

Zobowiązania jednostek samorządu terytorialnego województwa łódzkiego w 2003 roku

Zobowiązania jednostek samorządu terytorialnego województwa łódzkiego z tytułu zaciągniętych kredytów, pożyczek i wyemitowanych papierów wartościowych oraz z tytułu wymagalnych zobowiązań wg stanu na 31 grudnia 2003 r. wynosiły **1.213.842** tys. zł i wzrosły w stosunku do ubiegłego roku o 127.425 tys. zł, tj. o 11,7%.

Nadal więc zobowiązania jst wykazują tendencję wzrostową - jest to tendencja obejmująca wszystkie szczeble samorządu - chociaż widoczne jest coraz wolniejsze tempo wzrostu kwoty zobowiązań.

W 2001 roku łączne zobowiązania jednostek samorządu terytorialnego województwa łódzkiego wzrosły o 42,7% (o 248.525 tys. zł) w stosunku do poprzedniego roku; w 2002 roku o 30,8% (o 255.816 tys. zł); w 2003 roku o 11,7% (o 127.425 tys. zł).

W 2003 roku wyraźnie widoczne jest więc zahamowanie tempa wzrostu kwoty zobowiązań.

Wynikający z przepisu art. 114 ustawy o finansach publicznych **przeciętny stopień zadłużenia** jednostek samorządu terytorialnego (mierzony stosunkiem zobowiązań według stanu na koniec roku do zrealizowanych w danym roku dochodów budżetowych) w okresie lat 2000-2003 stopniowo wzrastał i w 2003 roku ukształtował się na poziomie 24,0% .

Wzrost relacji zadłużenia do dochodów następuje we wszystkich szczeblach samorządu, najszybciej w województwie samorządowym i w miastach na prawach powiatu.

W województwie samorządowym wskaźnik zadłużenia w latach 2000-2003 wzrósł z 6,8% do 36,5%, w miastach na prawach powiatu z 13,5% do 35,6%.

Choć przeciętne wskaźniki stopnia zadłużenia dalekie są od ustawowej granicy 60% to jednak w **2003** roku:

- 1) Gmina Sokolniki **przekroczyła ustawowy próg zadłużania** - relacja zobowiązań do dochodów budżetowych ukształtowała się na poziomie **61,8%**.

Gmina zaplanowała w budżecie na 2003 rok dotację na budowę kanalizacji sanitarnej z Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w ramach Programu SAPARD. Zadanie to zostało zakończone i rozliczone, wniosek o płatność został złożony do ARiMR w dniu 8.10.2003r. Środki te Gmina otrzymała dopiero w następnym roku budżetowym.

W przypadku, gdyby należne środki wpłynęły do budżetu w 2003 roku, zadłużenie jednostki ukształtowałoby się na poziomie 57% i spełniałoby wymogi ustawowe.

- 2) Trzy gminy były bliskie ustawowej granicy – ich zobowiązania w stosunku do dochodów przekroczyły 50%.
(M. Pabianice – 51,7%, M. Sieradz – 50,2%, Gm. Rząśnia – 50,4%)
- 3) W 24 jednostkach samorządu terytorialnego (w 22 gminach, jednym mieście na prawach powiatu i w województwie samorządowym) stopień zadłużenia w 2003 roku przekroczył 30%.

Można zauważyć, że wyraźnie zwiększa się liczba jednostek o wysokim stopniu zadłużenia:

W 2001 roku:

- w trzech jednostkach samorządu terytorialnego: Gm. Sokolniki, M. Sieradz, M.-Gm. Żelów, wskaźnik zadłużenia przekroczył 50% i wynosił odpowiednio: 58,1%, 51,5%, 50,9%;
- w czternastu gminach wskaźnik zadłużenia przekroczył 30%.

W 2002 roku:

- jedna jednostka samorządu terytorialnego (M. Zgierz) była bliska ustawowej granicy – jej zobowiązania w stosunku do dochodów przekroczyły 50%, dokładnie 54,8%;
- w dziewiętnastu jednostkach samorządu terytorialnego (w osiemnastu gminach i jednym mieście na prawach powiatu) stopień zadłużenia w 2002 roku przekroczył 30%.

