

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,
skorygowany na podstawie danych z WFP z 20 stycznia 2020 r.

opracowany przez Andrzeja Porawskiego i Jana M. Czajkowskiego



ZWIĄZEK
MIAST
POLSKICH

Poznań, 20 lutego 2020 r.

Rola samorządu w rozwoju Polski

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

Polska reforma samorządowa wyznaczyła społecznościom lokalnym i regionalnym wiele istotnych zadań, wśród których jednym z najważniejszych jest rozwój lokalny i regionalny. Świadczą o tym liczby – **wydatki inwestycyjne** budżetów zdecentralizowanych wyniosły w okresie od 2004 do 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.

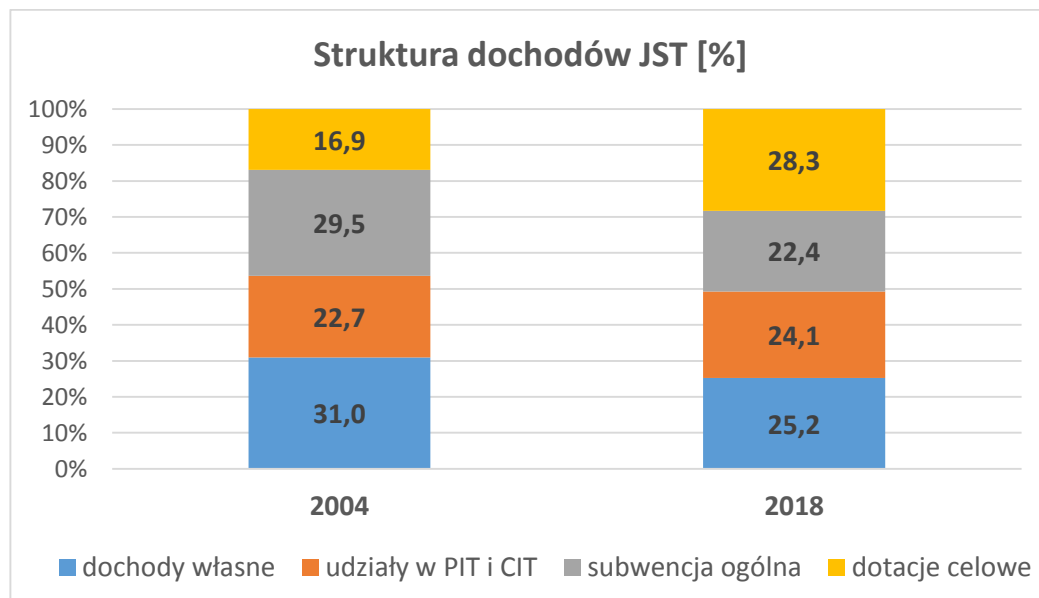
Własny potencjał inwestycyjny samorządów (nadwyżka operacyjna brutto) wyniósł w tym okresie **222,8 mld zł**, co oznacza, że 55% wydatków inwestycyjnych JST sfinansowały ze środków pozyskanych z innych źródeł, w tym z instrumentów zwrotnych (głównie z kredytów). Znaczna część zaciągniętych zobowiązań (113 mld) została już spłacona z nadwyżki operacyjnej, powodując, 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 budżetu państwa (w tym zwłaszcza z podatku VAT).

1. Dochody

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

- udział dochodów własnych spadł z 31 do 25,2%,
- udział wpływów z udziałów w podatkach 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%).

