

WORLD  
URBAN  
FORUM  
ELEVENTH SESSION



FORUM  
ROZWOJU  
LOKALNEGO

KATOWICE, POLAND | 26-30 JUNE 2022

WUF W TWOIM MIEŚCIE

# Finanse lokalne – dynamika, diagnoza stanu obecnego i wyzwania

Jan Maciej Czajkowski

ZMP

Iceland  
Liechtenstein  
Norway grants



Ministerstwo  
Funduszy  
i Polityki Regionalnej



Norweski Związek  
Władz Lokalnych  
i Regionalnych



IRMiR  
INSTYTUT  
ROZWOJU MIAST  
I REGIONÓW



# „Aurea prima sata est aetas...”

Rok **2021** był „granicznym” rokiem dla systemu finansów samorządowych, kończącym obowiązywanie dotychczasowego systemu dochodów JST. Od 2022 roku zaczął obowiązywać nowy, istotnie zmieniony system, wprowadzony w pośpiechu, pod presją ryzyka strat w dochodach bieżących, ponoszonych przez JST a związanych z doraźnymi zmianami systemu PIT w latach 2019 i 2020, bez pogłębionych analiz i bez postulowanego przez samorzady pilotażu (*choćby takiego, jaki był przeprowadzony „pilotaż powiatowy” czyli Sąddecka Strefa Usług Publicznych, działająca od 1996 do 1998 roku, który przyniósł nieocenioną wiedzę, pozwalającą na bezpieczne wprowadzenie reformy powiatowej*). Zmiana systemu dochodów miała być „wsparciem” dla samorządów ze względu na trwałe odebranie im, na skutek polityki fiskalnej państwa, znaczącej części dochodów bieżących (z **PIT**), będących głównym źródłem finansowania przez nie usług publicznych (w 2021 r. było to **ponad 43 % dochodów bieżących „własnych”**).

Wszystkie **dane i wskaźniki należy więc analizować w kontekście ww. okoliczności**. Przy analizie danych, dotyczących wykonania budżetów JST trzeba też pamiętać, iż ewidencjonowanie poszczególnych składników dochodów JST, w tym wielu „jednorazowych” i niesystemowych, jest wciąż utrudnione (*wg stanu na 24 maja 2022 r.*) z braku pełnego dostosowania systemu klasyfikacji budżetowej do licznych wprowadzanych w ostatnich latach zmian.

Źródła danych to publikowane przez MF sprawozdania roczne z wykonania budżetów JST (po czterech kwartałach 2021 r.) oraz bazy WPF z 31 stycznia 2022 r.

# Wprowadzenie

Obowiązujący od bieżącego roku 2022 **nowy świat finansów** lokalnych, niestety – jak wskazują pierwsze sygnały – **nie sprzyja** nawet realizowaniu przez samorządy na odpowiednim poziomie usług publicznych dla własnych mieszkańców. **Poziom zaistniałych problemów nie jest jednakowy dla wszystkich kategorii JST.** Większość niekorzystnych zmian wielkości i wskaźników budżetowych najbardziej dotyka gmin miejskich i MNPP (*których – z uwagi na strukturę ich dochodów - zmniejszenie wpływów z udziału w PIT najsilniej dotknęło*). Z drugiej strony sytuacja nie jest tak jednoznaczna, gdyż np. zdefiniowany w tym opracowaniu poziom „autonomii dochodowej” jest najniższy właśnie dla gmin wiejskich i w pewnym stopniu miejsko-wiejskich, a najwyższy dla miast.

Rok 2021 charakteryzował się także **nietypowo wysokim poziomem „pozasystemowych” zdarzeń**, wpływających na budżety JST w różny sposób. W konsekwencji, jeśli nie przeanalizujemy sytuacji finansów samorządowych w dostatecznie pogłębiony sposób, wówczas pozorny obraz stanu finansów JST po tym roku wydaje się bardzo optymistyczny, co często podkreśla MF.

Obiektywna **ocena „systemowej” sytuacji finansowej** JST musi: opierać się o dłuższe przedziały czasu, wyjaśniać „niesystemowe” incydentalne zdarzenia i ich wpływ na trendy „systemowe” oraz brać pod uwagę zróżnicowaną strukturę dochodów i wydatków dla poszczególnych kategorii JST.

Oddzielnie omówiona zostanie sytuacja **części bieżących budżetów JST**, determinujących utrzymanie płynności finansowej JST i możliwości realizowania przez samorzady usług publicznych oraz **budżetów w części majątkowej**, związanych bardziej z możliwościami rozwoju JST i inwestycjami, ze wskazaniem głównych elementów tych części budżetów, wpływających na bezpieczeństwo finansowe samorządów. Przy analizie, z uwagi na bezpieczeństwo systemu, przyjęto założenie, iż obowiązuje systemowa zasada corocznego równoważenia dochodów i wydatków części bieżącej budżetów (*mimo wprowadzania doraźnych wyłączeń tej zasady w określonych okolicznościach*).

Nie analizuję tu także innych doraźnych (*nie systemowych*) zmian w regułach fiskalnych, wprowadzanych w konsekwencji zaistniałych ostatnio, najbardziej widocznych głównie w miastach, problemów z bilansowaniem budżetów samorządowych w ostatnich latach.

Pod terminem „dochody własne” rozumiem tu dochody, nie będące dotacjami ani subwencjami. Nie zaliczamy też do „dochodów własnych” niesystemowych środków, transferowanych do JST głównie na wydatki inwestycyjne, z różnych funduszy rządowych (RFIL, PŁ-PIS), choć obecnie w sprawozdaniu zbiorczym MF za 2020 r. zostały one uwidocznione jako dochody własne.

# Wprowadzenie

Na sytuację **części bieżącej** budżetów wpływają następujące główne elementy:

- a) dochody własne: dochody z PIT i CIT, z podatków i opłat lokalnych, dochody z usług, pozostałe dochody własne,
- b) subwencje: subwencja ogólna (w tym zwłaszcza jej część na zadania oświatowe oraz jednorazowe uzupełnienia subwencji „8 mld” w 2021 r.),
- c) dotacje i środki na zadania bieżące, w tym dotacje „systemowe” oraz środki zewnętrzne na zadania bieżące, (w tym środki z UE),
- d) wydatki bieżące, w tym coraz bardziej obciążające budżety wydatki bieżące na zadania oświatowe, głównie na płace, wydatki na gospodarowanie odpadami i pozostałe, rosnące szybko w ostatnich latach wydatki bieżące, związane ze wzrostem cen nośników energii oraz energii elektrycznej, bezpośrednio i pośrednio wpływające na koszty usług komunalnych.
- e) Gwałtownie rosnące ostatnio wydatki na obsługę długu.

Na sytuację **części majątkowej** budżetów wpływają następujące główne elementy:

- a) dochody majątkowe, w tym **majątkowe dochody własne i dotacje** (w tym **środki z UE**), a także środki na zadania inwestycyjne przekazywane jako **uzupełnienie subwencji** (np. *środki „4 mld na WodKan” na terenach rolniczych, przekazane w 2021 r.*),
- b) środki „pozasystemowe” na inwestycje, przekazywane w ramach różnych inicjatyw rządowych zwykle **z utworzonych funduszy celowych** (np. **RFIL** – z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 czy **PŁ-PIS** (*program inwestycji strategicznych*) zarządzany przez BGK).
- c) wydatki majątkowe, w tym inwestycyjne

W obecnym czasie **szczególną uwagę należy zwrócić zwłaszcza na płynność finansową budżetów**, w tym na przychody i rozchody budżetów (zaciągane zobowiązania, spłaty zobowiązań, lecz także ostatnio ważne „wolne środki” oraz nadwyżki budżetowe z lat ubiegłych, związane np. z subwencją „8 mld” przekazaną w grudniu 2021 r.).

Szacunki utraconych dochodów z PIT są oparte o dane dotyczące wpływów z PIT oraz kwot zmniejszeń dochodów w kolejnych latach, opublikowanych w OSR do ustaw, zmieniających system podatku PIT w kolejnych latach.

W roku 2021 uwzględniona została także duża pomyłka MF w szacowaniu dochodów JST z PIT, gdy MF zaniżył własne szacunki względem wykonania na koniec roku o ok. 5 mld. **Ten błąd będzie miał bardzo poważne negatywne skutki dla dochodów bieżących w kolejnych latach**, gdyż MF przyjął w ustawie zmieniającej system dochodów JST od 2022 r. jako „**referencyjną kwotę PIT**” na 2022 rok - **prognozę wpływów z PIT na 2022 r., przyjętą w WPF-ach z maja 2021 r, utworzonych na podstawie ww. zaniżonej o 5 mld kwocie wpływów z PIT na 2021 r.**

W roku 2021 m.in.: wpływ dużego wzrostu płac oraz odniesienia do bazy podatku PIT jeszcze sprzed ostatniej zmiany w PIT, a także udziały JST w PIT liczone wg starych zasad mogły w istotnym stopniu spowodować skokowy wzrost wykonania dochodów z PIT, co dodatkowo uwiarygadnia zgłaszane w ub. roku uwagi samorządów, wskazujące na mniej korzystne niż dotychczas - oparcie w nowym systemie wyliczania dochodów JST z PIT o uśrednioną dynamikę wzrostu PKB. Należy też zwrócić uwagę na to, że prognozowane na rok 2022 dochody z PIT są **nominalnie niższe**, niż dochody z tego tytułu w roku 2019.

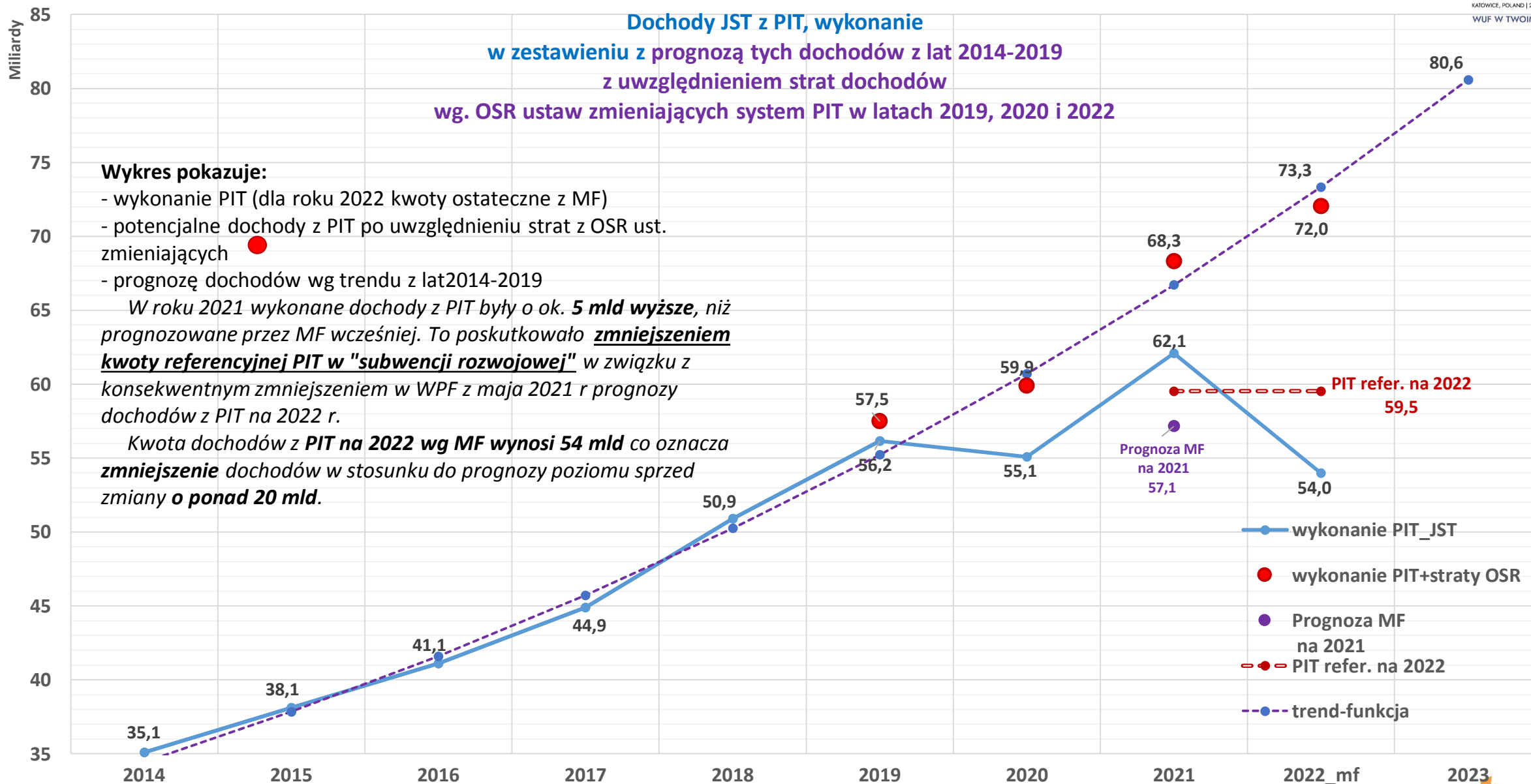
Wykres: „**Dochody JST z PIT, wykonanie w zestawieniu z prognozą tych dochodów z 2014-2019 z uwzględnieniem strat dochodów wg. OSR ustaw zmieniających system PIT w latach 2019, 2020 i 2022**”

pokazuje:

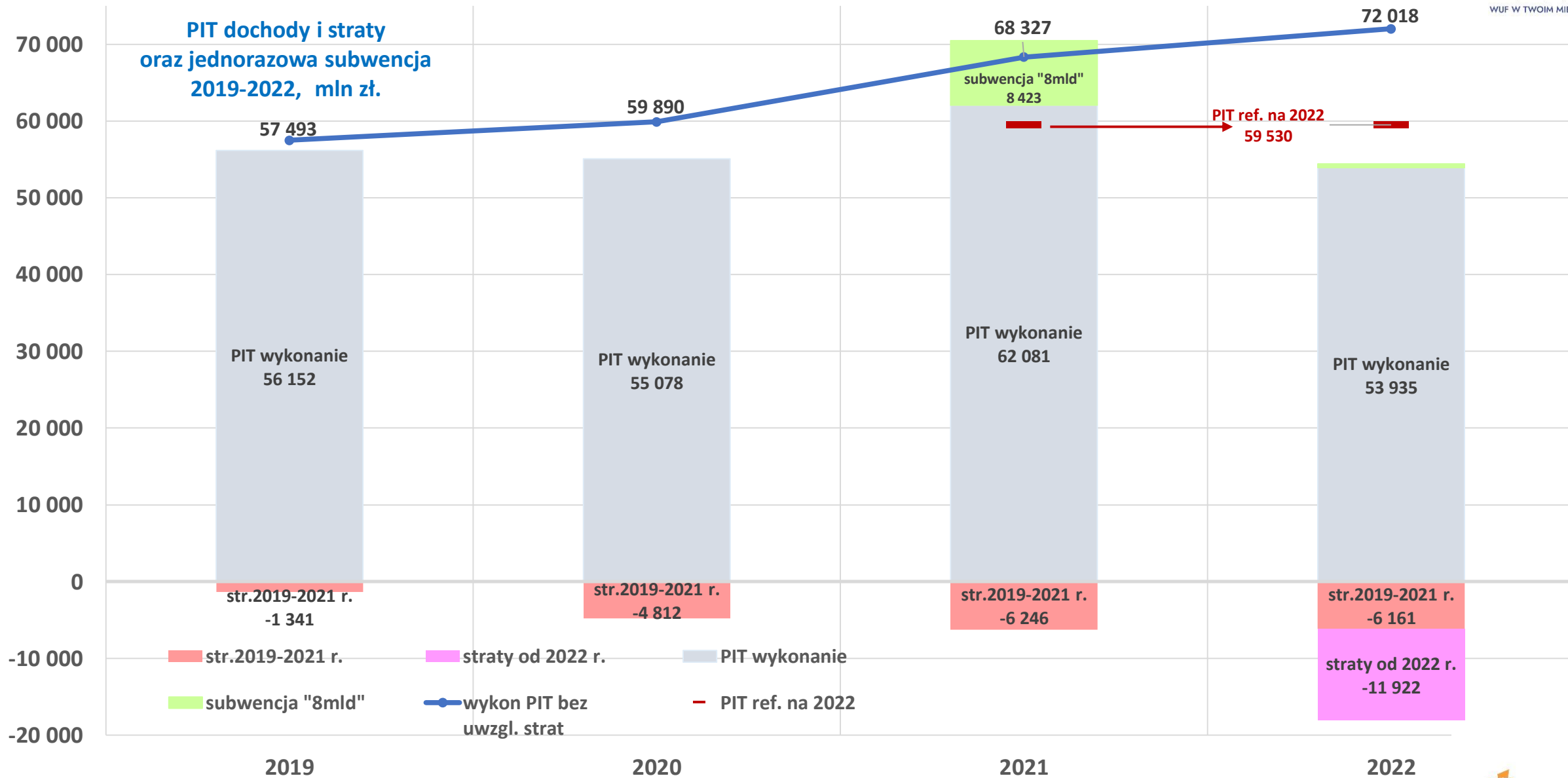
- wykonanie PIT (dla roku 2022 kwoty ostateczne podane przez MF)
- potencjalne dochody z PIT po uwzględnieniu strat z OSR do ustaw zmieniających system PIT
- prognozę dochodów z PIT wg ostrożnego szacunku trendu z lat 2014-2019, bardzo dobrze skorelowanego z ww. potencjalnymi dochodami.

W roku 2021 wykonane dochody z PIT okazały się **w końcu roku o ok. 5 mld wyższe**, niż kwoty podane wcześniej przez MF. To w efekcie poskutkowało zmniejszeniem kwoty referencyjnej PIT w "subwencji rozwojowej" w wyniku dostosowania przez JST prognoz dochodów z PIT na 2022 r. do zaniżonych dochodów **w WPF z maja 2021 r.** Kwota dochodów z PIT na 2022 wg MF wynosi 54 mld co oznacza **zmniejszenie dochodów** w stosunku do „**prognozy bez strat**” (**wg OSR**). sprzed zmiany systemu **o 18 mld**, a wg trendu zmian PIT – o **ok. 19,3 mld**.

Wykres: „**PIT dochody i straty oraz subwencja 2019-2022, mln zł.**” pokazuje ww. dane w innym układzie, ułatwiającym dokładniejszą ich prezentację dla kluczowych lat 2019-2022.

