



Ewolucja sytuacji finansowej samorządów terytorialnych w Polsce po 2014 roku

Paweł Swianiewicz
Julita Łukomska

W wielu wystąpieniach publicznych działaczy samorządowych, w publicystyce i niektórych wypowiedziach eksperckich powtarza się alarmistyczna teza o ograniczaniu autonomii samorządów terytorialnych w ostatnich kilku latach, 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,

Finanse samorządu lokalnego to sprawa o fundamentalnym znaczeniu. Wszak to gminy i powiaty realizują większość zadań publicznych decydujących o jakości życia, dostępie do usług społecznych, kultury, edukacji, infrastruktury. Jednostki samorządu terytorialnego odpowiedzialne są także za większość inwestycji publicznych realizowanych w Polsce, więc ich aktywność na tym polu ma bezpośredni wpływ na sytuację gospodarczą kraju.

Nic dziwnego zatem, że finanse samorządowe budzą od zawsze duże emocje i są jednym z głównych tematów podejmowanych w relacjach między władzą lokalną a organami władzy centralnej. Przedstawiciele samorządu narzekają, że są obciążani zadaniami publicznymi bez zapewnienia odpowiedniego finansowania. Najlepszym przykładem ma być subwencja oświa-

ale że nigdy wcześniej interesy samorządów nie były lekceważone w tak znacznym stopniu. Przedstawiciele rządu odrzucają te zarzuty, wskazując na rosnące dochody samorządów. Z wypowiedzi tych wynika, że samorzady w niezrozumiały sposób domagają się przywilejów (finansowych), ich sytuacja finansowa jest dobra, a jeżeli realizacja jakichś zadań zawodzi, to winna jest ich nieudolność lub wręcz motywowana politycznie niechęć do współpracy z rządem.

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. Trzeba jednak od razu na wstępie podkreślić, że sytuacja pandemii, w jaką wkroczyliśmy w marcu 2020 roku, znacząco modyfikuje, a czasami wręcz dezaktualizuje nasze dotychczasowe analizy. Do zagadnienia tego odnosimy się jeszcze krótko w końcowej części niniejszego opracowania.

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 Konsepcją Przestrzennego Zagospodarowania Kraju,

towa, która w coraz mniejszym stopniu wystarcza na pokrycie kosztów zadań oświatowych.

Relacje samorządu i władz centralnych weszły w nową, niepokojącą fazę po 2015 roku. Rząd Zjednoczonej Prawicy od początku swego istnienia nie ukrywa, że jego celem jest konsolidacja władzy w politycznym centrum państwa, kosztem autonomii decyzyjnej i finansowej samorządu. Ostrzeżenia o zapaści finansów samorządowych pojawiły się już w 2019 roku, kiedy przedstawiciele samorządów ostrzegali przed skutkami realizacji obietnic wyborczych przez partię rządzącą za cenę m.in. zmniejszenia wpływów z podatku PIT.

Zupełnie nieoczekiwany rozdział w tej debacie otworzył kryzys wywołany epidemią COVID-19. Jeszcze nie czas, by precyzyjnie prognozować głębokość spowolnienia gospodarczego oraz jego przełożenia na stan finansów państwa i samorządu. Konsekwencje będą jednak na pewno poważne, co zasygnalizował Związek Miast Polskich, gdy informował, że wpływy z PIT w kwietniu 2020 roku w 138 miastach, które odpowiedziały na ankietę ZMP, zmalały o 40% w stosunku do kwietnia roku ubiegłego. Niestety, alarm nie wybrzmiał z pełną siłą, bo przesłonił go spór polityczny o organizację wyborów prezydenckich, angażujący także jednostki samorządu terytorialnego. Nie oznacza to jednak, że zastłonięty problem zniknął.

Autorzy raportu o stanie finansów samorządowych zwracają uwagę na to, że precyzyjne rachunki będzie można przedstawić w lipcu, kiedy będą dostępne aktualne i pełne dane. Już teraz jednak warto poznać punkt odniesienia i ewolucję finansów samorządowych po 2014 roku. Analiza Pawła Swianiewicza i Julity Łukomskiej ujawnia wiele istotnych informacji. Najbardziej niepokojąca dotyczy zmniejszania się nadwyżki operacyjnej w budżetach gmin w 2019 roku. To ta nadwyżka decyduje o zdolności rozwojowej samorządu i podejmowaniu nowych inicjatyw, a w sytuacji kryzysowej umożliwia podejmowanie szybkich działań interwencyjnych.

