

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.

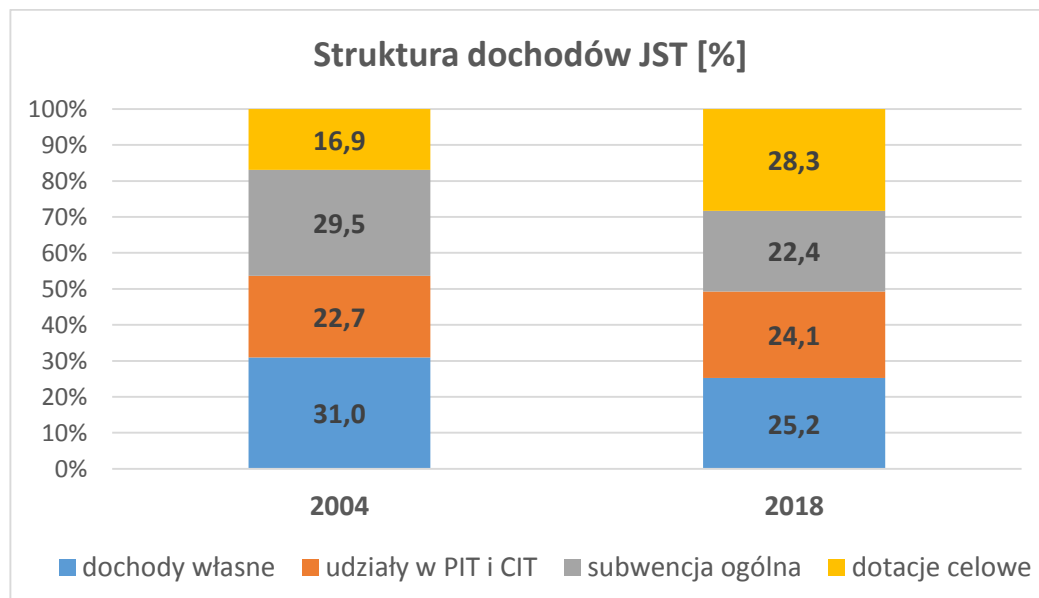
Własny potencjał inwestycyjny samorządów (nadwyżka operacyjna brutto) wyniósł w tym okresie **222,8 mld zł**, co oznacza, że 55% wydatków inwestycyjnych JST sfinansowały ze środków pozyskanych z innych źródeł, w tym z instrumentów zwrotnych (głównie z kredytów). Znaczna część zaciągniętych zobowiązań (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%).

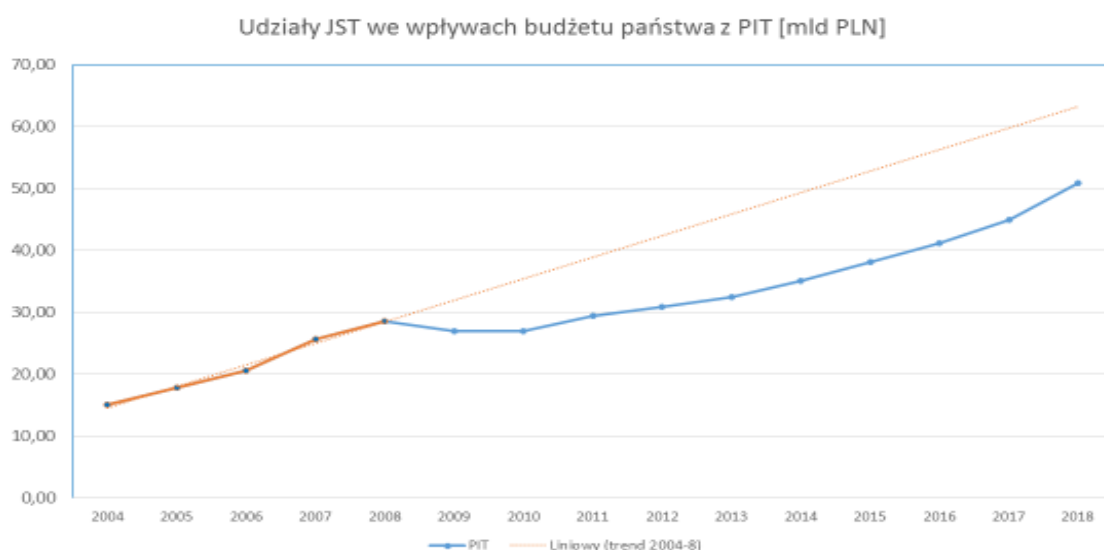


Dochody własne

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 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 (przejęcie 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:

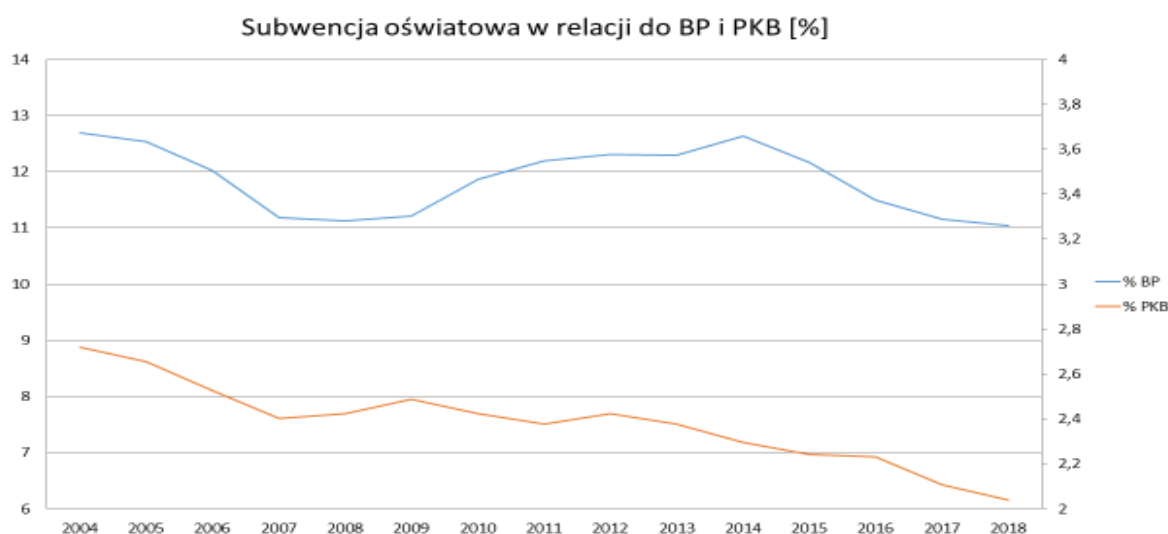
- dochody własne wzrosły z 62,9 do 124 mld zł (o 97%),
- część oświatowa subwencji ogólnej wzrosła z 26,8 mld do 43 mld zł (o 60%).

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, także w wyniku 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**.

