

Ogólny kontekst sytuacji finansowej miast na tle wszystkich JST po zakończeniu 2022 r.

ze wstępnymi szacunkami skutków planowanego
uzupełnienia subwencji w 2023 r.

FRL 2023.06.22

Jan Maciej Czajkowski

Związek Miast Polskich

Cel prezentacji

- W sferze publicznej i w mediach pojawia się od dwu lat coraz więcej, często **sprzecznych ze sobą, informacji**, dotyczących sytuacji finansowej samorządów w Polsce.
- Ministerstwo Finansów wciąż informuje np. o tym, jak **rosną z roku na rok dochody JST**, czy jak wysoką nadwyżkę operacyjną uzyskują samorządy, w tym także niektóre z największych miast. Pokazuje też przekazywane do JST transfery na inwestycje lokalne czy doraźne (2021 i 2022) transfery bieżące przekazane dla „wsparcia samorządów”. **Dzieli JST** na biedniejsze (małe gminy zwłaszcza wiejskie) i bogatsze (duże miasta i MNPP).
- Przedstawiciele części samorządów (głównie gminy miejskie i MNPP, a także część gmin miejsko-wiejskich) wskazują na **nie zrekompensowaną w systemowy sposób utratę**, na skutek zmian w systemie PIT i w systemie dochodów JST, dużej **części dochodów bieżących** ze wpływów z PIT oraz jednocześnie szybko rosnące wydatki bieżące na płace (głównie w oświacie), na energię i koszty usług z nią związanych, czy na obsługę długu. Wskazują na **niesystemowe kryteria rozdzielania** wśród samorządów tak bieżących jak i inwestycyjnych transferów. Sygnalizują rosnące **ryzyko utraty płynności** finansowej głównie wśród „bogatych” (w narracji MF) miast.
- Część samorządów (głównie wiejskich, a także gmin miejsko-wiejskich) wskazuje jednak na to, że właśnie otrzymane **transfery, inwestycyjne i zwłaszcza bieżące, bardzo poprawiły ich sytuację finansową**, choć wszystkie JST twierdzą, że głównym zagrożeniem dla ich finansów są rosnące dopłaty do plac w oświacie, nie pokrywane przez subwencję oświatową.
- **Wszystkie ww. stwierdzenia są prawdziwe**, choć wskazują na wybrane aspekty rzeczywistości.

Cel prezentacji

- Celem prezentacji, z konieczności bardzo syntetycznej i generalizującej obraz stanu finansów JST, jest **pokazanie, jak wygląda rzeczywista sytuacja w poszczególnych kategoriach JST**, w tym: GmW (gmin wiejskich), GmMW (gmin miejsko-wiejskich), GmM (gmin miejskich), MNPP (miast na prawach powiatu) i POW (powiatów). Województwa samorządowe (choć dane dla nich są dostępne) nie zostały uwzględnione w opracowaniu z uwagi na ich zupełnie inną, niż pozostałych typów JST, specyfikę realizowanych zadań i usług, przez co nie są z nimi porównywalne, a także na ich relatywnie stabilniejszą sytuację finansową, niż u pozostałych JST. Prezentowane dane i wskaźniki z wykonania budżetów obejmują lata 2016-2022 a z prognoz finansowych – od roku 2023.
- Oprócz pokazania wybranych zjawisk finansowych w formie uśrednionych dla ww. grup JST wskaźników czy wielkości, zostaną pokazane **szeregi czasowe wybranych zmiennych i wskaźników dla indywidualnych JST**, których przedstawiciele będą obecni na konferencji w Jastarni. Z przyczyn technicznych ta część prezentacji nie została ujęta w przesłanej prezentacji i zostanie przedstawiona w trakcie konferencji. Materiały te – w przypadku zainteresowania – będą przesłane drogą mailową.
- Ważnym celem prezentacji jest zachęcenie uczestników do szerszego spojrzenia na stan finansów JST, nie tylko własnej jednostki, ale także poszczególnych kategorii JST. Przydatne praktycznie może być też przeanalizowanie zmienności głównych wielkości finansowych i wskaźników dla odpowiednio dobranej dla własnej gminy „grupy porównawczej” gmin podobnych lub bliskich przestrzennie, co znacząco ułatwia dyskusje w komisjach organów stanowiących JST czy na ich sesjach, zwłaszcza przy absolutorium.

Źródła danych

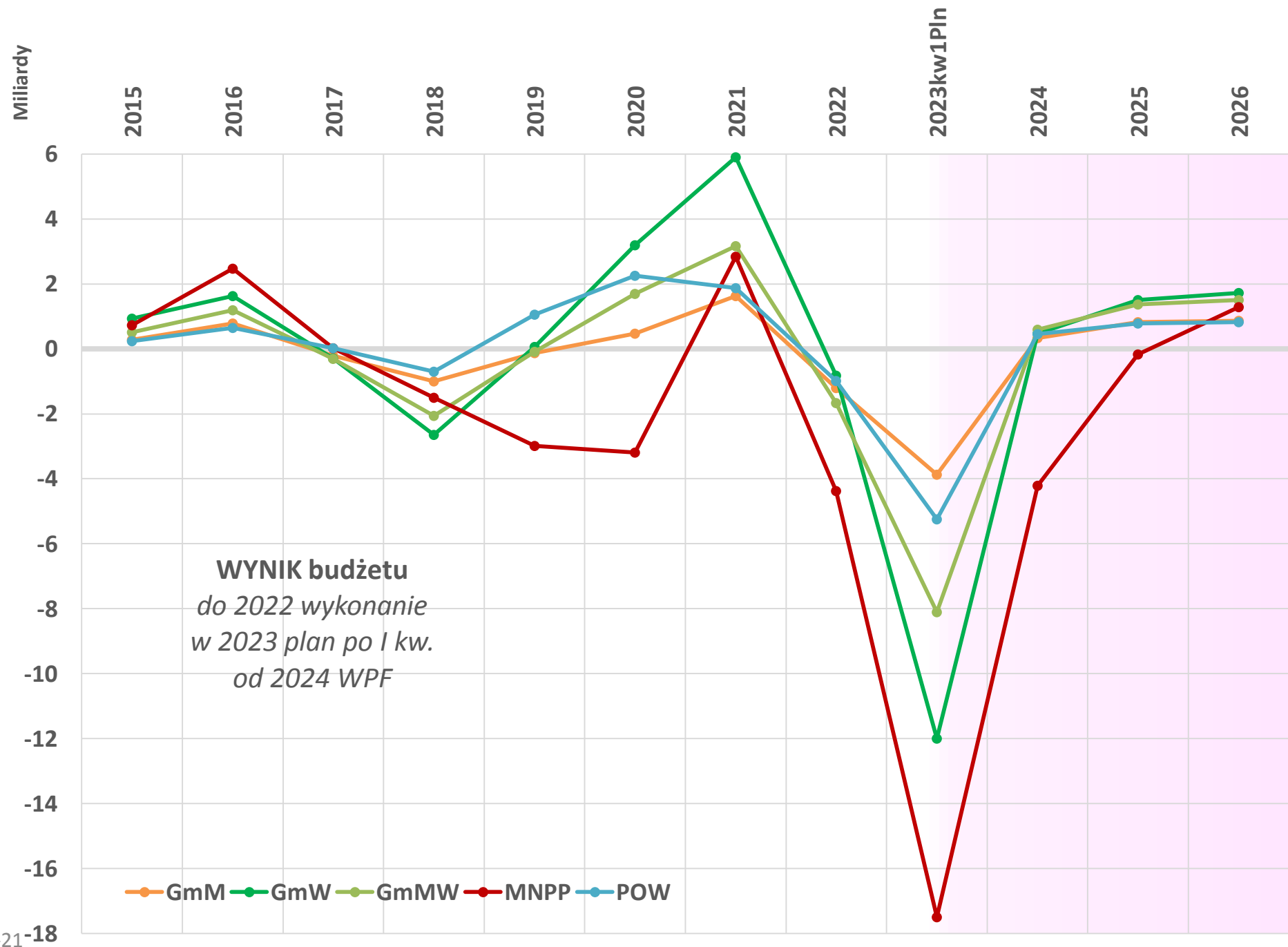
- Dane z lat 2016-2022 pochodzą ze sprawozdań z wykonania budżetów **opublikowane przez MF 29 marca 2023 r.**
- Dane dla lat 2023 - 2026 pozyskane są z bazy "**Projekty WPF**" **wg stanu na dzień 03 lutego 2023 r.** Mimo częściowych luk w bazie „projekty WPF” z lutego 2023 r., można z wystarczającym prawdopodobieństwem przyjąć, że uzyskane w ten sposób i zaprezentowane dane zbiorcze i wskaźniki, a zwłaszcza trendy ich zmian, dotyczące lat począwszy od roku, będą wystarczająco obrazowały tendencje i i główne kierunki działań JST w kolejnych latach.
- **Destrukcja systemu dochodów JST** w ostatnich latach doprowadziła do sytuacji, w której znacząca część JST nie ma praktycznie szans na poprawne przygotowanie WPF oraz budżetów nawet z roczną perspektywą, nie mówiąc już o zalecanym przez OECD średniookresowym planowaniu budżetów i zarządzaniu lokalnym, „opartym o dane”. Jednocześnie wszystkie JST muszą uchwalać „formalnie poprawne”, choć często realnie nierealizowalne z powodu zagrożenia utratą płynności finansowej budżety, ponieważ konsekwencje nieuchwalenia budżetu są dobrze znane.
- RIO milcząco akceptują tę sytuację, byle tylko projekty były formalnie poprawne. **Wszyscy czekają na kolejny transfer z budżetu państwa** racjonalnie zakładając, że musi się pojawić najpóźniej w drugiej połowie roku. MF sygnalizuje, że ma on być na poziomie ~20 mld, ale nic nie wiadomo o „algorytmie podziału” tej kwoty.

Główne determinanty stanu finansów JST w 2023 r.

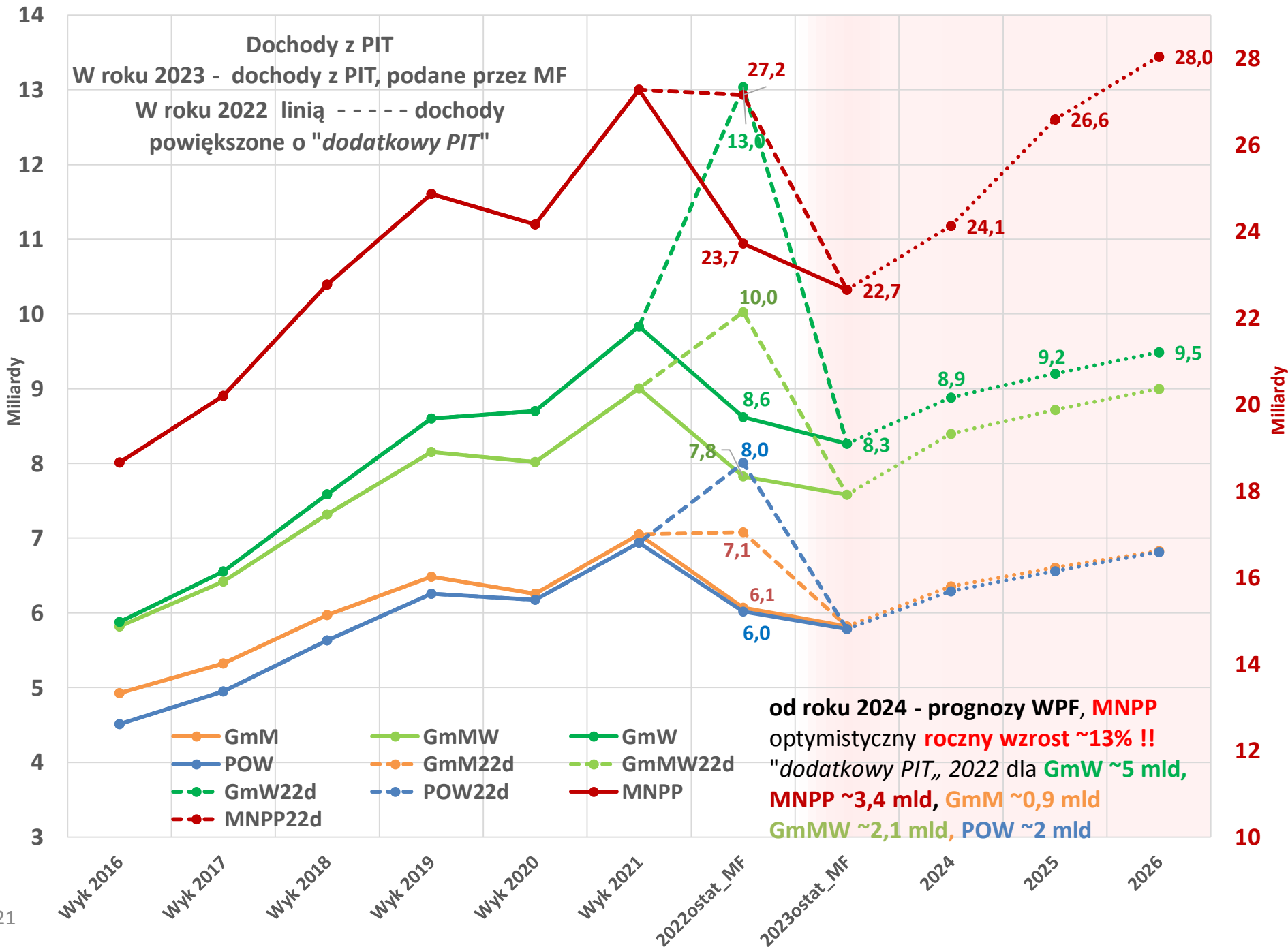
- Zmiany w systemie PIT w latach 2019-2022, ubytki dochodów bieżących.
- Destrukcja systemu dochodów JST w latach 2021-2022.
- Brak możliwości racjonalnego planowania i prognozowania budżetów.
- Zmniejszenie poziomu dochodów systemowych, zwiększenie skali transferów; zamiast dochodów systemowych 3 kolejne doraźne transfery.
- Krytyczny stan budżetów bieżących w dużej części JST
- Ponadprzeciętny wzrost poziomu bieżących wydatków (płace, energia, obsługa długu, ...)
- Ręczne, niesystemowe sterowanie strumieniami transferów inwestycyjnych.
- Głębokie spolaryzowania sytuacji finansów różnych kategorii JST; pogłębiane przez kolejne transfery

Krótki komentarz

- **Nie można mówić o sytuacji finansowej JST ogółem**, ponieważ w poszczególnych kategoriach JST dynamika zmian i wartości wskaźników znacząco się różnią. **Średnie lub sumaryczne wartości wskaźników i kwot, podawane wprowadzają nieprawdziwy obraz sytuacji, dodatkowo zawyżany przez znacznie wyższe i stabilniejsze w czasie** (z uwagi na ich specyfikę) **dane dla województw.**
- Stabilność i przewidywalność wielkości finansowych zostały zlikwidowane na skutek kolejnych zmian w systemie PIT i w systemie dochodów JST. W konsekwencji racjonalne, oparte na wiarygodnych danych, coroczne uchwalanie budżetów JST stało się nierealne, nie mówiąc już o zalecany przez OECD planowaniu średniookresowym.
- Coroczne doraźne transfery bieżące w końcu 2021 i 2022, przyniosły części JST niespodziewanie duże dochody a jednocześnie tym JST, które miały największe ubytki budżetów bieżących, niewiele pomogły. MF zapowiada kolejny transfer w b.r., podobno łącznie ok. 20 mld, ale nie znamy mechanizmów jego dystrybucji.
- Projektowanie WPF i próby średniookresowego planowania budżetów stały się fikcją, z uwagi na brak informacji o kwotach podstawowych składników dochodów bieżących w krótko- i średnioterminowej perspektywie, a także o dostępności różnych transferów na wydatki inwestycyjne, przekazywanych «z funduszy» *de facto* wg niesystemowych kryteriów.
- Transfery majątkowe same nie rozwiążą problemów z równowagą bieżących części budżetów, które „na dziś” będą najbardziej zagrożone w drugiej połowie 2023 r. i w 2024 r. Ponadto większość zrealizowanych inwestycji wymaga w kolejnych latach ponoszenia wydatków bieżących na ich utrzymywanie, dodatkowo obciążając budżety bieżące, czego prawie nikt już obecnie nie bierze pod uwagę.



Uśrednione
prognozy
dochodów z PIT
na lata 2024-
2026 są
znacząco
zawyżone
zwłaszcza w
MNPP, z uwagi
na konieczność
uchwalenia tych
prognoz i od
roku 2024 i są
często
nierealistyczne.



