu terytorialnego w § 8070 – odsetki i dyskonto od skarbowych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek oraz innych instrumentów finansowych, związanych z obsługą długu krajowego (kwota 2,4 tys. zł). W rozdziale 70005 § 4590 wydatki wykonane są wyższe od planu o kwotę 206 tys. zł.

**Gmina Pątnów** otrzymała negatywną opinię Składu Orzekającego Izby o sprawozdaniu z wykonania budżetu za 2009 r. Wskazuje się w niej, że w 2009 r., podobnie jak w latach ubiegłych, realizowano budżet z naruszeniem zasad gospodarki finansowej. Na znaczącą kwotę zobowiązań wymagalnych (979,1 tys. zł) mają wpływ: zobowiązania wymagalne z tytułu dostaw towarów i usług w wysokości 363 tys. zł, zobowiązania wobec ZUS - 386 tys. zł (co rodzi odpowiedzialność z tytułu naruszenia dyscypliny finansów publicznych z art. 14 *ustawy z dnia*

17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych), zobowiązania z tytułu nieprzekazanych dotacji dla Stowarzyszenia Przyjaciół Szkół Katolickich w Częstochowie – 197 tys. (co jest niezgodne z art. 80 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, narusza też postanowienia organu stanowiącego określone w uchwale XXX/125/2005 Rady Gminy Pątnów w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji z budżetu Gminy dla publicznych szkół podstawowych prowadzonych przez osoby prawne i osoby fizyczne). Naruszeniem zasady gospodarki finansowej jest także doprowadzenie w trakcie roku budżetowego do powstania odsetek (odsetki z tytułu nieterminowego regulowania zobowiązań wzrosły w 2009 r. do kwoty 285 tys. zł- w porównaniu z 2008 r. jest to kwota czterokrotnie wyższa). Skład Orzekający wskazał również na niewykonanie postanowień Rady Gminy nakreślonych w Programie Naprawczym Finansów Gminy Pątnów, zgodnie z którym spłata zobowiązań wymagalnych miała nastąpić do końca 2009 r. Występowanie zobowiązań wymagalnych na koniec okresów sprawozdawczych wskazuje na postępującą utratę płynności finansowej Gminy oraz na pogłębiającą się trudną sytuację finansową.

Naruszenie zasad gospodarki finansowej przez Gminę polegające na narastaniu kwot zobowiązań wymagalnych było jednym z powodów, dla których w 2009 r. Kolegium RIO postanowiło o sporządzeniu raportu o stanie gospodarki Gm. Pątnów. Raport ten zamieszczony jest na stronie internetowej Izby pod adresem: [www.lodz.rio.gov.pl](http://www.lodz.rio.gov.pl).

Skład Orzekający w uchwale dotyczącej opinii o sprawozdaniu z wykonania budżetu **M.-Gm. Łask** za 2009 r. wskazał, że zobowiązania wymagalne jednostek organizacyjnych Gminy, które w latach 2008 – 2009 utrzymują się na zbliżonym poziomie 289,5 tys. zł – 290,7 tys. zł, powstały w Zakładzie Komunikacji Miejskiej oraz Zespole Obsługi Szkół i Przedszkoli. Prognozowane dochody zostały wykonane w 93,8%, wydatki zrealizowano w 93,14%, z czego wydatki bieżące wykonano w 96,25%, wydatki majątkowe – w 83,21%. W opracowanym sprawozdaniu opisowym przedstawiono istotne okoliczności dotyczące wykonania budżetu wskazując na przyczyny wystąpienia w niektórych przypadkach odchylenia od przyjętego planu.

Skład Orzekający opiniując sprawozdanie Wójta **Gminy Kodrąb** z wykonania budżetu za 2009 r. wskazał na znaczące obciążenie budżetu zobowiązaniami wymagalnymi na łączną kwotę 272,8 tys. zł, z czego na zobowiązanie wymagalne powstałe w roku bieżącym przypada kwota 228,5 tys. zł, a na zobowiązanie wymagalne wykazane w Zakładzie Gospodarki Komunalnej przypada 44,3 tys. zł. Skład zwrócił uwagę na szczególną potrzebę analizy wydatków zarówno w budżecie Gminy jak i w Zakładzie Gospodarki Komunalnej, gdyż brak

staranności i konsekwencji w tym zakresie, może w przyszłości skutkować opinią negatywną do sprawozdania z wykonania budżetu.

W wydanej przez Skład Orzekający uchwale w sprawie opinii o przedłożonym przez Wójta **Gminy Sokolniki** sprawozdaniu z wykonania budżetu na 2009 r. wskazuje się, że dług Gminy na koniec 2009 r. stanowił 56,87% wykonanych dochodów budżetu, co jest zgodne z dyspozycją art. 170 ust. 1 *ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych*. W ogólnej kwocie 6 654 tys. zł długu, 3,8% stanowią zobowiązania wymagalne. Dochody budżetowe zrealizowano na poziomie 94,62% planu, a wydatki zrealizowano w 81,96%. Wydatki majątkowe zostały wykonane w 48,36%. Według wyjaśnień zawartych w sprawozdaniu opisowym niskie wykonanie tych wydatków wiąże się z brakiem środków wynikających z niepełnego wykonania dochodów oraz z niewykonania zaplanowanych przychodów budżetu.<sup>1</sup> Zaplanowane przychody z tytułu obligacji w wysokości 1 700 tys. zł nie zostały zrealizowane. Wykonano natomiast rozchody budżetu związane ze spłatą rat kredytów i pożyczek.

**Przeciętny stopień zadłużenia** jednostek samorządu terytorialnego (mierzony stosunkiem zobowiązań ogółem według stanu na koniec roku do zrealizowanych w danym roku dochodów budżetowych) w okresie lat 2000-2003 stopniowo wzrastał, osiągając w 2003 roku poziom 24,0%. W latach 2004-2005 relacja ta uległa obniżeniu, odpowiednio do 22,3% i do 21,9%. W 2006 roku przeciętne zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego wzrosło do 22,9%, a w dwóch kolejnych latach ponownie **spadło**: do 21,6% w 2007 r., **do 21,1% w 2008 r.. W 2009 r. odnotowano ponowny wzrost zadłużenia- do 24,4%** zrealizowanych w tym roku dochodów budżetowych.