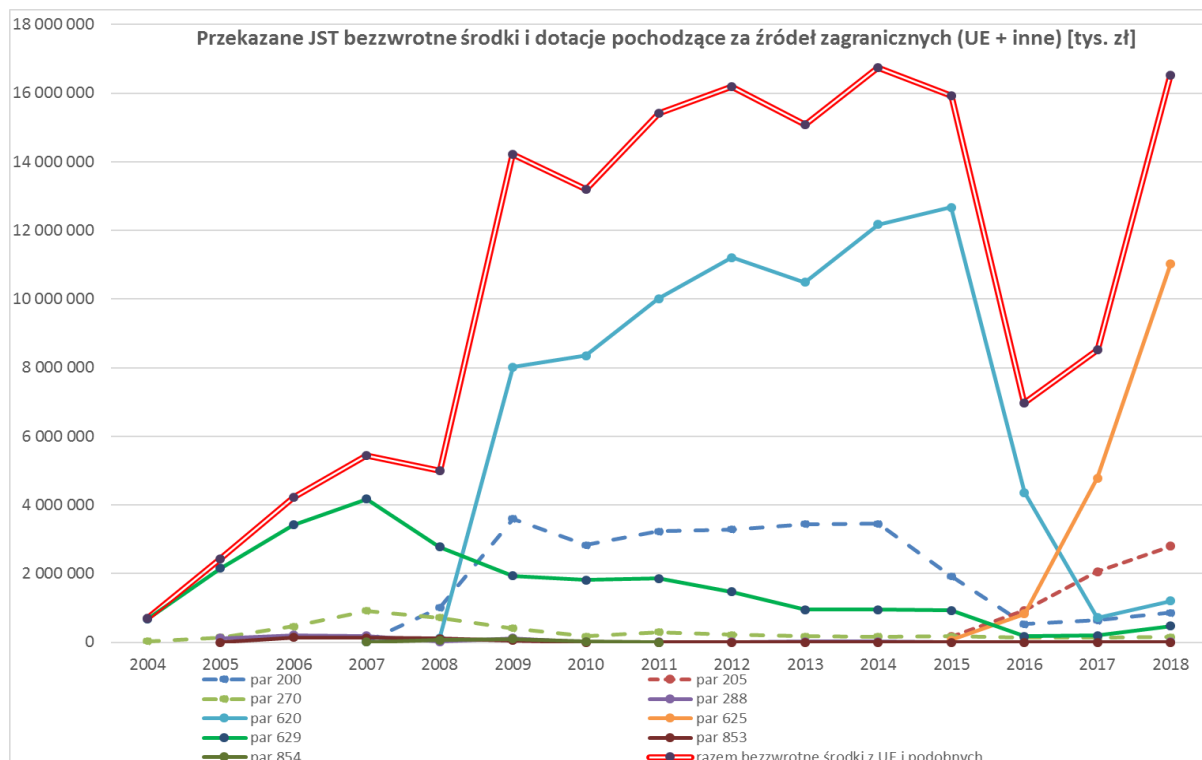
Dotacje na zadania własne wzrosły w tym okresie z **3,6 do 8,2 mld zł**, czyli **tylko** nieco ponad **dwukrotnie**. W większości (75,4%) są to dotacje na wydatki bieżące. Dotacje inwestycyjne w tej grupie wyniosły w całym okresie 2004-18 łącznie **23,7 mld zł**.

Środki na inwestycje w formie dotacji samorzady 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 samorzady 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".

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:

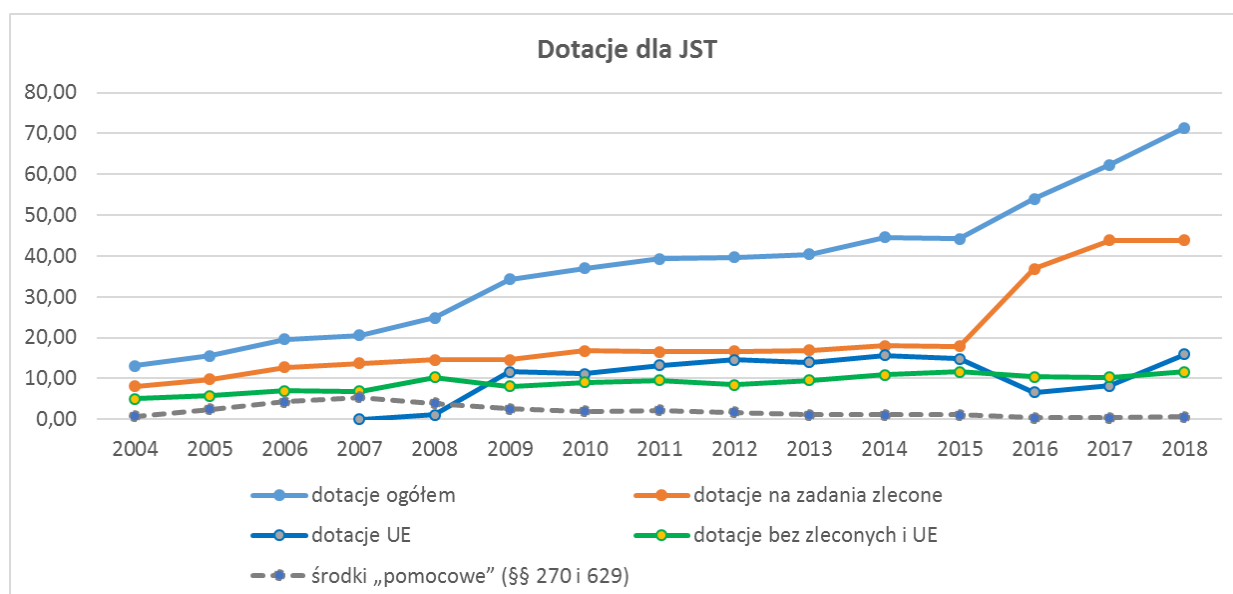


Linie ciągłe oznaczają środki inwestycyjne, a linie przerywane – środki bieżące. Linia podwójna oznacza sumę środków. §§ 270 i 629 – ZPORR, EOG itp., §§ 200 i 620 – środki z UE z perspektywy 2007-13, §§ 205 i 625 – środki z UE z perspektywy 2014-20.

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 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 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 JST 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 w kalkulują 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 (powiatów, miast na prawach powiatu i województw) **przejmowania zobowiązań szpitali**.

⁵ Warto przytoczyć dane Eurostatu dotyczące **wzrostu kosztów pracy w Polsce**: w I kwartale 2018 roku wyniósł on 8% w ujęciu rok do roku, a w I kwartale 2019 r. – 6,8 % r./r.).

Samorządy, nazwane 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 w służbie zdrowia ani na zakres i wycenę świadczeń należnych z tzw. ubezpieczenia zdrowotnego. Obciążanie 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, począwszy od roku 2011, spłaciły blisko **950 mln zł** zobowiązań szpitali, w większości przy ich przekształceniu lub likwidacji.

Dramatyczna sytuacja w oświacie

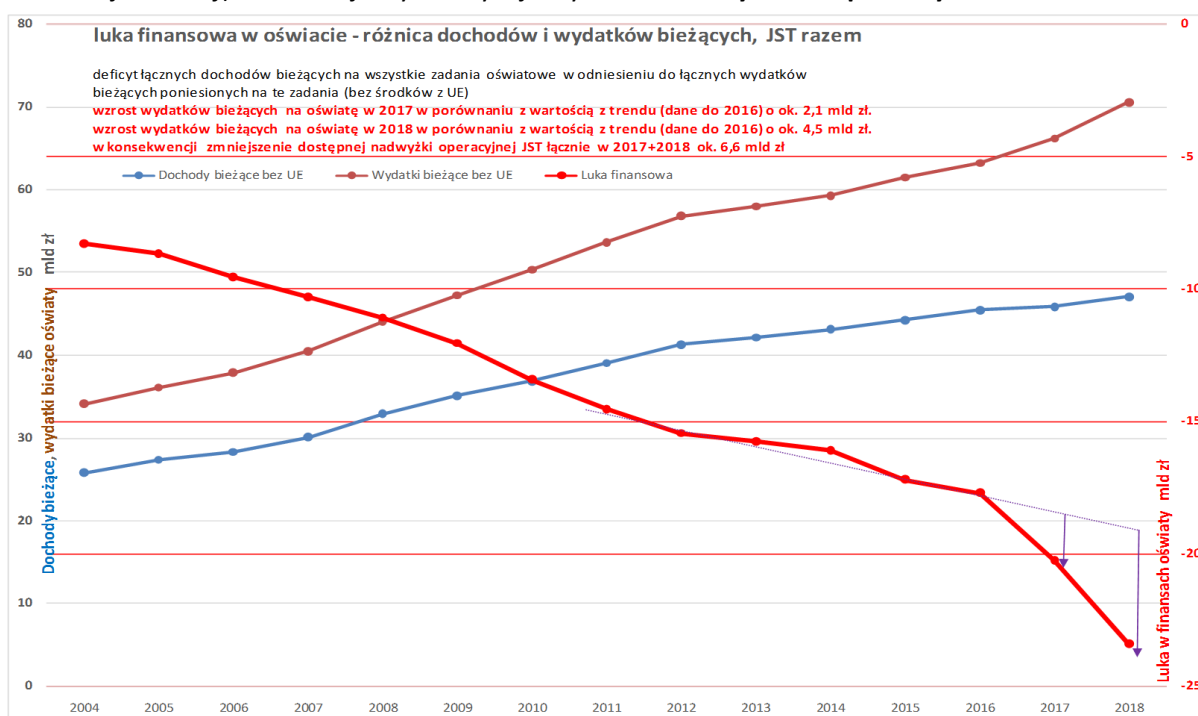
W osobnym raporcie, zaprezentowanym w kwietniu br., przedstawiliśmy **sytuację w oświacie**, w tym **gwałtowny wzrost luki finansowej** (różnicy między wydatkami a dochodami) w latach 2017-2018.

