



Finanse miast na prawach powiatu i gmin 2006-2019

Wybrane elementy systemu.

Jan Maciej Czajkowski



Finanse JST. Założenia prezentacji

- Prezentacja dotyczy wyłącznie gmin i miast (bez powiatów i województw).
- Dane i wskaźniki są zasadniczo prezentowane dla czterech kategorii JST:
- gminy miejskie (**GM**), gminy wiejskie (**GW**), gminy miejsko-wiejskie (**GMW**) i miasta na prawach powiatu (**MNPP**). *Wszystkie dane (sprawozdania **RB** i prognoza **WPF**) pochodzą z publikowanych baz danych MF i obejmują lata od 2006 do 2019 z pokazaniem wpływu poprzedniej perspektywy finansowej UE..*
- Sprawozdania **RB** – oznaczają sprawozdania po 4 kwartałach każdego roku.

Prezentacja koncentruje się na sytuacji kluczowej dla finansów JST bieżącej części budżetów i jej wpływie na finansowy „potencjał inwestycyjny” oraz na czynnikach ryzyka, dotyczących utrzymania płynności finansowej samorządów.

W prezentowanych danych **nie są uwzględnione** zaciemniające obraz rzeczywistej sytuacji finansów JST:

- czynniki, pozwalające na niezachowanie warunków z art. **242 i 243** ufp z uwagi na ich „wyłączający regulacje systemowe” charakter i związane w większości przypadków z projektami, dofinansowywanymi z UE,
- przychody z nadwyżki budżetowej z lat ubiegłych i z „wolnych środków”, z uwagi na ich specyfikę.

Prezentacja **nie jest analizą stanu finansów** samorządów, jest raczej „**ogólnym spojrzeniem**” na ich sytuację z perspektywy czasu.

Główne dane jednostkowe dla poszczególnych gmin i miast zostaną udostępnione przez ZMP.





Finanse JST. Dlaczego **NO** ?

- Kierunek zmian prawnych w UFP, dotyczących długu i jego spłat.
- **NO** jest źródłem wydatków bieżących, koniecznych dla finansowania inwestycji (także dofinansowywanych z UE) oraz dla zapewnienia środków na spłaty długu.
- **NO** jest – przy odpowiednim poziomie - zabezpieczeniem przed utratą płynności finansowej JST
- Bieżący niski poziom **NO** w 2019 r. stwarza wymierne ryzyka dotyczące potencjału inwestycyjnego i spłat długu dla części JST, zwłaszcza tych o najniższych wartościach NO/DB.
- Główna przyczyna niskiej wartości to Luka Finansowa Edukacji, bezpośrednio „zjadająca” wypracowywaną **NO**. Najpoważniejszy SYSTEMOWY problem do rozwiązania w finansach JST.
- Znajomość **NO** oraz jej powiązań i uwarunkowań w danej JST (dane w lokalnych bazach SI BeSTi@) pozwala na racjonalizację procesu planowania bezpiecznych budżetów, inwestycji i racjonalnego zarządzania długiem.





Finanse JST. Nadwyżka operacyjna i jej znaczenie

Nadwyżka operacyjna **NO** (*deficyt operacyjny – gdy ujemny*) jest często używanym określeniem **wyniku części bieżącej budżetu**.

- Wysokość **NO**, zwłaszcza w relacji do dochodów bieżących **DB**, stabilna w dłuższym okresie czasu, określa „**potencjał inwestycyjny**” JST. Wysokość **NO** szczególnie **po odliczeniu spłat długu**, określa także **poziom ryzyka utraty płynności** finansowej w sytuacji nie przewidywanego zmniejszenia dochodów bieżących i/lub zwiększenia wydatków bieżących, wywołanych niezależnymi od JST czynnikami zewnętrznymi (zmiany prawa, kryzysy ekonomiczne).
- Wysokość relacji **NO/DB** w latach poprzedzających rok budżetowy jest podstawowym elementem mechanizmu limitowania spłat zadłużenia (*art. 243 ufp*) i w tejże ustawie zapisana jest konieczność zrównoważenia części bieżącej budżetu (**NO ≥ 0**).
- Zbyt niski poziom relacji **NO/DB** w dłuższym okresie czasu wiąże się z ograniczeniem możliwości finansowania inwestycji a w krańcowym przypadku - ze zwiększonym ryzykiem utraty płynności finansowej JST.
- Zachowanie odpowiedniego marginesu bezpieczeństwa relacji **NO/DB**, pozwalającego na utrzymanie płynności finansowej, (indywidualnego dla każdej JST) jest ważne zwłaszcza w czasach zwiększonej dynamiki zmian prawnych, dotyczących JST, czy w czasach kryzysów ekonomicznych.





