

Stan finansów JST

raport dla Senatu RP

opracowany przez Andrzeja Porawskiego i Jana M. Czajkowskiego



Poznań, 10 grudnia 2020 r.

Rola samorządu w rozwoju Polski

Wynegocjowana w 2003 roku nowa, obowiązująca do dziś ustawa o dochodach JST zakładała zwiększenie wielkości dochodów własnych, w tym udziałów we wpływach z podatków PIT i CIT, przy jednoczesnym zmniejszeniu zakresu dotacji i likwidacji części drogowej subwencji ogólnej. Rezultatem miało być zwiększenie samodzielności finansowej JST oraz silniejsze powiązanie sytuacji finansowej JST z koniunkturą gospodarczą państwa.

Polska reforma samorządowa wyznaczyła społecznościom lokalnym i regionalnym wiele istotnych zadań, wśród których jednym z najważniejszych jest rozwój lokalny i regionalny. Świadczą o tym liczby – **wydatki inwestycyjne** budżetów zdecentralizowanych wyniosły w okresie od 2004 do 2019 roku aż **510 mld zł** (narastająco), a zatem więcej niż wydatki inwestycyjne budżetu centralnego. Ekspert w raporcie dla MliR zaliczył do kategorii rozwojowych nie tylko wydatki inwestycyjne, szacując, że połowa działań rozwojowych sektora publicznego to przedsięwzięcia JST, a druga połowa – środki budżetu państwa i funduszy celowych.

Własny „potencjał inwestycyjny” samorządów (nadwyżka operacyjna brutto) wyniósł w tym okresie **229,5 mld zł**, co oznacza, że tą kwotę samorzady mogły przeznaczać bądź bezpośrednio na finansowanie kolejnych inwestycji lub na spłaty zobowiązań (kredyty, obligacje), zaciąganych na realizowane inwestycje. Znaczna część zaciągniętych zobowiązań (116 mld) została już spłacona z nadwyżki operacyjnej, powodując, że skumulowana nadwyżka operacyjna netto wyniosła w ciągu tych 16 lat tylko 113,4 mld zł. Do spłacenia na koniec 2019 roku pozostawało ok. **82,0 mld zł**. Z podsumowania danych zamieszczonych poniżej wynika, że lokalni i regionalni gospodarze pozyskali na inwestycje z innych źródeł (głównie z funduszy UE) ponad **175 mld zł**.

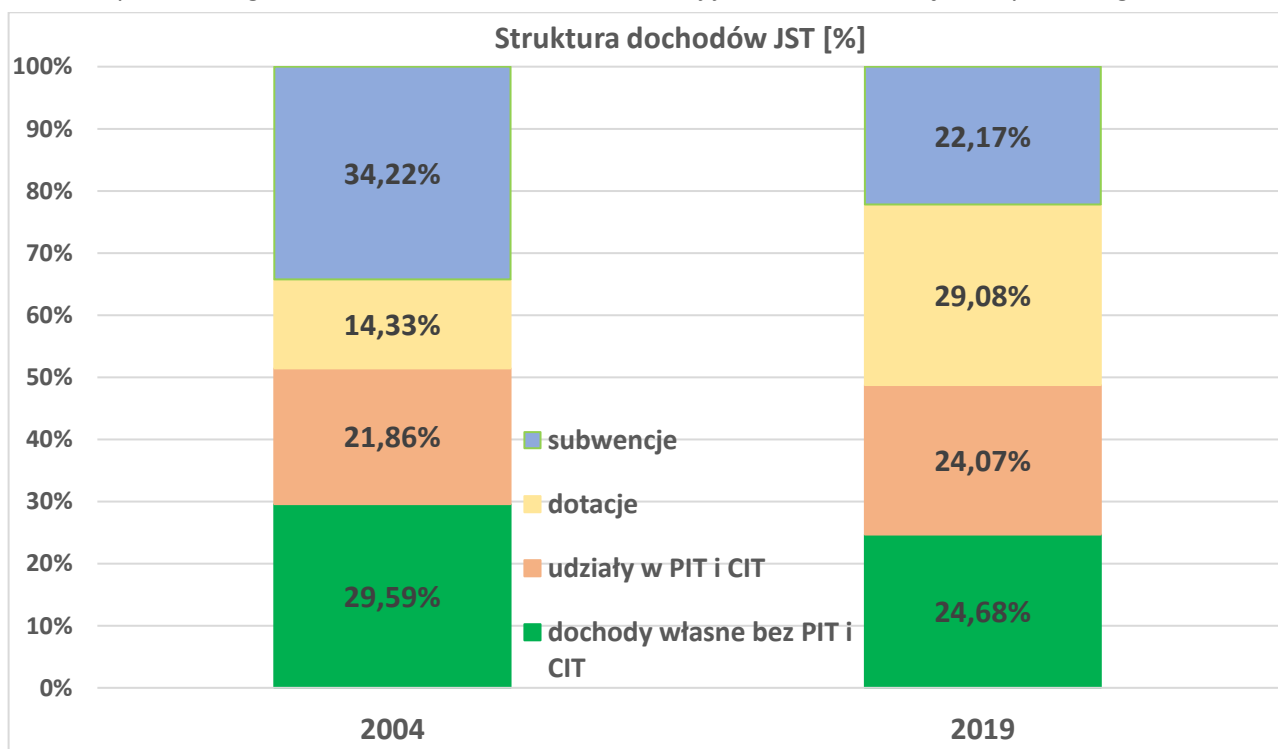
Biorąc pod uwagę te proporcje trzeba wyraźnie stwierdzić, że każde zmniejszenie nadwyżki operacyjnej podsektora samorządowego w danym roku będzie oznaczało odpowiednio potencjalne **zmniejszenie poziomu inwestycji JST** (mniej środków na udziały własne i mniejsza możliwość spłat zobowiązań w tym roku). Spowoduje to także spadek wpływów podatkowych budżetu państwa (w tym zwłaszcza z podatku VAT).

1. Dochody

Struktura dochodów JST uległa w ostatnich latach istotnej zmianie: silnie spadł udział dochodów własnych i subwencji, a największą ich częścią stały się – pierwotnie najmniejsze – dotacje:

- udział dochodów własnych (bez PIT i CIT) spadł z 29,6% do 24,7%,
- udział wpływów z udziałów w podatkach państwowych (PIT i CIT) wzrósł z 21,9 do 24,1%,
- udział subwencji ogólnej spadł z 34,2 do 22,2%,
- udział dotacji wzrósł z 14,3 % do 29,1 %.

Oznacza to poważne ograniczenie samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego.

