

STAN FINANSÓW SAMORZĄDOWYCH - DIAGNOZA I WYZWANIA

Warszawa, 2 marca 2020 roku

Znaczenie stabilności zasilania finansowego JST

dr Jacek SIERAK,
Uczelnia Łazarskiego

Wybrane czynniki wpływające na stabilność zasilania finansowego JST

- System prawa – np. źródła dochodów i zakres zadań realizowanych przez JST;
- Świadomość roli samorządu terytorialnego jako podmiotu świadczącego usługi publiczne i kształtującego procesy rozwoju;
- Duże zróżnicowanie sytuacji społeczno-gospodarczej JST – baza ekonomiczna, demografia,.... – wiele gmin – różnorodność problemów;
- Zróżnicowana możliwość pozyskiwania zwrotnych źródeł finansowania, w tym dotacji unijnych;
- Racjonalność i efektywność zarządzania JST – wykorzystanie istniejącego potencjału finansowego.

Specyfika zadań JST

- Zadania realizowane przez JST w dużym stopniu związane są z funkcjonowaniem i rozbudową infrastruktury technicznej i społecznej

Wybrane cechy infrastruktury:

- Kapitałochłonność;
- Długi okres realizacji zadań;
- Niepodzielność i bryłowość inwestycji infrastrukturalnych;
- Wysoka presja ze strony społeczności lokalnych na realizację tych zadań, sprawiedliwość społeczna, misja samorządu
- Cechy te powodują, że:
 - władze lokalne powinny dysponować odpowiednio wysokim zasobem środków finansowych na budowę i utrzymanie obiektów, urządzeń i sieci, którymi zarządzają;
 - władze lokalne powinny funkcjonować w stabilnych warunkach finansowych, ponieważ tworzą wieloletnie programy inwestycyjne i muszą mieć środki na ich realizację

STABILNOŚĆ ZASILANIA FINANSOWEGO
A REALIZACJA ZADAŃ BIEŻĄCYCH
|
KSZTAŁTOWANIE POLITYKI ROZWOJU JST

Pozytywne trendy w finansach JST

- Stopniowy nominalny i realny wzrost dochodów budżetowych;
- Wysoka wartość i szeroki zakres zrealizowanych wydatków inwestycyjnych gmin i miast na prawach powiatu - 435 mld zł. w latach 1995-2018; 355,5 mld zł. w latach 2005-2013; 39,5 mld zł w 2018 roku;
- Skuteczne wykorzystanie dotacji unijnych

Wybrane problemy

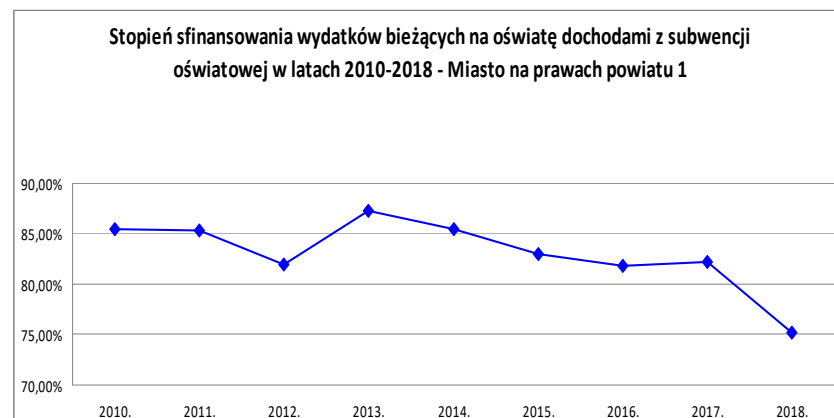
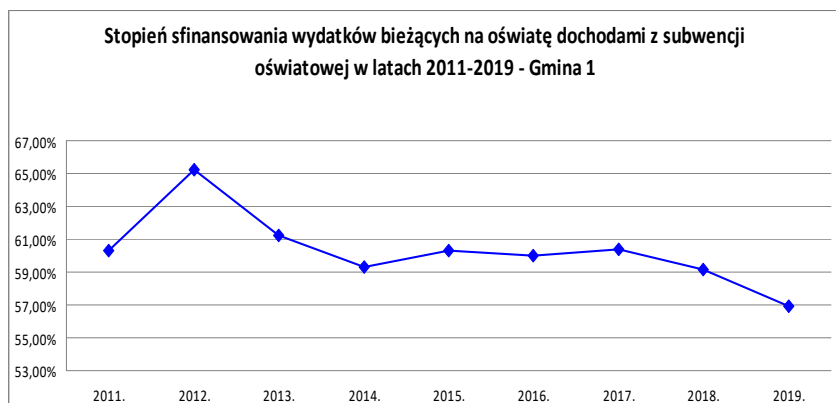
1. Dynamika dochodów a dynamika wydatków budżetowych