**Wzrost relacji zadłużenia do dochodów w 2009 roku** wystąpił: w województwie samorządowym o 9,2 punktu procentowego (z 0,6% w 2008 r. do 9,8% w 2009 r.), w miastach na prawach powiatu – o 5 punktów procentowych (z 34% w 2008 r. do 39% w 2009 r.), w gminach – o 3,8 punktu procentowego (z 17,8% w 2008 r. do 21,6% w 2009 r.), w powiatach o 2,2 punktów procentowych (z 11,7% w 2008 r. do 13,9% w 2009 r.). Natomiast Związki odnotowały spadek relacji zadłużenia do dochodów o 2,7 punktu procentowego (z 11,4% w 2008 r. do 2,7% w 2009 r.).

---

<sup>1</sup> W 2010 r. Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w związku z realną groźbą utraty płynności finansowej przez Gminę Sokolniki w związku z nieprawidłowościami w realizacji zadań z udziałem środków unijnych podjęło uchwałę o sporządzeniu raportu o stanie gospodarki finansowej Gminy Sokolniki. Raport ten został przyjęty przez Kolegium Izby uchwałą Nr 17/88/2010 z dnia 28 maja 2010 r.

Zgodnie z art. 170 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych **łączna kwota długu jednostki samorządu terytorialnego na koniec roku budżetowego nie może przekroczyć 60 % wykonanych dochodów ogółem** tej jednostki w tym roku budżetowym. Ograniczeń tych nie stosuje się do emitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek zaciąganych w związku z umową zawartą z podmiotem dysponującym środkami, o których mowa w art. 5 ust. 3 ustawy.

Po uwzględnieniu tych przepisów przeciętny stopień zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego województwa łódzkiego w 2009 r. wyniósł 24,4%. Dla porównania w 2007 r. wyniósł on 20,7%, a w 2006 r. – 21,5%, w 2008 r. – 20,9%.

Wraz ze wzrostem przeciętnego stopnia zadłużenia jst województwa łódzkiego w 2009 r. nieznacznie zwiększył się odsetek jednostek o wyższym stopniu zadłużenia. W dziesięciu gminach (w 2008 r. w dziewięciu gminach, a w 2007 r. w ośmiu) wskaźnik zadłużenia (wyliczony po uwzględnieniu ustawowych wyłączeń) wyniósł ponad 40%: Gm. Zadzim 56,1%, Gm. Parzęczew 53,3%, M. Łęczyca 52,9%, Gm. Rząśnia 50,6%, Gm. Sokolniki 48,5%, Gm. Pątnów 43,5%, M. Łódź 41,4%, M.-Gm. Zelów 41,3%, Gm. Pęczniew 40,9%, M. Zgierz 40,0%.

Natomiast osiem gmin zakończyło rok budżetowy 2009 bez długów (w 2008 r.- dziesięć gmin, w 2007 r. – sześć).

Żadna z jednostek samorządu terytorialnego nie wykazała zobowiązań, które przekraczałyby 60% wykonanych w 2009 r. dochodów.

*Podane powyżej informacje zostały oparte o wskaźniki wyliczone na podstawie sprawozdań budżetowych za IV kwartał 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008 i 2009 roku.*

Kolejnym limitem dla zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego jest **stopień obciążenia budżetu spłatami**, określony w art. 169 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym łączna kwota przypadających do spłaty w danym roku budżetowym rat kredytów i pożyczek<sup>2</sup> wraz z należnymi w danym roku odsetkami od kredytów i pożyczek oraz przypadających w danym roku budżetowym wykupów papierów wartościowych emitowanych

---

<sup>2</sup> zaciąganych na finansowanie planowanego deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego lub na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych oraz zaciągniętych pożyczek i kredytów.



przez jednostki samorządu terytorialnego<sup>3</sup> wraz z należnymi odsetkami i dyskontem, a także potencjalnych spłat kwot wynikających z udzielonych przez jednostki samorządu terytorialnego poręczeń i gwarancji, nie może przekroczyć 15% planowanych na dany rok budżetowy dochodów jednostki samorządu terytorialnego. Ograniczeń tych nie stosuje się do emitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek zaciągniętych w związku z umową zawartą z podmiotem dysponującym środkami, o których mowa w art. 5 ust. 3 *ustawy o finansach publicznych*.

W 2009 r. tylko Gm. Skierniewice przekroczyła limit 15%, przeznaczając 19,6% zrealizowanych dochodów budżetowych na spłaty rat kredytów, pożyczek wraz z odsetkami. Dla porównania: w 2008 roku **dziewięć gmin** przeznaczyło ponad 15% zrealizowanych dochodów budżetowych na spłaty rat kredytów, pożyczek wraz z odsetkami, wykup obligacji wraz z należnymi odsetkami i dyskontem oraz na wydatki z tytułu poręczeń i gwarancji: od 15,6% (M.-Gm. Żelów) do 40,4% (M.-Gm. Uniejów).

Gm. Skierniewice realizowała zadania z udziałem środków unijnych i wysoki stopień obciążenia budżetu spłatami zobowiązań wynikał ze spłaty kredytów lub pożyczek zaciągniętych w związku z umową zawartą z podmiotem dysponującym tymi środkami po otrzymaniu refundacji poniesionych wydatków. Po wyłączeniu spłat kredytów i pożyczek zaciągniętych w związku ze środkami określonymi w umowie zawartej z podmiotem dysponującym funduszami strukturalnymi lub Funduszem Spójności Unii Europejskiej, obciążenie budżetu spłatami zobowiązań w Gm. Skierniewice spadło do 4,1%<sup>4</sup>.

