

# Stan finansów JST

raport dla Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego  
na posiedzenie w dniu 17 lipca 2019 r.  
uzupełniony po debacie na posiedzeniach Komisji i Zespołu

opracowany przez Andrzeja Porawskiego i Jana M. Czajkowskiego



Poznań, 30 sierpnia 2019 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 2018 roku aż **494 mld zł** (narastająco), a zatem wyraźnie więcej niż wydatki inwestycyjne budżetu centralnego. Eksperti w raporcie dla MliR zaliczyli 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.

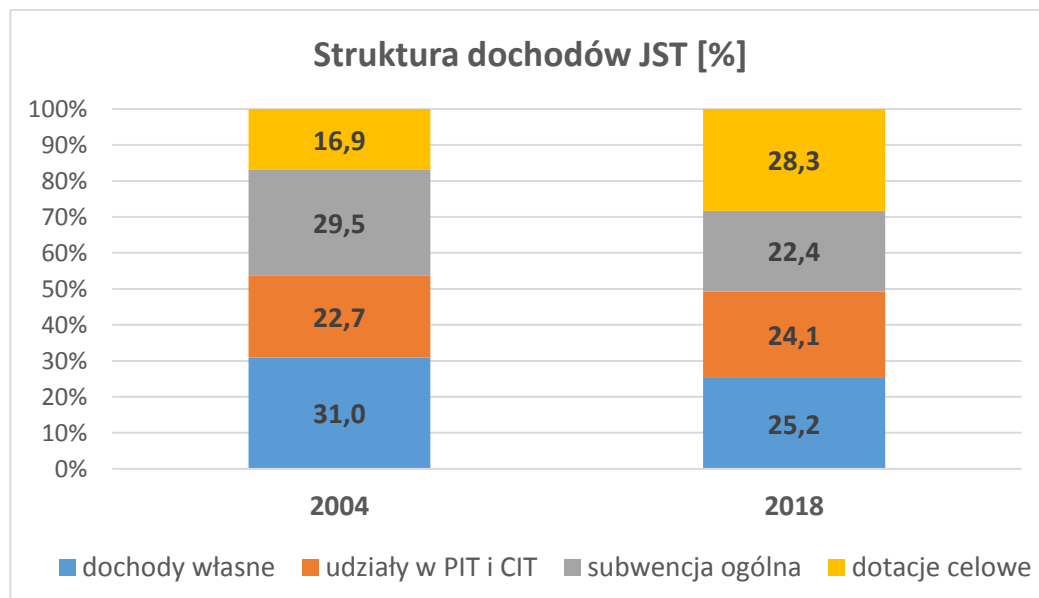
Własny potencjał inwestycyjny samorządów (nadwyżka operacyjna brutto) wyniósł w tym okresie **222,8 mld zł**, co oznacza, że 55% wydatków inwestycyjnych JST sfinansowały ze środków pozyskanych z innych źródeł, w tym z instrumentów zwrotnych (głównie z kredytów). Znaczna część zaciągniętych zobowiązań (113 mld) została już spłacona, co spowodowało, że nadwyżka operacyjna netto wyniosła w ciągu tych 15 lat tylko 109,7 mld zł. Do spłacenia na koniec 2018 roku pozostawało ok. **76,1 mld zł**. Z podsumowania danych zamieszczonych poniżej wynika, że lokalni i regionalni gospodarze pozyskali na inwestycje z innych źródeł (głównie z funduszy UE) ponad **170 mld zł**.

Biorąc pod uwagę te proporcje trzeba wyraźnie stwierdzić, że każde zmniejszenie nadwyżki operacyjnej podsektora samorządowego będzie oznaczało przeszło dwu-i-pół-krotne **zmniejszenie poziomu inwestycji JST** (mniej środków na udziały własne i mniejsza zdolność kredytowa). Spowoduje to także spadek wpływów podatkowych 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 spadł z 31 do 25,2%,
- udział we wpływach z podatków państwowych (PIT i CIT) wzrósł z 22,7 do 24,1%,
- udział subwencji ogólnej spadł z 29,5 do 22,4%, w tym części oświatowej – z 22,9 do 17,1%,
- udział dotacji wzrósł z 16,9 % do 28,3 % (w tym dotacji celowych do 22%).

