

Krajowa Rada RIO

***Wstępna informacja
o wykonaniu budżetów JST za lata 2007-2009
w ujęciu art. 242 i 243
ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r.
o finansach publicznych***

Wstęp

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych wprowadza m.in. dwie ważne regulacje wpływające w istotny sposób na konstruowanie budżetów JST oraz na limity określające możliwości zaciągania zobowiązań. Zgodnie z art. 242 ustawy o finansach publicznych 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.

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

W związku z nowymi regulacjami podjęto próbę obliczenia i przeanalizowania dwóch wielkości:

- nadwyżki operacyjnej obliczonej 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

Źródłem danych do obliczeń były sprawozdania budżetowe Rb-27s i Rb-28s jednostek samorządu terytorialnego (bez związków komunalnych) za lata 2007-2008 (wykonanie) oraz za III kw 2009 r. (plan).

Niniejsza analiza została opracowana w celu 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.

Finansowanie wydatków bieżących dochodami bieżącymi

Wg stanu na III kw 2009 r. planowane dochody bieżące nie pokrywały w pełni planowanych wydatków bieżących w **506 JST**, przy czym łączny niedobór wyniósł **1 504 775,9 tys. zł**.

Stan na 30.09.2009 r.	Planowana ujemna nadwyżka operacyjna		Planowana dodatnia nadwyżka operacyjna	
	Liczba JST	Deficyt operacyjny (w złotych)	Liczba JST	Nadwyżka operacyjna (w złotych)
Gminy	394	-522 676 529,7	2019	4 667 663 912,7
Miasta na prawach powiatu	14	-758 271 916,7	51	2 117 376 856,3
Powiaty	98	-223 827 467,7	216	540 405 101,8
Województwa			16	1 398 036 849,5
Razem	506	-1 504 775 914,1	2302	8 723 482 720,3

Mimo, iż do 2009 r. JST nie miały prawem określonego obowiązku pokrywania wydatków bieżących wyłącznie dochodami bieżącymi (jak to zostało sformułowane w art. 242 nowej ustawy o finansach publicznych), to w latach 2007-2009 w 2.257 JST (80,4%¹ ogółu) zasada ta była zachowana w całym analizowanym okresie.

¹ W ramach tej analizy nie badano nadwyżki z lat ubiegłych i wolnych środków.

Wynik operacyjny 2007 (wykonanie)	Wynik operacyjny 2008 (wykonanie)		
	deficyt	nadwyżka	Razem
deficyt	40	53	93
Nadwyżka	47	2 668	2 715
Razem	87	2 721	2 808

Wynik operacyjny 2008 (wykonanie)	Wynik operacyjny 2009 (plan)		
	Deficyt	Nadwyżka	Razem
Deficyt	67	20	87
Nadwyżka	439	2282	2 721
Razem	506	2 302	2 808

Lp.	Wynik operacyjny za 2007 r.	Wynik operacyjny za 2008 r.	Wynik operacyjny wg planu za III kw 2009		
			Liczba JST z deficytem za III kw 2009 r.	Liczba JST z nadwyżką za III kw 2009 r.	Razem liczba JST wg wyników za lata 2007-2008
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6) = (4) + (5)
1	Deficyt w 2007 r.	Deficyt w 2008 r.	34	6	40
2	Nadwyżka w 2007 r.	Deficyt w 2008 r.	33	14	47
3	Deficyt w 2007 r.	Nadwyżka w 2008 r.	28	25	53
4	Nadwyżka w 2007 r.	Nadwyżka w 2008 r.	411	2 257	2 668
5	Razem Wynik za III kw 2009 r.		506	2 302	2 808

Niepokój budzi jednak fakt występowania w 34 JST permanentnego przekraczania wydatków bieżących ponad dochody bieżące. Łączny niedobór w tych JST w 2009 r. wyniósł 107 706,3 tys. zł. Oznacza to, iż wg stanu na 30 września 2009 r. 8,2% planowanych wydatków bieżących w tych JST nie znajdowało pokrycia w dochodach bieżących. Wskazuje to na potrzebę dokładniejszego przeanalizowania sytuacji finansowej tych jednostek (wykaz JST w tabeli nr 1).

