



Ewolucja sytuacji finansowej samorządów terytorialnych w Polsce w latach 2014–2018

Paweł Swianiewicz
Julita Łukomska

W wielu wystąpieniach publicznych działaczy samorządowych, w publicystyce i niektórych wypowiedziach eksperckich powtarza się alarmistyczna teza o ograniczaniu w ostatnich latach autonomii samorządów terytorialnych, w tym szczególnie o postępującej degradacji ich sytuacji finansowej. Według tych poglądów rząd od kilku lat przerzuca nowe zadania na samorzady, a zarazem nie zapewnia środków na ich finansowanie, ignoruje kanały konsultacji projektów ustaw z samorządami (np. wykorzystuje ścieżkę projektów poselskich pozwalających uniknąć dyskusji na forum Komisji

Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego), zmienia przepisy podatkowe w taki sposób, by ciężar finansowania programów społecznych pośrednio ponosiły głównie samorzady, nie rozumie idei samorządności itp. Podkreśla się przy tym, że niektóre z tych problemów pojawiały się już we wcześniejszych latach, ale że nigdy wcześniej interesy samorządów nie były lekceważone w tak znacznym stopniu. Przedstawiciele rządu odrzucają te zarzuty, wskazując na rosnące dochody samorządów. Z tych wypowiedzi wynika, że samorzady w niezrozumiały sposób domagają się przywilejów (finansowych), ich sytuacja finansowa jest dobra, a jeżeli realizacja jakichś zadań zawodzi, to winna temu jest nieudolność lub wręcz motywowana politycznie niechęć samorządów do współpracy z rządem.

Prezentowana analiza koncentruje się na latach 2014–2018. Nie są bowiem dostępne dane o wykonaniu budżetów za rok 2019. Uzupełniające opracowanie obejmujące dane za ten rok zostanie przygotowane w maju 2020 roku.

W naszym tekście nie poruszamy wszystkich wymienionych tu zagadnień, lecz koncentrujemy się na węższym zakresie spraw związanych z sytuacją finansową. Przyglądamy się obiektywnym wskaźnikom wyliczanym głównie na podstawie danych o wykonaniu budżetów, starając się odpowiedzieć, która z dwóch wyżej wymienionych narracji (w odniesieniu do spraw finansowych) jest bliższa prawdy. Prezentowane tu zestawienia i ich analizy koncentrują się na latach 2014–2018 (choć sporadycznie odwołujemy się także do danych wcześniejszych). Niestety, nie są jeszcze dostępne dane o wykonaniu budżetów za rok 2019, a pojawiają się istotne przesłanki sugerujące, że dołączenie tego roku mogłoby wnieść nowe wątki. Dlatego przygotowujemy uzupełniające opracowanie w maju 2020 roku, kiedy te dane będą dostępne.

Jednostki samorządu terytorialnego to zbiorowość niezwykle zróżnicowana. Dlatego wszelkie generalizacje są bardzo ryzykowne. By zmniejszyć to ryzyko, przyglądamy się nie tylko wartościom zagregowanym, ale prezentujemy też dane przeliczone dla mniejszych (nieco bardziej jednorodnych) grup:

- samorządów wojewódzkich,
- powiatów (tzw. ziemskich),
- miast na prawach powiatu (tzw. powiatów grodzkich),
- pozostałych gmin, wśród których wyróżniamy:
 - gminy podmiejskie – położone na terenach obszarów metropolitalnych wyróżnionych zgodnie z Koncepcją Przestrzennego Zagospodarowania Kraju,
 - gminy małe – liczące do 5 tys. mieszkańców¹,
 - gminy średnie (5–20 tys. mieszkańców),
 - gminy duże (pow. 20 tys. mieszkańców).

Oczywiście także wyróżnione w ten sposób grupy są wewnętrznie zróżnicowane (np. w grupie gmin średnich znajduje się aż ponad 1300 jednostek) i uśrednione wnioski nie muszą znajdować potwierdzenia w konkretnych, pojedynczych przypadkach. Błąd uśredniania możemy jednak w ten sposób znacząco zmniejszyć.

Zmiany wielkości dochodów

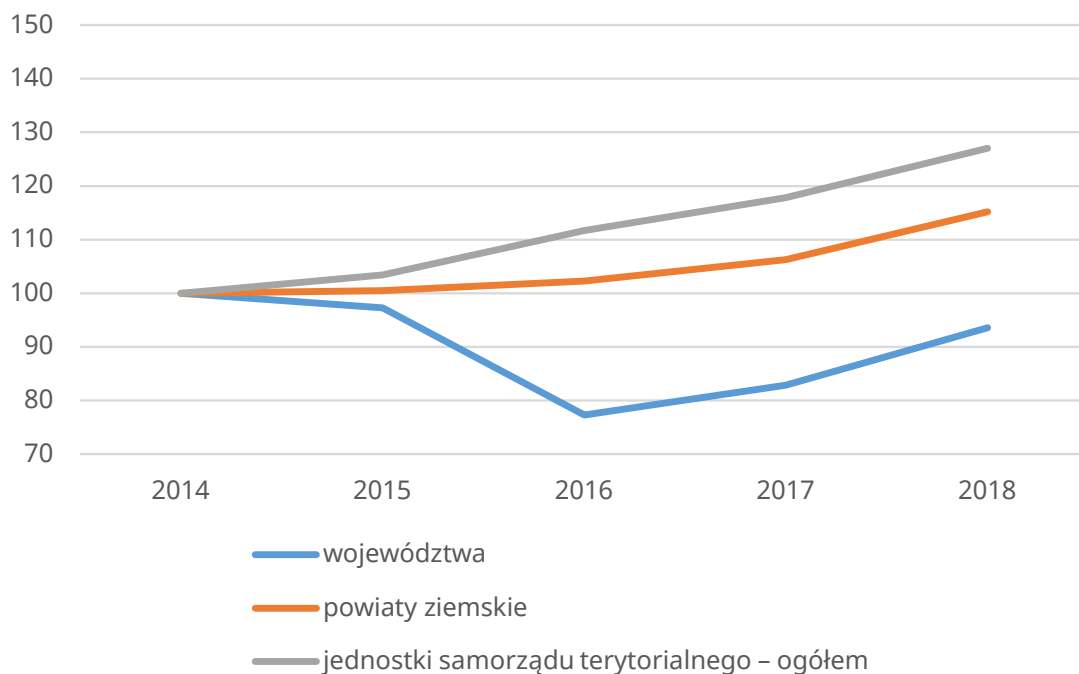
Zacznijmy od najbardziej podstawowego pytania: czy dochody jednostek samorządu w ostatnich latach rosły?

Pierwsza odpowiedź na tak postawione pytanie wygląda bardzo optymistycznie i jest zbliżona do narracji rządowej (por. rys. 1 i 2). Poza samorządami wojewódzkimi – które pozbawiono znaczącej części zadań, więc środki potrzebne do ich wykonywania są też odpowiednio mniejsze – wielkość dochodów samorządowych znacząco wzrosła. Podkreślimy, że rysunki ilustrują zmiany w cenach stałych, a więc po uwzględnieniu inflacji. Najszybciej ta zmiana nastąpiła w dynamicznie rozwijających się gminach podmiejskich największych aglomeracji – w ciągu czterech lat dochody wzrosły tam o ponad 50%. Inna sprawa, że w tym samym czasie na tych właśnie obszarach znacząco wzrosła liczba obsługiwanych przez samorzady mieszkańców, a charakter obszarów „rozlewających się aglomeracji” powodował duże zapotrzebowanie na nowe, drogie inwestycje (takie jak drogi czy kanalizacja, ale też przedszkola i szkoły). Najwolniej rosły dochody powiatów (15%) i miast na prawach powiatu (22%), ale także w tych

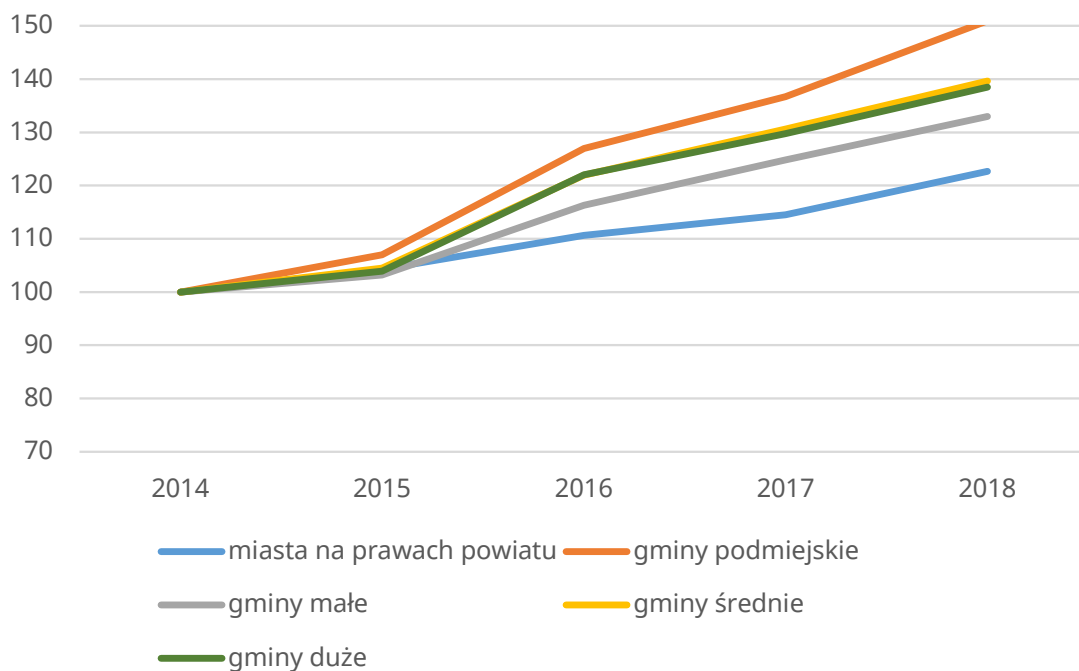
¹ Jesteśmy przekonani, że podział ze względu na wielkość i wyróżnienie gmin podmiejskich mówi nam więcej niż często spotykany w opracowaniach podział na gminy miejskie, wiejskie i miejsko-wiejskie. Rozróżnienie między obszarami wiejskimi i miejskimi ma bowiem bardzo często czysto formalny charakter, nieoddający faktycznych różnic społecznych czy ekonomicznych.

przypadkach trudno mówić o jakimś dramatycznym załamaniu – wręcz przeciwnie, ilość środków pozostających do dyspozycji władz lokalnych rosła.