Do przestrzegania limitów zadłużenia zobowiązane są również związki jednostek samorządu terytorialnego (art. 171 *ustawy o finansach publicznych*).

Tylko Związek Gmin Ziemi Wieluńskiej wykazał na koniec 2009 r. zobowiązania w wysokości 565 936 zł, co stanowiło aż 280,9% uzyskanych dochodów, przy czym w zobowiązaniach Związku nie wystąpiły takie, które podlegałyby wyłączeniu z limitu zadłużenia, o którym mowa w art. 170 *ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych*. Tym samym Związek Gmin Ziemi Wieluńskiej znacząco przekroczył określony w tym przepisie 60% limit zadłużenia.

W kwietniu 2010 r. Skład Orzekający negatywnie zaopiniował sprawozdanie z budżetu Związku za 2009 r. Dług Związku na koniec 2009 r. osiągnął poziom 566 tys. zł, co stanowiło

---

<sup>3</sup> emitowanych na finansowanie planowanego deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego lub na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych oraz zaciągniętych pożyczek i kredytów.

<sup>4</sup> Po wyliczeniu na podstawie sprawozdań budżetowych.

280,87% wykonanych dochodów budżetu. Wskaźnik ten aż 4-krotnie przekracza próg z art. 170 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych.

Na podstawie analizy materiałów sprawozdawczych ustalono, że w trakcie realizacji budżetu wystąpiły zobowiązania wymagalne na kwotę 555,94 zł oraz zapłacono odsetki w kwocie 6 218,16 zł, czym naruszono zasady gospodarki finansowej JST t.j. art.35 ust. 3 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, która obowiązywała do 31 grudnia 2009 r. Tak więc niezrealizowanie dochodów budżetu doprowadziło do niewykonania zaplanowanych na 2009 r. wydatków. Skutkiem takiego działania było powstanie zobowiązań wymagalnych.

W opinii wskazano, że Związek wykonał dochody budżetu na poziomie **18,12%** planu. Na niską realizację dochodów wpłynął fakt niezrealizowania zaplanowanych dochodów ze sprzedaży składników majątkowych. Planowane wydatki zrealizowano na poziomie 11,64%, co wynikało przede wszystkim z braku środków. Wydatki majątkowe wykonano na poziomie 2,14% planu.

## **Informacja o zobowiązaniach samorządowych jednostek organizacyjnych z osobowością prawną**

Sytuacja samorządowych jednostek organizacyjnych z osobowością prawną województwa łódzkiego od czterech lat poprawia się, na co wskazuje fakt, iż w ciągu ostatnich czterech lat zobowiązania tych jednostek (z tytułu zaciągniętych kredytów, pożyczek i wyemitowanych papierów wartościowych oraz z tytułu wymagalnych zobowiązań) zmniejszyły się: w 2006 roku o 4,8% w stosunku do poprzedniego roku, w 2007 roku o 4,1%, w 2008 roku o 3,3% i aż o 22,8% w 2009 roku. Na koniec 2009 roku zobowiązania ogółem tych jednostek wynosiły 470 267 tys. zł.

Tendencja spadkowa nie obejmuje jednak wszystkich szczebli samorządu. Zobowiązania gminnych jednostek w 2009 roku wzrosły o 14,1% a to za sprawą jednostek nadzorowanych przez gminy miejskie, których zobowiązania wzrosły o 14,7% (w 2008 roku zobowiązania tych jednostek wzrosły o 36,2%). Z kolei jednostki nadzorowane przez gminy wiejskie, jak i miejsko-wiejskie w 2009 roku ograniczyły swoje zobowiązania odpowiednio o 46,7% i 11,8% (podczas gdy w 2008 roku zobowiązania jednostek nadzorowanych przez gminy wiejskie wzrosły o 76,5%).

Zobowiązania jednostek, których organem założycielskim lub nadzorującym są miasta na prawach powiatu i powiaty zmniejszyły się odpowiednio o 7% i o 29,6%.

W przypadku jednostek samorządowego województwa łódzkiego zobowiązania były mniejsze o 34%.

Nazwa JST	Zobowiązania samorządowych jednostek organizacyjnych z osobowością prawną jst wg stanu na koniec roku				Dynamika rok poprzedni= 100		
	2006	2007	2008	2009	2007	2008	2009
	w zł				w %		
Gminy	70 981 805	69 392 187	94 356 911	107 646 196	97,8	136,0	114,1
Miasta na prawach powiatu	32 592 391	41 777 931	41 244 725	38 356 337	128,2	98,7	93,0
Powiaty	264 908 692	278 073 650	268 572 262	189 078 187	105,0	96,6	70,4
Łódzkie	288 475 181	240 570 227	204 725 483	135 187 031	83,4	85,1	66,0
<b>Razem</b>	<b>656 958 069</b>	<b>629 813 995</b>	<b>608 899 381</b>	<b>470 267 751</b>	<b>95,9</b>	<b>96,7</b>	<b>77,2</b>

Zdecydowaną większość długu samorządowych osób prawnych generują samorządowe zakłady opieki zdrowotnej, których łączne zobowiązania w ostatnich latach systematycznie malały. Tendencja spadkowa zachowana została w 2009 r. - zobowiązania samorządowych zakładów opieki zdrowotnej zmalały w porównaniu z rokiem poprzednim o 137 749 tys. zł, czyli o 22,7%.

Ze względu na przeważający udział zobowiązań zoz-ów w zobowiązaniach ogółem jednostek z osobowością prawną, dynamika zobowiązań zoz-ów poszczególnych szczebli samorządowych determinuje dynamikę łącznych zobowiązań samorządowych jednostek z osobowością prawną.