Jak zwracają uwagę autorzy raportu, samorzady nie mają takich możliwości kształtowania swojej

- 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.

sytuacji finansowej jak rząd dysponujący instrumentami polityki fiskalnej i makroekonomicznej. Dlatego już teraz potrzebne są pilne działania, a zwłaszcza współdziałanie rządu i samorządu, by wzmocnić sytuację finansową JST.

Nasz raport i przedstawiona w nim analiza oraz proponowane rozwiązania są dobrym punktem wyjścia do debaty i działań, które należy pilnie podjąć w interesie samorządu i rządu, po prostu – w interesie nas wszystkich, mieszkańców polskich gmin, miast i miasteczek.

Edwin Bendyk

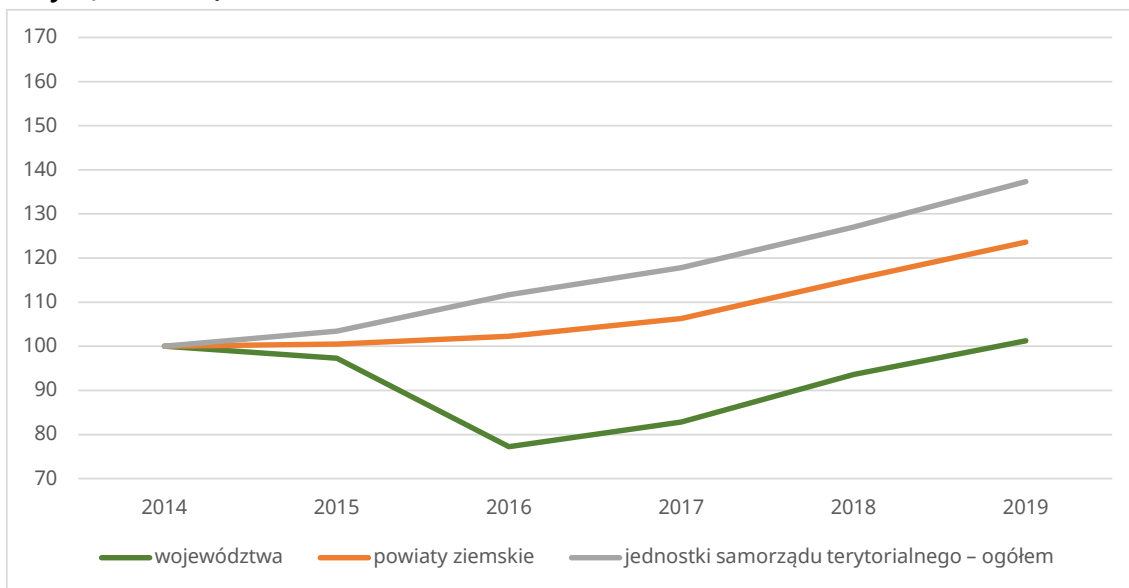
Zmiany wielkości dochodów

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

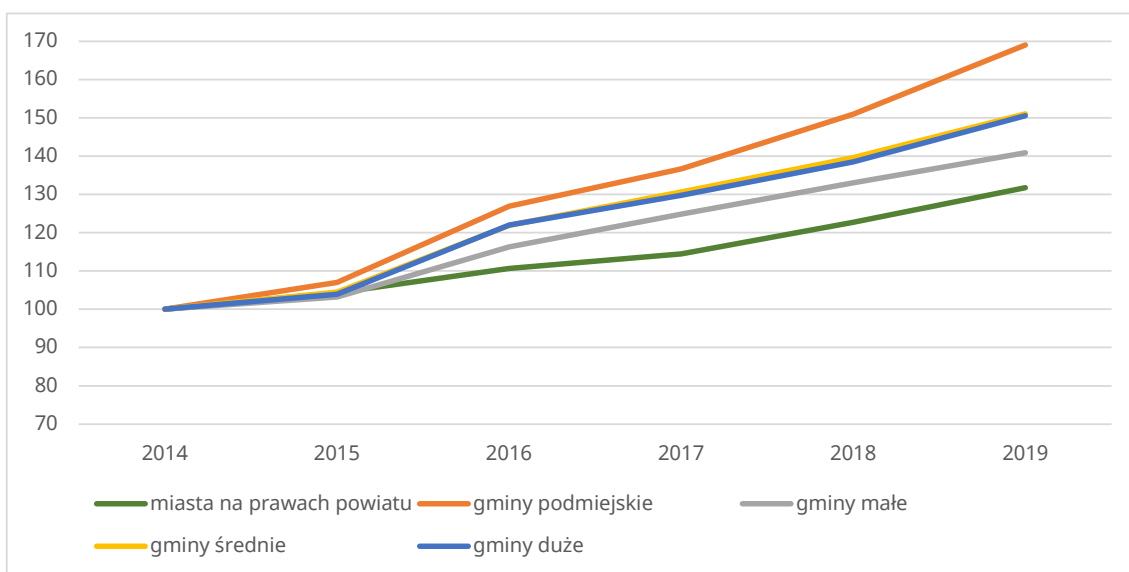
Pierwsza odpowiedź na tak postawione pytanie wygląda bardzo optymistycznie i jest zbliżona do narracji rządowej (por. rys. 1 i 2). Poza samorządami wojewódzkimi – które jednak w trakcie kadencji parlamentarnej 2015–2019 pozbawiono znaczącej części zadań, więc środki potrzebne do ich wykonywania są też 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 samorządy mieszkańców, a