Finanse JST. Jak finansujemy inwestycje - GMINY

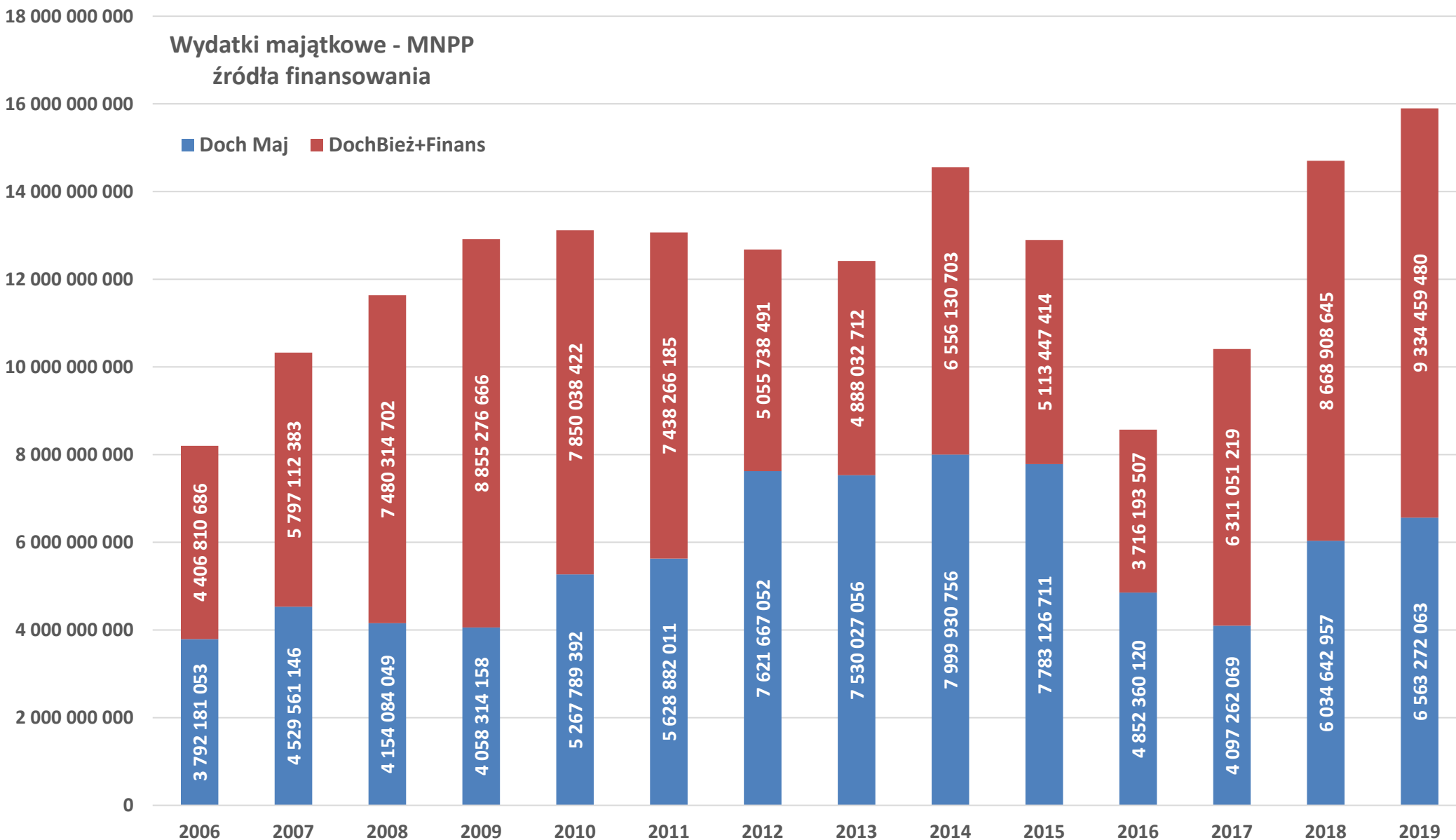


Wykres pokazuje łącznie poziom wydatków majątkowych. Część bezpośrednio z **dochodów majątkowych** (kolor niebieski – widać wzrost 2009-2012, i dalej 2018-2019, dotacje majątkowe z UE, na wkład własny których zwykle też trzeba zaciągnąć dług lub pokryć go z **dochodów bieżących**), pozostałe wydatki majątkowe roczne i wieloletnie, realizowane z **dochodów bieżących** i z **przychodów (finansowania długiem)**. Możliwość finansowania długiem – spłat zadłużenia, reguluje ufp w art. 243 z jego „otoczeniem” i zależą one od poziomu relacji **nadwyżki operacyjnej do dochodów bieżących NO/DB**