Rys. 1. Zmiany dochodów samorządów ogółem – wojewódzkich i powiatowych (w cenach stałych, 2014=100)

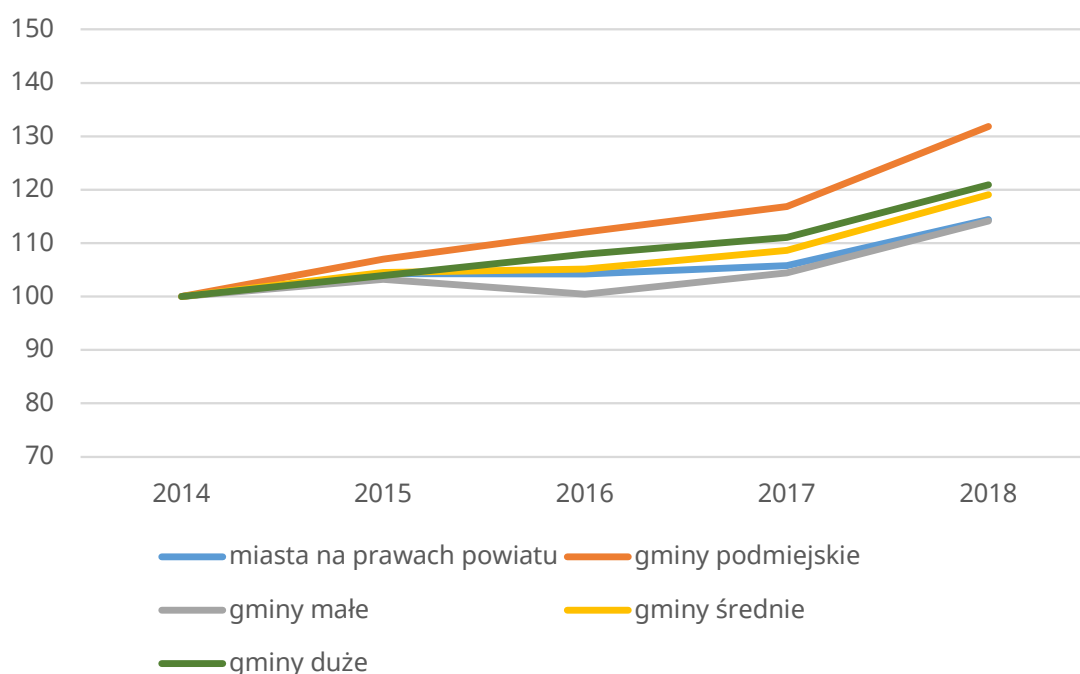


Rys. 2. Zmiany dochodów samorządów gminnych (w cenach stałych, 2014=100)



Taki obraz jest jednak mylący, a przede wszystkim zbyt optymistyczny, jeśli chodzi o ocenę sytuacji finansowej samorządów. Istnieje kilka przesłanek dla takiej konstatacji. Zaczniemy od najbardziej oczywistej i stosunkowo najłatwiejszej do liczbowego oszacowania. Wzrost dochodów, począwszy od roku 2016, wiąże się z tym, że samorzady stały się wykonawcami programów socjalnych zainicjowanych przez rząd Prawa i Sprawiedliwości, w szczególności programu 500+. Pieniądze w postaci dotacji celowej płyną do budżetów samorządowych, a więc formalnie zwiększają ilość środków w tych budżetach. Jednak samorząd jest wyłącznie wykonawcą, niemającym wpływu na cele ani sposoby realizacji programu. Nawet jeśli zakładamy, że nie musi dopłacać z własnych środków do obsługi programu (a nie jest to wcale założenie oczywiste), to w żaden sposób dotacje te nie zwiększają jego zdolności do wykonywania innych zadań, w żaden sposób nie poprawiają sytuacji finansowej. Ponieważ wykonawcami tego programu są gminy, to dane pokazane wcześniej na rys. 2 powinny zostać skorygowane, tak jak na rys. 3.

Rys. 3. Zmiany dochodów samorządów gminnych z pominięciem środków na świadczenia wychowawcze (program 500+) (w cenach stałych, 2014=100)



Gdy posługujemy się takim wyliczeniem, nadal obserwujemy wzrost wielkości dochodów w całym analizowanym okresie (od ponad 30% dla gmin podmiejskich do niewiele ponad 10% w miastach na prawach powiatu i gminach najmniejszych), ale dostrzegamy kilka nowych zjawisk. Po pierwsze, ten wzrost jest znacznie mniejszy, niż ten przedstawiony na rys. 2. Po drugie, rok 2016 przyniósł nawet okresowy spadek wielkości tak mierzonych dochodów w gminach najmniejszych i stagnację w miastach na prawach powiatu. Dopiero ożywienie gospodarcze roku 2017 i przede wszystkim 2018 przyniosło nieco bardziej znaczący wzrost dochodów.

Ostatni wymieniony wyżej czynnik kieruje naszą uwagę na drugą ważną okoliczność. W analizowanym okresie mieliśmy do czynienia ze stałym, a nawet rosnącym tempem wzrostu gospodarczego mierzonym zmianą produktu krajowego brutto (PKB)². W latach 2017–2018 po raz pierwszy od roku

² Dopiero rok 2019 i początek 2020 przyniosły oznaki spowolnienia.

2011 tempo rocznego wzrostu PKB przekraczało 4%. W sumie w okresie 2014–2018 realny wzrost PKB wyniósł niemal 18%. Można więc oczekiwać podobnego tempa wzrostu dochodów podatkowych i partycypacji jednostek samorządu terytorialnego w korzystaniu z owoców tego wzrostu. Pozwoliłoby to na stworzenie swego rodzaju „poduszki bezpieczeństwa” przed nieuniknionym w warunkach gospodarki rynkowej spowolnieniem wynikającym z wahań cyklu koniunkturalnego. Tymczasem wzrost dochodów budżetowych był wyraźnie wyższy od tempa wzrostu PKB jedynie w gminach podmiejskich wielkich aglomeracji. W gminach średnich i dużych był minimalnie większy, ale w gminach małych, miastach na prawach powiatu i w powiatach wyraźnie nie nadążał za tempem wzrostu PKB. A zatem znacząca część samorządów była pozbawiona możliwości korzystania z dużej części owoców wzrostu gospodarczego. Mogłoby to być uzasadnione, gdybyśmy uznali, że sektor publiczny w Polsce jest nadmiernie rozwinięty, a część jego zadań powinna być wykonywana taniej lub też zostać sprywatyzowana. W takiej sytuacji okres wzrostu gospodarczego mógłby być wykorzystany jako okazja do w miarę bezbolesnego zwijania sektora publicznego. Ale ani z deklaracji polityków rządowych, ani z praktyki działania (obejmującej renacjonalizację znaczących części gospodarki) nie wynika taki kierunek strategiczny.

Podsumowując dotychczasową część wywodu, można stwierdzić, że ewolucja sytuacji dochodowej samorządów terytorialnych nie wygląda ani tak dobrze, jak by to wynikało z wypowiedzi polityków rządowych, ani tak źle, jak można by wnioskować na podstawie niektórych wypowiedzi samorządowców.

Jest jeszcze kilka czynników, które nakazują sceptycyzm wobec tezy, że sytuacja finansowa samorządów w badanym okresie uległa poprawie.

- Nastąpił wzrost kosztów pracy. Zarówno podwyższenie płacy minimalnej, jak i wzrost przeciętnych wynagrodzeń w gospodarce wymuszają zmiany w polityce płacowej samorządów. W przeciwnym wypadku zatrudnienie w administracji i innych jednostkach samorządowych będzie traciło na atrakcyjności i coraz trudniej będzie zapewnić odpowiednio wysokie kwalifikacje pracowników. Ma to niebagatelne znaczenie, bo wynagrodzenia stanowią dużą część wydatków budżetów samorządowych (od ponad 60% w przypadku powiatów, poprzez niemal 40% w budżetach gminnych, do nieco ponad 26% w budżetach samorządów wojewódzkich). W latach 2014–2018 wzrost przeciętnych wynagrodzeń był zbliżony do wzrostu PKB (wzrost PKB o 18% i wynagrodzeń o 18,2%). Dopiero w 2019 roku pojawiła się tu rozbieżność (wzrost płac silnie wyprzedzał wzrost PKB), co może zwiastować kłopoty dla samorządów w przyszłości.
- Wprowadzane zewnętrzne regulacje zwiększały niezbędne koszty wykonywania niektórych zadań. Wpływ tego czynnika jest bardzo trudny do precyzyjnego oszacowania, ale wiele wskazuje na to, że ma on niebagatelne znaczenie. W kolejnym rozdziale opracowania piszemy więcej na temat kosztów wykonywania zadań oświatowych. Z kolei w przygotowanym niedawno opracowaniu Związku Miast Polskich³ dużą uwagę przywiązuje się do zadań związanych ze służbą zdrowia, przy czym podkreśla się „niszczący efekt narzucenia JST (powiatom, miastom na prawach powiatu i województwom) przejmowania długów i strat szpitali”. To tylko dwa najbardziej znane przykłady zwiększania kosztów realizacji zadań.
- Na zwiększanie kosztów bieżących wpływa też oddawanie do użytku kolejnych obiektów infrastruktury społecznej i technicznej, wybudowanych m.in. dzięki funduszom unijnym. Nie chodzi tu o znane przykłady inwestycji przeszacowanych lub o wątpliwej przydatności, ale o powstawanie nowych, niezbędnych z punktu widzenia rozwoju cywilizacyjnego obiektów sportowych, rekreacyjnych czy kulturalnych, infrastruktury drogowej itp. Dokładne oszacowanie konsekwencji

3 J. Czajkowski, A. Porawski, *Stan finansów JST*, raport dla Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, 2019.

finansowych powstawania tych obiektów byłoby bardzo skomplikowane, ale niewątpliwie są one znaczące. Udział samorządów w konsumowaniu owoców wzrostu gospodarczego byłby najlepszym mechanizmem pokrywania tych kosztów.