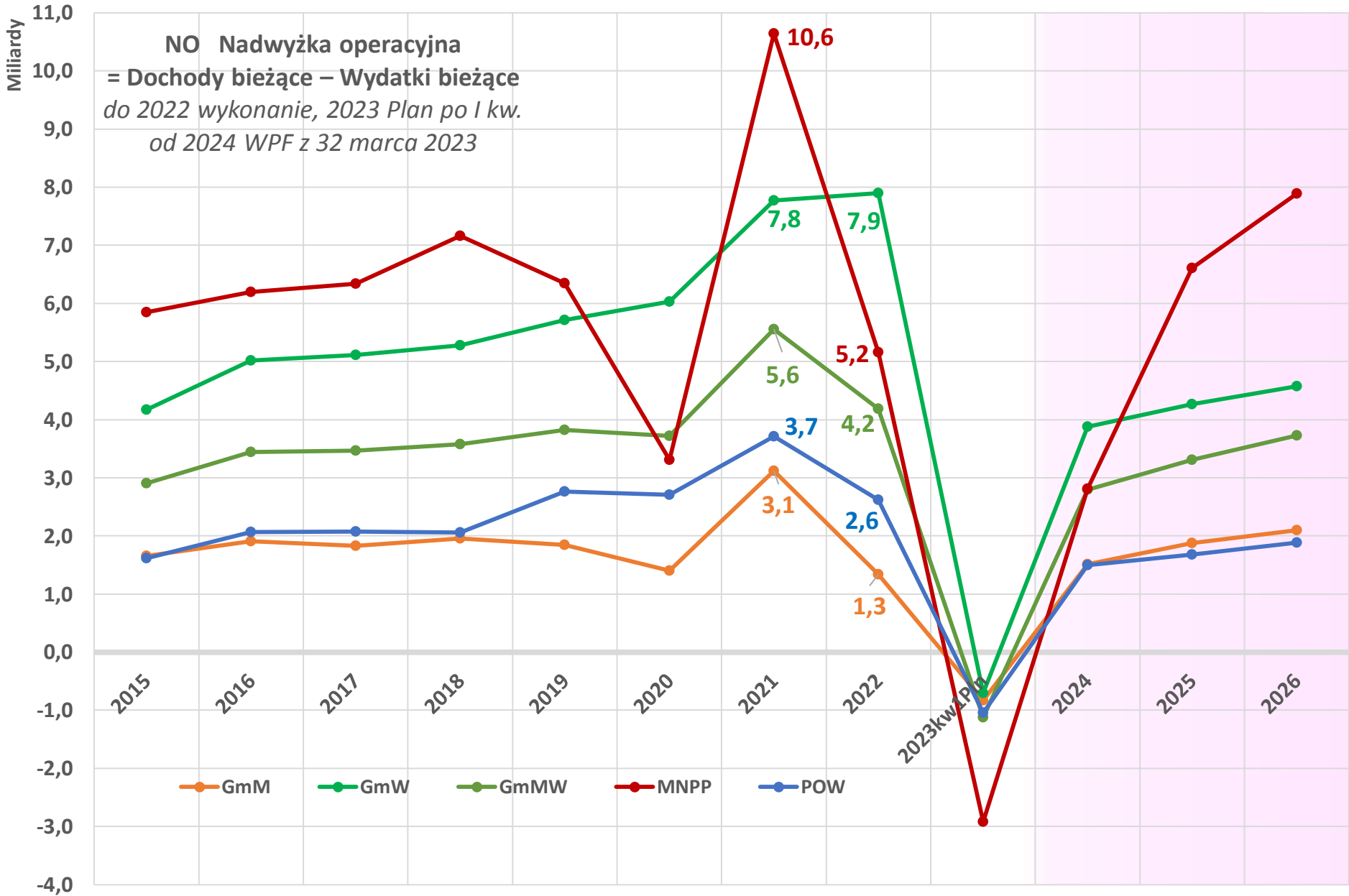
W wielu miastach, choć uchwalono budżety na 2023 to dochody bieżące «kończą im się» w IV kw. b.r. Konieczne kolejne ograniczeń wydatków bieżących i zmian budżetów, nawet po otrzymaniu „uzup. subw.” w 2023

Gminy wiejskie i częściowo miejsko-wiejskie są w znacząco innej sytuacji niż miasta i MNPP, bardzo duża ich część dysponuje nadwyżkami w budżetach bieżących. Widać wyraźne różnice w sytuacji MNPP i gmin miejskich w porównaniu z gminami wiejskimi. Uzupełnienie subw w 2023 pogłębi tą różnicę.

NO w 2021 zostały zawyżone przez dodatkową subwencję 8 mld w końcu roku oraz podanie przez MF nowych szacunków dochodów z PIT większych o 5 mld też w końcu roku. WW czynniki spowodowały niewykorzystanie w 2021 r. ww. środków i wygenerowały mocno zawyżoną NO.

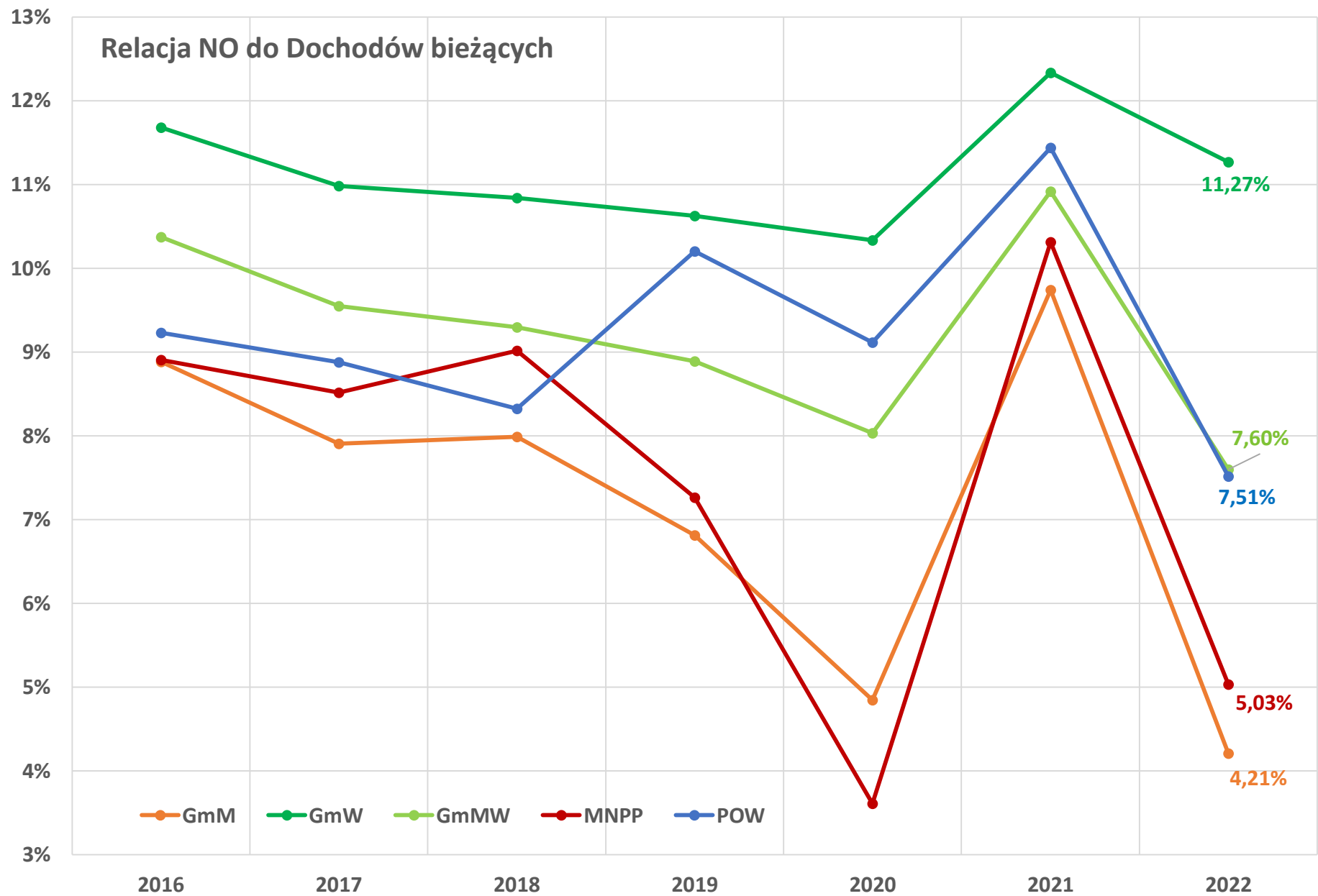
NO w 2022 została zawyżona przez „dodatkowy PIT” 13,6 mld w końcu 2022 r.,

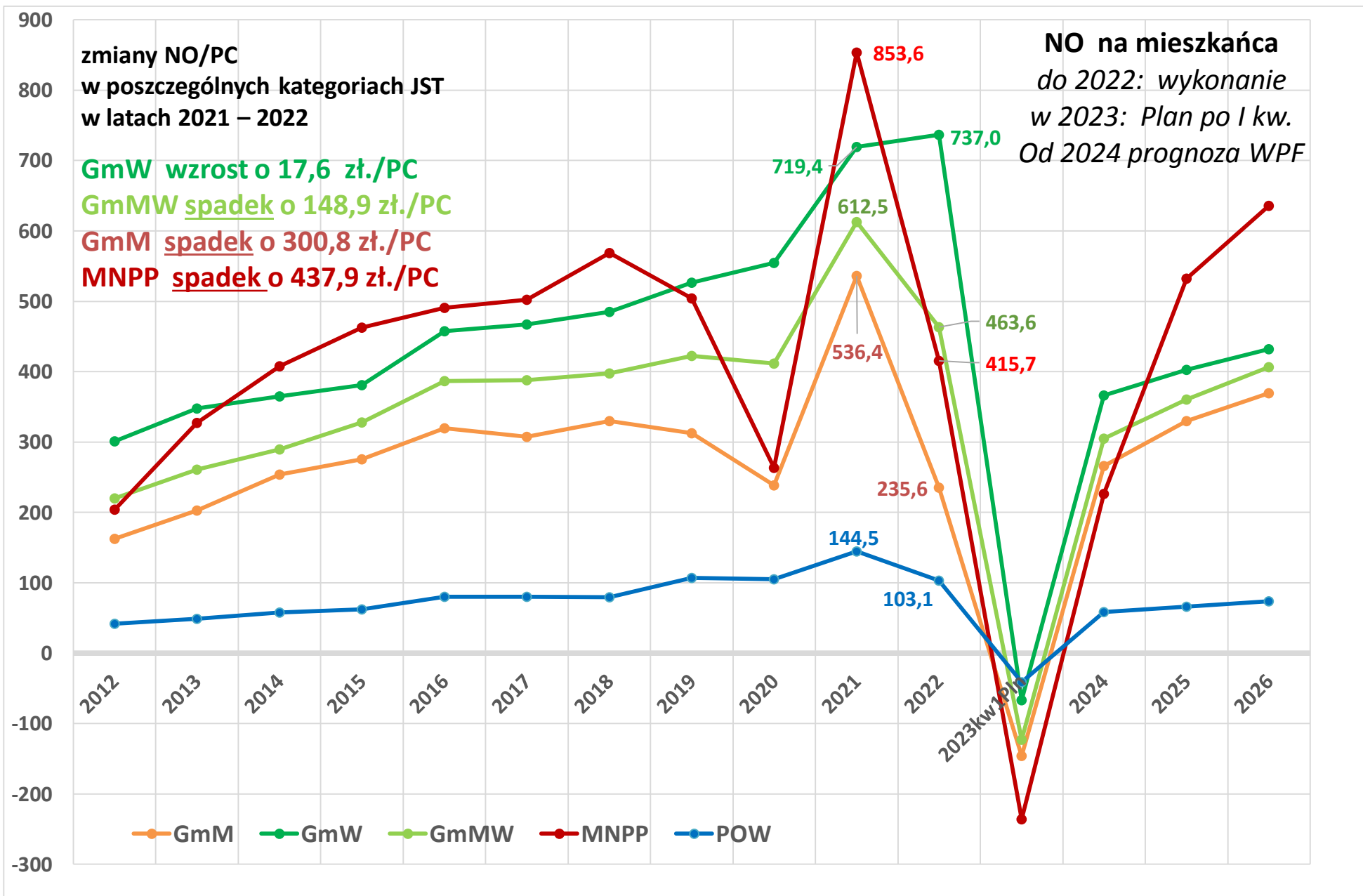
Plan NO na 2023 po I kwartale pokazuje **deficyt operacyjny** dla wszystkich typów JST. **Takiej sytuacji nie było jeszcze w systemie finansów JST**



NO wykonana w roku 2022
w relacji do 2021 r.

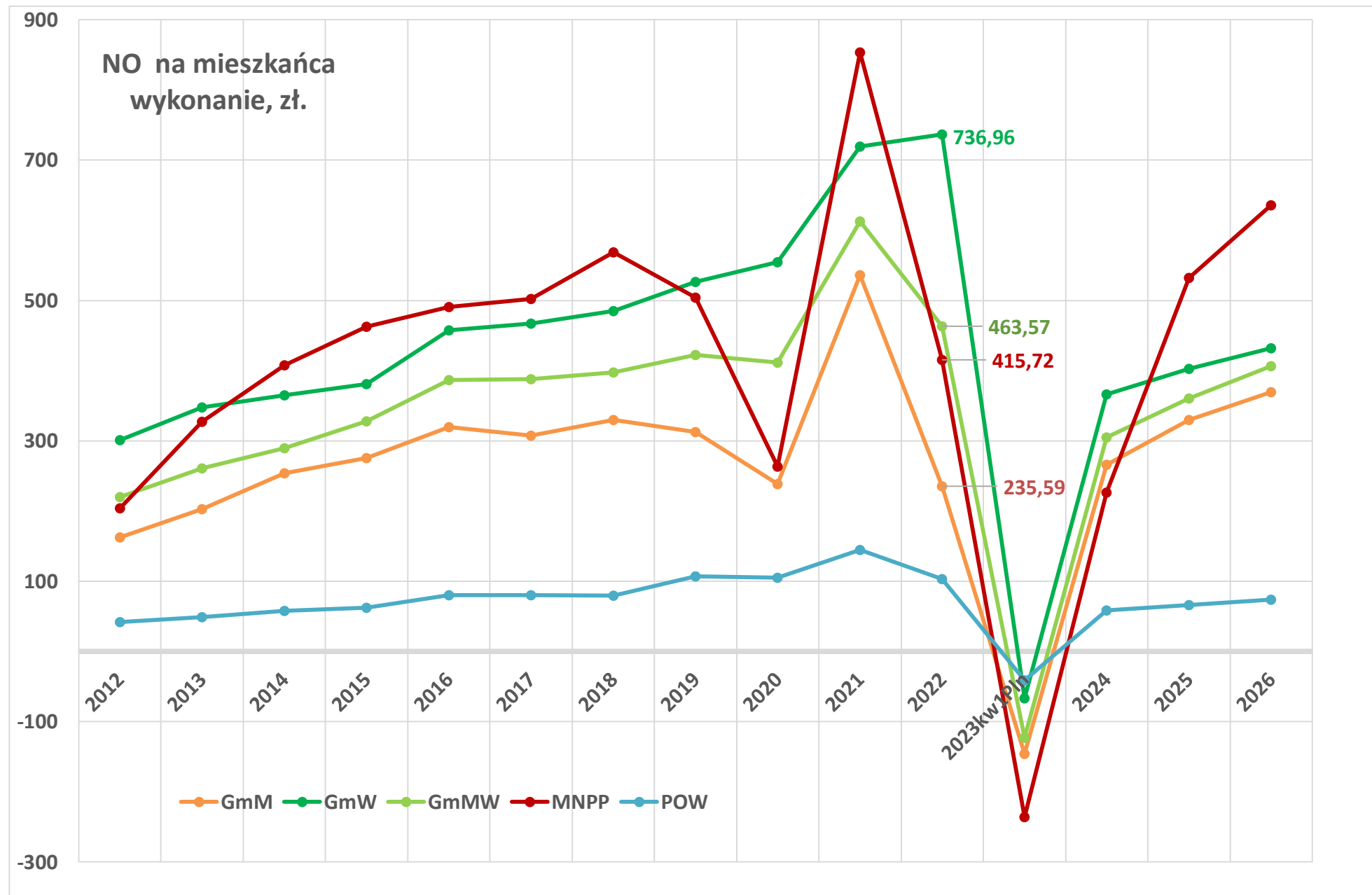
GmW ↑ 0,1 mld
GmMW ↓ 1,4 mld
GmM ↓ 1,8 mld
MNPP ↓ -5,4 mld
POW ↓ 1,1 mld