- w latach 1995-2018 wydatki ogółem gmin i miast na prawach powiatu rosły o 45 p. proc. szybciej niż dochody ogółem;
- w latach 2004-2018 wydatki ogółem gmin i miast na prawach powiatu rosły o 6 p. proc. szybciej niż dochody ogółem;
- w latach 2013-2018 wydatki ogółem gmin i miast na prawach powiatu rosły o 5 p. proc. szybciej niż dochody ogółem;
- w latach 1995-2018 wydatki bieżące gmin i miast na prawach powiatu rosły o 107 p. proc. szybciej niż dochody ogółem;
- w latach 2013-2018 wydatki bieżące gmin i miast na prawach powiatu rosły o 2,3 p. proc. szybciej niż dochody ogółem;

W BADNYM OKRESIE DOCHODY JST ROSŁY, ALE W JESZCZE WIĘKSZYM STOPNIU ROSŁY KOSZTY REALIZOWANYCH PRZEZ NIE ZADAŃ!

WNIÓSEK – OCENIAJĄC DYNAMIKĘ WZROSTU DOCHODÓW BUDŻETOWYCH JST NALEŻY PORÓWNYWAC JĄ Z DYNAMIKĄ WYDATKÓW BUDŻETOWYCH.

Przykłady – finansowanie oświaty – konieczność angażowania coraz wyższych własnych środków budżetowych