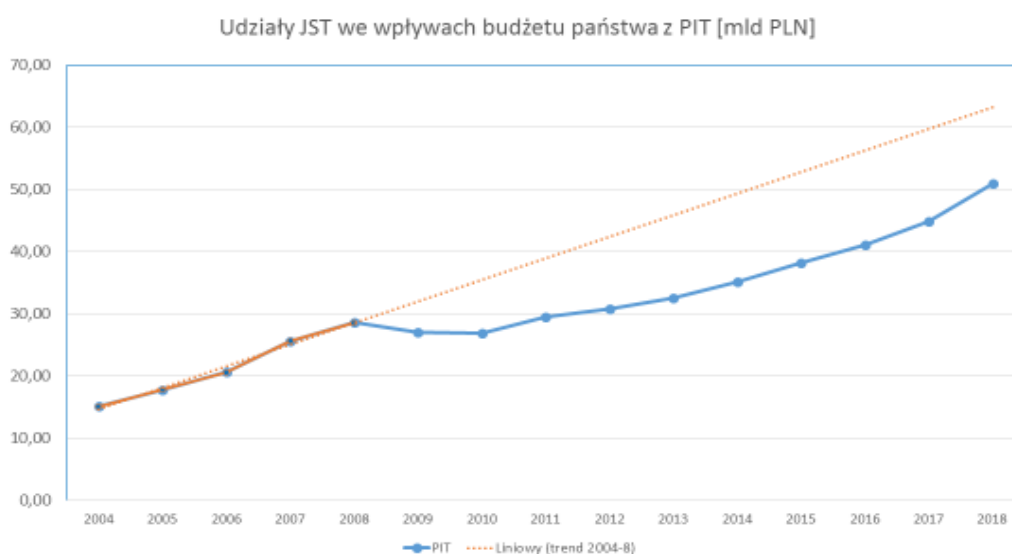


## Dochody własne

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

- zmiany ustawowe w podatkach i opłatach lokalnych (przede wszystkim nowe ulgi i zwolnienia w podatku od nieruchomości),
- niewielka waloryzacja stawek maksymalnych przez ministra finansów<sup>1</sup>,
- kolejne fazy przekształceń prawa 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 ustawowymi<sup>2</sup> – wykazał udział JST we wpływach budżetu państwa z podatku PIT, który wzrósł z 20,5 mld zł w roku 2006 do 50,9 mld w 2018 (tzn. o blisko **150%**). **Tylko w latach 2015-2018 przyrost wyniósł 12,8 mld zł (z 38,1 mld do 50,9 mld zł).**



Silny spadek dochodów z udziału JST we wpływach z PIT w latach 2009 – 2011 był wynikiem zmian w ustawie (przejście z 3 do 2 stawek; ulgi prorodzinne)

Mniejsze znaczenie miał wzrost udziału JST (głównie województw) we wpływach z podatku CIT: z 6 mld zł w roku 2006 do 9,7 mld w 2018 (tzn. o blisko 62%).

## 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”<sup>3</sup>

Dynamika subwencji oświatowej była w omawianym okresie rażąco niska:

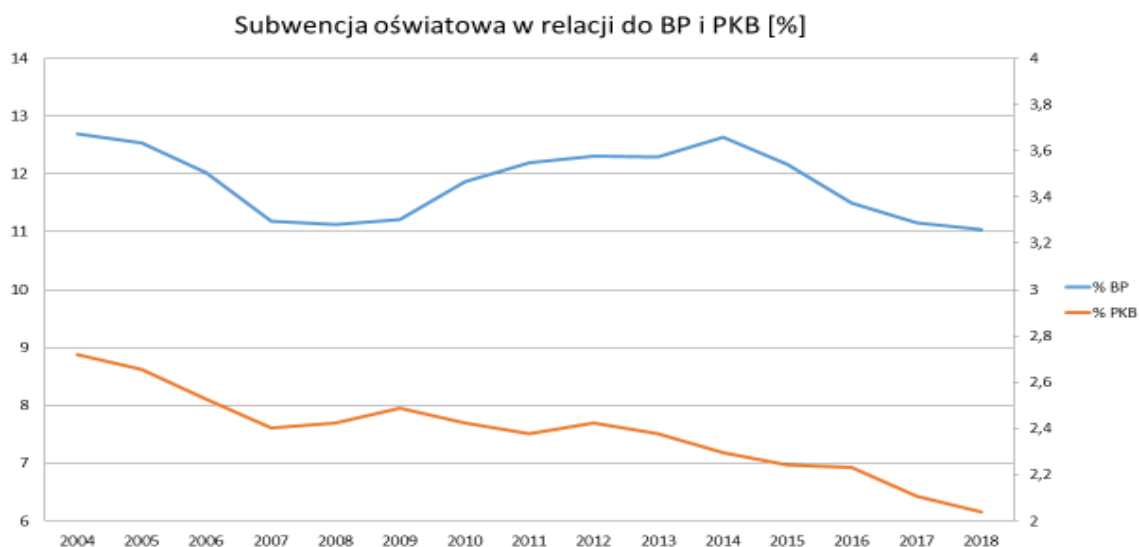
- dochody własne wzrosły z 62,9 do 124 mld zł (o 97%),
- część oświatowa subwencji ogólnej wzrosła z 26,8 mld do 43 mld zł (**o 60%**).