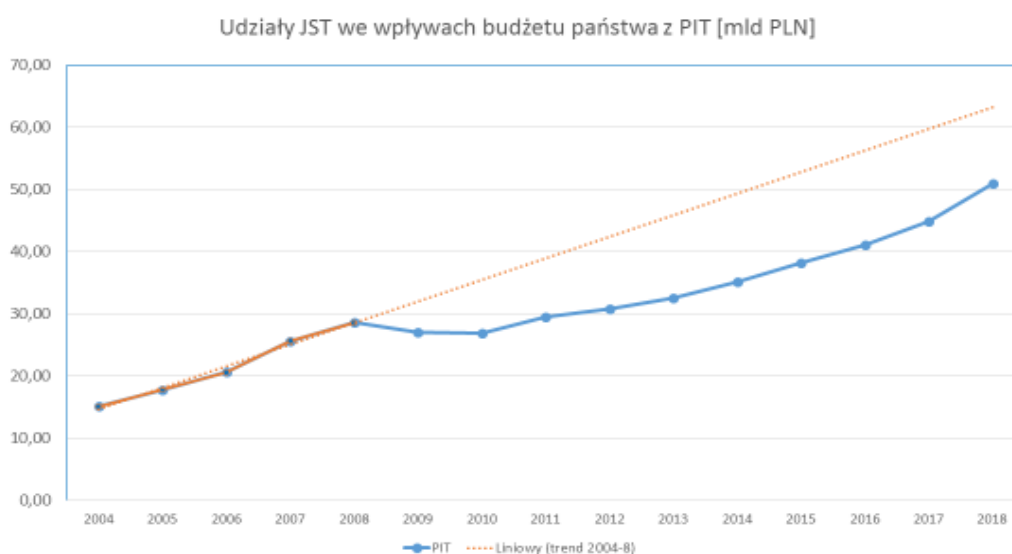


Dochody własne

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 finansów¹,
- 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 ustawowymi² – 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”³

Dynamika subwencji oświatowej była w omawianym okresie rażąco niska:

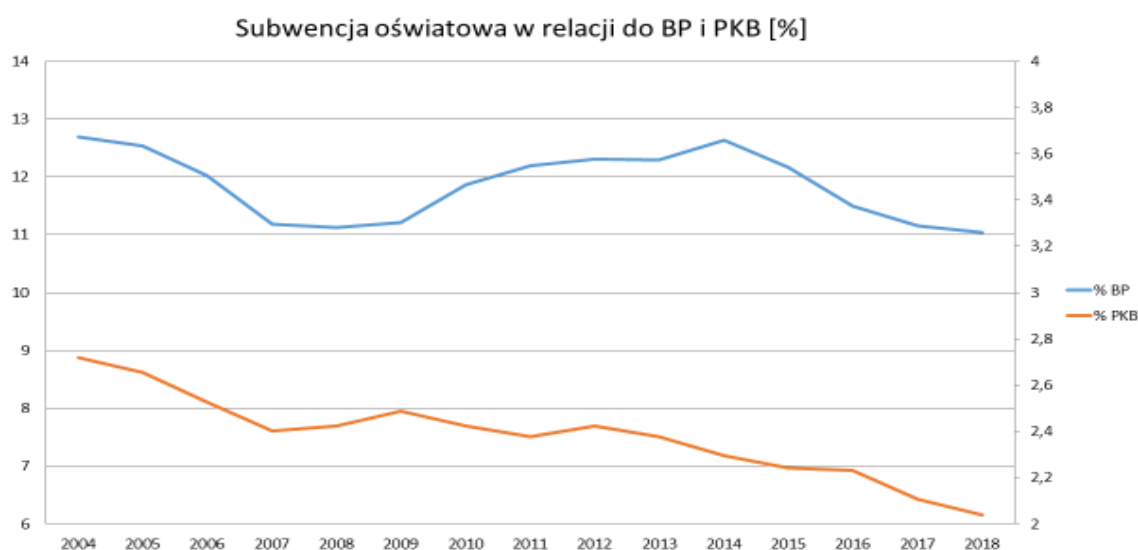
- dochody własne wzrosły z 62,9 do 124 mld zł (o 97%),
- część oświatowa subwencji ogólnej wzrosła z 26,8 mld do 43 mld zł (**o 60%**).

¹ 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%.

