



Patronat medialny:
WSPÓLNOTA

SAS SERWIS
ADMINISTRACYJNO
SAMORZĄDOWY

Stan finansów samorządowych i ich znaczenie dla rozwoju

dr Jacek Sierak



Struktura klasyfikacji wydatków rozwojowych

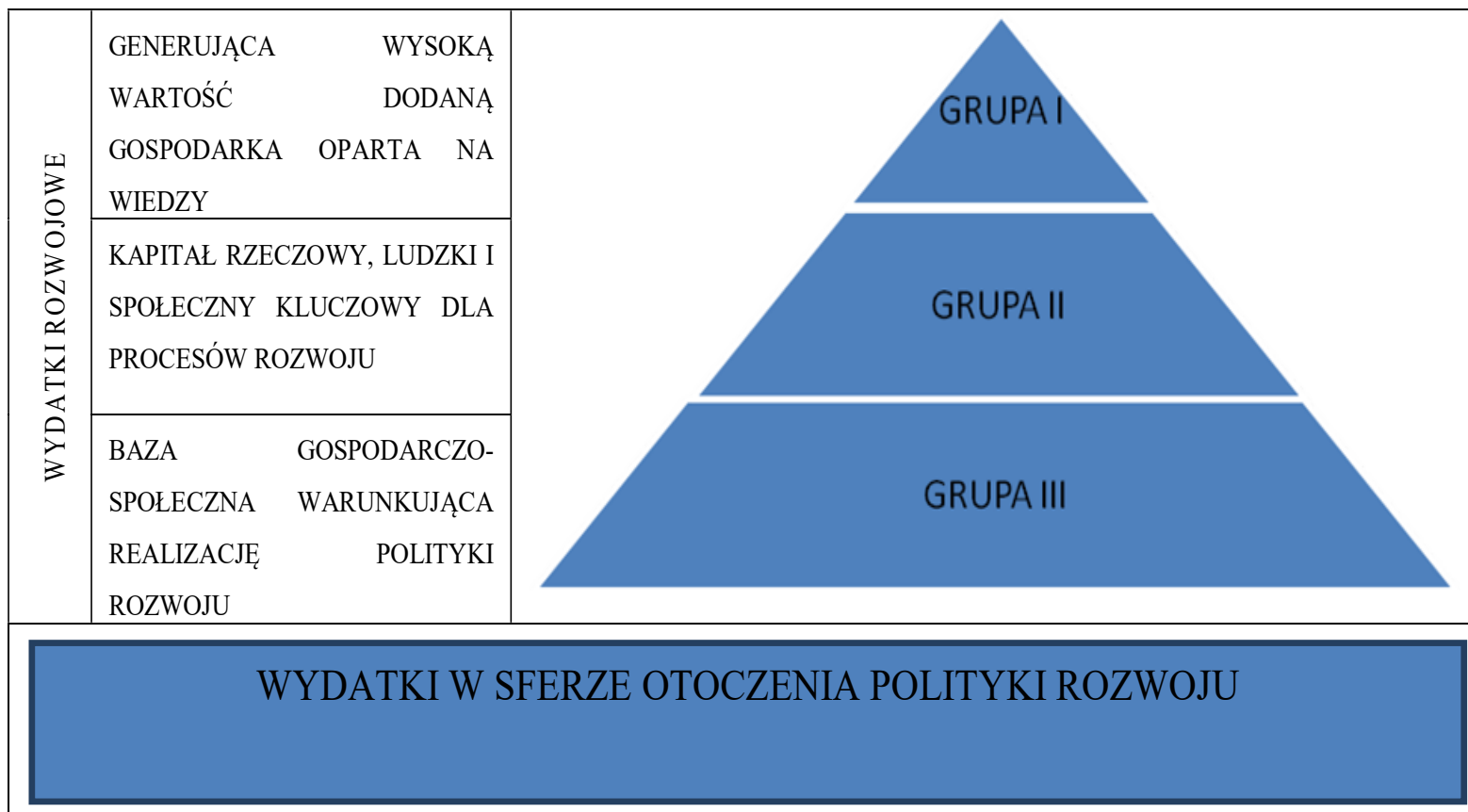
Klasyfikacja wydatków rozwojowych (KWR) jest klasyfikacją trójszczeblową, tzn. obejmuje trzy rodzaje podziałek:

- pierwszy szczebel obejmuje podział wydatków rozwojowych na grupy – wyodrębnienie poszczególnych grup można traktować jako odzwierciedlenie przyjętych założeń dotyczących znaczenia określonych wydatków dla realizacji celów polityki rozwoju,
- drugi szczebel – podział wydatków rozwojowych według zadań publicznych wspierających rozwój/zadań publicznych realizowanych w ramach polityki rozwoju,
- trzeci szczebel – podział wydatków rozwojowych według kategorii ekonomicznych.

Grupy wydatków rozwojowych

Grupa jest najogólniejszą podziałką klasyfikacji wydatków rozwojowych, obejmującą wydatki w pewien zbliżony sposób przyczyniające się do realizacji celów polityki rozwoju.

W bardzo dużym przybliżeniu można traktować wyodrębnienie poszczególnych grup jako odzwierciedlenie przyjętych założeń dotyczących znaczenia wydatków dla realizacji celów polityki rozwoju.



Grupy wydatków rozwojowych

- Grupa I wydatków rozwojowych - GENERUJĄCA WYSOKĄ WARTOŚĆ DODANĄ GOSPODARKA OPARTA NA WIEDZY - finansuje przedsięwzięcia w bezpośredni sposób przyczyniające się do tworzenia lub wzmocnienia intensywnych czynników zwiększania produktywności. Grupa ta obejmuje wydatki finansujące działalność badawczo-rozwojową, naukę oraz wykorzystanie zaawansowanych technologii zarówno w działalności gospodarczej, jak i w administracji (w szczególności procesy cyfryzacji).
- Grupa II - KAPITAŁ RZECZOWY, LUDZKI I SPOŁECZNY KLUCZOWY DLA PROCESÓW ROZWOJU – finansuje tworzenie infrastruktury technicznej niezbędnej do funkcjonowania wszystkich dziedzin gospodarki oraz uzyskiwanie niezbędnych kwalifikacji przez osoby uczestniczące w procesach tworzenia wartości dodanej. Grupa obejmuje w szczególności wydatki na budowę, rozbudowę i modernizację infrastruktury transportu, komunikacji oraz użyteczności publicznej, jak również wydatki na szkolnictwo wyższe oraz służące potrzebom gospodarki kształcenie przez całe życie.
- Grupa III - BAZA GOSPODARCZO-SPOŁECZNA WARUNKUJĄCA REALIZACJĘ POLITYKI ROZWOJU – obejmuje przede wszystkim wydatki na ogólne i zawodowe formy kształcenia podstawowego i średniego, wydatki na ochronę zdrowia, kulturę, sport i turystykę.
- Grupa IV - WYDATKI W SFERZE OTOCZENIA POLITYKI ROZWOJU - w pośredni sposób powiązane z polityką rozwoju. Nakłady te nie prowadzą w zasadzie w bezpośredni czy pośredni sposób do tworzenia lub wzmocnienia podstawowych czynników rozwoju, niemniej jednak ich długoterminowe oddziaływanie na zasadnicze mierniki rozwoju gospodarczego i społecznego nie ulega wątpliwości. Powiązanie to może wynikać w szczególności z norm prawa krajowego i unijnego określających pewne standardy prowadzenia polityki rozwoju (np. ochrona środowiska – rozwój zrównoważony).

Zadania publiczne realizowane w ramach polityki rozwoju/zadania publiczne wspierające rozwój

Kryterium podziału w tym przypadku jest dziedzina (rodzaj) działalności finansowanej ze środków publicznych w ramach wydatków rozwojowych.

W KWR wyodrębniono następujące zadania publiczne realizowane w ramach polityki rozwoju względnie zadania publiczne wspierające rozwój:

- Wspieranie rozwoju rolnictwa, leśnictwa, rybołówstwa i rybactwa (R);
- Wspieranie rozwoju przemysłu (P);
- Wspieranie rozwoju sektora finansowego (F);
- Rozwój infrastruktury koniecznej do świadczenia usług użyteczności publicznej (U);
- Wspieranie eksportu (E);
- Rozwój infrastruktury transportu (T);
- Wspieranie rozwoju telekomunikacji (TK);
- Wspieranie wykorzystania zaawansowanych technologii oraz cyfryzacji (IC);
- Wspieranie nauki oraz działalność badawczo-rozwojowa (RD);
- Rozwój szkolnictwa wyższego (SW);
- Funkcjonowanie systemu oświaty (O);
- Ochrona zdrowia (Z);
- Prowadzenie i wspieranie działalności kulturalnej (K);
- Upowszechnianie sportu i turystyki (ST)
- Ponadto wyodrębniono następujące zadania publiczne realizowane w sferze otoczenia polityki rozwoju:
- Zadania w zakresie ochrony środowiska (Ś);
- Zadania w zakresie wychowania (W).

Kategorie ekonomiczne wydatków rozwojowych

Funkcją podziału wydatków rozwojowych na kategorie ekonomiczne jest umożliwienie uzyskania informacji nie tylko o rodzaju finansowanego zadania publicznego, ale również o gospodarczym charakterze wydatku.

KWR umożliwia uzyskanie informacji o wydatkach rozwojowych w ramach poszczególnych grup i zadań publicznych realizowanych w ramach polityki rozwoju/zadań publicznych wspierających rozwój w podziale na następujące kategorie ekonomiczne:

- transfery bieżące dla jednostek spoza sektora finansów publicznych, z wyjątkiem transferów związanych z udziałami w spółkach (dopłat);
- wydatki o charakterze wynagrodzeń za wykonywaną pracę i świadczone usługi;
- wydatki na rozwój kapitału ludzkiego (pozostałe);
- wydatki na działalność bieżącą instytucji podstawowych z punktu widzenia realizacji celów polityki rozwoju;
- wydatki inwestycyjne;
- wydatki związane z nabyciem i wykonywaniem praw i obowiązków w spółkach.

Podmioty realizujące wydatki rozwojowe

WYDATKI ROZWOJOWE - 2015 R.