<sup>1</sup> W okresie 2004-2018 stawki maksymalne wzrosły: dla gruntów pod działalność gospodarczą – o 44%, dla gruntów pozostałych – o 55%, dla budynków mieszalnych – o 48%, dla budynków pod działalność gospodarczą – o 33%.

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

<sup>3</sup> druk sejmowy nr 1732 z 3 lipca 2003 roku (uzasadnienie);

Wielkość subwencji oświatowej w relacji do wydatków budżetu państwa spadła w omawianym okresie z 12,69% do 11,04%, a w relacji do PKB – z 2,72% do 2,04%.



W tym samym czasie wydatki JST na oświatę **wzrosły ponad dwukrotnie (aż o 111%)**, co zostało spowodowane wzrostem kosztów jej prowadzenia, także w wyniku reformy edukacji z roku 2015.

W omawianym okresie nastąpiła też utrata pierwotnego znaczenia przez **system korekcyjno-wyrównawczy**, zwłaszcza dla województw<sup>4</sup> i powiatów. Zostało to spowodowane niesystemowym charakterem przyjętych jeszcze w 1999 roku, czysto arytmetycznych rozwiązań. System gminny, zawierający podwójny mechanizm wyrównawczy (także w części oświatowej), został oparty na merytorycznych kryteriach, dlatego jeszcze funkcjonuje, choć także wymaga aktualizacji.

### **Dotacje**

W ciągu omawianych 15 lat kwota dotacji dla JST wzrosła z **13,1 do 71,4 mld zł**, czyli **pięć-i-pół-krotnie**.

Wzrost **dotacji celowych** był związany z przekazaniem samorządom gminnym **nowych zadań z zakresu administracji rządowej**, zwłaszcza w dziedzinie polityki społecznej. W omawianym okresie dotacje celowe na zadania rządowe wzrosły z **8,0 do 43,8 mld zł**, to znaczy **ponad pięciokrotnie**.

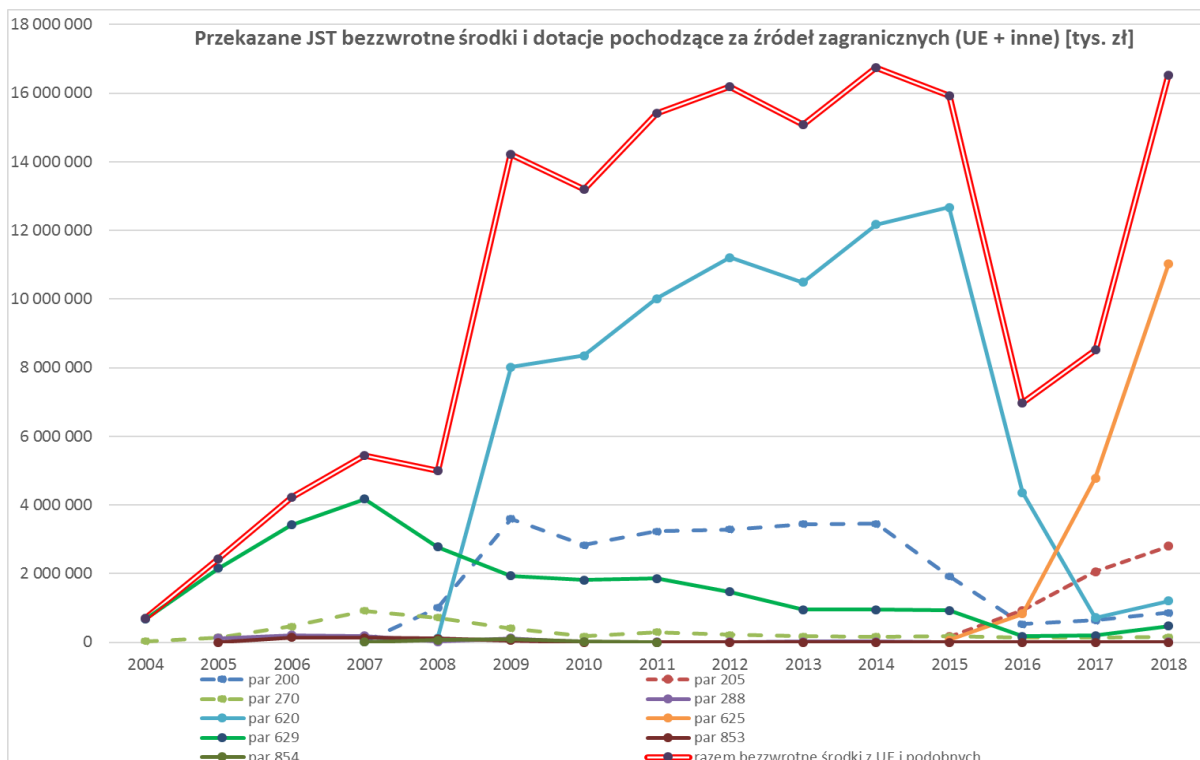
**Dotacje na zadania własne** wzrosły w tym okresie z **3,6 do 8,2 mld zł**, czyli **tylko nieco ponad dwukrotnie**. W większości (75,4%) są to dotacje na wydatki bieżące. Dotacje inwestycyjne w tej grupie wyniosły w całym okresie 2004-18 łącznie **23,7 mld zł**.