- Na koniec trzeba jeszcze raz podkreślić, że nasza analiza urywa się na razie na roku 2018. Tymczasem wiele zmian, które mogą wywołać niekorzystne skutki dla sytuacji finansowej samorządów (np. zmiany przepisów dotyczących podatku PIT, nierekompensowana subwencją oświatową podwyżka płac nauczycieli, wprowadzenie podwyższonych standardów finansowania dodatków za wychowawstwo, wprowadzenie nowego dodatku dla nauczycieli stażystów), pojawiło się w 2019 roku i będą one miały przełożenie na wyniki finansowe samorządów dopiero (częściowo) w wykonaniu budżetów za rok 2019 oraz (w pełni) za rok 2020.

Finansowanie zadań oświatowych

Samorządy odpowiadają za szereg zadań oświatowych. Najważniejszym z nich jest prowadzenie szkół podstawowych (gminy)⁴ i średnich (powiaty)⁵. W założeniach konstrukcji systemu finansowania samorządów środki na bieżące funkcjonowanie szkół (ale już nie na wydatki o charakterze inwestycyjnym) powinna pokrywać subwencja oświatowa. Skargi władz lokalnych na niewystarczające środki przekazywane w tej formie są niemal tak stare, jak sama instytucja subwencji oświatowej. W niektórych radykalnych rozwiązaniach eksperci postulowali likwidację subwencji oświatowej przy równoczesnym wzmocnieniu dochodów własnych i mechanizmu wyrównawczego subwencji⁶. Jednak znacznie częściej żądania samorządów polegały na próbach skłonienia kolejnych rządów do przeznaczania na tę subwencję większych środków. W praktyce dość często zdarzało się, że samorządy wydawały na utrzymanie szkół więcej, niż wynosiły otrzymywane przez nie transfery przeznaczone na ten cel. I tak np. już w 2009 roku wydatki gmin na utrzymanie szkół przekraczały subwencję oświatową o prawie 16%⁷. Nie da się precyzyjnie określić, w jakim stopniu dopłaty te wynikały z faktu, że wysokość subwencji była niewystarczająca, by zapewnić funkcjonowanie szkół w minimalnym wymaganym standardzie, a w jakim były efektem finansowania przez samorządy dodatkowych zadań (np. dodatkowe lekcje języków obcych, samorządowe dodatki do wynagrodzeń nauczycieli). Jednak obserwacja zmian wskaźnika pokrycia wydatków na szkoły przez subwencję oświatową jest wystarczająco precyzyjną miarą pokazującą zmiany stopnia, w jakim państwo wywiązywało się ze zobowiązania podjętego wobec samorządów.

Równocześnie z dokonywanymi przez większość gmin dopłatami do kosztów funkcjonowania szkół (o czym mówiliśmy w poprzednim akapicie) w tym samym 2009 roku około 6% gmin „zaoszczędziło” część środków pochodzących z subwencji oświatowej i przeznaczyło zaoszczędzoną „nadwyżkę” na inne cele. Z przyczyn, których nie będziemy tutaj bardziej szczegółowo omawiać, przez wiele lat subwencja oświatowa rozdzielana była w sposób, który faworyzował finansowanie zadań oświatowych w powiatach. W tym wypadku środki z subwencji w całości, a często nawet z naddatkiem, pokrywały niezbędne wydatki⁸.

Wielkość subwencji oświatowej między rokiem 2014 a 2018 rosła, choć był to wzrost bardzo umiarkowany (w sumie o 7% w cenach stałych w ciągu całego czteroletniego okresu). Trzeba przy tym pamiętać, że ze względu na zmiany demograficzne spadała też liczba uczniów w szkołach (pomiędzy 2014

4 Do niedawna gminy prowadziły także gimnazja.

5 Zadania samorządów wojewódzkich związane z oświatą są znacznie mniej istotne i nie będziemy się nimi tutaj szczegółowo zajmować.

6 Por. W. Misiąg, M. Tomalak, *Koncepcja nowego systemu finansowego samorządu terytorialnego*, Warszawa 2010, niepublikowana ekspertyza opracowana na zlecenie Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji.

7 P. Swianiewicz, *Finanse samorządowe: koncepcje, realizacja, polityki lokalne*, Warszawa 2011.

8 Częściowym wyjaśnieniem tej rozbieżności jest fakt, że powiaty, które są słabsze finansowo od gmin czy miast na prawach powiatu, znacznie rzadziej decydowały się na finansowanie zadań wykraczających poza minimalny standard wymagany przez prawo.

a 2018 rokiem liczba uczniów w szkołach podstawowych oraz ponadpodstawowych spadła o 3,7%). Z tego względu mierzona w złotówkach wartość subwencji oświatowej w przeliczeniu na jednego ucznia wzrosła w latach 2014–2018 o około 10%.

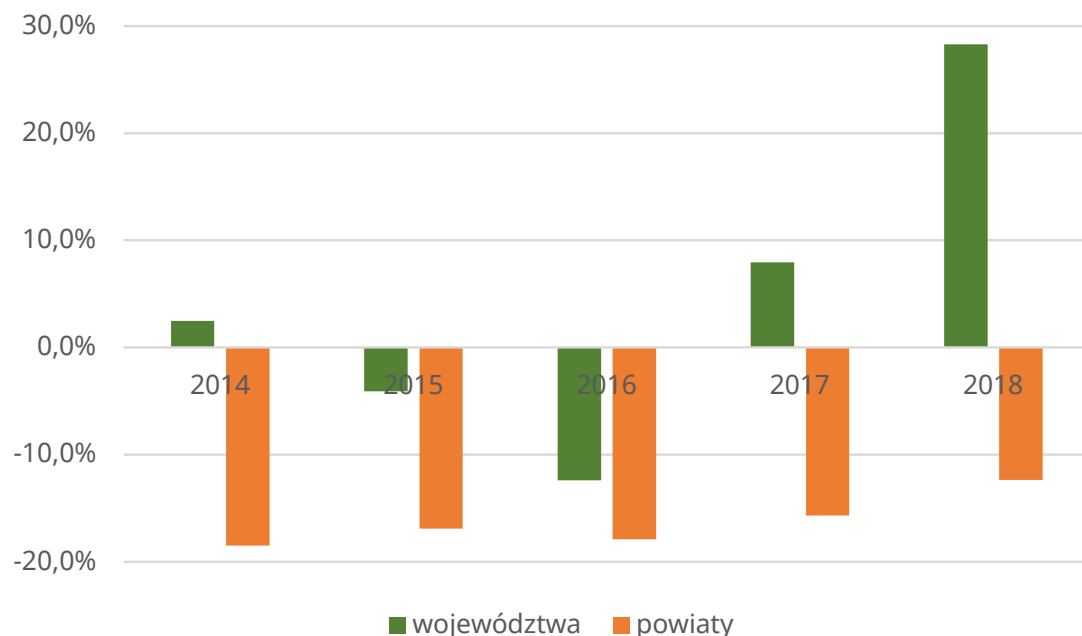
Trudno zatem mówić o zmniejszaniu wielkości tej części subwencji, chociaż jej wzrost był znacznie wolniejszy niż wzrost budżetu państwa bądź dochodów samorządowych. Systematycznie spadał więc udział środków przeznaczanych na oświatę szkolną przez budżet państwa w stosunku do PKB czy do wielkości dochodów i wydatków budżetu państwa (por. tabela 1). Zważywszy na podane w poprzednim akapicie okoliczności, ten spadek nie byłby niczym dziwnym, gdyby nie kilka faktów. Po pierwsze, w tym samym czasie była wprowadzana reforma systemu oświaty, która – jak wiadomo – wymagała ponoszenia dotychczasowych (choćby chwilowych) kosztów (do tego zagadnienia wrócimy dalej w naszym raporcie). Po drugie, łączny efekt zmian demograficznych i migracyjnych sprawiał, że coraz bardziej naglący był dylemat, czy utrzymywać małe szkoły w niektórych wyludniających się miejscowościach, czy też organizować zbiorcze szkoły obsługujące całą gminę lub znaczną jej część. To pierwsze rozwiązanie jest, rzecz jasna, droższe (utrzymanie szkoły z kilkoma uczniami w oddziale szkolnym jest bardziej kosztowne niż placówki z kilkunasto- czy ponad dwudziestoosobowymi oddziałami). Tymczasem rząd w swoich deklaracjach zdawał się ostatnio popierać utrzymywanie takich małych szkół wiejskich (które faktycznie oprócz zadań oświatowych pełnią ważną funkcję społeczną), a nawet ograniczył autonomię gminną w zakresie podejmowania decyzji o modyfikacji sieci szkolnej. Po trzecie, wydawało się, że istnieje konsensus co do tego, że wydatki na edukację powinny rosnąć, więc spadek liczby uczniów w powiązaniu z dobrą koniunkturą gospodarczą mógł być dobrą okazją do w miarę bezbolesnego z punktu widzenia dyscypliny budżetowej wzrostu środków przeznaczanych na ten cel. Z tych wszystkich powodów spadek znaczenia subwencji oświatowej w odniesieniu tak do PKB, jak i do wielkości budżetu państwa może wydawać się kontrowersyjny.

