

Zobowiązania jednostek samorządu terytorialnego województwa łódzkiego w 2004 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 2004 r. wynosiły **1 276 029,8** tys. zł i wzrosły w stosunku do ubiegłego roku o 62 188 tys. zł, tj. o 5,1%.

Rok 2004 jest kolejnym rokiem wzrostu zobowiązań. Tendencja wzrostowa obejmuje wszystkie szczeble samorządu z wyjątkiem województwa samorządowego, którego zobowiązania w ostatnim roku zmalały o 17 274 tys. zł, tj. o 22,6%.

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), a w 2004 roku o 5,1% (o 62 188 tys. zł). Wyraźnie widoczne jest więc malejące tempo wzrostu kwoty zobowiązań.

W poszczególnych szczeblach samorządu i typach gmin tempo wzrostu zobowiązań w 2004 roku jest bardzo różne: wysokie w gminach wiejskich (35,6%) i powiatach (38,7%), ujemne w gminach miejskich, województwie samorządowym (spadek kwoty zobowiązań).

Wśród miast na prawach powiatu tylko w M. Łodzi wystąpił wzrost zobowiązań. W M. Piotrkowie Trybunalskim i M. Skierniewicach kwoty zobowiązań wliczanych do długu publicznego uległy obniżeniu.

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, w 2003 roku kształtując się na poziomie 24,0%. **W 2004 roku relacja ta uległa obniżeniu do 22,3%** (stosunkowo niskie tempo wzrostu zobowiązań 5,1% przy 13,0% tempie wzrostu dochodów budżetowych).

Spadek relacji zadłużenia do dochodów w 2004 roku nastąpił w gminach (o 0,4 punktu procentowego), w miastach na prawach powiatu (o 3,1 punktu procentowego) i w województwie samorządowym (o 18,3 punktu procentowego). Natomiast przeciętny stopień zadłużenia powiatów wzrósł o 2,8 punktu procentowego.

Zgodnie z **art. 114** ust. 1 ustawy o finansach publicznych łączna kwota długu jednostki samorządu terytorialnego na koniec roku budżetowego nie może przekraczać 60 % wykonanych dochodów ogółem tej jednostki w tym roku budżetowym.

Ustawą z dnia 16 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz ustawy o uruchamianiu środków pochodzących z Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (Dz. U. z dnia 30 kwietnia 2004 r.) m.in. dodano do art. 114 ust. 3, zgodnie z którym ograniczeń, o których mowa w ust. 1, nie stosuje się do emitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek zaciąganych w związku ze środkami określonymi w umowie zawartej z podmiotem dysponującym funduszami strukturalnymi lub Funduszem Spójności Unii Europejskiej.

Po uwzględnieniu tych przepisów przeciętny szacunkowy¹ stopień zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego województwa łódzkiego wyniósł **22,2%**.

Choć przeciętne wskaźniki stopnia zadłużenia dalekie są od ustawowej granicy 60% to jednak w 26 jednostkach samorządu terytorialnego (w 22 gminach, w jednym mieście na prawach powiatu, w trzech powiatach) stopień zadłużenia w 2004 roku przekroczył 30%, z tego:

1) Jedna gmina przekroczyła ustawowy próg zadłużania:

§ Gmina Czastary - relacja zobowiązań do dochodów budżetowych ukształtowała się na poziomie **111,0%**.

Z przedłożonej w kwietniu 2004 roku informacji o prognozie długu wynikało, że zadłużenie gminy na koniec roku wyniesie 2 610 744 zł, a relacja tej kwoty do prognozowanych dochodów budżetu ukształtuje się na poziomie 50,9%. W informacji tej nie zostały uwzględnione pożyczki „pomostowe” w kwocie 3 733 852 zł związane z realizacją zadań w ramach Programu SAPARD. Zatem prognoza długu została sporządzona niezgodnie ze stanem faktycznym. Po uwzględnieniu tej kwoty relacja przewidywanych zobowiązań na koniec 2004 roku do planowanych dochodów budżetowych wynosi 123,7%. W związku z powyższym, Skład Orzekający w opinii w przedmiocie prognozy kwoty długu Gminy Czastary, wskazał na konieczność wnikliwej analizy realizowanych wydatków oraz przestrzegania zasad gospodarki finansowej.

