

WSKAŹNIKI
do oceny sytuacji finansowej
jednostek samorządu terytorialnego
w latach 2011-2013

Warszawa 2014

SPIS TREŚCI

- I. Wstęp
- II. Opis wskaźników
- III. Wskaźniki dla gmin miejskich
- IV. Wskaźniki dla gmin wiejskich
- V. Wskaźniki dla gmin miejsko- wiejskich
- VI. Wskaźniki dla powiatów
- VII. Wskaźniki dla miast na prawach powiatu, z wyłączeniem metropolii
- VIII. Wskaźniki dla metropolii (12 miast na prawach powiatu)
- IX. Wskaźniki dla województw

I. WSTĘP

Ministerstwo Finansów prezentuje zestaw wskaźników wyliczony dla jednostek samorządu terytorialnego w latach 2011-2013, który może być pomocny przy ocenie sytuacji finansowej poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego oraz możliwości zaciągania zobowiązań, czy podejmowaniu decyzji o charakterze rozwojowym.

Na podstawie przygotowanego zestawu wskaźników poszczególne jednostki samorządu terytorialnego, w ramach określonych typów i kategorii, będą mogły porównać swoją sytuację finansową z sytuacją finansową innych jednostek.

Wskaźniki zostały zdefiniowane w następujących grupach:

- wskaźniki budżetowe,
- wskaźniki na mieszkańca,
- wskaźniki dla zobowiązań według tytułów dłużnych.

W opracowaniu również analizowano budżety jednostek samorządu terytorialnego w podziale na działalność bieżącą i majątkową.

Definicję dochodów jednostek samorządu terytorialnego - w podziale na bieżące i majątkowe - określa, art. 235, a wydatków, w podziale na bieżące i majątkowe, art. 236 ustawy o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 roku (Dz. U. z 2013 r. poz.885 ze zm.).

Do dochodów majątkowych zalicza się:

- dotacje i środki przeznaczone na inwestycje,
- dochody ze sprzedaży majątku,
- dochody z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności.

Przez dochody bieżące budżetu jednostki samorządu terytorialnego rozumie się dochody budżetowe niebędące dochodami majątkowymi.

Do wydatków majątkowych zalicza się wydatki na:

- inwestycje i zakupy inwestycyjne, w tym na programy finansowane z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3, w części związanej z realizacją zadań jednostek samorządu terytorialnego,
- zakup i objęcie akcji i udziałów,
- wniesienie wkładów do spółek prawa handlowego.

Przez wydatki bieżące budżetu jednostki samorządu terytorialnego rozumie się wydatki budżetowe niebędące wydatkami majątkowymi.

Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych z dnia 2 marca 2010 r. (Dz. U. Nr 38, poz. 207, z późn. zm.), w latach 2011-2013 do **dochodów majątkowych** jednostek samorządu terytorialnego były zaliczane paragrafy:

- 076-078, 087, 618, 620, 626, 628-633, 641-643, 651-653, 656, 661-666 i 668.

Natomiast w latach 2011-2013 do **wydatków majątkowych** jednostek samorządu terytorialnego zaliczane były paragrafy:

- 601, 605, 606, 613, 614, 617, 619-623, 630, 656-658, 661-666 i 680.

Zgodnie z art. 217 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych, różnica między dochodami, a wydatkami budżetu jednostki samorządu terytorialnego stanowi odpowiednio: nadwyżkę albo deficyt budżetu jednostki samorządu terytorialnego.

Natomiast, różnica między dochodami bieżącymi, a wydatkami bieżącymi określona jest jako wynik bieżący, który w przypadku osiągnięcia wartości dodatnich określany jest jako nadwyżka operacyjna (odpowiednio deficyt operacyjny w przypadku ujemnego wyniku bieżącego).

Wynik budżetu bieżącego wskazuje, czy jednostka samorządu terytorialnego jest w stanie pokryć wydatki bieżące dochodami bieżącymi.

Dodatni wynik bieżący (nadwyżka operacyjna) daje jednostce samorządu terytorialnego możliwość realizacji nowych przedsięwzięć majątkowych, zarówno bezpośrednio, przeznaczając tę kwotę na inwestycje lub pośrednio, spłacając wcześniej zaciągnięte zobowiązania na cele inwestycyjne.