	Wartości w PLN	Udział w %
Budżet Państwa	12 314 677 759	5,25%
z tego		
finansowane ze środków unijnych	678 290 031	
poniesione w ramach współfinansowania	2 942 801 504	
Budżety JST	107 633 291 556	45,86%
z tego		
finansowane ze środków unijnych	13 496 263 553	
poniesione w ramach współfinansowania	6 367 777 107	
NFZ	69 346 364 904	29,55%
Szkoły wyższe	17 249 887 178	7,35%
Fundusz Pracy	1 797 600 000	0,77%
z tego		
finansowane ze środków unijnych	700 078 270	
poniesione w ramach współfinansowania	100 944 402	
PFRON	3 397 690 000	1,45%
z tego		
finansowane ze środków unijnych	18 052 456	
poniesione w ramach współfinansowania	3 167 674	
Agencje wykonawcze: ARiMR, PARP, ZWRSP, NCBiR, NCN, AMW	2 807 318 610	1,20%
z tego		
finansowane ze środków unijnych	569 067 232	
poniesione w ramach współfinansowania	1 234 273 381	
NFOŚiGW	1 602 446 700	0,68%
Państwowe i samorządowe instytucje kultury	7 000 000 000	2,98%
KFD - Krajowy Fundusz Drogowy	9 916 470 898	4,23%
FK - Fundusz Kolejowy	1 308 491 013	0,56%
"Grupa" PFR S.A. - Polski Fundusz Rozwoju	300 544 420	0,13%
RAZEM	234 674 783 037	100,00%

Wydatki rozwojowe – budżet państwa

Grupa	Wydatki w PLN	Struktura %	Zadanie	Wydatki w PLN	Struktura %	Kategoria	Wydatki w PLN	Struktura %
I	1 124 978 892	9,20%	edukacja	1 026 109 754	8,39%	inwestycyjne	1 580 586 229	12,92%
II	5 443 220 274	44,50%	usługi użyteczności publ.	1 506 864	0,01%	zastrzyki kapitałowe	0	0,00%
III	2 995 705 480	24,49%	infratran	5 070 457 622	41,45%	powiększanie kapitału ludzkiego	94 023 783	0,77%
IV	35 763 243	0,29%	wychowanie	721 030	0,01%	dotacje	3 276 265 904	26,79%
n.e.c.	2 631 977 979	21,52%	n.e.c. "Projekty unijne"	2 631 977 979	21,52%	związane z zatrudnieniem	1 425 565 456	11,65%
			turystykasport	180 177 106	1,47%	bieżące	3 363 072 110	27,49%
			ochronazdrowia	1 049 361 587	8,58%	n.e.c.	2 492 132 386	20,37%
			telekom	3 740 937	0,03%			
			RLRR	105 026 301	0,86%			
			kultura	126 090 217	1,03%			
			ochrona środowiska	32 104 795	0,26%			
			szkoły wyższe	631 835 771	5,17%			
			rozwój przemysłu	321 045 462	2,62%			
			rozwój eksportu	36 544 659	0,30%			
			nauka	1 014 945 786	8,30%			
Suma	12 231 645 868	100,00%		12 231 645 868	100,00%		12 231 645 868	100,00%

Wydatki rozwojowe – budżety JST

Grupa	Wydatki w PLN	Struktura %	Zadanie	Wydatki w PLN	Struktura %	Kategoria	Wydatki w PLN	Struktura %
I	1 864 417	0,00%	edukacja Suma	40 240 689 405	37,39%	inwestycyjne	30 456 413 988	28,30%
II	43 289 378 469	40,22%	usługi użyteczności publ.	24 019 015 542	22,32%	zastrzyki kapitałowe	755 845 199	0,70%
III	47 549 238 427	44,18%	infratran Suma	17 849 246 004	16,58%	powiększanie kapitału ludzkiego	367 198 545	0,34%
IV	9 980 279 307	9,27%	wychowanie Suma	9 035 004 140	8,39%	dotacje	5 953 415 798	5,53%
n.e.c.	6 812 530 935	6,33%	n.e.c. "Projekty unijne"	6 768 586 164	6,29%	związane z zatrudnieniem	39 538 092 816	36,73%
			turystyka	3 567 677 653	3,31%	bieżące	29 364 351 392	27,28%
			transport Suma	1 407 741 808	1,31%	n.e.c.	1 197 973 818	1,11%
			ochrona zdrowia Suma	1 003 509 377	0,93%			
			telekom Suma	1 032 484 275	0,96%			
			RLRR Suma	956 905 031	0,89%			
			kultura Suma	871 748 535	0,81%			
			ochrona środowiska	421 452 173	0,39%			
			szkolwyższe	454 652 677	0,42%			
			rozwój przemysłu	2 970 600	0,00%			
			rozwój eksportu	1 608 173	0,00%			
			nauka					
suma	107 633 291 555	100,00%	RAZEM	107 633 291 557	100,00%	RAZEM	107 633 291 556	100,00%

Wydatki rozwojowe JST – jakie jest ich znaczenie ?

To przede wszystkim usługi komunalne i społeczne, których realizacja przyczynia się do:

- poprawy warunków życia mieszkańców,
- poprawy warunków funkcjonowania lokalnej gospodarki,
- kształtowania procesów rozwoju lokalnego i regionalnego i wzrostu konkurencyjności jednostek terytorialnych.

Bardzo ważna część wydatków rozwojowych JST - to inwestycje infrastrukturalne – częstokroć niedoceniane, a nawet niezauważane !

Wybrane problemy finansowania wydatków rozwojowych gmin

Prawie 3 tys. JST, a więc także wiele problemów

Kilka z nich:

- Finansowania usług społecznych, głównie zadań oświatowych - zakres i efektywność,
- Identyfikacja potrzeb rozwojowych, w tym inwestycyjnych;
- Potencjał własny samorządów do finansowania rozwoju;
- Zdolność kredytowa i płynność finansowa JST;
- Zarządzanie finansami.....

Potrzeby inwestycyjne w obecnej perspektywie finansowej

- Dokumenty programowe - Priorytety dla obecnej perspektywy – innowacyjność, odnawialne źródła energii, tworzenie cyfrowych fundamentów dla społeczno- gospodarczego rozwoju kraju, poprawę pozycji konkurencyjnej Polski Wschodniej.
- Badanie ankietowe 2015/2016 – potrzeby o charakterze podstawowym - wodociągi, kanalizacja, gospodarka komunalna i mieszkaniowa, drogi, kultura, sport, rekreacja, OZE.
- Luka infrastrukturalne - potrzeby ilościowe i jakościowe – duże zróżnicowanie terytorialne (choć różnice stopniowo się zmniejszają).
- Potrzeby ilościowe – głównie województwa wschodnie i centralne
- Potrzeby jakościowe województwa – przede wszystkim południowo-zachodnie, zachodnie, północne.
- W wielu JST potrzeby nie są dobrze zdiagnozowane, istotnym problemem jest umiejętność właściwej oceny własnego potencjału finansowego (rozwojowego) oraz doboru zewnętrznych źródeł finansowania

Identyfikacja potrzeb rozwojowych JST

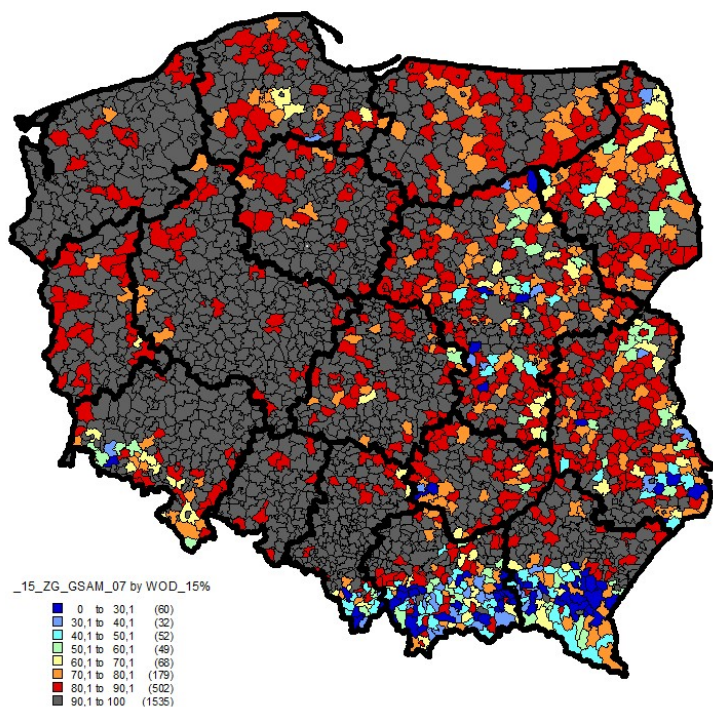
Wybrane problemy:

- czy i w jaki sposób władze samorządowe identyfikują potrzeby rozwojowe ?
- Jaka jest rola instrumentów zarządzania strategicznego (badanie ankietowe 2015/2016)
 - strategia rozwoju – dokument spełniający warunek, czy instrument zarządzania ?
 - wieloletni plan inwestycyjny – dlaczego tak rzadko uchwalany?
 - wieloletnia prognoza finansowa – instrument zarządzania, czy tylko spełnienie formalnego wymogu art. 226 ustawy o finansach publicznych ?