Finanse JST. Jak finansujemy inwestycje - MNPP

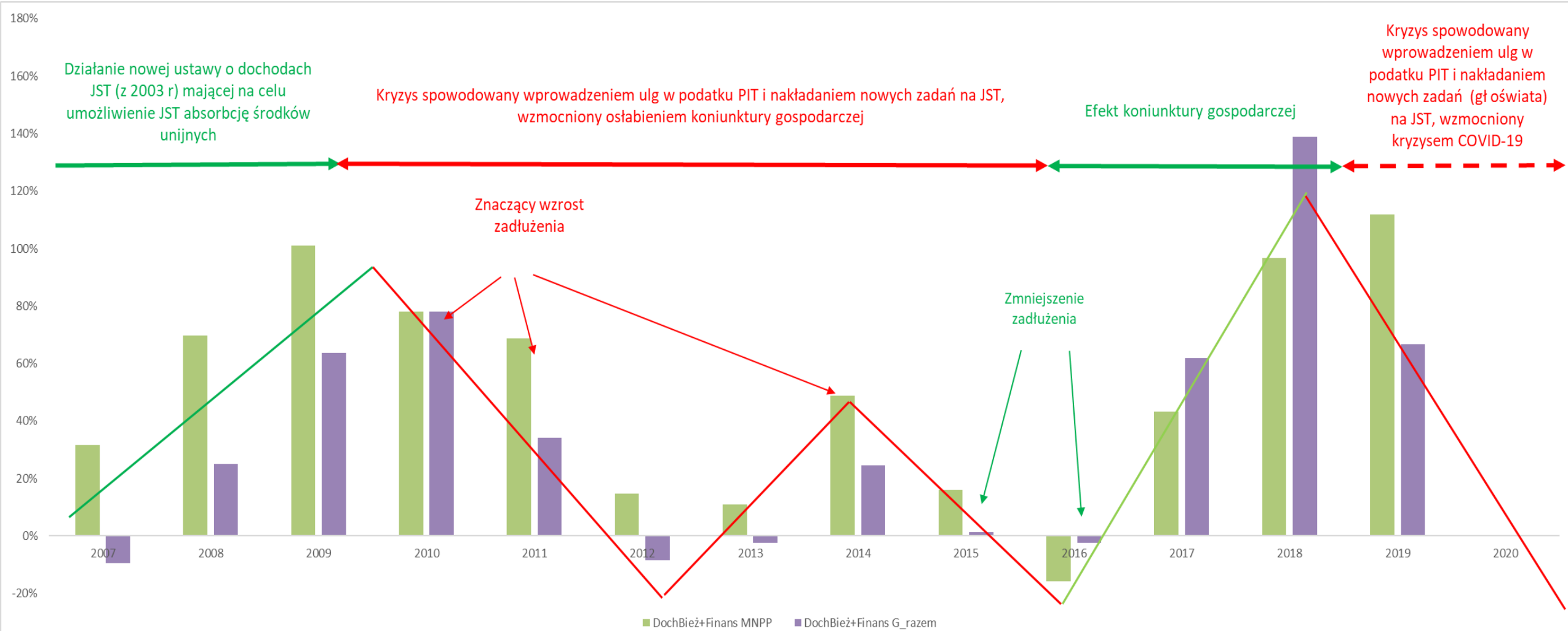


Wykres pokazuje łącznie poziom wydatków majątkowych. Część bezpośrednio z **dochodów majątkowych** (kolor niebieski – widać wzrost 2009-2015, i dalej 2018-2019, dotacje majątkowe z UE, na wkład własny których zwykle też trzeba zaciągnąć dług lub pokryć go z **dochodów bieżących**), pozostałe wydatki majątkowe roczne i wieloletnie, realizowane z dochodów bieżących i z przychodów (*finansowania długiem*). Możliwość finansowania długiem – spłat zadłużenia, reguluje ufp w art. 243 z jego „otoczeniem” i zależą one od poziomu relacji **nadwyżki operacyjnej do dochodów bieżących NO/DB**