Ujemny wynik bieżący (deficyt operacyjny) oznacza, że bieżące wydatki jednostki samorządu terytorialnego przekraczają jej możliwości finansowe. Może to być spowodowane na przykład nadmiernym wzrostem zadłużenia wraz z kosztami jego obsługi lub niższym, niż zakładano, wzrostem dochodów jednostki. Zadania bieżące mogą być realizowane kosztem sprzedaży majątku jednostki lub poprzez zaciąganie nowych zobowiązań.

Wskaźniki zostały wyliczone dla każdej jednostki samorządu terytorialnego. Ponieważ nie wszystkie jednostki zamknęły swoje budżety nadwyżką operacyjną, część wskaźników uwzględniających nadwyżkę operacyjną przyjmuje wielkości ujemne. Ujemna wartość takiego wskaźnika wskazuje, że jednostka samorządu terytorialnego nie wypracowuje nadwyżki operacyjnej, a jej wynik operacyjny jest ujemny.

Do wyliczenia wskaźników w latach 2011-2013 wykorzystano dane pochodzące z niżej wymienionych sprawozdań z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego, sporządzanych na podstawie rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. Nr 20, poz.103) oraz z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz. U. Nr 43, poz. 247):

- Rb-27S – Sprawozdanie z wykonania planu dochodów budżetowych,
- Rb-28S – Sprawozdanie z wykonania planu wydatków budżetowych,
- Rb-NDS – Sprawozdanie o nadwyżce/deficycie,
- Rb-Z – Sprawozdanie o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz gwarancji i poręczeń

według stanu bazy za:

- 2011 r. na dzień 12 kwietnia 2012 r.,
- 2012 r. na dzień 5 kwietnia 2013 r.,
- 2013 r. na dzień 28 marca 2014 r.,

Wskaźniki zostały policzone dla wszystkich jednostek samorządu terytorialnego w podziale na następujące grupy:

1. gminy miejskie,
2. gminy wiejskie,
3. gminy miejsko-wiejskie,
4. powiaty,
5. miasta na prawach powiatu (z wyłączeniem metropolii),
6. metropolie (12 miast na prawach powiatu),
7. województwa.

Dla ww. grup jednostek samorządu terytorialnego zaprezentowano wartości średnie, medianę, wartość maksymalną i wartość minimalną.

W zestawieniach tabelarycznych podano wartości wskaźników w procentach (wskaźniki budżetowe i wskaźniki dla zobowiązań) oraz w złotych (wskaźniki na mieszkańca).

Ponadto przeanalizowano wybrane wskaźniki według liczby mieszkańców oraz w przedziałach wartości danego wskaźnika.

Do wyliczenia wskaźników w 2013 r. użyto symboli oznaczających dane:

- L – liczba mieszkańców jednostek samorządu terytorialnego według stanu na dzień 31 grudnia 2013 r., ustalona przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego;
- Do – wykonane dochody ogółem;
- Dm – wykonane dochody majątkowe (wg klasyfikacji budżetowej);
- Db – wykonane dochody bieżące (dochody niebędące dochodami majątkowymi);
- Dw – wykonane dochody własne (dochody ogółem pomniejszone o subwencję ogólną i dotacje);
- Sm – dochody ze sprzedaży majątku (obejmujące §§: 077, 078, 087);
- Wo – wykonane wydatki ogółem;
- Wm – wykonane wydatki majątkowe (wg klasyfikacji budżetowej);
- Wb – wykonane wydatki bieżące (wydatki niebędące wydatkami majątkowymi);
- Ww – wykonane wydatki na wynagrodzenia (latach 2011-2013 obejmujące paragrafy: - 401, 402, 404, 405, 406, 407, 408, 409, 410, 411, 412, 417, 418, 478),
- Zo – zobowiązania ogółem według tytułów dłużnych;
- Zw – zobowiązania wymagalne;
- Zu – zobowiązania wymagalne wobec ZUS, KRUS, NFZ;
- Zo_UE – zobowiązania ogółem według tytułów dłużnych bez zadłużenia na projekty unijne, tj. środków, o których mowa w art. 5 ust. 3 ustawy o finansach publicznych;
- O – odsetki od zaciągniętych kredytów i pożyczek (obejmujące §§: 801, 802, 806, 807, 809, 811, 812, 813);
- R – spłata rat kapitałowych od zaciągniętych kredytów i pożyczek (dane obejmują spłaty kredytów i pożyczek, wykup papierów wartościowych i obligacji samorządowych wykazane w sprawozdaniu Rb-NDS);
- R_UE – spłata rat kapitałowych od zaciągniętych kredytów i pożyczek bez rat kapitałowych na projekty unijne (dane obejmują spłaty kredytów i pożyczek, wykup papierów wartościowych i obligacji samorządowych, pomniejszone o środki, o których mowa w art. 169 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych z dnia 30 czerwca 2005 r. (Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.);
- Tb – transfery bieżące z budżetu państwa (subwencja ogólna i dotacje bieżące);
- No – nadwyżka operacyjna (różnica między dochodami bieżącymi, a wydatkami bieżącymi określona jest, jako wynik bieżący, który w przypadku osiągnięcia wartości dodatnich określany jest, jako nadwyżka operacyjna, odpowiednio deficyt operacyjny w przypadku ujemnego wyniku bieżącego).