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

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

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, a także było skutkiem reformy edukacji z roku 2015.

W omawianym okresie nastąpiła też utrata pierwotnego znaczenia przez **system korekcyjno-wyrównawczy**, zwłaszcza dla województw⁴ i powiatów. Zostało to spowodowane niesystemowym charakterem przyjętych jeszcze w 1999 roku, czysto arytmetycznych rozwiązań. System gminny, zawierający podwójny mechanizm wyrównawczy (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**.

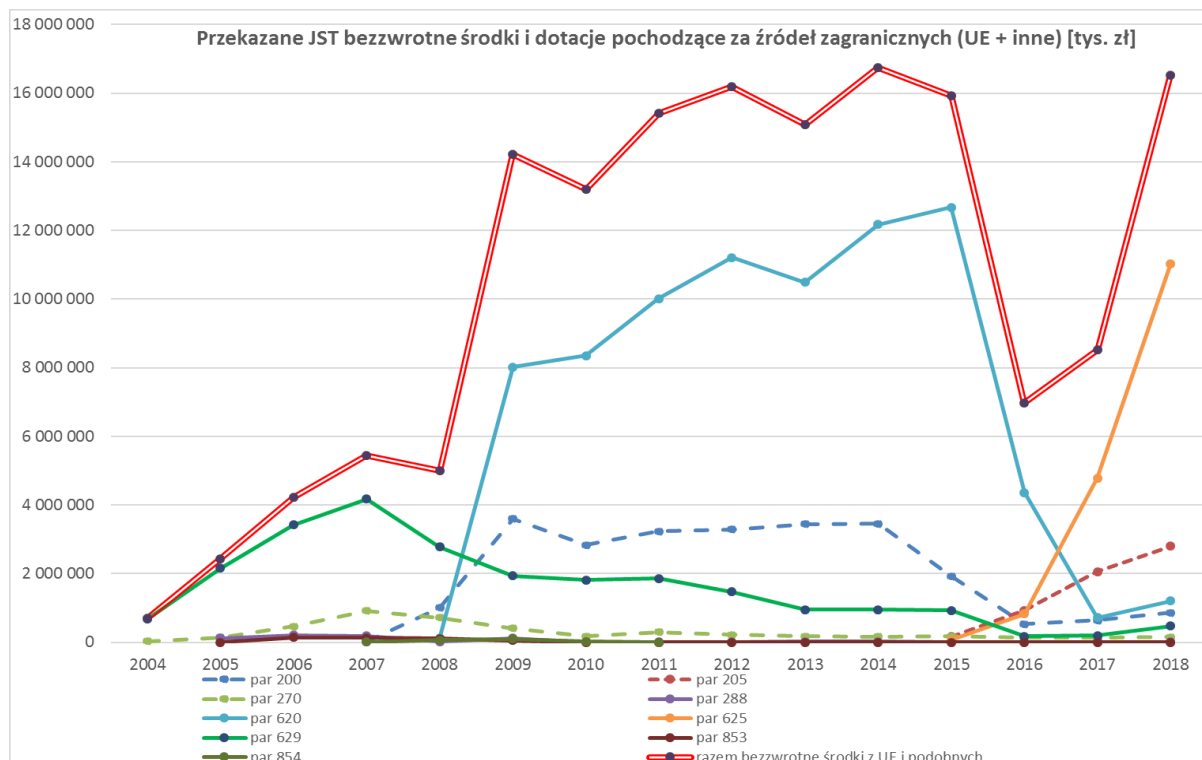
Dotacje na zadania własne wzrosły w tym okresie z **3,6 do 8,2 mld zł**, czyli **tylko** nieco ponad **dwukrotnie**. W większości (75,4%) są to dotacje na wydatki bieżące. Dotacje inwestycyjne w tej grupie wyniosły w całym okresie 2004-18 łącznie **23,7 mld zł**.

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, tanie gwarancje).