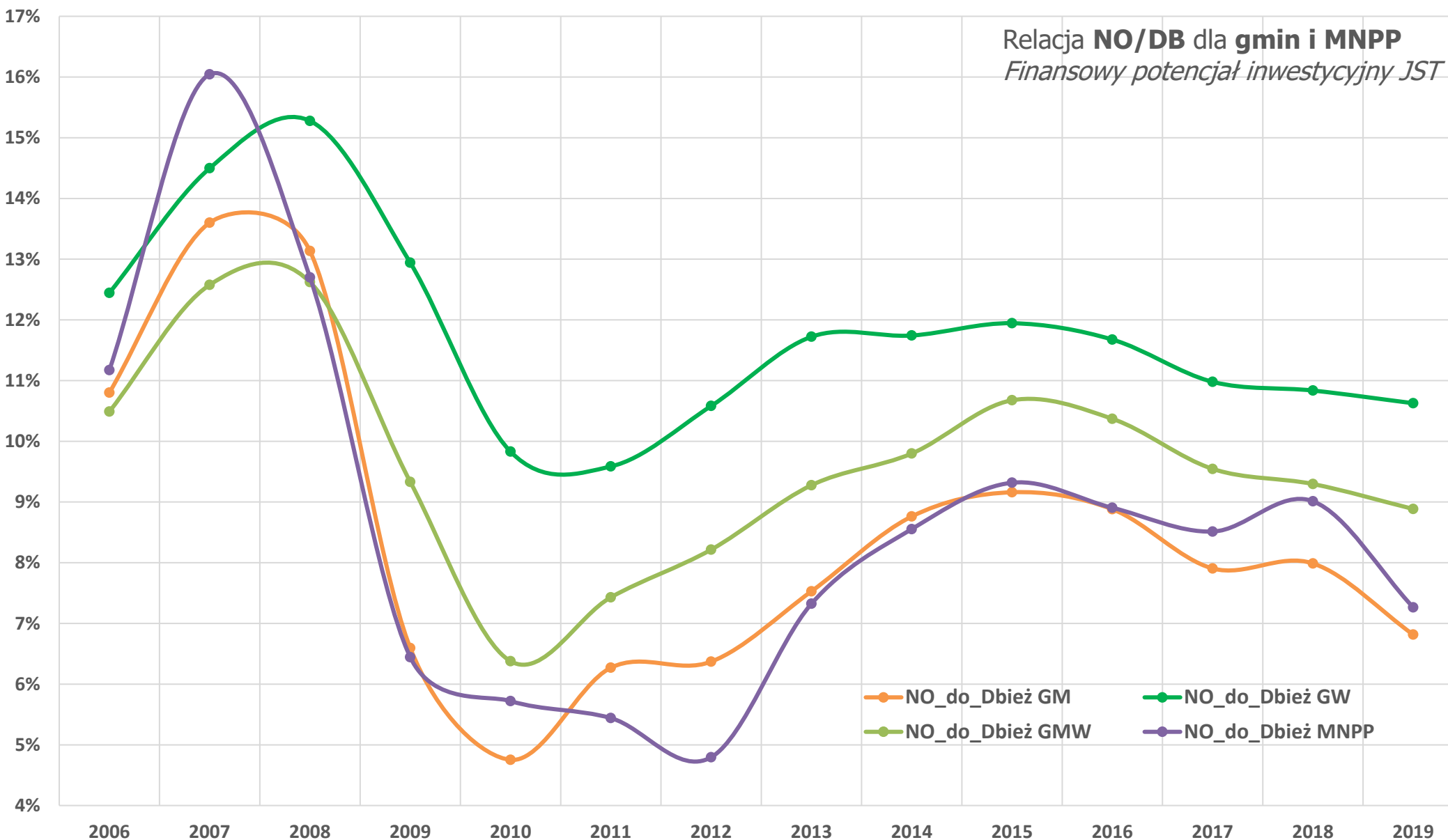


Zmiana niemajątkowych źródeł finansowania inwestycji w stosunku do 2006r.





Finanse JST. Nadwyżka operacyjna w latach 2006 - 2019



NO/DB w roku 2019

Gm. W. - 10,63%
Gm. M-W - 8,88%
Gm. M. - 6,82%
MNPP - 7,26%

względny spadek wskaźnika NO/DB

2019 do 2015 w %

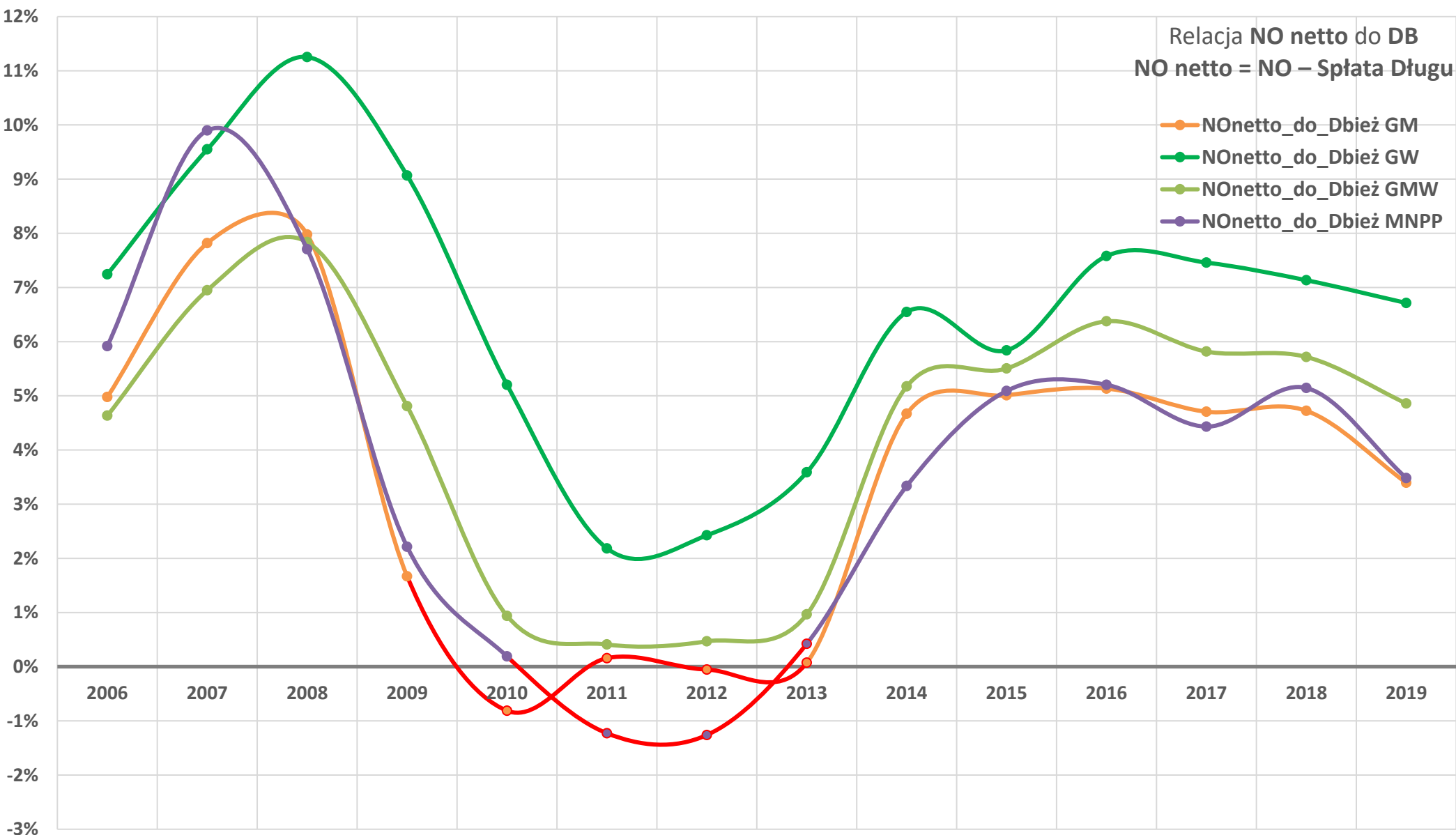
Gm. W. - 11,0%
Gm. M-W - 16,9%
Gm. M. - 25,5%
MNPP - 22,1%