Środki na inwestycje w formie dotacji samorządy 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). Łącznie w całym omawianym okresie samorządy pozyskały w ten sposób **26,9 mld zł**, z czego **prawie połowę w formie transferów między JST (12,5 mld zł)**, a 6,6 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).

**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 Narodowego Planu Rozwoju 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".

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

Dynamika korzystania z tych środków i dotacji jest **nierównomierna**; zależy od zaawansowania programów operacyjnych, najpierw ZPORR, potem sektorowych i regionalnych. Obrazuje ją poniższy wykres:

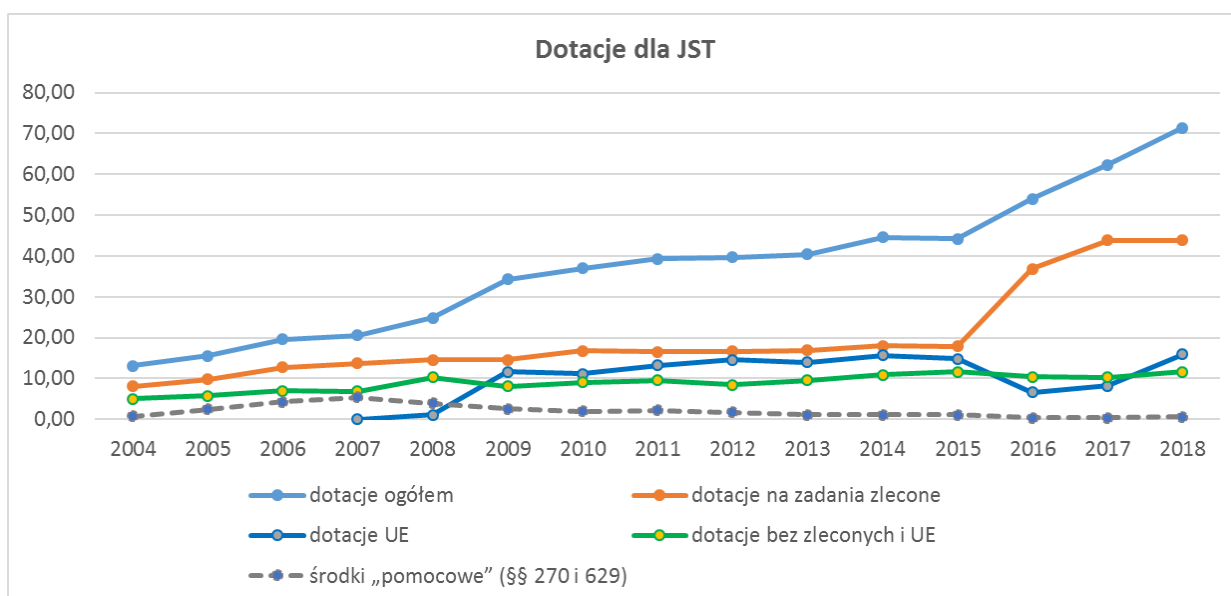


Linie ciągłe oznaczają środki inwestycyjne, a linie przerywane – środki bieżące. Linia podwójna oznacza sumę środków. §§.270 i 629 – ZPORR, EOG itp., §§ 200 i 620 – środki z UE z perspektywy 2007-13, §§ 205 i 625 – środki z UE z perspektywy 2014-20.