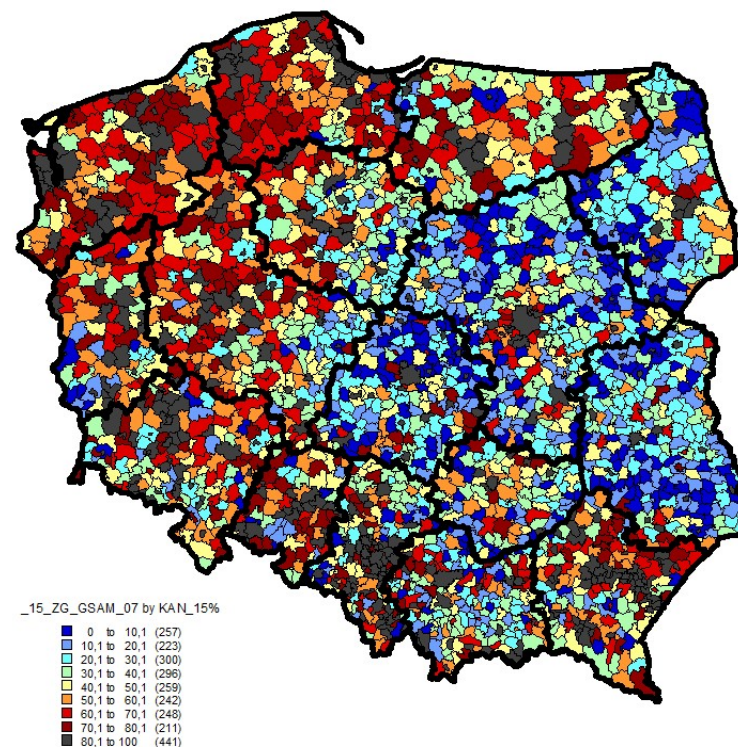
Potrzeby inwestycyjne – wodociągi i kanalizacja

Analiza sytuacji finansowej gmin w Polsce – gminy imiennie - okres 1995-2007 oraz 2015

Ludność korzystająca z sieci wodociągowej w 2015 r.
- w % ogółu mieszkańców poszczególnych gmin

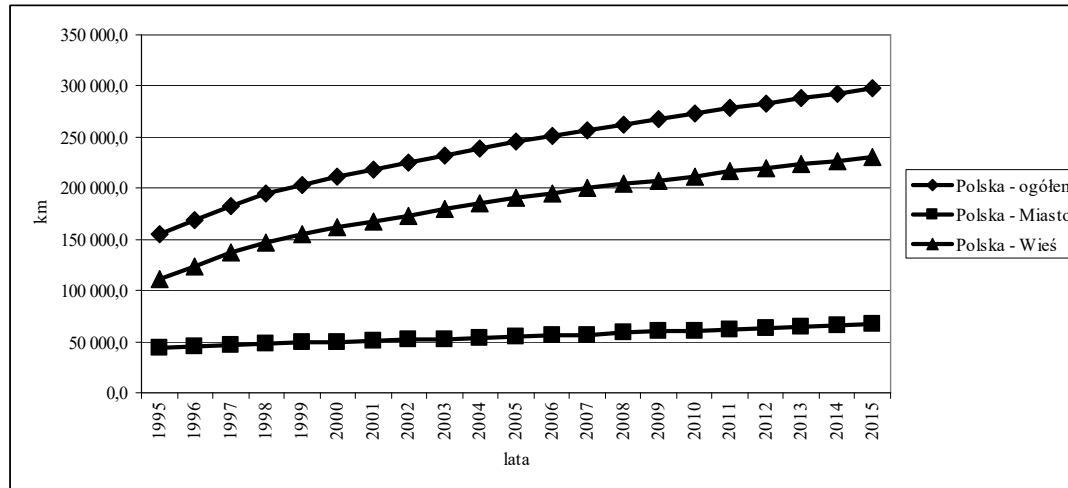


Ludność korzystająca z sieci kanalizacyjnej w 2015 r.
- w % ogółu mieszkańców poszczególnych gmin

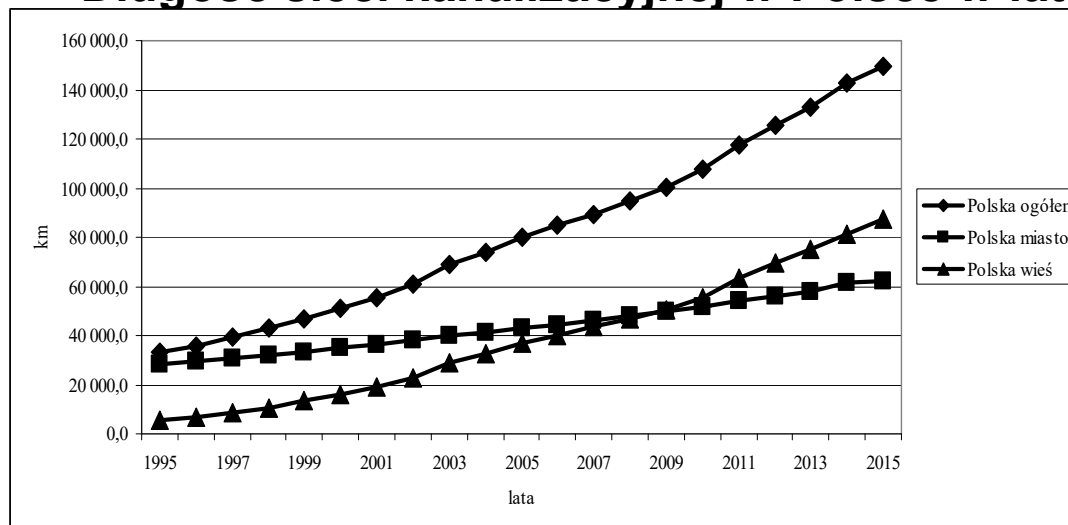


Efekty inwestycji samorządowych - przykłady

Długość sieci wodociągowej w Polsce w latach 1995-2015



Długość sieci kanalizacyjnej w Polsce w latach 1995-2015



Finansowanie wydatków

– czy potencjał JST finansowy jest wystarczający ?

- Uwarunkowania natury prawnej i finansowej.
- Zróżnicowanie bazy ekonomicznej – różny potencjał dochodowy JST,
- Ryzyko obniżenia własnego potencjału finansowego JST, w części przeznaczonej na finansowanie inwestycji własnymi środkami budżetowymi (wzrost wydatków bieżących, nowe zadania bez wystarczających środków finansowych, błędy w zarządzaniu)
- Zagrożenia wynikające z reguł fiskalnych – nadwyżka operacyjna oraz indywidualny wskaźnik zadłużenia.
- Znaczne terytorialne zróżnicowanie wyników operacyjnych poszczególnych JST wskazuje na konieczność indywidualnego podejścia do oceny sytuacji finansowej poszczególnych jednostek
- Zróżnicowany poziom zarządzania finansami – dobre i złe praktyki
- Cztery grupy JST

Finansowanie wydatków

– czy potencjał JST finansowy jest wystarczający ?

Przy szerokim zakresie zadań własnych i zleconych oraz zidentyfikowanych rozmiarach potrzeb inwestycyjnych bardzo ważnym jest:

- **stabilność i wydajność systemu finansów samorządowych**, a także
- **wysoka jakość zarządzania JST** – z wykorzystaniem nowoczesnych metod i technik planowania prowadzących do efektywnej realizacji zadań bieżących i rozwojowych.

DIAGNOZA STANU ISTNIEJĄCEGO

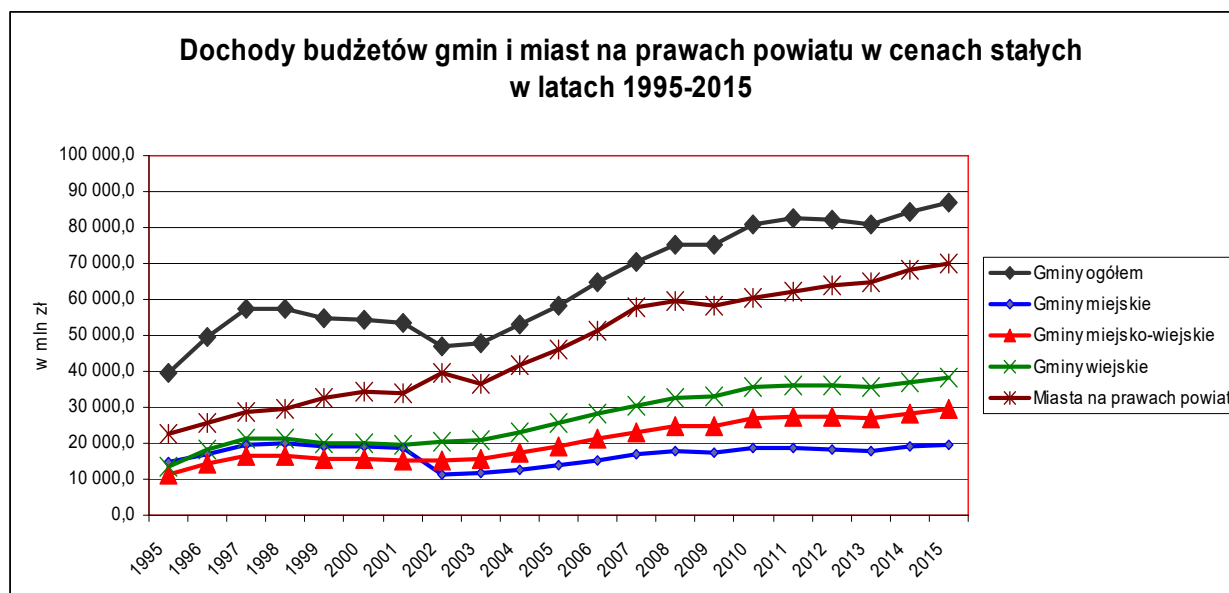
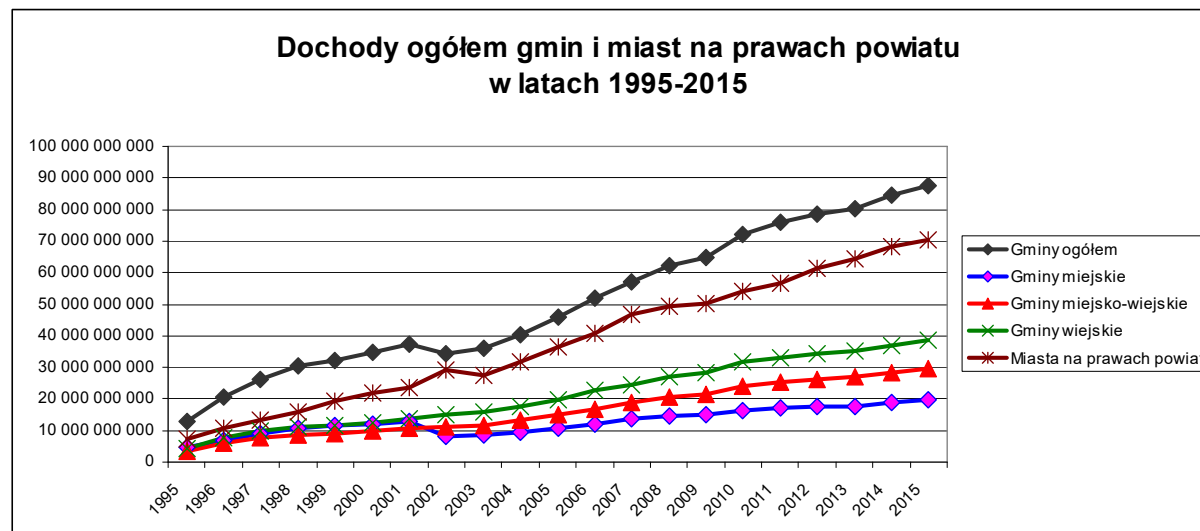
Finanse Samorządu Terytorialnego w latach 2000-2015 (wybrane zagadnienia)