Nazwa JST	Zobowiązania zoz-ów wg stanu na koniec roku				Dynamika rok poprzedni= 100		
	2006	2007	2008	2009	2007	2008	2009
	w zł				w %		
Gminy	70 972 070	69 373 315	93 918 850	107 250 708	97,7	135,4	114,2
miasta na prawach powiatu	31 913 398	41 770 789	41 218 951	38 337 293	130,9	98,7	93
Powiaty	264 888 692	278 053 650	268 552 239	189 078 187	105,0	96,6	70,4
Łódzkie	288 046 703	231 886 870	203 849 233	135 123 251	80,5	87,9	66,3
<b>Razem</b>	<b>655 820 863</b>	<b>621 084 624</b>	<b>612 066 406</b>	<b>469 789 439</b>	<b>94,7</b>	<b>97,8</b>	<b>77,3</b>

Zobowiązania samorządowych instytucji kultury w 2007 roku wzrosły niemal 10-krotnie (o 7 824 tys. zł). Na tak wysoką dynamikę w 2007 r. miał wpływ wzrost zobowiązań instytucji kultury, których organizatorem jest województwo samorządowe. W 2008 roku zobowiązania wojewódzkich instytucji kultury zmniejszyły się 10-krotnie, co miało znaczący wpływ na spadek zobowiązań samorządowych instytucji kultury. Podobnie w 2009 roku - zobowiązania instytucji kultury zmalały o prawie 70% (o 892 831 tys. zł). Na taki stan rzeczy wpływ miała, w głównej mierze, niemal całkowita spłata zobowiązań w instytucjach kultury Województwa Samorządowego (99,97%).

Zobowiązania instytucji kultury, których organizatorem są miasta na prawach powiatu zmniejszyły się z 25 774 zł do 19 044 zł. Z kolei powiatowe instytucje kultury nie miały żadnych zobowiązań na koniec 2009 roku.

W gminnych instytucjach kultury nastąpił spadek zobowiązań o 42 573 zł w porównaniu z 2008 rokiem. Ogromny wpływ na ten stan rzeczy miał ponad 2,5 - krotny spadek zobowiązań instytucji kultury w Gm. Sokolniki z poziomu 379 945 zł do 139 644 zł. Spadek ten byłby bardziej zauważalny w grupie jednostek gminnych, gdyby nie nowe zobowiązania zaciągnięte

przez M. Konstantynów Łódzki w wysokości 245 518 zł, co spowodowało niemal 5 – krotny wzrost zobowiązań instytucji kultury gmin miejskich w porównaniu z 2008 rokiem.

Nazwa JST	Zobowiązania instytucji kultury wg stanu na koniec roku				Dynamika rok poprzedni= 100		
	2006	2007	2008	2009	2007	2008	2009
	w zł				w %		
Gminy	9 735,0	18 872,0	438 061,0	395 488	193,9	2 321,2	90,3
miasta na prawach powiatu	678 993,0	7 142,0	25 774,0	19 044	1,1	360,9	73,9
powiaty	20 000,0	20 000,0	20 023,0	0	100,0	100,1	0
łódzkie	162 951,0	8 649 481,0	823 758,0	253	5 308,0	9,5	0
<b>razem</b>	<b>871 679,0</b>	<b>8 695 495,0</b>	<b>1 307 616,0</b>	<b>414 785</b>	<b>997,6</b>	<b>15,0</b>	<b>31,7</b>

Jedna jednostka samorządu terytorialnego (województwo samorządowe) wykazuje w sprawozdaniach zobowiązania samorządowych osób prawnych utworzonych na podstawie odrębnych ustaw. Od 2006 roku sytuacja tych jednostek ulega poprawie – ich zobowiązania w 2006 roku wynosiły 266 tys. zł i zmniejszyły się niemal dwukrotnie w stosunku do poprzedniego roku, w 2007 roku spadły do 34 tys. zł., w 2008 roku odnotowano niewielki wzrost tych zobowiązań- do 52 tys. zł. W 2009 roku zobowiązania tych jednostek nieznacznie wzrosły – do 64 tys. zł.

W 2009 roku 40,2% zobowiązań samorządowych jednostek organizacyjnych z osobowością prawną stanowiły zobowiązania jednostek powiatowych, 28,7% wojewódzkich, 22,9% gminnych i 8,2% miast na prawach powiatu.

W 2008 roku w stosunku do roku 2007 zobowiązania samorządowych jednostek z osobowością prawną z tytułu kredytów i pożyczek zmniejszyły się o 3,8%. Także w 2009 roku zauważalny jest spadek zobowiązań z tego tytułu w stosunku do 2008 roku o 34% (głównie za sprawą znacznego spadku kwot kredytów i pożyczek zaciągniętych przez instytucje kultury) i tym samym spadł udział tego tytułu dłużnego w zobowiązaniach ogółem z 66% w 2008 roku do 56,4% w 2009 roku.

Tendencję spadkową można również zaobserwować w zobowiązaniach wymagalnych, które w 2008 r. zmniejszyły się o 2,3% w stosunku do roku 2007, a w 2009 roku w stosunku do 2008 roku - o 1,1%. Jednak udział zobowiązań wymagalnych w zobowiązaniach ogółem wzrósł z 34% w 2008 roku do 43,6% w 2009 roku.

Spadek zobowiązań ogółem omawianych jednostek w 2009 roku w stosunku do 2008 roku wynika zatem ze spadku zobowiązań z tytułu kredytów i pożyczek - o 34% jak i spadku zobowiązań wymagalnych o 1,1%.

W przypadku likwidacji samorządowych instytucji kultury i samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej zobowiązania tych jednostek przejmuje jednostka samorządu terytorialnego.

Na podstawie art. 24 ustawy z dnia 25 października 1991 roku o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz.U. 2001.13.123 z późn. zm.) zobowiązania i wierzytelności likwidowanej instytucji kultury przejmuje organizator.

Na podstawie art. 60 ust. 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 1991 roku o zakładach opieki zdrowotnej (Dz. U. 1991.91.408 z późn. zm.) zobowiązania samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej po jego likwidacji stają się zobowiązaniami właściwej jednostki samorządu terytorialnego.