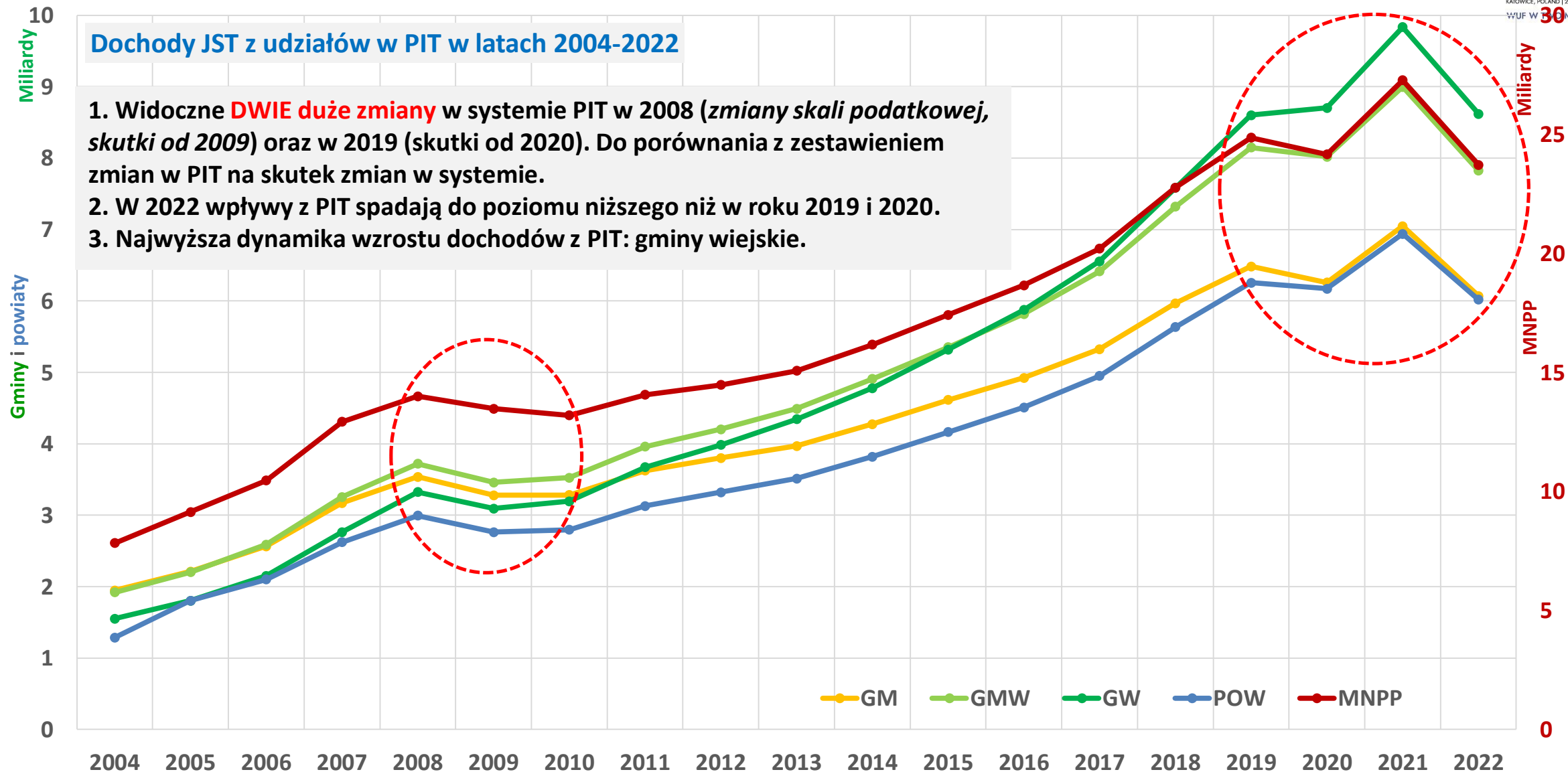


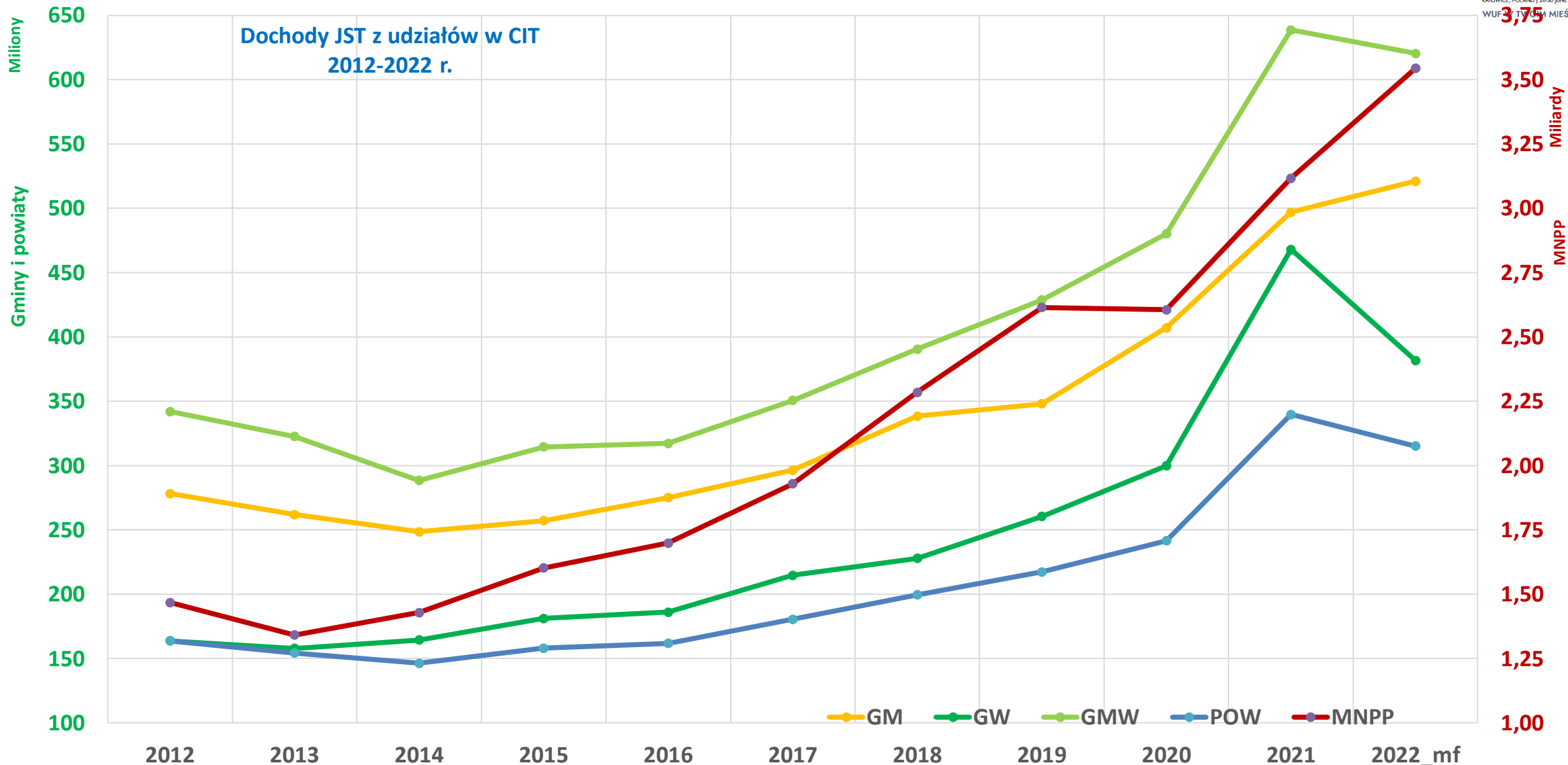




Wykres: „**Dochody JST z udziałów w PIT w latach 2004-2022**” pokazuje zmiany wpływów z PIT dla poszczególnych grup JST w latach 2004-2022. Warto zwrócić uwagę na dwie podobne co do istoty zmiany w systemie PIT, wywołujące negatywne skutki dla dochodów JST: w roku 2006 (weszła w życie od 2009) i „rozmyta w czasie” zmiana w latach 2019, 2020 (stary system) i 2022 (kompletna „rewolucja”). Zmiana w 2006 miała długie *vacatio legis* w odróżnieniu od zmiany w ostatnich latach, a zwłaszcza tej zmiany systemu od 2022, gdzie nawet projektodawca nie był w stanie w miarę dokładnie określić jej skutków dla JST i dla usług publicznych, świadczonych przez samorządy w najbliższych latach.

Wykres: „**Dochody JST z udziałów w CIT 2012-2022 r.**” ilustruje wzrost dochodów z CIT dla poszczególnych grup JST w latach 2021-2022. Mimo, że znaczenie tego dochodu dla JST dla JST (poza województwami) jest znacznie mniejsze niż dochodów z PIT, to jednak uzupełnia on zwłaszcza w części gmina miejskich i MNPP dochody bieżące. Dochody z CIT mają generalnie do 2021 r. trend rosnący, choć w „**nowym systemie**” w 2022 r. wg danych z MF dochody gmin wiejskich i miejsko wiejskich, a także powiatów z wpływów z CIT zmniejszą. Ponieważ kwota referencyjna CIT na 2022 r. została zdefiniowana w ten sam, błędny co do zasady sposób, jak kwota dla PIT, więc może to mieć negatywny wpływ na „dochody z udziałów CIT” także w kolejnych latach.



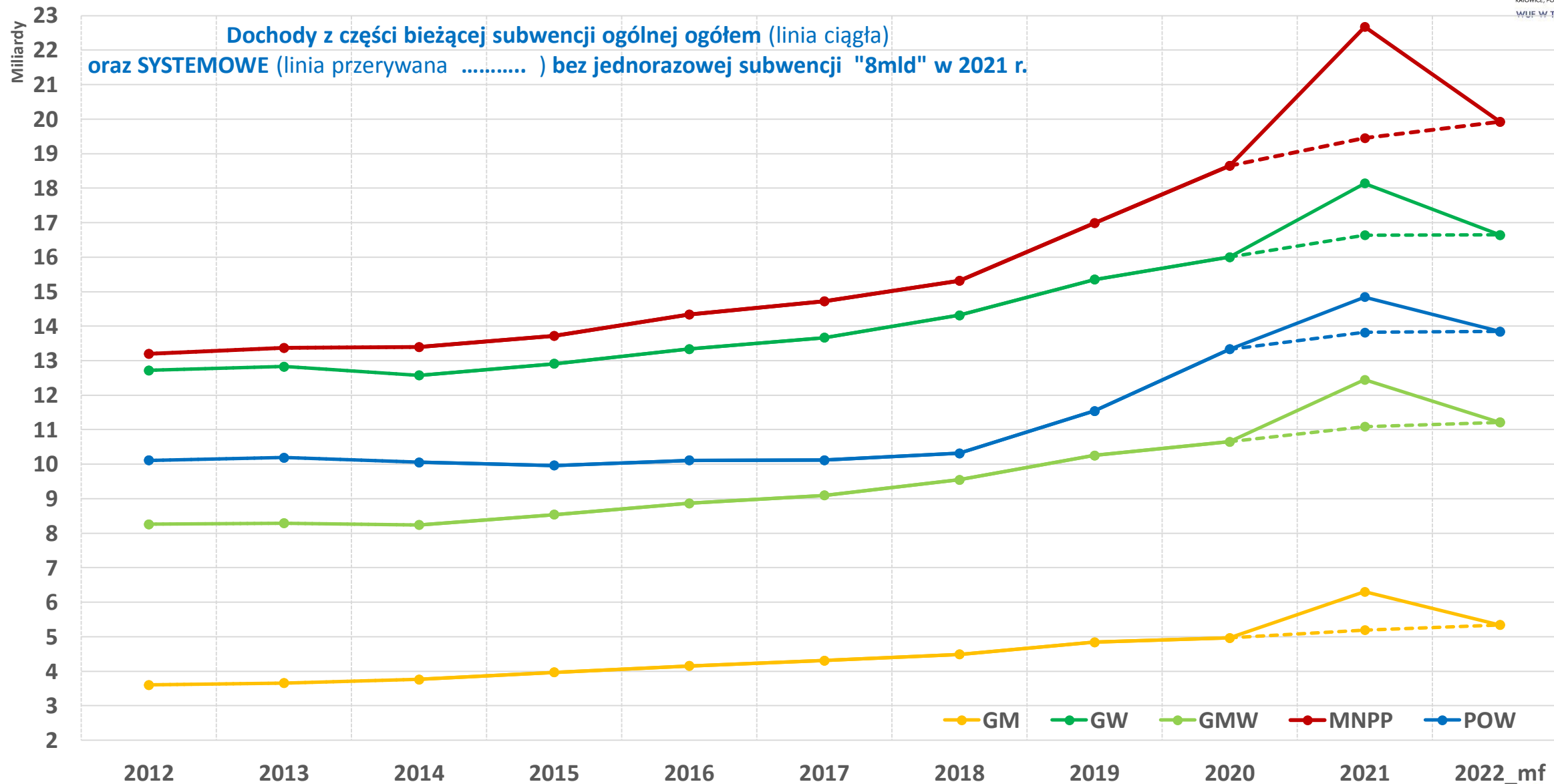


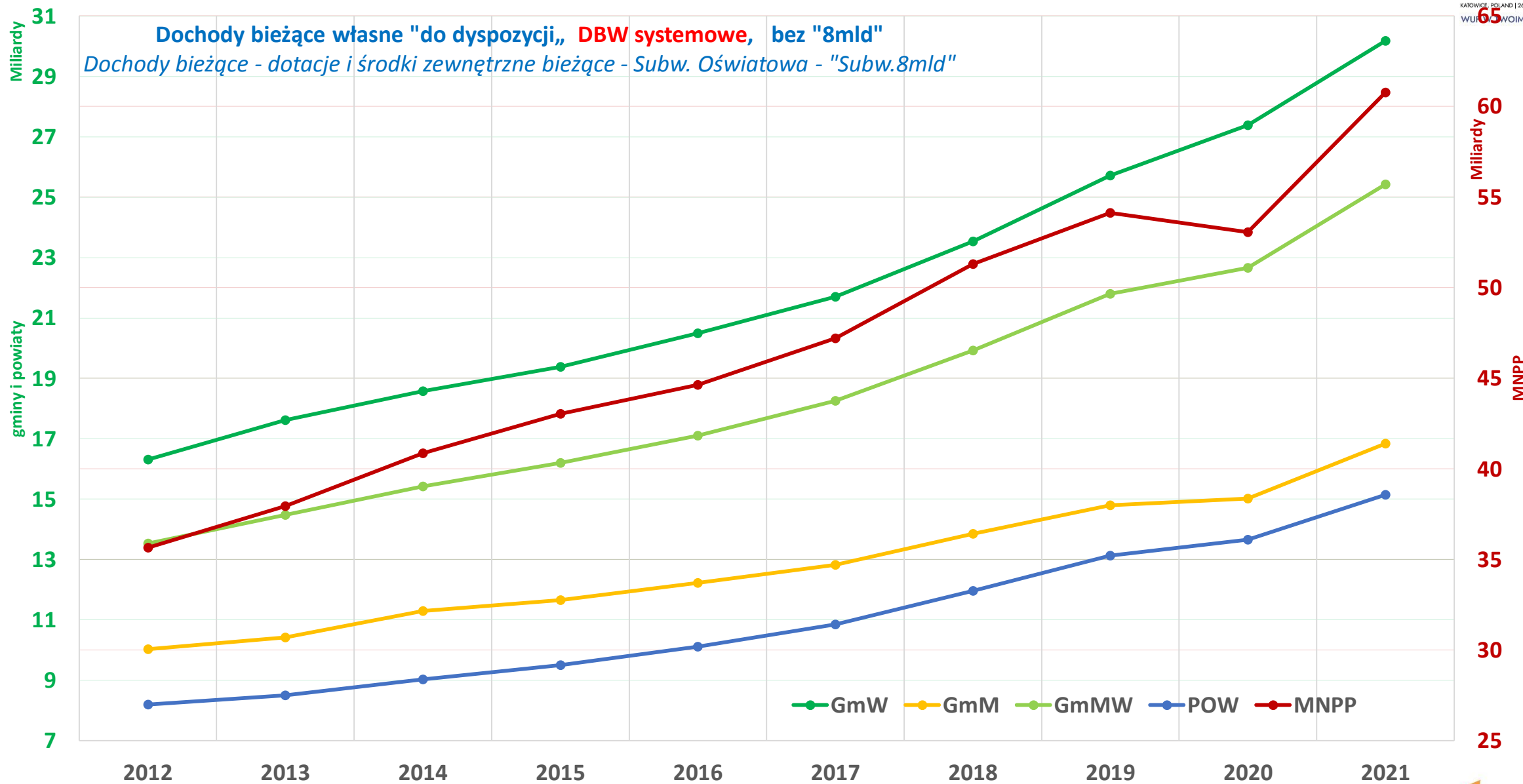
Wykres: „**Dochody z części bieżącej subwencji ogólnej ogółem oraz SYSTEMOWE, bez jednorazowego uzupełnienia subwencji "8mld" w 2021 r.**” pokazuje zmiany dynamiki subwencji bieżącej dla poszczególnych kategorii JST. Widać chwilowy skok dochodów w roku 2021, związany z jednorazową „subwencją 8 mld” oraz **zmniejszenie tempa wzrostu subwencji w 2022 r.** (dane wg informacji z MF) nawet w sytuacji, gdy pominiemy jednorazowy transfer subwencji ~8,5 mld w 2021 r.

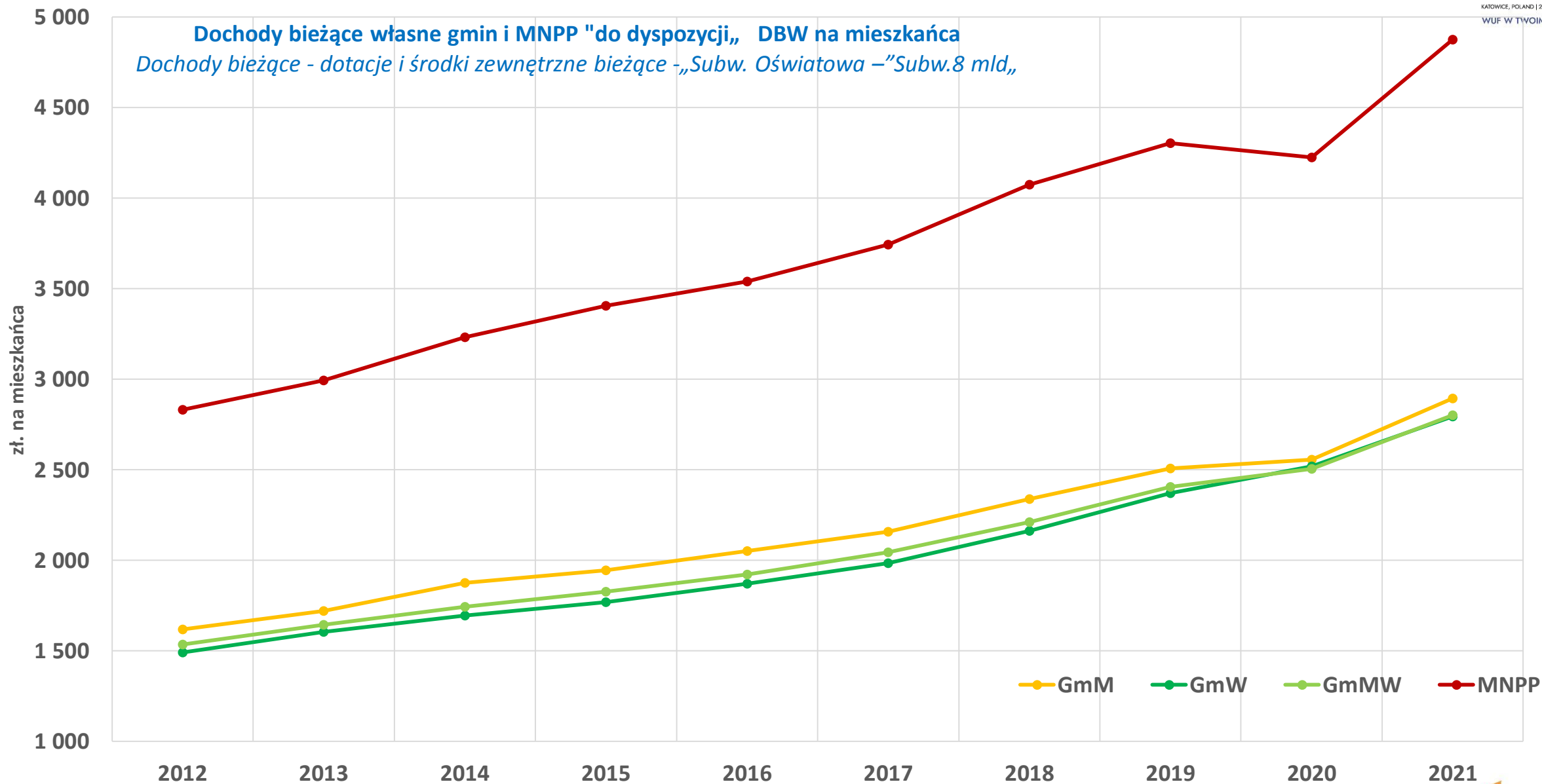
Trzy kolejne wykresy dotyczą zdefiniowanej na potrzeby tej prezentacji kategorii: „**Dochody bieżące własne "do dyspozycji,, DBW.** Ta wielkość **DBW** systemowo została zdefiniowana jako: **Dochody bieżące - dotacje i środki na cele bieżące otrzymane ze źródeł zewnętrznych – subwencja na zadania oświatowe.** Tak zdefiniowana wielkość pozwala na określenie kwot dochodów bieżących, które JST może przeznaczyć na własne zadania zgodnie z polityką lokalną, w tym także na spłaty zobowiązań, zaciąganych na inwestycje lub na wkład własny do projektów UE. Wykresy pokazują **nominalne wielkości DBW**, wskaźnik **DBW na mieszkańca** i relację **DBW do dochodów bieżących ogółem.**

Widać dwa istotne wnioski:

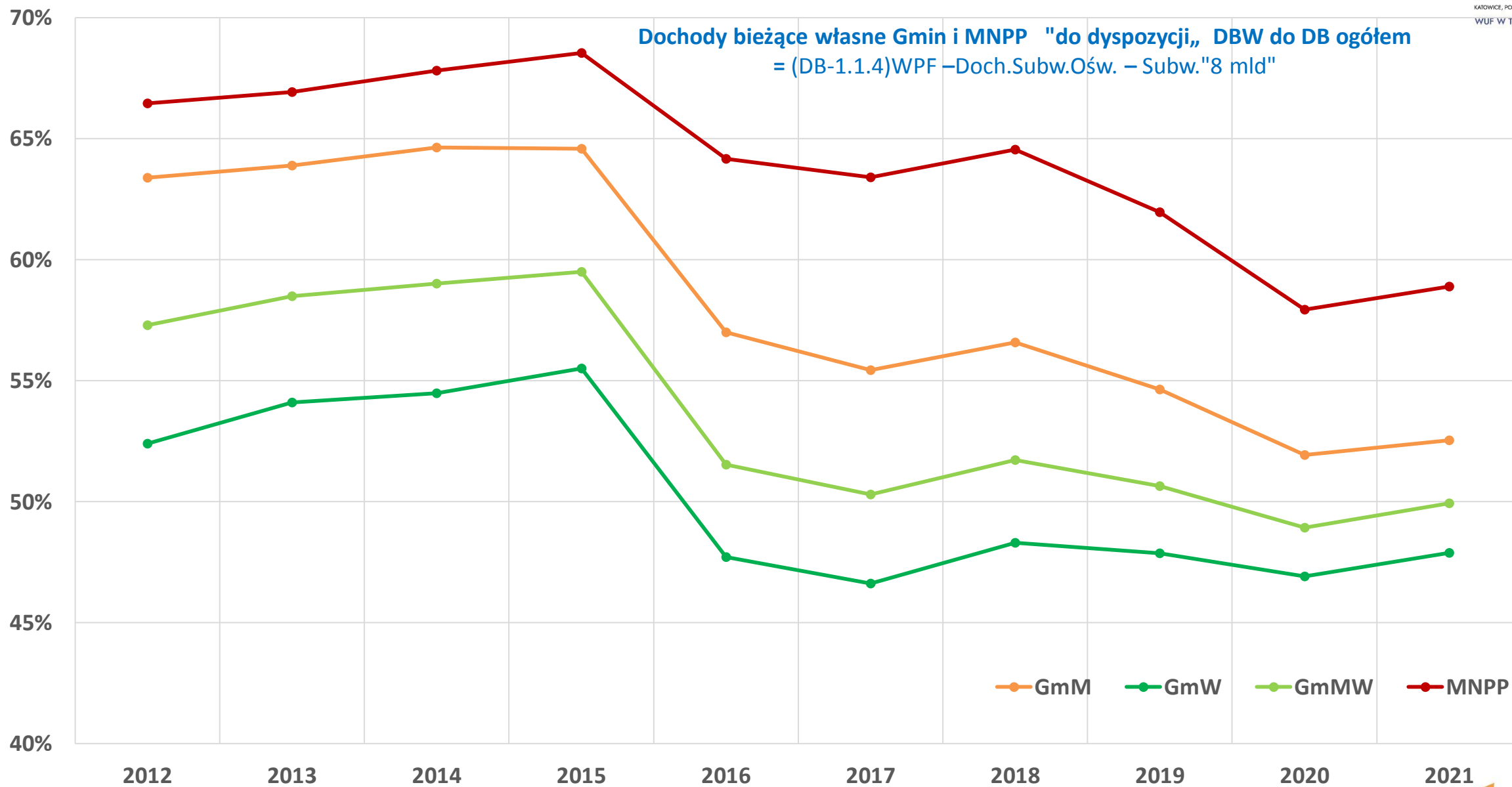
- wskaźniki **DBW na mieszkańca** są dla wszystkich trzech typów gmin zbliżone do siebie, zwłaszcza w latach 2020 i 2021; dla MNPP odpowiednie wielkości są większe prawie dwukrotnie.
- relacja **DBW/dochody bieżące** w kolejnych latach realny pokazuje spadek udziału bieżących dochodów własnych w dochodach bieżących ogółem, związany ze wzrostem transferów kosztem dochodów własnych. Wzrosty w 2021 związane są ze znacznym wzrostem dochodów z PIT w 2021.