Podane powyżej informacje zostały oparte o wskaźniki wyliczone na podstawie sprawozdań budżetowych za IV kwartał 2001, 2002 i 2003 roku.

W trakcie **kontroli** gospodarki finansowej w niektórych jednostkach samorządu terytorialnego Regionalna Izba Obrachunkowa w Łodzi stwierdzała nieprawidłowości w zakresie sporządzania sprawozdań budżetowych, w tym m.in. w sprawozdaniach Rb-Z o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych.

W wyniku przeprowadzonej kontroli kompleksowej gospodarki finansowej **M. Zgierza**, obejmującej lata 2001- III kwartały 2003r., stwierdzono, iż w sprawozdaniach Rb-Z o stanie zobowiązań nie były ujawniane zobowiązania wymagalne z tytułu nabycia nieruchomości od Agencji Mienia Wojskowego. Gdyby zobowiązania te były wykazane w sprawozdaniach wówczas w 2002 roku wskaźnik zadłużenia M. Zgierza wynosiłby 59,8%, czyli w zasadzie osiągnąłby granicę ustawową.

Kolejnym limitem dla zadłużenia, który powinien być brany pod uwagę przy konstrukcji budżetu na kolejny rok, jest przepis artykułu 113 ustawy o finansach publicznych. Jednostki samorządu terytorialnego muszą uważać, aby **obciążenie** budżetu przypadającymi do spłaty w danym roku budżetowym ratami kredytów i pożyczek oraz potencjalnymi spłatami kwot wynikających z udzielonych poręczeń wraz z należnymi w danym roku odsetkami od tych kredytów i pożyczek oraz przypadającymi kwotami wykupu emitowanych papierów wartościowych nie przekroczył 15% planowanych na dany rok budżetowy dochodów jednostki samorządu terytorialnego.

Przestrzeganie limitów zadłużenia jest kontrolowane przez składy orzekające m.in. przed wydaniem opinii dotyczących prawidłowości prognozy kwoty długu dołączanej do uchwały budżetowej.

W uzasadnionych przypadkach, składy orzekające zwracają uwagę na fakt, iż wysokość kwoty długu przy uwzględnieniu jej spłat w latach następnych wskazuje na ograniczone możliwości dalszego zaciągania zobowiązań długoterminowych.

Spośród jednostek samorządu terytorialnego opinię negatywną w sprawie prognozy kwoty długu na 2003 rok otrzymała jedynie Gm. Kiełczygłów, ale nie wynikało to z przekroczenia limitów zadłużenia¹.

Zatem planowane przez jednostki obciążenia budżetów spłatami zobowiązań nie przekraczały 15% planowanych na 2003 rok ich dochodów budżetowych.

W trakcie wykonywania budżetu, jednostki samorządu terytorialnego dokonywały zmian w budżecie zarówno po stronie dochodów i przychodów jak i po stronie wydatków i rozchodów. Po wyliczeniu na podstawie sprawozdań budżetowych relacji **dokonanych spłat** zobowiązań (spłat kredytów, pożyczek, kwot wykupu obligacji oraz wydatków na obsługę długu) do **wykonanych** w roku budżetowym **dochodów**² można zauważyć, że:

- Przeciętny stopień obciążenia budżetu jednostek samorządu terytorialnego spłatami zobowiązań systematycznie rośnie:

¹ Skład Orzekający stwierdził, że prognoza długu pozostaje w wewnętrznej sprzeczności z przyjętym budżetem, gdyż przewiduje na dzień 31.12.2003r. inną kwotę zadłużenia niż wynika to z planu przychodów z tytułu kredytu oraz planowane kwoty spłat pozostają bez związku zarówno z budżetem jak i ze stanem zobowiązań na dzień 31.12.2002r.

² Przy wyliczaniu w ten sposób stopnia obciążenia budżetu niestety nie da się wyeliminować sytuacji, kiedy jednostka spłaca w ciągu roku kredyt krótkoterminowy zaciągnięty na pokrycie występującego w ciągu roku niedoboru budżetu. Kwota spłaty takiego kredytu jest również ujmowana w rozchodach w sprawozdaniu Rb-NDS i nie można jej wyodrębnić.

z 2,6% w 2000 roku do 4,0% w 2001 roku, 5,5% w 2002 roku, 6,0% w 2003 roku.