- Dochody budżetowe
- Wydatki budżetowe
- Wynik finansowy
- Zadłużenie JST

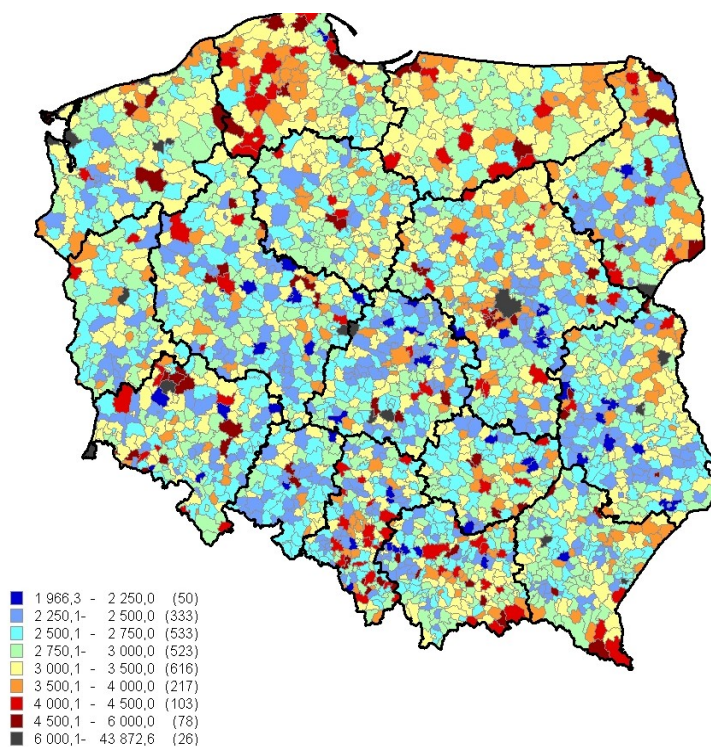
Poziom i dynamika dochodów budżetowych

- **dynamiczny wzrost wartości dochodów JST** - w latach 2007-2015 ich wartość zwiększyła się o 53,8 %, z 57,0 mld zł do 87,7 mld zł. Najwyższa dynamika dochodów cechowała gminy miejsko-wiejskie (+56,3%), następnie wiejskie (+ 56,3%), a najniższa miejskie (43,4%).
- **dynamika wzrostów dochodów ogółem** - ściśle skorelowaną z ogólną sytuacją gospodarczą w kraju. Do 2007 r. notowano ich stały przyrost we wszystkich typach JST. W następstwie kryzysu finansowego nastąpił spadek dynamiki, z jej ujemną wartością w 2009 r. Po roku 2010 tempo wzrostu dochodów stabilizuje się
- **regionalne zróżnicowanie wielkości dochodów w przeliczeniu na 1 mieszkańca**. Najwyższy poziom wskaźnika cechuje miasta na prawach powiatu i gminy miejskie oraz przyległe do nich obszary zurbanizowane i uprzemysłowione
- **zależność pomiędzy poziomem rozwoju społeczno-gospodarczego a poziomem budżetów JST**. Wielkość osiąganych przez gminy dochodów zwiększa się wraz z poziomem rozwoju gospodarczego i stopniem zurbanizowania jednostek terytorialnych. Wyraźnie uwidacznia się koncentracja jednostek samorządowych o wysokich wpływach budżetowych w obszarach aglomeracji miejskich i w innych jednostkach o wysokim poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego. W znacznie gorszej sytuacji są samorządy województw słabiej zurbanizowanych i mniej uprzemysłowionych, zwłaszcza zlokalizowanych w Polsce wschodniej, południowo- wschodniej i częściowo centralnej;
- **uzależnienie budżetów samorządowych od systemu wyrównawczego** – w warunkach zróżnicowania dochodów własnych konieczny jest sprawnie funkcjonujący system wyrównawczy, z jednej strony chroniący jednostki słabsze ekonomicznie, z drugiej nie obciążający nadmiernie gmin o wysokich dochodach, ponoszących wyższe koszty bieżącego funkcjonowania.

Dochody ogółem – tendencja pozytywna wzrost

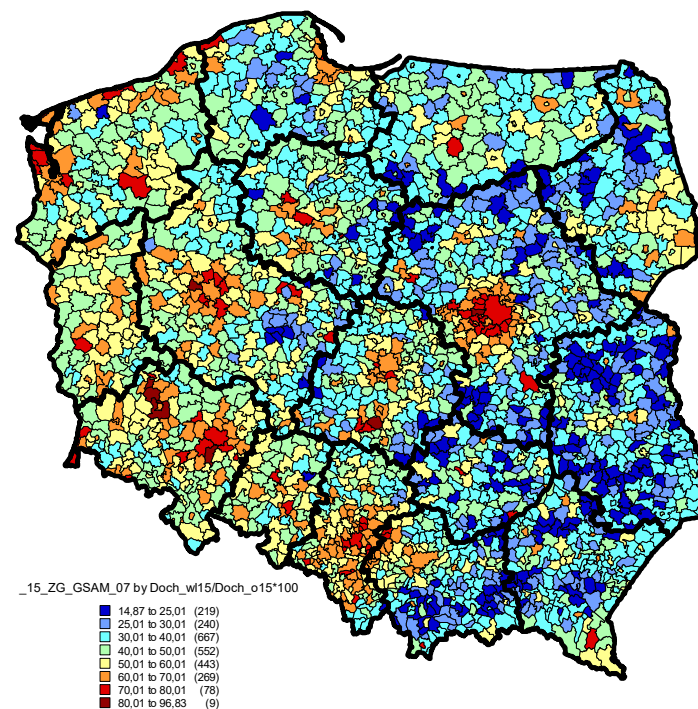


Dochody ogółem na 1 mieszkańca w zł



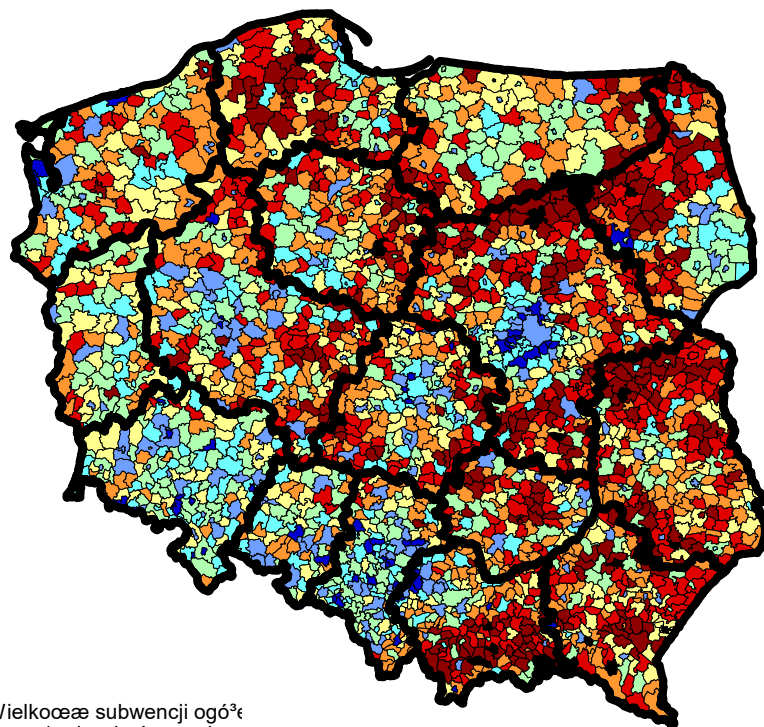
Dochody własne na 1 mieszkańca w zł

Udział dochodów własnych w dochodach budżetów gmin w 2015 r.



System wyrównawczy

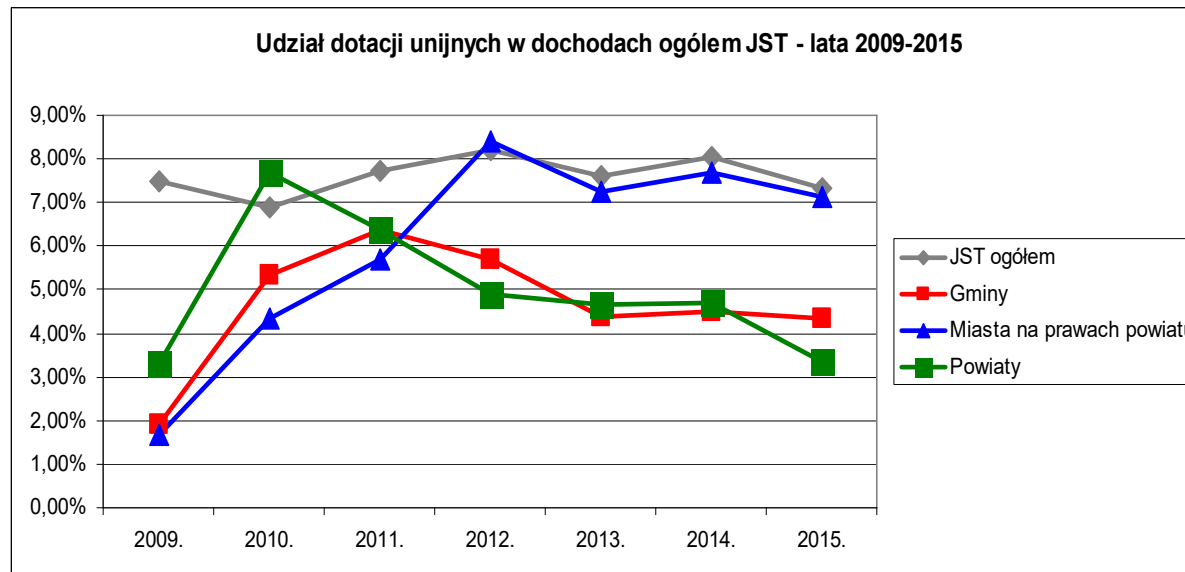
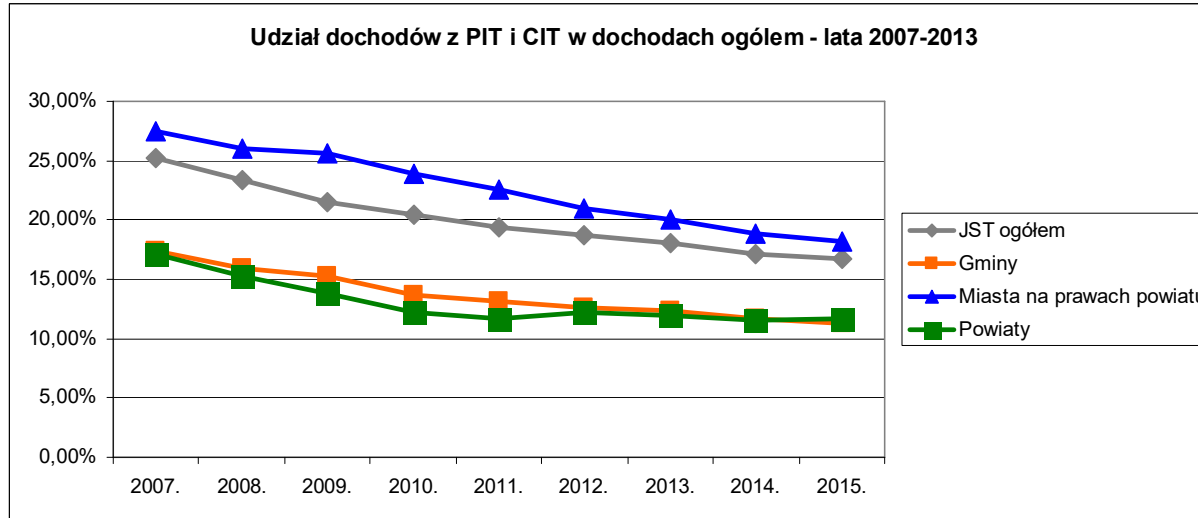
Subwencje na 1 mieszkańca w zł