# Wydatki – część bieżąca

Wydatki bieżące, ich właściwy poziom i jego adekwatność do zadań, na które wydatki są ponoszone, a także dostosowanie poziomu wydatków do dostępnych dochodów bieżących, determinują stabilność finansową i budżetową JST oraz określają dostępny poziom świadczenia przez JST usług publicznych dla społeczności lokalnych.

Główne czynniki zewnętrzne, wymuszające ostatnio gwałtowny wzrost wydatków bieżących to:

- Rosnące **koszty pracy** (płace i pochodne), główne obciążenie budżetów to w latach **2017-2021** rosnące r/r średnio prawie sześciokrotnie szybciej niż w okresie kilku lat przed **2017 r. wydatki na płace nauczycieli**.
- Rosnące **koszty bezpośrednie** usług (energia: **ceny prądu, paliw, transportu** itp.)
- Gwałtowny, nawet kilkukrotny **wzrost kosztów obsługi długu od 2022 r.**
- Niedofinansowanie zadań zleconych, zwłaszcza w sytuacji inflacji.
- Od lutego 2022 wzrost liczby mieszkańców (ok. 3 mln obecnie) w wielu zwłaszcza MNPP i gminach z ich otoczenia, **związany z agresją Rosji na Ukrainę**. Brak dokładniejszych szacunków, ale taki przyrost liczby mieszkańców na pewno zwiększy znacząco w tych miastach i gminach wydatki bieżące, związane z podstawowymi usługami dla mieszkańców.

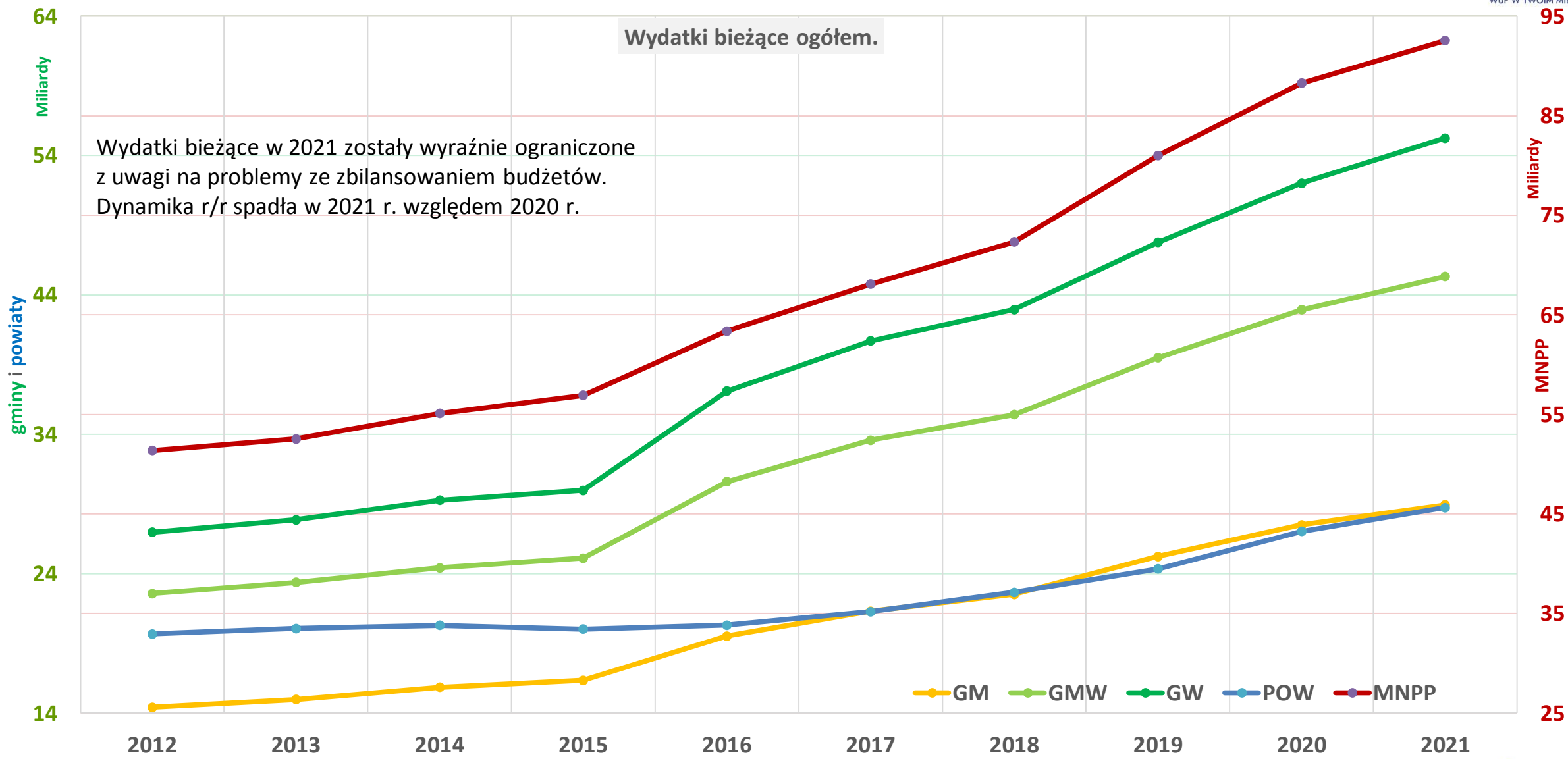
# Wydatki – część bieżąca

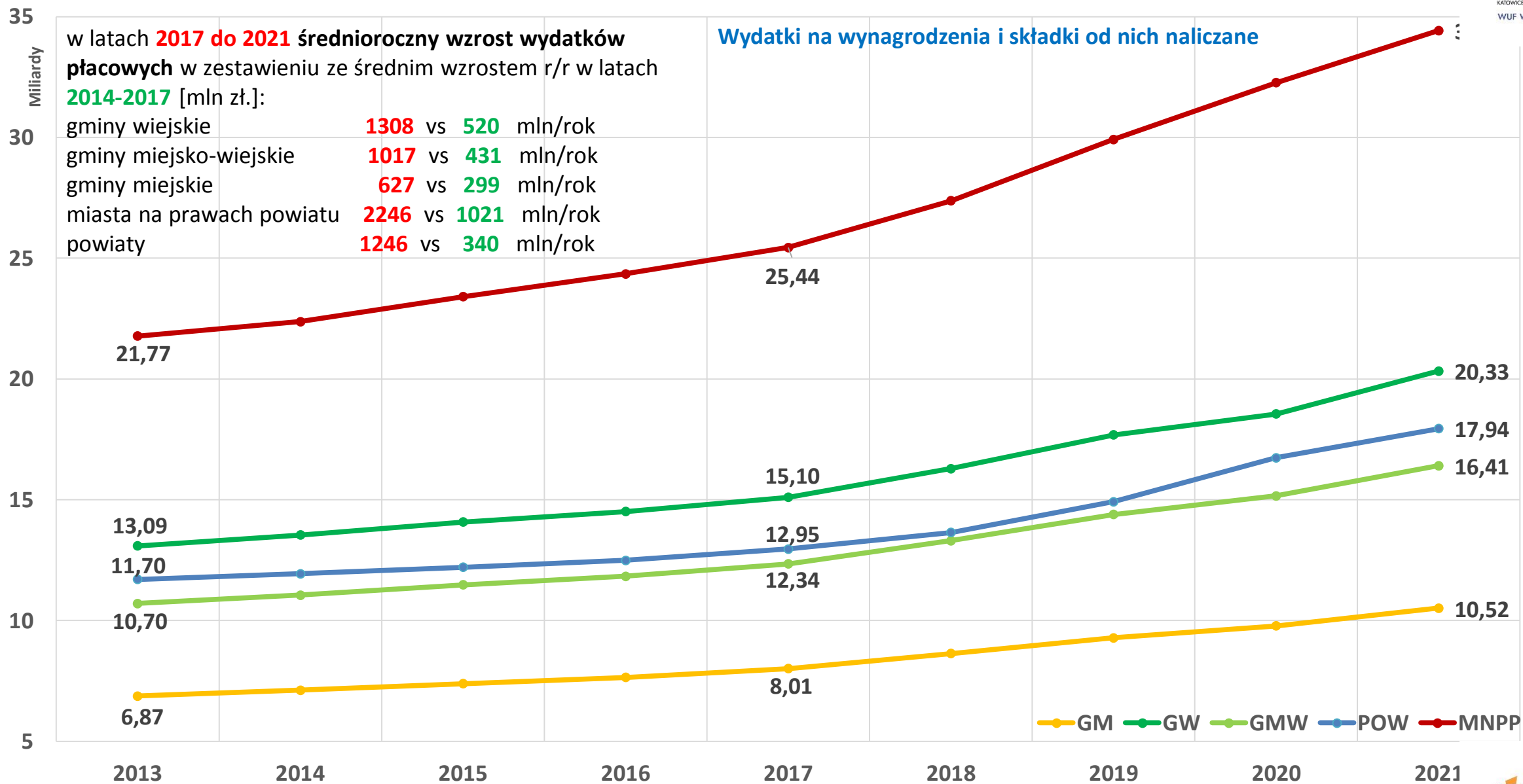
Wykres: „**Wydatki bieżące ogółem**” ilustruje **~3,5-raza szybszy wzrost r/r** wydatków bieżących w latach od 2016 niż w latach przed 2016 r. Ponadto z danych widać, że w roku 2021 nastąpił spadek tempa wzrostu **WB** o 30-40% w stosunku do wartości sprzed roku (*jedna z przyczyn „bardzo dobrego wyniku NO” w 2021 r.*)

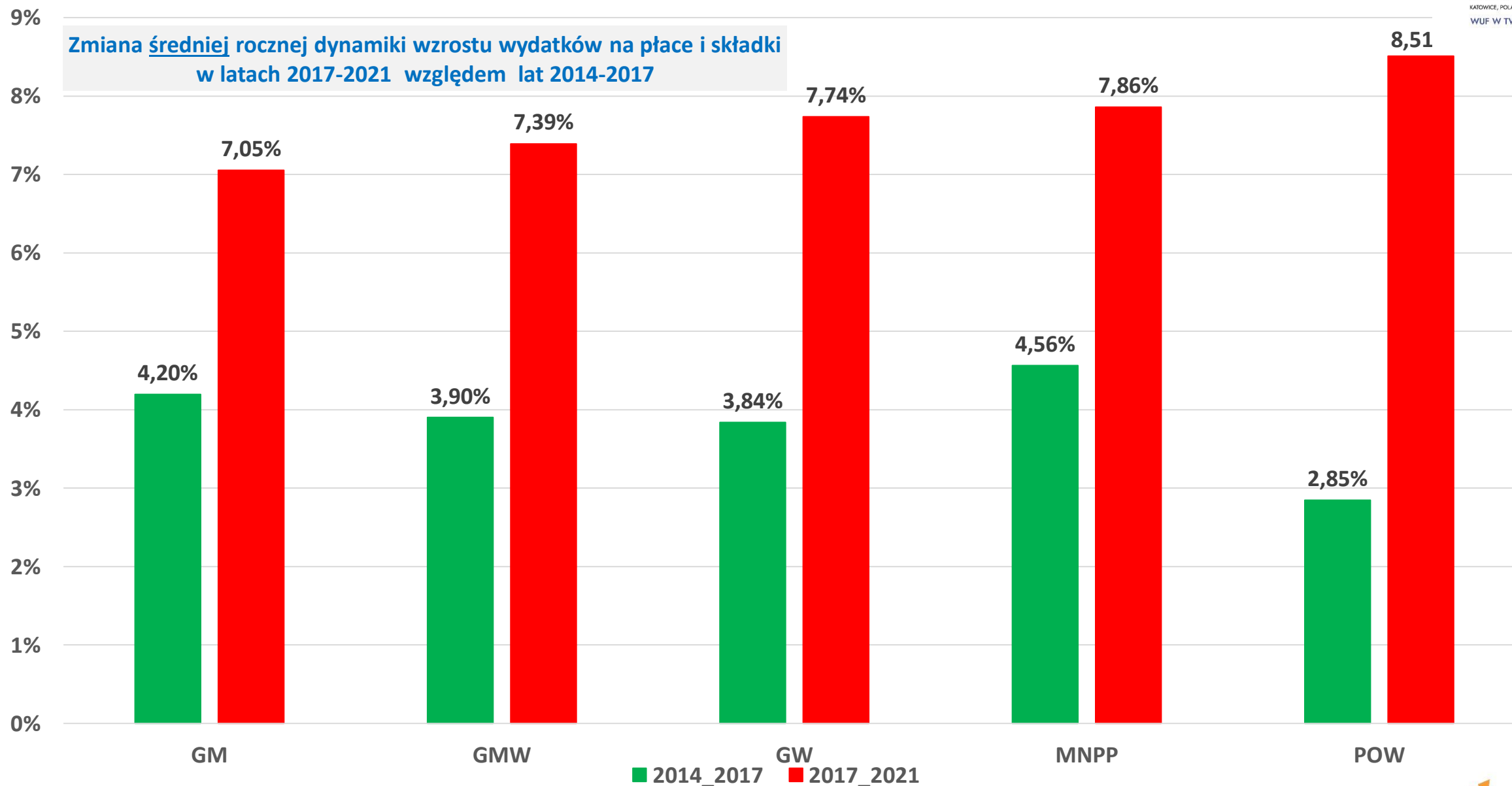
Wykres: „**Wydatki na wynagrodzenia i składki od nich naliczane**” pokazuje jedną z głównych przyczyn szybkiego wzrostu WB od 2017 r.: **wzrost wydatków na płace i pochodne, kwotowo największy w oświacie**, związany ze zmianą ustawy o systemie oświaty w 2016 r., wprowadzoną bez podania w OSR jej rzeczywistych skutków dla budżetów JST.

Bardziej szczegółowo ilustruje ten stan Wykres: „**Zmiana średniej rocznej dynamiki wzrostu wydatków na płace i składki w latach 2017-2021 względem lat 2014-2017**”, pokazując dokładniej wartości zmian szybkości wzrostu **WB** na płace w ww. przedziałach czasu.

Wykres: „**Wydatki bieżące na mieszkańca**” pokazuje, że w grupie gmin są one bardzo zbliżone do siebie, a w grupie MNPP ok. 1,5 x większe. Współczynnik korelacji **WB** i **liczby ludności** dla grupy **MNPP = 0,986** co oznacza, że można dla tej grupy oszacować wydatki bieżące na 1 mieszkańca. Przyjęcie stałej średniej dynamiki wzrostu r/r z lat 2017-2021 pozwala na liniową ekstrapolację WP/PC na rok 2022.







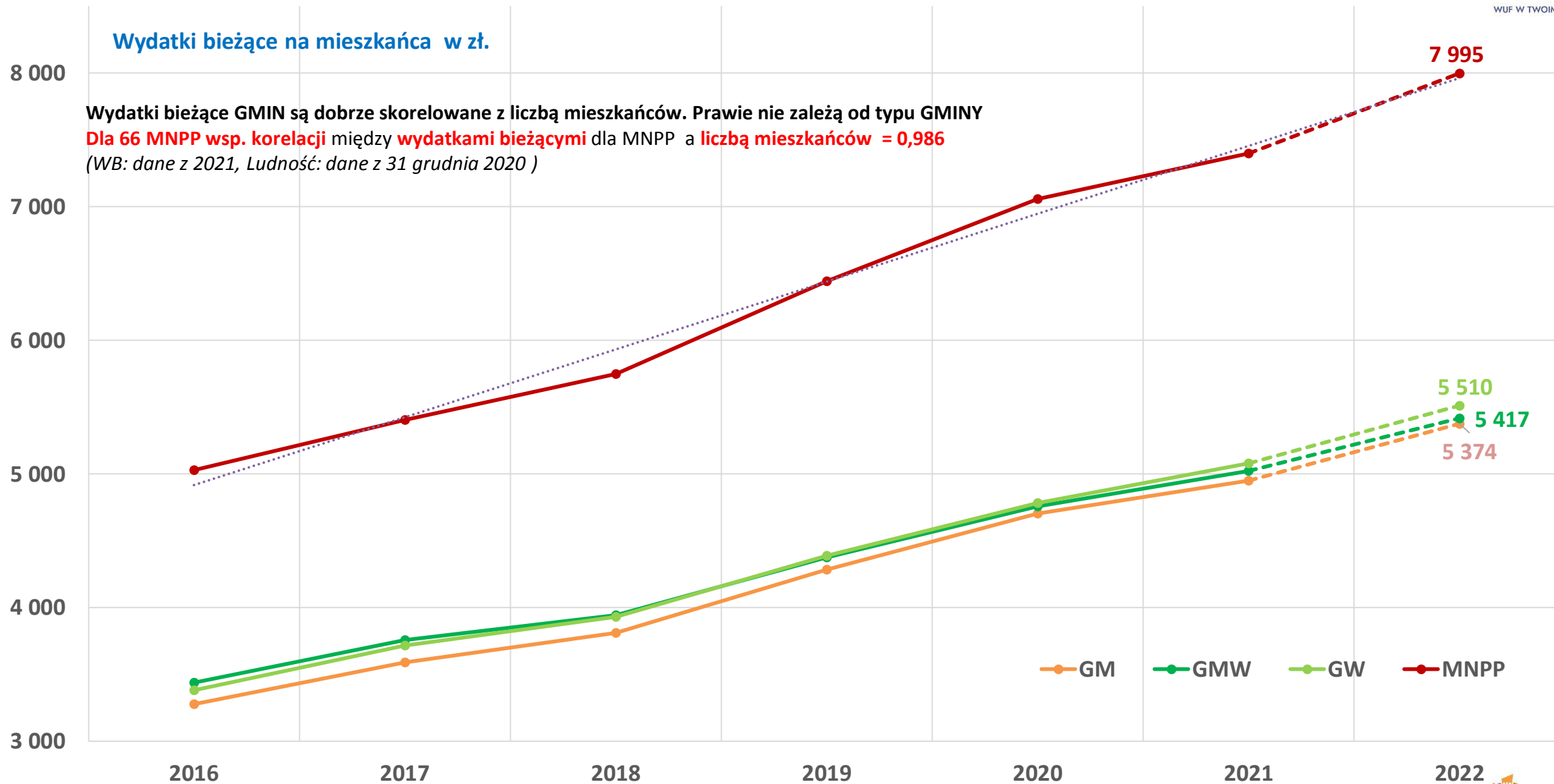
# Wydatki – próbka szacunku skali dodatkowych wydatków bieżących związanych z uchodźcami z Ukrainy

Wykres: „**Wydatki bieżące na mieszkańca**” pokazuje, że w grupie gmin (niezależnie od typu gminy) są one bardzo do siebie zbliżone, a w grupie MNPP ok. 1,5 x większe.

**Współczynnik korelacji liniowej WB i liczby ludności dla grupy 66 MNPP = 0,986** co oznacza, że wydatki bieżące są ~liniowo zależne od liczby mieszkańców i można dla tej grupy próbować oszacować wydatki bieżące na 1 mieszkańca w 2022 r. przez ekstrapolację. Przyjęcie średniej dynamiki wzrostu r/r z lat 2017-2021 i liniowa ekstrapolacja **WP/PC** tym wskaźnikiem wzrostu na rok **2022** daje **uśrednioną** w grupie miast MNPP wartość **wydatków bieżących w miastach MNPP na mieszkańca w 2022 r. = 7997 zł./rocznie**

Jeśli przyjmiemy przybliżenie, że uchodźcy z Ukrainy, mieszkający obecnie w dużych miastach (*vide raport UMP „MIEJSKA GOŚCINNOŚĆ: WIELKI WZROST, WYZWANIA I SZANSE” z kwietnia 2022 r.*), mają te same prawa, co dotychczasowi ich mieszkańcy, to można założyć, że miasto będzie ponosiło podobne wydatki na podstawowe usługi dla każdego rezydującego w nim uchodźcę z Ukrainy, jak na pozostałych mieszkańcach. **Z ww. raportu UMP** wynika, że w samych **12 miastach UMP** w kwietniu przebywało **1 370 000 Ukraińców**. Jeśliby ta liczba była **stała w skali roku** (*przy przyjęciu ww. założeń*) znaczyłoby to, że tylko te **12 miast w 2022 r. poniosłoby w 2022 r. dodatkowe wydatki bieżące** =  $1370000 \times 7997 \text{ zł.} = 10,956 \text{ mld zł.}$  przy dotychczasowych **WB w ich budżetach** (z 2021 r.) = **54 168 295 590 zł.**

Oczywiście to na pewno **bardzo uproszczone założenia**, ale nawet taki szacunek pokazuje **poważną skalę problemu**. Analizując dokładniej dane dot. liczby „osobodni” nowych mieszkańców w poszczególnych miastach UMP czy ich najbliższego otoczenia, a także wydzielając do analizy grupę wydatków bieżących, dotyczących usług świadczonych powszechnie, można dokładniej oszacować dodatkowe koszty usług miejskich w każdym z miast, związane ze wzrostem liczby mieszkańców. Zmiana w skierowanym na KWRzIST projekcie „rozporządzenia dot. ewidencji dochodów, ...” powinna ułatwić ewidencjonowanie samorządom tych wydatków.