Przejęcie zadłużenia samorządowych jednostek organizacyjnych z osobowością prawną przez jednostki samorządu terytorialnego spowodowałoby wzrost przeciętnego wskaźnika zadłużenia (biorąc pod uwagę zobowiązania jednostek samorządu terytorialnego, których samorządowe jednostki organizacyjne z osobowością prawną są zadłużone) z 28,0% do 36,7%, tj. o 8,7 punktów procentowych (w 2008 roku o 12,2 punktów procentowych).

Rok 2009 jest kolejnym rokiem, w którym poprawiła się pod tym względem sytuacja Województwa Samorządowego: w 2006 roku konieczność przejęcia zadłużenia wojewódzkich zakładów opieki zdrowotnej przez województwo spowodowałaby wzrost wskaźnika zadłużenia z 13,7% do **80,9%**, w 2007 roku z 7,0% do **48,3%**, w 2008 roku z 0,6% do **32,9%**, a w 2009 roku 9,8% do **19,9%**.

W najgorszej sytuacji są **powiaty**. Choć one same są zadłużone w niewielkim stopniu, to w przypadku przejęcia zadłużenia ich jednostek organizacyjnych z osobowością prawną, w trzech powiatach (w czterech w 2008 roku) wskaźnik zadłużenia przekroczyłby ustawowy próg 60%, co przy stosunkowo niewielkich dochodach własnych powiatów oznaczałoby zagrożenie bezpieczeństwa finansowego. Do tych powiatów należą: powiat kutnowski, łaski i poddębicki. Powiększenie zobowiązań tych powiatów o zobowiązania jednostek organizacyjnych z

osobowością prawną oznaczałoby wzrost stopnia zadłużenia: w powiecie kutnowskim z 9,1% do **78,5%**, w powiecie łaskim z 10,6% do **70,8%**, w powiecie poddębickim z 19,4% do **92,1%**.

W **M. Łodzi** ewentualne przejęcie zobowiązań jednostek organizacyjnych z osobowością prawną oznaczałoby wzrost stopnia zadłużenia z 41,4% do 42,8%. Jednostki organizacyjne z osobowością prawną w M. Skierniewice i M. Piotrkowie nie wykazały zobowiązań na koniec 2009 roku.

Wśród **gmin**<sup>5</sup> przejęcie zobowiązań jednostek organizacyjnych z osobowością prawną spowodowałoby przekroczenie ustawowego limitu stopnia zadłużenia (podobnie jak w latach ubiegłych) w M. Głowno - wzrost wskaźnika z 10,2% do **103,1%** i w M. Pabianice - wzrost wskaźnika z 20,3% do **82,5%**. Zadłużenie to generowane jest wyłącznie przez zoz-y (w stosunku do poprzedniego roku zobowiązania zoz-ów M. Głowna wzrosły o 7%, a M. Pabianice o 18,2%).

---

<sup>5</sup> Jedynie w dwóch gminach w Polsce (w tym M. Głowno i M. Pabianice) przejęcie długu SP ZOZ wg stanu na koniec 2009 r. spowodowałoby przekroczenie limitu zadłużenia określonego w art. 170 ufp (z uwzględnieniem wyłączeń).

## **Nowy limit poziomu spłat zadłużenia oraz nadwyżka operacyjna w jednostkach samorządu terytorialnego woj. łódzkiego**

Niniejsza część opracowania stanowi próbę wstępnej oceny obecnej sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego woj. łódzkiego przy założeniu konieczności zastosowania:

- 1) nowych reguł konstruowania budżetu w zakresie równoważenia wydatków bieżących dochodami bieżącymi wprowadzonych art. 242 ustawy z 27.08.2009 r. o finansach publicznych
- 2) nowych limitów spłaty zadłużenia wprowadzonych art. 243 w/w ustawy.

Takie podejście pozwala ocenić liczbę jednostek samorządowych, które powinny już teraz podjąć odpowiednie działania zmierzające do uzyskiwania w kolejnych latach budżetowych wyższej nadwyżki dochodów bieżących nad wydatkami bieżącymi, aby w 2014 r. nie mieć problemów z regulowaniem swojego zadłużenia.

Zgodnie z art. 242 u.f.p. od 2011 r. JST nie będą mogły uchwalić budżetu, w którym bieżące wydatki budżetowe nie znajdą pokrycia w dochodach bieżących, powiększonych o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych oraz o wolne środki, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 u.f.p.

Odmienne niż w poprzedniej ustawie o finansach publicznych, w której zdefiniowano dwa progi zadłużenia obowiązujące każdą z JST (art. 169 i art. 170), zgodnie z art. 243 u.f.p., od 2014 r. próg zadłużenia dla każdej JST będzie liczony odrębnie.

W związku z nowymi regulacjami podjęto próbę obliczenia dwóch wielkości:

- wyniku operacyjnego, obliczonego jako różnica dochodów bieżących i wydatków bieżących,
- relacji dochodów bieżących, pomniejszonych o wydatki bieżące i powiększonych o dochody ze sprzedaży mienia do dochodów budżetowych ogółem, obliczonych zgodnie z zasadami art. 243 ust. 1 i 2 u.f.p.

Źródłem danych do obliczeń były sprawozdania budżetowe Rb-27s i Rb-28s jednostek samorządu terytorialnego województwa łódzkiego (bez związków komunalnych) zawierające wykonanie dochodów i wydatków budżetowych za lata 2007–2009. Ponadto dla obliczenia nowego indywidualnego wskaźnika spłat zadłużenia wykorzystano plan zawarty w sprawozdaniach złożonych za III kwartał 2009 r. oraz za I kwartał 2010 r.



Niniejsza analiza została opracowana w celu kolejnego oszacowania skali problemów, jakie mogą pojawić się w przypadku opóźnień procesu dostosowywania metod planowania budżetowego do nowych regulacji, w szczególności opóźnień przy optymalizacji wydatków bieżących.