Dotacje rozwojowe są wyodrębniane w sprawozdaniach resortowych od 2009 roku (wcześniej były ujęte w innych pozycjach, głównie jako „środki z innych źródeł zagranicznych” w dochodach własnych JST: bieżące – § 270, majątkowe – § 629). Definicje i określenia mocno się zmieniały. Początkowo dotyczyły projektów realizowanych z udziałem środków unijnych w ramach 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".

⁴ 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:

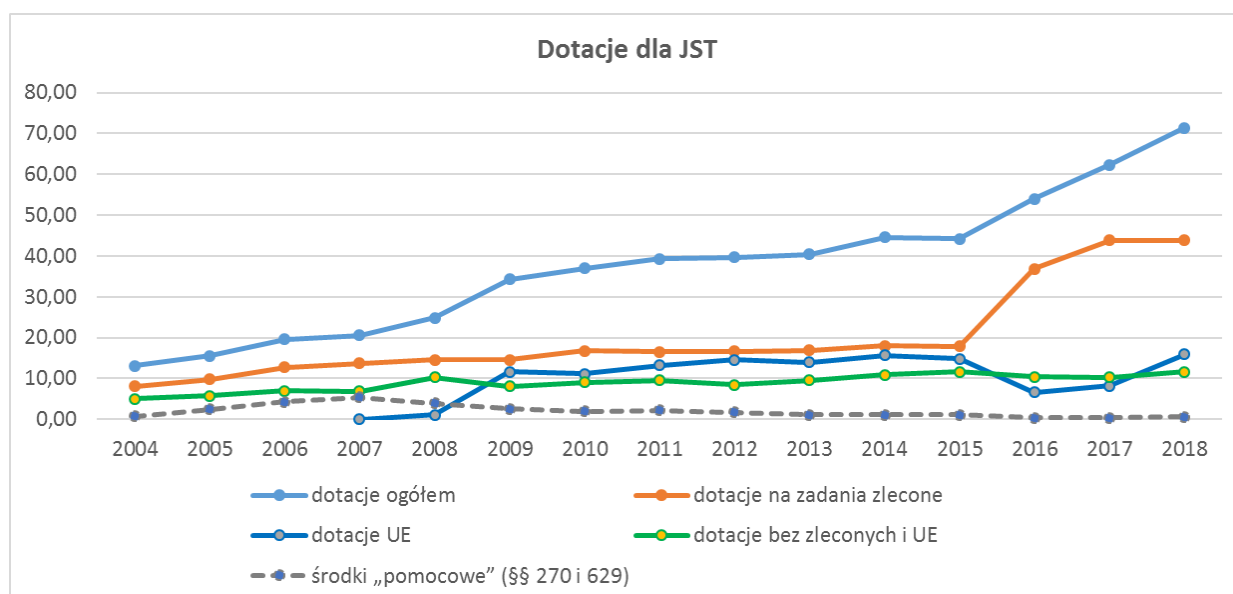


Linie ciągłe oznaczają środki inwestycyjne, a linie przerywane – środki bieżące. Linia podwójna oznacza sumę środków. §§ 270 i 629 – ZPORR, EOG itp., §§ 200 i 620 – środki z UE z perspektywy 2007-13, §§ 205 i 625 – środki z UE z perspektywy 2014-20.

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 r., 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 Polsce⁵.

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, a na ich wzrost 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

⁵ Według Eurostatu **wzrost kosztów pracy w Polsce**: w I kwartale 2018 r. wyniósł 8% , a w I kwartale 2019 r. – 6,8 % w ujęciu rok do roku; teraz wzrosną one jeszcze bardziej w wyniku podniesienia płacy minimalnej i minimalnej stawki godzinowej).