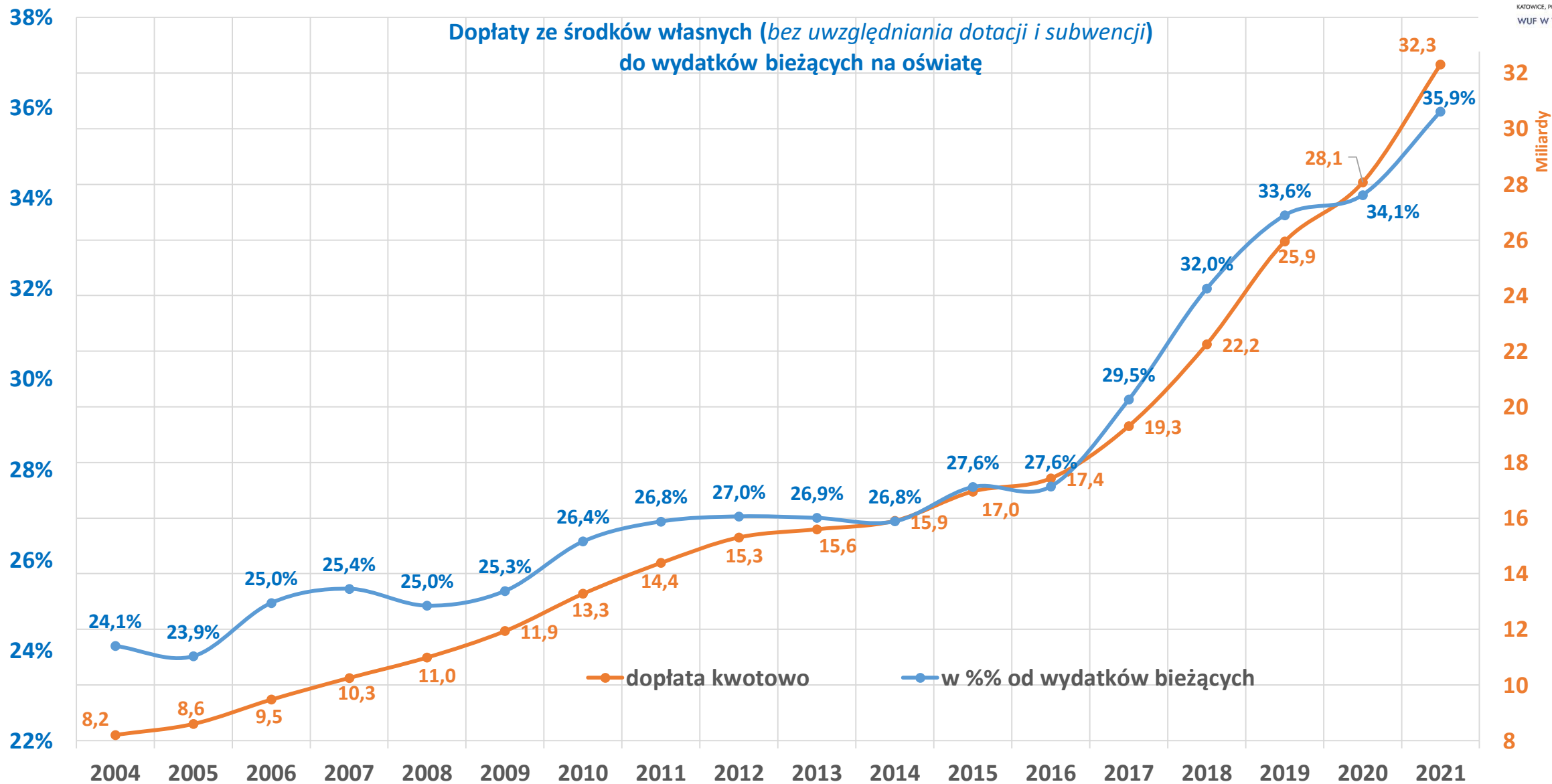


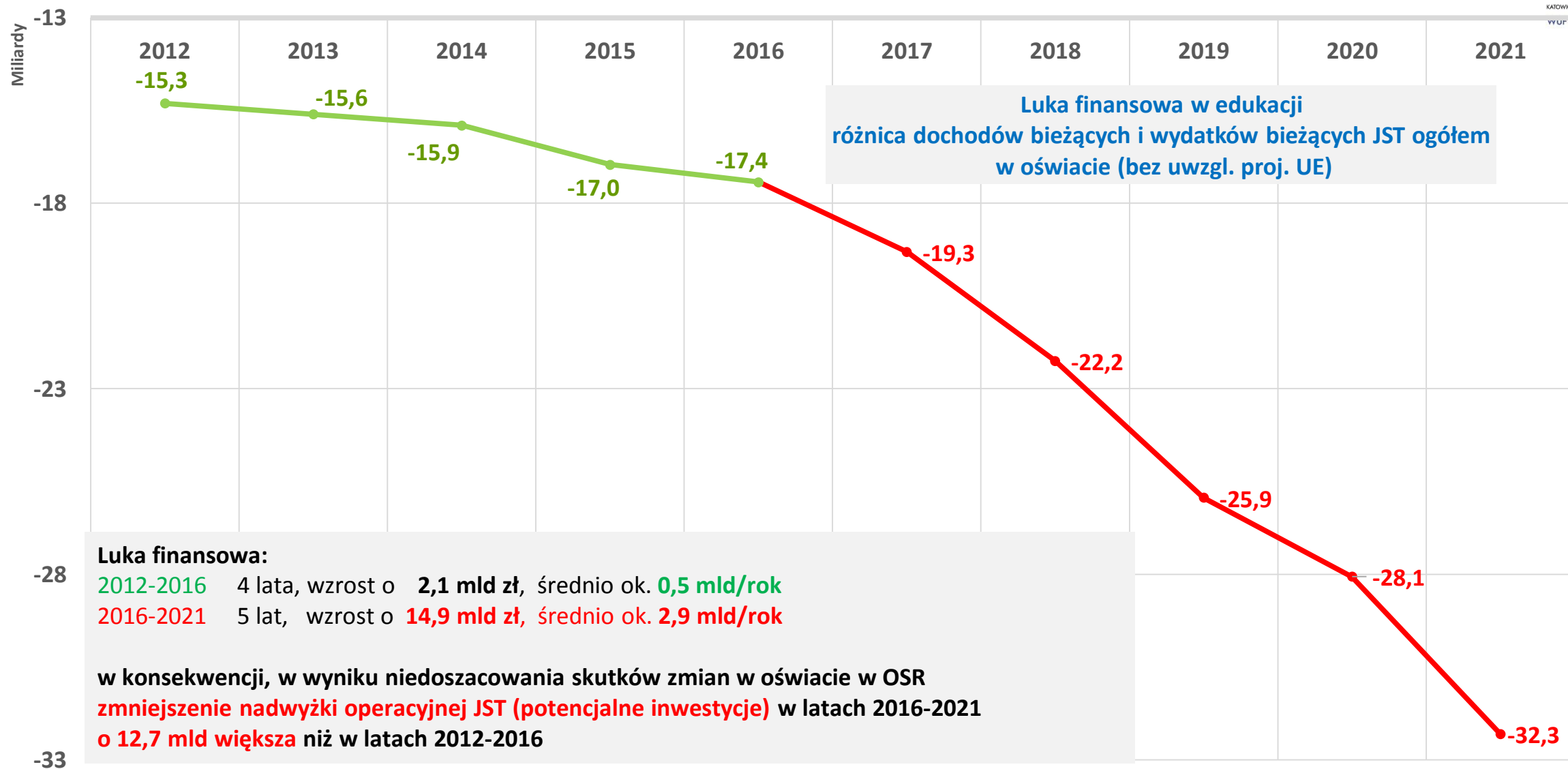
# Wydatki bieżące - Luka finansowa w oświacie

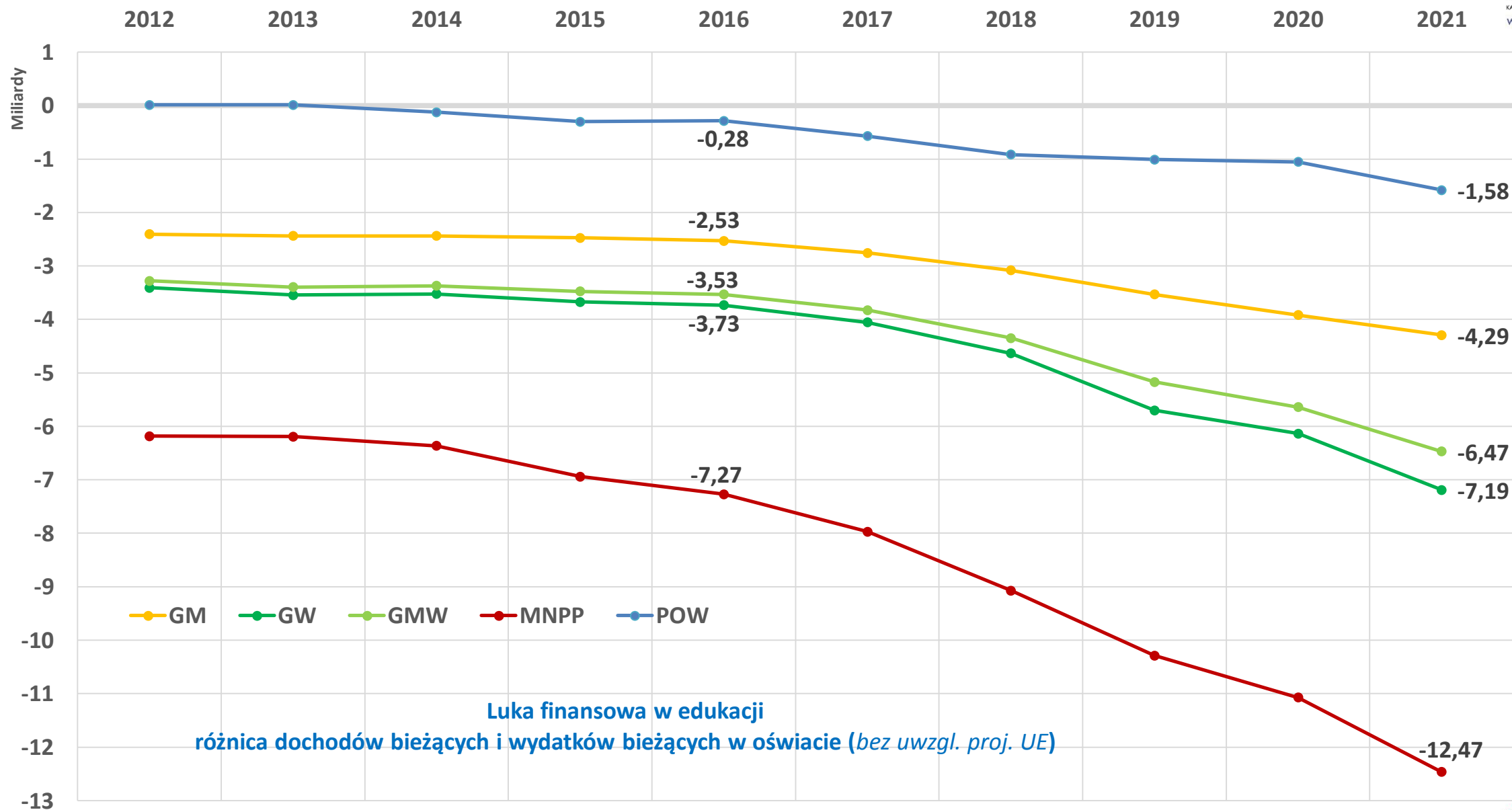
Największym obciążeniem dla bieżącej części budżetów JST są wydatki na zadania oświatowe, których tempo wzrostu r/r zwiększyło się drastycznie od 2017 r. na skutek zmian w systemie oświaty. Dla bieżącego śledzenia sytuacji monitorujemy dwa wskaźniki: „**dopłata ze środków własnych JST (bez dotacji i subwencji) do wydatków bieżących na oświatę**” oraz „**luka finansowa w edukacji**” określona jako różnica dochodów bieżących (w tym subwencji oświatowej) i wydatków bieżących w oświacie (*bez uwzgl. dochodów i wydatków związanych z projektami dofinansowywanymi ze środków UE i źródeł podobnych*).

Wykres: „**Dopłaty ze środków własnych (bez dotacji i subwencji) do wydatków bieżących na oświatę**” pokazuje drastyczny wzrost dynamiki poziomu dopłat **od roku 2017 (19,3 mld zł.)** w relacji do wydatków bieżących na oświatę, oraz kwotowo, **do poziomu 32,3 mld zł. w 2021 r.** Dwa kolejne wykresy pokazują zmiany „**luki finansowej w edukacji**” dla JST ogółem oraz dla poszczególnych typów samorządów. W latach **2012-2016** luka finansowa w JST ogółem rosła w tempie **0,5 mld/rok** a **od 2017** do dziś rośnie w tempie **2,9 mld/rok**.

W kontekście zmian w systemie dochodów JST od 2022 r. i wcześniejszych zmian w podatkach PIT, **zmniejszających w 2022 r. systemowe dochody JST z PIT o 18 mld (co widać na pierwszym wykresie)** stan finansów oświaty jest obecnie najpoważniejszym zagrożeniem dla stabilności budżetów samorządowych







Dochody majątkowe JST w ostatnich dwu latach charakteryzują się znaczącym wzrostem udziału zewnętrznych celowych transferów na inwestycje, głównie z celowych funduszy rządowych (RFIL, PŁ-PIS), lecz także m.in. na uzupełnienie części majątkowej subwencji ogólnej. Wszystkie te środki/dochody są, z punktu widzenia sposobu ich przekazywania i rozliczania raczej transferami celowymi, przekazywanymi na określone wcześniej kategorie inwestycji a ich wykorzystanie jest rozliczane. Samorządy z tego korzystają, choć różne ich kategorie w różnym stopniu.

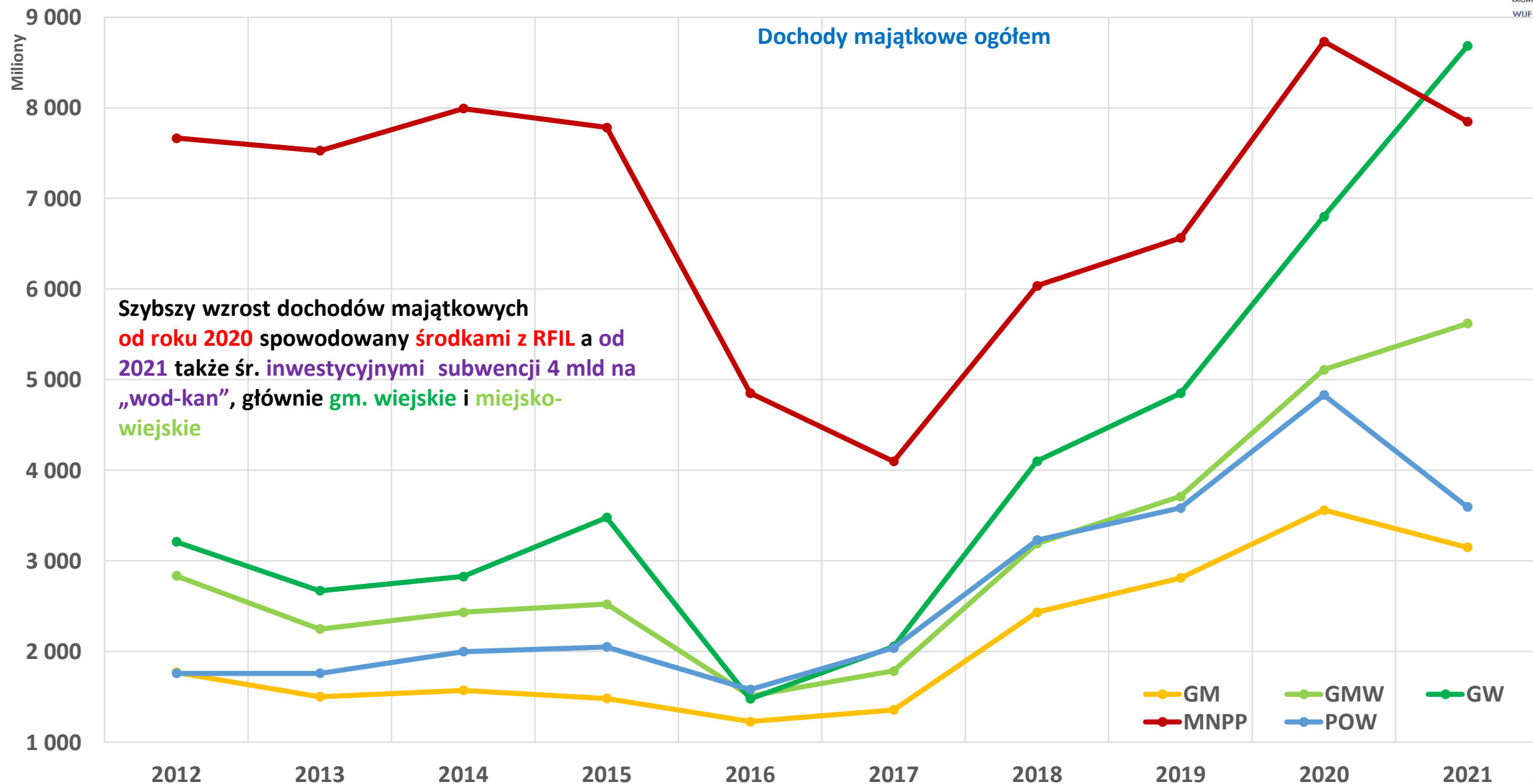
*Przy tak dużej dynamice zmian istnieje jednak potrzeba „systemowego” ewidencjonowania nowych rodzajów dochodów i wydatków w sprawozdaniach budżetowych i klasyfikacji budżetowej, gdyż jego brak wywołuje czasem różne nieoczekiwane skutki, np. w sprawozdaniu zbiorczym MF za 2020 rok środki z RFIL zostały ujęte jako dochody własne...*

Na kolejnych wykresach przedstawione zostały różne spojrzenia na tę dynamicznie zmieniającą się kategorię dochodów. Należy pamiętać, że kategoria „**Dotacje i środki na cele inwestycyjne WPF: 1.2.2**” zawiera także **środki na inwestycje z UE**.

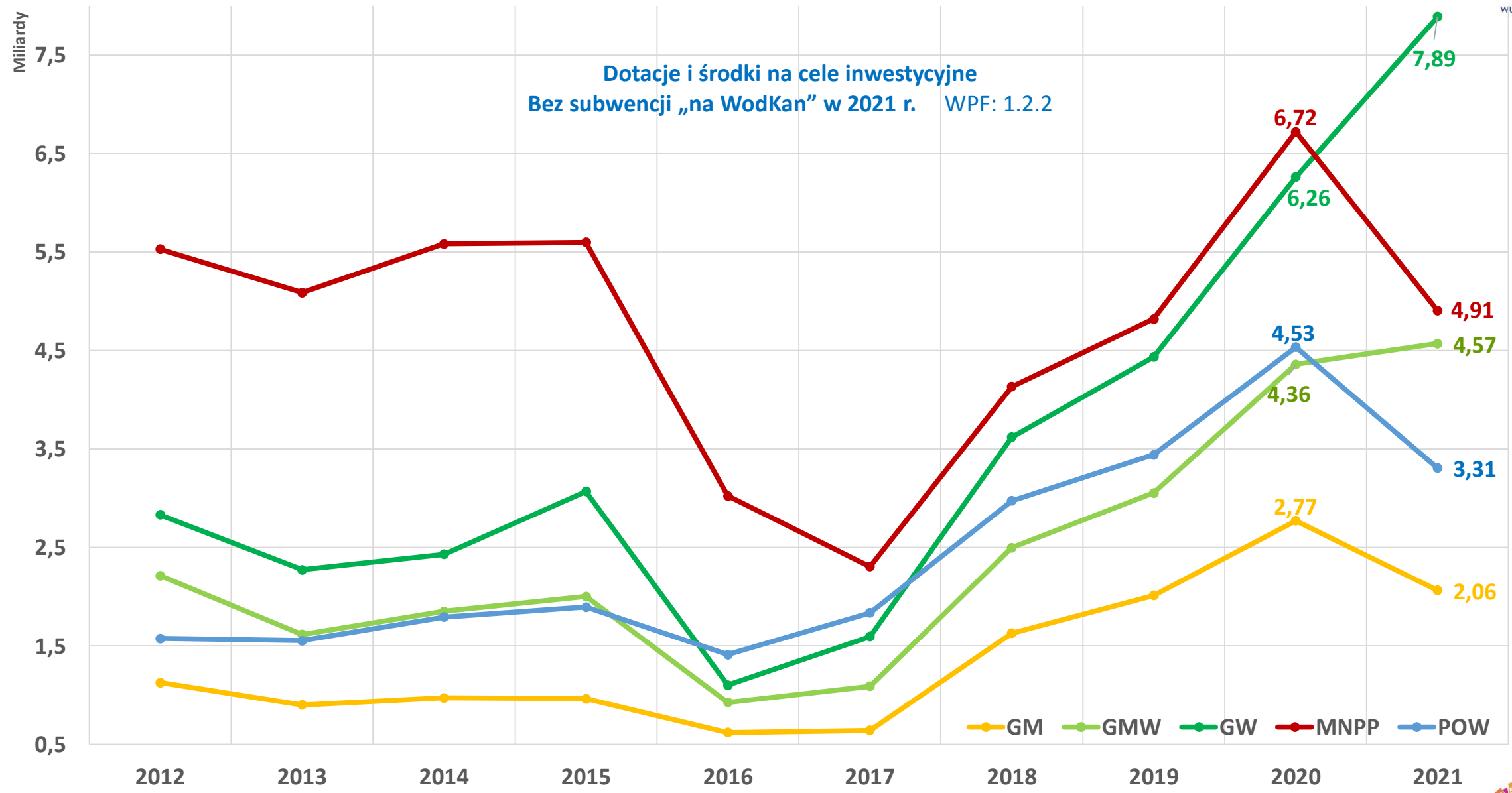
Wykres: „**Dochody majątkowe ogółem**”. Dynamika zmian dochodów majątkowych JST w głównym stopniu jest determinowana cyklami finansowymi UE, choć w ostatnich dwu latach widoczny jest także wpływ otrzymywanych z poziomu centralnego transferów inwestycyjnych. Szybszy wzrost dochodów majątkowych od roku 2020 jest związany ze środkami z RFIL a w 2021 dodatkowo także ze specjalną subwencją inwestycyjną **4 mld na „WodKan”**, głównie w gminach wiejskich i miejsko-wiejskich.