Wielkość subwencji ogółem
na 1 mieszkańca w zł

poniżej 350,1	(72)
350,1 to 450,1	(202)
450,1 to 550,1	(253)
550,1 to 650,1	(336)
650,1 to 750,1	(358)
750,1 to 850,1	(489)
850,1 to 950,1	(432)
950,1 to 1 100,1	(306)
1 100,1 to 13558	(30)

Struktura dochodów



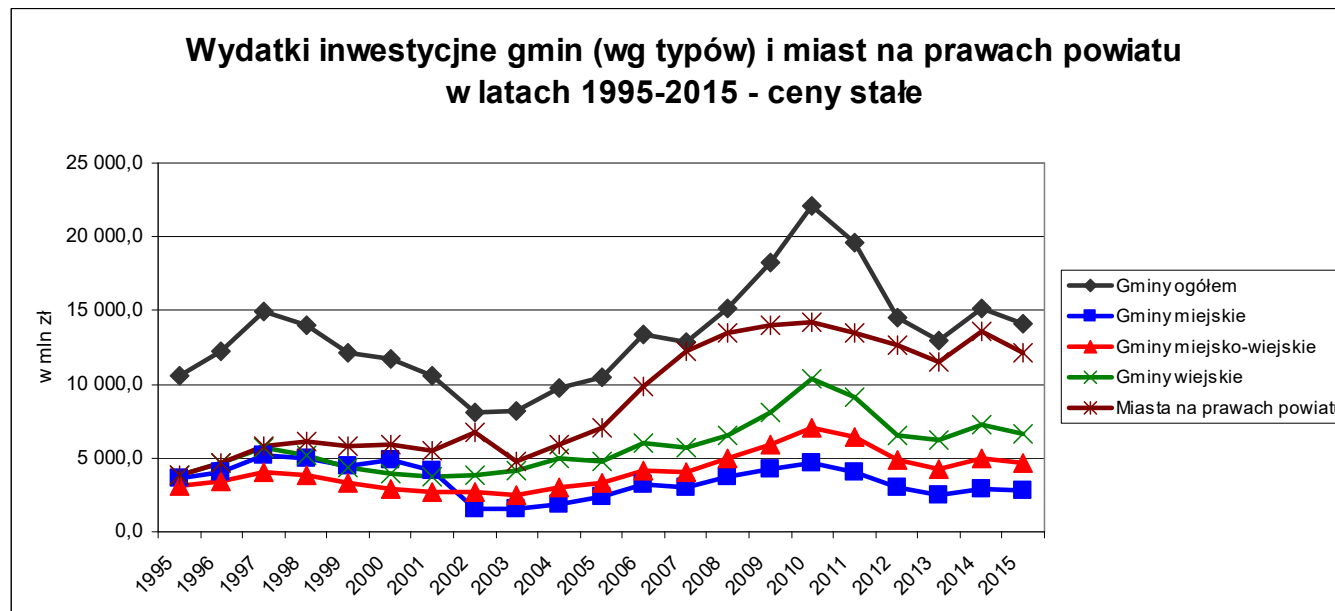
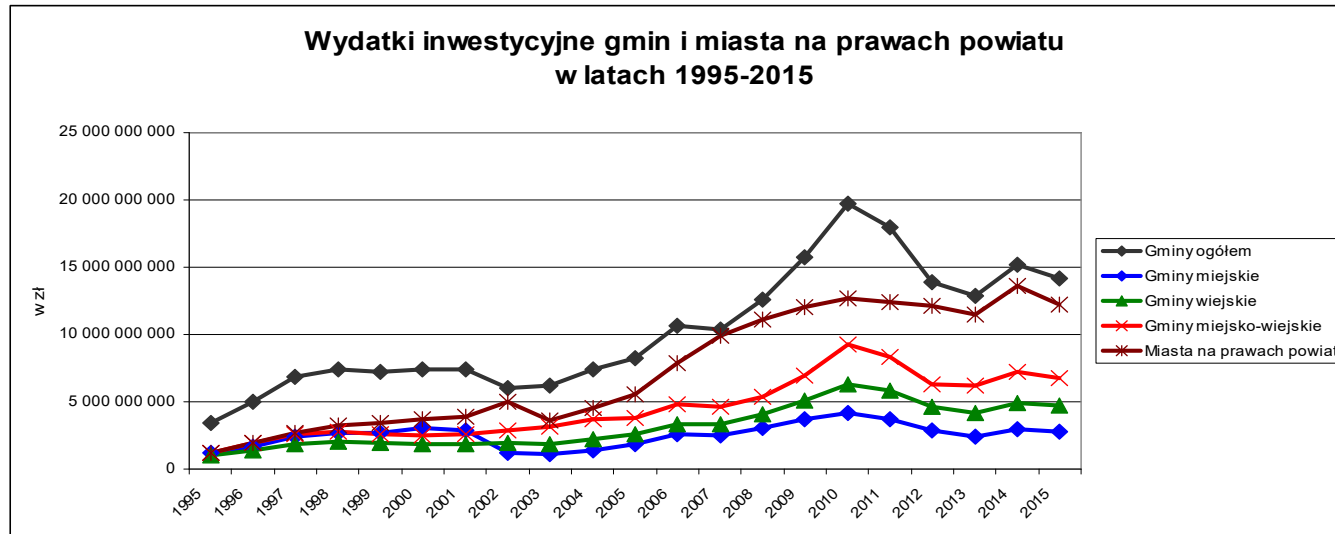
Struktura dochodów budżetowych

- notowany od 2007 r. spadek udziału lokalnych dochodów własnych, obniżenie udziału dochodów z PIT i CIT. Z punktu widzenia samodzielności finansowej i możliwości kreowania lokalnej polityki finansowej jest to zjawisko negatywne;
- niekorzystna struktura dochodów powiatów, utrudniająca realizację własnej polityki finansowej. Problemem jest ich uzależnienie od zewnętrznych źródeł finansowania i niewielkie znaczenie dochodów własnych, zwłaszcza o charakterze lokalnym (w polskim systemie dochodów lokalnych nie występuje żaden podatek lokalny uchwalany przez radę powiatu). Niski własny potencjał dochodowy utrudnia władzom powiatów pozyskiwanie zewnętrznych źródeł finansowania.
- niska wydajność subwencji oświatowej - w zestawieniu z kosztami funkcjonowania szkół. Procesy decentralizacji zadań i kierowanych na ich realizację środków od dawne ze sobą nie harmonizują. Następstwem jest wzrastający udział wydatków bieżących w wydatkach ogółem JST;
- możliwość dofinansowania projektów inwestycyjnych funduszami UE. W kolejnych latach widoczny jest wzrost roli dotacji unijnych w finansowaniu rozwoju gmin. Proces pozyskiwania środków jest jednak w wielu przypadkach bardzo sformalizowany, a kryteria ich rozdziału niejasne i krytykowane przez władze samorządowe;