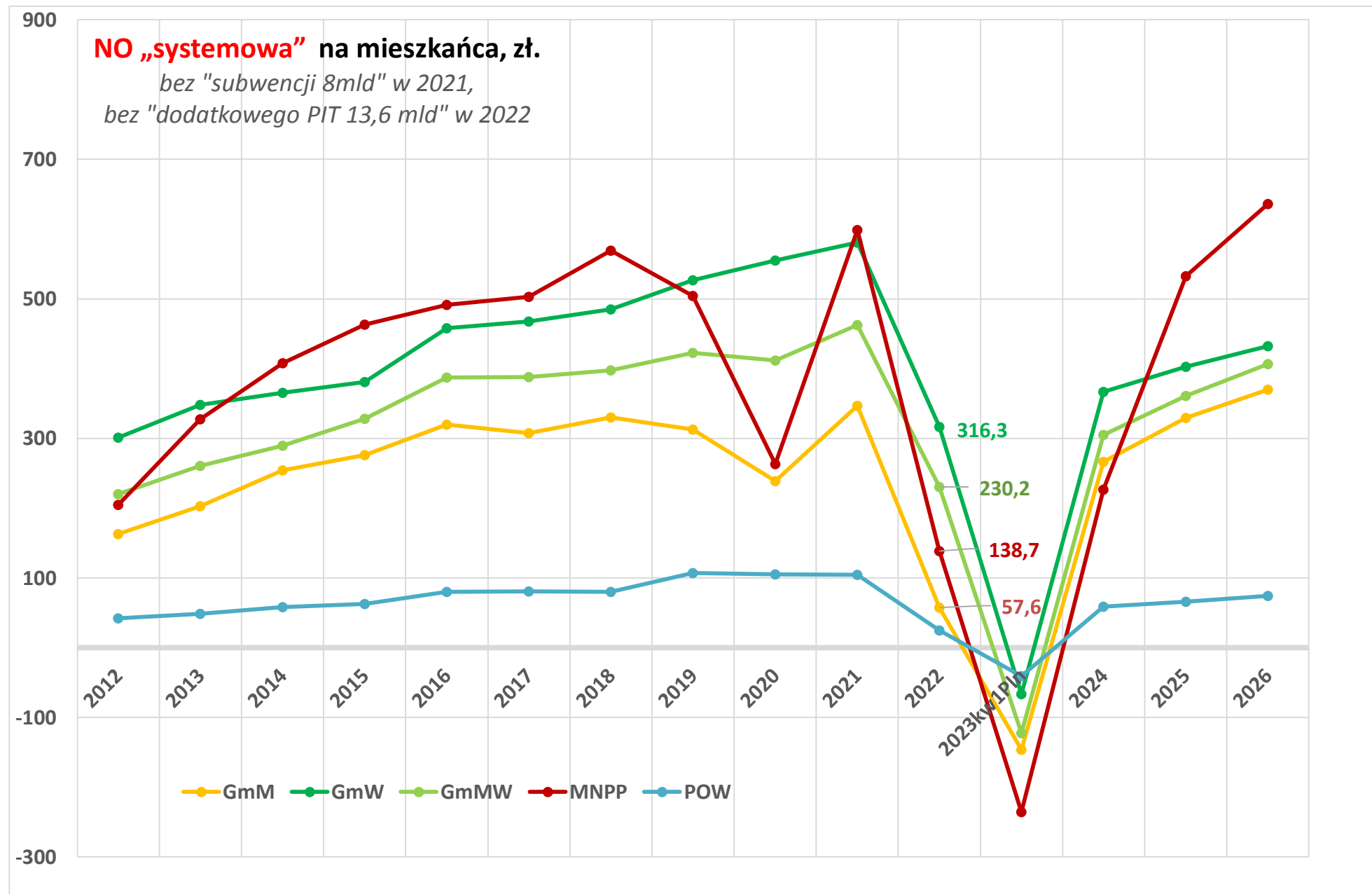


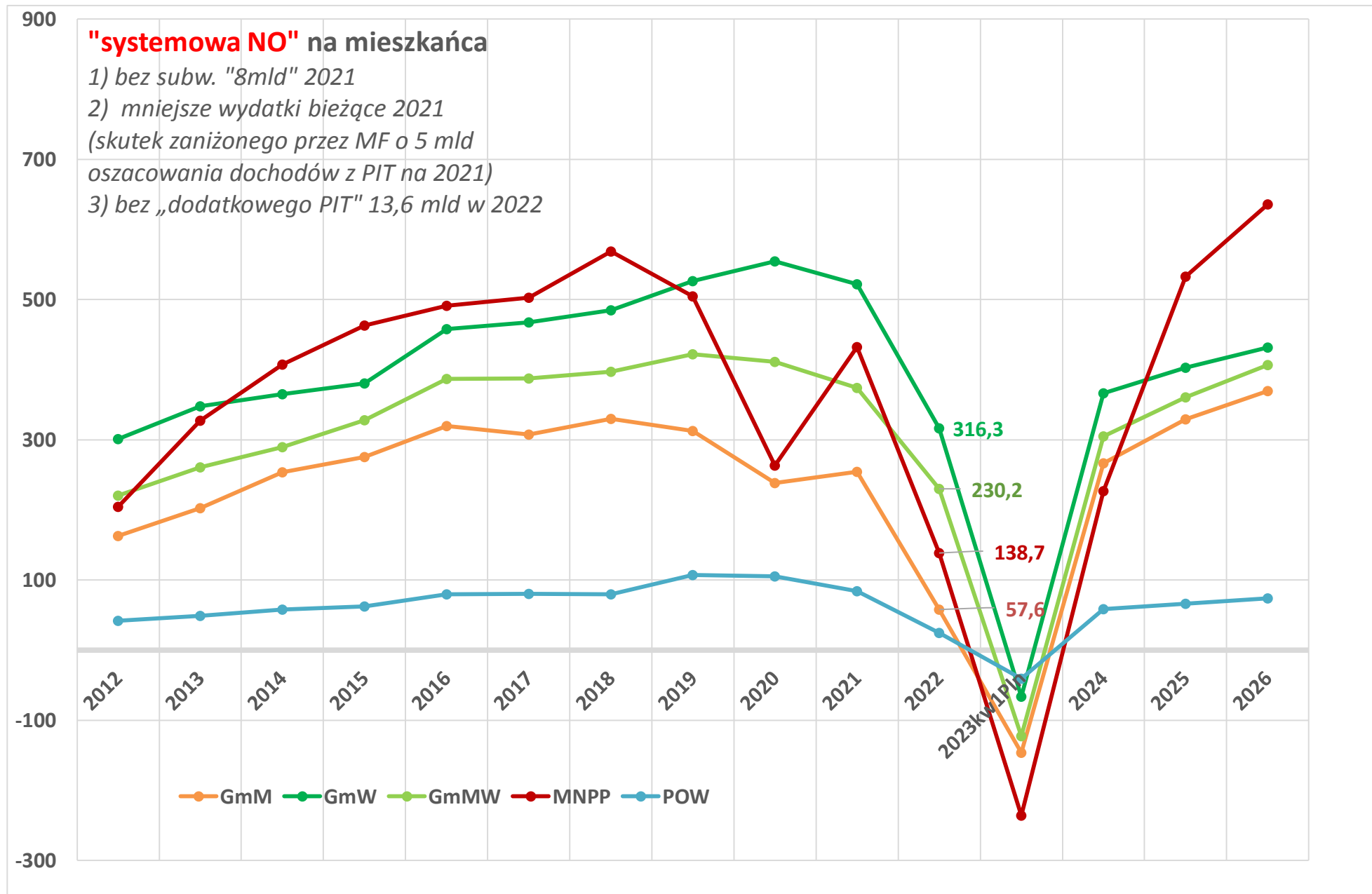


Czynniki, wpływające na zawyżenie „systemowej NO” w 2021 i 2022 r.

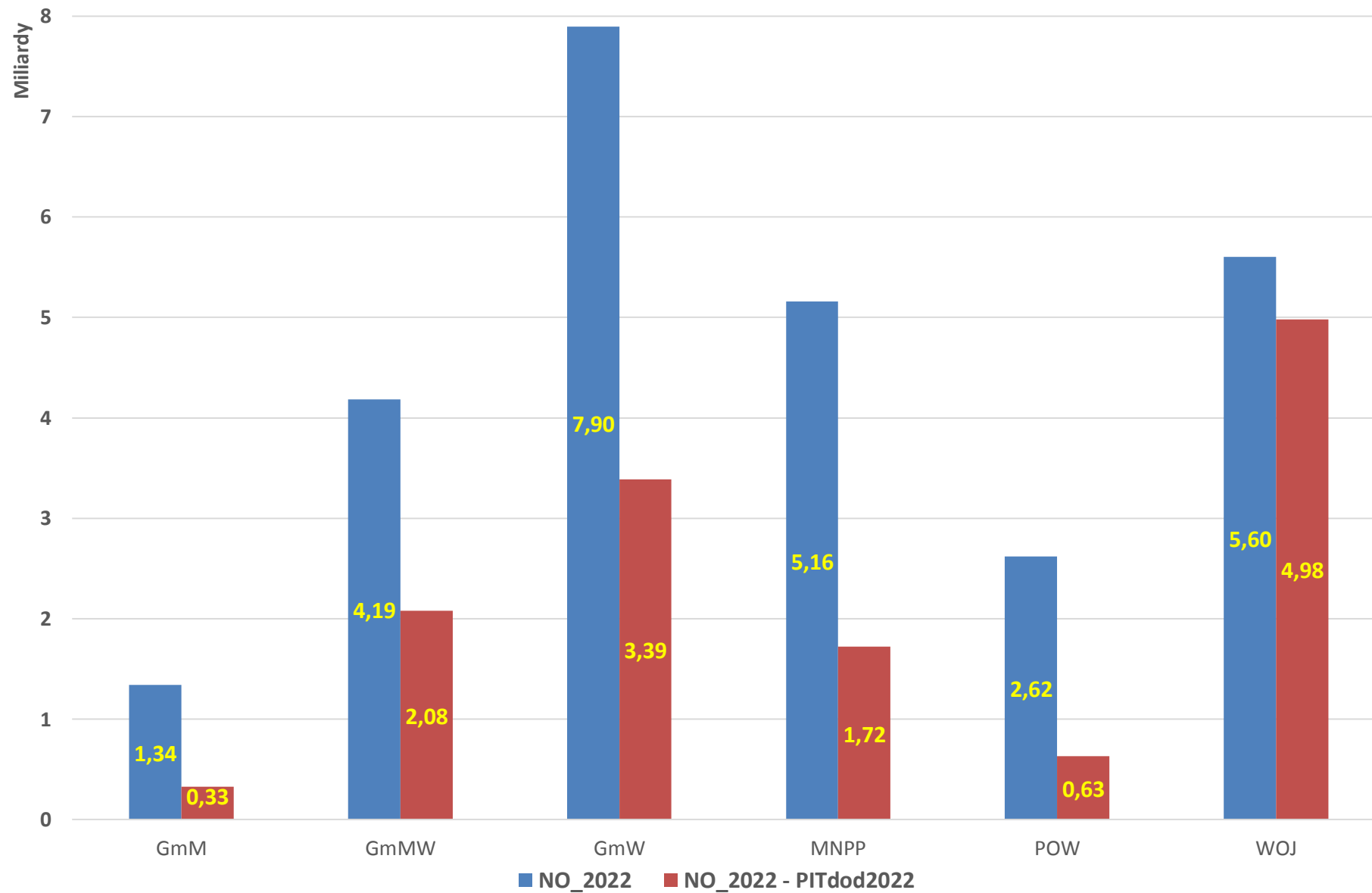
Oszacowanie „górnej granicy” skutków niesystemowych transferów bieżących w latach 2021 (subwencja 8 mld) i 2022 („dodatkowy PIT” 13,6 mld) oraz zaniżenia, w relacji do wykonania w końcu roku, dochodów z PIT w 2021. Kolejne 3 wykresy pokazują zmiany NO w 2021 i 2022 przy uwzględnieniu ww. czynników w porównaniu z wykonaniem NO.







NO w 2022 r. w zestawieniu z NO "systemową" (bez "dodatkowego PIT" 2022 r.)



NO na mieszkańca - komentarz

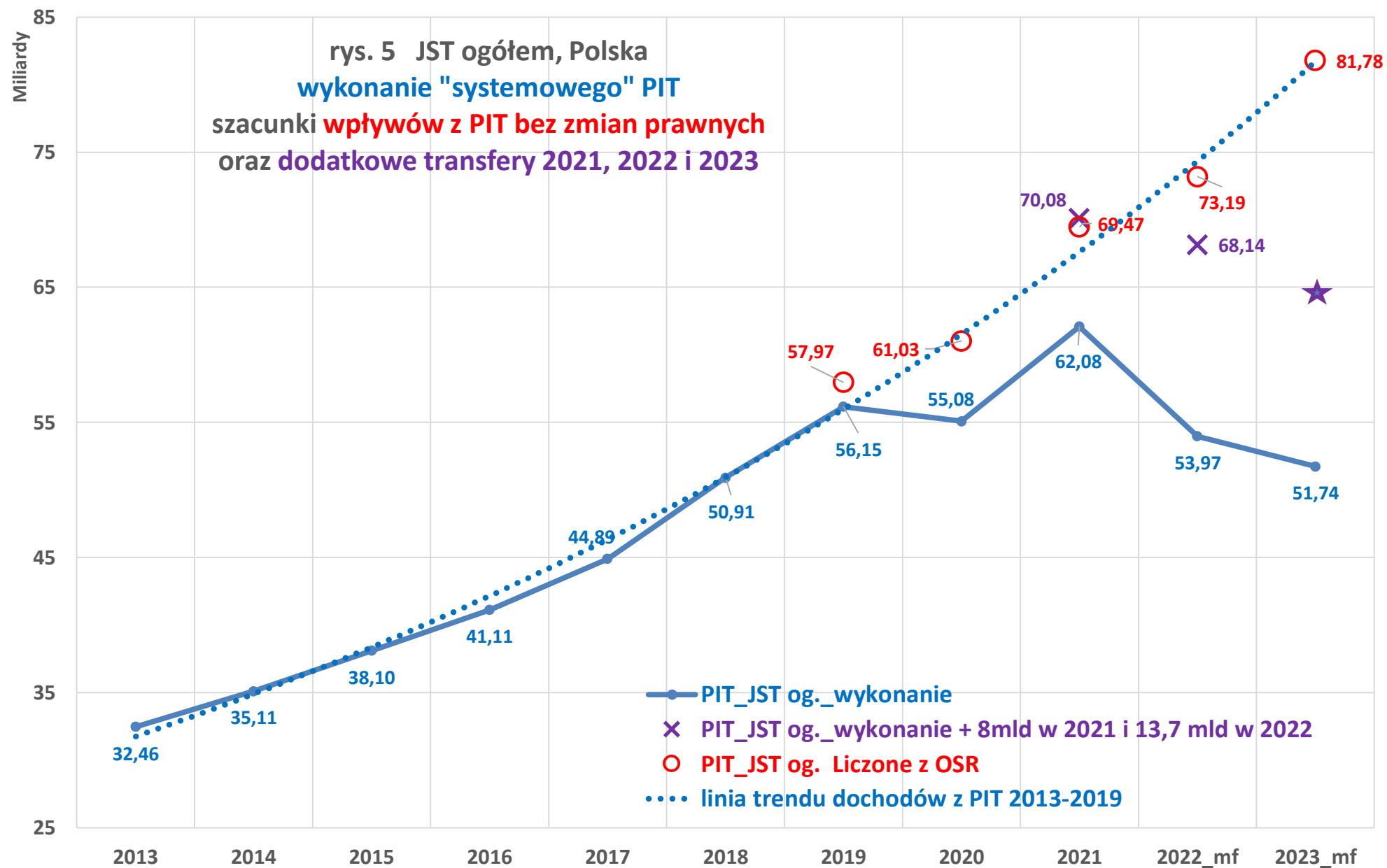
W 2018 r. wykonanie NO/PC dla GmW było **1,5** x większa niż dla GmM

W 2020 r. (rok COVID) ww. NO/PC dla GmW było **2,3** x większe niż dla GmM

W 2022 r. wykonanie NO/pC dla GmW było **3,1** x większe niż dla GmM

- W roku 2021 i 2022 NO zawyżona przez dodatkowe transfery przekazane w końcu tych lat, i dodatkowo w 2021 przez korektę w końcu roku zaniżonego przez MF szacunku dochodów z PIT.
- Średnia NO/PC dla **GmW** w tych latach jest o **9,3 %** większa niż dla **MNPP**.
- W 2022 r. wykonanie NO/PC dla GmW było **1,8** x większa niż dla MNPP.
- Rok 2020 (*rok COVID*) w relacji **wykonania NO/PC**, w porównaniu z rokiem 2019, dotknął najsilniej **MNPP** (**↓** *(spadek do)* **52%** wzgl. r. 2019), następnie **GmM** (**↓** **77%** wzgl. r. 2019) i był korzystny dla **GmW** (**↑** **106%** wzgl. r. 2019).
- Zmiany wykonanej **NO/PC**: rok **2022/2019** :
GmW + 41% **GmMW +9%** **GmM -25%** **MNPP -18%**

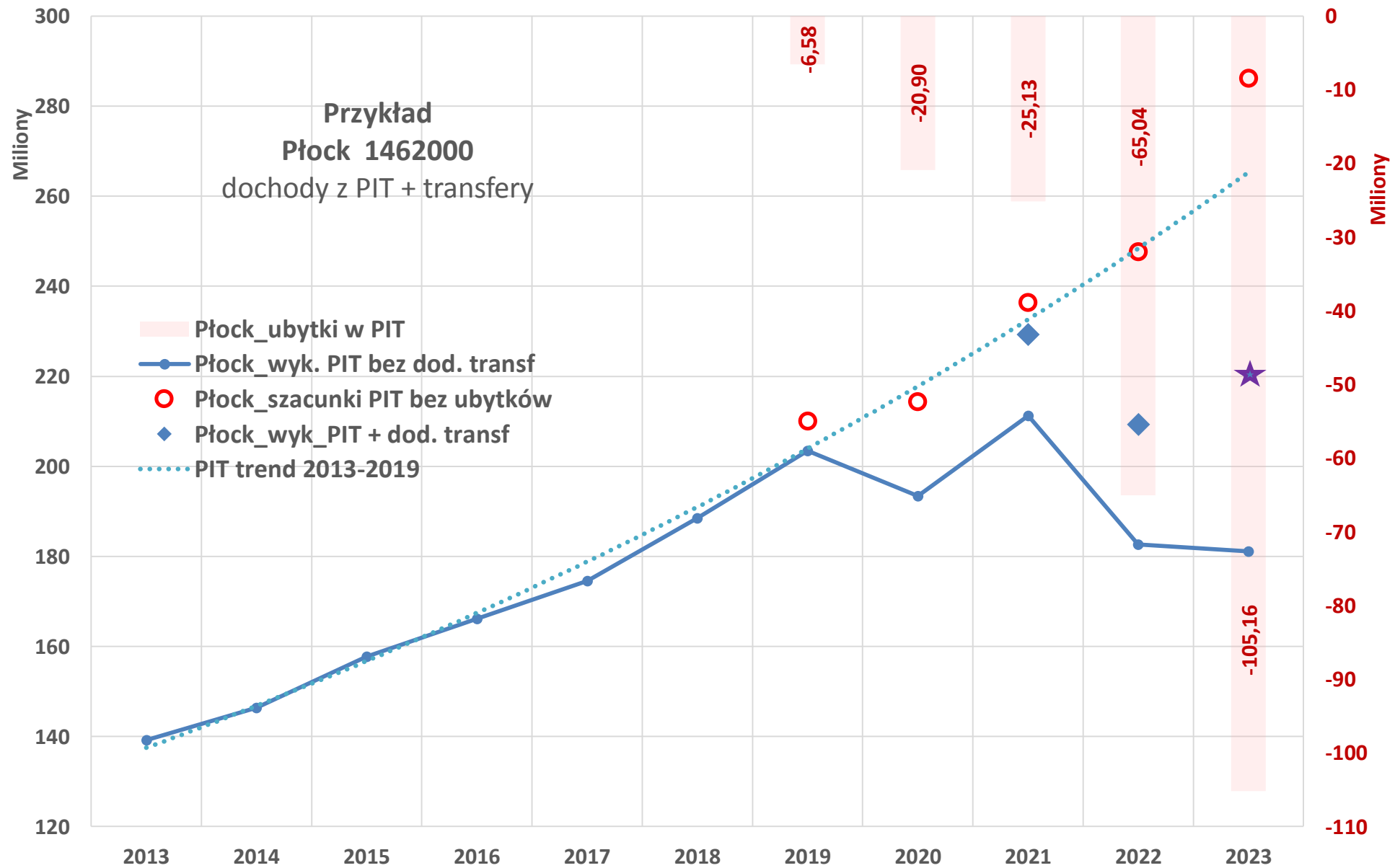
Bilans skutków ubytków w PIT w latach 2019-2022 i transferów w 2021 i 2022
razem ze skutkami projektu ustawy, dot.
uzupełnienia subwencji w 2023 r.