- Przeciętne relacje spłat zobowiązań do dochodów poszczególnych szczebli samorządowych dalekie są od ustawowej granicy 15%, jednak:

W 2001 roku w Gm. Cielądz wskaźnik ten przekroczył 15% i wynosił 20,0%.

W 2002 roku dwie gminy zbliżyły się do wielkości granicznej – wskaźnik obciążenia spłatami w M. Łęczycy wyniósł 14,1%, w M.-Gm. Uniejów 14,5%,

W 2003 roku w Gm. Ostrówek stopień obciążenia wyniósł ponad 14% (dokładnie 14,8%), natomiast **trzy gminy przeznaczyły ponad 15% dochodów budżetowych na spłaty zobowiązań:**

1) M.-Gm. Krośniewice – stopień obciążenia wyniósł **15,4%**

Planowany w prognozie kwoty długu stopień obciążenia budżetu spłatami wynosił 12,85%. W trakcie roku budżetowego nastąpiła znaczna zmiana planu dochodów ogółem i planu wydatków na obsługę długu.

§ W 2003r. odnotowano niskie wykonanie planu dochodów (94,8%). Gdyby plan dochodów został wykonany w 100%, stopień obciążenia budżetu spłatami wyniósłby 14,6%.

§ W IV kwartale 2003r. zwiększono plan wydatków na spłatę odsetek od kredytów i pożyczek (§ 807). Gdyby wydatki te dokonano w wysokości pierwotnie planowanej, stopień obciążenia budżetu spłatami wyniósłby 14,7%.

2) Gm. Cielądz – stopień obciążenia wyniósł **16,7%**

Planowany w prognozie kwoty długu stopień obciążenia budżetu spłatami wynosił 14,36%. W trakcie roku budżetowego nastąpiła zmiana planu dochodów ogółem, planu wydatków na obsługę długu oraz planowanych rozchodów związanych ze spłatą kredytów i pożyczek.

§ Wykonanie planu dochodów w 2003r. było wysokie – 99,4%, zatem nawet gdyby było stuprocentowe, wskaźnik obciążenia budżetu spłatami zmniejszyłby się zaledwie o 0,1 punktu procentowego – do 16,6%.

§ Głównym powodem wzrostu obciążenia budżetu spłatami zobowiązań w ciągu roku było **zwiększenie planu rozchodów** związanych ze spłatą kredytów i pożyczek.

Z wyjaśnień Gminy wynika, że realizację niektórych zaplanowanych na początku roku inwestycji przesunięto do wykonania na 2004 rok z uwagi na możliwości

pozyskania środków finansowych z innych źródeł, np. z Programu SAPARD (w II kwartale zmniejszono plan wydatków w tym zakresie). W związku z tym powstały w budżecie wolne środki, które pozwoliły spłacić kredyt w większej wysokości niż wynikało to z wcześniejszego planu spłat.

Zwraca jednak uwagę fakt, że wraz ze zwiększaniem planu rozchodów w ciągu roku zwiększał się również plan wydatków w § 807 - Odsetki i dyskonto od krajowych skarbowych papierów wartościowych oraz od krajowych pożyczek i kredytów

3) Gm. Żytno – stopień obciążenia wyniósł **19,5%**

Planowany w prognozie kwoty długu stopień obciążenia budżetu spłatami wynosił **5,4%**. W trakcie roku budżetowego nastąpiła zmiana planu dochodów ogółem, planu wydatków na obsługę długu oraz planu rozchodów.

§ Wysoki wskaźnik obciążenia budżetu dokonanymi przez gminę spłatami zobowiązań, wyliczony na podstawie sprawozdań za IV kwartał 2003r., wynika z tego, że w III kwartale 2003r. Gm. Żytno zaciągnęła **kredyt krótkoterminowy** na pokrycie występującego w ciągu roku niedoboru budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Kredyt ten został spłacony w całości w IV kwartale 2003r., a kwota spłaty została ujęta w sprawozdaniu Rb-NDS w rozchodach.

Po pominięciu w spłatach zobowiązań kwoty dotyczącej tego kredytu krótkoterminowego stopień obciążenia budżetu spłatami wynosi 4,4%. Jest nieco niższy od przyjętego w prognozie kwoty długu, ponieważ w ciągu roku zwiększono plan dochodów.