charakter obszarów „rozlewających się aglomeracji” powodował duże zapotrzebowanie na nowe, kosztowne 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 przypadkach trudno mówić o jakimś dramatycznym załamaniu – wręcz przeciwnie, ilość środków pozostających do dyspozycji władz lokalnych rosła. Wbrew temu, czego obawiali się niektórzy, nie widać też jakiegось zahamowania pozytywnego trendu w 2019 roku.

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.

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

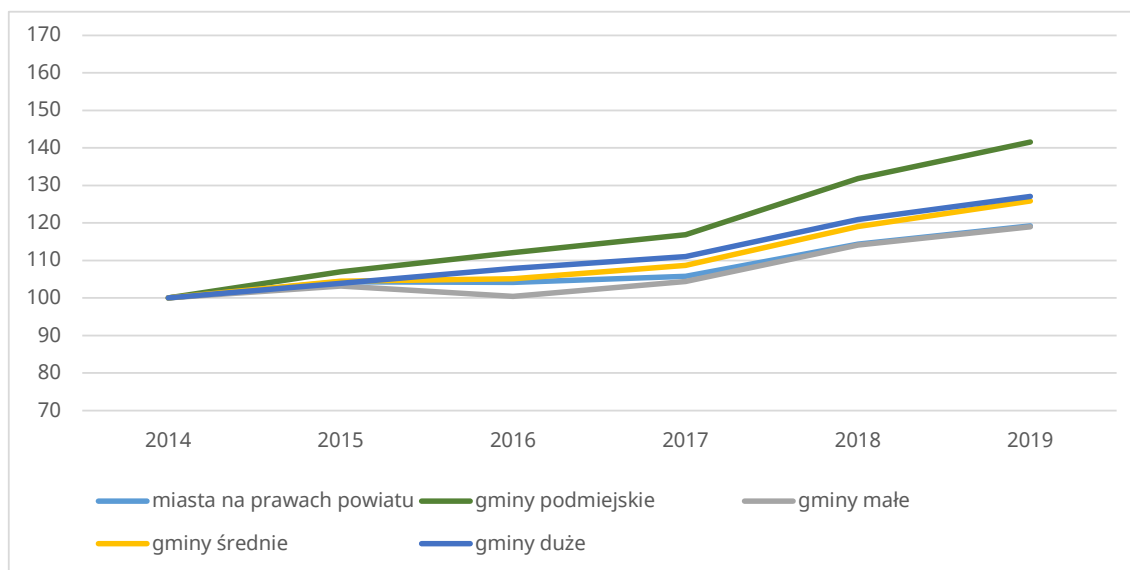


Rys. 2. Zmiany dochodów samorządów gminnych (w cenach stałych, 2014=100)



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, 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. Rok 2019 przyniósł niewielkie zwolnienie, ale nie całkowite wyhamowanie tego pozytywnego trendu.

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 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, natomiast w gminach małych, miastach na prawach powiatu i w powiatach wyraźnie nie nadążał za tempem wzrostu PKB. A zatem znacząca liczba 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 obszarów gospodarki) nie wynika taki kierunek strategiczny.