W ciągu omawianych 15 lat JST otrzymały łącznie bezzwrotne środki ze źródeł zagranicznych w kwocie **156,6 mld zł**, z czego **120 mld stanowiły środki na inwestycje**.

W roku 2018 dotacje rozwojowe stanowiły blisko **6,3%** łącznych dochodów JST, w większości ze środków Unii Europejskiej (**5,5%**). Były to głównie dotacje **inwestycyjne (4,4%** 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 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 3 latach

Skalę problemu obrazuje **zwiększenie wydatków bieżących JST** w podstawowym składniku kosztów realizacji zadań w okresie od 2015 do 2018 roku, jakim są **płace wraz z pochodnymi, które wzrosły o 11,26 mld zł (z 71,44 mld do 82,70 mld zł)**. Trzeba zatem stwierdzić, że prawie cały wzrost wpływów z udziału w podatku PIT w tym samym czasie został przeznaczony na sfinansowanie wzrostu wynagrodzeń w podsektorze samorządowym, który jest największym pracodawcą w Polsce<sup>5</sup>.

Jeśli do tego dodać wzrost wydatków bieżących na **zakup materiałów i usług**, który wyniósł blisko **8 mld zł**, to widać, że **wzrost wpływów z udziału w PIT nie wystarczył nawet na podstawowe wydatki bieżące**.

Trzeba zaznaczyć, że w roku 2018 liczba pracowników administracji samorządowej spadła o ponad 2,1 tys. osób, a przeciętne wynagrodzenie brutto było niższe o 900 zł od przeciętnego wynagrodzenia brutto w administracji rządowej, w której odnotowano za to wzrost zatrudnienia o około 2,1 tys. osób. Oczywiście wydatki płacowe JST obejmują wszystkich pracowników samorządowych, a nie tylko urzędników administracji.

W ostatnich latach mnożą się inne czynniki, które powodują **wzrost kosztów bieżących** funkcjonowania podsektora samorządowego. Należą do nich: ceny energii, materiałów budowlanych i eksploatacyjnych, ceny usług, opłaty za korzystanie z zasobów wody itp. Przekłada się to nie tylko na **wydatki bieżące JST**, ale także na poziom **cen lokalnych usług publicznych**. Szczególne znaczenie ma to 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, na które składają się:

- a) 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;
- b) wzrost kosztów systemu odbierania odpadów (wzrost kosztów pracy, wzrost cen energii i następstwa nowych standardów selektywnej zbiórki: wymiana pojemników i zbiórka dodatkowych frakcji);
- c) 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 obecna, 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,
- rozwiązanie problemu braku segregacji w osiedlach budownictwa wielorodzinnego,
- 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 na ten cel, nie mają wpływu na pensje

<sup>5</sup> Według Eurostatu **wzrost kosztów pracy w Polsce**: w I kwartale 2018 roku wyniósł on 8% , a w I kwartale 2019 r. – 6,8 % w ujęciu rok do roku).

w służbie zdrowia ani na zakres i wycenę świadczeń należnych z tzw. ubezpieczenia zdrowotnego. Obciążenie ich długami szpitali urąga zasadom sprawiedliwości społecznej. W przypadku dwóch powiatów przejęte zobowiązania są wyższe niż cała nadwyżka operacyjna, wypracowana przez nie od początku ich istnienia!

Łącznie JST, tylko od roku 2011, spłaciły blisko **950 mln zł** zobowiązań szpitali, a także pokryły ponad **1,5 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
spłaty strat (dział 851, § 416)	591,8	129,4	135,9	131,6	120,2	146,6	146,4	111,7
spłaty zobowiązań (dział 851, §§ 489, 490 i 491)	11,8	11,1	442,2	131,2	154,7	27,7	73,3	96,8