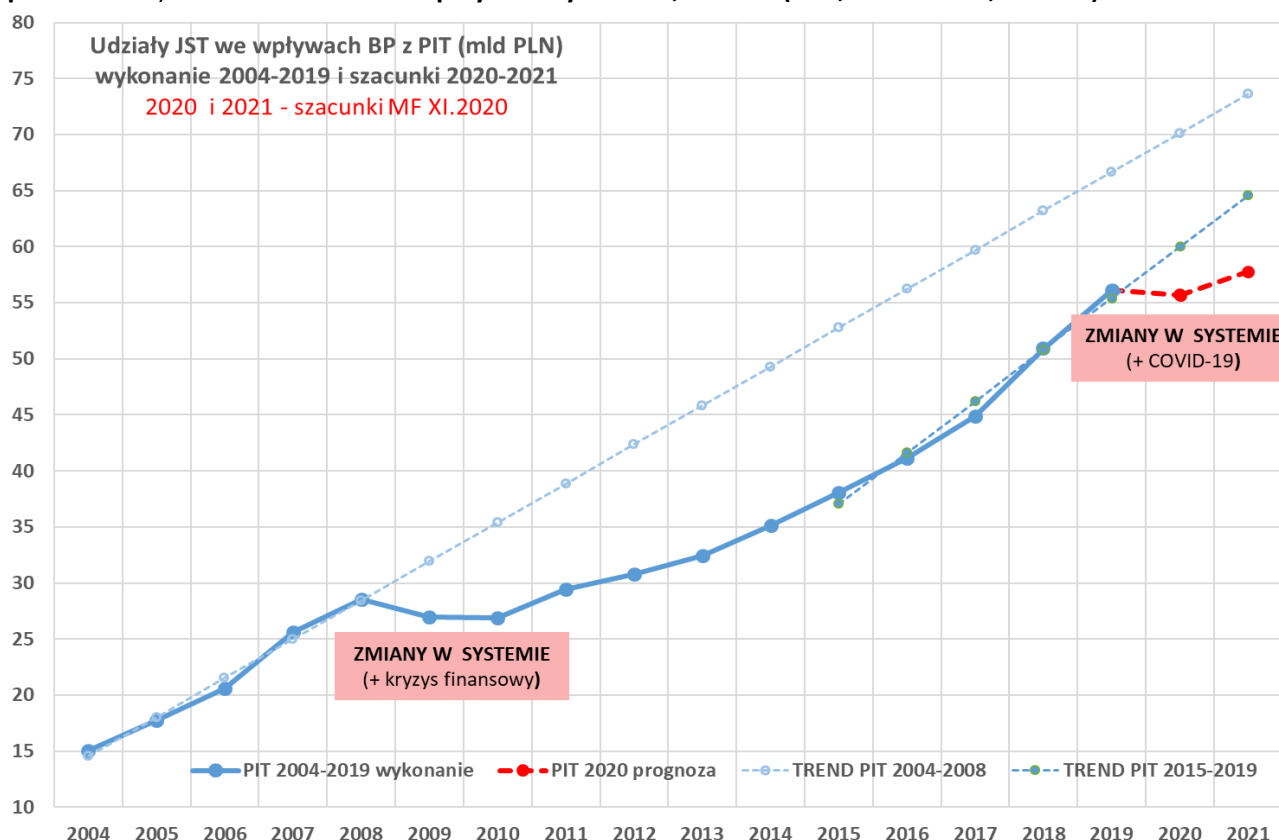


Dochody własne

Relatywnie niska dynamika klasycznych **dochodów własnych** była spowodowana kilkoma czynnikami, do których zaliczyć trzeba przede wszystkim:

- zmiany ustawowe w podatkach i opłatach lokalnych (głównie nowe ulgi i zwolnienia w podatku od nieruchomości),
- niewielka waloryzacja stawek maksymalnych przez ministra finansów¹,
- kolejne fazy przekształcenia użytkowania wieczystego w prawo własności, powodujące spadek dochodów z majątku,
- ulgi i zwolnienia w podatkach lokalnych, udzielane przez właściwe organy JST w ramach lokalnej polityki podatkowej (głównie tym płatnikom, którzy nie byli w stanie ich zapłacić).

Najlepszą dynamikę – mimo załamania w latach 2008-11, spowodowanego zmianami ustawowymi² – wykazał udział JST we wpływach budżetu państwa z podatku **PIT**, który wzrósł z 15,1 mld zł w roku 2004 do 56,1 mld w 2019 (tzn. o **ponad 270%**). W latach 2015-2019 przyrost wyniósł 18,0 mld zł (z 38,1 mld do 56,1 mld zł).



Niestety zmiany ustawowe z lipca 2019 r., pogłębione przez pandemię, spowodowały ponowny spadek dochodów JST z udziału we wpływach z podatku PIT, co już w roku 2020 oznacza poważny cios dla budżetów samorządowych.

Mniejsze, choć ważne dla województw, znaczenie miał wzrost udziału JST we wpływach z podatku CIT: z 6 mld zł w roku 2004 do 10,9 mld w 2019 (tzn. o ok. 82 %).

Subwencja ogólna

Maleje znaczenie zasilania opartego na redystrybucji środków finansowych z budżetu państwa w formie **subwencji ogólnej**, w tym przede wszystkim jej najważniejszego składnika - części oświatowej.

W odniesieniu do **części oświatowej** subwencji ogólnej w ustawie z 2003 roku utrzymano zasadę, w myśl której część zadań oświatowych była realizowana ze środków otrzymywanych z budżetu państwa, a część z dochodów własnych. Założono, że subwencja „będzie ustalana corocznie w ustawie budżetowej, w wysokości łącznej kwoty części oświatowej subwencji ogólnej, przyjętej w ustawie budżetowej w roku bazowym, skorygowanej o kwotę innych wydatków z tytułu zmiany realizowanych zadań oświatowych”³

¹ W okresie 2004-2018 stawki maksymalne wzrosły: dla gruntów pod działalność gospodarczą – o 44%, dla gruntów pozostałych – o 55%, dla budynków mieszkalnych – o 48%, dla budynków pod działalność gospodarczą – o 33%. W roku 2019 ww. stawki maksymalne wzrosły względem roku 2018 o kolejne 1,6%.

² Patrz: załącznik nr 1 – oprac. na podstawie informacji MF o dochodach JST w latach 2009-2011

³ druk sejmowy nr 1732 z 3 lipca 2003 roku (uzasadnienie);

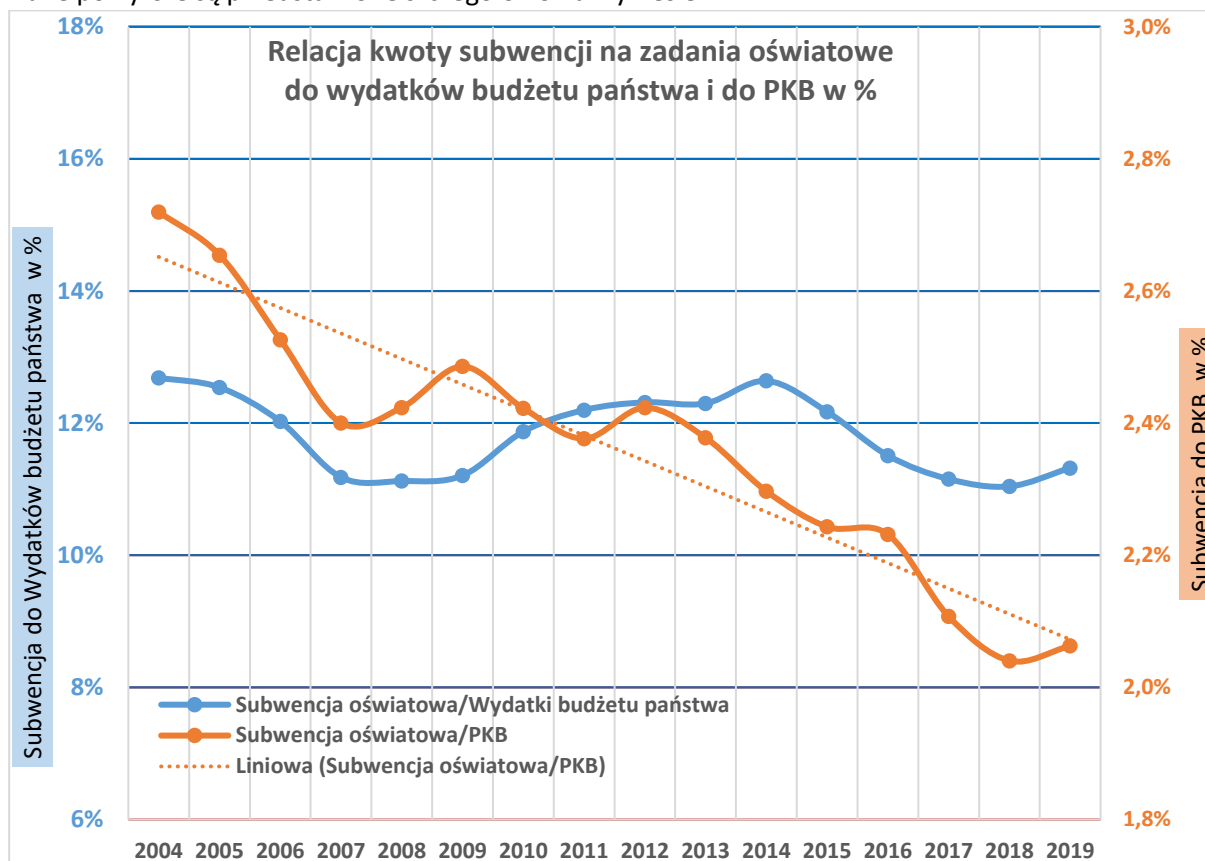
Dynamika wzrostu subwencji oświatowej była w latach 2004-2019 ponad dwukrotnie niższa niż tempo wzrostu dochodów własnych:

- dochody własne (razem z PIT i CIT) wzrosły z 47,1 do 135,8 mld zł (o **188 %**),
- część oświatowa subwencji ogólnej wzrosła z 25,1 mld do 46,9 mld zł (o **87 %**).