Wykres: „**Udział dotacji i środków na inwestycje + Subw. Inwest. na WodKan 2021 w dochodach majątkowych ogółem**” pokazuje udziały transferów inwestycyjnych (w tym jednorazowej subwencji na WodKan w 2021 r.) w dochodach majątkowych ogółem dla poszczególnych kategorii JST. Widoczne duże zróżnicowanie dynamiki zmian między typami JST, zwłaszcza w ostatnich dwu latach, które oprócz doraźnych transferów majątkowych może być powiązane także z różnym poziomem wykorzystywania środków z UE.

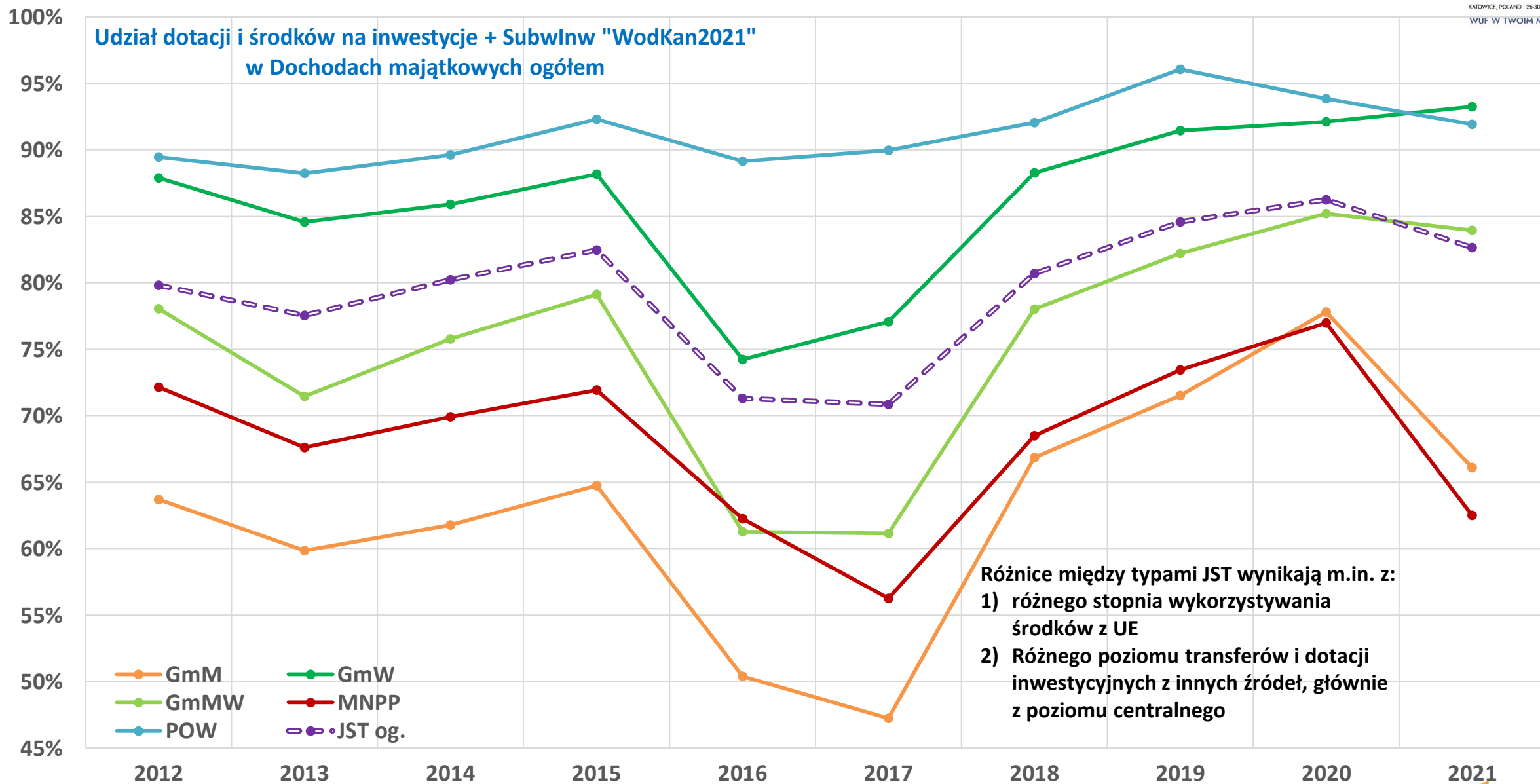
Kolejne cztery wykresy ilustrują strukturę dochodów z RFIL dla poszczególnych typów JST oraz ich wpływ na dochody majątkowe ogółem.

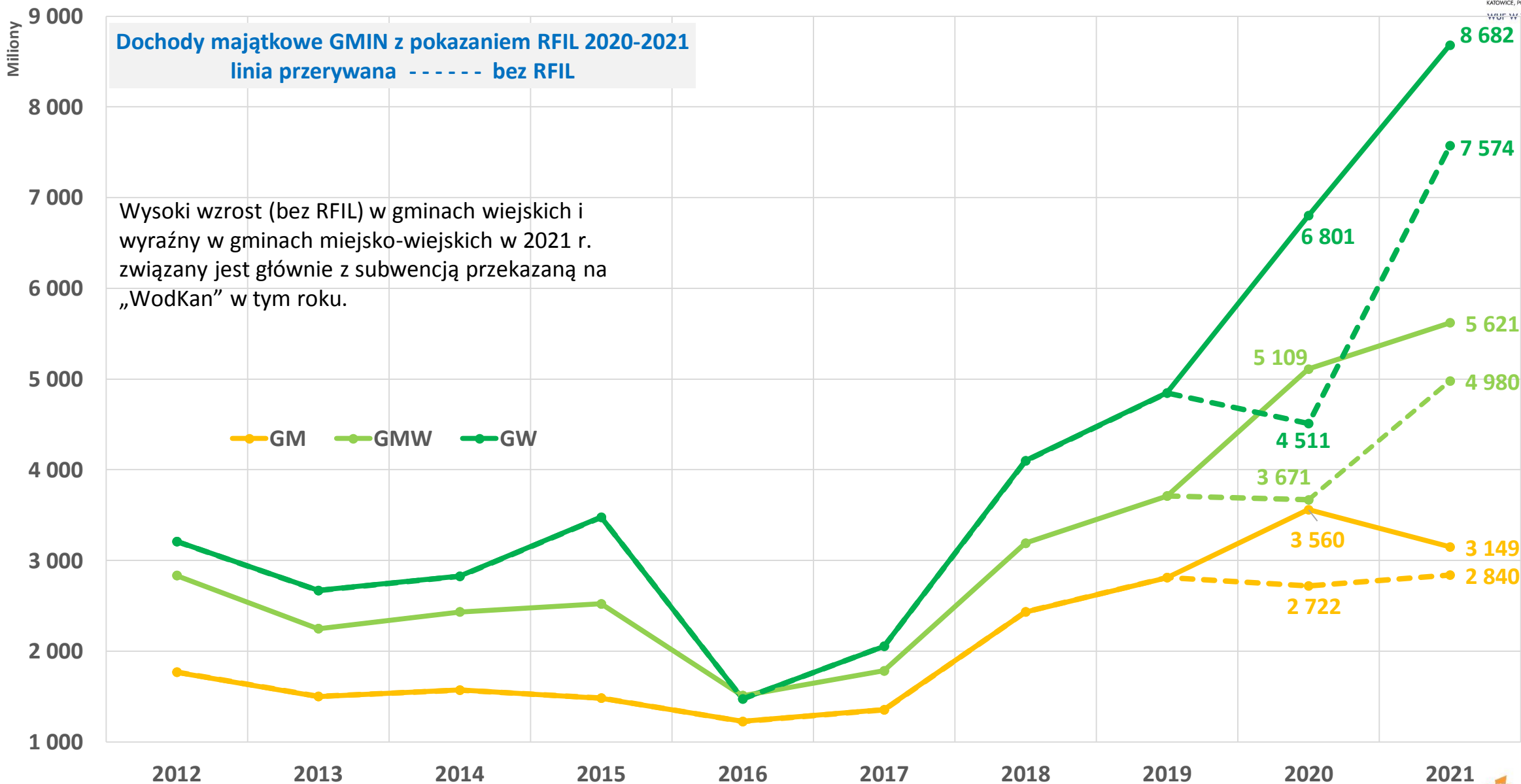


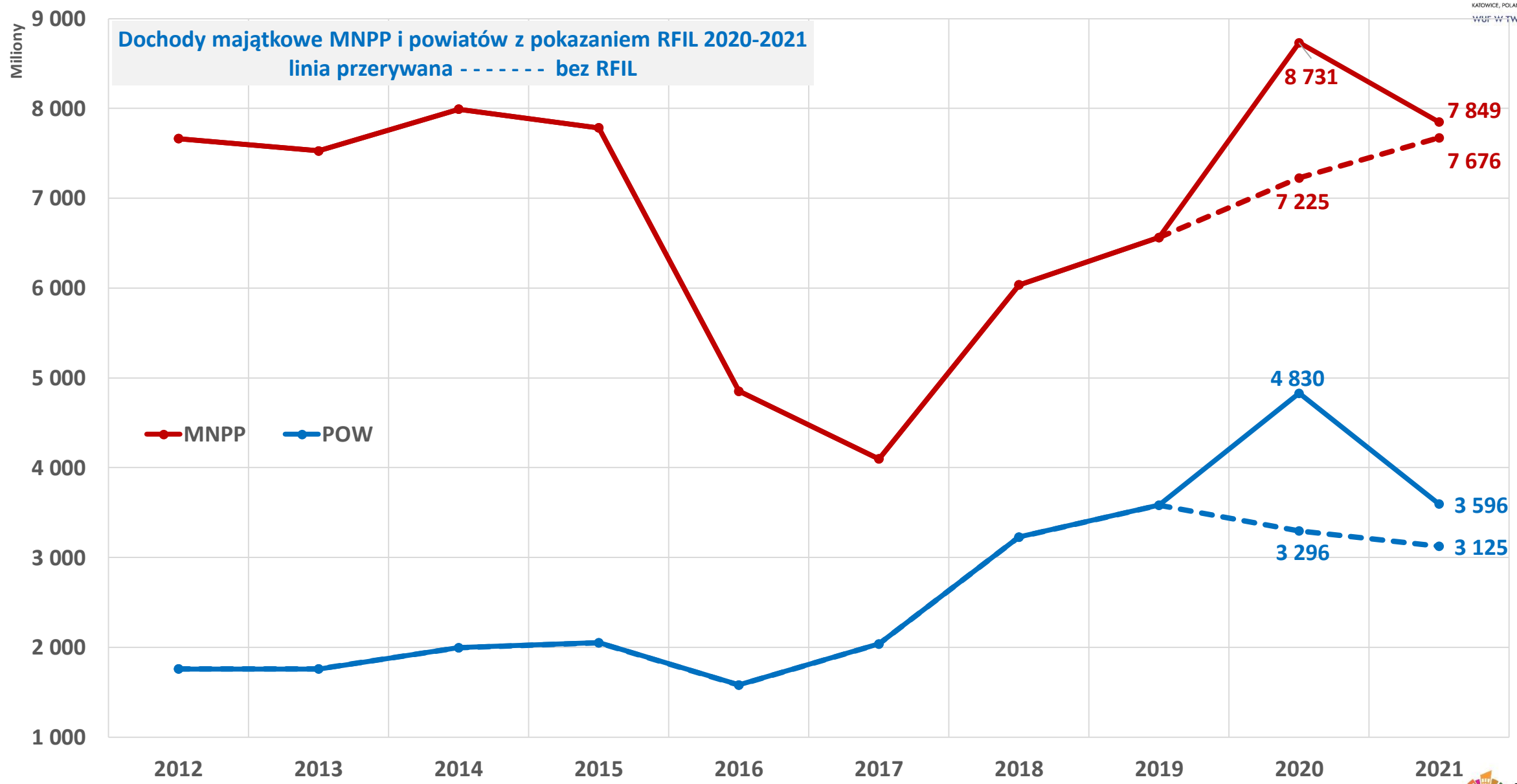
Dotacje i środki na cele inwestycyjne  
Bez subwencji „na WodKan” w 2021 r. WPF: 1.2.2