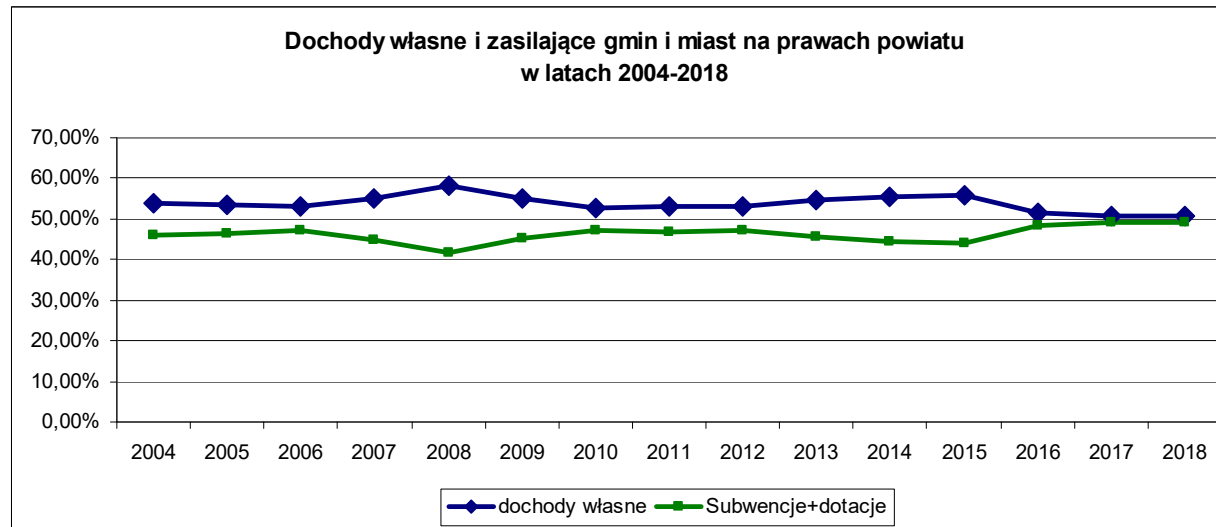
Wybrane problemy

2. Przewidywalność i stabilność źródeł dochodów

- Przy wskazanym ogólnym pozytywnym trendzie przyrostu dochodów, mniej korzystnie wyglądają zmiany struktury źródeł finansowania;
- W szczególności w wielu budżetach ma miejsce spadek udziału dochodów własnych w dochodach ogółem; tym samym wzrasta uzależnienie od zewnętrznych źródeł finansowania, na wysokość których władze lokalne nie mają bezpośredniego wpływu.
- W warunkach polskich wysoki udział dochodów własnych w strukturze dochodów sprzyja umacnianiu samodzielności finansowej, daje też możliwość kształtowania racjonalnych prognoz finansowych.
- Istotnym problemem jest niski poziom władztwa podatkowego samorządów

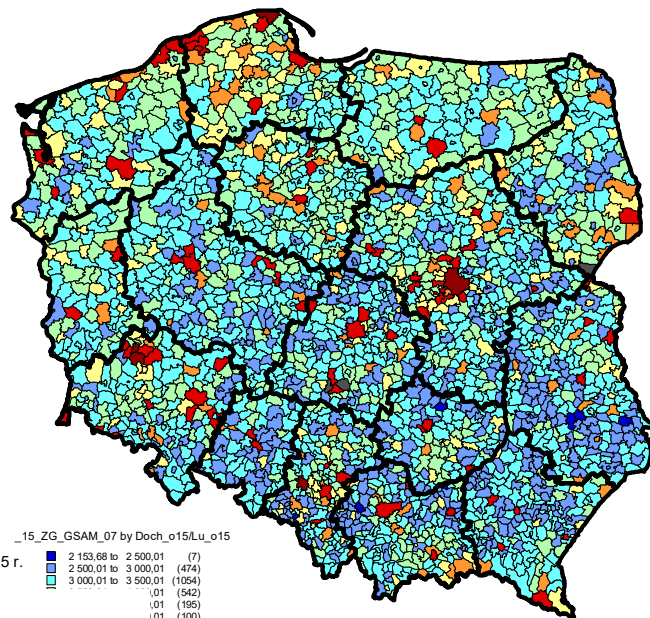
WNIOSEK – UMACNIAMIU STABILNOŚCI FINANSÓW SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO POWINNO SŁUżyć WZMOCNIENIE BAZY DOCHODÓW WŁASNYCH, MOGĄCYCH STANOWIĆ PODSTAWĘ RACJONALNEGO WIELOLETNIEGO PLANOWANIA FINANSOWEGO I TWORZENIA RACJONALNYCH PROGRAMÓW SPOŁECZNO GOSPODARCZYCH (W SZCZEGÓLNOŚCI WPI)

PRZYKŁADY

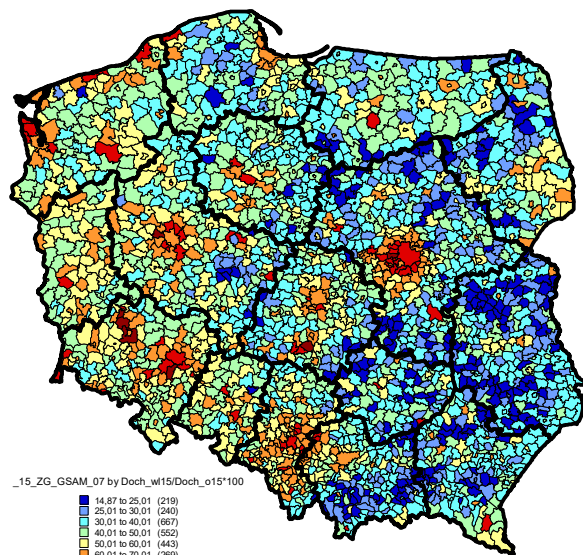


PRZYKŁADY

Dochody ogółem budżetów gmin na 1 mieszkańca w 2015 r.