Relacja kwoty **subwencji oświatowej do wydatków budżetu państwa** zmieniała się okresowo w czasie, oscylując między 12,69% a 11,04% (w 2019 wyniosła 11,32%).

Relacja **subwencji do PKB** – spadała, w przybliżeniu liniowo w czasie, z 2,72% do 2,06% czyli **zmałała o prawie 25%** wartości początkowej.

Dane powyższe są przedstawione szczegółowo na wykresie.



W tym samym czasie BIEŻĄCE wydatki JST na oświatę **wzrosły ponad dwukrotnie (aż do 227 % wartości z roku 2004)** co zostało spowodowane wzrostem kosztów jej prowadzenia, a ich szybszy wzrost w latach 2017-2019 był związany ze zmianą zasad finansowania oświaty i z reformą edukacji z roku 2015.

W omawianym okresie nastąpiła też utrata pierwotnego znaczenia przez **system korekcyjno-wyrównawczy**, zwłaszcza dla województw⁴ i powiatów. Zostało to spowodowane niesystemowym charakterem przyjętych jeszcze w 1999 roku, czysto arytmetycznych rozwiązań. System gminny, zawierający podwójny mechanizm wyrównawczy (również w części oświatowej), został oparty na merytorycznych kryteriach, dlatego jeszcze działa, choć także wymaga pilnej aktualizacji.

Dotacje

W ciągu omawianych 16 lat kwota dotacji dla JST wzrosła z **13,1 do 81,0 mld zł**, czyli **ponad sześciokrotnie**.

Wzrost **dotacji celowych** był związany z przekazaniem samorządom gminnym **nowych zadań z zakresu administracji rządowej**, zwłaszcza w dziedzinie polityki społecznej (wypłata świadczenia 500+). W omawianym okresie dotacje celowe na zadania rządowe wzrosły z **8,0 do 53,1 mld zł**, to znaczy **ponad sześć i pół raza**.

Dotacje na zadania własne wzrosły w tych latach z **3,6 do 6,9 mld zł**, czyli mniej niż **dwukrotnie**. W większości (¾) są to dotacje na zadania bieżące. Dotacje inwestycyjne w tej grupie wyniosły w całym okresie 2004-19 łącznie **24,6 mld zł**.

Środki na inwestycje w formie dotacji samorzady pozyskiwały także z innych źródeł (z dotacji na zadania zlecone, na zadania powierzone przez administrację rządową i inne JST, z funduszy celowych i w ramach pomocy między JST).

⁴ Wyrok TK z dnia 4 marca 2014 r. (K 13/11)

Łącznie w całym omawianym okresie samorzady pozyskały w ten sposób **26,9 mld zł**, z czego prawie połowę w formie transferów między JST (13 mld zł), a 7 mld zł z funduszy celowych. Gwoli ścisłości trzeba zaznaczyć, że niemałe kwoty na inwestycje były kierowane do społeczności lokalnych z pominięciem budżetów JST, np. do spółek działających w gospodarce komunalnej, nie tylko w formie dotacji, lecz także jako pożyczki lub inne rodzaje wsparcia (NFOŚiGW, programy BGK, tanie gwarancje).

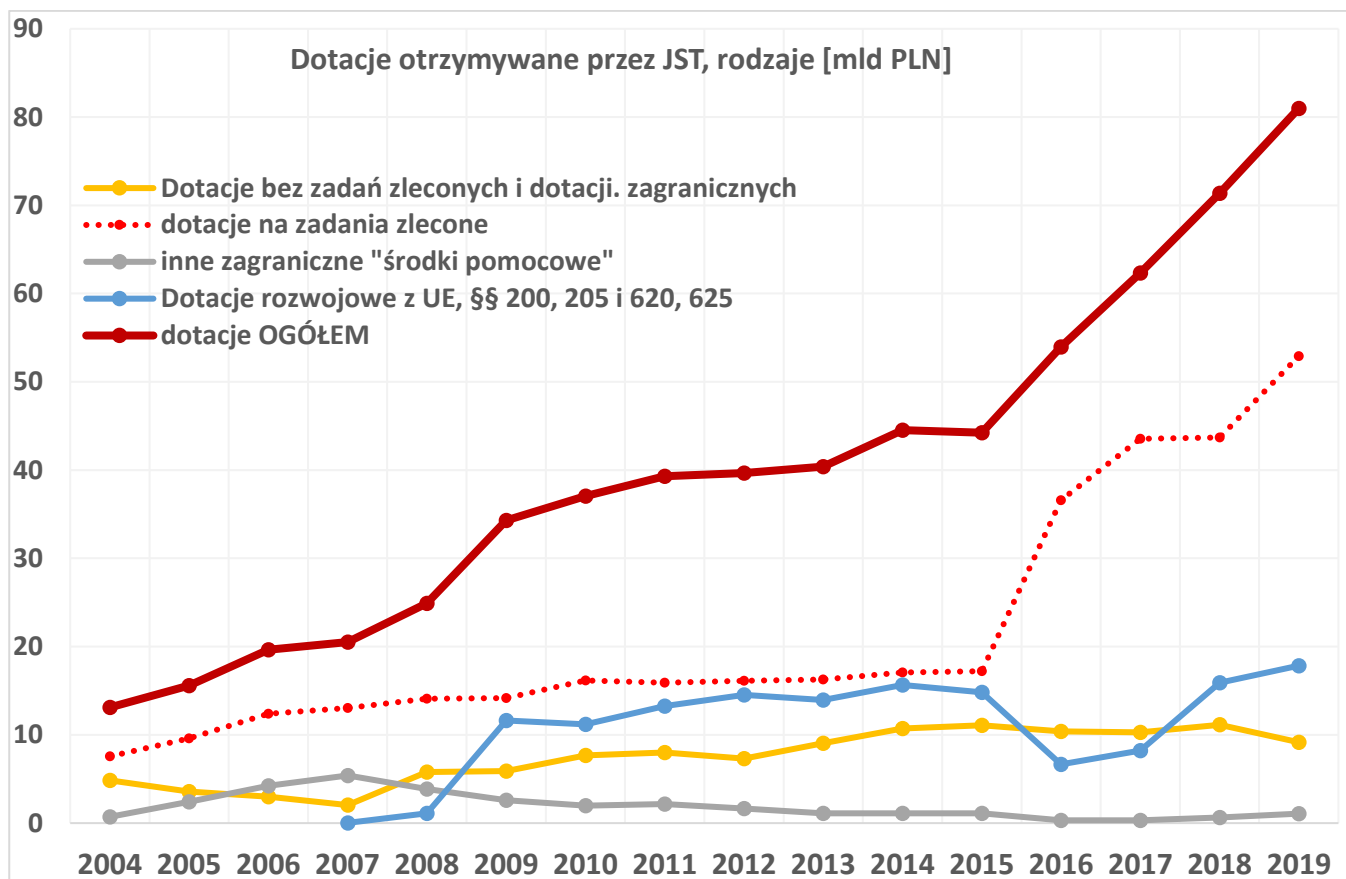
Dotacje rozwojowe są wyodrębniane w sprawozdaniach resortowych od 2009 roku (wcześniej były ujęte w innych pozycjach, głównie jako „środki z innych źródeł zagranicznych” w dochodach własnych JST: bieżące – § 270, majątkowe – § 629). Definicje i określenia mocno się zmieniały. Początkowo dotyczyły projektów realizowanych z udziałem środków unijnych w ramach NPR na lata 2004-2006 oraz Wspólnej Polityki Rolnej, później ewoluowały aż do obecnego zapisu: "Dotacje celowe w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich oraz środków, o których mowa w art. 5 ust. 3 pkt 5 lit. a i b ufp, lub płatności w ramach budżetu środków europejskich, realizowanych przez JST".