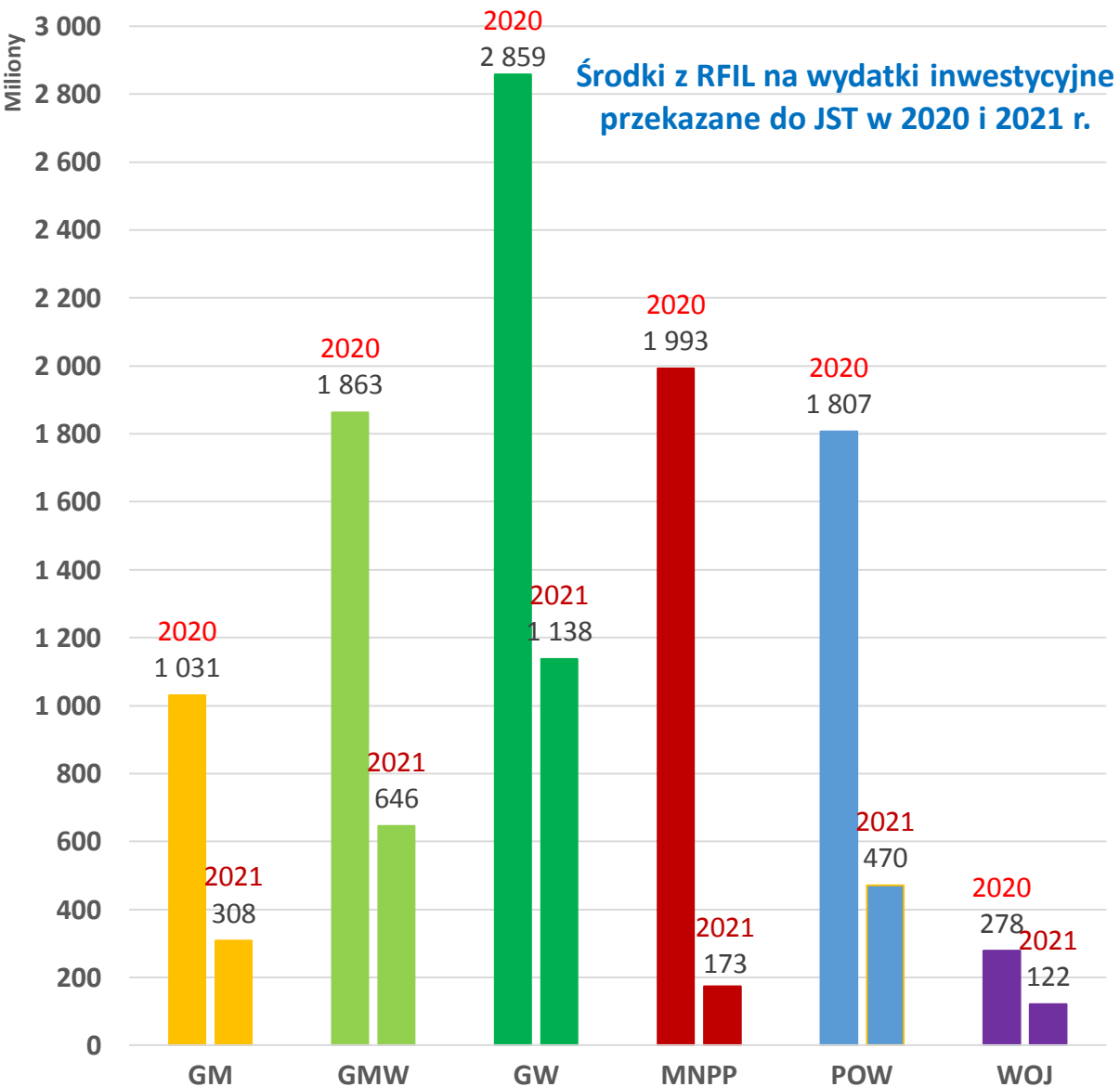




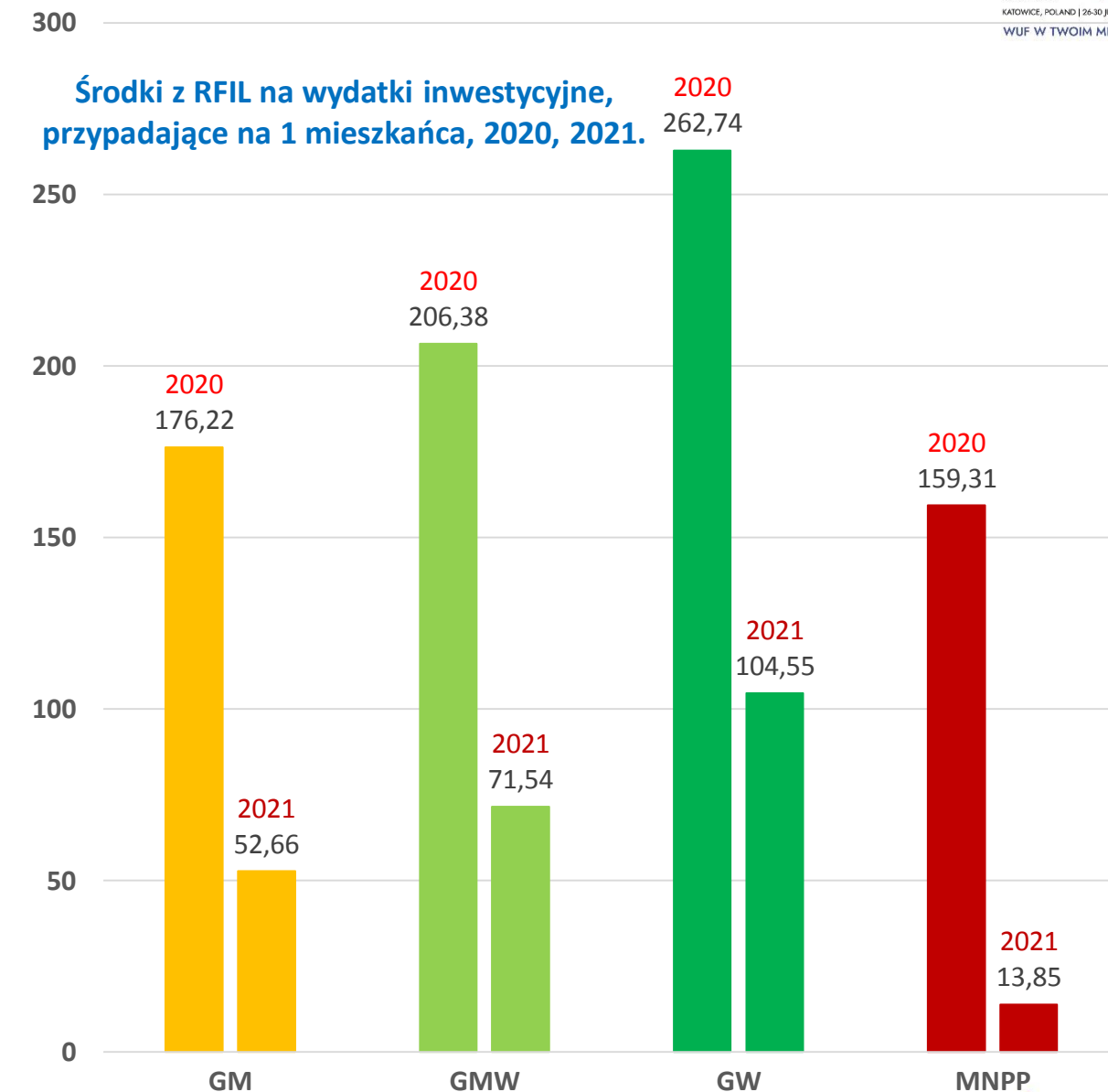








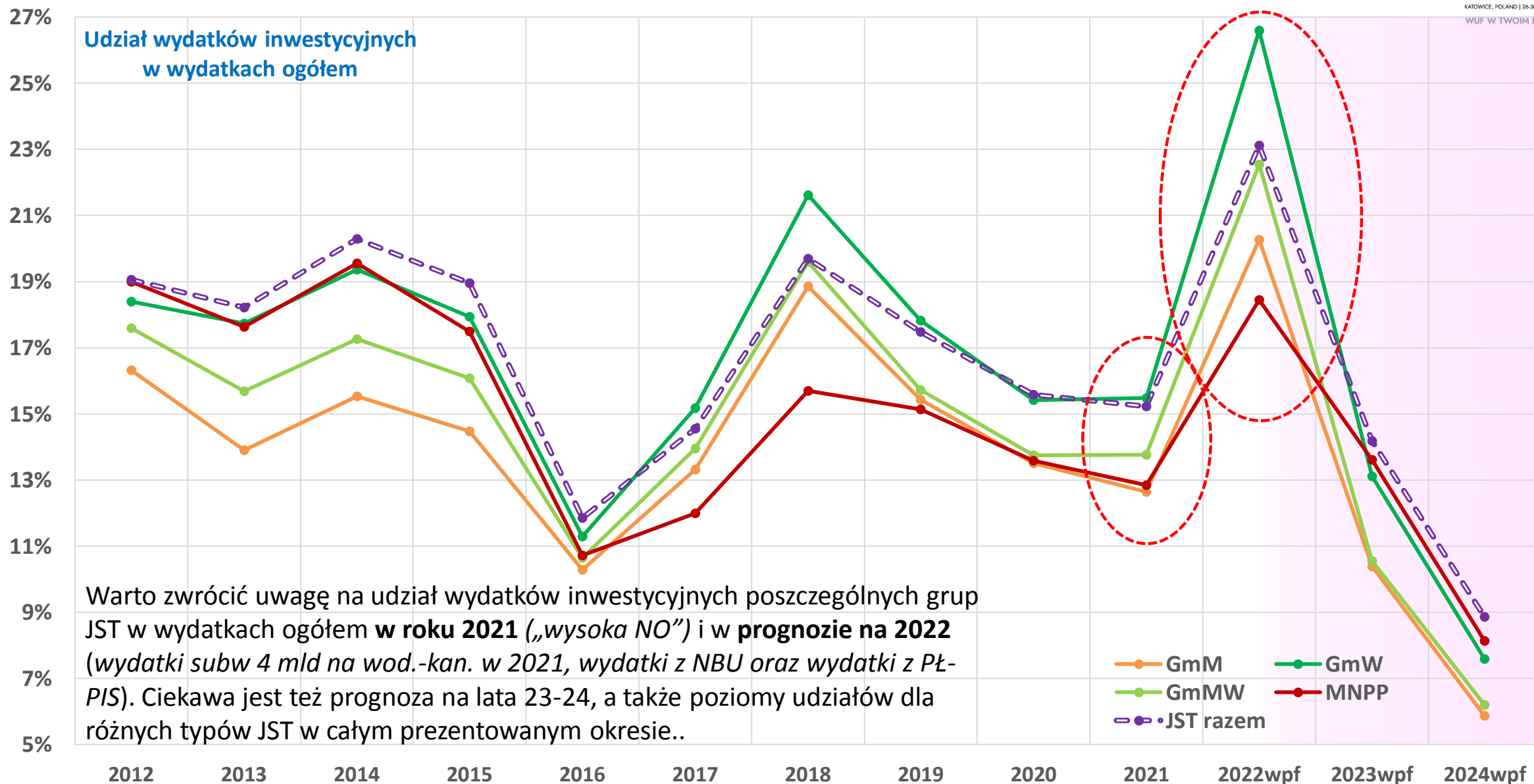
2022-05-23



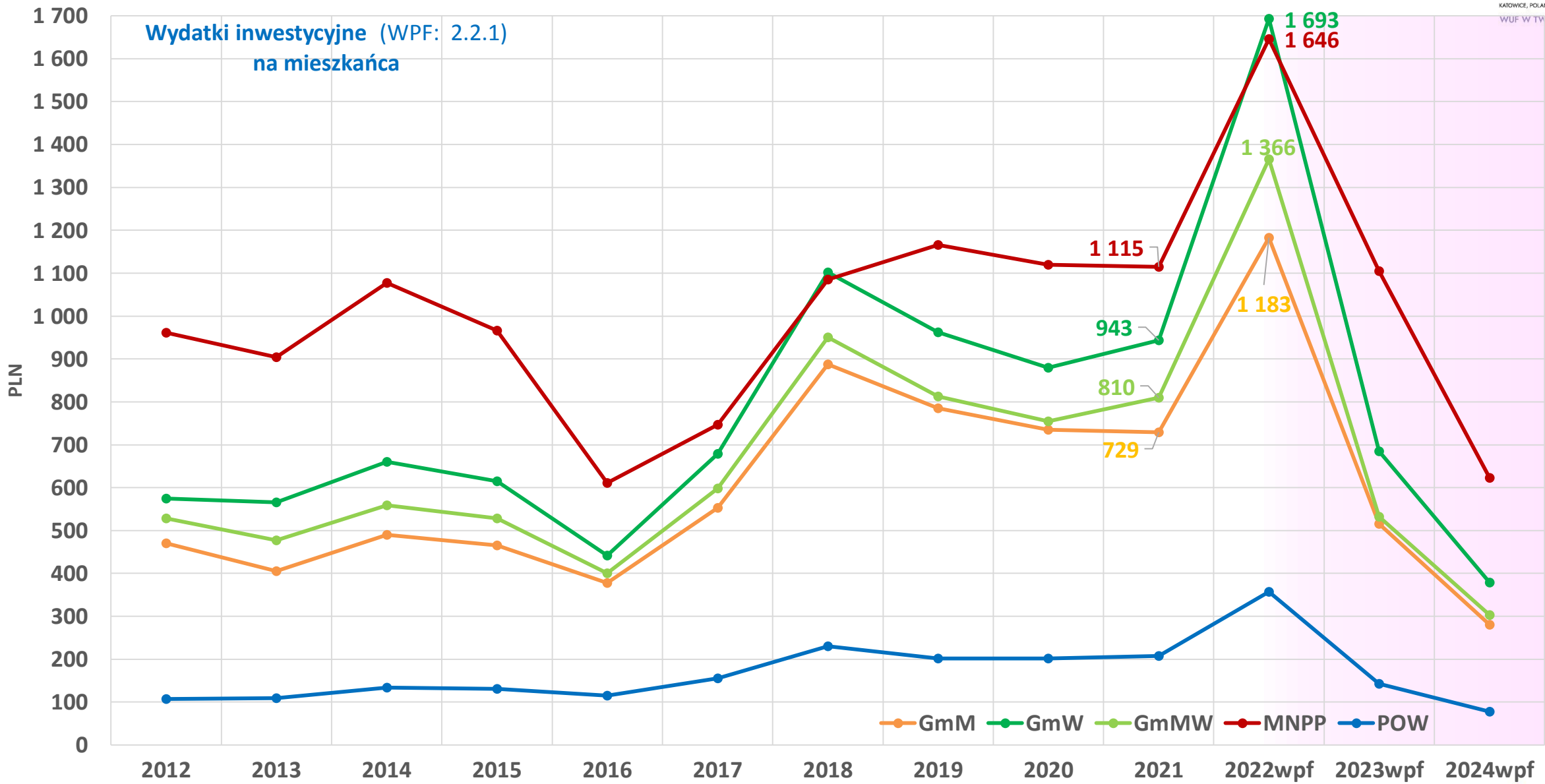
36

Wykres: „**Udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem**” jest jednym z ważniejszych wskaźników możliwości rozwojowych JST. Z jednej strony jest powiązany z cyklami finansowymi UE, z drugiej – z uwagi na wykorzystywanie długu do finansowania części inwestycji – z możliwościami zaciągania i spłat długu JST bez ryzyka utraty płynności finansowej, co wiąże się z bezpiecznym poziomem nadwyżki operacyjnej w dłuższym okresie czasu. Warto zwrócić uwagę na udział wydatków inwestycyjnych poszczególnych grup JST w **wykonaniu wydatków ogółem w roku 2021** („wysoka NO” i najniższy poziom wskaźnika) i w **prognozie na 2022** (wydatki subwencji 4 mld na wod.-kan. z 2021 oraz wydatki z PŁ-PIS). Ciekawa jest też dość pesymistyczna (pewnie głównie z uwagi na niepewność wśród samorządów, dot. sytuacji finansowej w przyszłych latach) prognoza na lata 2023-2024, a także **poziomy udziałów dla różnych typów JST** w całym prezentowanym okresie.

Wykres: „**Wydatki inwestycyjne na mieszkańca**” pozwala na porównanie wydatków inwestycyjnych między kategoriami JST. Widać wyraźnie, że w całym okresie czasu **największe wydatki** inwestycyjne liczone „na mieszkańca” ponoszą w grupie gmin - **gminy wiejskie** (w latach 2018 i 2022 przekraczają nawet wskaźnik dla MNPP), zaś **najtrudniejszą sytuację** mają **gminy miejskie**. Podobnie wygląda ta relacja dla kilku innych wskaźników, m.in. w nadwyżce operacyjnej na mieszkańca, co będzie widoczne na kolejnych wykresach. Wydatków MNPP „per capita” nie ma sensu bezpośrednio porównywać z wydatkami gmin, z uwagi na inny zakres realizowanych zadań i przedmiotowo inną strukturę dochodów i wydatków obu tych grup JST.



Wydatki inwestycyjne (WPF: 2.2.1)  
na mieszkańca



Wynik części bieżącej budżetu, znany pod nazwą „Nadwyżka operacyjna” **NO** lub „Deficyt operacyjny” (dla ujemnych wartości) oraz jego relacja do dochodów własnych (a zwłaszcza do „bieżących dochodów własnych do dyspozycji”) jest jedną z najważniejszych wielkości, charakteryzujących kondycję i stabilność finansową JST, potencjał finansowania nowych inwestycji, w tym także możliwości wykorzystywania długu do finansowania inwestycji. Szczególnie ważna jest długoczasowa stabilność **NO** na odpowiednio wysokim poziomie, z uwagi na wykorzystywanie przez samorządy długu nierzadko jako średnio- i długoterminowego (szczególnie miasta)

Splata długu **R** odbywa się co do zasady właśnie ze środków wypracowanych w **NO**. Pozostała w końcu roku budżetowego po spłacie długu reszta **NO** określana jest często jako **NO netto**. **NO netto = NO - R**. Ta wielkość ma zasadniczo inne znaczenie niż sama **NO**. Określa ona sytuację finansów JST w danym momencie czasu i jej niska a nawet zerowa wartość w jakimś roku nie musi oznaczać złej kondycji finansowej jednostki, gdyż np. „bogata” JST o stabilnej wysokiej **NO** zdecydowała się w tym okresie na spłacenie większej części długu, zgodnie z własną polityką finansową.

Kolejne wykresy pokazują z różnych perspektyw wielkości **NO** i **NO netto**, w tym także dla kilku pierwszych lat prognoz finansowych (*WPF 31 stycznia 2022 r.*)

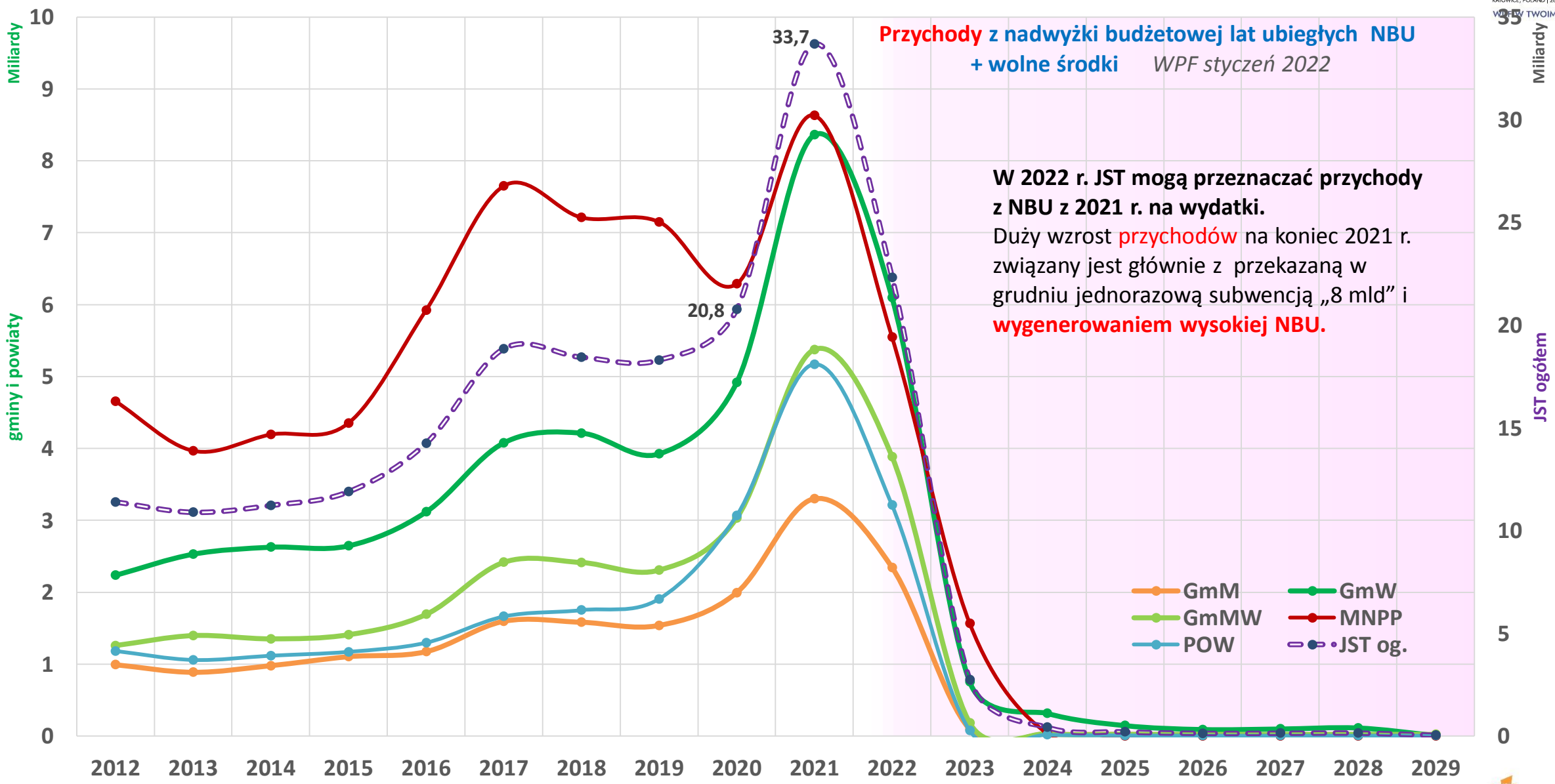


# Nadwyżka operacyjna

Wykres: „**Nadwyżka operacyjna NO**” pokazuje wartości wykonanej **NO** (do 2021 r.) oraz prognozy **NO** (od 2022 r.) dla poszczególnych kategorii JST. Widoczny **spadek NO w 2020 r.** związany może być z COVID-19 ale także ze zmianami w systemie PIT oraz częściowo z opóźnioną reakcją na początek kryzysu. Z kolei **wzrost NO w 2021 wynika z kilku czynników**, w tym: większego o 5 mld, niż podany w szacunkach MF, wzrostu wpływów z PIT (*koniec roku*), jednorazowej subwencji "8 mld" przekazanej w grudniu 2021 r., ostrożnościowego ograniczania wydatków bieżących JST. Widać też zróżnicowanie tempa wzrostu **NO** od 2017 r. między typami gmin. **Spadek NO w 2022 wyjaśnia komentarz do następnego wykresu.**

Kolejny Wykres: „**Nadwyżka operacyjna NO netto**” ma podobną specyfikę z tym, że prognozowany **na 2022 r. jest dość głęboki prognozowany na 2022 uśredniony deficyt operacyjny dla poszczególnych kategorii JST**. Taka sytuacja jeszcze nigdy dotychczas nie miała miejsca. **Jednym z powodów** mogą być także ostatnio wprowadzane rozluźnienia reguł fiskalnych w szczególnych sytuacjach, a zwłaszcza **możliwość finansowania w b.r. wydatków bieżących pozostałą z roku 2021 niewykorzystaną resztą „subwencji 8 mld”, która w 2022 utworzyła nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych (NBU)**.

W tym wykresie i w 4 następnych widać też specyficzny „**efekt roku bieżącego**” w WPF, polegający na ostrożnym planowaniu dochodów w roku bieżącym oraz nie znanej do końca możliwości wykonania zaplanowanych wydatków, zwłaszcza wieloletnich. Na to w 2022 r. nakłada się przeniesienie dużej kwoty dochodów na „nadwyżkę z lat ubiegłych”, z której w tym roku będą realizowane wydatki. Bardziej zbliżony do realiów może być prognozowany poziom **NO** w 2023 r., choć MF obecnie nie podało szacunków podstawowych parametrów do prognoz na najbliższe lata.