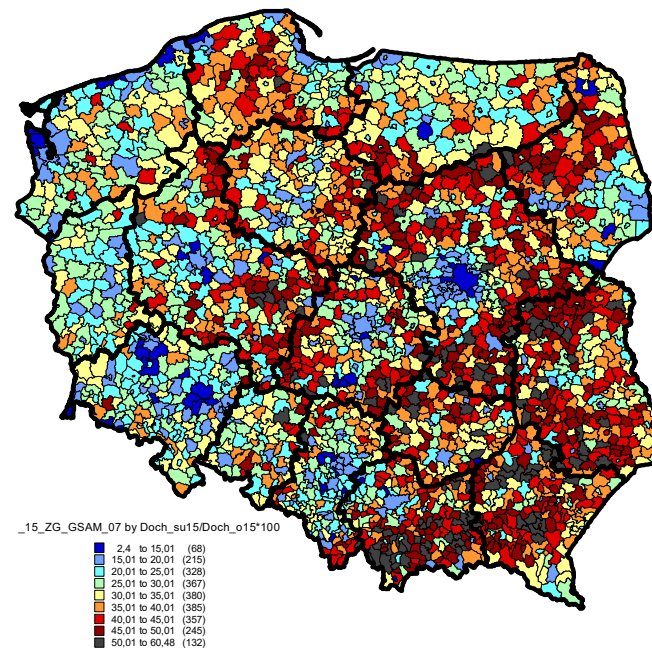


Udział dochodów własnych w dochodach budżetów gmin w 2015 r.



_15_ZG_GSAM_07 by Doch_w15/Doch_o15*100

Udział subwencji ogółem w dochodach budżetów gmin w 2015 r.



_15_ZG_GSAM_07 by Doch_su15/Doch_o15*100

Wybrane problemy – redystrybucja dochodów

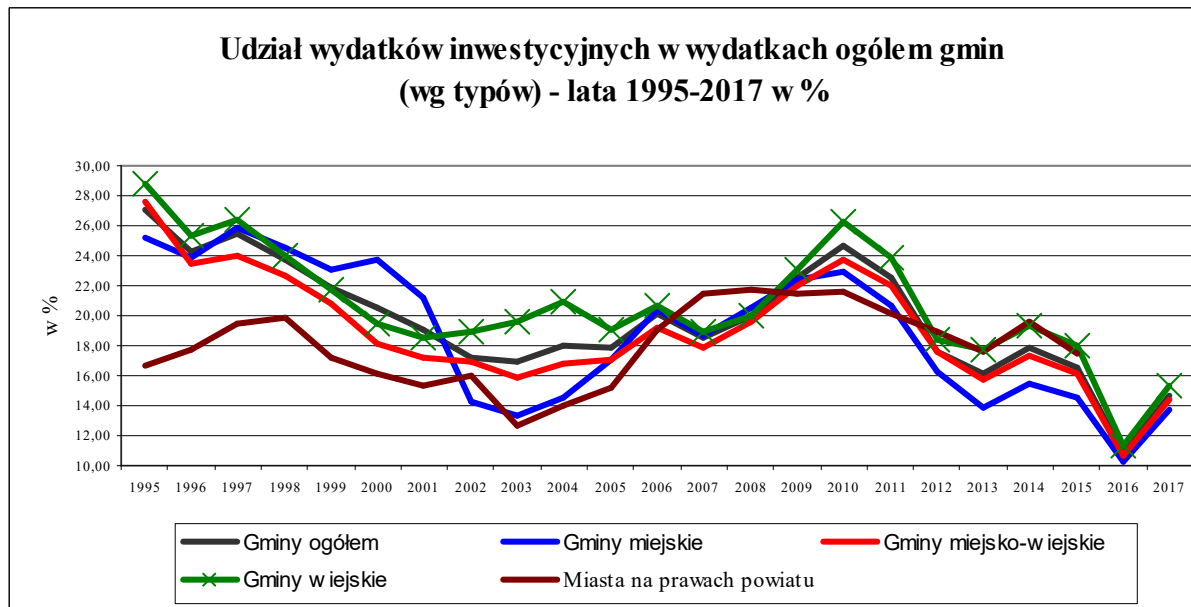
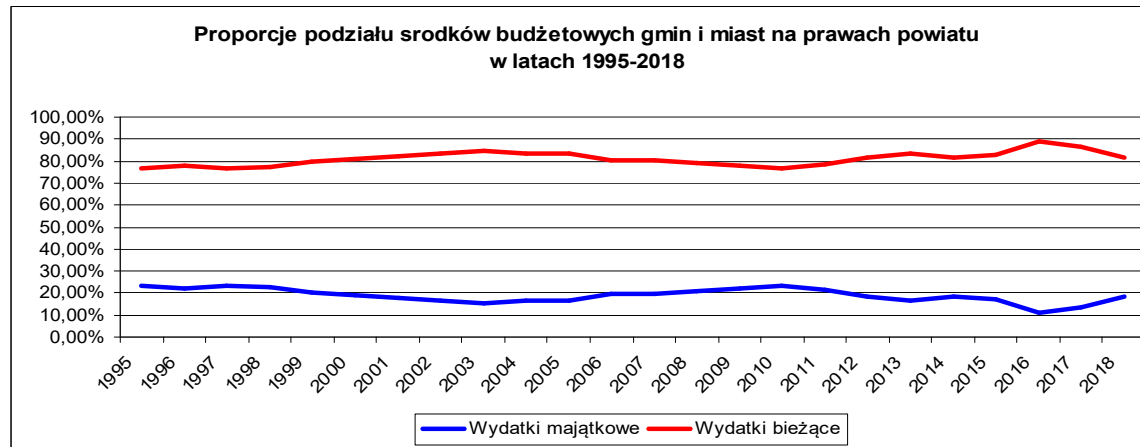
- Obowiązujący system wyrównywania dochodów budżetowych opiera się na mechanizmie naliczania tzw. „janosikowego”, czyli ponoszonych przez bogatsze samorzady wpłat, finansujących jednostki biedniejsze.
- W systemie brak jest regulacji zabezpieczających gminy przed nadmiernym ubytkiem dochodów własnych, które miałyby na względzie ich rzeczywistą, bieżącą kondycję finansową.
- Nie uwzględniono w nim także, w wystarczający sposób, zróżnicowania kosztów funkcjonowania jednostek terytorialnych. Są one dużo wyższe w dużych ośrodkach miejskich, realizujących szeroki zakres usług komunalnych i społecznych (np. infrastruktura drogowa, kolejowa, ochrona środowiska, bezpieczeństwo publiczne). Zadania te generują wysokie koszty bieżącego utrzymania, a istniejąca intensywność zabudowy i zamieszkania – duży zakres potrzeb inwestycyjnych.
- Istotnym wydaje się także problem efektywność wykorzystania środków pozyskiwanych w ramach systemu wyrównywania dochodów – warto byłoby je powiązać ze standardami świadczenia usług publicznych. Mogłoby to służyć podwyższeniu efektywności wykorzystania środków publicznych