II. OPIS WSKAŹNIKÓW

Wskaźniki budżetowe

1. Wskaźnik W_{B1} – Udział dochodów bieżących w dochodach ogółem:

$$W_{B1} = \frac{Db}{Do}, \text{ gdzie:}$$

Do – dochody ogółem,

Db – dochody bieżące (dochody niebędące dochodami majątkowymi).

Wskaźnik W_{B1} wskazuje jaką część dochodów ogółem stanowią dochody bieżące.

2. Wskaźnik W_{B2} – Udział dochodów własnych w dochodach ogółem:

$$W_{B2} = \frac{Dw}{Do}, \text{ gdzie:}$$

Do – dochody ogółem,

Dw – dochody własne.

Wskaźnik W_{B2} wskazuje jaką część dochodów ogółem stanowią dochody własne.

3. Wskaźnik W_{B3} – Udział nadwyżki operacyjnej w dochodach ogółem

$$W_{B3} = \frac{No}{Do} \text{ gdzie:}$$

No – nadwyżka operacyjna (dodatnia wartość wyniku bieżącego będącego różnicą dochodów bieżących i wydatków bieżących),

Do – dochody ogółem.

Dodatnia wartość wyniku bieżącego (różnica między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi) określona jako nadwyżka operacyjna wskazuje na potencjalne zdolności i możliwości jednostki samorządu terytorialnego do spłaty zobowiązań oraz do finansowania wydatków o charakterze inwestycyjnym.

Udział nadwyżki operacyjnej w dochodach ogółem (W_{B3}) określa stopień, w jakim jednostka mogłaby zaciągnąć nowe zobowiązania, w stosunku do osiągniętych

dochodów. Im wyższa jest wartość tego wskaźnika tym większe są możliwości inwestycyjne lub większa możliwość zwiększenia wydatków bieżących.

Ujemna wartość wskaźnika wskazuje na to, że jednostka samorządu terytorialnego nie wypracowuje nadwyżki operacyjnej.

4. Wskaźnik W_{B4} – Udział wydatków majątkowych w wydatkach ogółem

$$W_{B4} = \frac{W_m}{W_o}, \text{ gdzie:}$$

W_m – wydatki majątkowe,

W_o – wydatki ogółem.

Wskaźnik W_{B4} wskazuje jaką część wydatków ogółem stanowią wydatki majątkowe.

5. Wskaźnik W_{B5} – Obciążenie wydatków bieżących wydatkami na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń

$$W_{B5} = \frac{W_w}{W_b}, \text{ gdzie:}$$

W_w – wydatki na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń,

W_b – wydatki bieżące (wydatki niebędące wydatkami majątkowymi).

Wskaźnik W_{B5} wskazuje, jaką część wydatków bieżących stanowią wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń.

6. Wskaźnik W_{B6} – Udział nadwyżki operacyjnej i dochodów ze sprzedaży majątku w dochodach ogółem

$$W_{B6} = \frac{N_o + S_m}{D_o} \text{ gdzie:}$$

D_o – dochody ogółem,

S_m – dochody ze sprzedaży majątku,

N_o – nadwyżka operacyjna.

Wskaźnik W_{B6} wskazuje udział nadwyżki operacyjnej powiększonej o dochody ze sprzedaży majątku w dochodach ogółem.

Ujemna wartość wskaźnika wskazuje, że jednostka samorządu terytorialnego nie wypracowuje nadwyżki operacyjnej, a osiągnięte dochody ze sprzedaży majątku nie wystarczają na pokrycie deficytu operacyjnego.

7. Wskaźnik W_{B7} – Wskaźnik samofinansowania

$$W_{B7} = \frac{No + Dm}{Wm} \text{ gdzie:}$$

Dm – dochody majątkowe;

No – nadwyżka operacyjna;

Wm – wydatki majątkowe.