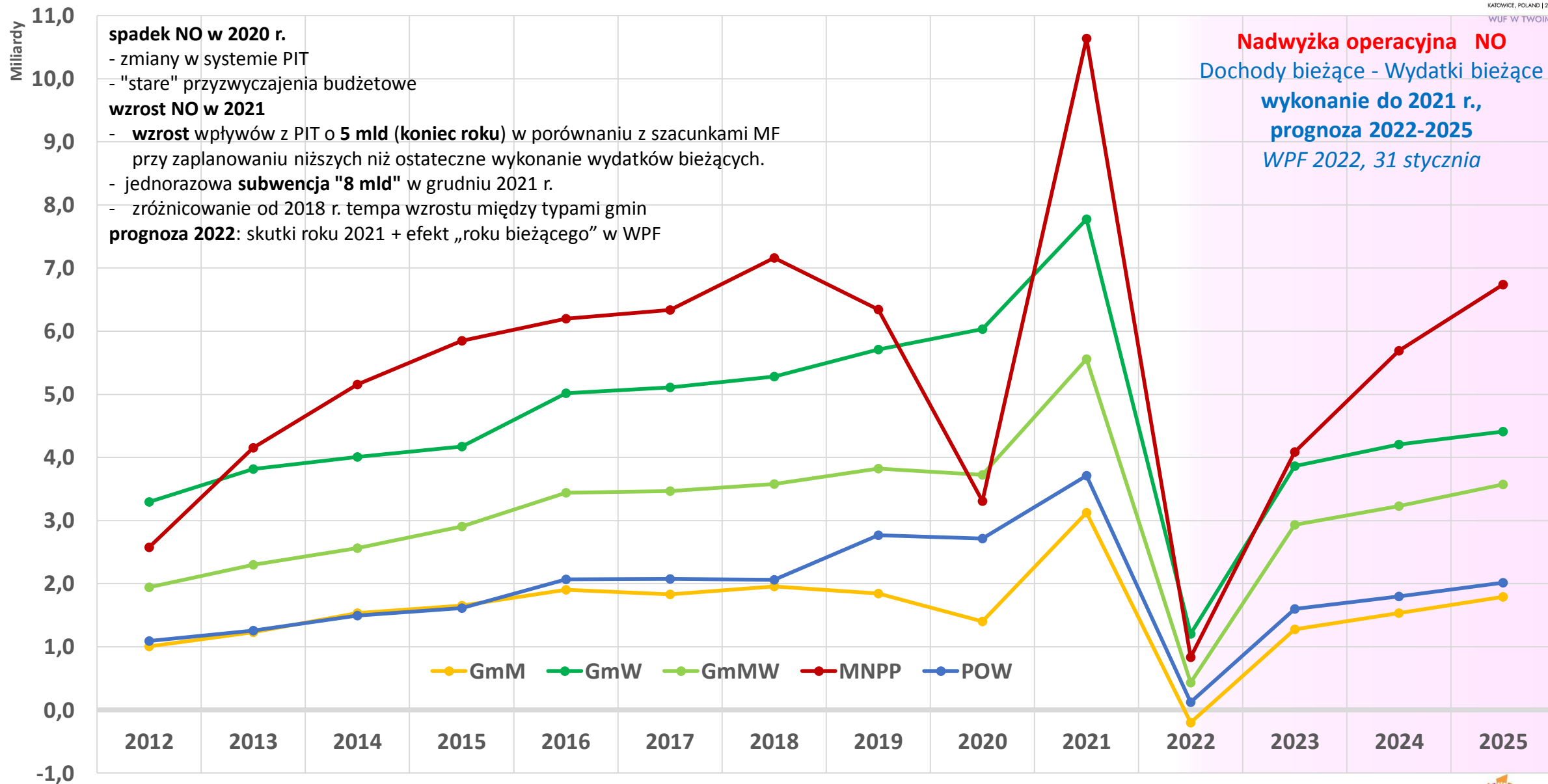


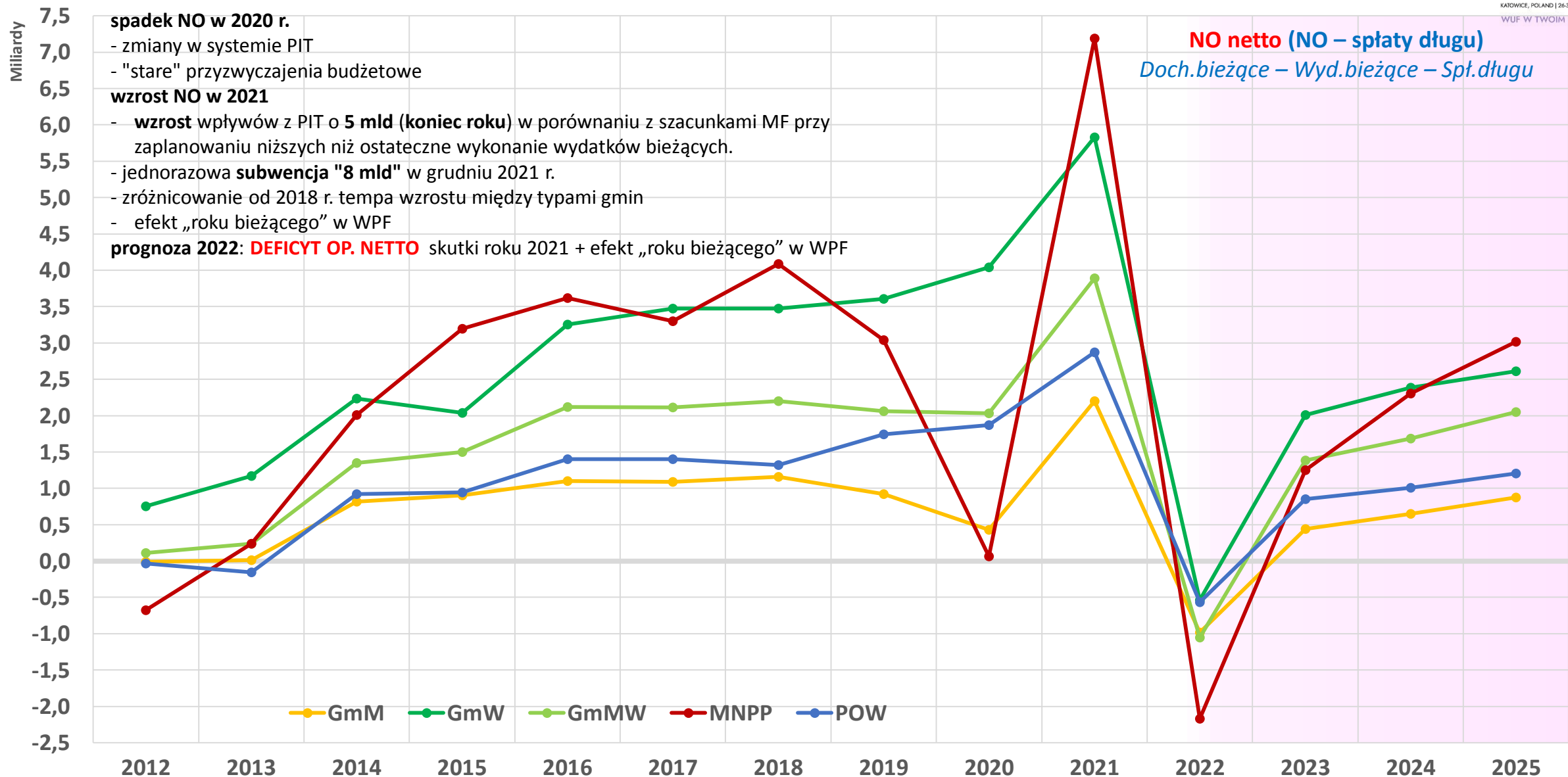
# Nadwyżka operacyjna

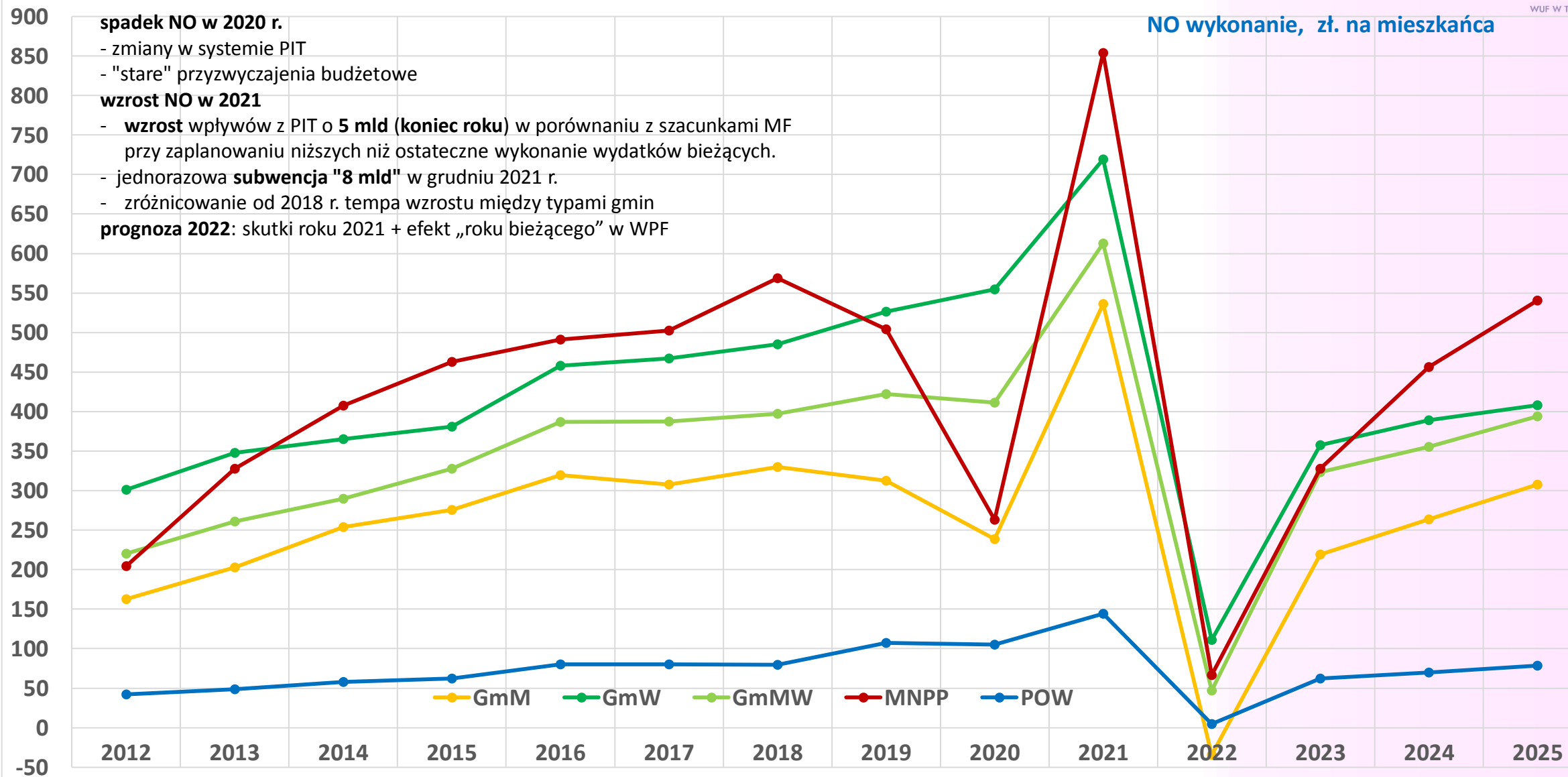
Trzy kolejne wykresy pokazują odpowiednio:

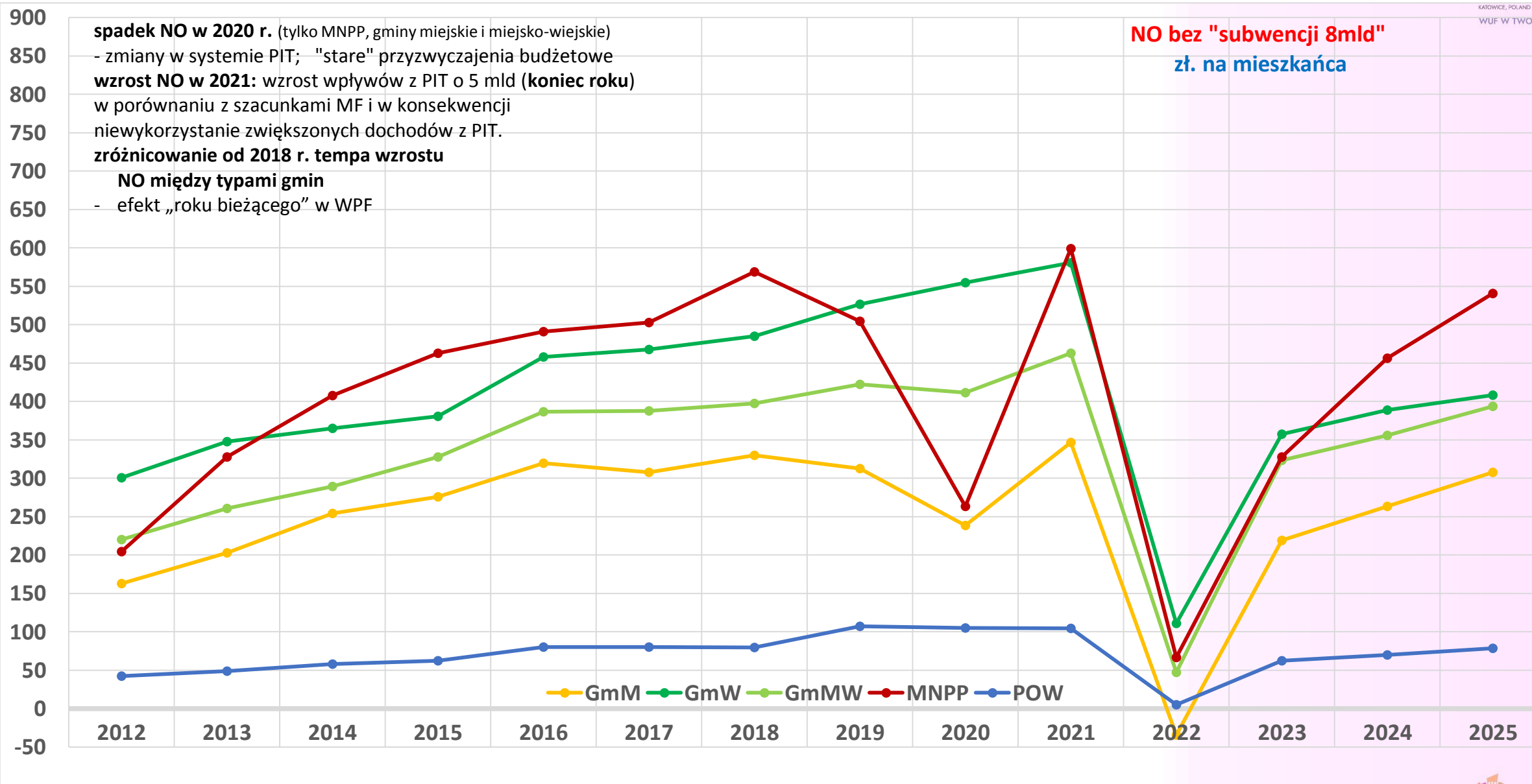
„**NO wykonanie na mieszkańca**”, NO bez subwencji 8 mld (symulacja): „**NO - bez subwencji 8mld na mieszkańca**” pokazuje symulowaną sytuację, jaka by miała miejsce, gdyby nie było jednorazowego zastrzyku subwencji 8 mld w 2021 r. Widać wartości NO w 2021 r. odpowiednio niższe, wynikające z realnych dochodów. Należy też pamiętać, że planowanie wydatków na 2021 r. odbywało się przy założeniu niższego o 5 mld dochodu z PIT, co oznaczało także konieczność odpowiedniego dostosowania planowanych wydatków do tego niższego poziomu. Ponieważ informacja o większych dochodach z PIT została przekazana w mediach (nie w informacji MF skierowanej do JST) w końcu roku, więc większość JST miała odpowiednio mniejsze wykonanie wydatków bieżących.

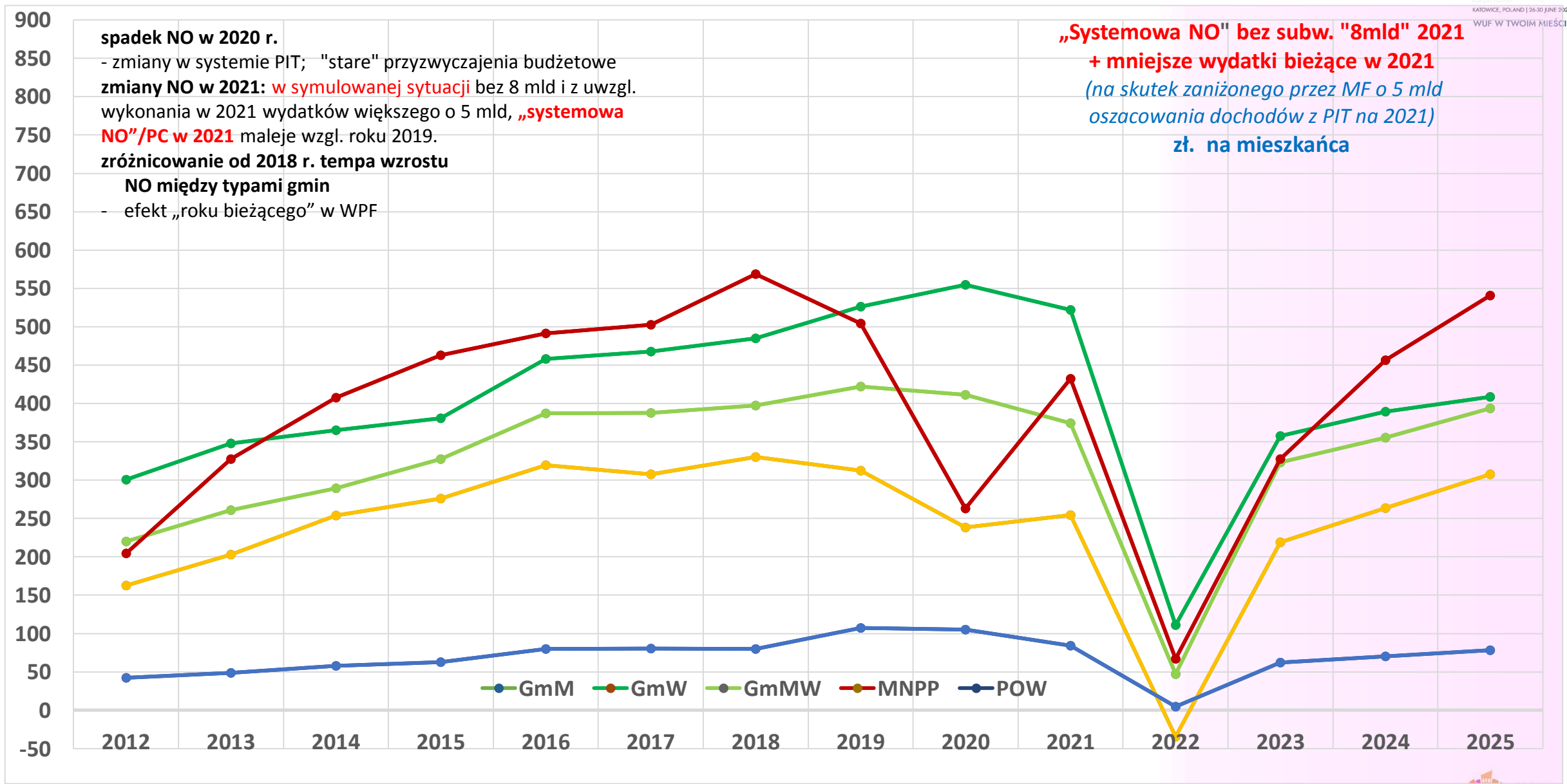
Ostatni w tej grupie wykres: „**Systemowa NO bez subw. "8mld" 2021 + mniejsze wydatki bieżące 2021** (na skutek zaniżonego przez MF o 5 mld oszacowania dochodów z PIT na 2021) **na mieszkańca**” pokazuje symulowane wartości **NO** w „normalnych” warunkach, czyli bez skutków „zastrzyku 8 mld” oraz z założeniem wyższych o ~5 mld wydatków bieżących, które zaplanowałyby i wykonały JST, gdyby nie było pomyłki MF w szacowaniu wpływów z PIT. Ten obraz, **ilustrujący rzeczywisty „systemowy” stan finansów**, w 2021 r. już nie jest tak optymistyczny. **W roku 2021 mielibyśmy spadek NO we wszystkich kategoriach JST, z pozostawieniem wskaźnika NO/PerCapita dla gmin wiejskich na poziomie dwukrotnie wyższym, niż dla gmin miejskich, a w 2021 nawet wyższym. niż dla MNPP.**













# Dług i finansowanie

Jednym z ważnych narzędzi, wspomagających głównie realizację inwestycji jest dług, zaciągany w różnych postaciach (m.in. kredyty, pożyczki, obligacje). Żeby z tych narzędzi skorzystać, JST muszą posiadać „zdolność kredytową” oraz mieć możliwość spłat długu zgodnie z obowiązującymi regułami fiskalnymi. JST muszą na bieżąco monitorować swoje możliwości i zarządzać długiem w optymalny sposób, co nie jest niestety powszechną praktyką a w dużych miastach może też być niełatwe.

Kolejne 5 wykresów pokazuje, jak JST wykorzystywały narzędzia dłużne i jak prognozują ich wykorzystanie w przyszłości. Zwrócę uwagę na kilka elementów, związanych z sytuacją w ostatnich latach, w roku bieżącym i następnych.

- Zadłużenie JST ogółem: dług na koniec 2021 pozostał na poziomie podobnym do roku 2020 (90-91 mld), a prognozowany w 2022 wzrósł do 105 mld.
- Przychody z długu JST ogółem: w 2021 spadły do 11 mld w porównaniu z 17 mld w 2020. Prognoza na 2022 znacząco wzrasta do 21 mld.
- Spłaty długu JST ogółem: w latach 2020 i 2021 na poziomie prawie 10 mld, prognozowane w latach 2022-2023 spadły do ok. 8,5 mld a następnie zaczynają rosnać do poprzedniego poziomu od roku 2024

To może wskazywać, że średnio JST uznając stan finansów w roku 2021 za niepewny przesunęły zaciąganie nowego długu i spłaty już zaciągniętego na lata późniejsze, oczekując na wyklarowanie obrazu stanu finansów JST.

# Dług i finansowanie

Samorządy różnych kategorii różnie podchodzą do wykorzystania narzędzi dłużnych.

Najbardziej aktywne są MNPP, których dług (max. w 2023 = 55 mld) to ponad połowa długu wszystkich JST ogółem. Kolejne są gminy miejskie i miejsko-wiejskie (max. w 2022 = 15,5 mld każde), gminy miejskie (max. w 2022 = 9 mld) i powiaty (max. w 2022 = 7 mld).

Przychody JST z długu najniższe w 2021, ~11 mld. Prawie dwukrotnie wyższe, ~ 21 mld. – prognoza na 2022 r.

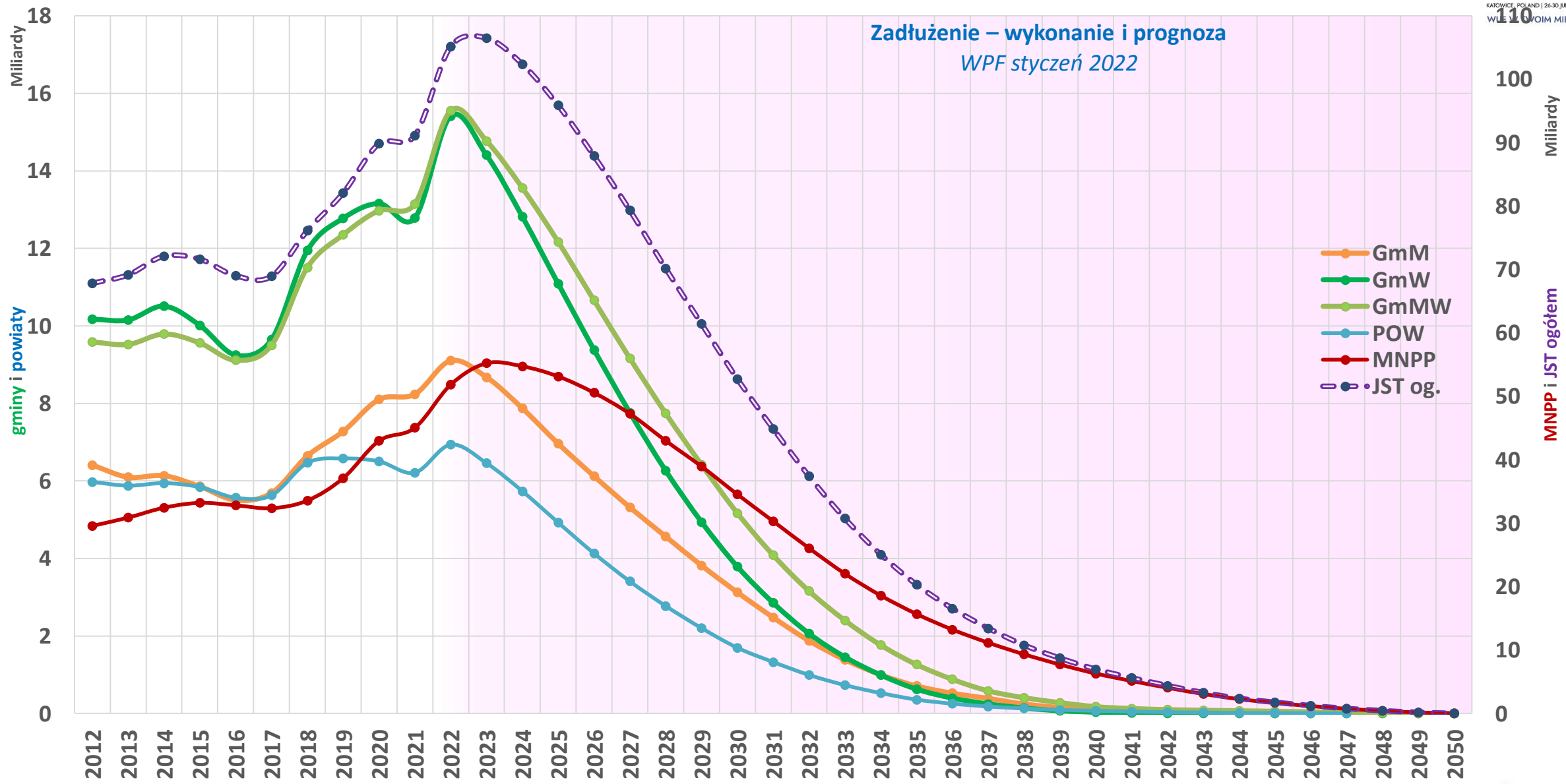
Czas spłat połowy maksymalnego zadłużenia wynosi: dla: JST og.-7 lat, MNPP-9 lat, Gm. miejskie-7 lat, Gm. miejsko-wiejskie-6 lat, Gm. wiejskie-5 lat.