W 2004 roku gmina nie otrzymała zwrotu środków z funduszu SAPARD. Pożyczki „pomostowe” nie zostały spłacone i tym samym zostały wliczone do zobowiązań gminy

¹ Sprawozdawczość obowiązująca w 2004 r. nie umożliwiła wyliczenia ustawowych limitów zadłużenia. Wskaźnik został obliczony na podstawie dodatkowych informacji zebranych z JST.

według stanu na koniec 2004 roku. Relacja ogólnej kwoty zobowiązań do wykonanych dochodów budżetowych wyniosła 111,0% i na tej podstawie Skład Orzekający zaopiniował negatywnie sprawozdanie Wójta Gminy Czastary z wykonania budżetu za 2004 rok.

Gdyby gmina otrzymała środki z SAPARD w 2004 roku i w tym samym roku spłaciła pożyczki „pomostowe” stopień zadłużenia gminy na koniec 2004 roku wyniósłby 27,1%.²

2) Dwie gminy były bliskie ustawowej granicy – ich zobowiązania w stosunku do dochodów przekroczyły 50%:

§ Gm. Sokolniki – stopień zadłużenia na koniec 2004 roku wyniósł **59,9%** (w 2003 roku 61,8%).

W 2004 roku w Gm. Sokolniki odnotowano niskie wykonanie planu dochodów budżetowych (86,2%). Niskie wykonanie dochodów wynika z tego, że gmina nie otrzymała środków z SAPARD na zadania inwestycyjne pn. modernizacja dróg gminnych i modernizacja placu wokół Urzędu Gminy. Wykonanie tych inwestycji wymagało zaciągnięcia kredytu, który będzie spłacony po otrzymaniu środków z SAPARD. W przypadku gdyby należne dochody z ARiMR wpłynęły do budżetu w 2004 roku zadłużenie jednostki na koniec roku ukształtowałoby się na poziomie 55,7%.

§ M. Łęczycza - stopień zadłużenia na koniec 2004 roku wyniósł 52,0%.

Podane powyżej informacje zostały oparte o wskaźniki wyliczone na podstawie sprawozdań budżetowych za IV kwartał 2001, 2002, 2003 i 2004 roku oraz informacji uzyskanych od skarbników.

Kolejnym limitem dla zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego jest stopień obciążenia budżetu spłatami, określony w przepisach **artykułu 113 ustawy o finansach publicznych**, zgodnie z którym łączna kwota przypadających do spłaty w danym roku budżetowym rat kredytów i pożyczek oraz potencjalnych spłat kwot wynikających z udzielonych przez jednostki samorządu terytorialnego poręczeń wraz z należnymi w danym roku odsetkami od tych kredytów i pożyczek, oraz należnych odsetek i dyskonta, a także przypadających w danym roku budżetowym wykupów papierów wartościowych emitowanych przez jednostki

² Symulowany wskaźnik wyliczono zwiększając o kwotę 3 733 853 zł wykonane dochody gminy oraz zmniejszając o tę samą kwotę zobowiązania na koniec roku.

samorządu terytorialnego, nie może przekroczyć 15% planowanych na dany rok budżetowy dochodów jednostki samorządu terytorialnego. Zgodnie z nowelizacją ustawy o finansach publicznych od 1.05.2004r. ograniczeń tych nie stosuje się do kredytów i pożyczek zaciągniętych w związku ze środkami określonymi w umowie zawartej z podmiotem dysponującym funduszami strukturalnymi lub Funduszem Spójności Unii Europejskiej, a także emitowanych w tym celu papierów wartościowych.

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 zwracały 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 2004 rok otrzymał jedynie Związek Gmin Ziemi Wieluńskiej, ze względu na to, że prognozowana kwota zadłużenia Związku na koniec 2004 r wynosiła 85,99% planowanych dochodów – naruszenie art. 114 ustawy o finansach publicznych. Związek w sprawozdaniu Rb-Z za IV kwartał 2004 roku wykazał zobowiązanie z tytułu wykupu budynku od M.-Gm. Wieluń rozłożonego na raty. Kwota tego zobowiązania (96 000 zł) stanowi 104,0% zrealizowanych przez Związek dochodów.

W trakcie wykonywania budżetu, jednostki samorządu terytorialnego dokonywały zmian w budżecie zarówno po stronie dochodów i przychodów jak i po stronie wydatków i rozchodów. Z tego powodu **faktyczny** stopień obciążenia budżetu spłatami zobowiązań niejednokrotnie znacznie odbiegał od prognozowanego.