Dynamika korzystania z tych środków i dotacji jest **nierównomierna**; zależy od zaawansowania programów operacyjnych, najpierw ZPORR, potem sektorowych i regionalnych, w ramach kolejnych „perspektyw finansowych” UE.

W ciągu omawianych 16 lat JST otrzymały łącznie bezzwrotne środki **ze źródeł zagranicznych** w kwocie **174,4 mld zł**, z czego **134 mld stanowiły środki na inwestycje**.

W roku 2019 dotacje rozwojowe stanowiły blisko **6,4%** łącznych dochodów JST, w większości ze środków Unii Europejskiej. Były to głównie dotacje **inwestycyjne (5,0%** wszystkich dochodów JST).

Rolę dotacji w systemie dochodów JST dobrze przedstawia wykres obrazujący **relacje między ich różnymi rodzajami**; należy przy tym pamiętać, że znaczna większość dotacji na zadania zlecone to obecnie środki kierowane przez rząd do mieszkańców za pośrednictwem gmin, które je tylko wypłacają (500+). Dodatkowo pokazano tu zagraniczne środki bezzwrotne zaliczane do dochodów własnych (w tym w latach 2004-2008 środki ZPORR).



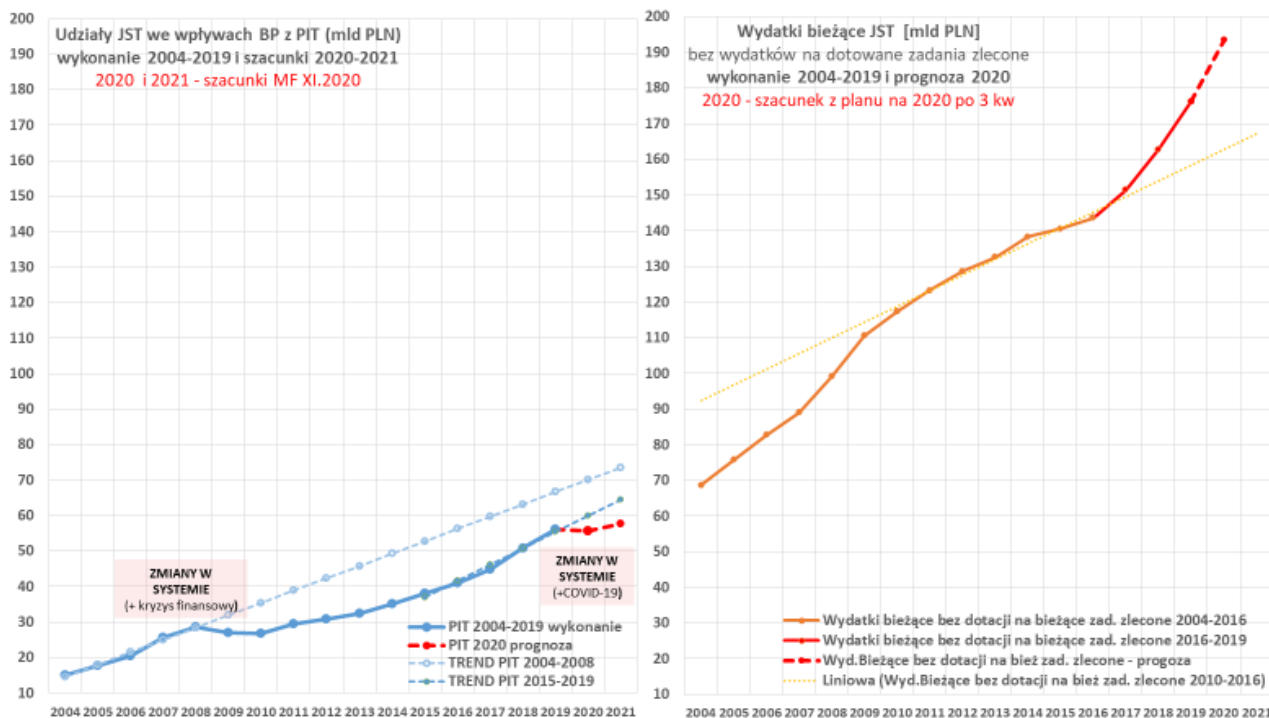
2. Wydatki

W ostatnich latach obserwujemy znaczny wzrost wydatków JST, zarówno w grupie wydatków bieżących jak i inwestycyjnych. Jest to z jednej strony wynikiem **zwiększenia zakresu zadań oraz poziomu inwestycji**, z drugiej jednak efektem **znacznego wzrostu większości kosztów** wykonywania zadań.

Wydatki bieżące – szybki wzrost kosztów w ostatnich 4 latach

Skalę problemu obrazuje **zwiększenie wydatków bieżących JST** w podstawowym składniku kosztów realizacji zadań w okresie **od 2015 do 2019 r.**, jakim są **płace wraz z pochodnymi, które wzrosły o 18,43 mld zł (z 71,44 mld do 89,87 mld zł)**. Oznacza to, że **cały wzrost wpływów z udziału w podatku PIT w tym samym czasie nie wystarczy nawet na sfinansowanie wzrostu wynagrodzeń w podsektorze samorządowym**, który jest największym pracodawcą w Polsce.

Na poniższych wykresach zobrazowano w takiej samej skali wzrost dochodów z PIT i wzrost wydatków bieżących:



Warto zaznaczyć, że w r. 2019 liczba pracowników administracji samorządowej nie wzrosła, a przeciętne wynagrodzenie brutto wzrosło wg GUS o **237 zł**. Było przy tym niższe o 1500 zł od przeciętnego wynagrodzenia brutto w centralnych urzędach administracji rządowej, które w 2019 r. wzrosło o **450 zł**. Oczywiście wydatki płacowe JST obejmują wszystkich pracowników samorządowych, a nie tylko urzędników administracji, ale ich wzrost **NIE WYNIKA** z rozrostu administracji. Same tylko **koszty zatrudnienia** pracownika na płacy minimalnej **wzrosły w roku 2019 o 461 zł**.

W ostatnich latach (2015-2019) mnożą się inne czynniki, które powodują **wzrost kosztów bieżących** funkcjonowania podsektora samorządowego. Należą do nich: ceny energii (o 45%), materiałów i usług (wzrost o 11,1 mld zł), opłaty za korzystanie z zasobów wody itp. Przekłada się to nie tylko na **wydatki bieżące JST**, ale także na poziom **cen lokalnych usług publicznych**, zwłaszcza w **transporcie publicznym**, który jest w ponad 50% dotowany z budżetów JST.

Wśród usług świadczonych na rzecz mieszkańców szczególne miejsce zajmuje **odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych**. Zgodnie z prawem usługa ta jest finansowana z opłaty ponoszonej przez mieszkańców i innych wytwórców śmieci. Trzeba jednak podkreślić, że koszty tego zadania rosną bardzo szybko z przyczyn niezależnych od gmin, a na ich wzrost składają się:

- drastycznie rosnące koszty zagospodarowania odpadów przez instalacje regionalne, wynikające z: nowych obowiązków, ograniczenia czasu magazynowania odpadów, wzrostu kosztów składowania, trudności ze zbytem surowców wtórnych, zakazu składowania frakcji energetycznej oraz monopolu RIPOK;
- wzrost kosztów systemu odbierania odpadów (wzrost kosztów pracy, wzrost cen energii i następstwa nowych standardów selektywnej zbiórki: wymiana pojemników i zbiórka dodatkowych frakcji);
- ryzyko prawne działalności gospodarczej wynikające z szybkich (czasem nieprzewidywalnych) zmian prawa - przedsiębiorcy ryzyko wkalkulowują w oferty przetargowe.