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

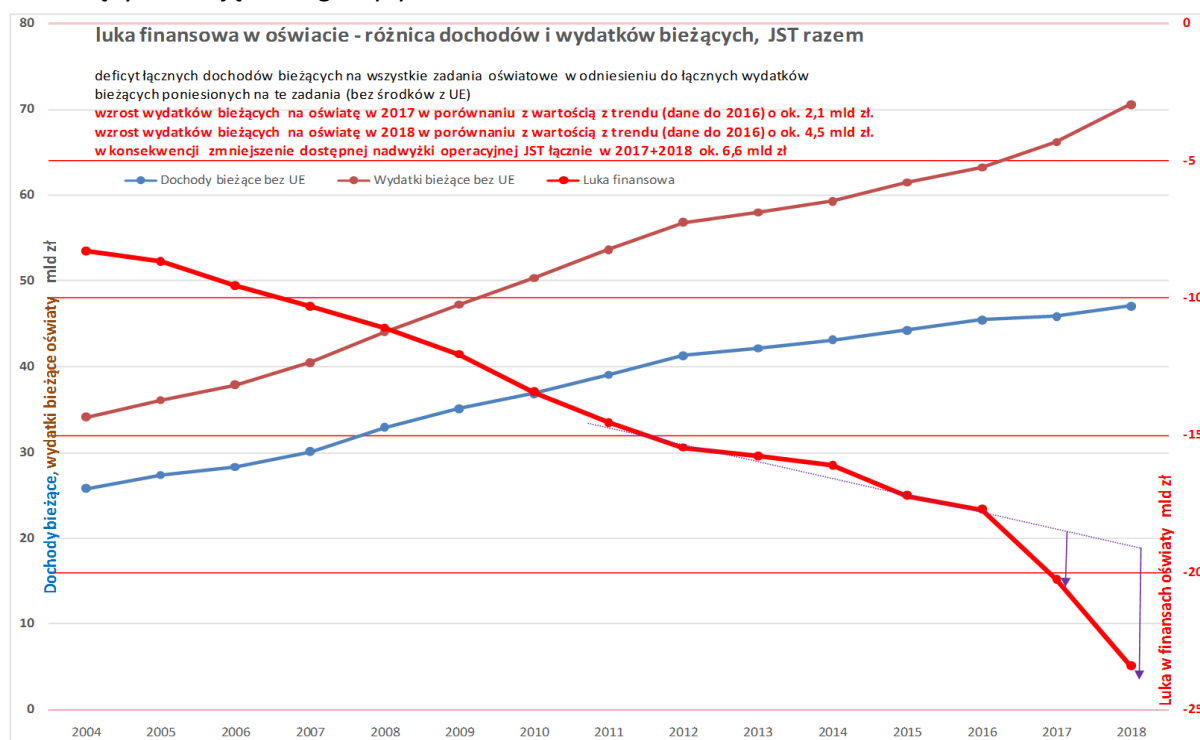
W osobnym raporcie, zaprezentowanym w kwietniu br., przedstawiliśmy **sytuację w oświacie**, w tym **gwałtowny wzrost luki finansowej** (różnicy między wydatkami a dochodami) w latach 2017-2018.

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**, na których poziom samorządy nie mają żadnego wpływu.