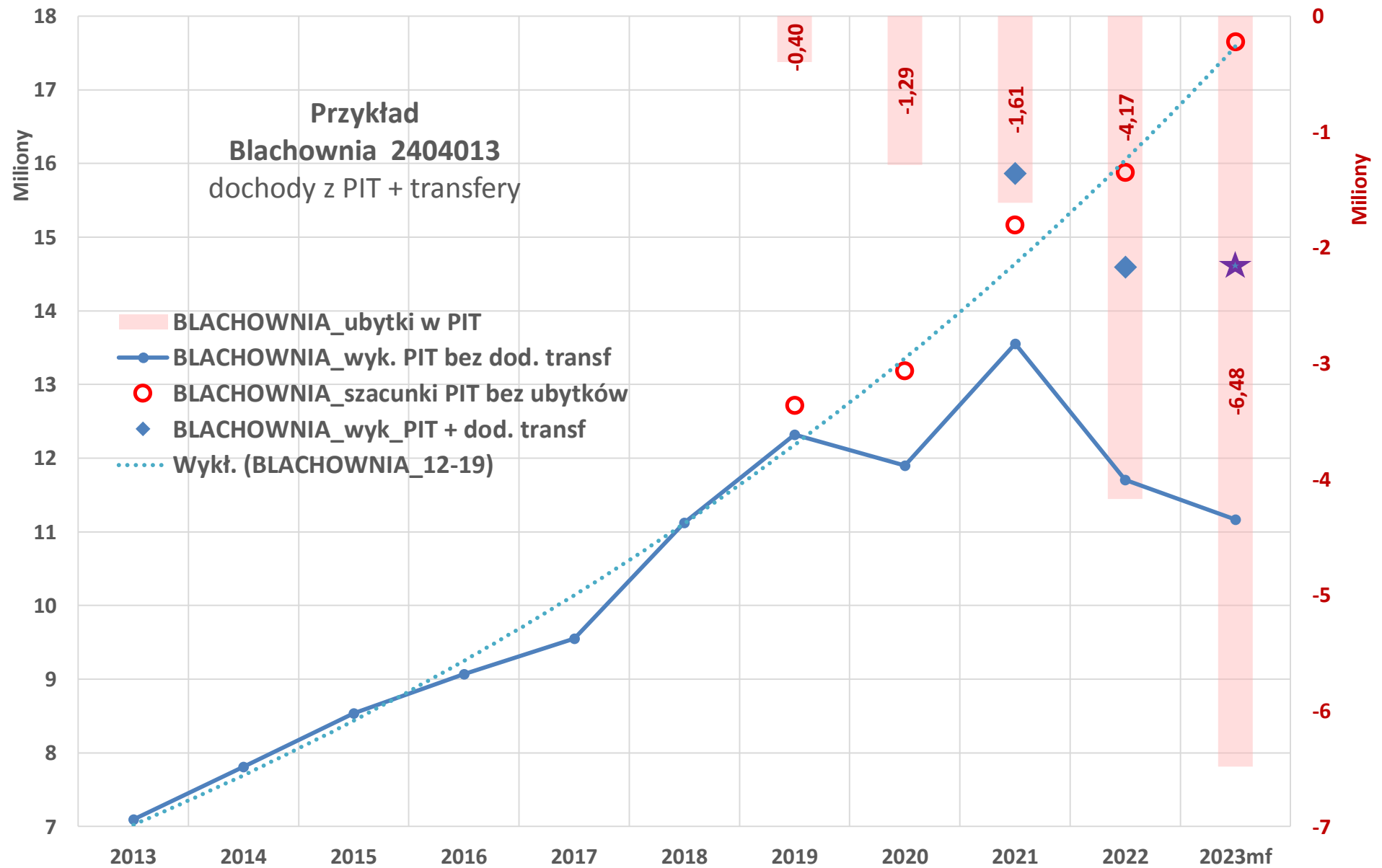


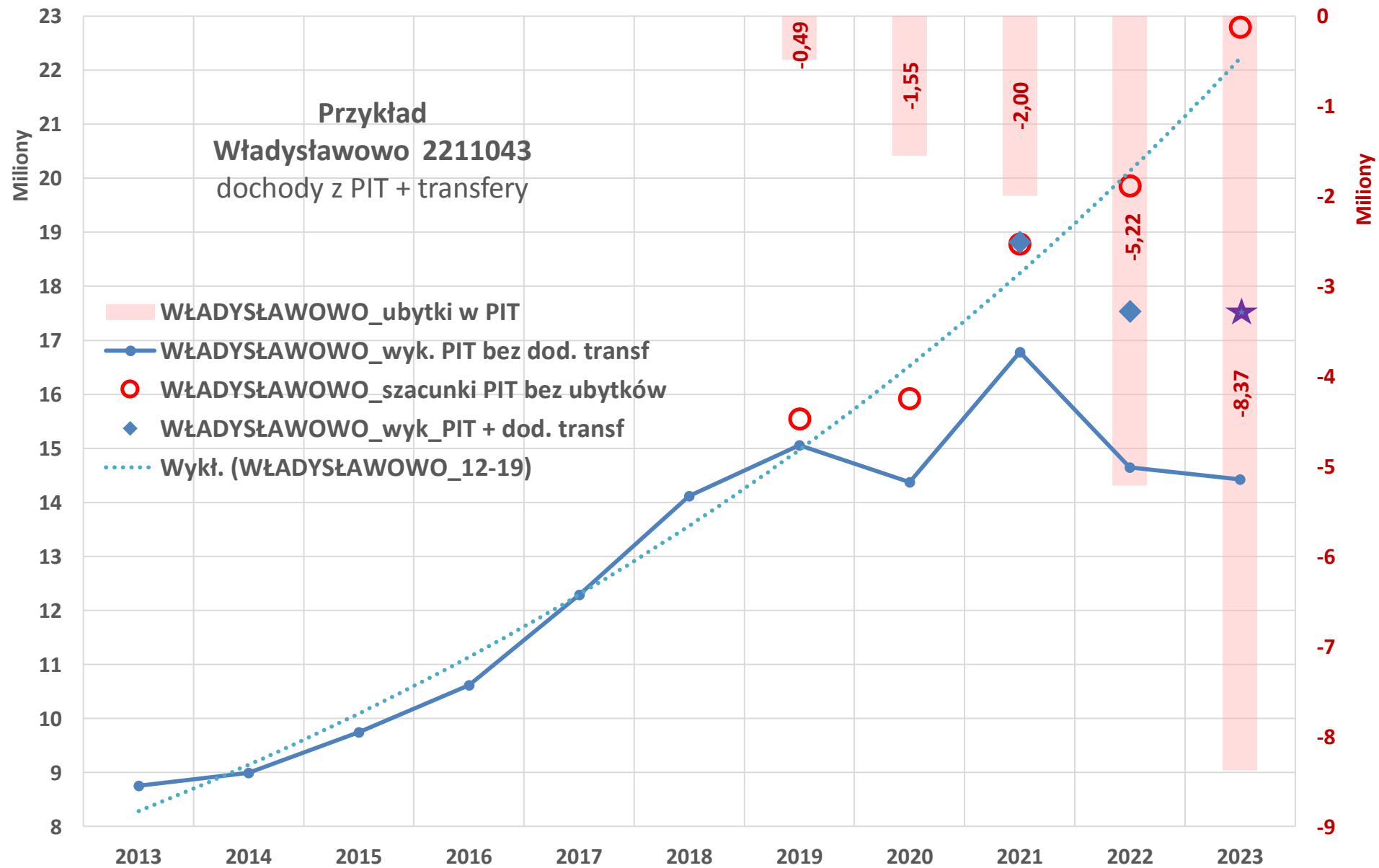
Szacunki skutków projektu ustawy, dot. „uzupełnienia subwencji” w 2023 r.

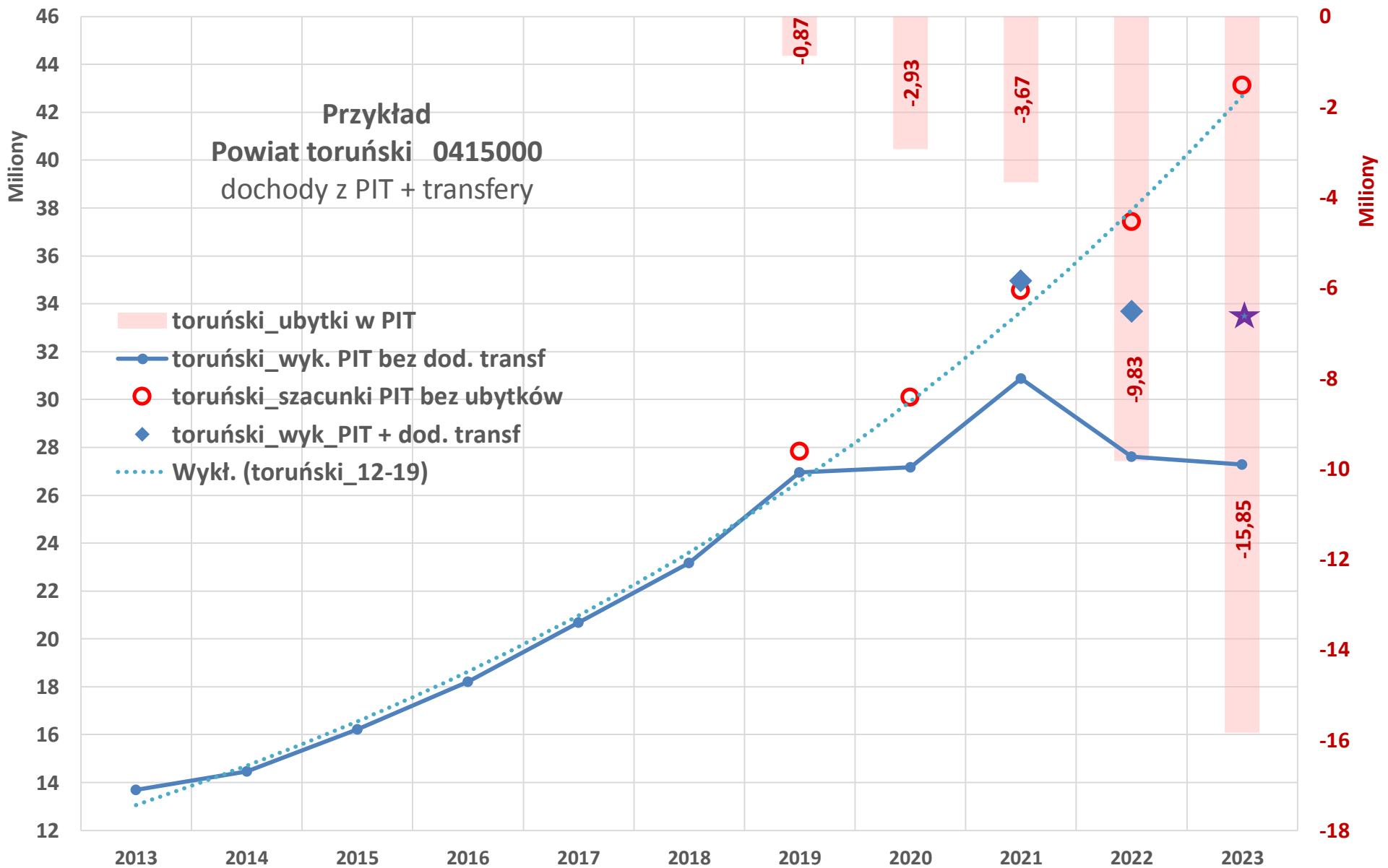
Obliczenia własne ZMP+UMP na podstawie projektu ustawy

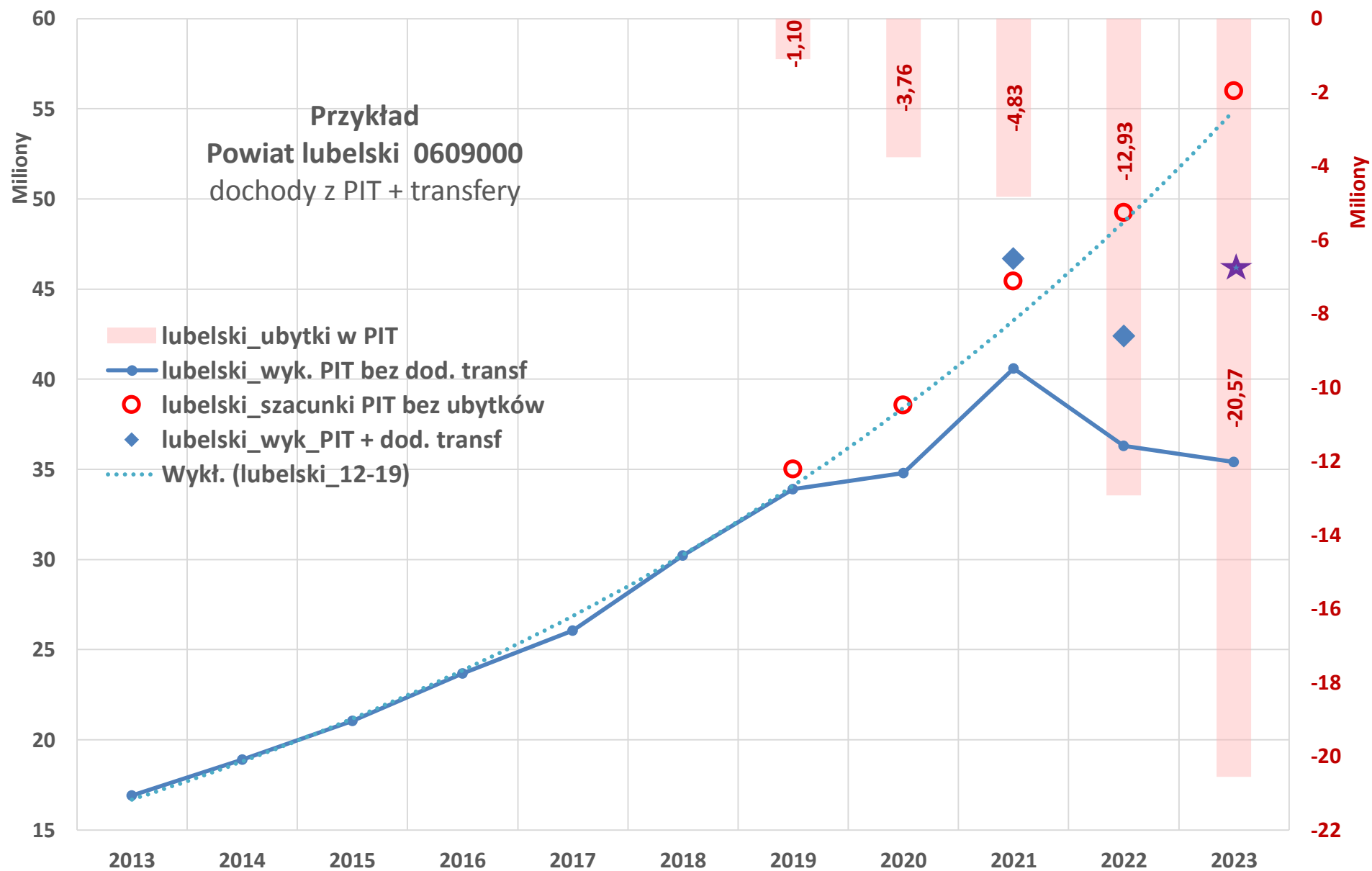
JST	ubytek w PIT w 2023 r.	Σubytku PIT 2019- 2023 skorygowana o dodatkowe dochody 2021 i 2022	uzup. subwencji 13mld z 2023r. <u>projekt</u>	bilans 2023 = ubytek2023 +subw.13mld 2023	bilans 2019-2023 = bilans19-23 +subw.13mld 2023	łączny poziom rekompensaty Σubytków 2019-2023 (subw. 13mld 2023)	łączny poziom rekompensaty ubytków w 2023 (subw. 13mld 2023)
MNPP	-13 145 607 004	-21 618 251 621	2 829 644 266	-10 315 962 738	-18 788 607 355	13,09%	21,53%
GmM	-3 377 580 513	-5 200 894 812	1 737 599 169	-1 639 981 344	-3 463 295 643	33,41%	51,45%
GmMW	-4 454 967 794	-6 052 441 818	2 538 872 602	-1 916 095 191	-3 513 569 216	41,95%	56,99%
GmW	-4 742 526 595	-4 291 151 815	3 449 824 442	-1 292 702 153	-841 327 373	80,39%	72,74%
POW	-3 356 628 070	-4 261 162 237	1 701 965 689	-1 654 662 381	-2 559 196 548	39,94%	50,70%