Wybrane problemy

3. Proporcje podziału środków budżetowych na wydatki bieżące i wydatki inwestycyjne

- Dylematy funkcji alokacyjnej finansów publicznych;
- Zależność pomiędzy udziałem wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem a ogólną koniunkturą gospodarczą. Jest on wyższy w fazie ożywienia gospodarczego, a niższy w okresach spowolnienia koniunktury;
- Duże zróżnicowanie udziału wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem według typów gmin i województw. Wyższe wartości wskaźnika notowano w gminach wiejskich oraz wielu jednostkach o silnym potencjale gospodarczym. W wartościach bezwzględnych największe inwestycje realizują duże miasta, jednostki o silnym potencjale społeczno-gospodarczym;
- Występuje współzależność udziału wskaźnika wydatków inwestycyjnych z pozyskiwaniem dotacji unijnych;
- Przyczyna występujących problemów podziału środków budżetowych może być także jakość zarządzania JST
- **WNIOSEK – INWESTYCJE SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO STANOWIĄ ISTOTNY CZYNNIK KSZTAŁTOWANIA PROCESÓW ROZWOJU LOKALNEGO I REGIONALNEGO. ZASADNYM JEST DAŻENIE DO STAŁEGO WZROSTU WŁASNEGO POTENCJAŁU INWESTYCYJNEGO (ROZWOJOWEGO) JST**