² Dopiero rok 2019 i początek 2020 przyniosły oznaki spowolnienia.

Podsumowując dotychczasową część wyводу, 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 ulegała 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. Gdy patrzy się na sam rok 2019, można stwierdzić, że o ile wzrost dochodów budżetów lokalnych minimalnie wyprzedzał wzrost PKB, o tyle był wyraźnie niższy od wzrostu wynagrodzeń w gospodarce.
- 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 wagę 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 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.

W naszym raporcie obejmującym dane do końca 2018 roku sugerowaliśmy, że dane za rok 2019 mogą wskazywać na znaczące zmiany czynników opisujących dochody samorządowe. Swoje obawy wiązaliśmy ze zmianami, które mogły niekorzystnie wpłynąć na sytuację finansową samorządów (takimi jak: zmiany przepisów dotyczących podatku PIT, nierekompensowana subwencją oświatową podwyżka płac nauczycieli, wprowadzenie podwyższonych standardów finansowania dodatków za wychowawstwo oraz nowego dodatku dla nauczycieli stażystów), a które zaczęły oddziaływać na wyniki samorządowe dopiero w ostatnim kwartale. Jednak dane o dochodach wypracowanych w 2019 roku nie potwierdzają tych obaw – pewne zwolnienie trendu wzrostu dochodów (por. rys. 3) nie może być traktowane jako znaczące załamanie. Do niedawna mogliśmy się zasadnie zastanawiać, czy skutki tych

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

zmian zaznaczą się wyraźniej w roku 2020, ale w tej chwili zagrożenia dla gospodarki związane ze skutkami pandemii czynią te rozważania zdecydowanie mniej istotnymi.

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). Rok 2019 okazał się pod tym względem nawet lepszy – realna wielkość subwencji oświatowej wzrosła w nim od 3,9% w gminach do 9,6% w powiatach (o 8,3% w miastach na prawach powiatu). Ta różnica między gminami a powiatami była naturalną konsekwencją wdrażania reformy oświaty likwidującej gimnazja, a zatem wydłużającej okres kształcenia w szkołach podległych powiatom. Trzeba przy tym pamiętać, że ze względu na zmiany demograficzne spadała też liczba uczniów w szkołach (pomiędzy 2014 a 2018 rokiem liczba uczniów w szkołach podstawowych oraz ponadpodstawowych spadła o 3,7%). Z tego względu mierzona w złotych wartość subwencji oświatowej w przeliczeniu na jednego ucznia wzrosła w latach 2014–2018 o około 10%.

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.

Trudno zatem mówić o zmniejszaniu wielkości tej części subwencji, chociaż jej wzrost – przynajmniej do końca 2018 roku – był znacznie wolniejszy niż wzrost budżetu państwa czy 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 naglące było rozwiązanie dylematu, 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 utrzymanie placówki z kilkunasto- czy ponad dwudziestoosobowymi oddziałami). Tymczasem rząd w swoich deklaracjach zdawał się ostatnio popierać utrzymywanie 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, i to pomimo zauważalnego wyhamowania (a nawet bardzo delikatnego odwrócenia) tej tendencji w roku 2019.

Tabela 1. Relatywna wielkość subwencji oświatowej w latach 2014–2019

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Subwencja jako % PKB	2,30%	2,24%	2,23%	2,11%	2,04%	2,07%
Subwencja jako % dochodów budżetu państwa	13,93%	13,96%	13,19%	11,96%	11,33%	11,71%
Subwencja jako % wydatków budżetu państwa	12,63%	12,17%	11,50%	11,15%	11,03%	11,32%

Rys. 4 i 5 pokazują, jak zmieniała 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. Tego wzrostu wielkości dopłat do subwencji nie widać tylko w grupie gmin podmiejskich największych aglomeracji. Do 2018 roku to samo mogliśmy powiedzieć o grupie gmin największych (ponad 20 tys. mieszkańców), ale akurat w niej rok 2019 przyniósł znaczny wzrost dopłat obciążających dochody własne samorządów. Z kolei najbardziej dramatyczny jest on w przypadku miast na prawach powiatu (z 14% do 23% subwencji w ciągu czterech lat).