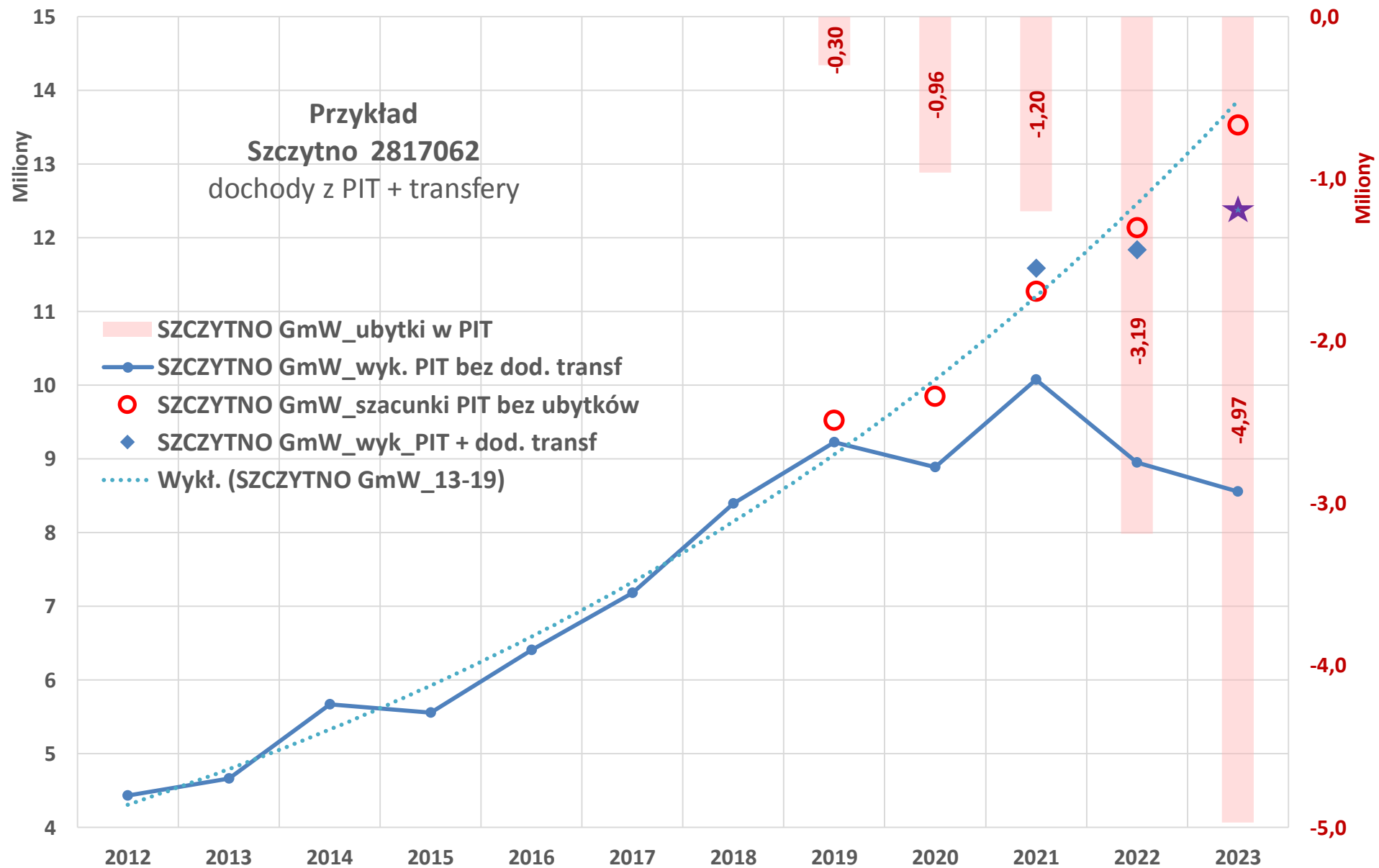




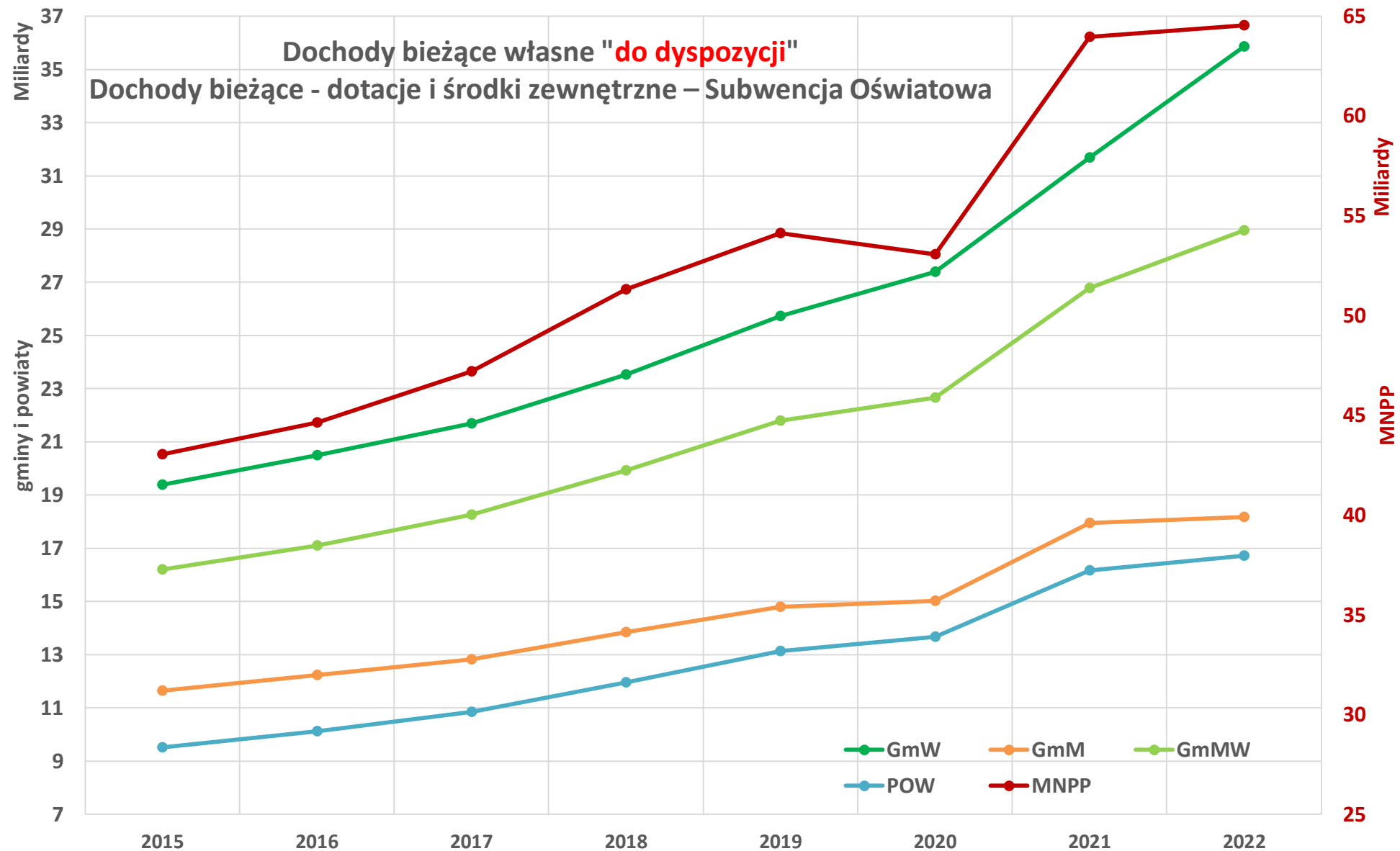


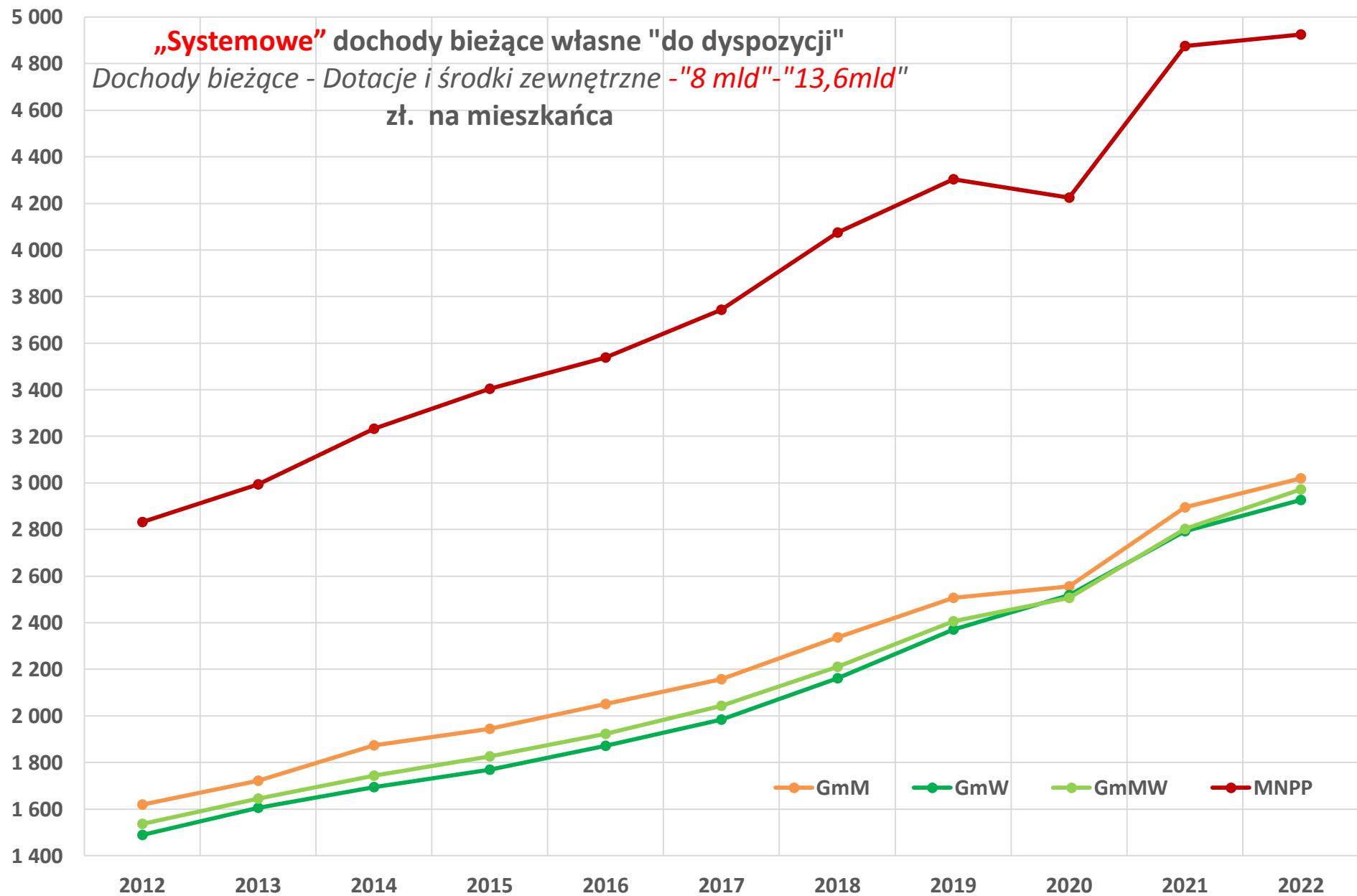


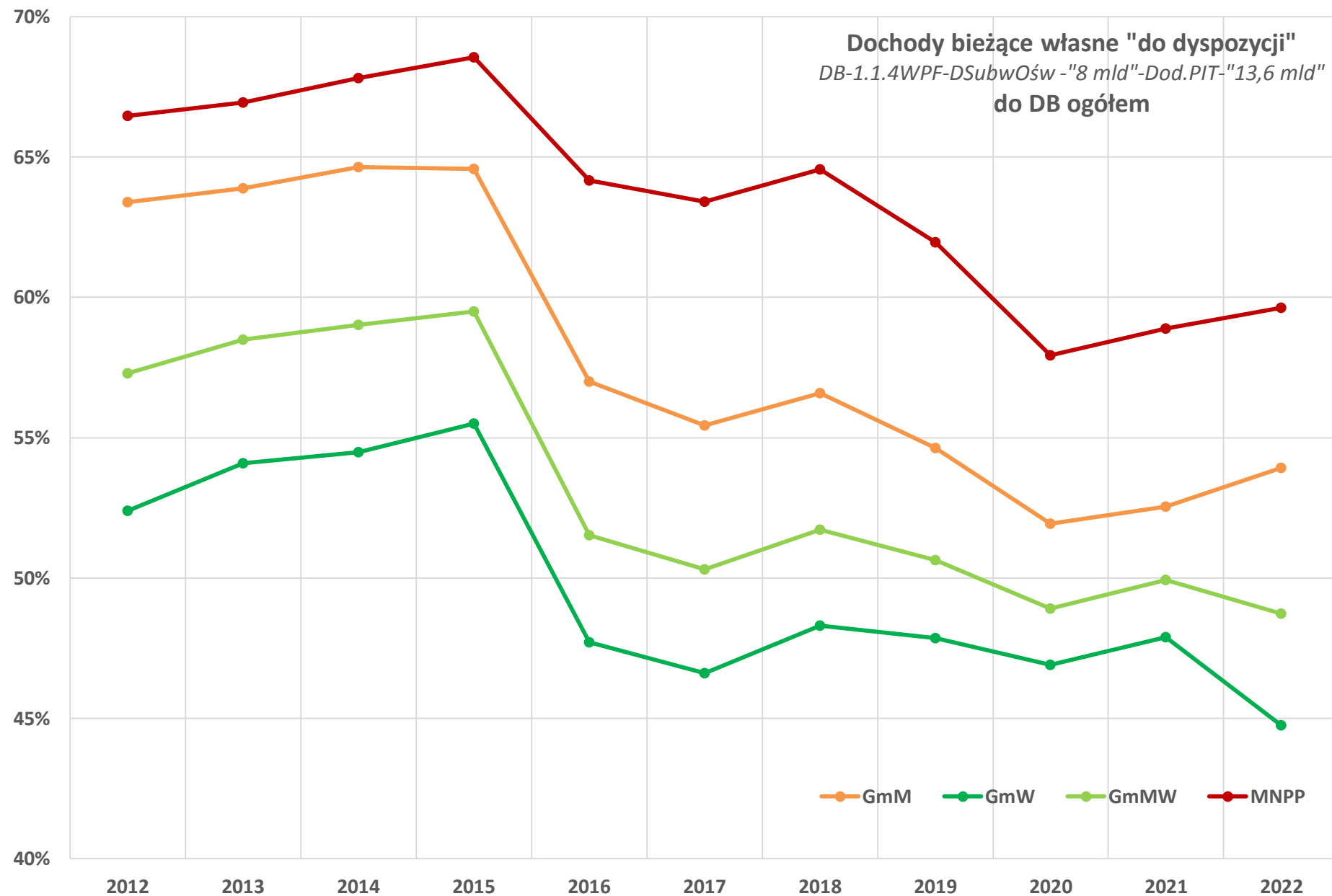


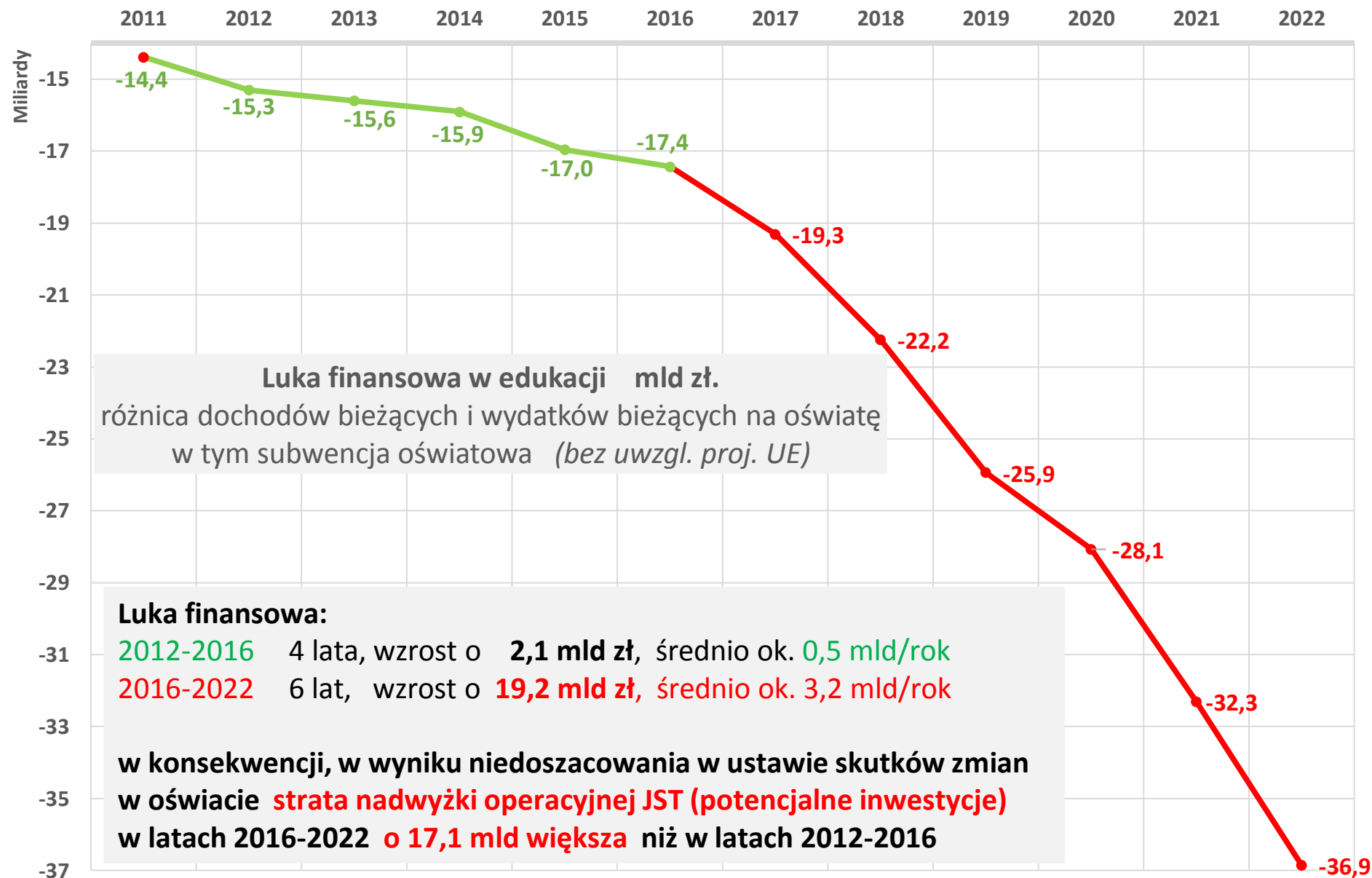


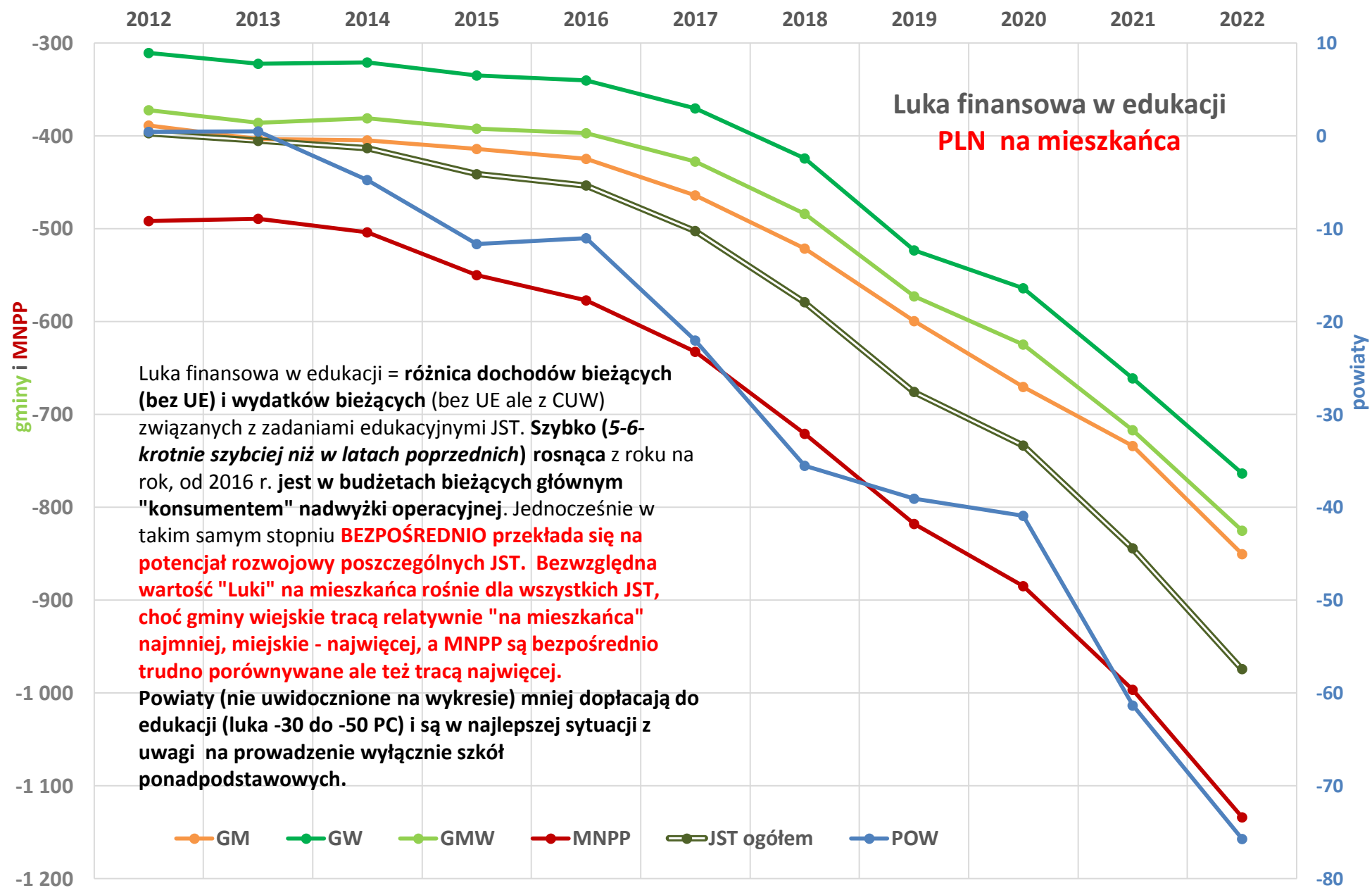