Tabela 1. Relatywna wielkość subwencji oświatowej w latach 2014–2018

	2014	2015	2016	2017	2018
Subwencja jako % PKB	2,30%	2,24%	2,23%	2,11%	2,04%
Subwencja jako % dochodów budżetu państwa	13,93%	13,96%	13,19%	11,96%	11,33%
Subwencja jako % wydatków budżetu państwa	12,63%	12,17%	11,50%	11,15%	11,03%

Rys. 4 i 5 pokazują, jak zmieniła się skala dopłat samorządów do finansowania zadań oświaty szkolnej w minionych kilku latach. Widać wyraźnie, że subwencja w coraz mniejszym stopniu wystarczała do pokrycia niezbędnych wydatków. W skali wszystkich jednostek samorządu terytorialnego skala „nie-dofinansowania” wzrosła z 14,4% w roku 2014 do 20,6% w 2018 roku. W większości kategorii samorządów gminnych dopłaty sięgały już niemal 1/3 całości subwencji oświatowej. Nieco inaczej wyglądała sytuacja w przypadku powiatów – subwencja w dalszym ciągu była wyższa niż bieżące wydatki na finansowanie szkół, ale wielkość tej różnicy szybko się zmniejszała. Ten wzrost wielkości dopłat do subwencji zaznacza się nie tylko w grupie gmin podmiejskich największych aglomeracji i gmin największych (ponad 20 tys. mieszkańców). Najbardziej dramatyczny jest w przypadku miast na prawach powiatu (z 14% do 23% subwencji w ciągu czterech lat).

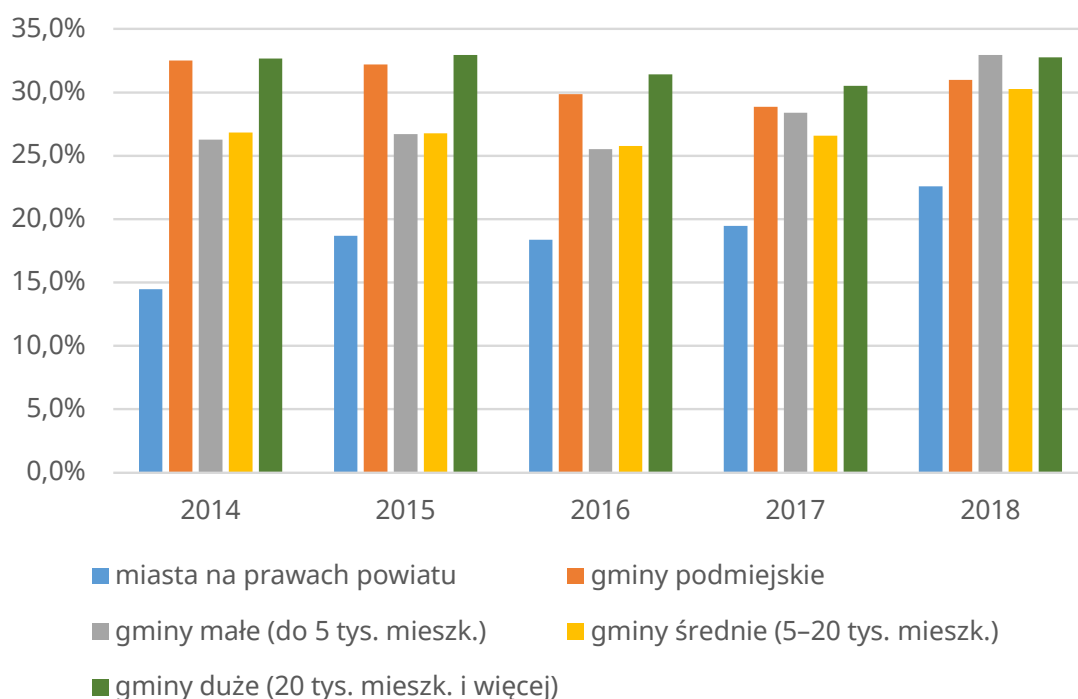
Rys. 4. Dopłaty do subwencji oświatowej (jako % otrzymywanej subwencji) w samorządach wojewódzkich i powiatowych



Dopłaty do subwencji oświatowej zostały skalkulowane jako różnica pomiędzy wydatkami bieżącymi ponoszonymi na oświatę a dochodami z subwencji oświatowej oraz dotacji celowych na bieżące zadania oświatowe. Do wydatków bieżących i dotacji celowych na oświatę zaliczyliśmy te z działu „oświata i wychowanie” (nr 801 w klasyfikacji budżetowej) – z pominięciem wydatków na przedszkola, przedszkola specjalne, inne formy wychowania przedszkolnego, centra kształcenia ustawicznego i praktycznego oraz ośrodki dokształcania zawodowego, stołówki szkolne i przedszkolne, usuwanie skutków klęsk żywiołowych – a także te z działu „edukacyjna opieka wychowawcza” (nr 854 w klasyfikacji budżetowej), które dotyczyły świetlic szkolnych oraz dokształcania nauczycieli.

Trzeba jednak zauważyć, że skala zmian – poza sytuacją miast na prawach powiatu, których głos jest zazwyczaj najbardziej słyszalny w debacie publicznej – nie jest tak duża, jak można by się spodziewać na podstawie dominującego tonu wypowiedzi polityków samorządowych. Z drugiej strony – jak wspominaliśmy wyżej – wiele zmian, które mogą nieść potencjalnie niekorzystne skutki dla budżetów samorządowych, nastąpiło dopiero w 2019 roku, nie są więc jeszcze widoczne w prezentowanych danych.

Rys. 5. Dopłaty do subwencji oświatowej (jako % otrzymywanej subwencji) w samorządach gminnych



Obciążenie zadaniami oświatowymi nie ogranicza się wyłącznie do bieżącego funkcjonowania szkół. W pogłębionej analizie trzeba by wziąć pod uwagę jeszcze co najmniej dwa dodatkowe elementy. Po pierwsze, reforma oświaty likwidująca gimnazja, a wydłużająca okres nauki w szkołach podstawowych i średnich, wytworzyła w niektórych samorządach nowe potrzeby inwestycyjne. Po drugie, gminy są odpowiedzialne także za wcześniejsze etapy edukacji, w szczególności za utrzymanie przedszkoli. Od mniej więcej 10 lat na gminy nakładane były nowe zobowiązania w tym zakresie, z równoczesnym ograniczaniem możliwości pobierania opłat od rodziców. To ograniczenie opłat tylko częściowo zostało zrekompensowane dotacją przedszkolną. Zmiany, o których tu mówimy, nastąpiły jeszcze przed 2014 rokiem (będącym początkiem okresu objętego analizą w niniejszym opracowaniu), ale wzrastający popyt na opiekę przedszkolną, przynajmniej w niektórych gminach, mógł powodować zwiększanie presji na wydatki związane z tą funkcją. Podobnie w ostatnich latach zaznaczył się nacisk na wydatki samorządów związane z funkcjonowaniem opieki żłobkowej (które formalnie nie zaliczają się do wydatków na oświatę). Inwestycje, a także wydatki bieżące z tym związane⁹ stanowiły coraz większą część wydatków gminnych.

Struktura dochodów samorządowych

Długofalowo być może najbardziej niekorzystną zmianą obserwowaną w minionych latach w finansach samorządowych jest zmiana struktury dochodów. Stopniowo maleje udział dochodów własnych, a rośnie dotacji celowych, o których wykorzystaniu samorzady decydują tylko w niewielkim stopniu, gdyż stają się wykonawcami polityk określanych na poziomie rządowym. Zmiany w tym kierunku za-

⁹ W latach 2001–2016 wydatki na żłobki wzrosły ponad 2,5-krotnie, a odsetek dzieci w wieku 0–3 lat uczęszczających do żłobków wzrósł z 2% do 8% (w miastach z 3% do 12%). W kolejnych latach dynamika ta utrzymywała się na co najmniej tym samym poziomie (więcej szczegółów por.: P. Swianiewicz, J. Łukomska, *Samorzady gminne i opieka nad małymi dziećmi*, „Wspólnota” 2018, nr 15, s. 42–45).