Wymienione czynniki wzrostu kosztów zagospodarowania śmieci mają swoje źródło w **braku rozwiązań systemowych** w tej dziedzinie. Do tego celu nie wystarczy doraźna nowelizacja ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Niezbędne jest stworzenie kompleksowego systemu zagospodarowania odpadów komunalnych, który - oprócz spójnych przepisów kilku tworzących go ustaw - spowoduje:

- zwiększenie zainteresowania obywateli segregacją, w tym w osiedlach budownictwa wielorodzinnego,
- zagospodarowanie frakcji energetycznej,
- stworzenie rynku odbiorców odzyskiwanych surowców wtórnych oraz
- wyegzekwowanie odpowiedzialności producentów różnych towarów i opakowań.

Dla uzupełnienia obrazu wydatków bieżących JST konieczne jest jeszcze wskazanie niszczącego efektu narzucenia JST (powiatom, miastom na prawach powiatu i województwom) **przejmowania długów i strat szpitali**. Samorządy nazwano „organami założycielskimi” szpitali, których nigdy nie zakładały i na których funkcjonowanie mają znikomy wpływ: nie są dysponentami środków NFZ, nie mają wpływu na pensje w służbie zdrowia ani na zakres i wycenę świadczeń należnych z ubezpieczenia zdrowotnego. Obciążanie ich długami szpitali urąga zasadom sprawiedliwości społecznej. W dwóch powiatach przejęte zobowiązania są wyższe niż cała nadwyżka operacyjna, wypracowana przez nie od początku istnienia!

Łącznie JST, tylko od roku 2011, spłaciły ponad **965 mln zł** zobowiązań szpitali, a także pokryły ponad **1,83 mld zł** ich strat. Poniższa tabela przedstawia dynamikę spłat zobowiązań i strat SP ZOZ [mln PLN]

Rok	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
spłaty strat (dział 851, § 416)	591,8	129,4	135,9	131,6	120,2	146,6	146,4	111,7	316,3
spłaty zobowiązań (dział 851, §§ 489, 490 i 491)	11,8	11,1	442,2	131,2	154,7	27,7	73,3	96,8	16,9

Dramatyczna sytuacja w oświacie

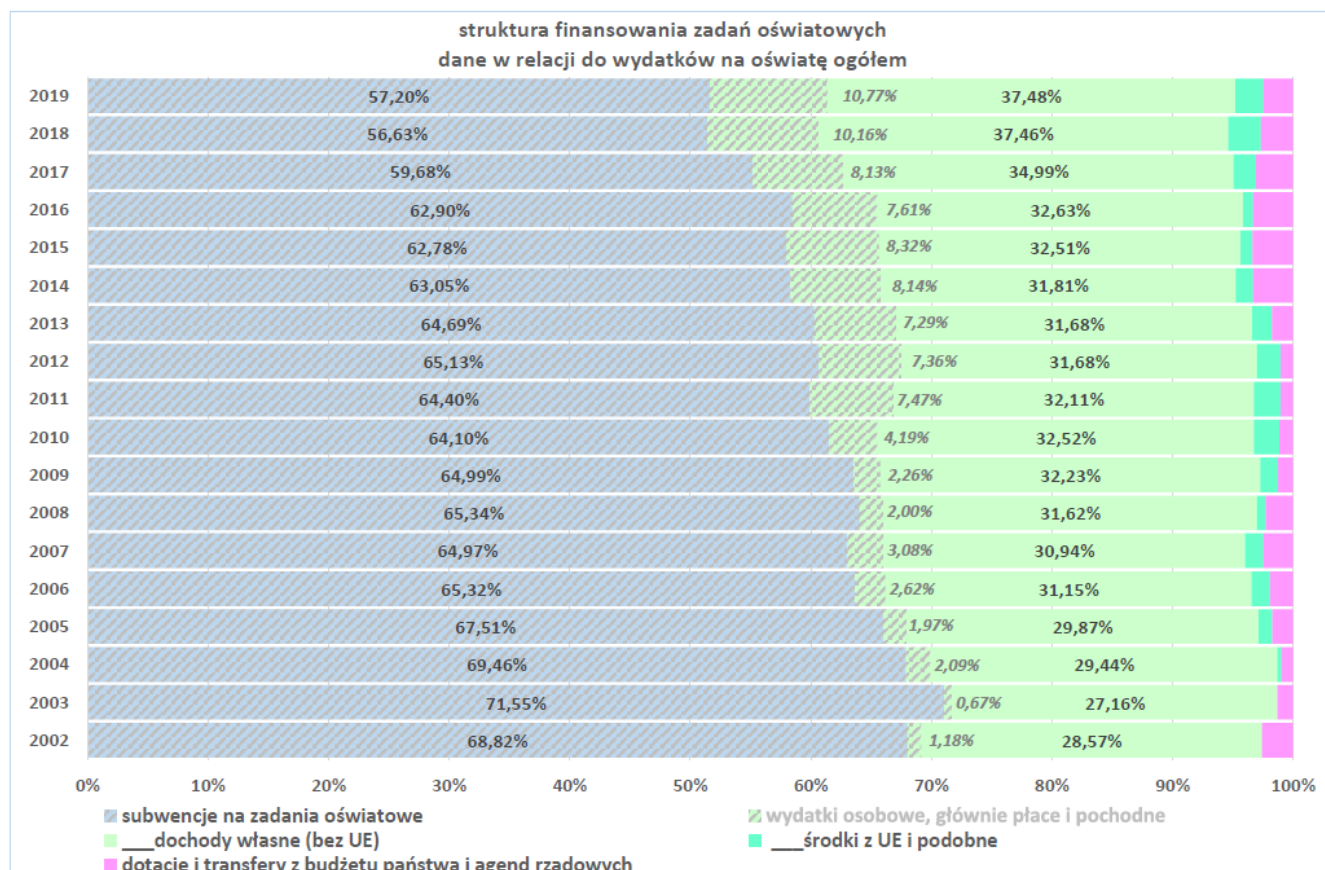
W osobnym raporcie w 2019 r. przedstawiliśmy **sytuację w oświacie**, w tym **gwałtowny wzrost luki finansowej** sektora (różnicy między wydatkami bieżącymi a dochodami bieżącymi) w latach 2017-2019.

W wyniku wprowadzenia **w 2004 roku** nowych zasad finansowania JST powstała sytuacja, w której:

- subwencja oświatowa wyniosła 25,08 mld zł, a łączne dochody bieżące oświaty - 25,74 mld zł,
- wydatki bieżące JST na oświatę - 34,05 mld zł, w tym łączne wydatki płacowe - 25,52 mld zł.