Dochody bieżące „do dyspozycji” w JST

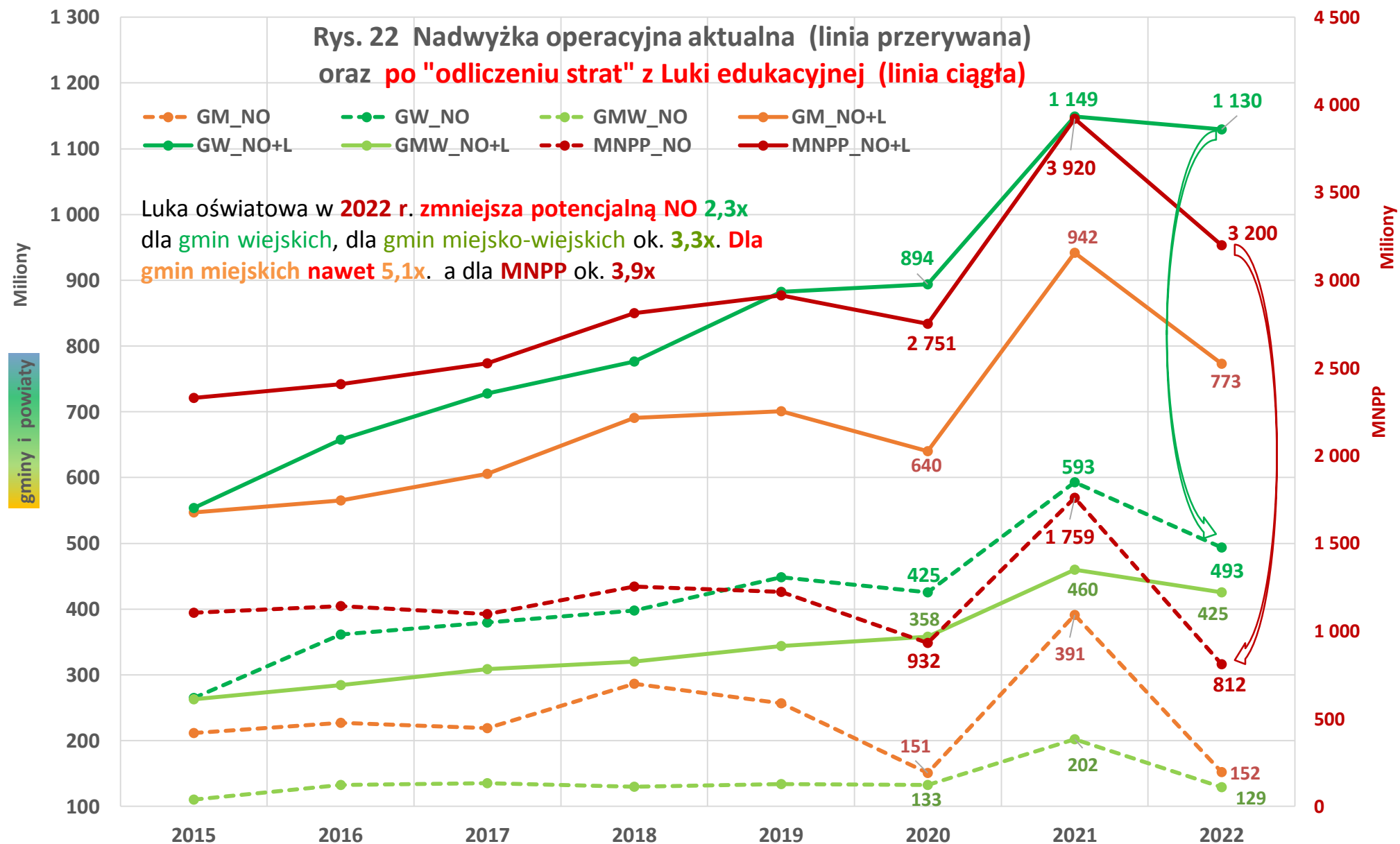




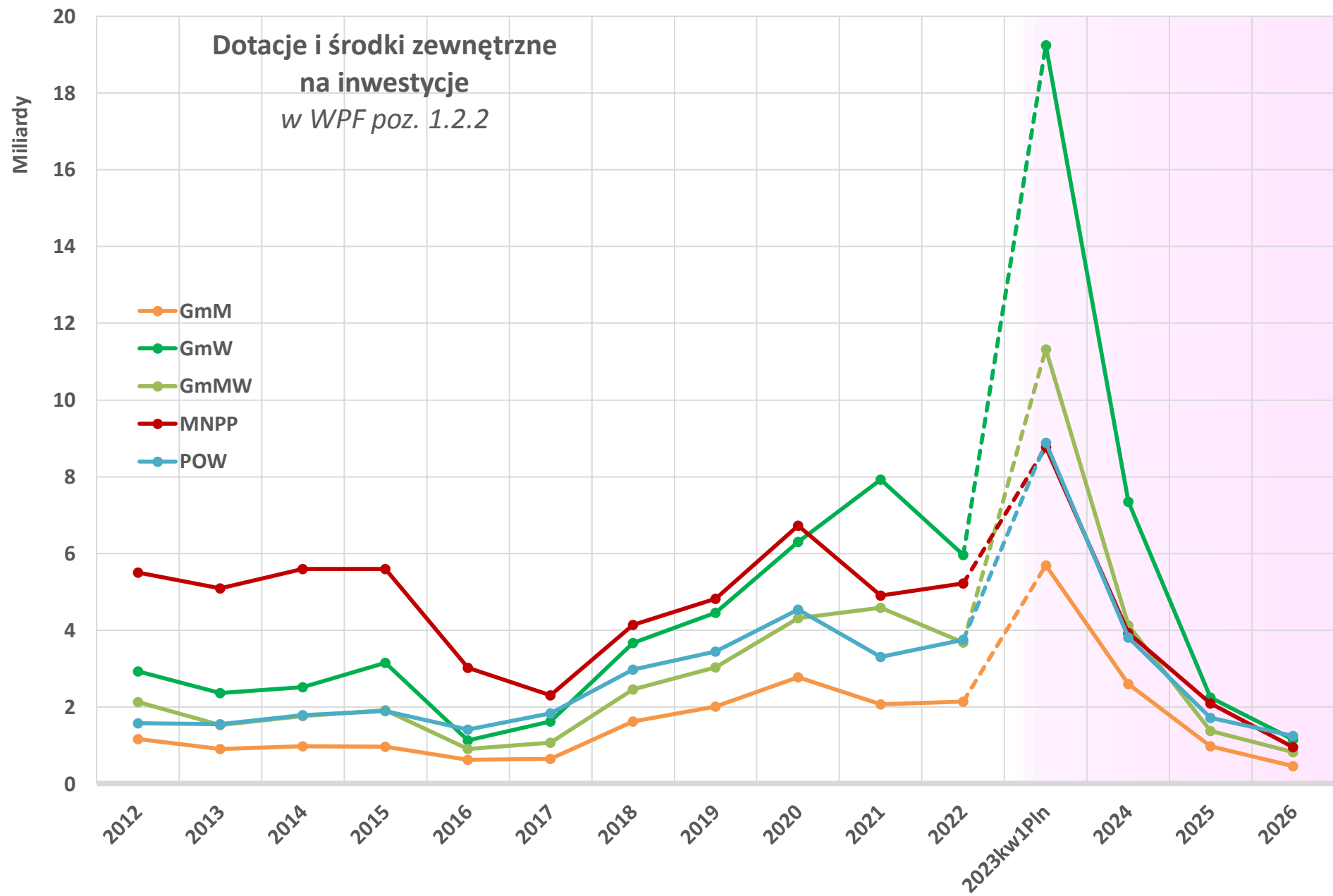


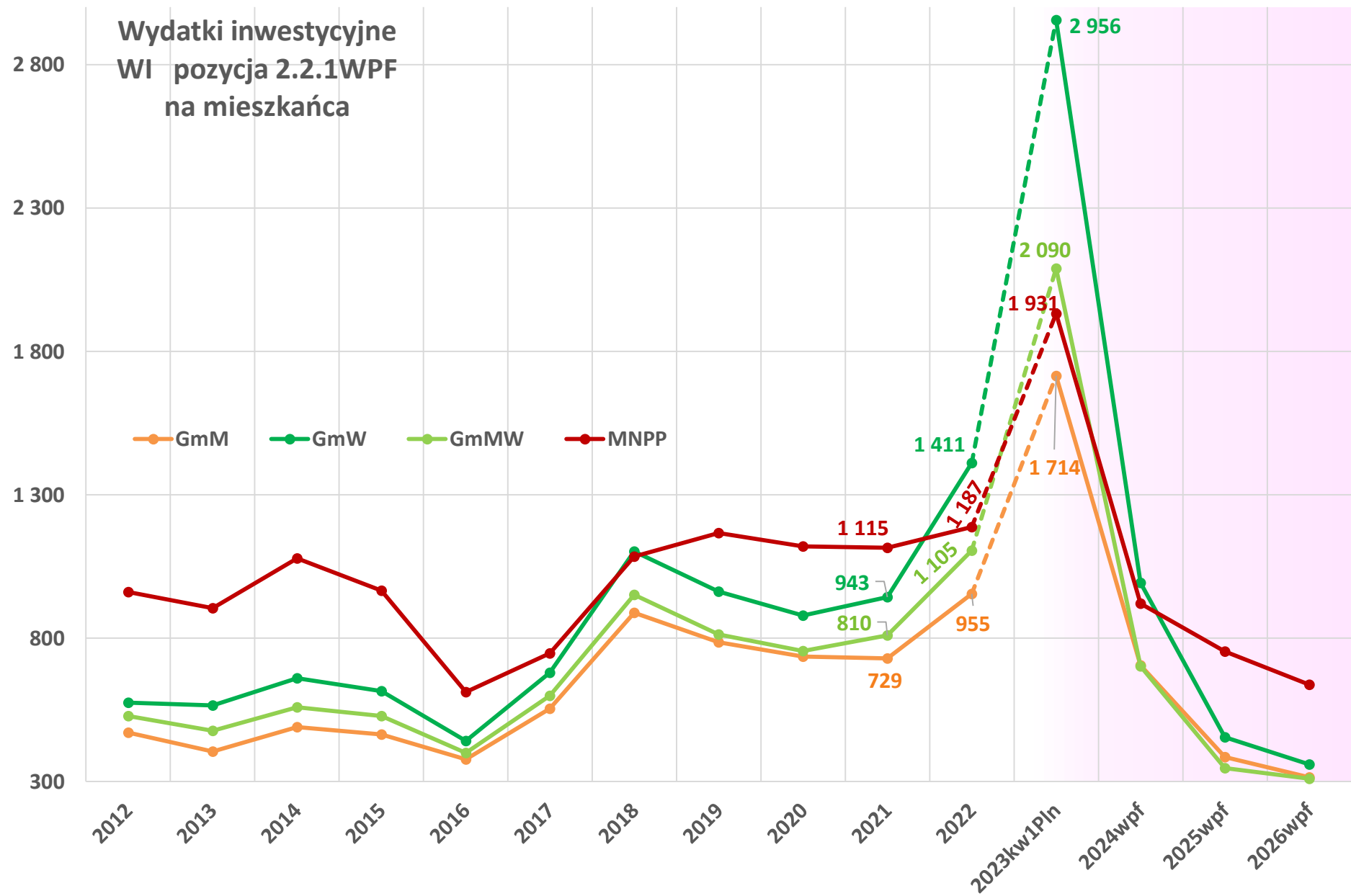


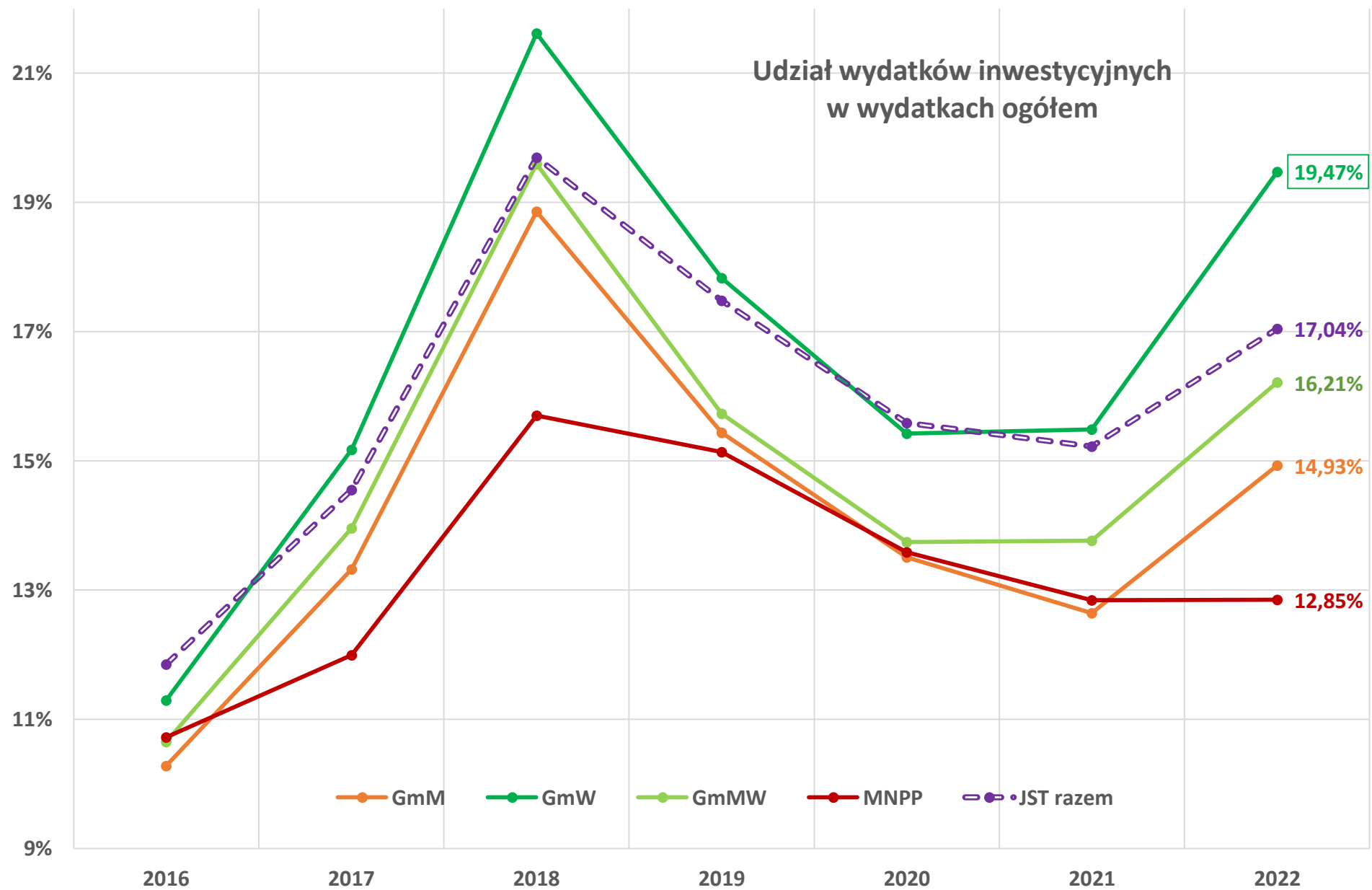




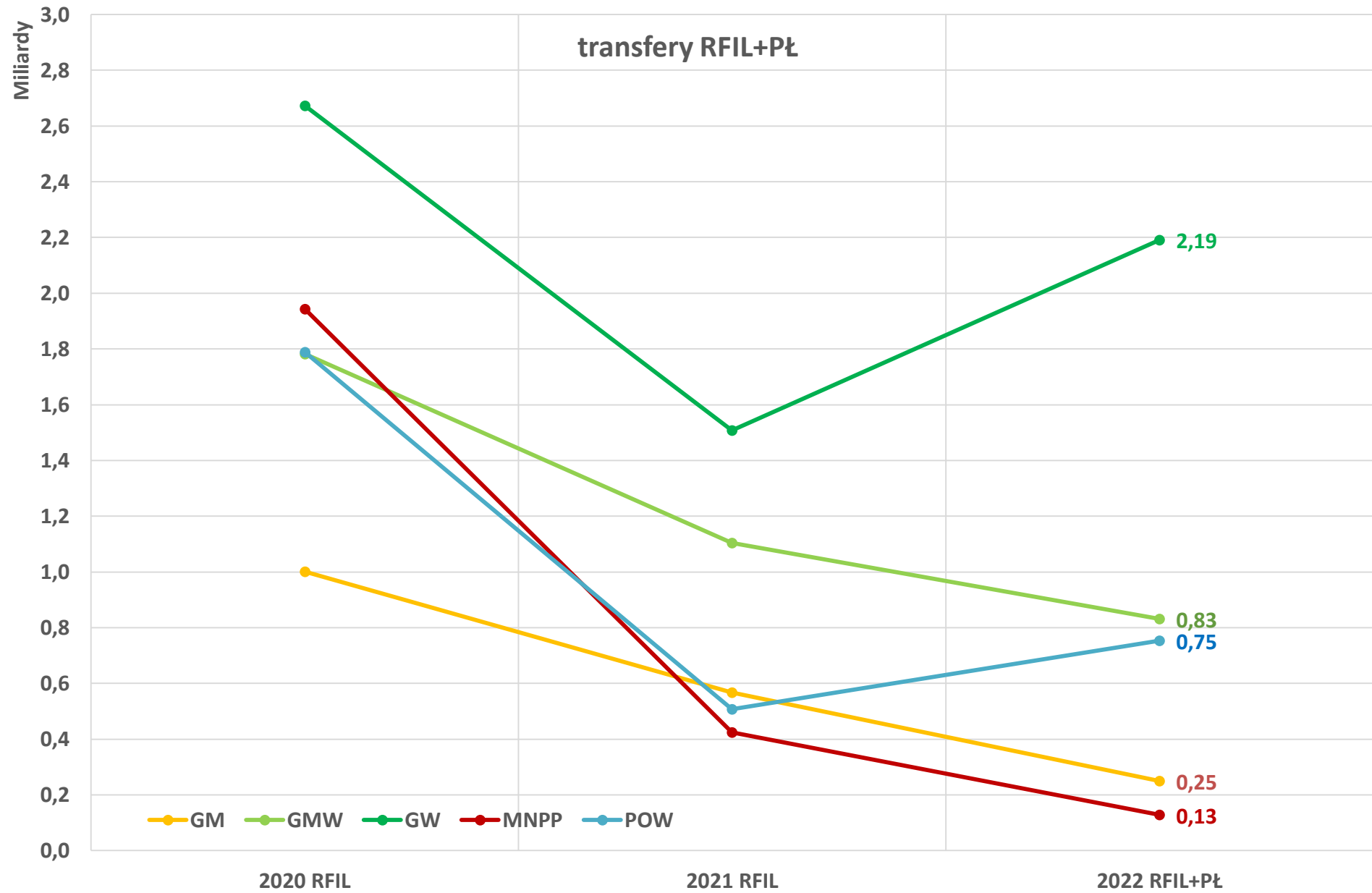
INWESTYCJE