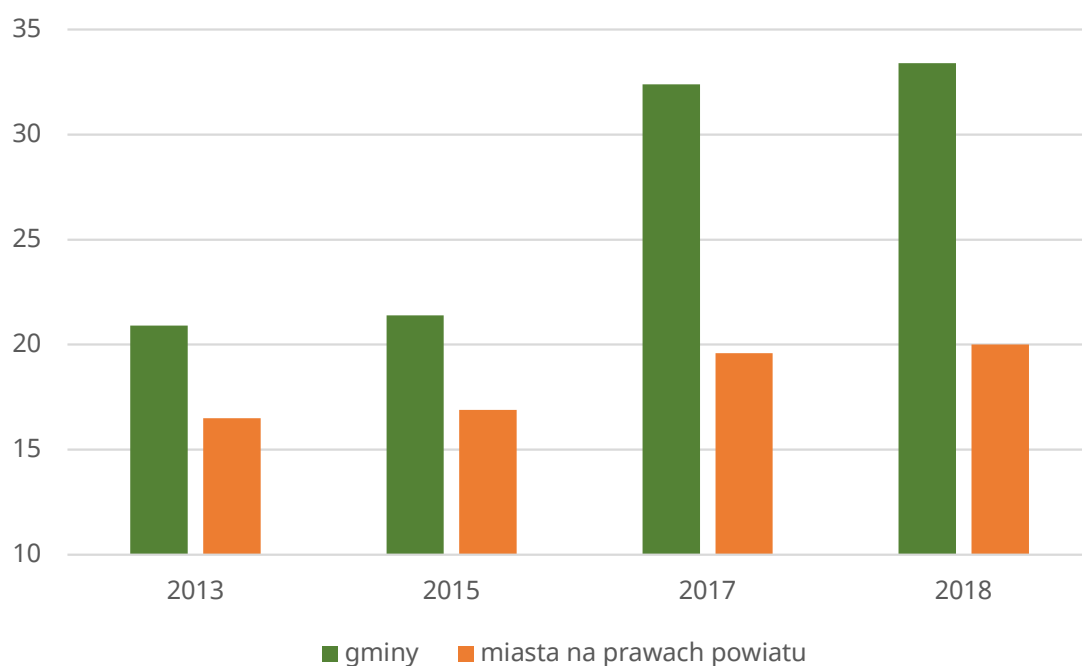
chodzący od dawna. Dotacja to najczęstszy sposób, za pomocą którego politycy próbują rozwiązywać różne zagadnienia społeczne, a także usprawniać usługi, za które odpowiadają samorządy. Przykłady takich zmian można wskazywać już w przypadku działań realizowanych przez poprzednie rządy (np. w okresie 2007–2015). Za każdym razem uznawano, że to władze centralne lepiej wiedzą, jakie problemy trzeba rozwiązywać, i że trzeba to robić za pomocą dotacji. W domyśle: władze samorządowe mające do dyspozycji więcej środków własnych nie umiałyby prawidłowo diagnozować najważniejszych potrzeb i wydałyby te fundusze na jakieś inne, mniej istotne sprawy.

Tendencja ta nasiliła się w ostatnich kilku latach. Największym programem, który zdecydowanie rozszerzył znaczenie dotacji w budżetach samorządowych, był wspomniany już program 500+. Jednak przykładów takich było więcej, choćby powołany ustawą z grudnia 2018 roku Fundusz Dróg Samorządowych.

Te niekorzystne zmiany odnosiły się przede wszystkim do samorządów gminnych, w przypadku których najbardziej „było co zepsuć” (w powiatach i województwach z dużym udziałem dotacji mieliśmy do czynienia praktycznie od początku ich funkcjonowania). Zjawisko to ilustruje rys. 6. Znacząca (około jednego punktu procentowego) różnica między udziałem dotacji w 2017 i 2018 roku wskazuje, że chodzi tu nie tylko o wpływ programu 500+ (choć miał on, rzecz jasna, duże znaczenie). W 2018 roku udział dotacji w dochodach budżetów gminnych po raz pierwszy przekroczył 1/3, podczas gdy jeszcze w 2013 roku wynosił około 1/5. W gminach małych (do 5 tys. mieszkańców) udział ten w 2018 roku sięgnął nawet 39%. W miastach na prawach powiatu rok 2018 przyniósł przełamanie bariery 20% udziału dotacji w dochodach, podczas gdy jeszcze w 2013 roku nieznacznie przekraczał on 16%.

Trzeba przy tym podkreślić, że większość tych dotacji to środki na zadania bieżące, a nie dotacje inwestycyjne (tych ostatnich łatwiej byłoby bronić na gruncie koncepcji teoretycznych finansów publicznych). I tak np. w gminach małych (do 5 tys.) w 2018 roku dotacje celowe na zadania bieżące to 30,9%, a dotacje inwestycyjne – 8,1% łącznych dochodów. W gminach dużych (powyżej 20 tys.) dotacje na zadania bieżące to 26,4%, a dotacje inwestycyjne – 5,7% dochodów budżetowych.

Rys. 6. Procentowy udział dotacji celowych w dochodach budżetów samorządów gminnych



Skutki tej ewolucji to nie tylko zmniejszająca się samodzielność samorządów w zakresie podejmowania decyzji odnoszących się do struktury wydatków. Obszerna literatura akademicka oparta na badaniach prowadzonych w różnych krajach wskazuje, że programy dotacji celowych wiążą się z zagrożeniem politycznego zniekształcenia alokacji środków. Opisywane to było w przypadku dotacji związanych zarówno z programami unijnymi, jak i krajowymi. Najczęściej wskazuje się na dwa wzory takich zniekształceń:

- Skrzywienie polityczne – wykorzystanie dotacji do zwiększania szans wyborczych ugrupowania politycznego, a także nagradzania jednostek samorządowych, w których ugrupowanie rządzące ma znaczne poparcie, przy równoczesnej dyskryminacji tych, gdzie poparcie ma opozycja;
- Skrzywienie geograficzne – preferowanie przy rozdziale środków obszarów (regionów, miast, gmin), z których pochodzą najbardziej wpływowi politycy mający wpływ na rozdział funduszy.

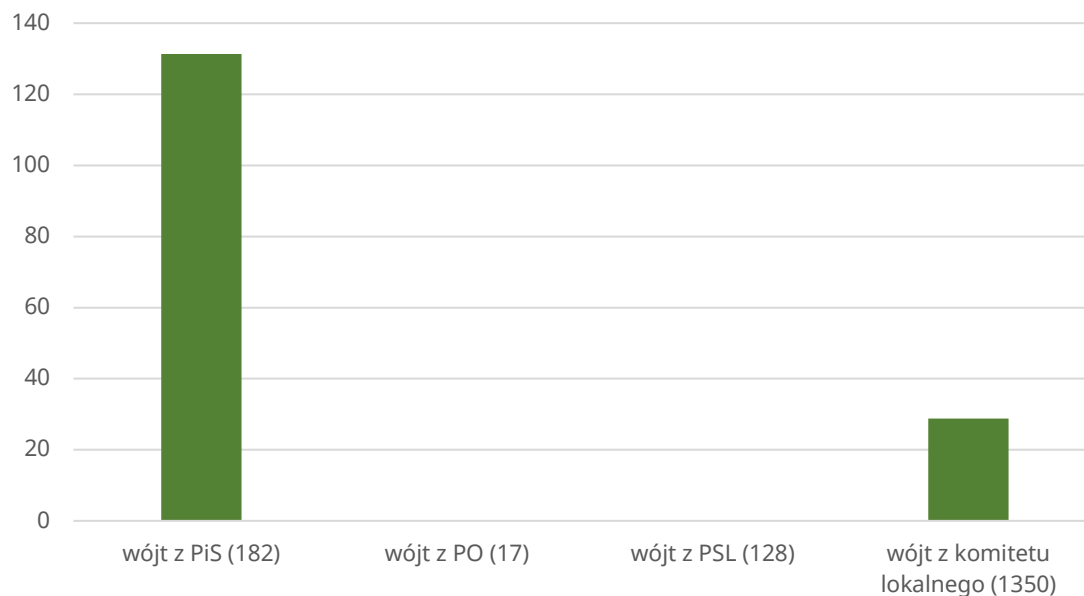
O tym, że zagrożenie to nie jest tylko hipotezą, świadczy niedawna analiza dotacji z Funduszu Dróg Samorządowych¹⁰. Wyniki tej analizy (przykładowe zestawienia – por. rys. 7 i 8) dowodzą, że rozdział środków wykazuje skrzywienie, które może być związane z orientacją polityczną władz samorządowych. Wydaje się również, że skala tego skrzywienia jest większa, niż miało to miejsce w latach ubiegłych w innych programach dotacyjnych (choć ten ostatni wniosek wymaga jeszcze potwierdzenia za pomocą bardziej wyrafinowanego metodycznie badania porównawczego). Jednak nawet gdyby okazało się, że podobne zniekształcenia były udziałem wcześniejszych programów rządowych, to i tak negatywne skutki są tym razem wyjątkowo duże ze względu na wielką skalę środków zaangażowanych w Funduszu Dróg Samorządowych.

Chcemy podkreślić, że podobne skrzywienie jest zjawiskiem często spotykanym w różnych krajach, niemal naturalnie wynikającym ze swoistej racjonalności zachowania polityków. Trzeba jednak dodać, że – jak się wydaje – skala zniekształcenia jest tym razem wyjątkowo duża, większa od opisywanej w literaturze na przykładzie innych krajów.

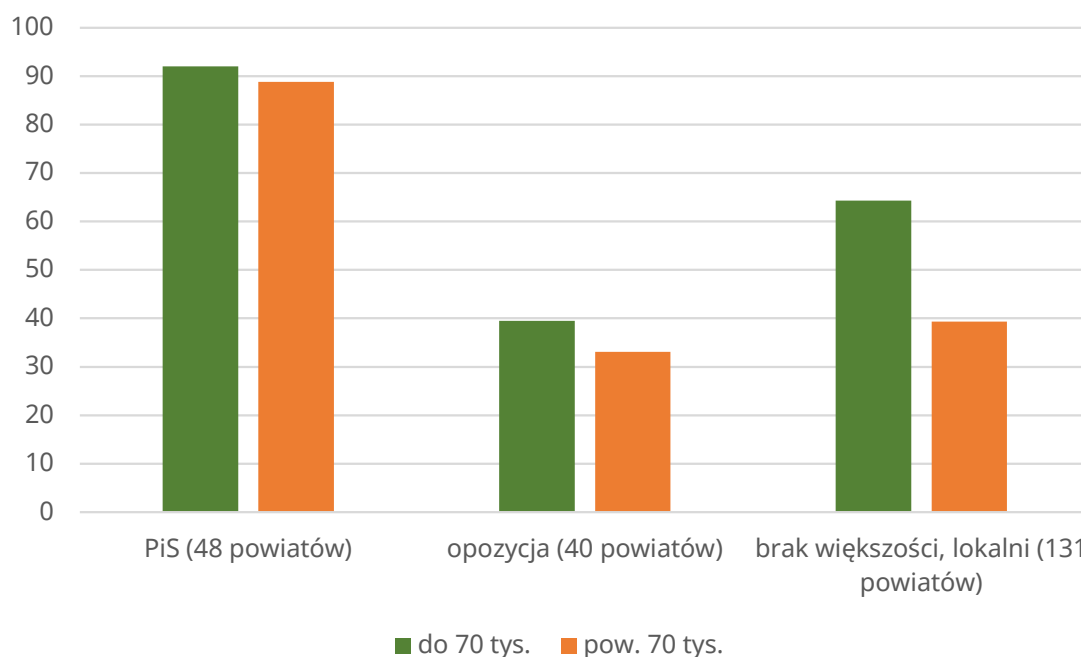
Najbardziej ogólny wniosek, jaki się nasuwa, to sugestia budowania takiego systemu finansowania samorządów, który by minimalizował znaczenie podobnych programów, bez względu na to, który rząd będzie je realizował. Podstawą finansowania samorządów powinny być dochody własne uzupełnione silnym mechanizmem wyrównawczym, który pozwoli na zapewnienie odpowiedniego poziomu lokalnych usług publicznych także w regionach i miejscowościach słabszych ekonomicznie. Natomiast dotacje celowe powinny być stosowane w zupełnie wyjątkowych sytuacjach. W podobnym duchu zapisane zostały zalecenia dla systemu finansowania samorządów umieszczone w Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego, którą Polska ratyfikowała w 1994 roku. Art. 9 ust. 5–7 tego dokumentu sugeruje, by chronić słabsze samorządy poprzez system wyrównywania, który skoryguje skutki nierównego podziału potencjalnych źródeł dochodów, a także wydatków ponoszonych przez te samorządy. O ile tylko to możliwe, transfery powinny mieć charakter ogólnych subwencji, nieograniczających autonomii w prowadzeniu własnej polityki.