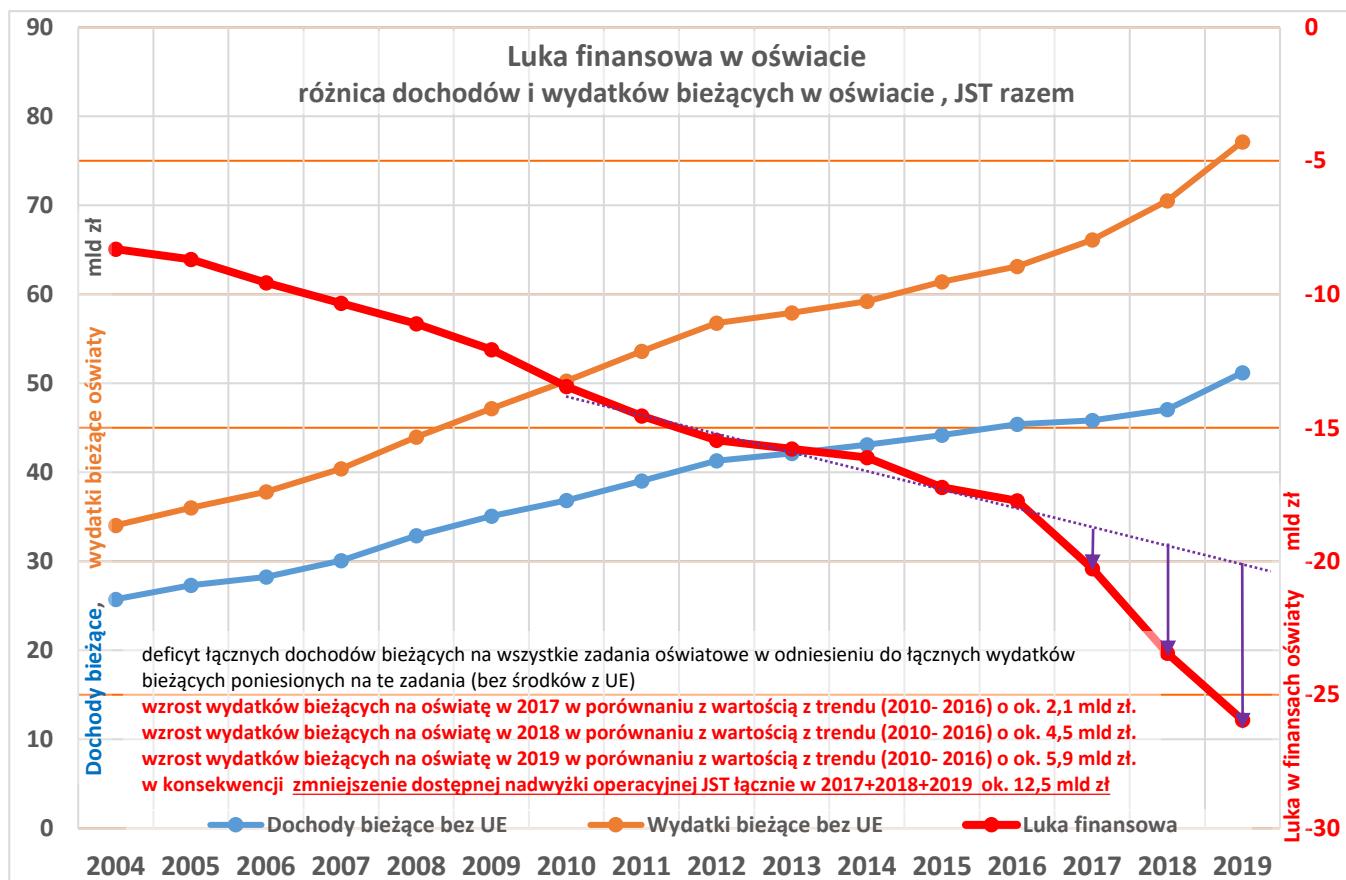
W efekcie **dopłata z własnych środków JST** do subwencji powiększonej o inne dochody bieżące oświaty, wyniosła w 2004 r. **8,31 mld zł (33,1% kwoty subwencji)**. Subwencja pokrywała wówczas **98% wydatków płacowych**.

Strukturę finansowania wydatków oświatowych obrazuje poniższy wykres:



Niska dynamika wzrostu subwencji oświatowej w kolejnych latach, a zwłaszcza jej niedoszacowanie w latach 2017-19 oraz niedofinansowanie kosztów reformy edukacji spowodowały, że w r. 2019 subwencja wystarczyła już tylko na **84% wydatków osobowych** (w tym głównie płacowych), na których poziom samorzady nie mają żadnego wpływu.

Luka finansowa oświaty (rozumiana jako dopłata z własnych środków do kosztów bieżących edukacji) stanowiła **55,3%** otrzymanej subwencji *szkolnej*, osiągając **25,94 mld zł**.



Luka finansowa jest silnie zróżnicowana w różnych kategoriach JST (dane dla 2019 r.): w powiatach wynosi 11,8%, w województwach – 39,4%, w gminach wiejskich – 56,2%, w gminach miejsko-wiejskich – 68,6%, w gminach miejskich – 83,3%, a w miastach na prawach powiatu – blisko 65,3%.

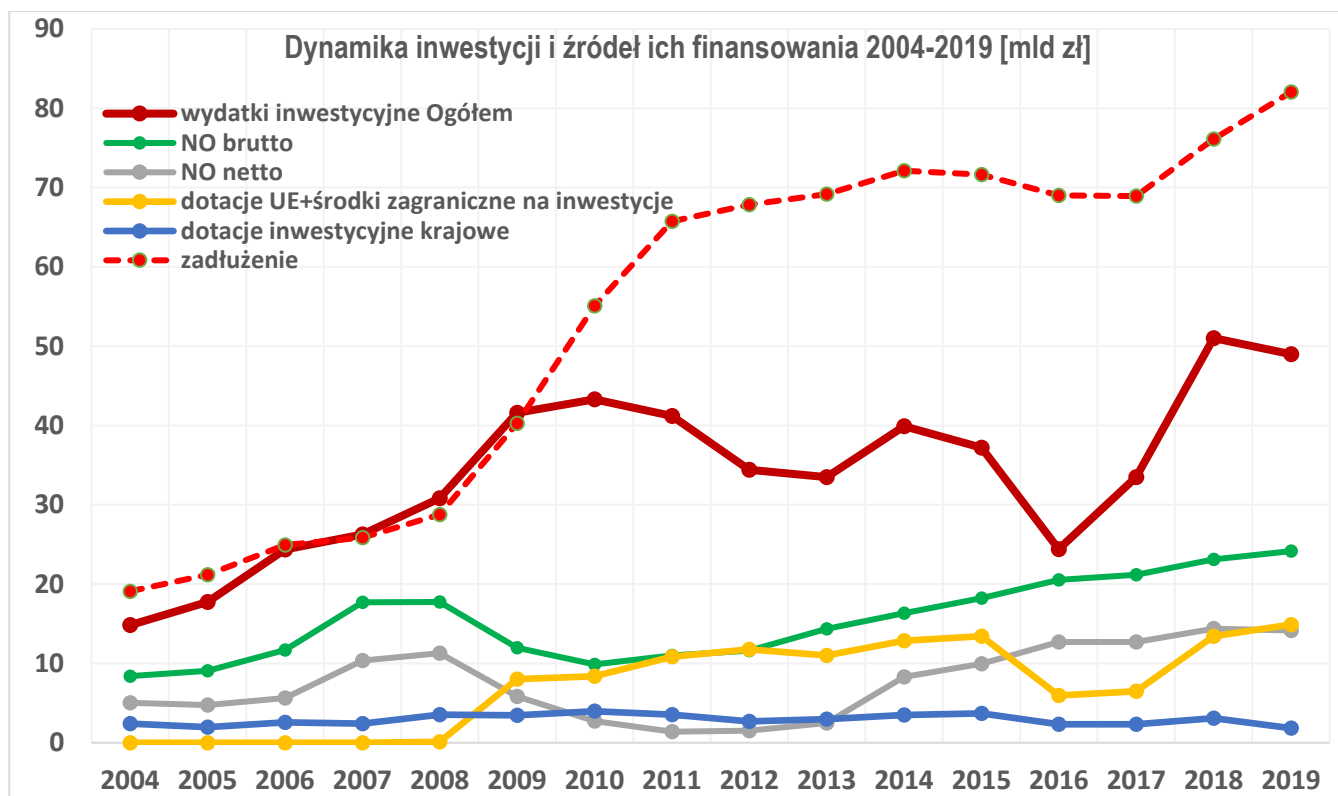
Trzeba dodatkowo zaznaczyć, że w latach 2017-19 wzrosły ponad dwukrotnie (łącznie o ponad 6 mld zł) nieobjęte subwencją i powyższym wykresem **wydatki majątkowe w oświacie**, które wynikały z konieczności dostosowania szkół, zwłaszcza podstawowych, do wymogów reformy.

Sytuacja oświaty w coraz większym stopniu rzuca na ogólny stan finansów JST, ograniczając nie tylko możliwości finansowania rozwoju lokalnego, ale także obniżając jakość lokalnych usług publicznych.

Inwestycje JST – główny czynnik napędowy rozwoju Polski lokalnej i regionalnej

Głównym wyznacznikiem stanu finansów JST, związanym z ich rolą w polityce rozwoju, jest **poziom inwestycji**. Na przestrzeni omawianych 16 lat wydatki inwestycyjne JST osiągnęły aż **543 mld zł**, z czego **117 mld** sfinansowane zostało z bezzwrotnych środków zagranicznych, **46,3 mld** z dotacji inwestycyjnych ze źródeł krajowych a reszta - ze środków własnych i z finansowania długiem (kredyty, obligacje).