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,
- łączne wydatki płacowe w oświacie - 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**.



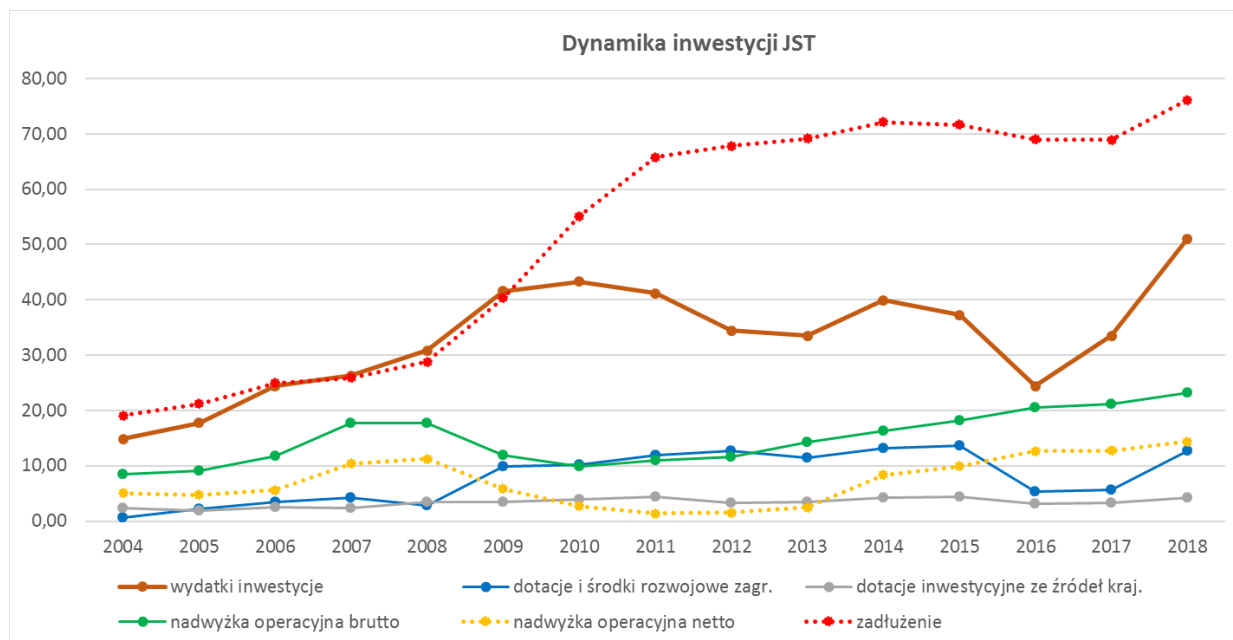
Luka finansowa jest silnie zróżnicowana w różnych kategoriach JST (dane dla 2018 r.): w powiatach wynosi 12%, w województwach – 33%, w gminach wiejskich – 48%, w gminach miejsko-wiejskich – 62%, w gminach miejskich – 76%, a w miastach na prawach powiatu – blisko 64%.

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 finansowa oświaty w coraz większym stopniu rzutuje na ogólny stan finansów samorządowych, 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” powiaty⁶.

Ponieważ jednak samorzady 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**.

⁶ 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 zrekomensowane. 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 niezrekompensowane 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 łączna nadwyżka operacyjna netto do r. 2017 - jak wynika z danych MF - wyniesie tylko **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 dostępnymi 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.