Zobowiązania samorządowych jednostek organizacyjnych z osobowością prawną

Zobowiązania samorządowych jednostek organizacyjnych z osobowością prawną na koniec 2003 roku wynosiły **517 840** tys. zł i wzrosły w stosunku do poprzedniego roku o 64,7%. Zdecydowaną większość w kwocie ogółem stanowią zobowiązania samorządowych zakładów opieki zdrowotnej, których zobowiązania w ciągu ostatniego roku wzrosły o 66,7%. Zobowiązania samorządowych instytucji kultury posiadających osobowość prawną wzrosły o 7,3%.

Jedna jednostka samorządu terytorialnego (województwo samorządowe) wykazała w sprawozdaniach zobowiązania samorządowej osoby prawnej utworzonej na podstawie odrębnych ustaw. Były to niewielkie zobowiązania (wyłącznie wymagalne) w kwocie **14,7** tys. zł

Niemal połowę zobowiązań samorządowych jednostek organizacyjnych z osobowością prawną stanowią zobowiązania wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych (w tym głównie samodzielnych zespołów opieki zdrowotnej). Ponad 30% to zobowiązania jednostek powiatowych, ponad 10% - jednostek organizacyjnych, których organem założycielskim są miasta na prawach powiatu.

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 (t.j. z 2001 r. Dz.U. Nr 13, poz. 123) zobowiązania i wierzytelności likwidowanej instytucji kultury przejmuje organizator. Organizatorem zaś takiej instytucji, na podstawie art. 9 ust. 1 wymienionej ustawy jest właśnie jednostka samorządu terytorialnego.

Na podstawie art. 60 ust. 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 1991 roku o zakładach opieki zdrowotnej (Dz.U. Nr 91, poz. 408 ze zm.) zobowiązania samorządowego samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej po jego likwidacji stają się zobowiązaniami właściwej jednostki samorządu

Z przedstawionych w załączonej tabeli wyliczeń wyraźnie widać, że biorąc pod uwagę zobowiązania jednostek samorządu terytorialnego, których samorządowe jednostki organizacyjne z osobowością prawną są zadłużone, przejęcie ich zadłużenia przez jst spowodowałoby wzrost przeciętnego wskaźnika zadłużenia z 30,4% do 47,9%.

Ze względu na bardzo duże zadłużenie wojewódzkich samorządowych zakładów zdrowotnych zagrożona jest sytuacja finansowa **Województwa Samorządowego**. Konieczność przejęcia zadłużenia tych jednostek przez województwo oznaczałoby wzrost wskaźnika zadłużenia z 36,5% do **153,9%**.

Jeszcze większe zagrożenie bezpieczeństwa finansowego występuje w **powiatach**. Choć one same nie są zadłużone w dużym stopniu, to w przypadku przejęcia zadłużenia ich jednostek organizacyjnych z osobowością prawną, w ośmiu powiatach wskaźnik zadłużenia przekroczyłby ustawowy próg 60%, co przy niewielkich dochodach własnych powiatów oznaczałoby ogromne trudności w spłacie zobowiązań.

W przypadku województwa wiele jednostek samorządowych z osobowością prawną jest zadłużonych, więc żeby wskaźnik zadłużenia wzrósł do 153,9% musiałyby ulec likwidacji wszystkie te jednostki, a to wydaje się mało realne.

Natomiast w przypadku powiatów, w każdym z nich zadłużony jest tylko jeden szpital, więc wystarczy jego likwidacja i powiat zostaje pogrążony w długach nie do spłacenia.

Wśród miast na prawach powiatu największy wpływ przejęcia zobowiązań jednostek organizacyjnych z osobowością prawną na wzrost stopnia zadłużenia widoczny jest w M. Łodzi - wzrost wskaźnika z 38,5% do 42,4%.

Wśród jednostek gminnych największy wpływ przejęcia zobowiązań jednostek organizacyjnych z osobowością prawną na wzrost stopnia zadłużenia widoczny jest w:

§ M. Głowno - wzrost wskaźnika z 1,3% do 73,4%,

§ M. Pabianice - wzrost wskaźnika z 51,7% do 81,8%,