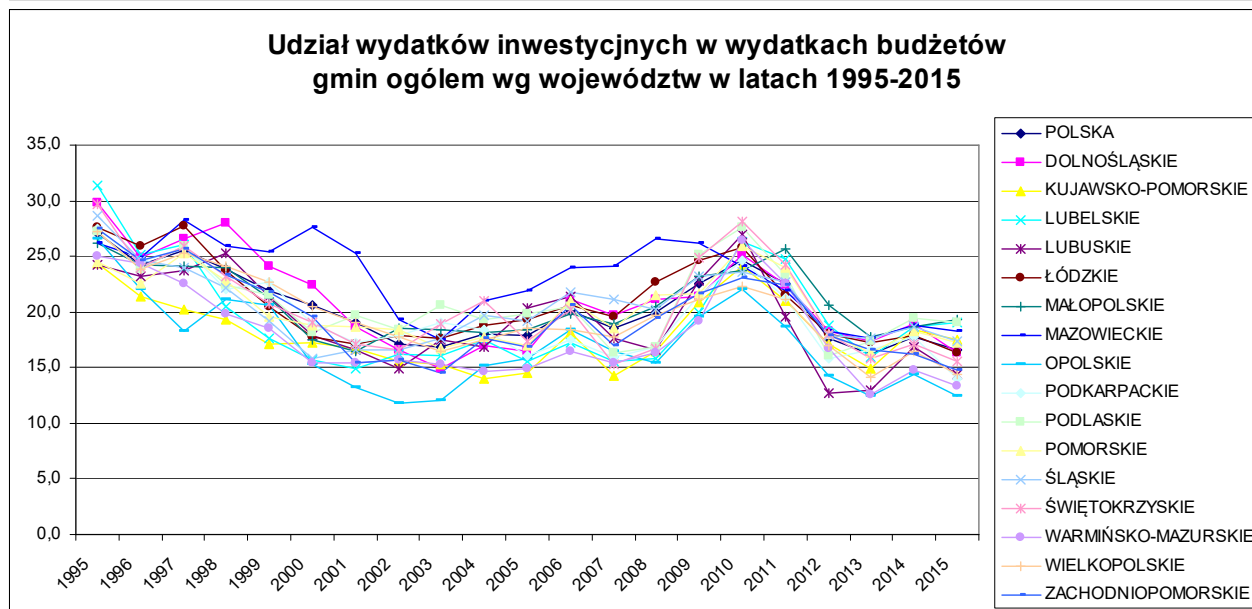
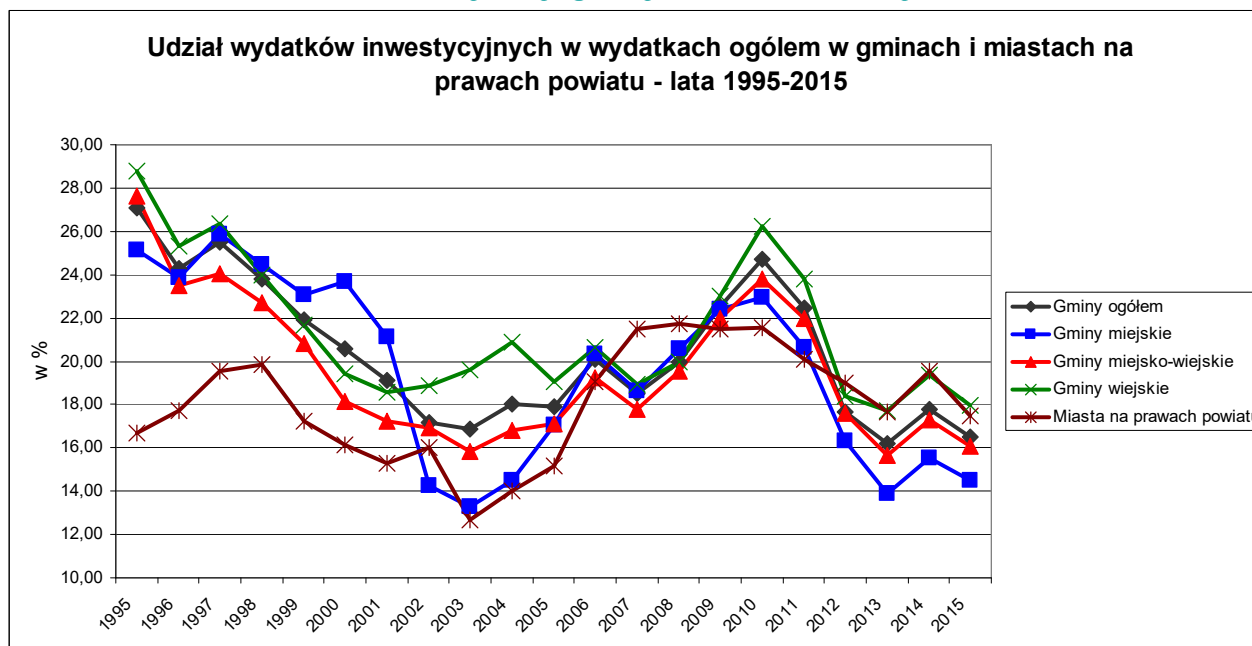
Wydatki JST

- **wzrost wielkości wydatków budżetów** jednostek samorządu terytorialnego: w gminach z 56,1 mld zł do 85,9 mld zł (+53,7%), w miastach na prawach powiatu - z 45,9 mld zł do 69,8 mld zł (+52,3%), a w powiatach z 16,1 mld zł do 23,4 mld zł. Wysokość wydatków była ściśle powiązana z poziomem rozwoju gospodarczego i stopniem zurbanizowania terenu oraz współzależna z istniejącym układem funkcjonalno-przestrzennym. Relacje są tu podobne do opisanych po stronie dochodowej;
- **zróznicowana regionalnie dynamika wydatków ogółem** – w gminach najniższa w województwach zachodnich (dolnośląskie, lubuskie, zachodniopomorskie), najwyższa w regionach Polski wschodniej (lubelskie, podkarpackie, podlaskie) oraz północnej (pomorskie, warmińsko-mazurskie).
- **wzrost wydatków majątkowych** - w gminach z 10,6 mld zł. w roku 2007 do 24,5 mld zł. w 2015r. W tym samym czasie dynamika wydatków bieżących była wyższa i wyniosła 57,2%. Jest to zjawisko niekorzystne, skutkujące obniżeniem własnego potencjału inwestycyjnego. Wydatki miast na prawach powiatu wzrosły w omawianym okresie z 10,3 mld zł do 12,9 mld zł. (+24.9%), przy wzroście wydatków bieżących o 60,1%. Wydatki majątkowe powiatów były znacznie niższe, zwiększyły się one z 2,1 mld zł w 2007 r. do 3,4 mld zł., w 2015 r., tj. o 62,4%., przy równoczesnym wzroście wydatków bieżących o 43,4%;
- w 2015 r. w **strukturze działowej wydatków budżetowych** gmin największy udział miały wydatki na: oświatę i wychowanie (36,7%), pomoc społeczną (16,0%), administrację (10,4%), gospodarkę komunalną (10,0%) oraz transport i łączność (8,1%). W części inwestycyjnej dominowały wydatki na transport, gospodarkę komunalną i ochronę środowiska. W wydatkach powiatów środki alokowano w największym stopniu na: oświatę i wychowanie (30,2%), pomoc społeczną (15,2%), transport i łączność (14,2%), administrację publiczną (11,4%), edukacyjną opiekę wychowawczą (7,2%), i ochronę zdrowia (5,1%),

Wydatki inwestycyjne gmin



Udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem



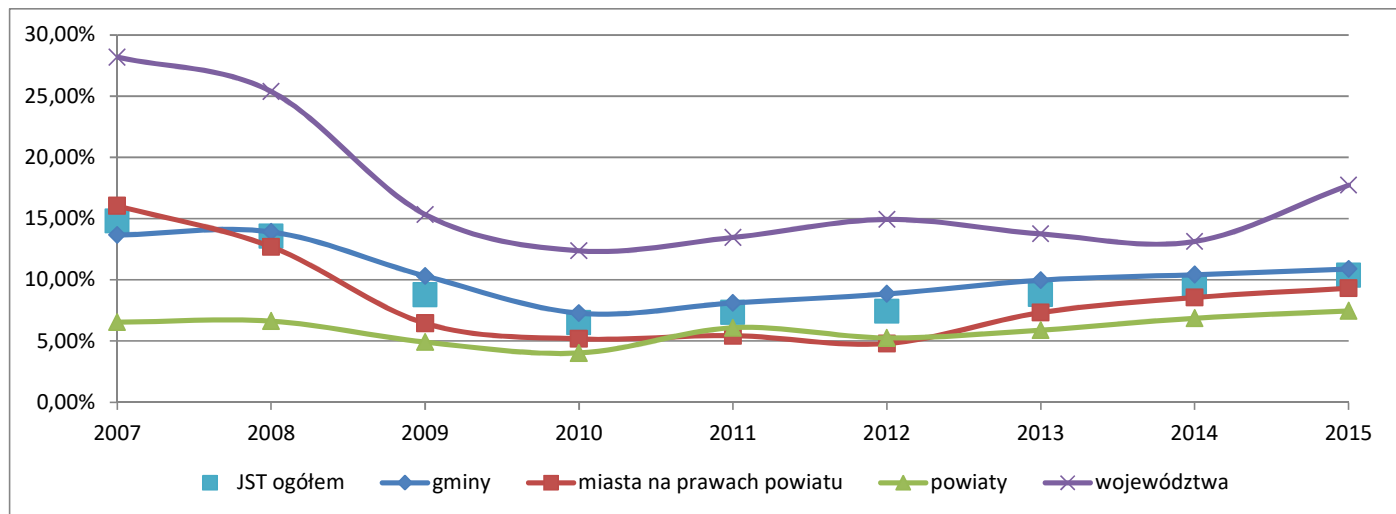
Wynik finansowy, nadwyżka operacyjna

- Przez większą część okresu 2004-2015 JST zamykały budżety wynikiem ujemnym. Szczególnie ważne pod tym względem były lata 2009-2011, w których deficyt budżetów JST wahał się w granicach od 10 mld do niespełna 15 mld zł, osiągając istotne relacje do dochodów ogółem (do 6% do ponad 9%) oraz stanowiąc istotny wkład do ujemnego wyniku całego sektora finansów publicznych
- Należy zwrócić uwagę, że lata 2009-2011 charakteryzowały się nie tylko silnym osłabieniem dynamiki wzrostu dochodów (o ile w 2009 r. wyniosła ona jeszcze 9% - tylko nieco mniej niż średnia dla okresu 2004-2008 - o tyle począwszy od roku 2010 spadła do 5%), ale także kulminacją wydatków inwestycyjnych
- Decydujące znaczenie miały deficyty generowane przez gminy oraz miasta na prawach powiatu (przykładowo w roku 2010 deficyty budżetów wymienionych rodzajów JST wyniosły odpowiednio blisko 7,5 mld oraz 5 mld zł).
- Osiągnięcie nadwyżki w roku 2015 było możliwe z jednej strony dzięki istotnemu spadkowi dynamiki wzrostu wydatków bieżących (z ponad 4,4% w roku poprzednim do niespełna 1,6%), z drugiej zaś dzięki zmniejszeniu wydatków inwestycyjnych (z blisko 40 mld w roku poprzednim do 37 mld zł).
- W roku akcesji Polski do UE relacja długu do dochodów ogółem JST wynosiła blisko 21%, w pierwszym roku perspektywy finansowej 2007-2013 spadła do niespełna 20%, by systematycznie wzrastać do roku 2011 (kulminacja wydatków inwestycyjnych), osiągając wielkość 38,4%. W kolejnych latach relacja ta w nieznacznym stopniu spadała – do 36% w roku 2015
- Dominujący i stale rosnący udział w strukturze zadłużenia mają kredyty i pożyczki (94% w 2015 r.). Obligacje cieszą się popularnością (słabnącą) głównie wśród miast na prawach powiatu (od 2009 r. średnioroczny wartościowy udział emisji obligacji miast na prawach powiatu w emisji obligacji JST wynosi 54%).