### Dramatyczna sytuacja w oświacie

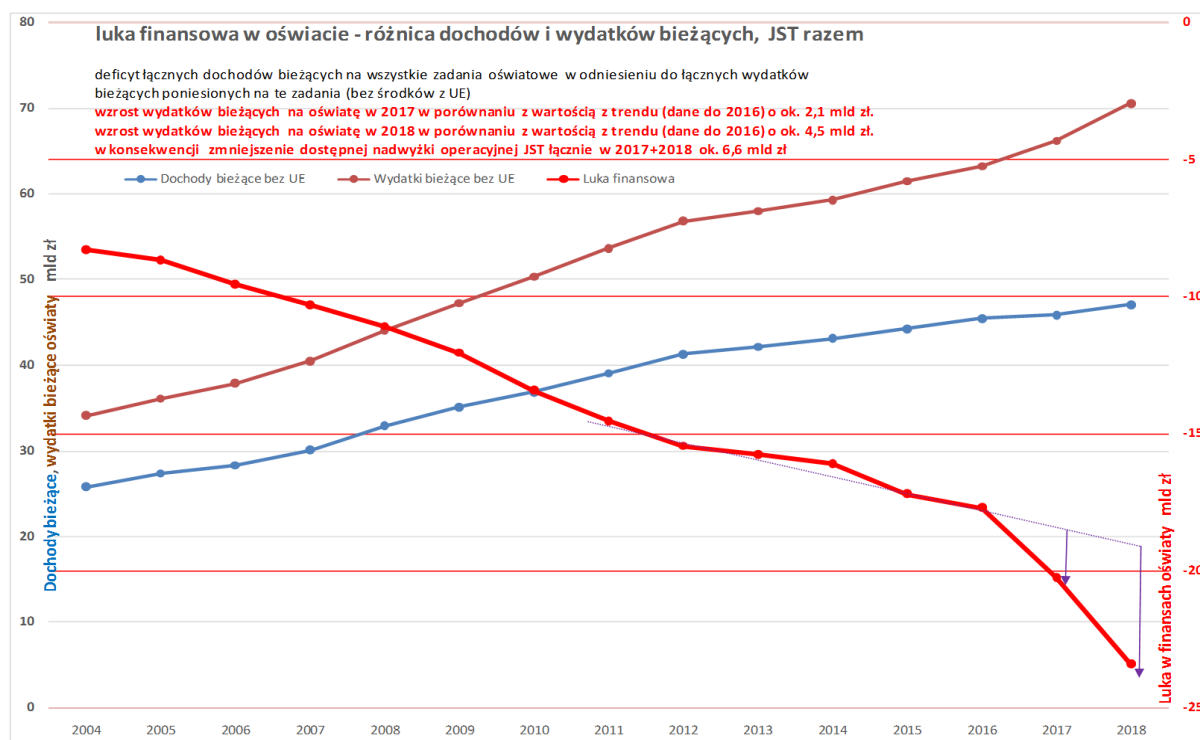
W osobnym raporcie, zaprezentowanym w kwietniu br., przedstawiliśmy **sytuację w oświacie**, w tym **gwałtowny wzrost luki finansowej** (różnicy między wydatkami a dochodami) w latach 2017-2018.

W wyniku wprowadzenia w 2004 roku nowych zasad finansowania JST uzyskano stan, w którym:

- 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 **8,31 mld zł (33,1% kwoty subwencji)**. Subwencja pokrywała **98% wydatków płacowych**.

Niska dynamika części oświatowej subwencji ogólnej w kolejnych latach, a zwłaszcza jej niedoszacowanie w latach 2017-18 oraz niedofinansowanie kosztów reformy edukacji spowodowały, że w roku 2018 luka finansowa oświaty osiągnęła **23,45 mld zł** (tzn. dopłata z własnych środków stanowiła **54,3%** otrzymanej subwencji *szkolnej*). Subwencja wystarczyła już tylko na **85% wydatków płacowych**.