PRZYKŁADY



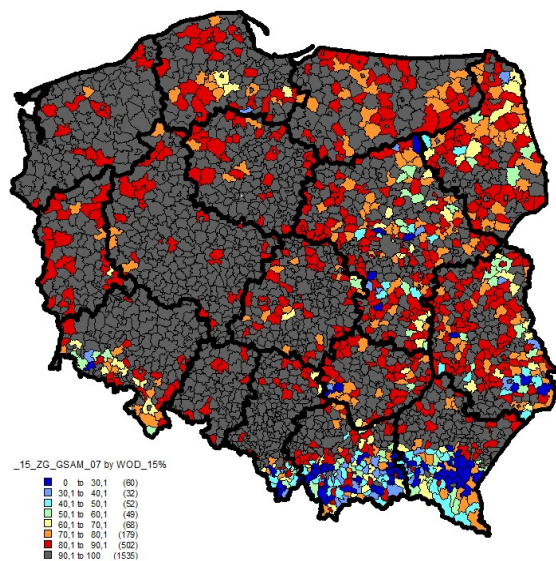
DLACZEGO NALEŻY DAŻYC DO
ZAPEWNIENIA STABILNOSCI
ZASILANIA FINANSOWEGO JST ?

1. Ze względu na rozmiary potrzeb inwestycyjnych

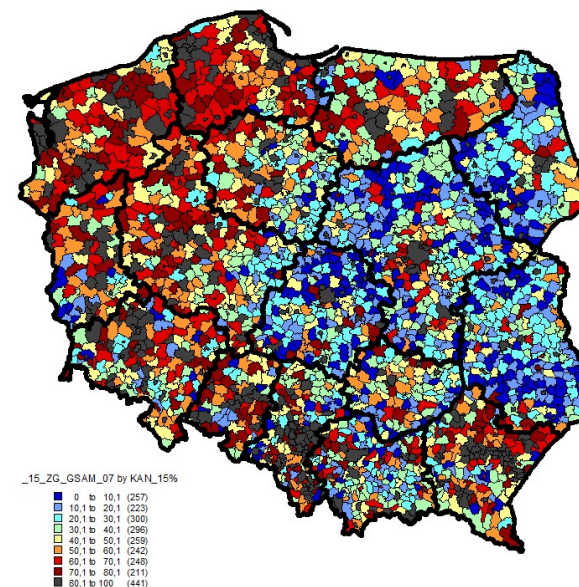
- W działalności samorządu terytorialnego należy dążyć do stałej poprawy jakości świadczenia usług publicznych oraz racjonalnego kształtowania procesów rozwoju. Realizacja tych zadań wymaga odpowiednio wysokich, stabilnych źródeł finansowania
- Identyfikowane potrzeby mają charakter:
 - ilościowy - jako stan niedoinwestowania, wyrażający się brakiem sieci, obiektów i urządzeń komunalnych w stosunku do potrzeb zgłaszanych przez mieszkańców i podmioty gospodarki lokalnej. Jej niwelowanie wymaga realizacji nowych inwestycji w celu uzbrojenia nowych terenów lub wyposażenia już istniejących, a dotychczas ich pozbawionych;
 - jakościowy jako wyrazem zdekapitalizowania, złego stanu jakościowego i zużycia moralnego (technologicznego) istniejących urządzeń, sieci i obiektów. Jest ona następstwem ich wykorzystywania w procesie produkcyjnym, ale także niedostosowania do zachodzących procesów rozwoju technicznego i naukowego.