Dane dotyczące tych 34 jednostek przedstawia poniższe zestawienie:

Typ JST	Liczba JST	Nadwyżka operacyjna dochody bieżące - wydatki bieżące (w złotych)			% niepokrytych wydatków bieżących		
		2007	2008	2009	2007	2008	2009
		Wykonanie	wykonanie	Plan	wyk.	wyk.	plan
Gminy	21	-10 787 350,90	-21 183 941,55	-45 841 023,5	3,1%	5,3%	10,7%
Miasta na prawach powiatu	1	-5 063 599,19	-11 335 092,95	-25 394 814,0	2,5%	5,2%	11,2%
Powiaty	12	-11 379 274,10	-19 188 972,55	-36 470 463,0	2,2%	3,3%	5,5%
Razem	34	-27 230 224,19	-51 708 007,05	-107 706 300,5	2,5%	4,3%	8,2%

W kolejnych 33 JST (wykaz JST w tabeli nr 2) dochody bieżące pokrywały wydatki bieżące jedynie w 2007 r. zaś w kolejnych latach wystąpił deficyt operacyjny (w 2008 r. – 2,2% wydatków bieżących nie miało pokrycia w dochodach bieżących, a wg planu na 2009 r. – 5,7%).

Kolejny problem ujawnia analiza wykonanej nadwyżki operacyjnej za 2008 r. oraz planowanej na 2009 r., z której wynika, że w 411 JST mimo osiągnięcia nadwyżki operacyjnej w latach 2007-2008 to z planu dochodów i wydatków na 2009 r. wynika, iż zakładany jest deficyt budżetowy.

Biorąc pod uwagę to, że deficyt operacyjny liczony w oparciu o faktyczne wykonanie wystąpił w znacznie mniejszej ilości JST (w 93 JST w 2007 r. oraz w 87 JST w 2008 r.) niż w przypadku planu na 2009 r. (506 JST) konieczne jest zwrócenie uwagi na potrzebę bardziej realnego planowania budżetowego przez JST, bowiem zaniżenie jednego z elementów średniej z art. 243 ust. 1 uwzględnianego przy określaniu limitu zadłużenia będzie mieć negatywny wpływ na możliwości zaciągania zobowiązań w latach następnych.

Bardzo istotną rolę może odegrać tu działalność opiniodawcza oraz informacyjna realizowana przez regionalne izby obrachunkowe.

Średnia arytmetyczna z art. 243 ust. 1 i 2 obliczona za lata 2007-2009

Do 2013 r. włącznie do budżetów JST będą miały nadal zastosowanie dwa wskaźniki wynikające ze „starej” ustawy o finansach publicznych 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)
- 60% limit relacji łącznej kwoty długu do dochodów budżetowych (art. 170)

Nowe regulacje ograniczające zadłużenie JST – opisane w art. 243 i kolejnych - będą miały zastosowanie dopiero do uchwał budżetowych na 2014 r.

Monitorowanie limitów wynikających ze średnich obliczonych wg zasad określonych w art. 243 ust. 1 i 2 dla lat 2010-2013 z pewnością pozwoli przyrzeć się funkcjonowaniu nowej regulacji zanim stanie się obowiązującym jednostki samorządu terytorialnego wymaganie.

W oparciu o informacje ze sprawozdań budżetowych za lata 2007-2009 obliczono średnie określające odrębne limity dla każdej z 2.808 JST, które obowiązywałyby na 2010 rok gdyby nie wprowadzono okresu przejściowego dla art. 243.

Rozkład indywidualnego limitu zadłużenia wg szczebli samorządu przedstawia się następująco:

Średnia (Db-Wb+Sm/Do) za 2007-2009		Liczba JST wg szczebli				Struktura JST wg szczebli oraz poziomu średniej z art. 243					
		Gminy	Miasta na prawach powiatu	Powiaty	Wojew. Samorz.	Polska	Gminy	Miasta na prawach powiatu	Powiaty	Wojew. Samorz.	Polska
poniżej 0%		16		23		39	0,7%	0,0%	7,3%	0,0%	1,4%
0%-15%	0%-5%	164	2	118		284	6,8%	3,1%	37,6%	0,0%	10,1%
	5%-10%	722	14	140		876	29,9%	21,5%	44,6%	0,0%	31,2%
	10%-15%	829	29	28	2	888	34,4%	44,6%	8,9%	12,5%	31,6%
0%-15% Suma		1715	45	286	2	2048	71,1%	69,2%	91,1%	12,5%	72,9%
powyżej 15%	15%-20%	457	15	4	11	487	18,9%	23,1%	1,3%	68,8%	17,3%
	20%-25%	140	5	1	2	148	5,8%	7,7%	0,3%	12,5%	5,3%
	25%-30%	53			1	54	2,2%	0,0%	0,0%	6,3%	1,9%
	30%-35%	15				15	0,6%	0,0%	0,0%	0,0%	0,5%
	35%-40%	11				11	0,5%	0,0%	0,0%	0,0%	0,4%
	powyżej 40%	6				6	0,2%	0,0%	0,0%	0,0%	0,2%
powyżej 15% Suma		682	20	5	14	721	28,3%	30,8%	1,6%	87,5%	25,7%
Razem JST		2413	65	314	16	2808	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Na nowej regulacji skorzystałyby przede wszystkim województwa samorządowe, gdyż limit zadłużenia liczony wg nowych zasad pozwoliłby 14 z 16 na dokonywanie w 2010 r. większych spłat co przekładałoby się na możliwość zaciągnięcia wyższych zobowiązań z tytułu kredytów, pożyczek, emisji obligacji lub szybszą spłatę już zaciągniętych.

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

- **39 JST (1,4% ogółu) – 16 gmin i 23 powiaty - nie mogłyby dokonywać spłat zaciągniętych już zobowiązań – co jest sytuacją bardzo niebezpieczną, gdyż z uwagi na konstrukcję art. 242 może ona powstać także w 2014 r. mimo okresu przejściowego)**

Należy w tym miejscu podkreślić, iż obecne brzmienie art. 242 ustawy o finansach publicznych nie jest wystarczającym mechanizmem zapewniającym uzyskanie wyłącznie dodatkowo 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 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.

- 721 JST (25,7% ogółu) mogłyby dokonywać spłat wyższych niż określone obecnie 15% - a więc nowa regulacja jest dla nich korzystniejsza
- spłat kredytów i pożyczek na poziomie **niższym niż 10%** musiałyby dokonywać:
 - 258 powiatów (82,2% powiatów)
 - 16 miast na prawach powiatu (24,6% miast)
 - 886 gmin (36,7% gmin)

co może skutkować postrzeganiem przez powyższe JST nowej regulacji jako ograniczenie możliwości rozwoju.

Mimo zasygnalizowanych powyżej obaw należy podkreślić, iż 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 ustalony jednakowo dla wszystkich JST. Jednakże pomyślnie wdrożenie tej regulacji wymaga od JST jak i od izb zwrócenia baczniejszej uwagi na problematykę racjonalnego planowania wydatków bieżących oraz realne planowanie dochodów ze sprzedaży mienia.

Załączniki:

- Tabela 1. Wykaz jednostek samorządu terytorialnego, które w latach 2007-2008 oraz 3 kwartał 2009 r. nie pokrywały wydatków bieżących dochodami bieżącymi
- Tabela 2. Wykaz jednostek samorządu terytorialnego, które w 2008 r. oraz 3 kw. 2009 r. nie pokrywały wydatków bieżących dochodami bieżącymi
- Tabela 3. Wykaz JST, dla których średnia obliczona wg zasad art. 243 ust. 1 i 2 obliczona jako limit na 2010 jest mniejsza od zera
- Tabela 4. Rozkład średniej arytmetycznej w wybranych przedziałach procentowych z obliczonych dla lat 2007-2009 relacji o których mowa w art. 243 ust 1 i 2 uofp według województw i szczebli JST.
- Tabela 5. Rozkład średniej arytmetycznej w poszczególnych szczeblach JST oraz województwach z obliczonych dla lat 2007-2009 relacji o których mowa w art. 243 ust 1 i 2 uofp
- Tabela 6. Nadwyżka operacyjna oraz dochody ze sprzedaży mienia za lata 2007-2008 oraz 3 kw. 2009 r. w poszczególnych JST (*zestawienie dostępne tylko w wersji elektronicznej*)
- Tabela 7. Wskaźnik zadłużenia obliczony na podstawie danych za lata 2007-2008 oraz 3 kw. 2009 r. wg formuły z art. 243 ust. 1 i 2 uofp w poszczególnych JST. (*zestawienie dostępne tylko w wersji elektronicznej*)