W 2004 roku pięć gmin przeznaczyło ponad 15% zrealizowanych dochodów budżetowych na spłaty zobowiązań³ (rat kredytów, pożyczek wraz z odsetkami, wykup obligacji wraz z należnymi odsetkami i dyskontem **bez** kredytów i pożyczek zaciągniętych w związku ze środkami określonymi w umowie zawartej z podmiotem dysponującym funduszami strukturalnymi lub Funduszem Spójności Unii Europejskiej, a także emitowanych w tym celu papierów wartościowych):

³ Po wyliczeniu (na podstawie sprawozdań budżetowych oraz informacji zebranych od jst)

1) **Gm. Łubnice** – stopień obciążenia wyniósł **21,6%**

Planowany w prognozie kwoty długu na 2004 r. stopień obciążenia budżetu spłatami wynosił **20,74%**.

W kwocie 1 830 000 zł spłaconych w 2004 roku rat kredytów i pożyczek, 1 500 000 zł to kredyt, który Gmina zaciągnęła w 2003 roku, ponieważ nie otrzymała środków z SAPARD i spłaciła jednorazowo w 2004 roku po otrzymaniu środków.

Po odliczeniu kwoty 1 500 000 zł obciążenie budżetu 2004 roku spłatami zobowiązań wyniosło 4,5%.

2) **Gm. Żelechlinek** - stopień obciążenia wyniósł **19,8%**.

Planowany w prognozie kwoty długu na 2004 r. stopień obciążenia budżetu spłatami wynosił **18,93%**. *Skład orzekający wydając opinię w sprawie prognozy kwoty długu stwierdził, że przekroczenie limitu 15% dotyczy tylko roku 2004 i wynika z przesunięć na przełomie roku rozliczeń finansowych inwestycji realizowanych w ramach środków przedakcesyjnych. Planowana spłata rat kredytów i pożyczek wraz z odsetkami w latach 2005-2006 wynosić będzie odpowiednio 10,97% oraz 7,67% dochodów budżetu.*

W 2003 roku gmina zaciągnęła w WFOŚiGW pożyczkę „pomostową” w kwocie 600 000 zł na pokrycie kosztów inwestycji realizowanej w ramach Programu SAPARD. Środki z ARiMR wpłynęły na rachunek gminy w dniu 27.01.2004r., a spłata pożyczki nastąpiła 28.01.2004r. Od powyższej pożyczki gmina zapłaciła odsetki w wysokości 21 961,64 zł, które ujęła w sprawozdaniu Rb-28S w dz. 757 rozdz. 757 § 8070.

Po odliczeniu tej kwoty obciążenie budżetu spłatami zobowiązań wyniosło 9,8%.

3) **Gm. Wielgomłyny** – stopień obciążenia wyniósł **18,8%**

Planowany w prognozie kwoty długu stopień obciążenia budżetu spłatami wynosił 12,1%.

W trakcie roku budżetowego nastąpiła zmiana planu dochodów ogółem, planu wydatków na obsługę długu oraz planowanych rozchodów związanych ze spłatą kredytów i pożyczek.

Gmina Wielgomłyny doręczyła wyjaśnienie do ostatniej uchwały zmieniającej budżet 2004 roku, w której zwiększyła plan rozchodów do kwoty 1 574 037 zł, co ogółem (razem z odsetkami) stanowiło 18,65% dochodów planowanych wyjaśniając, iż kwota 520 787 zł dotyczy kredytu zaciągniętego w 2004 roku w związku z programem SAPARD. W związku z tym, iż 29 grudnia 2004 r. wpłynęła do gminy kwota z programu SAPARD, Rada postanowiła ostatnią uchwałą zwiększyć planowane rozchody i tym samym spłacić kredyt. Kredyt zatem zaciągnięto i spłacono w 2004 roku.

Po odliczeniu kwoty 520 787 zł obciążenie budżetu 2004 roku spłatami zobowiązań wyniosło 12,9%.

Reasumując - mamy tu świadome przekroczenie limitu z art. 113 ustawy o finansach publicznych stanowiące jednocześnie celowe i gospodarne działanie zmierzające do redukcji zadłużenia i kosztów jego obsługi, dowodzące słabości ustawowych limitów zadłużenia.

4) **Gm. Żarnów** – stopień obciążenia wyniósł **18,3%**.

Planowany w budżecie 2004 roku stopień obciążenia budżetu spłatami wyniósł **5,9%**.

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 wynika z tego, że Gmina Żarnów w sprawozdaniu NDS za IV kwartał 2004r. wykazała kredyt krótkoterminowy w wysokości 1 500 000 zł.

Po pominięciu w spłatach zobowiązań kwoty dotyczącej tego kredytu krótkoterminowego obciążenie budżetu 2004 roku spłatami rat kredytów i pożyczek wyniosło 5,1%.

5) **Gm. Świnice Warckie** - stopień obciążenia wyniósł **16,4%**.