Przykłady – wodociągi i kanalizacja – odsetek korzystających

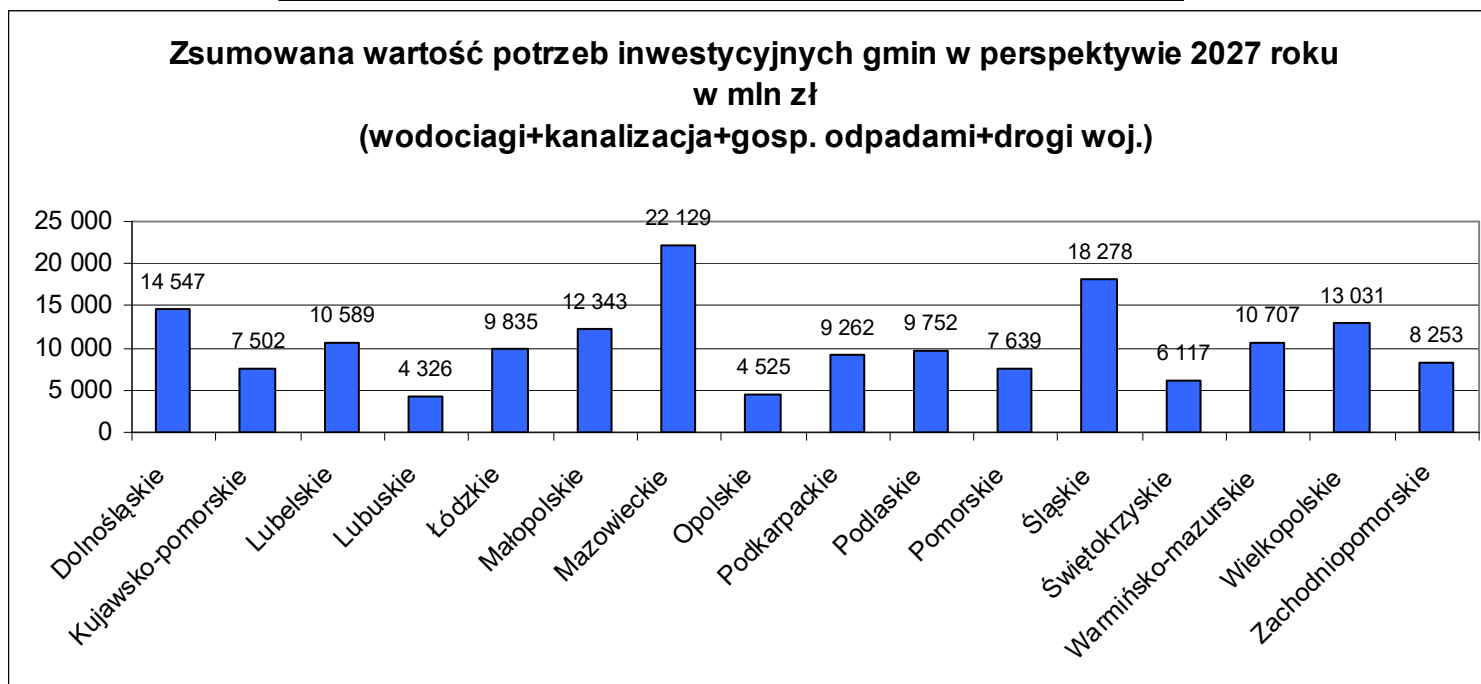
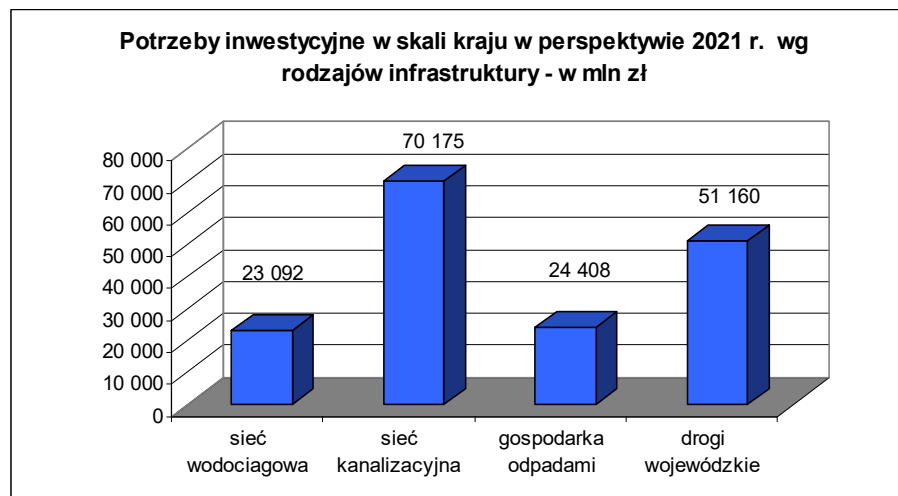
Ludność korzystająca z sieci wodociągowej w 2015 r.
- w % ogółu mieszkańców poszczególnych gmin



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



Potrzeby inwestycyjne JST zakresie wybranych rodzajów infrastruktury w latach 2018-2027 r. (w mln zł)