Dynamikę inwestycji JST obrazuje poniższy wykres:



Wzrost wpływów z PIT i innych dochodów własnych przyczynił się do wygenerowania w 2019 r. w budżetach JST nadwyżki operacyjnej netto w kwocie **14,1 mld zł**, przeznaczanej na rozwój. Wydatki inwestycyjne JST wyniosły w ub. roku **jednak o 2 mld mniej niż w roku 2018, czyli 49 mld zł**. Było to możliwe dzięki wydatkowaniu ok. **14,9 mld inwestycyjnych dotacji unijnych** oraz zaciągnięciu **nowych zobowiązań**, zwiększających dług JST w 2019 o ok. **5,9 mld zł**.

3. Nadwyżka operacyjna – możliwości rozwojowe

Jak to już wykazano we wprowadzeniu na potencjał rozwojowy JST składają się trzy elementy:

- potencjał własny (nadwyżka operacyjna),
- wsparcie zewnętrzne (dotacje, zwłaszcza z funduszy UE),
- finansowanie zwrotne, uzależnione od zdolności kredytowej i od możliwości obsługi długu (zależna od relacji NO do dochodów bieżących bez dotacji).

Z analizy dynamiki zmian nadwyżki operacyjnej w okresie zwiększonych inwestycji JST (2004 – 2019) wynika, że własny potencjał rozwojowy kształtuje się odmiennie w różnych kategoriach JST, a ponadto znaczne różnice występują także w obrębie każdej z kategorii. Należy zatem stwierdzić, że potencjał ten wynika z różnych uwarunkowań lokalnych i **musi być rozpatrywany indywidualnie**. Wbrew obiegowym opiniom są „bogate” i „biedne” miasta na prawach powiatu, „bogate” i „biedne” gminy, „bogate” i „biedne” powiaty.

Samorządy od początku korzystały z instrumentów dłużnych, przede wszystkim w okresie, gdy miały do dyspozycji znaczne środki z funduszy UE (najpierw przedakcesyjnych a następnie strukturalnych), dlatego do analiz **przyszłych zdolności rozwojowych** miast, gmin, powiatów i województw **w najbliższych latach** trzeba brać pod uwagę stabilne w dłuższych okresach wartości **nadwyżki operacyjnej brutto**, pokazujące uśrednione „potencjalne” możliwości finansowania rozwoju oraz **nadwyżkę operacyjną netto**, ukazującą tę zdolności „punktowo” w danym roku. Zmiany dynamiki **nadwyżki operacyjnej** w latach **2007-2019** dla **gmin, miast na prawach powiatu i powiatów łącznie** obrazuje poniższa tabela:

rok	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Nadwyżka operacyjna	14,966	14,929	10,055	8,467	9,482	9,905	12,748	14,747	16,193	18,620	18,816	20,034
nadwyżka operacyjna netto	8,760	9,390	4,858	1,609	0,417	0,149	1,503	7,332	8,582	11,496	11,372	12,243

Dane w tabeli pokazują charakterystyczny dla perspektywy finansowej UE w latach 2007-2013 przebieg zmian tych wielkości z wyraźnym minimum w latach 2010-2013, związanym z większą aktywnością projektową JST w tym czasie. Nadwyżka operacyjna „netto” w latach 2011-2012 spadła nawet do wartości bliskich zeru co oznacza, że patrząc globalnie całość wypracowanych kwot nadwyżki operacyjnej została w tych latach wykorzystana na nowe projekty i na spłaty zaciąganych zobowiązań z nimi związanych.

Widać też wyraźnie zupełnie inny przebieg zmian ww. wartości w okresie kolejnych wieloletnich ram finansowych UE, czyli w latach 2014-2020. Obecny „cykl inwestycyjny” opóźnił się i ma znacznie mniejszą „względna” intensywność. Jednym z powodów tej zmiany jest wprowadzony od 2014 roku w ustawie o finansach publicznych indywidualny mechanizm ograniczania kwot spłat długu przy uchwalaniu budżetów JST. Skutek tej zmiany, w połączeniu z względnie wysokim poziomem długu do spłaty, wynikającym głównie z dużej aktywności inwestycyjnej JST w latach 2007-2013, utrudnia obecnie samorządom podobnie intensywne jak poprzednio wykorzystywanie środków z UE. Dodatkowo w roku 2018, a zwłaszcza w 2019 widać wyraźnie związane ze znaczącym wzrostem wydatków bieżących zmniejszenie tempa wzrostu nadwyżki operacyjnej (**NO netto w 2019 roku spada nawet nominalnie**).

Pełna analiza wypracowywanego w różnych typach JST poziomu nadwyżki operacyjnej prowadzi do bardzo interesujących wniosków systemowych, ale oczywiście przekracza zakres niniejszego syntetycznego opracowania.

4. Zadłużenie JST

Zadłużenie podsektora samorządowego, wynoszące na koniec 2019 r. ok. **82,0 mld zł**, ma ścisły związek z poziomem inwestycji w relacji do nadwyżki operacyjnej. Wynika to z ustawowej zasady zrównoważenia dochodów i wydatków bieżących JST, według której wydatki majątkowe, co do zasady, mogą być ponoszone tylko z nadwyżki operacyjnej, powiększonej o dochody majątkowe, dotacje majątkowe z innych źródeł oraz kredyty i inne środki zwrotne i bezzwrotne.

Znaczący wpływ na wielkość długu JST w Polsce ma **dynamika wykorzystania środków z funduszy UE**. Dodatkowym czynnikiem, który zdecydował o dużej dynamice wzrostu zadłużenia w poprzedniej perspektywie finansowej polityki spójności UE był spadek dochodów z udziału JST w podatku PIT, który wystąpił wskutek zmian ustawowych dokładnie w latach zwiększonego wysiłku inwestycyjnego. W tym okresie (2009-2011) dynamika przyrostu zadłużenia wynosiła ok. 10 mld zł rocznie.

Z podobną sytuacją mamy do czynienia obecnie, w okresie realizacji wielu projektów z nowej perspektywy finansowej UE: przyrost zadłużenia w latach 2018/2017 wyniósł ok. **7,5 mld zł**, a w latach 2019/2018 ok. **5,9 mld zł**. Początkowo na rok 2019 zaplanowany był większy wzrost długu - o ok. **11,5 mld zł**, jednak nie nastąpił w tej skali, bo na inwestycje wydano tylko **51,1 mld zł**, zamiast planowanych 65 mld. Zadłużenie JST w 2019 r. osiągnęło **82,0 mld zł**. Wyraźny spadek nadwyżki operacyjnej w znacznej części JST **wymusza na samorządach zwiększanie kwot zobowiązań** i przesuwanie ich spłat na później. Możliwości spłat długu w najbliższych latach w wielu gminach i powiatach są już na wyczerpaniu.

Aktualnie JST od roku 2011 **spłacają rocznie 9-11 mld zobowiązań** i utrzymanie tego poziomu spłat prognozowane jest do 2025.

5. Nadwyżka operacyjna netto – przyszłe możliwości rozwojowe

Polityka finansowa, w tym kredytowa, polskich samorządów jest bardzo zróżnicowana. W zależności od sposobu jej prowadzenia nadwyżka operacyjna była uzupełniana w różnym stopniu dotacjami oraz kredytami, co ma wpływ na wielkość środków, jakimi JST obecnie dysponują na rozwój.

W porównaniu z rekordowym pod względem poziomu inwestycji rokiem 2018 (**52 mld zł**) plan na rok 2019 był jeszcze wyższy (65 mld zł), jednak został wykonany w kwocie tylko **51,1 mld zł**. Nadwyżka operacyjna netto, liczona **dla wszystkich JST łącznie**, po wcześniejszym trendzie wzrostowym pierwszy raz **spadła w roku 2019 o 240 mln**, a na rok 2020 prognozowany jest **dalszy spadek**. W grupie **gmin i miast na prawach powiatu łącznie NO netto w roku 2019 zmalała** w odniesieniu do roku 2018 o **1,27 mld zł**. (-11,5% wartości z 2018 r.)