Planowane w budżecie 2004 roku spłaty rat kredytów i pożyczek wraz z odsetkami stanowiły 15,8% planowanych dochodów budżetowych.

W kwocie 1 028 784 zł spłaconych w 2004 roku rat kredytów i pożyczek wraz z odsetkami, 289 602 zł to kredyt, który gmina zaciągnęła w 2003 roku, ponieważ nie otrzymała środków z SAPARD i spłaciła jednorazowo w 2004 roku po otrzymaniu środków.

Po odliczeniu kwoty 289 602 zł obciążenie budżetu 2004 roku spłatami zobowiązań wyniosło 11,8%.

Większość jednostek samorządu terytorialnego, w których stopień obciążenia budżetu 2004 roku spłatami zobowiązań przekroczył 15%, realizowała zadania z udziałem środków z funduszu przedakcesyjnego SAPARD.

Przekroczenia te najczęściej wynikały z przesunięć rozliczeń finansowych na przełomie roku, co przyniosło zaburzenie wartości wskaźników ustawowych nie stanowiąc jednocześnie zagrożenia dla tych konkretnych JST, z uwagi na uregulowanie znacznej części zobowiązań.

Zobowiązania samorządowych jednostek organizacyjnych z osobowością prawną

Zobowiązania samorządowych jednostek organizacyjnych z osobowością prawną na koniec 2004 roku wynosiły 602 222 tys. zł i wzrosły w stosunku do poprzedniego roku o 22,6%. Zdecydowaną większość w kwocie ogółem stanowią zobowiązania samorządowych zakładów opieki zdrowotnej, których zobowiązania w ciągu ostatniego roku wzrosły o 25,2%.

Zobowiązania samorządowych instytucji kultury posiadających osobowość prawną **zmniejszyły się** z 10 889 tys. zł w 2003 roku do 928 tys. zł w 2004 roku (głównie z powodu spadku zobowiązań instytucji kultury, których organizatorem jest województwo samorządowe).

Jedna jednostka samorządu terytorialnego (województwo samorządowe) wykazuje w sprawozdaniach zobowiązania samorządowej osoby prawnej utworzonej na podstawie odrębnych ustaw. W roku poprzednim były to niewielkie zobowiązania (wyłącznie wymagalne) w kwocie **14 731** zł, w 2004 roku wzrosły one do **262 655** zł, z czego 249 902 zł to zobowiązania z tytułu zaciągniętych kredytów, a 12 753 zł to zobowiązania wymagalne z tytułu dostaw towarów i usług.

Niemal 45% zobowiązań samorządowych jednostek organizacyjnych z osobowością prawną stanowią zobowiązania wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych (w tym głównie samodzielnych zespołów opieki zdrowotnej), ok. 35% zobowiązania jednostek powiatowych, ok. 10% zarówno miast na prawach powiatu jak i gmin.

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 samorządowej instytucji kultury przejmuje organizator (art. 9 ust. 1 wymienionej ustawy), czyli 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 terytorialnego.

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 27,4% do 45,6%.

Ze względu na bardzo duże zadłużenie wojewódzkich samorządowych zakładów zdrowotnych nadal zagrożona jest sytuacja finansowa **Województwa Samorządowego**. Konieczność przejęcia zadłużenia tych jednostek przez województwo oznaczałoby wzrost wskaźnika zadłużenia z 18,2% do **101,2%** (w poprzednim roku z 36,5% do 153,9%).

Jeszcze większe zagrożenie bezpieczeństwa finansowego występuje w **powiatach**. Chociaż one same nie są zadłużone w dużym stopniu, to w przypadku przejęcia zadłużenia ich jednostek organizacyjnych z osobowością prawną, w siedmiu 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 101,2% musiałyby ulec likwidacji wszystkie te jednostki , a to wydaje się mało realne.

Natomiast w przypadku powiatów zwykle 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 ewentualnego przejęcia zobowiązań jednostek organizacyjnych z osobowością prawną na wzrost stopnia zadłużenia widoczny jest w M. Łodzi - wzrost wskaźnika z 35,2% do 38,9%.

Jednostki organizacyjne z osobowością prawną M. Piotrkowa Trybunalskiego nie są zadłużone.

Wśród jednostek gminnych przejęcie zobowiązań jednostek organizacyjnych z osobowością prawną spowodowałoby przekroczenie ustawowego limitu stopnia zadłużenia w:

- § M. Głowno - wzrost wskaźnika z 11,4% do 93,9%,
- § M. Pabianice - wzrost wskaźnika z 36,6% do 74,8%.