¹⁰ Szczegóły por: P. Swianiewicz, *Wpływ polityki partyjnej na rozdział dotacji celowych na przykładzie Funduszu Dróg Samorządowych*, „Współnota” 2020, nr 1, s. 44–53. W dalszej części rozdziału wykorzystujemy materiały z cytowanego tu opracowania.

Rys. 7. Mediana dotacji dla gmin *per capita* (dotacje przyznane w sierpniu 2019 roku, dane dla 10 województw)



Rys. 8. Mediany dotacji z Funduszu Dróg Samorządowych dla powiatów (w złotych *per capita*, dane dla 10 województw)



Co niepokojące, wyciąganie politycznych korzyści z decyzji odnoszących się do dotacji celowych wydaje się przynajmniej niektórym politykom czymś naturalnym, czego nie trzeba nawet ukrywać. Wskazują na to wypowiedzi osób związanych z partią rządzącą, chociażby słowa, które padły w wywiadzie udzielonym „Gazecie Wyborczej” przez Krzysztofa Sobolewskiego, polityka z PiS¹¹:

¹¹ <http://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/7,114884,25448860,krzysztof-sobolewski-w-zartach-j-kaczynski-mowi-bog-istnieje.html>.

Jeśli zatem któryś z senatorów opozycji obiecywał na przykład budowę hali sportowej, to gdy zgłosi się teraz do PiS, to rząd znajdzie na to pieniądze?

Taki senator będzie miał dużo większą szansę, że projekt będzie zrealizowany, będąc w obozie rządzącym, a nie w opozycji.

Nadwyżka operacyjna

Nadwyżka operacyjna to różnica między tym, co na bieżąco „zarabia” samorząd (w postaci zbieranych podatków i opłat lokalnych, udziałów w podatkach dochodowych, subwencji ogólnej), a bieżącymi kosztami funkcjonowania (np. wynagrodzeniami pracowników, utrzymaniem obiektów, rachunkami za energię, zakupami materiałów itp.). To bardzo ważny wskaźnik pokazujący, ile jednostka samorządowa może przeznaczyć na realizację nowych projektów rozwojowych albo na spłatę zaciągniętego wcześniej zadłużenia. Od mniej więcej dekady wielkość nadwyżki operacyjnej wykorzystywana jest także na mocy ustawy o finansach publicznych do określania indywidualnych limitów zadłużania się jednostki samorządowej. Zmiany nadwyżki operacyjnej są więc ważnym wskaźnikiem poprawy lub pogarszania się kondycji finansowej.

Tabela 2 pokazuje, że na razie nie ma podstaw do większego zaniepokojenia. W skali ostatnich kilku lat nadwyżka operacyjna samorządów na ogół rosta w każdej z wyróżnionych kategorii jednostek samorządu terytorialnego. Jedynie w miastach na prawach powiatu wzrost ten był wolniejszy od wzrostu PKB.

Tabela 2. Zmiany wielkości nadwyżki operacyjnej (w cenach stałych, 2014=100)

	2014	2015	2016	2017	2018
województwa	100	126,2	119,1	144,9	184,9
powiaty ziemskie	100	105,3	133,5	132,2	131,7
miasta na prawach powiatu	100	106,7	107,9	105,7	116,2
gminy podmiejskie	100	109,3	128,8	128,1	138,5
gminy małe (do 5 tys. mieszk.)	100	106,3	129,3	134,4	131,7
gminy średnie (5–20 tys. mieszk.)	100	104,8	126,3	126,7	127,8
gminy duże (pow. 20 tys. mieszk.)	100	106,6	120,2	120,3	120,4
Ogółem	100	108,1	119,3	120,7	129,2

W skali wszystkich samorządów wielkość nadwyżki operacyjnej w 2014 roku wynosiła prawie 20,5 mld złotych, a w roku 2018 niemal 27 mld. Podobnie na umiarkowanym (i nie rosnącym, a w porównaniu z latami 2014–2015 wręcz malejącym) poziomie utrzymuje się liczba samorządów wykazujących deficyt operacyjny. Deficyt operacyjny to przewaga wydatków nad dochodami bieżącymi, co musi oznaczać albo zadłużanie się w celu pokrywania wydatków bieżących – a to, rzecz jasna, na dłuższą metę

jest niesłychanie groźne – albo stopniowe przejadanie majątku, co również grozi negatywnymi konsekwencjami w dłuższej perspektywie. Świadczą o tym dane w tabeli 3.

Tabela 3. Liczba jednostek samorządowych notujących deficyt operacyjny w poszczególnych latach

Typ	2014	2015	2016	2017	2018
województwa	0	0	0	0	0
powiaty ziemskie	6	1	1	1	3
miasta na prawach powiatu	1	0	0	0	0
gminy podmiejskie	3	2	1	1	1
gminy małe (do 5 tys. mieszk.)	12	13	3	5	4
gminy średnie (5–20 tys. mieszk.)	11	13	4	1	3
gminy duże (pow. 20 tys. mieszk.)	0	0	0	0	0
Ogółem	33	29	9	8	11

Na nadwyżkę operacyjną warto też patrzeć w nieco dłuższych przekrojach czasowych, np. przyjrzeć się średniej z ostatnich trzech lat. Najnowsza taka dostępna nam analiza dotyczy lat 2015–2017¹². Wynika z niej, że tak obliczony deficyt operacyjny miało tylko pięć jednostek samorządowych (jeden powiat i cztery niewielkie gminy). Z drugiej strony, wielkość nadwyżki operacyjnej okazuje się zazwyczaj niewielka, wynosi tylko kilka procent budżetu JST i jest to zwykle znacznie mniej niż jeszcze dekadę wcześniej (choć nieco więcej niż trzy–cztery lata wcześniej). Tę negatywną tendencję (raczej długofalową niż będącą przedmiotem głównego zainteresowania w niniejszym opracowaniu) obrazują dane w tabeli 4.

Wypada jednak dodać, że w naszych obliczeniach przyjęliśmy metodologię sprzyjającą dobremu wynikowi końcowemu. Oparliśmy się bowiem na wskaźniku nadwyżki operacyjnej brutto, która nie jest pomniejszona o spłaty wcześniejszego zadłużenia. Metodą taką przyjmuje zresztą również wzór zapisany w ustawie o finansach publicznych. Oparcie się na nadwyżce operacyjnej netto (pomniejszonej o spłaty rat zadłużenia) przynosi znacznie mniej optymistyczny obraz. Metodą taką posłużyli się J. Czajkowski i A. Porawski we wspomnianym wcześniej raporcie Związku Miast Polskich¹³. Przytaczają oni dane według wieloletnich prognoz finansowych z maja i czerwca 2019 roku. Według ich wyliczeń ujemną nadwyżkę operacyjną netto na rok 2019 prognozowało aż 31 miast na prawach powiatu (prawie połowa), 58 powiatów (mniej więcej co szósty) i 865 gmin (w przybliżeniu co trzecia). Badacze argumentują, że w sytuacji znacznego zadłużenia samorządów posługiwanie się nadwyżką operacyjną netto (a nie brutto) jest właściwsze. Tylko częściowo zgadzamy się z tą argumentacją. Wybór metody zależy bowiem od celu badania. Jeśli celem jest zbadanie potencjału rozwojowego (np. zdolności do

¹² Por. P. Swianiewicz, J. Łukomska, *Zadłużenie samorządów – zmiany w trakcie ostatniej kadencji*, „Wspólnota” 2018, nr 24.

¹³ Trzeba dodać, że Czajkowski i Porawski wzięli pod uwagę nie realnie uzyskaną nadwyżkę, ale prognozy zapisane w wieloletnich prognozach finansowych samorządów z maja i czerwca 2019 roku. Także na podstawie prognoz z WPF przewidują spadek nadwyżki operacyjnej w 2019 roku w porównaniu z rokiem poprzednim.

dalszego inwestowania), to wtedy istotnie nadwyżka operacyjna netto jest lepszą miarą. Jeśli jednak celem jest diagnoza bieżącej kondycji finansowej samorządów, to bardziej miarodajnym narzędziem wydaje się nadwyżka operacyjna brutto.