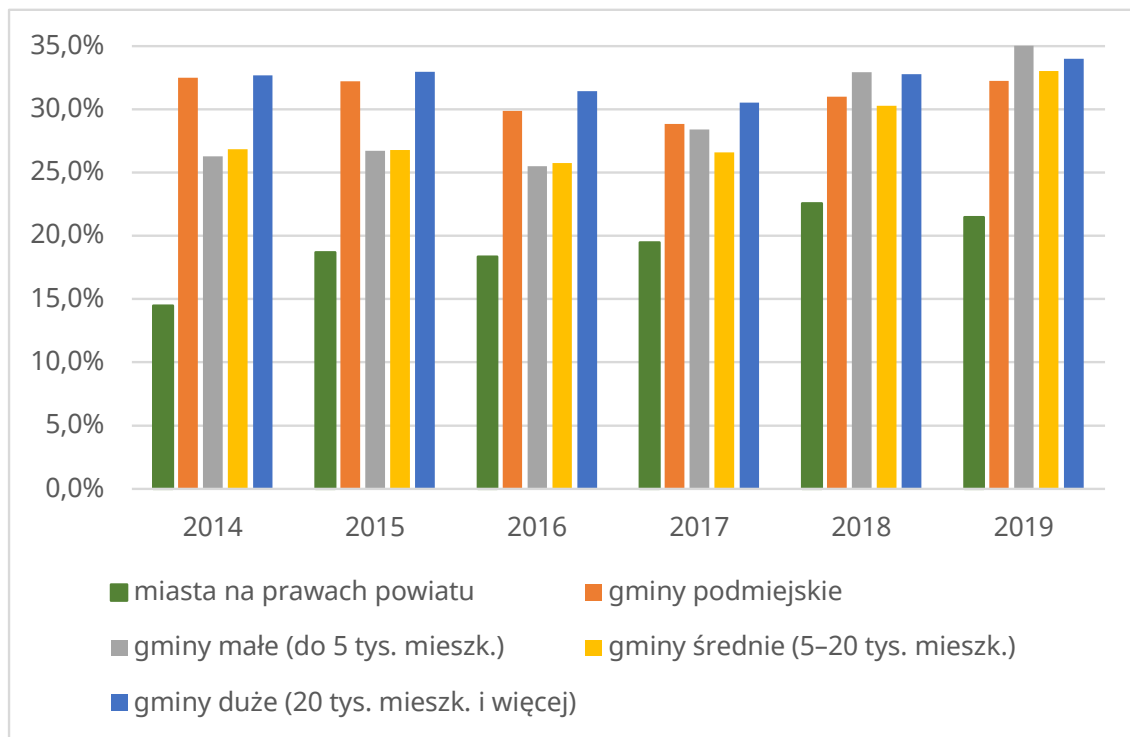
Rys. 4. Dopłaty do subwencji oświatowej (jako % otrzymywanej subwencji) w samorządach wojewódzkich i powiatowych



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 854, 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 z tym związane wydatki bieżące⁹ 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 samorządy 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, *Samorządy gminne i opieka nad małymi dziećmi*, „Wspólnota” 2018, nr 15, s. 42–45).