Wartość wskaźnika W_{B7} wskazuje stopień w jakim jednostka samorządu terytorialnego finansuje inwestycje środkami własnymi, czyli zdolność do samofinansowania. Im wyższa jest ta relacja tym mniejsze ryzyko utraty płynności finansowej w związku z nadmiernymi kosztami obsługi zadłużenia, jednak jego wysoka wartość może również świadczyć o niskim poziomie realizowanych inwestycji w stosunku do własnych możliwości.

Wskaźniki na mieszkańca

8. Wskaźnik W_{L1} – Transfery bieżące na mieszkańca

$$W_{L1} = \frac{Tb}{L}, \text{ gdzie:}$$

Tb – transfery bieżące (subwencja ogólna i dotacje bieżące),

L – liczba mieszkańców jednostki samorządu terytorialnego.

9. Wskaźnik W_{L2} – Nadwyżka operacyjna na mieszkańca

$$W_{L2} = \frac{No}{L} \text{ gdzie:}$$

No – nadwyżka operacyjna,

L – liczba mieszkańców jednostki samorządu terytorialnego.

10. Wskaźnik W_{L3} – Zobowiązania ogółem na mieszkańca

$$W_{L3} = \frac{Z_o}{L} \text{ gdzie:}$$

Z_o – zobowiązania według tytułów dłużnych,

L – liczba mieszkańców jednostki samorządu terytorialnego.

11. Wskaźnik W_{L4} – Zobowiązania ogółem bez zobowiązań na projekty unijne na mieszkańca

$$W_{L4} = \frac{Z_o - UE}{L}, \text{ gdzie:}$$

$Z_o - UE$ – zobowiązania według tytułów dłużnych bez zadłużenia na projekty unijne,

L – liczba mieszkańców jednostki samorządu terytorialnego.

Wskaźniki dla zobowiązań według tytułów dłużnych

12. Wskaźnik W_{Z1} – Udział zobowiązań ogółem w dochodach ogółem

$$W_{Z1} = \frac{Z_o}{D_o}, \text{ gdzie:}$$

D_o – dochody ogółem,

Z_o – zobowiązania według tytułów dłużnych.

13. Wskaźnik W_{Z2} – Zobowiązania ogółem bez zobowiązań na projekty unijne w dochodach ogółem

$$W_{Z2} = \frac{Z_o - UE}{D_o}, \text{ gdzie:}$$

D_o – dochody ogółem,

$Z_o - UE$ – zobowiązania według tytułów dłużnych bez zadłużenia na projekty unijne.

Wskaźniki W_{Z1} oraz W_{Z2} - udział zobowiązań ogółem jednostki samorządu terytorialnego w dochodach ogółem.

Wskaźnik W_{Z1} uwzględnia wszystkie zobowiązania jednostek samorządu terytorialnego, natomiast we wskaźniku W_{Z2} zobowiązania ogółem są pomniejszone o zobowiązania na projekty unijne.

Zgodnie z przepisem art. 170 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, obowiązującym do końca 2013 r., łączna kwota długu jednostki samorządu terytorialnego na koniec roku budżetowego nie może przekroczyć 60% wykonanych dochodów ogółem tej jednostki. Ograniczeń tych nie stosuje się do emitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek zaciągniętych w związku ze środkami określonymi w umowie zawartej z podmiotami dysponującymi środkami, o których mowa w art. 5 ust. 3 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych.

14. Wskaźnik W_{Z3} – Obciążenie dochodów ogółem obsługą zadłużenia

$$W_{Z3} = \frac{O + R}{Do}, \text{ gdzie:}$$

O – odsetki od zaciągniętych kredytów i pożyczek,

R – spłata rat kapitałowych od zaciągniętych kredytów i pożyczek,

Do – dochody ogółem.

15. Wskaźnik W_{Z4} – Obciążenie dochodów ogółem obsługą zadłużenia bez rat kapitałowych na projekty unijne

$$W_{Z4} = \frac{O + R_{UE}}{Do}, \text{ gdzie:}$$

Do – dochody ogółem,

O – odsetki od zaciągniętych kredytów i pożyczek,

R_{UE} – spłata rat kapitałowych od zaciągniętych kredytów i pożyczek bez rat kapitałowych na projekty unijne (dane dotyczą spłat kredytów i pożyczek oraz wykupu papierów wartościowych i obligacji samorządowych, pomniejszone o środki, o których mowa w art. 169 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych).