Wynik finansowy, nadwyżka operacyjna

- W okresie 2009-2010 nastąpiły silne i względnie trwałe zmiany kształtowania się nadwyżki operacyjnej (rozumianej jako nadwyżka dochodów bieżących nad wydatkami bieżącymi) wszystkich rodzajów JST.
- O ile w roku 2008 nadwyżka operacyjna JST wynosiła blisko 18 mld zł, w kolejnym roku spadła do 12 mld, zaś w 2010 r. – do 9 mld zł.
- Dopiero w 2015 r. wielkość nadwyżki operacyjnej (nominalna, tzn. w cenach bieżących) wróciła do poziomu poprzedzającego spowolnienie gospodarcze połączone z kryzysem finansów publicznych.
- Relacja nadwyżki operacyjnej do dochodów bieżących nie tylko ulegała zmianom w czasie, ale wykazywała znaczące różnice dla poszczególnych rodzajów JST.

Relacja nadwyżki operacyjnej do dochodów bieżących dla poszczególnych rodzajów JST



Wynik budżetów JST w latach 2004-2015

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
wynik	117	-895	-2 998	2 267	-2 614	-12 986	-14 970	-10 286	-3 046	-380	-2 417	2 604
wynik do dochodów ogółem	0,13%	-0,87%	-2,56%	1,73%	-1,83%	-8,39%	-9,20%	-6,00%	-1,72%	-0,21%	-1,24%	1,31%

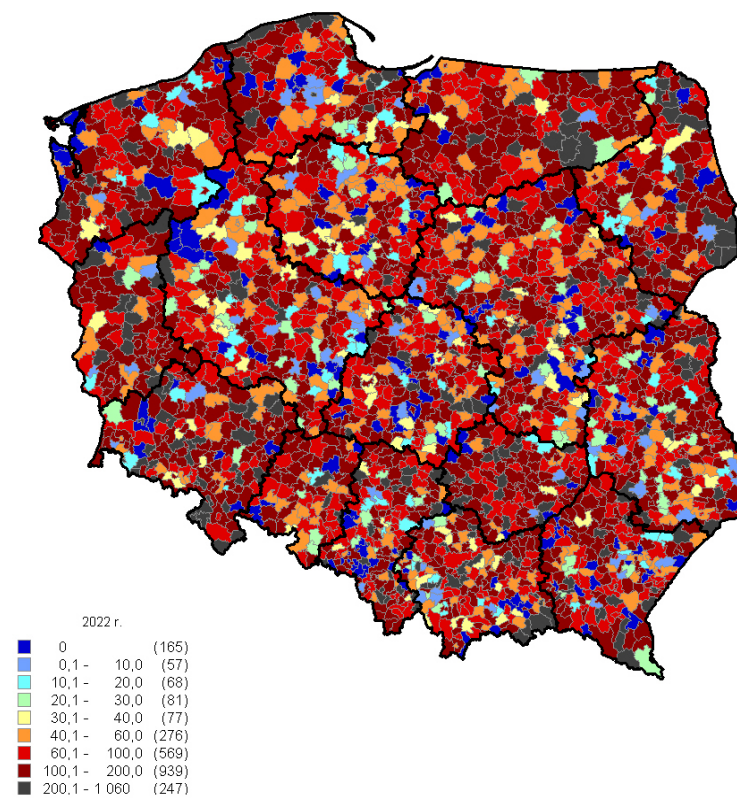
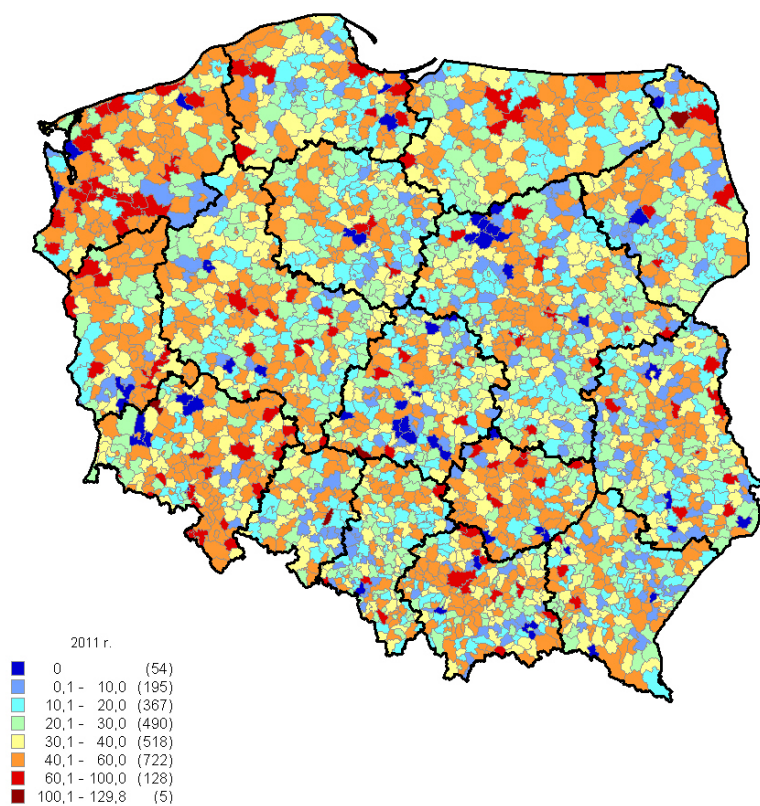
Wynik budżetów JST a zmiany wielkości zadłużenia

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
wynik budżetu	-895	-2 998	2 267	-2 614	-12 986	-14 970	-10 286	-3 046	-380	-2 417	2 604
zmiana wielkości zadłużenia	2 164	3 783	824	2 899	11 520	14 800	10 663	2 078	1 325	2 951	-475

Zdolność kredytowa i płynność finansowa

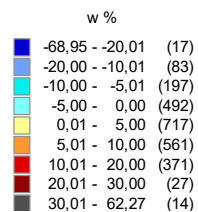
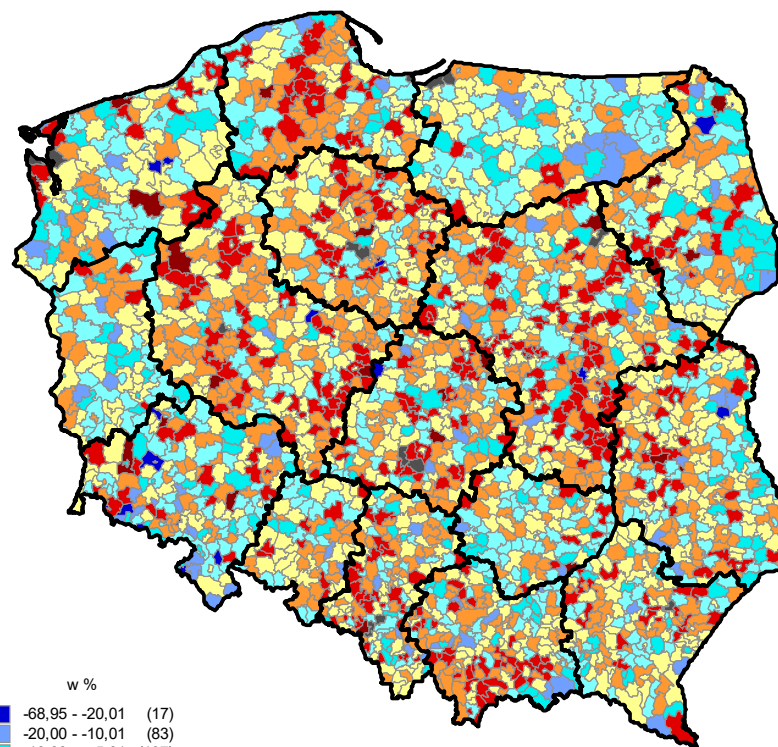
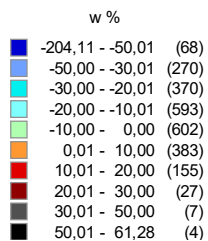
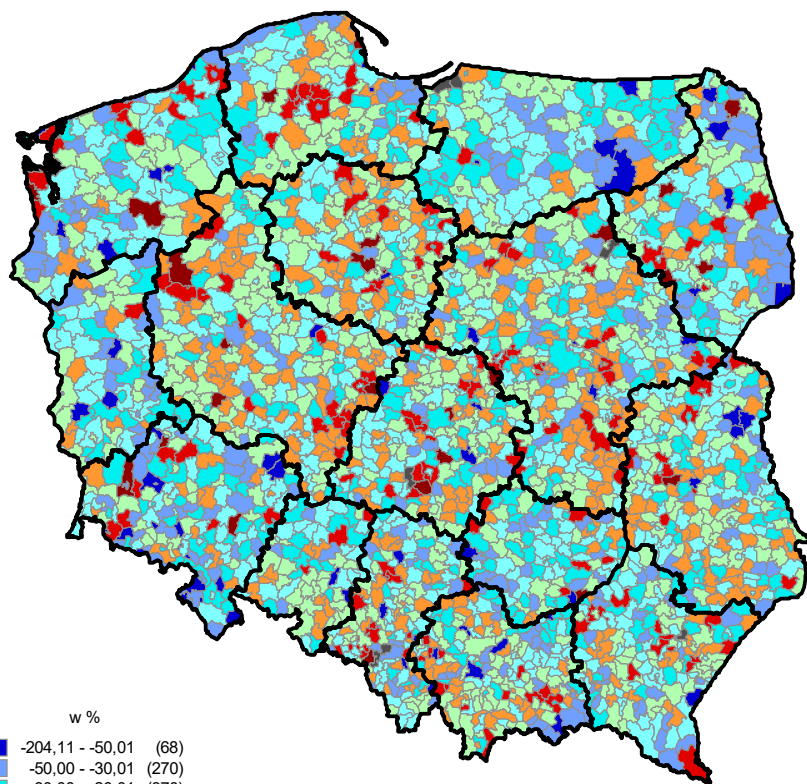
- Wzrastający od wielu lat poziom zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego – istota długu samorządowego – „dług inwestycyjny”
- Konieczność stosowania instrumentów dłużnych w procesie współfinansowania projektów unijnych
- Konieczność uwzględnienia dodatkowych kosztów obsługi – wynikających z realizacji nowych inwestycji
- Ryzyko kredytowe i ryzyko zachwiania równowagi finansowej – władze samorządowe rzadko opracowują prognozy finansowe obrazujące przyszłe przepływy finansowe (badanie ankietowe 2015/2016)