Spadek wskaźnika **NO/DB** w obecnej fazie perspektywy finansowej UE jest normalny. Należy jednak zwrócić uwagę na **BARDZO DUŻE RÓŻNICE** w bezwzględnych wartościach tego wskaźnika między kategoriami gmin, a także na spadek o 20%-40% ogólnego poziomu NO w latach 2015-2016 w porównaniu z latami 2007-2008.





Finanse JST. Nadwyżka operacyjna w latach 2006 - 2019



Warto zwrócić uwagę na zupełnie inny przebieg zmian tego wskaźnika w początku obecnej perspektywy finansowej UE w porównaniu z poprzednią. Może to być m.in. skutek częstszego rozkładania spłat długu na dłuższy okres czasu i/lub ostrożniejszego zaciągania nowych zobowiązań, wobec **konieczności spłacania jednocześnie wcześniej zaciągniętych długów**. Jednym z powodów może być też wzrost wydatków bieżących i/lub spadek dochodów bieżących z przyczyn „zewnętrznych”.

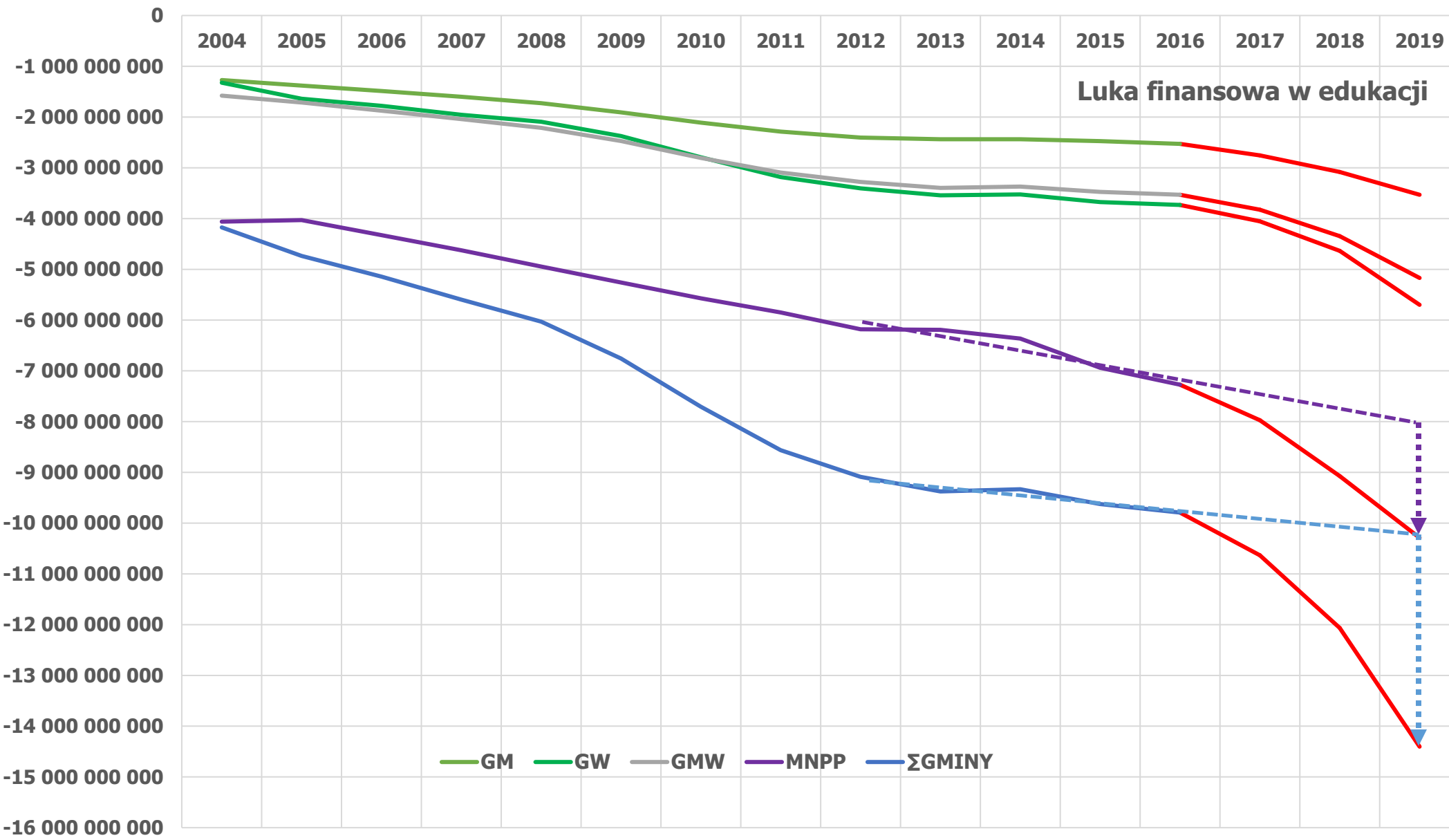




Finanse JST.

Nadwyżka operacyjna w latach 2006 – 2019

Luka finansowa w edukacji 2004 – 2019 „zjada” NO



Luka Finansowa w edukacji (LF) jest określona jako różnica dochodów bieżących w działach 801 i 854 powiększonych o subwencję „oświatową” i wydatków bieżących w tych działach, powiększonych o wydatki na CUW, bez uwzględniania dochodów i wydatków z UE.

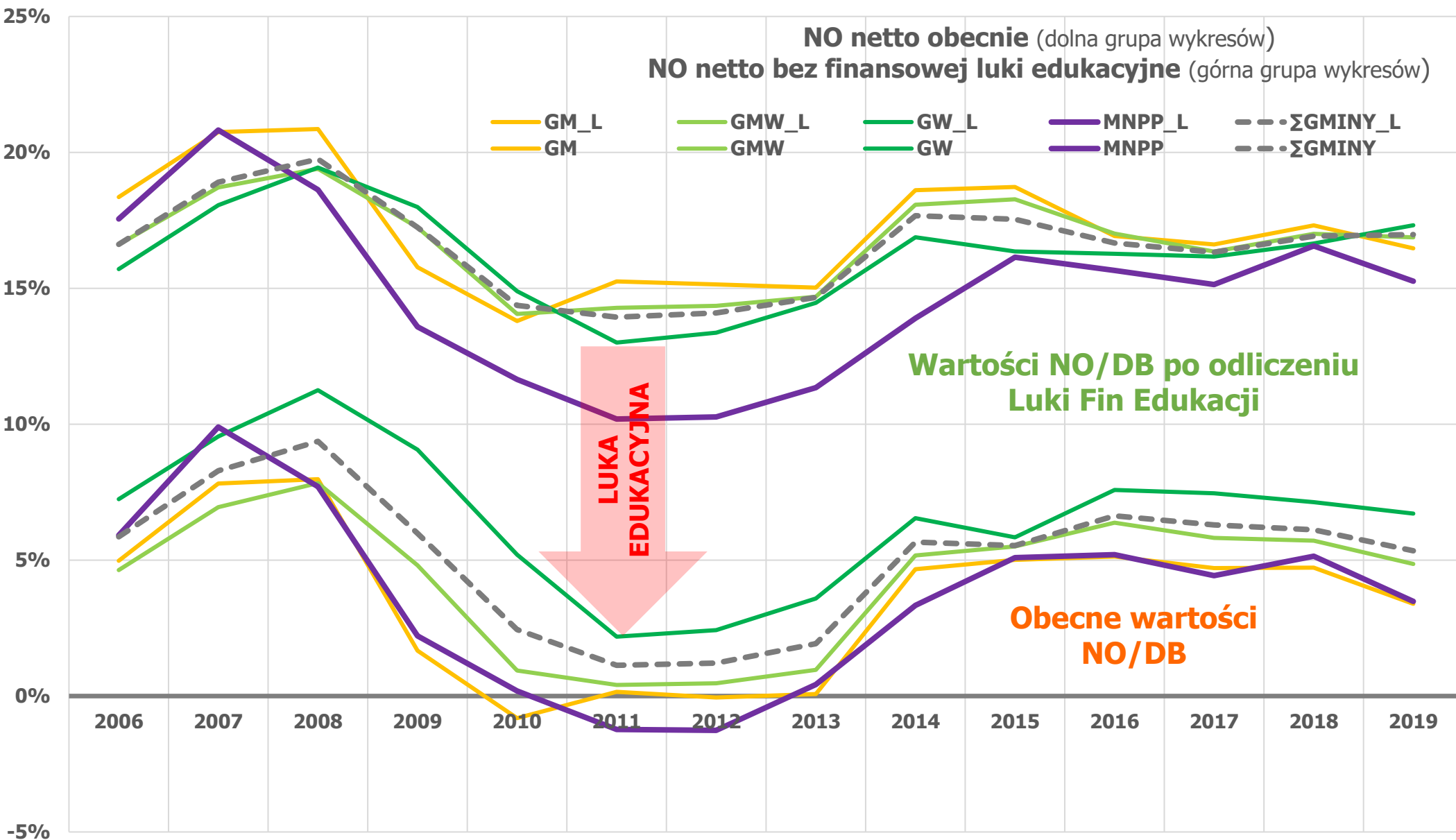
Jak widać z definicji, LF jest częścią budżetu bieżącego JST i jej wysokość bezpośrednio obciąża wypracowaną NO. Wzrost LF w ostatnich 3 latach (zmiany w systemie oświaty + wzrost kosztów bieżących) przyspiesza spadek kwoty NO, pozostającej na inne zadania JST.