### 1. Finansowanie wydatków bieżących dochodami bieżącymi

Według stanu na koniec 2009 r. wykonane dochody bieżące nie pokrywały w pełni planowanych wydatków bieżących w ośmiu JST woj. łódzkiego, przy czym łączny niedobór wyniósł 12 519 582,77 zł.

Stan na 31.12.2009 r.	Wykonany <b>ujemny</b> wynik operacyjny		Wykonany <b>dodatni</b> wynik operacyjny	
	Liczba JST	Deficyt operacyjny (w złotych)	Liczba JST	Nadwyżka operacyjna (w złotych)
Gminy	2	-914 692,51	172	474 414 644,93
Miasta na prawach powiatu			3	183 805 376,73
Powiaty	6	-11 604 890,26	15	41 667 503,44
Województwa			1	129 563 548,45
<b>Razem</b>	<b>8</b>	<b>-12 519 582,77</b>	<b>191</b>	<b>829 451 073,55</b>

Mimo że do 2009 r. JST nie miały określonego prawem obowiązku pokrywania wydatków bieżących wyłącznie dochodami bieżącymi (jak to zostało sformułowane w art. 242 u.f.p.), to w latach 2006–2009 w 183 JST woj. łódzkiego (92,0% ogółu) zasada ta była zachowana w całym analizowanym okresie.

*Liczba JST wg wyniku operacyjnego osiągniętego w latach 2008-2009.*

		Wynik operacyjny 2009 r. (wykonanie)		<b>Razem (2008 r.)</b>
		Deficyt	Nadwyżka	
Wynik operacyjny 2008 r. (wykonanie)	Deficyt	2		<b>2</b>
	Nadwyżka	6	191	<b>197</b>
	<b>Razem (2009 r.)</b>	<b>8</b>	<b>191</b>	<b>199</b>

Wyniki operacyjne za 2008 r. obliczone dla poszczególnych JST według metody przyjętej w art. 242 ustawy o finansach publicznych wskazują, że w 197 jst rok budżetowy zakończył się nadwyżką operacyjną, zaś w 2 jst deficytem operacyjnym.

W 2009 r. nadwyżkę operacyjną osiągnęło 191 jst, zaś deficyt operacyjny powstał w następujących 8 jst:

pow. Kutnowski	-4 930 885,85 zł
pow. Rawski	-4 914 507,46 zł
pow. Brzeziński	-846 061,31 zł
pow. Pabianicki	-758 556,03 zł
Gm. Parzęczew	-481 096,41 zł
Gm. Gomunice	-433 596,10 zł
pow. Zgierski	-117 872,26 zł
pow. Piotrkowski	-37 007,35 zł

W 2 jst woj. łódzkiego (powiatach brzezińskim i rawskim) występuje permanentny deficyt operacyjny w całym analizowanym okresie tj. w latach 2006-2009, co więcej – od 2008 r. nadwyżka z lat ubiegłych wraz z wolnymi środkami, którymi dysponowały oba powiaty nie jest w stanie pokryć występującego deficytu operacyjnego.

W powiecie brzezińskim wydatki bieżące były wyższe nawet od dochodów bieżących powiększonych o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych oraz wolne środki w 2008 o 287 193,60 zł, zaś w 2009 o 708 138,31 zł, natomiast w powiecie rawskim w 2008 r. o 1 851 208,10 zł i w 2009 r. o 445 110,46 zł, co oznacza, iż oba te powiaty muszą zdecydowanie zmienić podejście do konstruowania projektu budżetu na 2011 r.

Przy obliczaniu relacji, o których mowa w art. 243, dla roku poprzedzającego rok budżetowy przyjmuje się planowane wartości wykazane w sprawozdaniu za trzy kwartały z wykonania budżetu JST. Do obliczenia relacji dla poprzednich dwóch lat przyjmuje się wartości wykonane wynikające ze sprawozdań rocznych.

W związku z tym zasadne jest porównanie różnic jakie wystąpiły między planem za III kwartały 2009 r. a faktycznym wykonaniem za rok budżetowy.

*Liczba JST wg wyniku operacyjnego planowanego na koniec III kw 2009 r. oraz osiągniętego w 2009 r.*

Wynik operacyjny		Wykonanie na koniec 2009 r.		Razem (III kw 2009)
		Deficyt	Nadwyżka	
III kw 2009 r (plan)	Deficyt	7	20	<b>27</b>
	Nadwyżka	1	171	<b>172</b>
	<b>Razem (2009 r.)</b>	<b>8</b>	<b>191</b>	<b>199</b>

Powyższe dane wskazują na występowanie problemów z planowaniem dochodów bieżących oraz wydatków bieżących – spośród 27 jst które wg planu na III kwartał 2009 r. zakładały deficyt operacyjny aż 20 osiągnęło na koniec roku nadwyżkę budżetową.