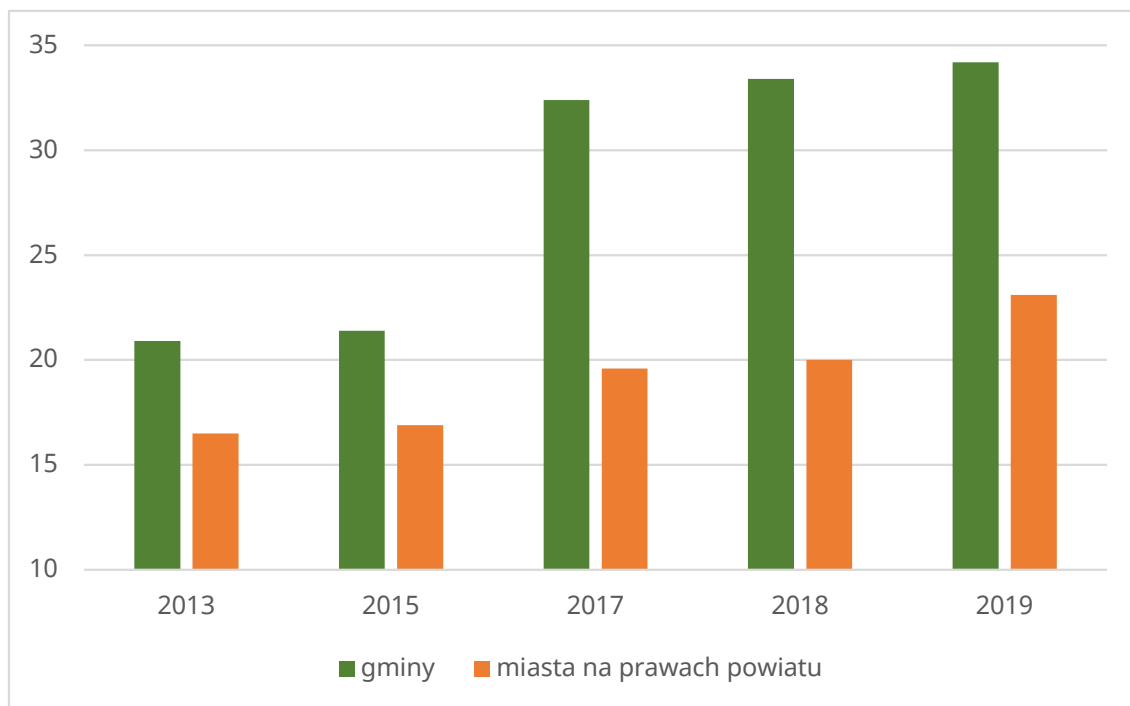
chodzący od dawna. Dotacja to najczęstszy sposób, za pomocą którego politycy próbują rozwiązywać różne zagadnienia społeczne, a także usprawniać usługi, za które odpowiadają samorzady. Przykłady takich zmian można wskazywać już w działaniach realizowanych przez poprzednie rządy (np. w okresie 2007–2015). 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 kilku ostatnich 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 (ponad dwa punkty procentowe w gminach i ponad trzy w miastach na prawach powiatu) różnica między udziałem dotacji w 2017 i 2019 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 sięgnął w 2018 roku nawet 39%, a w 2019 roku przekroczył 40%! Gminy podmiejskie (z reguły dość zamożne) to jedyna kategoria samorządów gminnych, w których w 2019 roku udział dotacji był nadal niższy od 1/3 (około 32,5%). W miastach na prawach powiatu rok 2018 przyniósł przełamanie bariery 20% udziału dotacji w dochodach, a w 2019 roku zbliżył się do 25% (czyli 1/4 całości dochodów), podczas gdy jeszcze w 2013 roku nieznacznie przekraczał 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. mieszkańców) w 2018 roku dotacje celowe na zadania bieżące stanowiły 30,9%, a dotacje inwestycyjne – 8,1% łącznych dochodów. W gminach dużych (powyżej 20 tys. mieszkańców) dotacje na zadania bieżące w tym samym roku wyniosły 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.

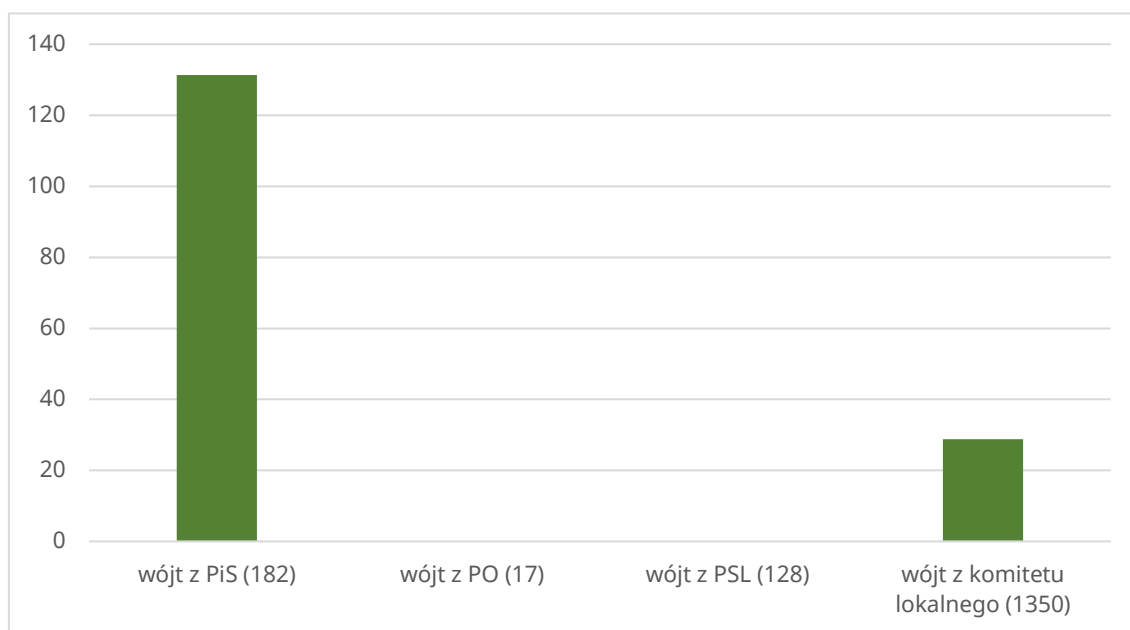
O tym, że zagrożenie to nie jest tylko hipotezą, świadczy niedawna analiza dotacji z Funduszu Dróg Samorządowych¹⁰. Wyniki tej analizy (przykładowe zestawienia – por. rys. 7 i 8) dowodzą, że rozdział środków wykazuje skrzywienie, które może być związane z orientacją polityczną władz samorządowych. Wydaje 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.