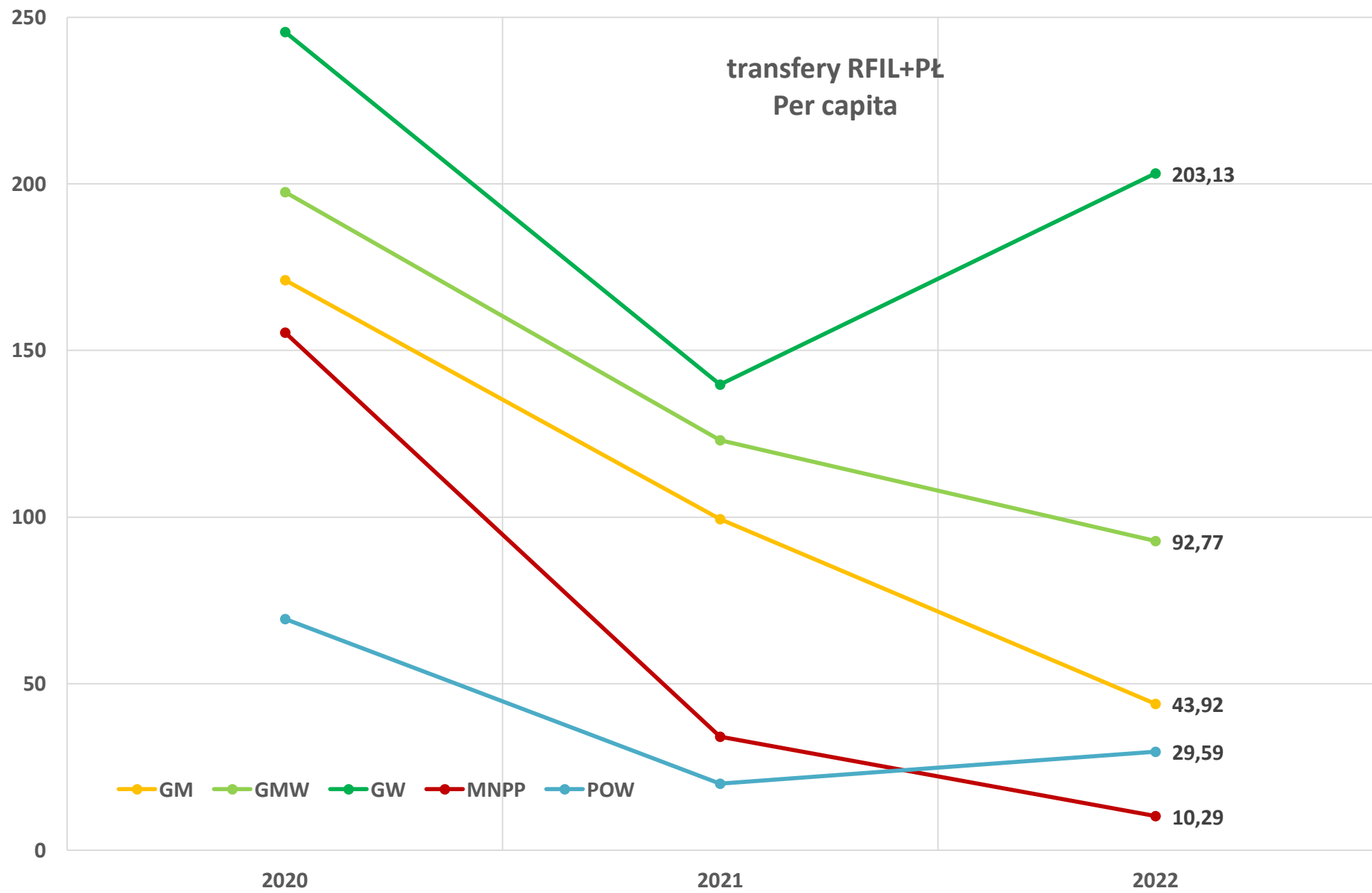


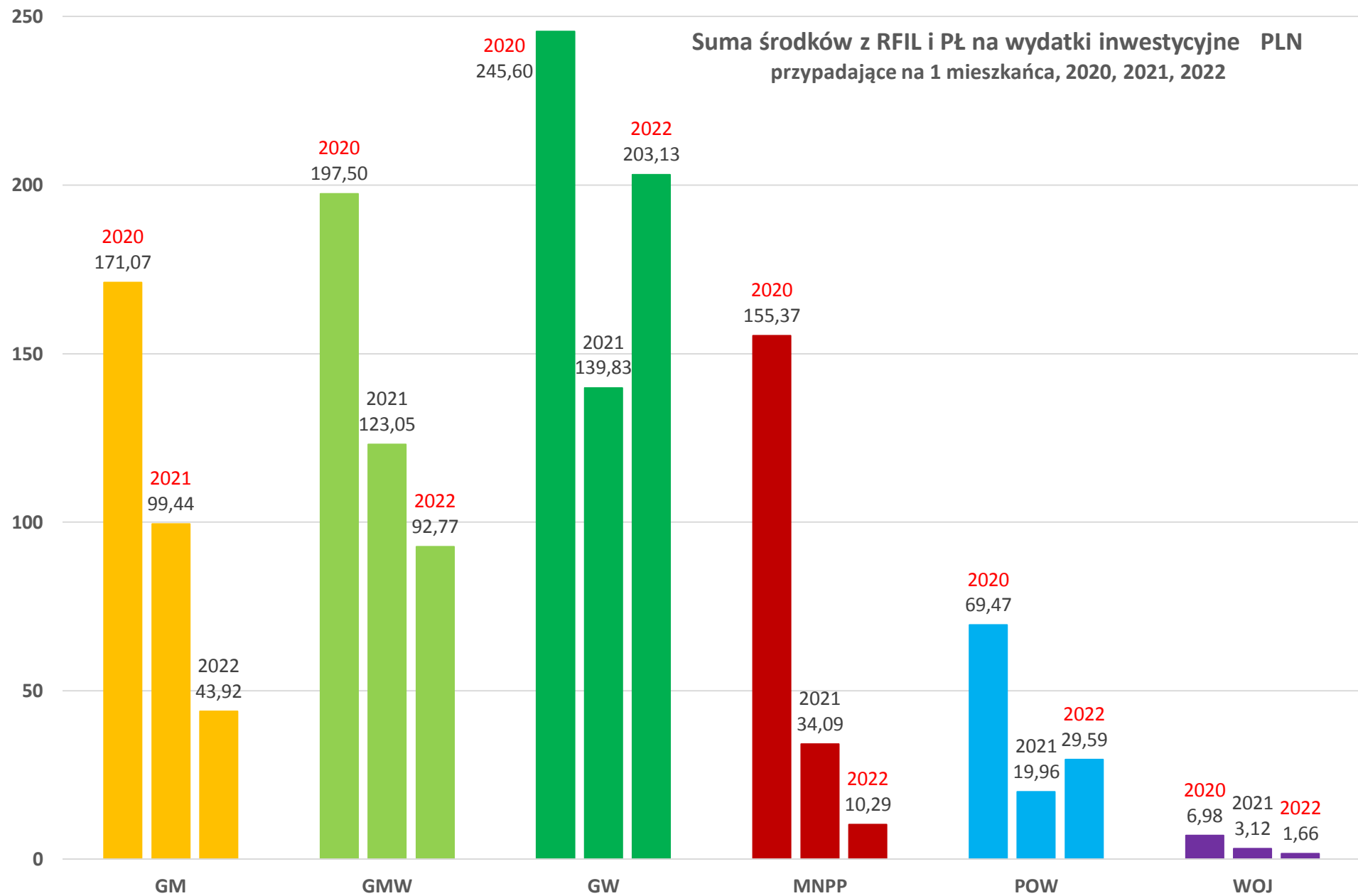




Transfery majątkowe

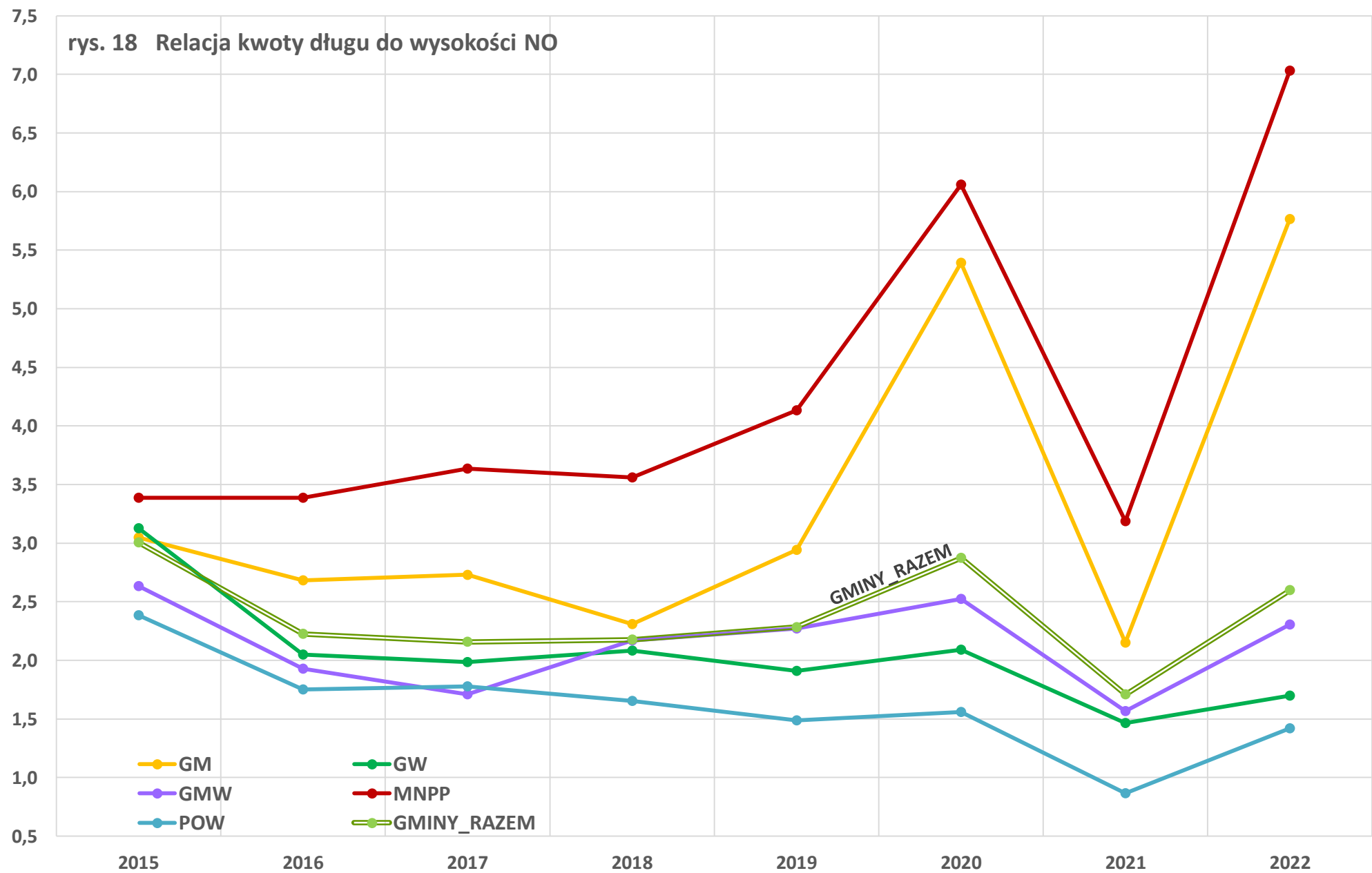


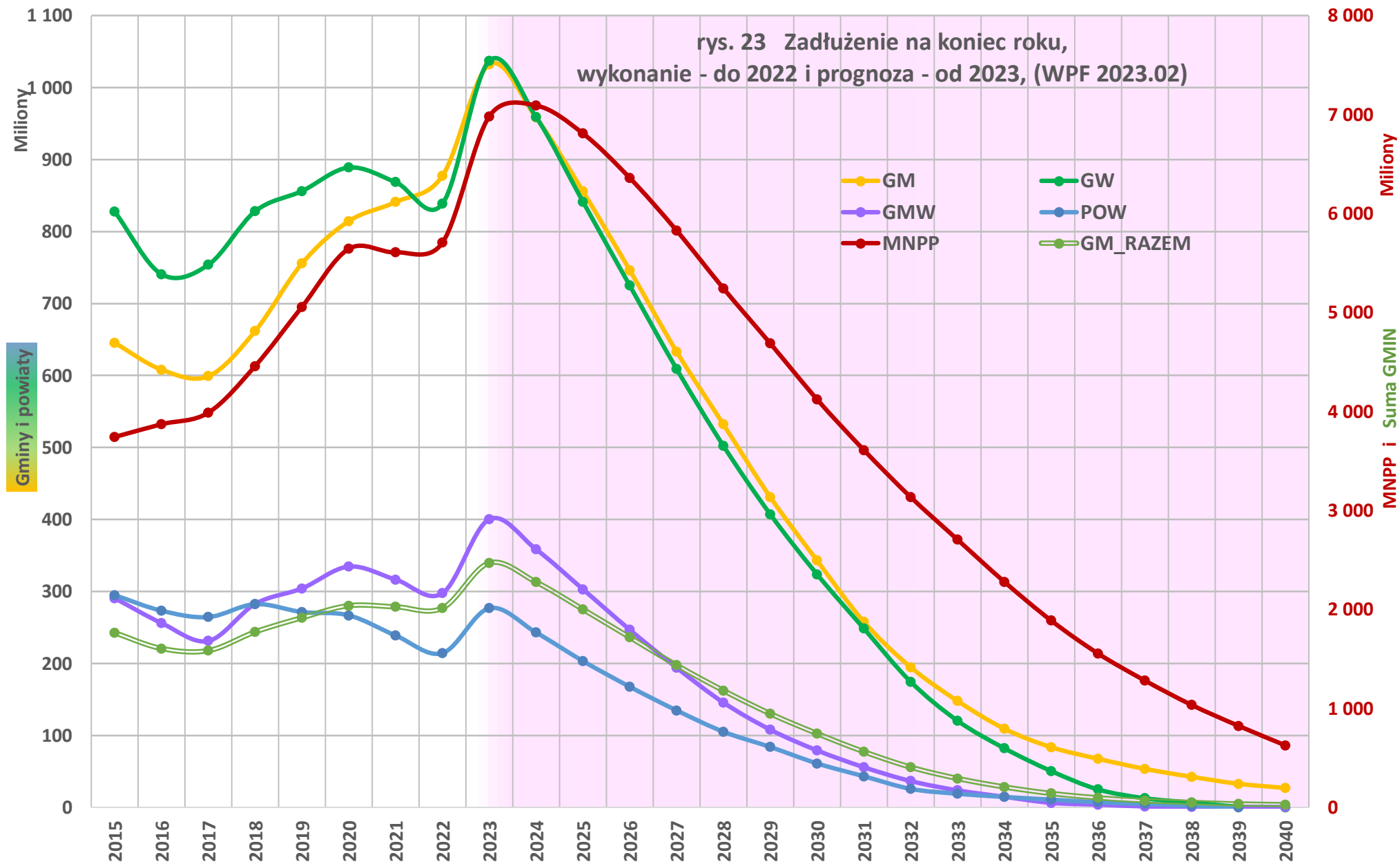


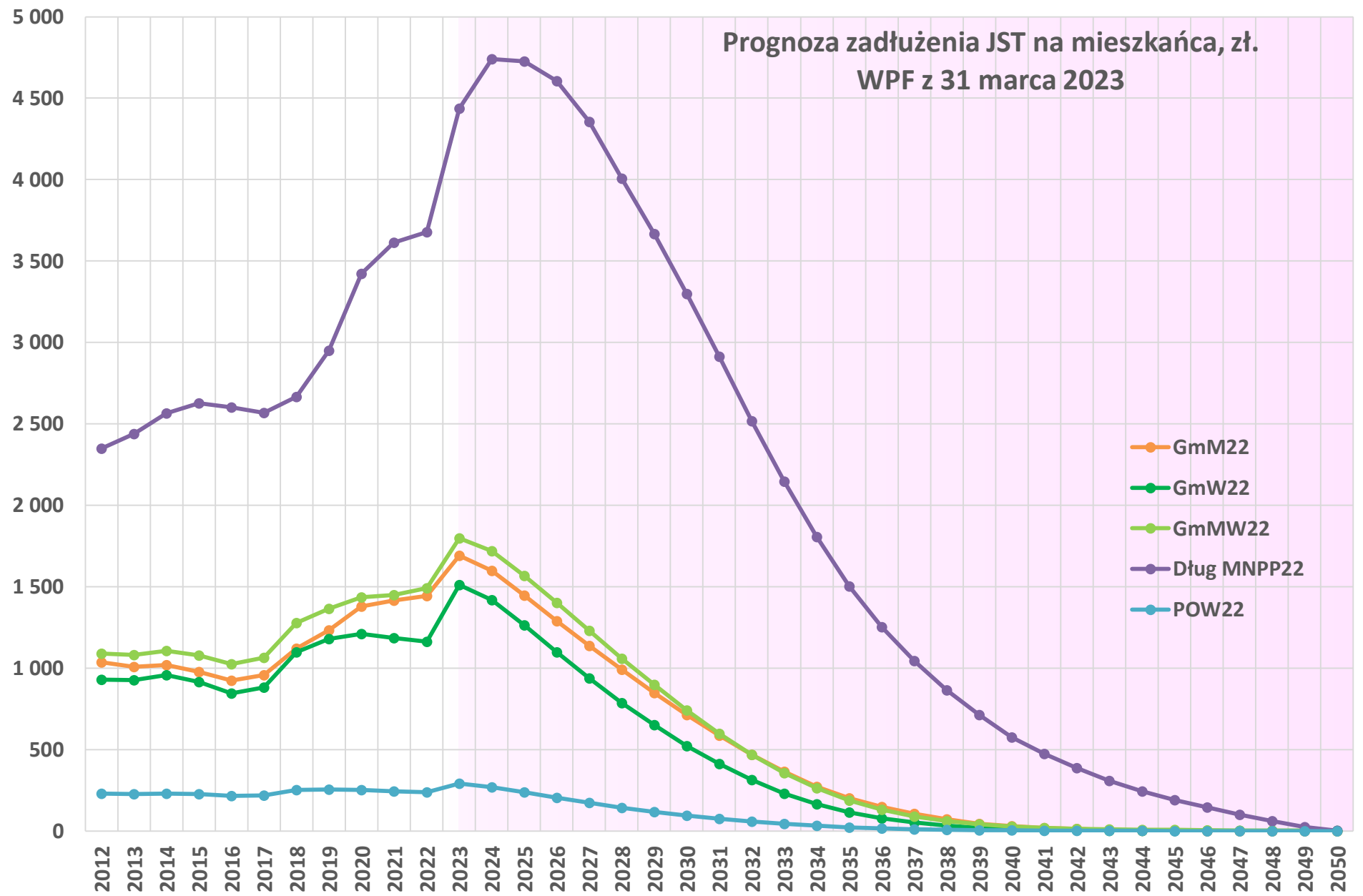


Zadłużenie

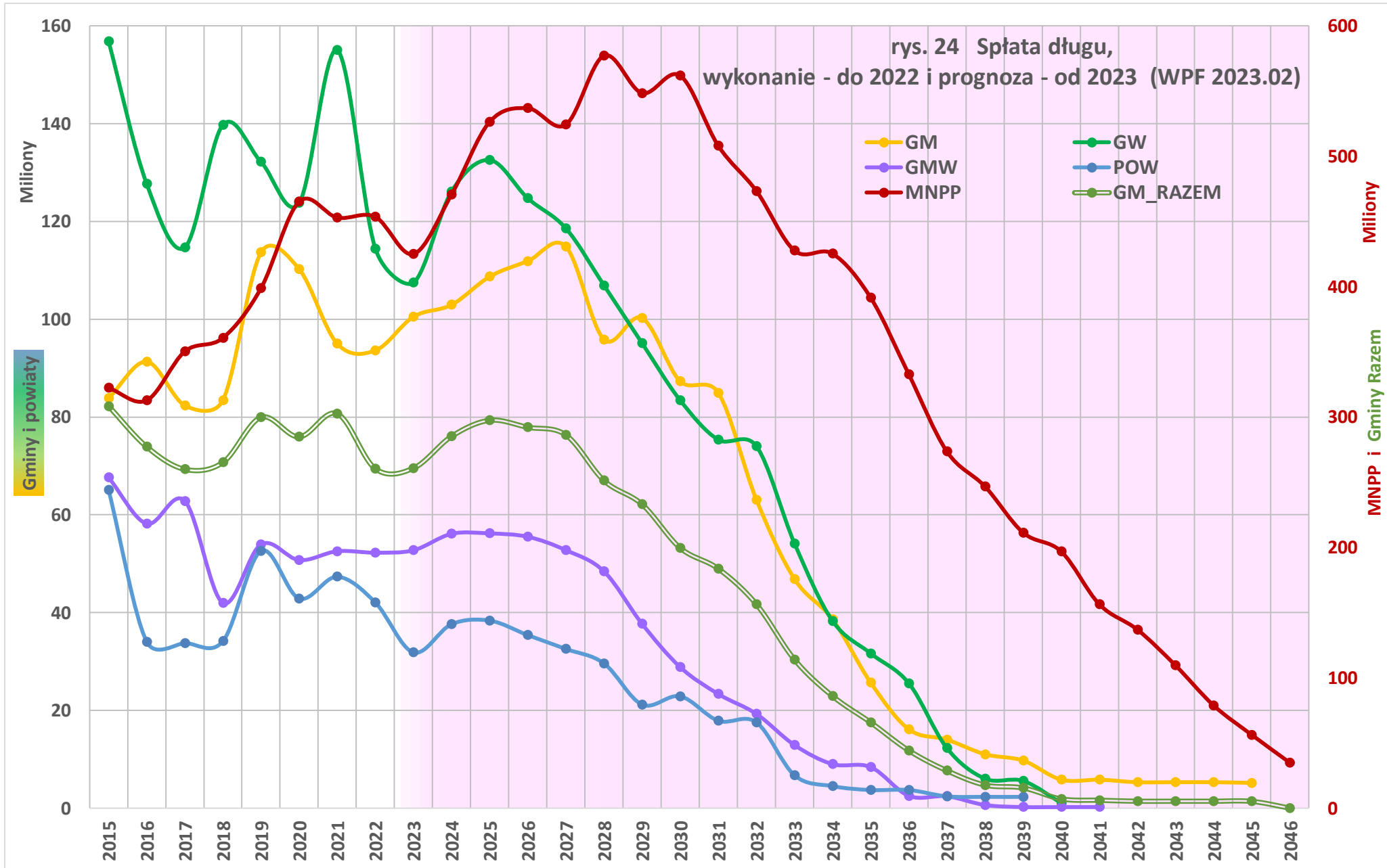