Wskaźnik W_{Z4} - poziom obsługi zadłużenia, czyli udział wydatków na obsługę zadłużenia obejmujących odsetki i spłaty rat kapitałowych od zaciągniętych kredytów i pożyczek, wykupu papierów wartościowych i obligacji samorządowych w dochodach ogółem. Im większa jest wartość tej relacji tym większe jest ryzyko wystąpienia niewypłacalności jednostki samorządu terytorialnego.

Zgodnie z art. 169 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, łączna kwota przypadających w danym roku budżetowym spłat rat kredytów i pożyczek oraz potencjalnych spłat kwot

wynikających z udzielonych przez jednostki samorządu terytorialnego poręczeń i gwarancji 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 samorządu terytorialnego, nie może przekroczyć 15% planowanych na dany rok budżetowy dochodów jednostki samorządu terytorialnego.

Ograniczenia 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 oraz do poręczeń i gwarancji udzielonych samorządowym osobom prawnym realizującym zadania jednostki samorządu terytorialnego z wykorzystaniem środków, o których mowa w art. 5 ust. 3 ustawy o finansach publicznych.

16. Wskaźnik W_{Z5} – Obciążenie dochodów własnych obsługą zadłużenia

$$W_{Z5} = \frac{O + R}{Dw}, \text{ gdzie:}$$

Dw – dochody własne,

O – odsetki od zaciągniętych kredytów i pożyczek,

R – spłata rat kapitałowych od zaciągniętych kredytów i pożyczek.

Wskaźnik W_{Z5} – obciążenie dochodów własnych obsługą zadłużenia. Im większa jest wartość tej relacji tym większe jest ryzyko wystąpienia niewypłacalności jednostki samorządu terytorialnego.

17. Wskaźnik W_{Z6} – Obciążenie dochodów bieżących wydatkami bieżącymi i obsługą zadłużenia

$$W_{Z6} = \frac{Wb + R + O}{Db} \text{ gdzie:}$$

Wb – wydatki bieżące,

R – spłata rat kapitałowych od zaciągniętych kredytów i pożyczek,

O – odsetki od zaciągniętych kredytów i pożyczek,

Db – dochody bieżące.

Wskaźnik W_{Z6} obrazuje obciążenie dochodów bieżących wydatkami bieżącymi i obsługą zadłużenia (odsetek i spłaty rat kapitałowych).

18. Wskaźnik W_{Z7} – Udział zobowiązań wymagalnych w zobowiązaniach ogółem

$$W_{Z7} = \frac{Z_w}{Z_o} \text{ gdzie:}$$

Z_o – zobowiązania według tytułów dłużnych,

Z_w – zobowiązania wymagalne.

Konsekwencją braku płynności finansowej w jednostce jest nieterminowe regulowanie zobowiązań.

Wskaźnik W_{Z7} – udział zobowiązań wymagalnych w zobowiązaniach ogółem, wskaźnik ten większy od zera świadczy o nieterminowym wywiązywaniu się z płatności. Im większa wartość tym większe skala tego zjawiska.

19. Wskaźnik W_{U1} – Udział zobowiązań wymagalnych wobec ZUS, KRUS, NFZ w dochodach ogółem

$$W_{U1} = \frac{Z_u}{D_o} \text{ gdzie:}$$

Z_u – zobowiązania wymagalne wobec ZUS, KRUS, NFZ,

D_o – dochody ogółem.

Często pierwszym efektem pogarszającej się sytuacji finansowej JST jest wzrost zobowiązań wymagalnych wobec podmiotów grupy, do której zalicza się: Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego i zarządzane przez nie fundusze oraz Narodowy Fundusz Zdrowia.

Wskaźnik W_{U1} mówi o udziale zobowiązań wymagalnych wobec podmiotów ZUS, KRUS, NFZ w relacji do dochodów ogółem.

20. Wskaźnik W_{U2} – Udział zobowiązań wymagalnych wobec ZUS, KRUS, NFZ w zobowiązaniach ogółem

$$W_{U2} = \frac{Z_u}{Z_o} \text{ gdzie:}$$

Z_u – zobowiązania wymagalne wobec ZUS, KRUS, NFZ,

Z_o – zobowiązania według tytułów dłużnych.

Wskaźnik W_{U2} wskazuje poziom zobowiązań wymagalnych wobec podmiotów ZUS, KRUS, NFZ w relacji do zobowiązań ogółem.