Finanse JST. Nadwyżka operacyjna w latach 2006 – 2019

Luka finansowa w edukacji 2006 – 2019 „zjada” NO



Luka Finansowa w edukacji (LF) „zjada” większą część NO. Poziom wykonania NO (po odliczeniu spłat długu), dostępny na realizację wszystkich pozostałych zadań JST z powodu konieczności dofinansowywania oświaty średnio **zmałał TRZYKROTNIE** w latach 2014-2019

Bez systemowego rozwiązania problemu rosnącego poziomu Luki Finansowej w oświacie (zwiększenia finansowania zadań oświatowych w subwencji i systemowego zmniejszenia kosztów) JST będą miały rosnące problemy z inwestycjami i płynnością finansową.





Wartość relacji **NO/DB**, po odliczeniu zaplanowanych spłat długu, w roku 2019 dla poszczególnych grup JST wynosiła:

gminy miejskie	- 3,40%
gminy miejsko-wiejskie	- 4,86%
gminy wiejskie	- 6,71%
MNPP	- 3,48%

W kolejnych latach ta wartość najprawdopodobniej by dalej malała (*vide przebieg zmian w I perspektywie finansowej UE*), lecz jeszcze nie znamy rzeczywistych negatywnych skutków kryzysu COVID.

W roku 2019 część gmin i miast miała już poziom **NO netto/DB** bliski zeru. Kolejny slajd pokaże, jak wrażliwy jest ten wskaźnik na nagłe zmniejszenie dochodów bieżących, które może czekać nas z wysokim prawdopodobieństwem w roku obecnym i pewnie też w najbliższych latach przyszłych. Przewidywany spadek **DB** i w konsekwencji spadek wartości ww. wskaźnika poniżej zera może mieć bardzo poważne konsekwencje zwłaszcza dla tych JST, które miały niską wartość relacji **NO/DB**. Relatywnie najwięcej takich sytuacji może więc wystąpić w grupie **gmin miejskich i w MNPP**.