Tabela 4. Liczba jednostek samorządowych, w których nadwyżka operacyjna przekracza 12% budżetu JST¹⁴

	2008 (średnia 2006–2008)	2014 (średnia 2012–2014)	2017 (średnia 2015–2017)
województwa	16	3	7
powiaty	16	5	31
miasta na prawach powiatu	37	8	10
miasta powiatowe	144	41	52
inne gminy miejskie i miejsko-wiejskie	235	98	133
gminy wiejskie	704	329	346

Wielkość inwestycji samorządowych

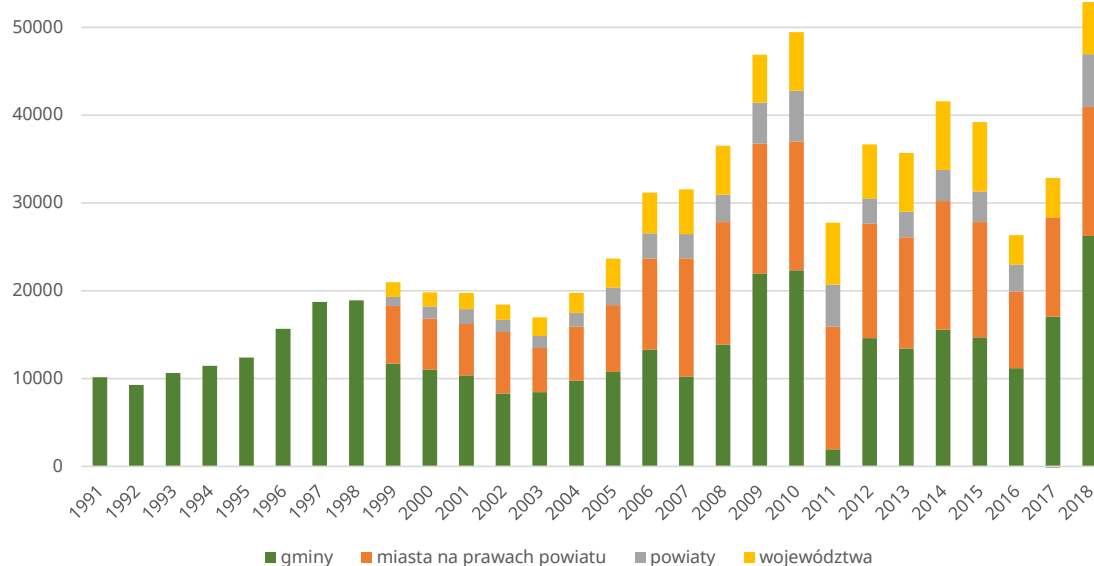
Istniejąca od wielu lat „luka infrastrukturalna” sprawia, że mimo dużego cywilizacyjnego postępu osiągniętego przez samorzady lokalne w minionych 30 latach polityka inwestycyjna jest wciąż ważnym elementem polityki lokalnej, a wielkość wydatków inwestycyjnych traktuje się często jako wskaźnik sytuacji finansowej samorządów. Warto podkreślić, że to sytuacja odmienna niż w wielu zamożnych krajach Europy Zachodniej (np. w Skandynawii), gdzie inwestycje nie są ważnym tematem lokalnych debat politycznych, które skupiają się na bieżącym funkcjonowaniu usług świadczonych przez samorzady. Także w Polsce możemy obserwować ewolucję zmierną w tym kierunku, jednak póki co zdolność inwestowania jest wciąż kluczowym elementem oceny sytuacji finansowej.

Rys. 9 pokazuje, jak zmieniała się wielkość inwestycji samorządowych po 1990 roku. Od ponad dekady głównym czynnikiem wpływającym na zmienność trendu w tym zakresie jest cykl wykorzystywania funduszy unijnych, który wiąże się z kolejnymi wieloletnimi perspektywami budżetowymi (2004–2006, 2007–2013, 2014–2020). Dlatego najpierw przyjrzymy się dokładniej zmianom wielkości inwestycyjnych w ostatnich kilku latach, a potem temu, jak wygląda trend zmian, jeśli pominiemy dotacje z funduszy strukturalnych. Ta ostatnia zmienna powie nam więcej o samodzielnej zdolności samorządów do inwestowania.

Jak widać na rys. 10–12, cykl zmian wielkości wydatków inwestycyjnych jest podobny we wszystkich wyróżnionych kategoriach jednostek samorządowych. Lata 2015 i 2016 to okres spadku, w tym ostatnim przypadku można mówić wręcz o załamaniu – realna wielkość inwestycji była najmniejsza od 2005 roku. Natomiast lata 2017 i 2018 to czas boomu inwestycyjnego.

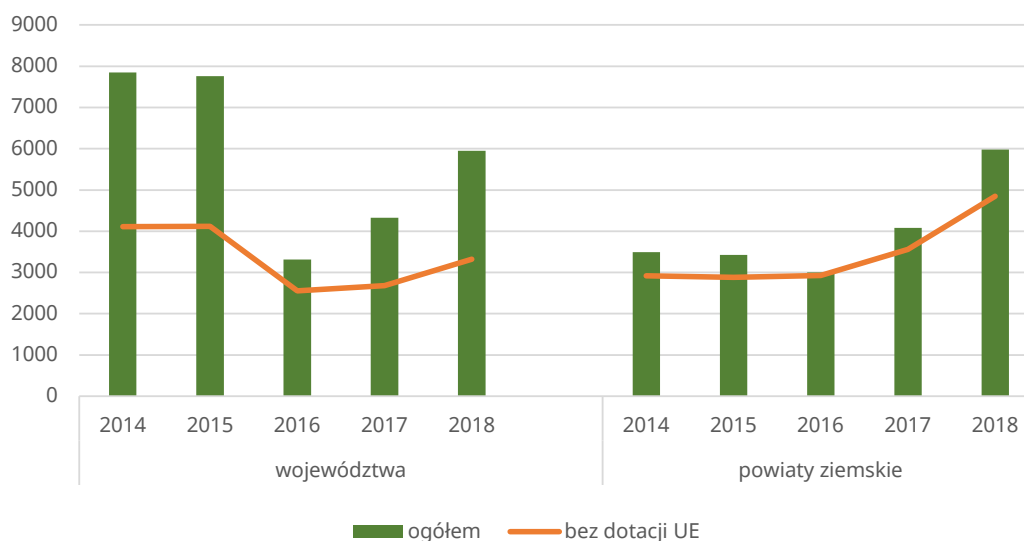
¹⁴ Ze względu na posłużenie się danymi przygotowanymi dla innych celów w tym zestawieniu wykorzystana jest odmienna klasyfikacja JST niż w pozostałych analizach w tym opracowaniu.

Rys. 9. Wydatki inwestycyjne samorządów (w milionach złotych, ceny stałe z 2018 roku)

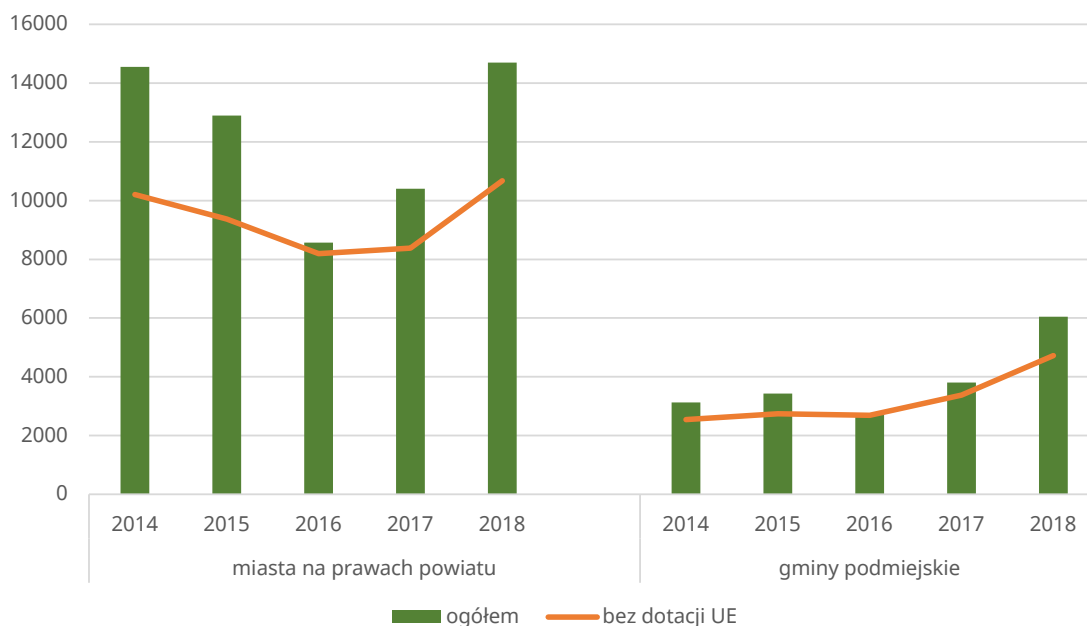


Co ciekawe, trend zmian wydatków inwestycyjnych ponoszonych z funduszy własnych (bez dotacji z UE) jest w zasadzie podobny. Nie powinno to dziwić, ponieważ samorządy w okresie zmniejszonego dostępu do dotacji z funduszy strukturalnych oszczędzają także swoje środki, by można je było wykorzystać jako wkład własny wtedy, kiedy dostęp do dotacji będzie szerszy. Różnica polega na tym, że linia trendu wydatków ze środków własnych jest dużo bardziej spłaszczona. W czasie, gdy dotacje płyną szerokim strumieniem, udział funduszy własnych w całości wydatków inwestycyjnych jest stosunkowo niewielki, a kiedy dotacji jest niewiele (w ostatnim okresie – zwłaszcza w roku 2016), przeznaczane na inwestycje środki własne obniżają się nieznacznie i stanowią prawie całą wartość realizowanych projektów.