2. Ze względu na ograniczoność własnych środków budżetowych (nadwyżka operacyjna)

Szacowane potrzeby inwestycyjne

- Zaopatrzenie w wodę i odprowadzanie ścieków – ok. 93 mld PLN
- Gospodarka odpadami - ok. 23 mld PLN
- Drogi wojewódzkie – ok. 51mld PLN

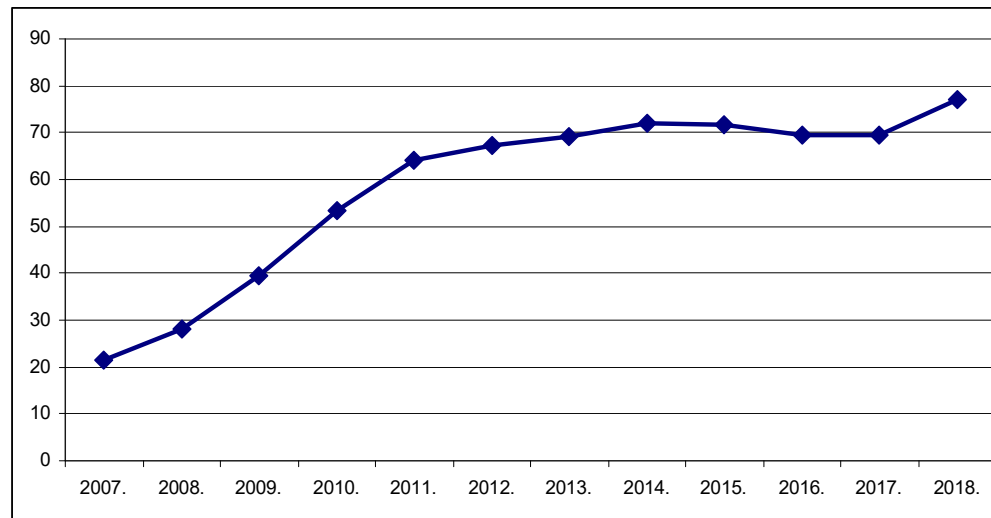
- Razem 169 mld zł

Szacowane „obciążenie budżetowe”

- Szacowana łączna nadwyżka operacyjna budżetów j.s.t. 2017-2027 – ok. 246 mld PLN

3. Ze względu na wzrastające zadłużenie JST – bariery prawne i finansowe

Zadłużenie podsektora samorządowego w latach 2007-2018 w mld zł.



3. Ze względu na znaczenie JST w pozyskiwaniu dotacji unijnych

Środki niezbędne do zapewnienia krajowego wkładu publicznego w latach 2014–2020 (w mld zł)

	2014-2022
Wkład publiczny krajowy łącznie, w tym:	76,0769
Podsektor centralny*:	15,4554
Budżet państwa	11,5916
Inne	3,8639
Podsektor jednostek samorządu terytorialnego	60,6215

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%

Stabilność zasilania finansowego JST – krótkie podsumowanie

- W działalności samorządu terytorialnego należy dążyć do stałej poprawy jakości świadczenia usług publicznych oraz racjonalnego kształtowania procesów rozwoju. Realizacja tych zadań wymaga odpowiednio wysokich, stabilnych źródeł finansowania
- Problemem jest wydajność źródeł finansowania w relacji do zakresu zadań JST – decentralizacja zadań i finansów publicznych;
- Analizy historyczne wykazują wiele problemy identyfikowanych w gospodarce finansowej JST
- Wzrastają koszty realizacji zadań JST;
- W wielu jednostkach niekorzystnie kształtuje się relacja: dynamika dochodów – dynamika wydatków;
- W wielu samorządach obniża się własny potencjał rozwojowy JST;
- Występuje wysoki zakres potrzeb inwestycyjnych – ilościowych i jakościowych;
- Ograniczone są możliwości pozyskiwania zewnętrznych źródeł finansowania
- JST powinny uchylać i realizować wieloletnie programy społeczno-gospodarcze, bazujące na stabilnych źródłach finansowania
- **WSZYSTKO TO UZASADANIA KONIECZNOŚĆ TWORZENIA STABILNEGO SYSTEMU ZASILANIA FINANSOWEGO JST**