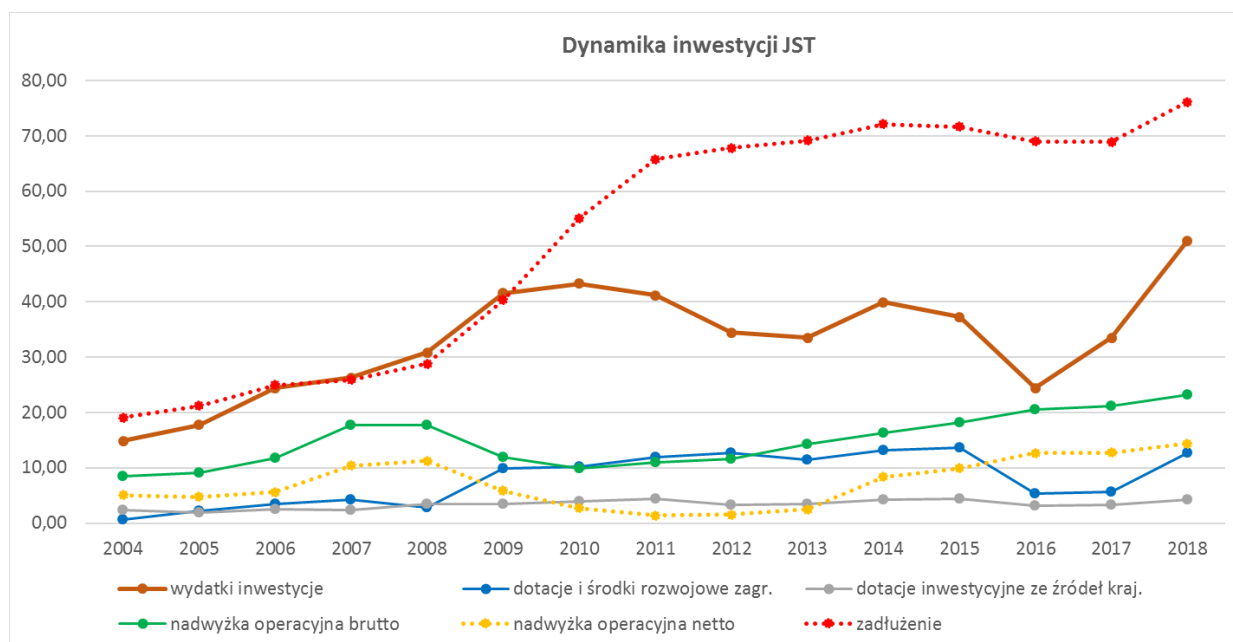
Luka finansowa jest silnie zróżnicowana w różnych kategoriach JST (dane dla 2018 r.): w powiatach wynosi 12%, w województwach – 33%, w gminach wiejskich – 48%, w gminach miejsko-wiejskich – 62%, w gminach miejskich – 76%, a w miastach na prawach powiatu – blisko 64%.

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, dalszych **171 mld** – bezzwrotne 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 2018 r. w budżetach JST nadwyżki operacyjnej netto w kwocie **14,4 mld zł**, w całości przeznaczanej na przyszły 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 i od możliwości obsługi długu.

Z analizy dynamiki nadwyżki operacyjnej w okresie zwiększonych inwestycji JST (2004 – 2018) wynika, że własny potencjał rozwojowy kształtuje się odmiennie w różnych kategoriach JST, a ponadto 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, „bogate” i „biedne” powiaty⁶.

Samorządy od początku korzystały z instrumentów dłużnych, przede wszystkim w okresie, gdy miały do dyspozycji znaczne środki wsparcia z funduszy UE (najpierw przedakcesyjnych a następnie strukturalnych), dlatego do analiz **przyszłych zdolności rozwojowych** miast, gmin, powiatów i województw **w najbliższych latach** trzeba brać pod uwagę **nadwyżkę operacyjną netto**, ukazującą te zdolności „punktowo” w każdym roku. Załamanie dynamiki nadwyżki operacyjnej (brutto i netto) w roku 2019 obrazuje poniższa tabela:

⁶ Przydatne dla takich analiz są przede wszystkim opracowania prof. Przemysława Śleszyńskiego.

rok	2010	2012	2014	2015	2016	2017	2018	2019	WPF 2020
Nadwyżka operacyjna	9 882	11 626	16 318	18 228	20 526	21 178	23 122	14 468	12 650
nadwyżka operacyjna netto	2 723	1 522	8 317	9 936	12 688	12 706	14 375	5 180	3 235

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 ustawowej zasady zrównoważenia dochodów i wydatków bieżących JST, według której wydatki majątkowe mogą być ponoszone tylko z nadwyżki operacyjnej, powiększonej o dochody majątkowe, dotacje z innych źródeł oraz kredyty i inne środki zwrotne.