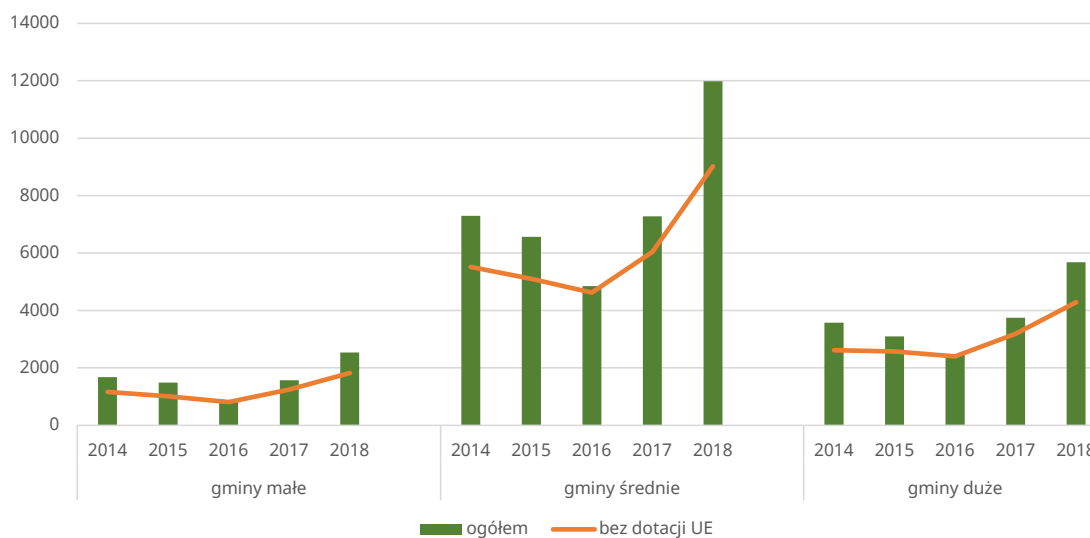
Rys. 10. Wydatki inwestycyjne samorządów wojewódzkich i powiatowych (w milionach złotych)



Rys. 11. Wydatki inwestycyjne miast na prawach powiatu i gmin podmiejskich (w milionach złotych)

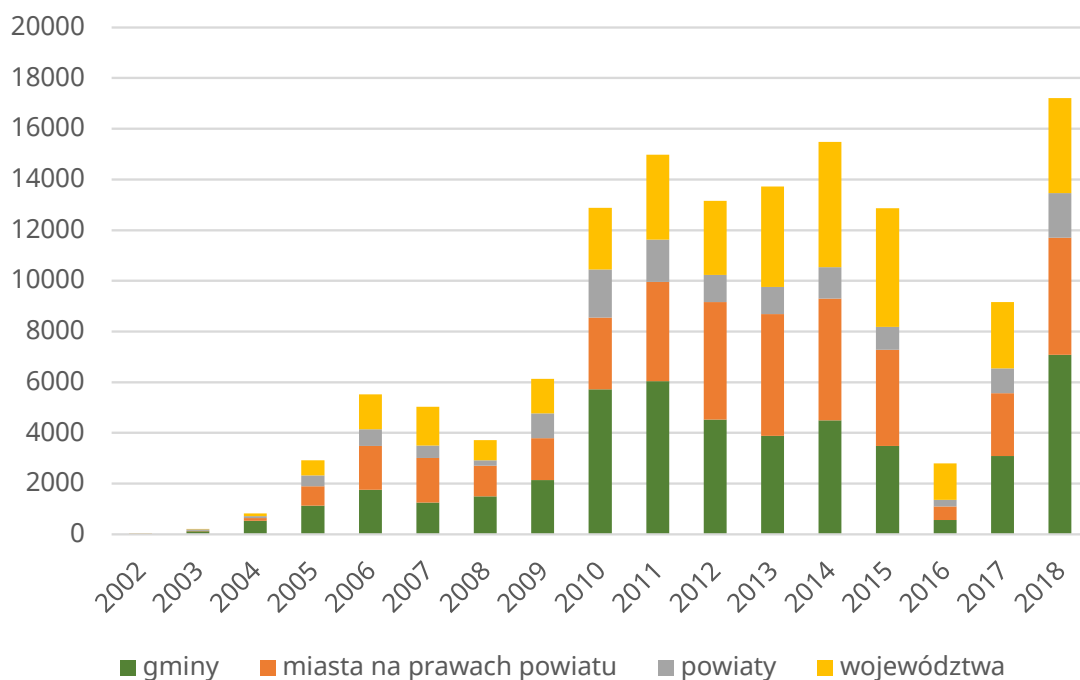


Rys. 12. Wydatki inwestycyjne pozostałych samorządów gminnych (w milionach złotych)



W sumie jednak nie widać tendencji do trwałego załamania wydatków inwestycyjnych. Zdaniem części ekspertów zmiana władzy w 2015 roku przyczyniła się do opóźnienia wydatkowania środków z budżetu 2014–2020 i do głębokiego załamania z roku 2016. Jednak w dalszym ciągu zdolność inwestowania samorządów jest w dużym stopniu powiązana z dostępnością dotacji z programów operacyjnych współfinansowanych przez Unię Europejską (por. rys. 13 pokazujący wielkość tych dotacji w kolejnych latach). Można wskazywać na różne mniej i bardziej prawdopodobne zagrożenia dla dostępności tych funduszy w kolejnych latach, ale nie widać na razie żadnej dramatycznie negatywnej zmiany w tym zakresie.

Rys. 13. Wielkość dotacji z programów operacyjnych współfinansowanych przez UE wydatkowanych przez samorzządy terytorialne (w milionach złotych)



Zakończenie

Na podstawie powyższych rozważań można stwierdzić, że jak dotychczas nie widać dramatycznego pogorszenia sytuacji finansowej samorządów. Dostrzegalne są natomiast liczne napięcia i zagrożenia, które mogą się zmaterializować w niedalekiej przyszłości i które należy monitorować. Bardzo ważne będzie dołączenie obserwacji odnoszących się do wykonania budżetów w roku 2019, bo część wskazywanych potencjalnych zagrożeń może się ujawnić już w tych danych. Warto też pamiętać, że nie mamy sposobu precyzyjnego oszacowania wzrostu niezbędnych kosztów wykonywania poszczególnych zadań, więc jesteśmy w tym względzie skazani na przybliżone szacunki. Ma to o tyle znaczenie, że przy znacznym wzroście kosztów wykonywania zadań nawet rosnące dochody nie muszą oznaczać poprawy sytuacji finansowej.

Trzeba też podkreślić, że w kilku spośród przeprowadzonych analiz tendencje zmian są najmniej korzystne w miastach na prawach powiatu. To może tłumaczyć coraz głośniejsze negatywne opinie o pogarszającej się sytuacji finansowej samorządów, bo to największe miasta okazują się najsprawniejsze w publicznym artykułowaniu swoich interesów, a równocześnie są one najbardziej interesujące dla ogólnokrajowych mediów.

Jednym z haseł, pod którym Prawo i Sprawiedliwość dochodziło do władzy w 2015 roku, było zmniejszanie różnic między poziomem rozwoju bogatszych i biedniejszych części kraju, nazywane często (niezbyt prawidłowo) „polityką rozwoju zrównoważonego”. Hasło to nie dotyczyło bezpośrednio samorządów terytorialnych, a w każdym razie nie na nich się koncentrowało. Jednak poważna realizacja tej polityki nie jest możliwa bez zmniejszania nierówności w poziomie dochodów budżetowych JST. Trudno powiedzieć, na ile decydenci rządowi zdawali sobie z tego sprawę, ale w każdym razie nie podjęli żadnej próby zmian systemowych zmierzających w tym kierunku. Nawet jednak bez zmian w syste-

mie finansowania samorządów różnice między biedniejszymi i bogatszymi samorządami mogłyby się zmniejszać, gdyby wyrównywały się przestrzenne dysproporcje w rozwoju polskiej gospodarki. Gdy porówna się współczynnik zmienności dochodów własnych samorządów, można zauważyć, że:

- wzrósł on w przypadku województw, powiatów, miast na prawach powiatu oraz gmin małych (do 5 tys. mieszkańców);
- minimalnie obniżył się w przypadku gmin podmiejskich i gmin większych niż 5 tys. mieszkańców.

Jest to jeszcze jeden argument popierający tezę, że przyszła dyskusja o zmianach w finansach samorządowych powinna objąć także reformę systemu wyrównawczego. Potrzebujemy silnego mechanizmu wyrównawczego, ale ten, który funkcjonuje obecnie, ma bardzo poważne wady¹⁵. Zagadnienie to wykracza jednak poza ramy niniejszego opracowania.

Paweł Swianiewicz – profesor nauk ekonomicznych, kierownik Katedry Rozwoju i Polityki Lokalnej na Uniwersytecie Warszawskim, dyrektor Szkoły Doktorskiej Nauk Społecznych UW.

Julita Łukomska – adiunkt w Katedrze Rozwoju i Polityki Lokalnej na Uniwersytecie Warszawskim.

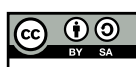
15 Na ten temat obszerniej zob. w: P. Swianiewicz, J. Łukomska, *System wyrównawczy sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego w Polsce – propozycja usprawnienia*, „Samorząd Terytorialny” 2016, nr 12, s. 29–50, a także: P. Swianiewicz, *Wyrównywanie poziome sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego – doświadczenia europejskie*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2016, nr 1, s. 26–55.

Fundacja im. Stefana Batorego

Sapieżyńska 10a
00-215 Warszawa
tel. (48-22) 536 02 00
fax (48-22) 536 02 20
batory@batory.org.pl
www.batory.org.pl

Teksty udostępniane na licencji Creative Commons. Uznanie autorstwa na tych samych warunkach

3.0 Polska (CC BY SA 3.0 PL)



Redakcja: Joanna Liczner

Warszawa 2020

ISBN 978-83-66543-08-9