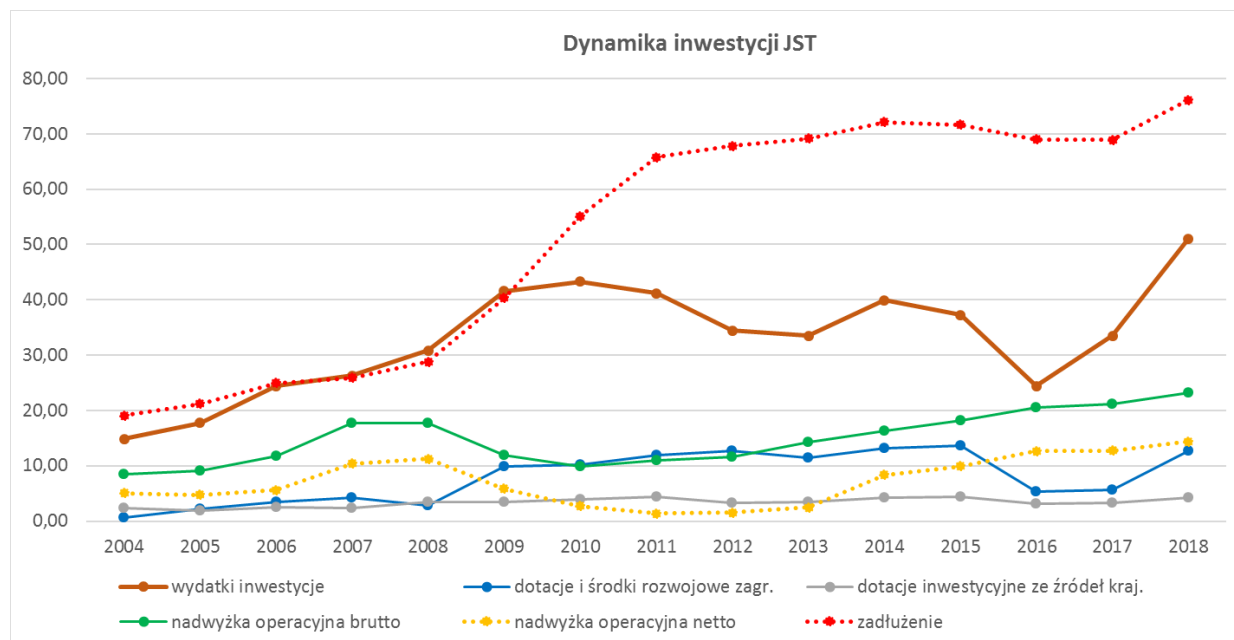
Luka finansowa jest silnie zróżnicowana w różnych kategoriach JST (dane dla 2018 r.): w powiatach wynosi 12%, w województwach – 33%, w gminach wiejskich – 48%, w gminach miejsko-wiejskich – 62%, w gminach miejskich – 76%, a w miastach na prawach powiatu – blisko 64%.

Trzeba dodatkowo zaznaczyć, że w latach 2017-18 wzrosły niemal dwukrotnie (**łącznie o blisko 5 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 rzutuje 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 15 lat wydatki inwestycyjne JST osiągnęły aż **494 mld zł**, z czego prawie **223 mld** stanowiły środki własne samorządów, dalszych blisko **171 mld** – bezwrotne środki zagraniczne (120,1 mld) i dotacje ze źródeł krajowych (50,6 mld), a resztę – kredyty. Dynamikę inwestycji JST obrazuje poniższy wykres:



Wzrost wpływów z PIT przyczynił się do wygenerowania w roku 2018 w budżetach JST nadwyżki operacyjnej netto w kwocie **14,4 mld zł**, którą w całości przeznaczono na rozwój. Wydatki inwestycyjne JST wyniosły w ub. roku **aż 52 mld zł**. Było to możliwe dzięki wydatkowaniu ok. **21,5 mld dotacji unijnych** oraz zaciągnięciu **nowych zobowiązań** na łączną kwotę ok. **16,2 mld zł**. Plan inwestycji na rok 2019 jest jeszcze bogatszy.

Obecny boom inwestycyjny powoduje niestety także **wzrost cen oferowanych na przetargach**, który przekracza wzrost kosztów wymienionych w punkcie 1. Jego skutki dotyczą zarówno inwestorów samorządowych jak i centralnych (GDDKiA, PLK). W wielu wypadkach oferty przetargowe są o **50-80% wyższe** od cen kosztorysowych. Oczywiście na tak wielki wzrost kosztów inwestycji składają się również inne czynniki: kumulacja prac budowlanych, wywołana m.in. koniecznością wykorzystania środków z UE przeznaczonych na inwestycje drogowe, wzrost cen materiałów budowlanych, energii i usług oraz brak ludzi do pracy.

### 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.

Z analizy dynamiki nadwyżki operacyjnej w okresie zwiększonych inwestycji JST (2004 – 2018) wynika, że własny potencjał rozwojowy kształtuje się odmiennie w różnych kategoriach JST. Znaczne różnice występują jednak 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 wiejskie, „bogate” i „biedne” powiaty<sup>6</sup>.

Ponieważ jednak samorządy od początku korzystały z instrumentów dłużnych, w tym zwłaszcza w okresach, w których miały do dyspozycji znaczne środki wsparcia z funduszy UE (najpierw przedakcesyjnych a następnie z funduszy strukturalnych, tworzących politykę spójności), dlatego obecnie do analiz zdolności rozwojowych miast, gmin, powiatów i województw trzeba brać pod uwagę **nadwyżkę operacyjną netto**.

<sup>6</sup> Przydatne dla takich analiz są przede wszystkim opracowania prof. Przemysława Śleszyńskiego.