**Wynik operacyjny**  
**(dochody bieżące – wydatki bieżące)**  
**w złotych**

Nazwa JST	Planowany na 3 kwartał 2009	Wykonany na koniec 2009 r.
M. RADOMSKO	-4 784 462,00	6 604 750,96
M. ZGIERZ	-1 616 318,31	2 939 915,49
M. ŁĘCZYCA	-960 058,06	1 354 280,31
M. ZDUŃSKA WOLA	-1 241 656,00	1 199 175,11
M. OZORKÓW	-1 418 828,00	156 005,03
<b>Razem Gminy miejskie</b>	<b>-10 021 322,37</b>	<b>12 254 126,90</b>
GM. RZECZYCA	-590 034,00	1 136 967,39
GM. TOMASZÓW MAZOWIECKI	-402 620,57	998 653,36
GM. JEŻÓW	-444 597,00	728 319,65
GM. NOWOSOLNA	-29 684,13	625 356,89
GM. BOLIMÓW	-788 058,99	426 491,22
GM. LUTUTÓW	-143 553,36	395 931,16
GM. INOWŁÓDZ	-369 484,00	79 013,65
GM. DĄBROWICE	-129 791,04	37 378,93
<b>Razem Gminy wiejskie</b>	<b>-2 897 823,09</b>	<b>4 428 112,25</b>
M.-GM. ALEKSANDRÓW ŁÓDZKI	-494 134,34	5 585 040,38
M.-GM. KROŚNIEWICE	-945 334,00	504 019,75
<b>Razem Gminy miejsko-wiejskie</b>	<b>-1 439 468,34</b>	<b>6 089 060,13</b>
<b>Razem Gminy</b>	<b>-14 358 613,80</b>	<b>22 771 299,28</b>
Pow. Sieradzki	-9 934,00	2 508 175,39
Pow. Łaski	-1 149 660,00	1 468 251,46
Pow. Łęczycki	-832 629,00	507 136,76
Pow. łódzki wschodni	-2 078 527,50	426 954,37
Pow. tomaszowski	-4 142 697,00	290 035,48
<b>Razem powiaty</b>	<b>-8 213 447,50</b>	<b>5 200 553,46</b>
<b>Ogółem</b>	<b>-8 213 447,50</b>	<b>5 200 553,46</b>

Tak duże rozbieżności między planowanym i osiągniętym wynikiem operacyjnym skutkują zaniżeniem jednego z elementów średniej, branej pod uwagę przy określaniu limitu zadłużenia, co w konsekwencji rodziłoby negatywny wpływ na możliwości zaciągania zobowiązań w latach następnych gdyby wskaźnik z art. 243 obowiązywał na 2010 r..

Porównanie zmiany sytuacji finansowej JST poprzez wysokość wyniku operacyjnego poszczególnych JST na przestrzeni 2009 i 2010 r. jest już mniej miarodajne, gdyż bazuje na wielkościach planowanych wg stanu na koniec I kwartału br. nie mniej jednak prowadzi do bardzo interesujących wniosków.

Liczba JST wg wyniku operacyjnego osiągniętego w 2009 r. oraz planowanego na koniec I kw 2010 r.

Wynik operacyjny 2009 r. (wykonanie)	Wynik operacyjny 2010 r. (plan na koniec I kw 2010 r.)		
	Deficyt	Nadwyżka	<b>Razem</b>
Deficyt	6	2	<b>8</b>
Nadwyżka	41	150	<b>191</b>
<b>Razem</b>	<b>47</b>	<b>152</b>	<b>199</b>

Na koniec I kw 2010 r. deficyt operacyjny był planowany aż w 47 jst województwa, co przy 8 jst, które go faktycznie zrealizowały w 2009 r. jest liczbą bardzo niepokojącą. Może to świadczyć o tym, iż na początku roku budżetowego równoważenie wydatków bieżących dochodami bieżącymi nie jest brane przez te jednostki pod uwagę przy planowaniu budżetowym. Wskazuje to jednocześnie na konieczność podjęcia przez łódzkie JST odpowiednich działań związanych z restrukturyzacją wydatków bieżących oraz dochodów bieżących już w tym roku.

## 2. Średnia arytmetyczna z art. 243 ust. 1 i 2 u.f.p. obliczona za lata 2007–2009

Do 2013 r. włącznie do budżetów JST będą miały nadal zastosowanie dwa wskaźniki wynikające z ustawy o finansach publicznych z 2005 r., ograniczające poziom zadłużenia – identyczne dla wszystkich JST:

- 15% limit relacji planowanych spłat kredytów, pożyczek i wykupu obligacji wraz z odsetkami i dyskontem w danym roku budżetowym do dochodów budżetowych (art. 169 u.f.p.),
- 60% limit relacji łącznej kwoty długu do dochodów budżetowych (art. 170 u.f.p.).

Nowe regulacje ograniczające limit zadłużenia opisane w art. 243 u.f.p. będą miały zastosowanie dopiero do uchwał budżetowych na 2014 r.<sup>6</sup>

Monitorowanie limitów wynikających ze średnich obliczonych według zasad określonych w art. 243 ust. 1 i 2 u.f.p. dla lat 2010–2013 z pewnością pozwoli przyjrzeć się funkcjonowaniu nowej regulacji, zanim stanie się obowiązującym jednostki samorządu terytorialnego wymaganiem.

<sup>6</sup> Zgodnie z art. 121 ustawy z 27.08.2009 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1241).

Na podstawie informacji ze sprawozdań budżetowych za lata 2007–2009 obliczono średnie określające limit dla każdej z 199 JST, które obowiązywałyby na 2010 r., gdyby nie wprowadzono okresu przejściowego dla art. 243 u.f.p.

Rozkład indywidualnego limitu zadłużenia obliczony na 2010 r. oraz oszacowany na 2011 r. według szczebli samorządu przedstawia się następująco:

	Średnia (Db-Wb+Sm/Do) za lata 2007–2009 (limit na 2010)					Średnia (Db-Wb+Sm/Do) za lata 2008–2010 <sup>7</sup> (limit na 2011)				
	Gminy	Miasta na prawach powiatu	Powiaty	Woj. sam.	Razem	Gminy	Miasta na prawach powiatu	Powiaty	Woj. sam.	Razem
<0%			1		1			2		2
0%- 15%	0%-5%	6	13		19	15		13		28
	5%-10%	41	1	6	48	57	2	5		64
	10%-15%	62	1	1	64	53		1		54
<b>0%-15%</b>	<b>109</b>	<b>2</b>	<b>20</b>		<b>131</b>	<b>125</b>	<b>2</b>	<b>19</b>		<b>146</b>
>15%	15%-20%	46			46	37	1		1	39
	20%-30%	17	1		19	10				10
	>30%	2			2	2				2
<b>&gt;15% Suma</b>	<b>65</b>	<b>1</b>		<b>1</b>	<b>67</b>	<b>49</b>	<b>1</b>		<b>1</b>	<b>51</b>
<b>Razem</b>	<b>174</b>	<b>3</b>	<b>21</b>	<b>1</b>	<b>199</b>	<b>174</b>	<b>3</b>	<b>21</b>	<b>1</b>	<b>199</b>