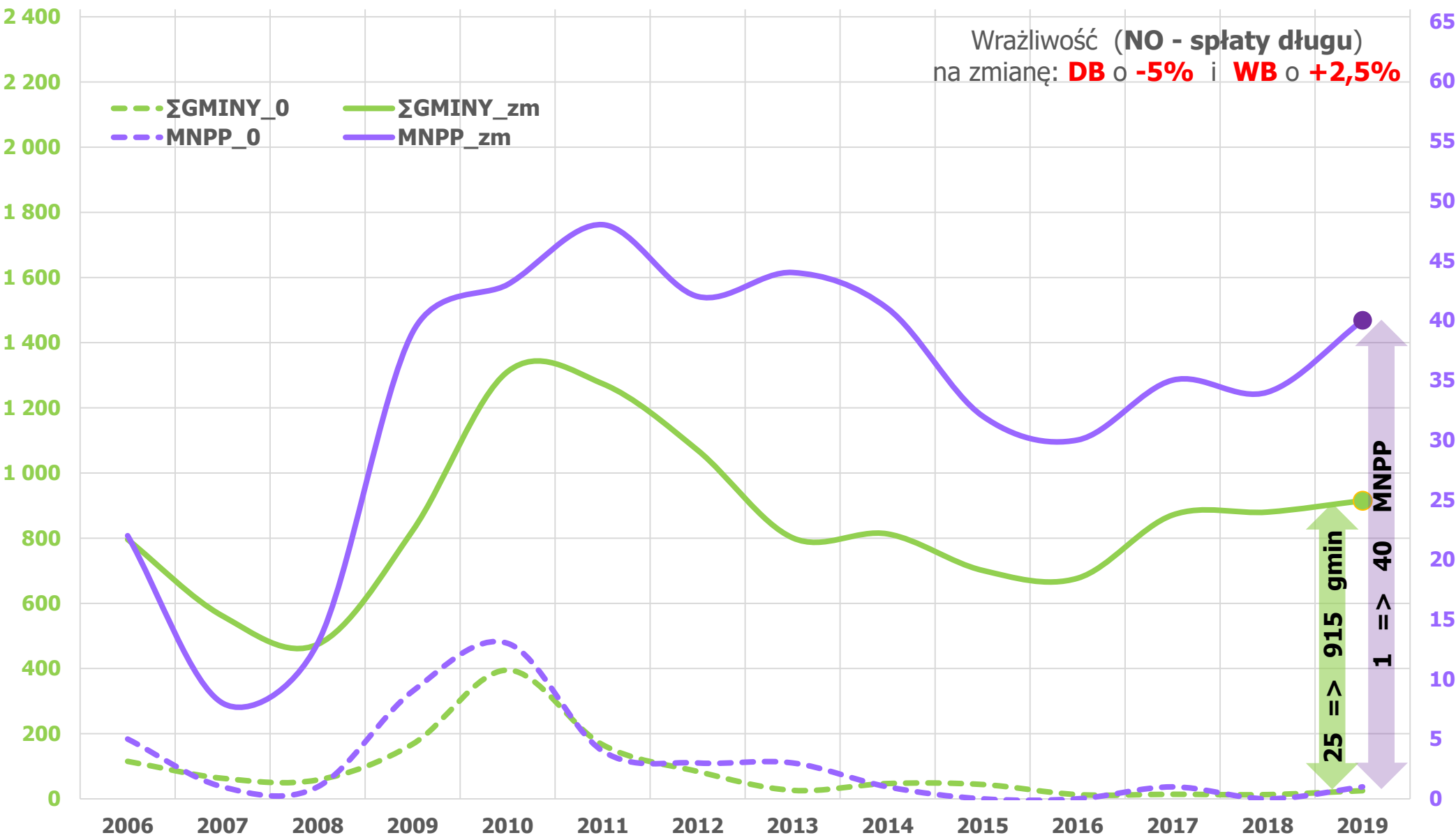




Finanse JST.

Nadwyżka operacyjna w latach 2006 – 2019

Wrażliwość NO na zmiany dochodów bieżących



Wykres pokazuje:
 Linia przerywaną:
 Liczbę GMIN (łącznie) i liczbę MNPP, które w poszczególnych latach miały na koniec roku UJEMNĄ wartość NO netto (NO – spłaty długu)
 Linie ciągłe pokazują skutki hipotetycznej sytuacji, gdyby w tych samych latach DB zmalały o 5% a WB wzrosły o 2,5%. Zmiany w podobnej skali mogą nas czekać w 2020 i kolejnych latach. Jak widać nawet takie niewielkie zmiany DB i WB wywołałyby drastyczne skutki dla płynności finansowej JST. Główną przyczyną takiej sytuacji jest niska wartość NO/DB w ostatnich latach. W tych latach przy ww. zmianie DB i WB dla 35-40 z 66 MNPP oraz 870-890 z 2423 GMIN wartość NO spada poniżej ZERA.





Finanse JST. Podsumowanie

- Najważniejsze dla stabilności finansów JST jest **utrzymywanie płynności finansowej**, którą zapewnia bezpieczny margines relacji nadwyżki operacyjnej do dochodów bieżących w dłuższym okresie czasu. Poziom bezpieczeństwa należy określać indywidualnie dla każdej JST na drodze pogłębionej analizy, w tym także **analizy urealnionych danych z wieloletnich prognoz finansowych (Nowa wersja modułu **Symulacje WPF w SI BeSTi@**)**.
- Możliwości zwiększenia poziomu ww. wskaźnika do bezpiecznej wysokości przez:
 - zwiększenie wydajności źródeł dochodów własnych, w tym podatków lokalnych (*politycznie trudne do realizacji*), urealnienie kosztów usług gminnych (*politycznie trudne*)
 - pozyskanie na projekty nieinwestycyjne środków zewnętrznych (*łatwiej na inwestycje*)
 - zmniejszenie wydatków bieżących (*można próbować w oświacie z uwagi na skalę wydatków*)
 - rezygnację z części inwestycji (*tylko w ostateczności*) a także restrukturyzację spłat długu w latach z krytycznie niską wartością NO, odsunięcie spłat na „bezpieczniejszy okres”.
- Obecna sytuacja (*ponad połowę NO „zjada” wciąż rosnąca luka finansowa w oświacie, wzrost ogólnych wydatków bieżących, dodatkowo grozi znaczący spadek dochodów z PIT; w konsekwencji pozostała NO już spadła do niebezpiecznie niskiego poziomu, nie odpornego na nawet relatywnie niezbyt duże skutki kryzysu ekonomicznego*) wyraźnie wskazuje na **KONIECZNOŚĆ pilnego podjęcia pracy nad przebudową i uodpornieniem na czynniki zewnętrzne systemu dochodowego JST oraz nad uelastycznieniem warunków realizacji zadań samorządów.**





Dziękuję za uwagę

Jan Maciej Czajkowski

maciej.czajkowski@zmp.poznan.pl