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

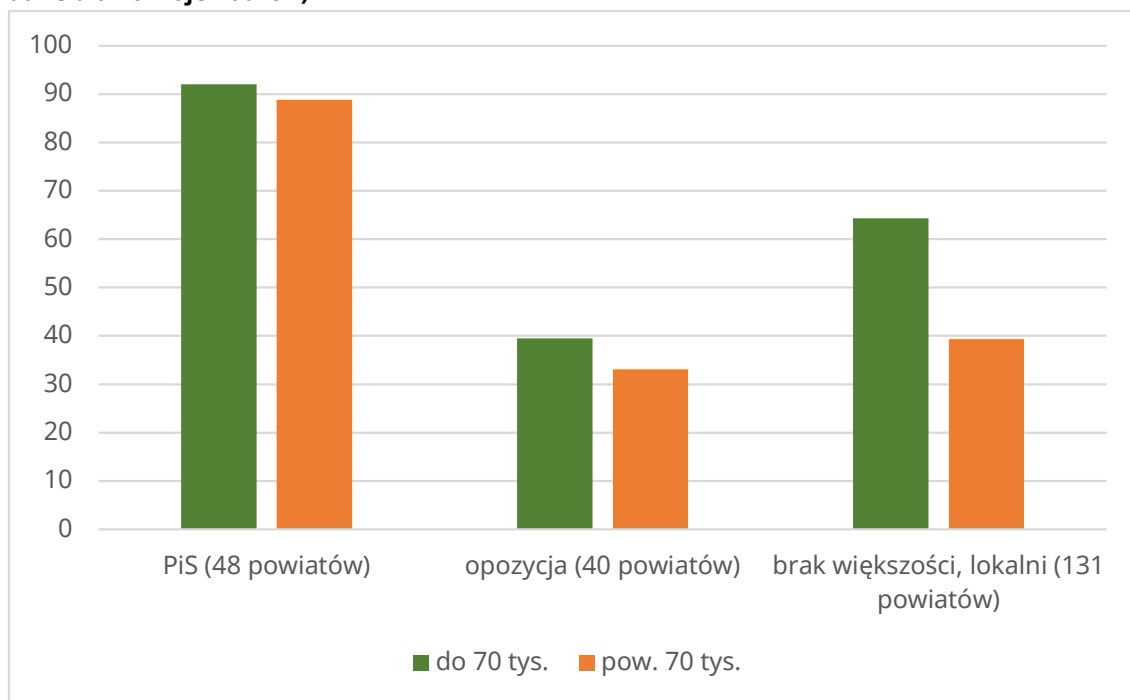
Chcemy podkreślić, że podobne skrzywienie jest zjawiskiem często spotykanym w różnych krajach, niemal naturalnie wynikającym ze swoistej racjonalności zachowania polityków. Trzeba jednak dodać, że – jak się wydaje – skala zniekształcenia jest tym razem wyjątkowo duża, większa od opisywanej w literaturze 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 pozwalającym 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 sugerują, by chronić słabsze samorzady poprzez system wyrównywania, który skoryguje skutki nierównego podziału potencjalnych źródeł dochodów, a także wydatków ponoszonych przez te samorzady. O ile tylko to możliwe, transfery powinny mieć charakter ogólnych subwencji, nieograniczających autonomii w prowadzeniu własnej polityki.