W przypadku pozostałych szczebli samorządu terytorialnego indywidualne limity zadłużenia dla każdej JST, obliczone na 2010 r., wskazują, że:

- 67 JST (33,7% ogółu) mogłyby dokonywać spłat wyższych niż określone obecnie 15% – a więc nowa regulacja jest dla nich korzystniejsza;
- 1 JST – pow. brzeziński – nie mógłby w 2010 r. dokonywać spłat zaciągniętych już zobowiązań, co jest sytuacją bardzo niebezpieczną, gdyż z uwagi na konstrukcję art. 242 u.f.p. może ona powstać także w 2014 r., mimo okresu przejściowego<sup>8</sup>;
- spłat kredytów i pożyczek na poziomie **niższym niż 10%** musiałyby dokonywać:
  - o 19 powiatów (90,5% powiatów),
  - o 1 miasto na prawach powiatu (M. Piotrków Trybunalski – indywidualny limit spłat wyniósł 7,6%),
  - o 47 gmin (27,0% gmin),
 co może skutkować postrzeganiem przez powyższe JST nowej regulacji jako ograniczenie możliwości rozwoju.

<sup>7</sup> Do wyliczenia średniej przyjęto dane planowane za I kwartał 2010 r.

<sup>8</sup> Art. 242 u.f.p. nie jest wystarczającym mechanizmem zapewniającym uzyskanie wyłącznie dodatniej nadwyżki operacyjnej, gdyż dopuszcza deficyt bieżący, o ile znajduje on pokrycie w przychodach z wolnych środków lub z nadwyżki budżetowej z lat ubiegłych. Natomiast w wyliczeniu art. 243 u.f.p. bierze się pod uwagę wyłącznie nadwyżkę operacyjną, powiększoną o dochody ze sprzedaży mienia, bez uwzględnienia dodatkowych środków z przychodów, o których mowa w art. 242 u.f.p.

Z kolei opierając się na oszacowaniu wskaźnika na podstawie danych planowanych na koniec I kwartału 2010 r. limity zadłużenia dla każdej JST obliczone **na 2011 r.**, wskazują, że:

- 51 JST (o 16 mniej niż w roku 2010) mogłyby dokonywać spłat wyższych niż określone obecnie 15%;
- 2 JST – powiaty brzeziński i kutnowski – nie mogłyby w 2011 r. dokonywać spłat zaciągniętych już zobowiązań;
- spłat kredytów i pożyczek na poziomie **niższym niż 10%** musiałyby dokonywać:
  - o 18 powiatów
  - o 2 miasta na prawach powiatu (M. Piotrków Trybunalski, M. Łódź – indywidualne limity spłat wyniosły odpowiednio – 7,7% i 9,7%),
  - o 72 gminy (o 25 gmin więcej niż w roku poprzednim),co może skutkować w kolejnych latach postrzeganiem przez powyższe JST nowej regulacji jako dalsze ograniczanie możliwości rozwoju.

Utrzymanie w kolejnych latach niekorzystnych tendencji, a w szczególności:

- utrzymywanie się ujemnego wskaźnika obliczanego informacyjnie zgodnie z art. 243 u.f.p.,
- przeznaczanie na wydatki bieżące wyższej kwoty środków niż posiadane dochody bieżące (przy jednoczesnym niespełnieniu warunku z art. 242 u.f.p.),

wynikające np. z braku podjęcia przez organy tych jednostek samorządu terytorialnego działań zmierzających do ograniczenia wydatków bieżących, może stanowić istotny problem przy uchwalaniu budżetów już na 2011 r., uniemożliwiający zachowanie relacji z art. 242 u.f.p.

Należy jednak w tym miejscu podkreślić, że idea nowego – indywidualnego – limitu zadłużenia ma bardzo mocne podstawy ekonomiczne i z tego względu jest znacznie lepszym sposobem regulowania poziomu zadłużenia JST niż poprzedni 15% limit jednakowy dla wszystkich JST.

## Spis treści

<i>Informacja o zobowiązaniach jednostek samorządu terytorialnego województwa łódzkiego w 2009 roku .....</i>	<i>2</i>
<i>Informacja o zobowiązaniach samorządowych jednostek organizacyjnych z osobowością prawną .....</i>	<i>11</i>
<i>Nowy limit poziomu spłat zadłużenia oraz nadwyżka operacyjna w jednostkach samorządu terytorialnego woj. łódzkiego.....</i>	<i>16</i>

## Wykaz załączników:

<i>Tabela 1. Podstawowe informacje o wykonaniu budżetów jst oraz wynik operacyjny wg stanu na koniec 4 kwartału 2009 roku.</i>	
<i>Tabela 2. Zobowiązania jednostek samorządu terytorialnego woj. łódzkiego wg stanu na koniec IV kw. 2009 r.</i>	
<i>Tabela 3. Spłaty zobowiązań dokonane w 2009 r. przez jst woj. łódzkiego wg stanu na koniec 4 kwartału 2009 roku.</i>	
<i>Tabela 4. Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego województwa łódzkiego w latach 2006-2009</i>	
<i>Tabela 5. Zobowiązania jednostek samorządu terytorialnego województwa łódzkiego i ich jednostek organizacyjnych z osobowością prawną w 2009 r.</i>	
<i>Tabela 6. Zobowiązania samorządowych jednostek organizacyjnych z osobowością prawną jednostek samorządu terytorialnego województwa łódzkiego w latach 2006-2009</i>	
<i>Tabela 7. Wskaźnik zadłużenia obliczony na podstawie danych za lata 2007-2008 oraz 3 kw. 2009 r. wg formuły z art. 243 uofp</i>	
<i>Tabela 8. Wskaźnik zadłużenia obliczony na podstawie danych za lata 2008-2009 oraz 1 kw. 2010 r. wg formuły z art. 243 uofp</i>	