Na końcu 2019 roku **29 JST miało ujemną wartość nadwyżki operacyjnej**, z tego: **6 gmin miejskich, 10 gmin miejsko-wiejskich, 10 gmin wiejskich, 2 powiaty i 1 miasto na prawach powiatu**.

Jednocześnie w tym samym roku **ujemną wartość nadwyżki operacyjnej netto** miało **357 JST**, z tego: **40 gmin miejskich, 96 gmin miejsko-wiejskich, 186 gmin wiejskich, 28 powiatów i 11 miast na prawach powiatu**.

Liczba samorządów z ujemną wartością NO netto sukcesywnie rośnie z roku na rok: od liczby 199 JST łącznie w 2016 roku do 357 JST w 2019 r. Na ten wzrost liczby składają się dwie przyczyny: rosnąca w latach 2017-2019 aktywność inwestycyjna i mniejsze niż w poprzedniej perspektywie finansowej UE poziomy NO brutto samorządów, w połączeniu ze znaczącym wzrostem ich wydatków bieżących w ostatnich latach. Opisane zjawisko niewątpliwie będzie miało znaczący wpływ na zdolność inwestycyjną samorządów, a także na możliwości pełnego wykorzystania potencjalnie dostępnych środków z UE w kolejnych latach.

To też wyraźny sygnał do pilnego podjęcia postulowanej od wielu lat modyfikacji systemu finansów samorządowych w celu usprawnienia jego funkcjonowania.

6. Potrzeby inwestycyjne

Malejący potencjał rozwojowy JST przypada na okres rosnących oczekiwań mieszkańców, którzy domagają się szybszej budowy i modernizacji lokalnej infrastruktury oraz lepszej jakości usług publicznych.

Oprócz trudnej sytuacji finansowej na ograniczenie możliwości rozwojowych wpływają też skutki złej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a przede wszystkim ogromne koszty niekontrolowanej urbanizacji obszarów podmiejskich. Niestety apele samorządów o zmianę tej sytuacji, wspierane głosami ekspertów, od wielu lat pozostają niezrealizowane.

Dzięki opracowaniom wykonanym na zlecenie MliR, zaprezentowanym w kwietniu ub. r., wiadomo, że oszacowane na lata 2020-27 **potrzeby inwestycyjne** gmin w zakresie **wodociągów i kanalizacji** wynoszą co najmniej **93 mld zł**. Zdaniem autorów (M. Bitner, J. Sierak i in.) potrzeby gmin w zakresie **gospodarki odpadami** wynoszą netto **25 mld zł**. Raport szacuje również potrzeby inwestycyjne dla **drog wojewódzkich** na poziomie ok. **51 mld zł**. Daje to razem kwotę **169 mld zł** netto.

Biorąc pod uwagę relacje między wydatkami na drogi wojewódzkie oraz gminne i powiatowe można w przybliżeniu oszacować, że na **drogi lokalne** potrzeba co najmniej **100 mld zł**. Bardzo kosztowny jest także **transport publiczny**, który nie był przedmiotem opracowania, a którego potrzeby inwestycyjne – zwłaszcza wobec wymogów ustawowych oraz uwarunkowań technicznych – trzeba oszacować **na podobnym poziomie**. Do tego dochodzą inwestycje niezbędne dla rozwoju **infrastruktury społecznej**. Należy postulować, by także te sektory gospodarki komunalnej objąć podobnymi badaniami.

Tymczasem przyszła nadwyżka operacyjna netto - jak wynika z danych prognostycznych, publikowanych przez MF - wyniesie do 2028 r. ok. **185 mld zł** (co dodatkowo może okazać się - w związku ze skutkami epidemii - optymistyczną prognozą), zatem bez wzmocnienia finansów JST, przy spadku dotacji z funduszy UE, realizacja w najbliższych latach potrzeb inwestycyjnych, wynikających z oczekiwań mieszkańców i polityki rządu, nie będzie możliwa.

A przed samorządami wciąż pojawiają się **nowe wyzwania**, do których trzeba zaliczyć przede wszystkim lokalną energetykę ze źródeł odnawialnych, ochronę klimatu oraz czystość powietrza. Nie bez wpływu na ich realizację pozostaną nierozpoznane jeszcze do końca skutki trwającej pandemii koronawirusa.

7. Przewidywane skutki wprowadzonych w roku 2019 i 2020 zmian w podatku PIT

Oszacowane według podanych przez projektodawców ocen skutków regulacji ubytki we wpływach z udziałów JST w podatku PIT wyniosą **rocznie łącznie blisko 7,5 mld zł**, nie licząc przyszłych skutków likwidacji OFE.

Przy stałym wzroście poziomu wydatków w opisanej powyżej skali, ubytki te spowodują dalszy spadek nadwyżki operacyjnej netto. **W coraz większej liczbie JST będzie ona ujemna**, co może wymusić w tych przypadkach radykalne wyhamowanie, a w wielu miejscach nawet zablokowanie nowych inwestycji.

8. Podstawowe postulaty

W poczuciu odpowiedzialności za dalszy los najbardziej udanej z polskich reform ustrojowych, za utrzymanie zdolności kreowania przedsięwzięć rozwojowych, zmierzających do poprawy jakości życia mieszkańców gmin, miast, powiatów i regionów, oczekujemy, że zostanie zagwarantowane:

- a) zrekompensowanie ubytków we wpływach JST z udziałów w podatku PIT,
- b) zastąpienie odgórnie rozdawanych dotacji celowych na zadania własne (fundusz drogowy, fundusz inwestycji lokalnych) obiektywnym mechanizmem wspierania rozwoju lokalnego, np. w postaci części rozwojowej subwencji ogólnej),
- c) zwiększenie wydatków budżetu państwa na edukację i ochronę zdrowia, tak, aby zmniejszyć obciążenie społeczności lokalnych skutkami rosnącego niedoszacowania części oświatowej subwencji ogólnej oraz niedofinansowania ochrony zdrowia przez NFZ.

Należy również w pełni pokrywać koszty realizacji zadań zleconych z zakresu administracji rządowej oraz przestrzegać zasady przekazywania wystarczających środków na nowe zadania, rozumiane również jako zwiększenie zakresu czy podnoszenie wymagań dla zadań już realizowanych.

Podsumowanie - *Rozwój czy stagnacja ?*

Przedstawione w tym z konieczności skrótowym raporcie dane pochodzą przede wszystkim z baz danych Ministerstwa Finansów, dotyczących wykonania budżetów JST w latach 2004-2019, a także z aktualnej bazy danych pochodzących z wieloletnich prognoz finansowych JST⁵. Dodatkowo posłużono się danymi Eurostatu (dotyczącymi kosztów pracy), GUS-u (dotyczącymi zatrudnienia w administracji publicznej) oraz dostępnych analiz rynkowych (w zakresie wzrostu kosztów usług i cen materiałów), a także przygotowanym na zlecenie MliR raportem nt. potrzeb inwestycyjnych części podsektora samorządowego.

Obraz, jaki wyłania się z pobieżnej analizy dostępnych danych, nie jest optymistyczny. Polski samorząd, przy poszanowaniu zasady pomocniczości, będącej podstawą funkcjonowania państw demokratycznych, zasługuje na adekwatne do jego powinności wobec obywateli i osiągnięć traktowanie przez władze centralne. Wyrażamy przekonanie, że społeczności lokalne i regionalne powinny nadal aktywnie uczestniczyć w procesach rozwoju kraju. Dlatego trzeba im zapewnić odpowiednie warunki tego uczestnictwa. W przeciwnym razie grozi nam stagnacja, która obróci się także przeciwko instytucjom centralnym. Malejące inwestycje samorządowe to mniejsze wpływy z podatków VAT i CIT, a w dalszej perspektywie także PIT. Zahamowanie rozwoju lokalnego i regionalnego to słabsza Polska.

⁵ Dane - stan bazy danych na listopad 2020 roku.