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**. Na rok 2019 zaplanowany był większy wzrost długu - o ok. **11,5 mld zł**, jednak nie nastąpił w tej skali, bo na inwestycje wydano tylko **50,7 mld zł**, zamiast planowanych 65 mld. Zadłużenie JST osiągnęło **79,4 mld zł**. Najnowsza prognoza na rok 2020 zakłada wzrost **zadłużenia** aż do poziomu **97,5 mld zł**. (w maju 2019 planowano wzrost w 2020 roku do 88,2 mld zł). Dramatyczny spadek nadwyżki operacyjnej **wymusza na samorządach zwiększanie kwot zobowiązań**, i przesuwanie ich spłat na dalsze lata. Jednak zdolność kredytowa w wielu gminach i powiatach jest już wyczerpana.

Aktualnie JST **spłacają nieco ponad 9 mld zobowiązań rocznie** i ten poziom spłat utrzyma się do 2025.

5. Nadwyżka operacyjna netto – przyszłe możliwości rozwojowe

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

W porównaniu z rekordowym pod względem poziomu inwestycji rokiem 2018 (**52 mld zł**) plan na rok 2019 był jeszcze wyższy (65 mld zł), jednak został wykonany w kwocie tylko **50,7 mld zł**. Nadwyżka operacyjna **spadła w roku 2019 o 9 mld zł**, a na rok 2020 planowany jest **dalszy spadek**.

Z aktualnych (styczeń 2020) danych z WPF, udostępnionych przez resort finansów wynika, że w roku 2019 ujemną nadwyżkę operacyjną netto wykazało: 30 (prawie połowa) miast na prawach powiatu, 68 powiatów, i 865 gmin. W r. 2020 będą to już **32** miasta na prawach powiatu, **78** powiatów i **1070** gmin. Tytu jednostek **nie stać na nowe inwestycje w najbliższych latach**. Aż **90 gmin i 10 powiatów** prognozują ujemną nadwyżkę operacyjną brutto, to znaczy, że mogą **one utracić jakiegokolwiek możliwości rozwojowe**.

Nadeszły zatem **krytyczne lata dla rozwoju lokalnego**, a rzeczywiste skutki obniżenia wpływów JST z podatku PIT, które wystąpią w budżetach JST w pełni w roku 2021, jeszcze **pogłębią ten stan rzeczy**.

6. Potrzeby inwestycyjne

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

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

Dzięki opracowaniom wykonanym na zlecenie MliR, zaprezentowanym w kwietniu 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 spadku dotacji z funduszy UE, realizacja w najbliższych latach potrzeb inwestycyjnych, wynikających z oczekiwań mieszkańców i polityki rządu, nie będzie możliwa.

A przed samorządami wciąż pojawiają się **nowe wyzwania**, do których trzeba zaliczyć przede wszystkim lokalną energetykę ze źródeł odnawialnych, ochronę klimatu oraz czystość powietrza.

7. Przewidywane skutki wprowadzonych zmian w podatku PIT

Oszacowane według podanych przez projektodawców ocen skutków regulacji ubytki we wpływach z udziałów JST w podatku PIT wyniosą **rocznie ponad 6 mld zł**, nie licząc przyszłych skutków likwidacji OFE.

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

8. Podstawowe postulaty

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

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

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

Podsumowanie - *Rozwój czy stagnacja ?*

Przedstawione w tym z konieczności skrótowym raporcie dane pochodzą przede wszystkim z baz danych Ministerstwa Finansów, dotyczących wykonania budżetów JST w latach 2004-2018, a także z aktualnej bazy danych pochodzących z wieloletnich prognoz finansowych JST⁷. 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.

⁷ Dane - stan bazy danych na dzień 13 stycznia 2020 roku.