rys. 18 Relacja kwoty długu do wysokości NO

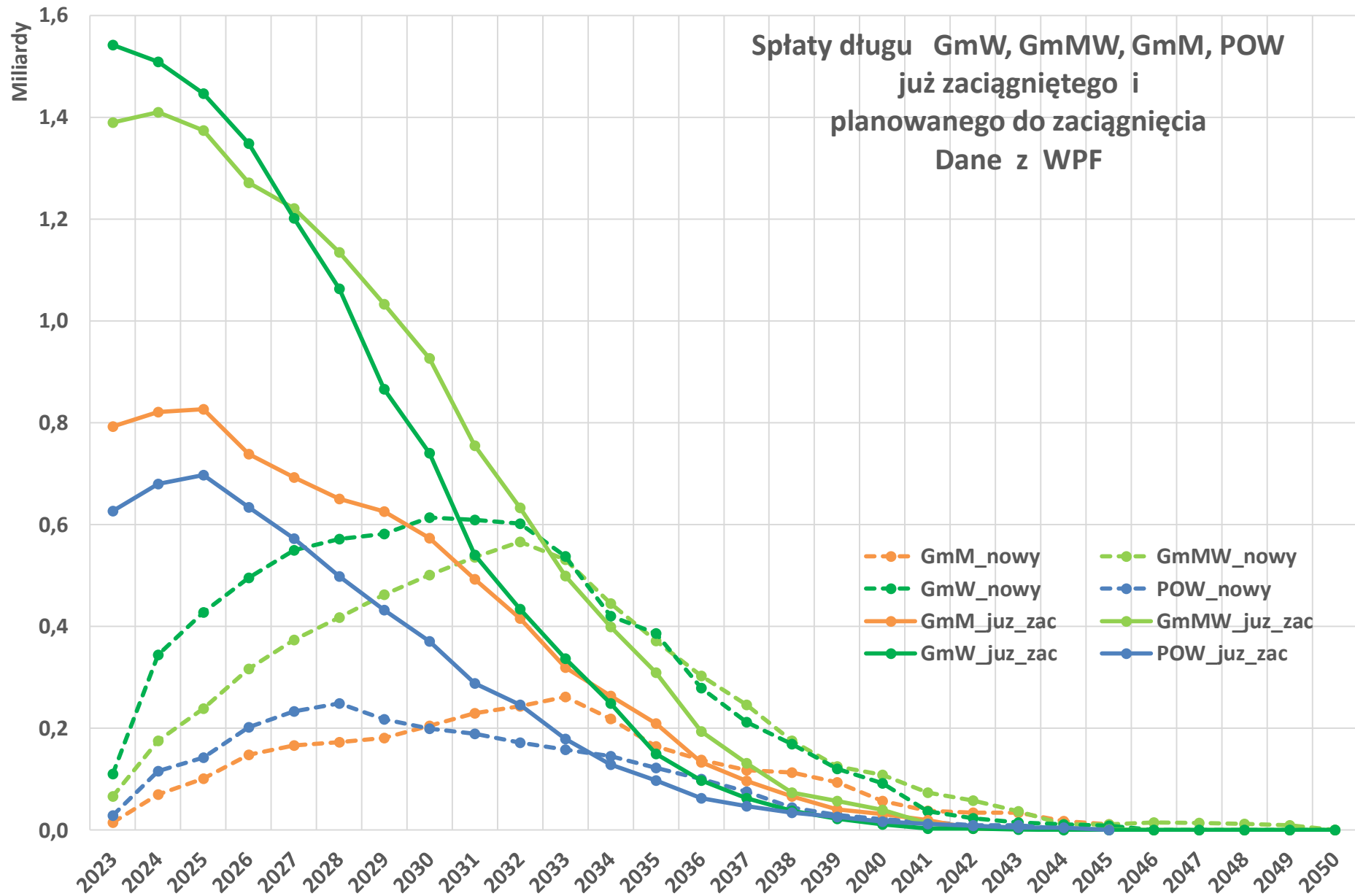


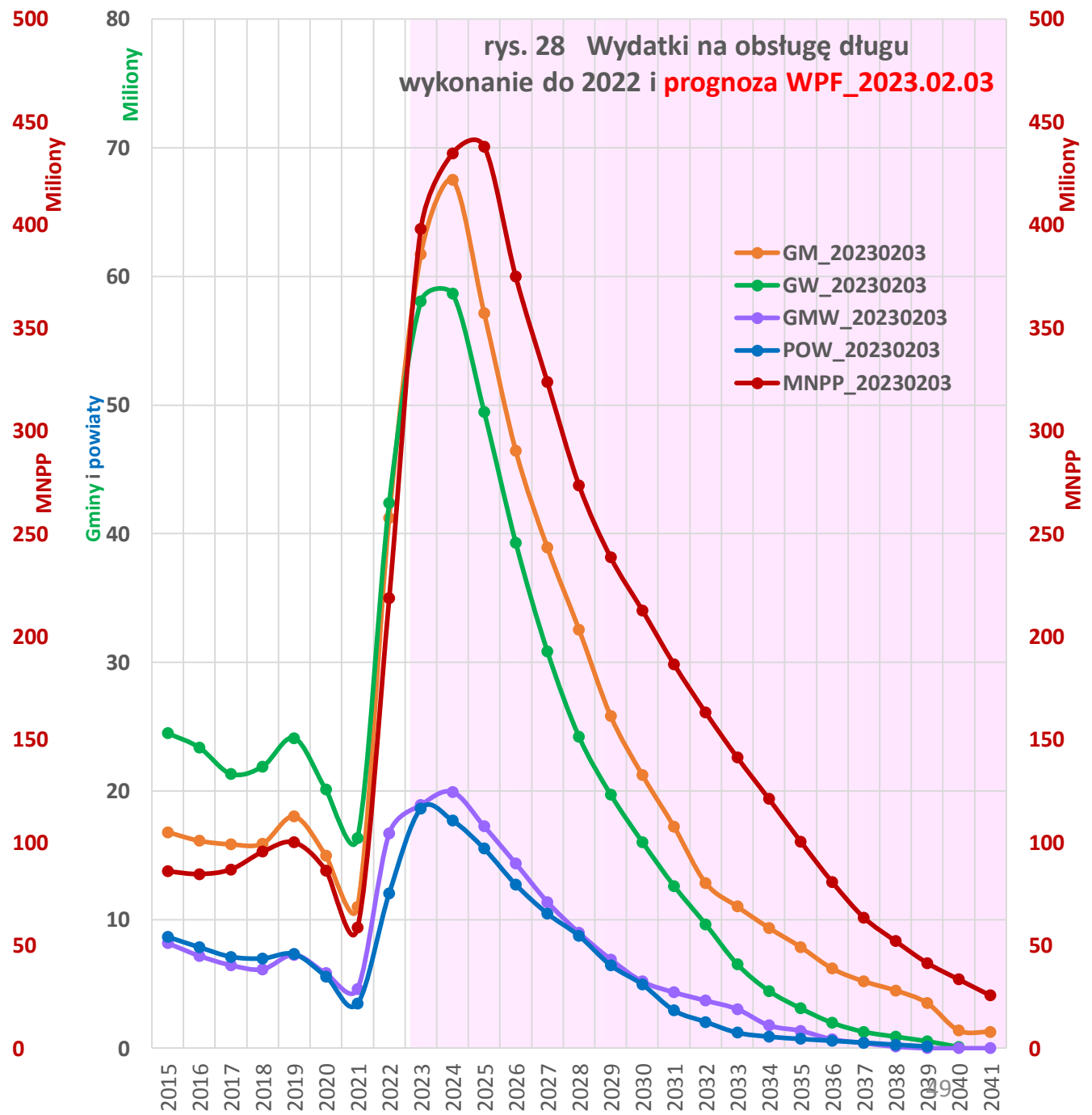
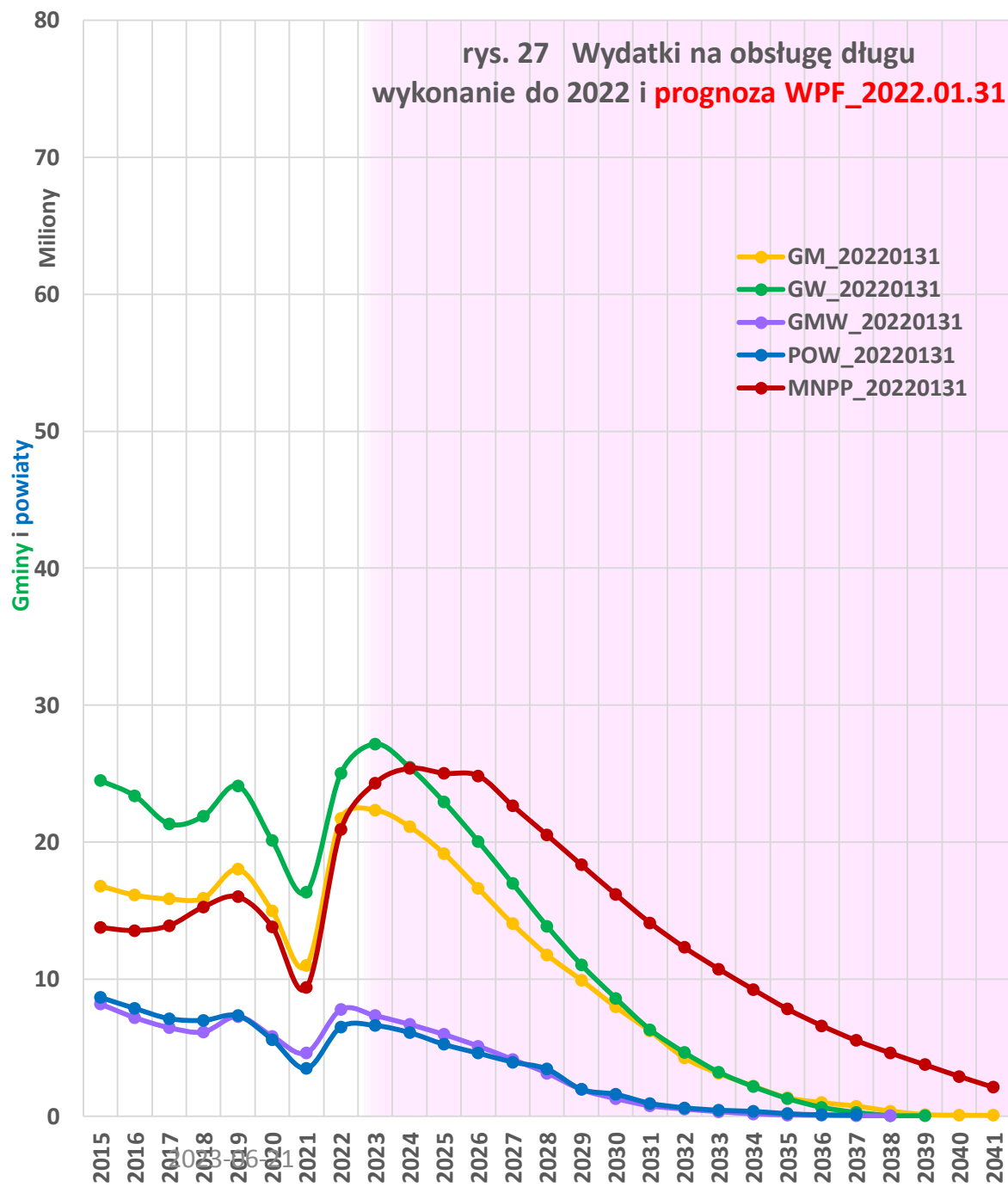




Gminy i powiaty







Jan Maciej Czajkowski
maciej.czajkowski@zmp.poznan.pl