Relacja długu do dochodów –



Przestrzeganie
indywidualnego wskaźnika
obsługi zadłużenia –
prognoza 2022

Relacja nadwyżki
operacyjnej do dochodów
- prognoza 2022



REKOMENDACJE

– uwarunkowania zewnętrzne

- konieczność zapewnienia stabilności systemu finansów samorządowych – uchwalenie nowej ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego;
- powstrzymanie procesu zwiększania udziału JST w realizacji zadań publicznych bez równoczesnego zwiększania ich udziału w dochodach publicznych;
- zwiększenia roli organów JST w kształtowaniu wysokości podatków i opłat stanowiących dochody JST (przy zachowaniu konstytucyjnej zasady materii ustawowej w prawie daninowym), a w szczególności podatku od nieruchomości
- określenie standardów świadczenia usług publicznych i uwzględnienie ich w konstrukcji algorytmów transferowania środków służących ich realizacji (np. usługi oświatowe, zdrowotne);

REKOMENDACJE

– uwarunkowania zewnętrzne

- podejmowanie działań zmierzających do racjonalności wydatków budżetowych. Postulat ten jest szczególnie istotny w warunkach zmniejszającej się nadwyżki operacyjnej.
- Potrzeba racjonalizacji uwidacznia się zwłaszcza w obszarze usług społecznych, w wielu budżetach stanowiących ok. 50-60% ogółu wydatków. Wskazane są tu działania służące zwiększeniu efektywności świadczenia usług (realizacja zadań po niższych kosztach), przy jednoczesnym zapewnieniu standardów jakościowych.
- Osiągnięciu korzyści skali sprzyjałyby tu współpraca kilku gmin wspólnie realizujących określone zadania. Potrzebna jest także deregulacja w zakresie dostarczania usług będących zadaniem własnym JST.
- wypracowanie rozwiązań, które doprowadzą zwiększenia roli oceny zdolności kredytowej jednostki samorządu terytorialnego. Powinny być one ukierunkowane na zwiększenie roli oceny sytuacji finansowej jednostki samorządu terytorialnego, przeprowadzonej na bazie prognozy budżetu zawierającej całość przepływów finansowych.
- Jednostkom o silnej bazie ekonomicznej dałoby to możliwość realizacji większej liczby projektów inwestycyjnych - stosownie do ich rzeczywistych możliwości finansowych, a jednostkom o niższym potencjale bardziej racjonalnie szacować własne możliwości rozwojowe. Pośrednio wprowadzenie takich oceny powinno prowadzić do racjonalizacji całej gospodarki budżetowej (także gromadzenia dochodów i realizacji wydatków bieżących)

REKOMENDACJE

- **Wieloletnia prognoza finansowa**
- Sama regulacja prawna jest, oczywista, niewystarczająca, i przy braku odpowiedniej kultury planowania strategicznego prowadzi do stworzenia fasady narzędzi zarządzania
- WPF stanowi w wielu JST, w tym zwłaszcza w niektórych miastach na prawach powiatu doskonały instrument integracji wieloletniego prognozowania „budżetu operacyjnego” z wieloletnim programowaniem inwestycji
- Zasadniczym celem WPF powinna być, jak wspomniano, integracja opracowanej przez służby finansowe prognozy „budżetu operacyjnego” z WPI określającym w szczególności priorytety inwestycyjne danej jednostki
- W procesie opracowywania WPF, a w szczególności „budżetu kapitałowego” następuje w istocie integracja zarówno wieloletniej prognozy budżetu operacyjnego (prognozy wielkości nadwyżki operacyjnej), wieloletniego programu inwestycyjnego, jak i polityki długu (strategii zarządzania długiem).

REKOMENDACJE

- **Wieloletnia prognoza finansowa c.d.**
- Zasadniczą przesłanką odgrywania przez WPF zakładanej roli jest rozstrzygnięcie sporu o charakter jej realistyczności jako kryterium oceny z punktu widzenia legalności
- Zgodnie z dominującym przekonaniem istnieje wiele „scenariuszy” kształtowania się przyszłych zdarzeń gospodarczych, które można określić mianem realistycznych, istnieją jednak pewne, niewątpliwie trudne do określenia i nieostre granice wyznaczające obszary prognoz realistycznych oraz obszary prognoz pozbawionych realizmu.
- Można zatem zaryzykować twierdzenie, że ustawodawca – wprowadzając do reguły kompetencyjnej pojęcie niedookreślone, a więc także nieostre – świadomie wyposażył organy nadzoru w znaczny zakres luzu decyzyjnego, zakres, który podlega jednak ewentualnemu badaniu przez sądy administracyjne

REKOMENDACJE

Wieloletnia prognoza finansowa c.d.

Pożądanym jest opracowanie i upowszechnienie narzędzia informatycznego (w postaci powiązanych ze sobą arkuszy kalkulacyjnych) umożliwiającego w szczególności:

- sprawne przygotowywanie rozmaitych wariantów realizacji WPI;
- prezentację (także graficzną – jako najbardziej przemawiającą do nieprofesjonalnego odbiorcy) wpływu realizacji tych wariantów na wskaźniki wykorzystywane powszechnie w analizie sytuacji finansowej JST (m.in. wskaźniki, które zgodnie z wymogami prawa powinny być prezentowane w WPF);
- analizę wrażliwości przyjętej prognozy na zmiany zmiennych zewnętrznych wpływających na wysokość poszczególnych rodzajów dochodów i wydatków JST.

REKOMENDACJE

- **Wstępna wieloletnia prognoza „budżetu operacyjnego”**
- Koniecznym warunkiem zintegrowania polityki rozwoju prowadzonej na szczeblu lokalnym z wieloletnim planowaniem finansowym jest opracowanie wieloletniej prognozy dochodów i wydatków „budżetu operacyjnego”, tzn. dochodów i wydatków bieżących (bez odsetek oraz szacowanych wypłat związanych z udzielonymi poręczeniami i gwarancjami), opartej na założeniu „business as usual” (kontynuacji działalności bez prowadzenia działań rozwojowych).
- Istotnym elementem takiego opracowania powinien być dokładny opis przyjętych założeń kształtowania się wielkości dochodów z ważniejszych źródeł oraz ważniejszych kategorii wydatków bieżących.
- Prognozy dochodów i wydatków bieżących powinny być następnie uzupełnione o prognozy wydatków z tytułu odsetek od istniejących zobowiązań oraz prognozy rozchodów z tytułu spłaty tych zobowiązań, jak również szacunki wypłat związanych z udzielonymi poręczeniami i gwarancjami.
- Wstępna wieloletnia prognoza „budżetu operacyjnego” powinna być przygotowana niezależnie od prac nad wieloletnim programem inwestycyjnym i wyłącznie przez służby finansowe. Procedury kontroli zarządczej powinny zapewniać tym służbom odpowiednią niezależność i bezstronność w czasie procesu opracowywania prognozy
- Konieczność uwzględnienia wydatków bieżących będących następstwem realizacji nowych inwestycji

REKOMENDACJE

Wieloletni program inwestycyjny

- Wieloletni program inwestycyjny (WPI) to dokument zawierający wykaz zadań inwestycyjnych, przewidzianych do realizacji w perspektywie kilku lat – uchwalony przez organ stanowiący JST (konieczny warunek zapewnienia programowi odpowiedniej rangi i względnej stabilności).
- Celem opracowania WPI jest uporządkowanie procesu inwestycyjnego, w szczególności właściwe planowanie, programowanie i realizacja zadań inwestycyjnych. Zawarty w nim wykaz przewidzianych do realizacji przedsięwzięć inwestycyjnych powinien zawierać ich opis rzeczowy, przewidywane terminy realizacji, wartość kosztorysową, źródła finansowania i – co wydaje się najtrudniejsze, ale szczególnie istotne - stopień ważności (priorytet) dla lokalnej społeczności.
- Ustalenie kolejności ważności inwestycji („priorytetyzacja”) jest niezbędną przesłanką integrowania wieloletniego programu inwestycyjnego z wieloletnią prognozą budżetu operacyjnego w ramach wieloletniej prognozy finansowej.
- Proces identyfikacji przedsięwzięć inwestycyjnych oraz określania ich priorytetów zakłada urzeczywistnienie zasady partnerstwa. Bez aktywnego uczestnictwa wszystkich interesariuszy – przede wszystkim samych mieszkańców, ale także organizacji pozarządowych i przedsiębiorstw w określony silny sposób związanych z daną JST – nie będzie możliwe osiągnięcie celów zarówno WPI, jak i całego procesu zarządzania strategicznego.
- Niezwykle istotną funkcją WPI powinno być ponadto zbadanie możliwości realizacji poszczególnych przedsięwzięć wspólnie z innymi podmiotami, a zwłaszcza z jednostkami samorządu terytorialnego tworzącymi jeden obszar funkcjonalny.

ZIDENTYFIKOWANE PROBLEMY MODEL ZARZĄDZANIA

- Preferowanie biurokratycznego modelu zarządzania -model ten opiera się na dwóch podstawowych założeniach: pierwsze wyrażone jest sformułowaniem, że wszystko, co nie jest wyraźnie dozwolone, jest zakazane; drugie polega na przyjęciu, że prawidłowy oznacza tyle, co zgodny z normami prawa.
- W ujęciu weberowskim administracja publiczna jest powołana do wykonywania ściśle określonych, „mechanicznych” czynności skutkujących realizacją zaplanowanych, przeważnie krótkoterminowych celów. Funkcjonując realizuje przede wszystkim zadania bieżące.
- Doświadczenia samorządu terytorialnego w Polsce wykazują, że praktykowany często biurokratyczny model zarządzania jest przyczyną wielu konfliktów i napięć wśród członków władz lokalnych.
- W warunkach corocznych sporów o środki budżetowe decyzje dotyczące skali i kierunków wydatkowania środków budżetowych (zwłaszcza inwestycyjnych) nie są wynikiem realizowanej strategii długookresowej, a uzyskanego bieżącego kompromisu.
- Niepokoić może, że w Polsce nadal ponad połowa władz gminnych stosuje pasywny, mało efektywny biurokratyczny model zarządzania. Praktykują one jednoroczny cykl planowania, w bardzo ograniczonym stopniu prowadzą analizy kosztów, słabo radzą sobie z rachunkami efektywności.