#### 4. Zadłużenie JST

Zadłużenie podsektora samorządowego, wynoszące na koniec 2018 r. ok. **76,1 mld zł**, ma ścisły związek z poziomem inwestycji w relacji do nadwyżki operacyjnej. Wynika to z zasady zrównoważenia dochodów i wydatków bieżących JST, według której wydatki majątkowe mogą być ponoszone tylko z nadwyżki operacyjnej, powiększonej o ewentualne dotacje z innych źródeł oraz kredyty i inne środki z instrumentów zwrotnych (np. obligacji).

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 roku 2018 wyniósł ok. **7,5 mld zł** (16,2 mld zł nowych zobowiązań – 8,75 mld zł spłat długu), ale w roku 2019 zaplanowany jest większy wzrost zadłużenia - o ok. **11,5 mld zł**. Prognoza na rok 2020 zakłada już tylko niewielki przyrost zadłużenia – do poziomu **88,2 mld zł**. Można jednak przypuszczać, że opisana powyżej sytuacja ogólna finansów JST wymusi na samorządach zwiększenie kwoty zobowiązań, zwłaszcza jeśli zapowiadane ubytki w podatku PIT nie zostaną zrekompensovane. Jednak zdolność kredytowa w wielu gminach i powiatach jest już na wyczerpaniu.

Aktualnie JST **spłacają ok. 9 mld zobowiązań rocznie** i ten poziom spłat (8-9 mld zł) utrzyma się do 2025 roku, po czym znacznie powoli spadać.

#### 5. Nadwyżka operacyjna netto – aktualne 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 bieżący jest jeszcze wyższy (65 mld zł), jednak wiąże się to z zaciągnięciem nowych zobowiązań w wysokości 20 mld zł, co przy planowanych spłatach „starych długów” w kwocie 9,4 mld daje przyrost zadłużenia w wysokości ponad 11,5 mld zł. Skutkuje to spadkiem nadwyżki operacyjnej netto w r. 2019 do wysokości zaledwie **5,2 mld zł** ( w r. 2018 wynosiła jeszcze 14,4 mld zł). **Dalsze niezrekompensovane ubytki w dochodach JST przy wzroście kosztów ich funkcjonowania będą oznaczać faktyczną likwidację zdolności rozwojowych, zwłaszcza miast na prawach powiatu (prognozowana NO netto w 2019 r. wynosi tylko 675 mln zł), jednej trzeciej powiatów i bardzo wielu gmin.**

Z aktualnych danych z WPF, udostępnionych przez resort finansów wynika, że **w roku 2019 ujemną nadwyżkę operacyjną netto wykazuje:**

- 31 (prawie połowa) miast na prawach powiatu,
- 58 powiatów (w dalszych 46 jest ona mniejsza niż 1 mln zł),
- 865 gmin (w dalszych 751 jest ona mniejsza niż 1 mln zł).

Jest to więc **rok krytyczny z punktu widzenia rozwoju lokalnego Polski**, co będzie miało także znaczenie dla stopnia wykorzystania przez Polskę dostępnych funduszy unijnych.

#### 6. Potrzeby inwestycyjne

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

Dzięki opracowaniom wykonanym na zlecenie MliR, zaprezentowanym w kwietniu br., 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 **dróg 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 MF - wyniesie do 2027 r. **121,4 mld zł**, zatem bez wzmocnienia finansów JST, przy spodziewanym spadku dotacji z funduszy UE, realizacja 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 (tak ważną wobec wzrostu cen energii),
- ochronę klimatu oraz czystość powietrza.

## 7. Przewidywane skutki zapowiadanych zmian w podatku PIT.

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

Przy stałym wzroście poziomu wydatków w opisanej powyżej skali, ubytki te spowodują dalszy spadek nadwyżki operacyjnej netto. **W większości JST będzie ona ujemna**. Spowoduje to radykalny spadek, a w wielu miejscach nawet zablokowanie 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 naszych gmin, miast, powiatów i regionów, oczekujemy, że zostanie zagwarantowane:

- a) zrekompensowanie ubytków we wpływach JST z udziałów w podatku PIT,
- b) zwiększenie wydatków budżetu państwa na edukację i ochronę zdrowia, tak, aby zmniejszyć obciążenie społeczności lokalnych skutkami rosnącego niedoszacowania części oświatowej subwencji ogólnej oraz zbyt niskich składek na ubezpieczenia zdrowotne.

## 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 2004-2018, a także z aktualnej bazy danych pochodzących z wieloletnich prognoz finansowych JST. 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.