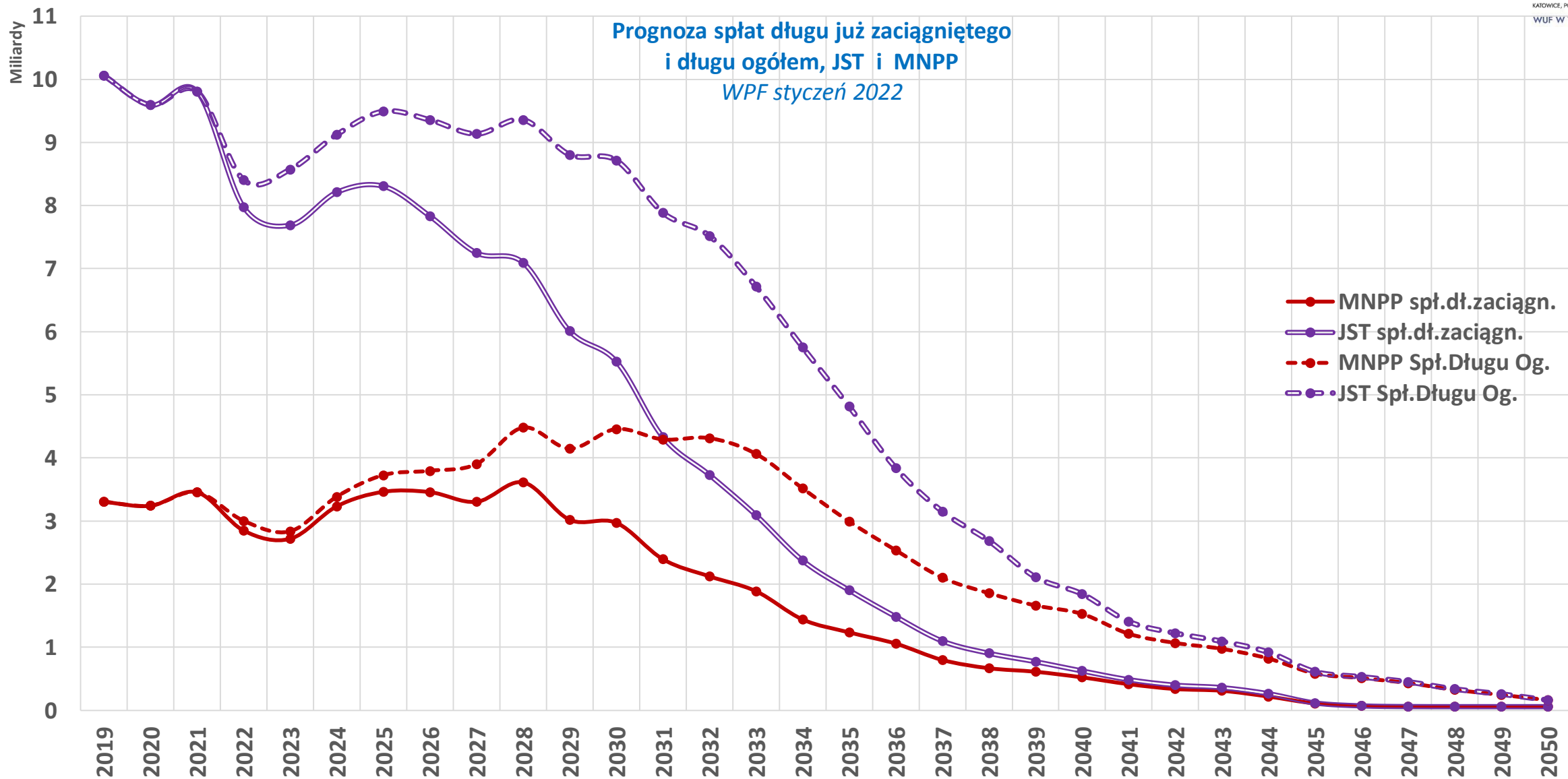
Odsunięcie spłat długu już zaciągniętego wzgl. roku 2021, max. spłat, w latach: JST\_og. 3 do 4 lat, MNPP 4-7 lat, Gm. miejskie 4 lata, Gm. miejsko-wiejskie i wiejskie 2-3 lat

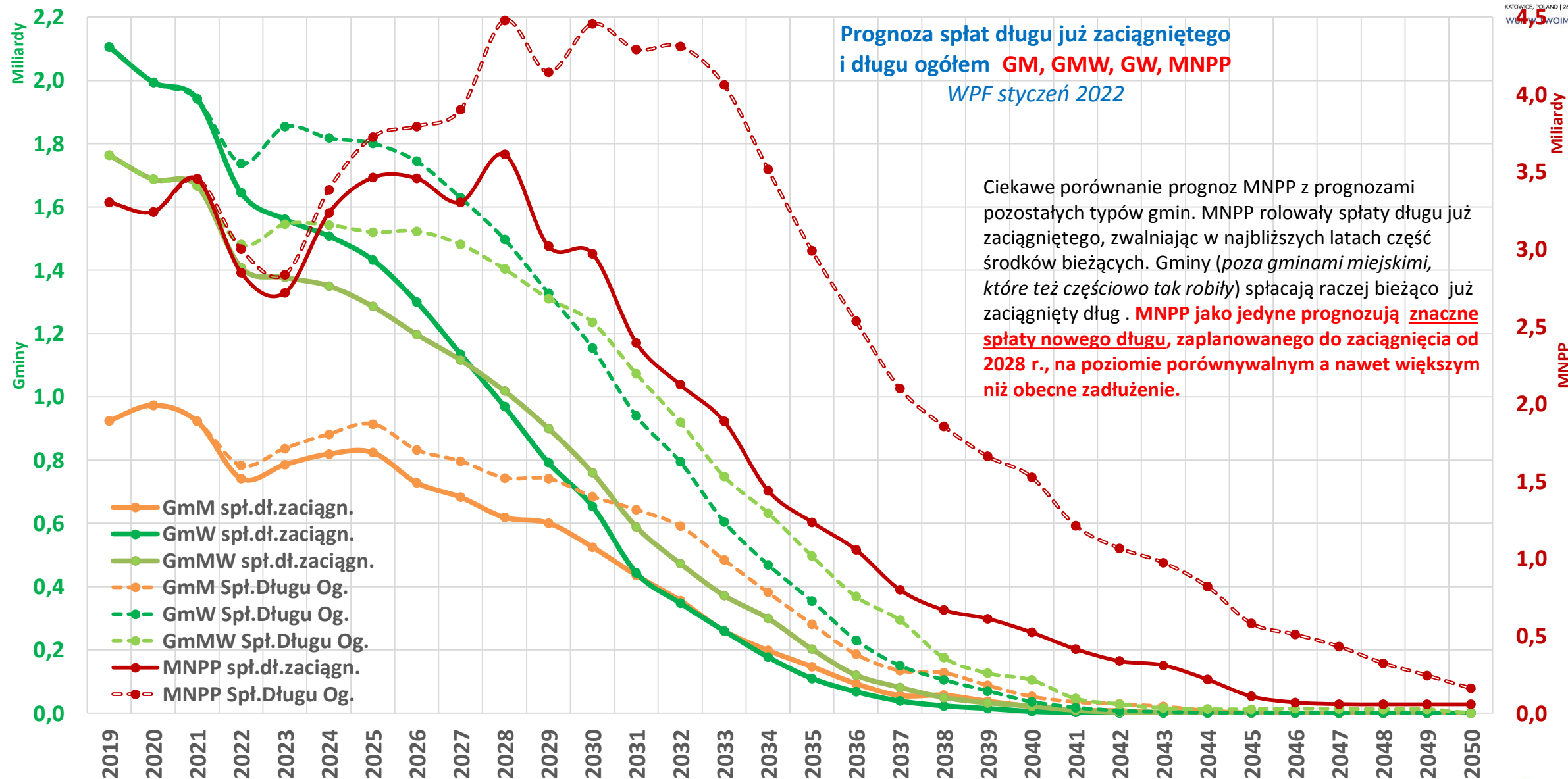
JST nie prognozują wzrostu spłat długu po roku 2023-24 poza MNPP (część z nich planuje nowe spłaty roku 2026-2027)

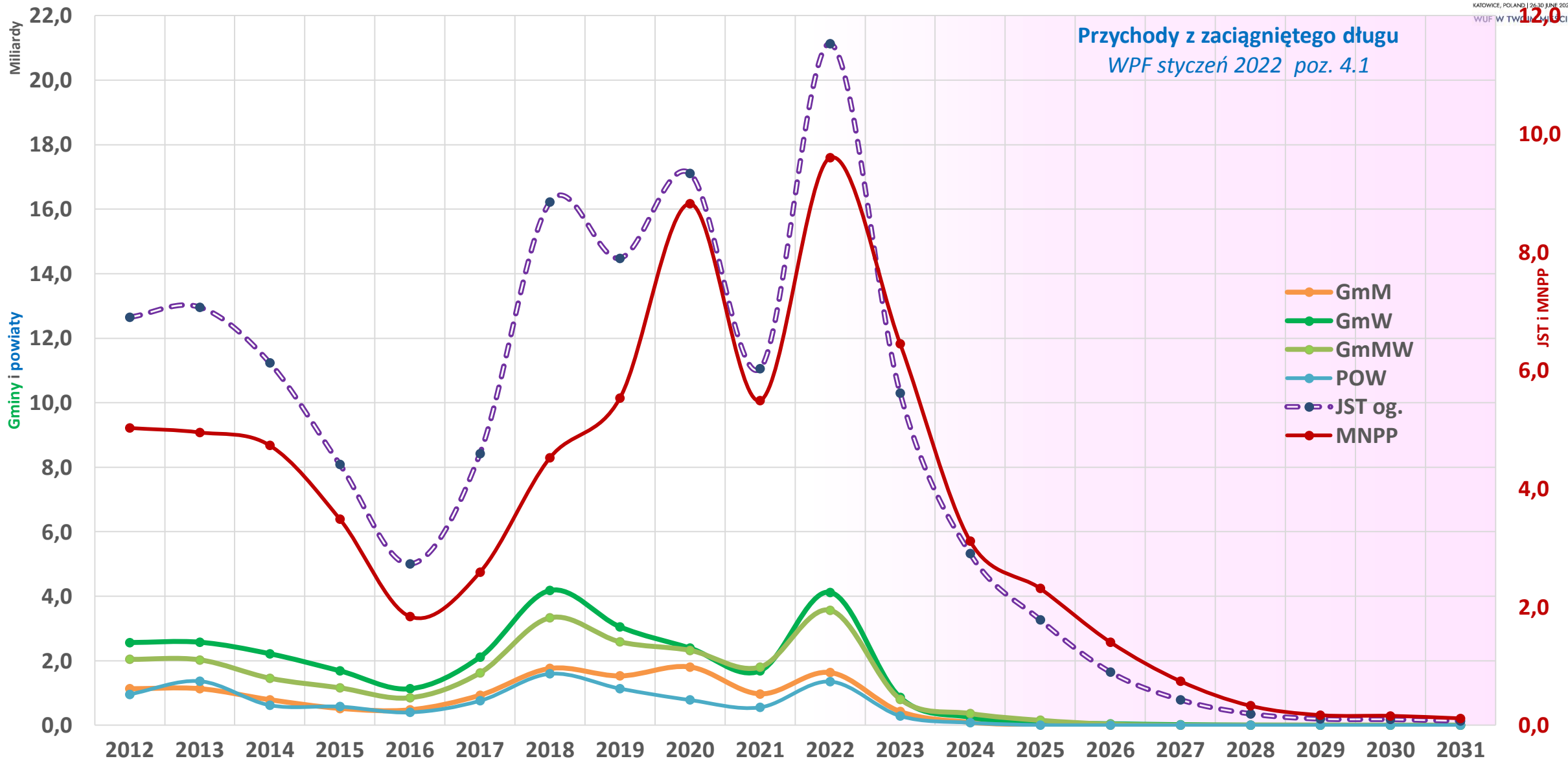
Potwierdza to obraz MNPP jako najbardziej aktywnej grupy JST, korzystającej z długu, następnie gminy miejskie, oraz gminy wiejskie i miejsko-wiejskie podobnie, choć te ostatnie zadłużają się na nieco dłuższe okresy.

Interesująca byłaby analiza kosztów pożyczanego pieniądza, ale w domenie publicznej obecnie brak jest wystarczających danych dla dokładnych analiz. Pewnym ułatwieniem byłoby **dodanie w klasyfikacji budżetowej oddzielnego paragrafu** na obsługę długu zaciąganego i spłacanego w ramach roku budżetowego (na pokrycie deficytu bieżącego).









# Końcowe wnioski

- **Rok 2021** jest rokiem szczególnym z uwagi na to, że **jest rokiem ostatnim w dotychczasowym systemie dochodów JST**. Jednocześnie w roku tym pojawiły się **cztery główne elementy „niesystemowe”** utrudniające poprawną ocenę sytuacji finansowej JST: jednorazowa kwota uzupełniająca **część bieżącą subwencji (~8,5 mld)**, dochód budżetu, lecz w znaczącej części prawdopodobnie wydatkowana w roku 2022, **„pomyłka” MF w oszacowaniu dochodów z PIT w 2021 r. (dochody wykonane większe o ~5 mld)**, jednorazowe uzupełnienie **subwencji w części majątkowej o 4 mld** na program budowy infrastruktury wod.-kan. na terenach z jej deficytem i **druga część RFIL** oraz częściowo – środki z programu inwestycji strategicznych. To powoduje wyjątkowo korzystny w 2021 r. w porównaniu z rokiem 2020 wynik i chwilowo poprawia w 2021 r. poziom NO, w większości tylko formalnie.
- **Nie ma jednak zbytnich powodów do optymizmu** po dokładniejszej analizie sytuacji w 2021 r i po spojrzeniu na sytuację części bieżącej budżetów w roku 2022.
- **Planowane dochody z udziałów w PIT** (*w nowym systemie trudno jest mówić o udziałach w PIT, raczej o transferowanych do JST środkach, wyliczanych w oparciu o dochody BP z PIT i wybrane wskaźniki makroekonomiczne*) będą nieco mniejsze niż w roku 2019 i jednocześnie **o ok. 18 mld mniejsze** od kwot, które samorządy otrzymałyby w „starym systemie” bez zmian w PIT lub w nowym, ale z rzeczywistą rekompensatą poniesionych strat.
- Jednocześnie mamy do czynienia z gwałtownym **inflacyjnym wzrostem cen nośników energii i energii eklektycznej, a także wzrostem liczby ludności** głównie w dużych miastach i ich otoczeniu, związanym z wojną na Ukrainie - co wprost wiąże się z kosztami usług samorządowych, ponadto w dalszym ciągu bieżące budżety są drenowane przez rosnącą coraz szybciej lukę finansową w oświacie. Konieczne są zmiany prawne, zmniejszające to obciążenie.
- Dopiero **wykonanie roku 2022 da nam pełniejszy obraz sytuacji**, ale na podstawie części danych już dostępnych można sądzić, że oprócz wyżej opisanego drastycznego wzrostu wydatków bieżących, dochody budżetów bieżących nominalnie spadną w przybliżeniu do stanu z lat 2019/2020. Należy więc bardzo starannie zająć się budżetami miast i gmin, szczególnie ich bieżącą częścią, niezależnie od doraźnie wprowadzanych „ulg” w regułach fiskalnych, a także analizować przepływy finansowe bieżące i średniokresowe prognozy oraz profesjonalnie podejść do zarządzania długiem, co w sytuacji inflacyjnej także może być konieczne w JST. Ww wszystkich możliwych przypadkach planowanie nowych inwestycji powinno być realizowane z przewidywaniem ich skutków dla budżetu bieżącego w kolejnych latach po zakończeniu inwestycji.
- Należy też mieć na uwadze to, że **autonomia finansowa JST wyraźnie została zmniejszona** tak w części majątkowej budżetów (różne niesystemowe „środki” i subwencje inwestycyjne bez obiektywnych mechanizmów ich dystrybucji), jak i w części bieżącej (doraźne niesystemowe subwencje, od 2023 subwencja „rozwojowa” z ewidentnie niewłaściwym mechanizmem dystrybucji środków itp.). Takie rozwiązania nie promują dobrego zarządzania lokalnego a raczej sprzyjają klientyzmowi i korupcji politycznej.

# Końcowe wnioski

- Powinniśmy (zamiast wprowadzanych pośpiesznie zmian w systemie dochodów JST, mających w założeniu „wyrównywać” będące konsekwencją ostatnich zmian w PIT straty budżetów wspólnot lokalnych) oczekiwać wprowadzenia przemyślanej i przetestowanej kompleksowej modernizacji systemu finansów JST, gwarantującej wspólnotom lokalnym **stabilne i adekwatne do realizowanych zadań dochody, oparte o właściwie zdywersyfikowane udziały w podatkach** państwowych, dostosowane do specyfiki poszczególnych kategorii samorządów. Jako opcja warta ponownego rozważenia – koncepcja **PIT samorządowego**.
- W tym celu sugerujemy podjęcie „na spokojnie” (1-2 lata, w tym pilotaż) **pracy nad prawdziwą modernizacją systemu finansów JST** z wykorzystaniem **opracowań BŚ sprzed 3 lat**, a także wprowadzenie w okresie przejściowym doraźnych rozwiązań, pozwalających na złagodzenie obecnej bardzo trudnej sytuacji finansowej wszystkich rodzajów JST.
- Godne uwagi są także **propozycje**, zgłoszone w kwietniu b.r. wspólnie przez **Unię Metropolii Polskich oraz Związek Miast Polskich**, dotyczące zmian w obecnie obowiązującym mechanizmie finansowania zadań publicznych, wykonywanych na rzecz społeczności lokalnych przez miasta, gminy i powiaty.
- W obecnej sytuacji należy pilnie wrócić do wielokrotnie sygnalizowanej potrzeby **wzmocnienia roli podatku od nieruchomości** jako prawdziwego podatku lokalnego, a także skutecznego narzędzia do prowadzenia lokalnej polityki przestrzennej i efektywnego gospodarowania majątkiem JST.
- Jeśli w systemie pozostanie subwencja rozwojowa, to powinna zostać zmodyfikowana tak, aby spełniała swoją rolę wyrównywania strat w PIT. Powinniśmy wówczas powrócić także do **korekty poziomu obecnie wyliczanych z błędnymi założeniami kwot referencyjnych z PIT i CIT**. **Wstępna analiza dot. mechanizmu funkcjonowania „subwencji rozwojowej” dostępna jest na stronach ZPP i ZMP.**
- W zaistniałej w ostatnich latach sytuacji finansów publicznych, charakteryzującej się mnogością nowych środków/transferów/subwencji/dotacji przekazywanych z poziomu centralnego do JST na różne cele i na różnych zasadach, a także rozliczane w różny sposób, konieczne jest pilne **dostosowanie systemu ewidencjonowania dochodów i wydatków** (w tym klasyfikacji budżetowej) do tych przepływów, dla zapewnienia kompletności i przejrzystości publikowanych sprawozdań. *W tych dniach MF przesłało do KWRziST odpowiedni projekt, dotyczący ww. zmian.*
- Skuteczne rozwiązanie problemu **luki finansowej w oświacie**, będącej obecnie największym obciążeniem bieżących budżetów samorządów gminnych i powiatowych, wymaga niezwłocznych działań, związanych z **zapewnieniem dochodów, adekwatnych do realizowanych przez JST zadań oświatowych**, w tym odpowiedniej **synchronizacji poziomu subwencji oświatowej z systemem i poziomem płac nauczycieli w oświacie**. Pamiętając o konsekwencjach zmian w systemie oświaty wprowadzonych w 2016 roku, bez rzetelnej analizy OSR (*co właśnie spowodowało gwałtowny wzrost poziomu niedofinansowania oświaty samorządowej*) przestrzegamy jednak przed wprowadzaniem niesprawdzonych zmian w systemie bez poprawnej i odpowiadającej realiom oceny skutków regulacji, **z ustawowo zapisaną opcją korekty ex post** w przypadku, gdyby zakładany OSR okazał się błędny. *KWRziST otrzymała właśnie do opiniowania projekty zmian w tym zakresie.*
- W analizie jakości i kosztów usług publicznych wsparciem może być realizowany wspólnie z GUS **System Monitorowania Usług Publicznych**.



**WORLD  
URBAN  
FORUM**  
ELEVENTH SESSION



**FORUM  
ROZWOJU  
LOKALNEGO**

KATOWICE, POLAND | 26-30 JUNE 2022

**WUF W TWOIM MIEŚCIE**

# Dziękujemy

Jan Maciej Czajkowski  
ZMP

Iceland  
Liechtenstein  
Norway grants



Ministerstwo  
Funduszy  
i Polityki Regionalnej



Norwesk Związek  
Władz Lokalnych  
i Regionalnych



**IRMiR** INSTYTUT  
ROZWOJU MIAST  
I REGIONÓW