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:

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

Taki senator będzie miał dużo większą szansę na realizację projektu, 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 pogorszenia się kondycji finansowej samorządu.

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

Kiedy patrzymy na dane, przedstawione w tabeli 2, do 2018 roku widzimy, że na razie nie ma podstaw do większego zaniepokojenia. W skali ostatnich kilku lat nadwyżka operacyjna samorządów na ogół rosła 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	2019
województwa	100	126,2	119,1	144,9	184,9	211,7
powiaty ziemskie	100	105,3	133,5	132,2	131,7	162,8
miasta na prawach powiatu	100	106,7	107,9	105,7	116,2	101,8
gminy podmiejskie	100	109,3	128,8	128,1	138,5	139,7
gminy małe (do 5 tys. mieszk.)	100	106,3	129,3	134,4	131,7	137,4
gminy średnie (5–20 tys. mieszk.)	100	104,8	126,3	126,7	127,8	131,5
gminy duże (pow. 20 tys. mieszk.)	100	106,6	120,2	120,3	120,4	118,1
Ogółem	100	108,1	119,3	120,7	129,2	129,5

Najnowsze dane za rok 2019 mogą już wskazywać na pojawiające się napięcia. O ile w budżetach województw i powiatów, a także mniejszych gmin zanotowano dalszy wzrost nadwyżki operacyjnej (choć w gminach podmiejskich największych aglomeracji był on minimalny), o tyle zmiany w miastach na prawach powiatu i gminach największych są znacznie mniej optymistyczne. W największych miastach poziom nadwyżki operacyjnej obniżył się w roku 2019 o kilkanaście procent i spadł do poziomu niemal identycznego jak w roku 2014. W dużych gminach (powyżej 20 tys. mieszkańców) spadek ten nie był tak dramatyczny, ale nadwyżka była najmniejsza od 2015 roku. Wskazuje to na spadającą w tych grupach jednostek samorządowych zdolność do podejmowania nowych przedsięwzięć rozwojowych.

W skali wszystkich samorządów wielkość nadwyżki operacyjnej w 2014 roku wynosiła prawie 20,5 mld złotych, w roku 2018 niemal 27 mld, z kolei w 2019 roku wzrosła do około 27,5 mld. Jeśli natomiast weźmiemy pod uwagę inflację, to ostatni rok przyniósł praktycznie stagnację w tym zakresie.

Podobnie na umiarkowanym (i nie rosnącym, a w porównaniu z latami 2014–2015 wręcz malejącym) poziomie utrzymuje się liczba samorządów wykazujących deficyt operacyjny. Niepokoi jednak, że w ostatnich latach (2017–2019) ich liczba – wprawdzie nadal nieznaczna – wzrosła z 8 do 14 (por. tabela 3). 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	2019
Województwa	0	0	0	0	0	0
powiaty ziemskie	6	1	1	1	3	1
miasta na prawach powiatu	1	0	0	0	0	0
gminy podmiejskie	3	2	1	1	1	1
gminy małe (do 5 tys. mieszk.)	12	13	3	5	4	5
gminy średnie (5–20 tys. mieszk.)	11	13	4	1	3	7
gminy duże (pow. 20 tys. mieszk.)	0	0	0	0	0	0
Ogółem	33	29	9	8	11	14

Na nadwyżkę operacyjną warto też patrzeć w nieco dłuższych przekrojach czasowych, np. przyjrzyć się średniej za ostatnie trzy lata. Ostatnia 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). Jednak najnowsze dane – obliczone przez nas na potrzeby niniejszego raportu – przynoszą dość dramatyczną, negatywną zmianę w tym zakresie. Liczba jednostek samorządowych notujących w latach 2017–2019 nadwyżkę operacyjną powyżej 15% budżetu zmniejszyła się – w porównaniu z analogicznym wskaźnikiem wyliczonym dla danych o dwa lata wcześniejszych – z 330 do 241 (por. tabela 4). O ile w przypadku samorządów wojewódzkich i powiatowych ta negatywna tendencja nie jest widoczna, o tyle w przypadku gmin rzuca się w oczy bardzo wyraźnie. Trzeba koniecznie dodać, że ta negatywna zmiana pojawiła się w okresie wyjątkowo korzystnej koniunktury gospodarczej, kiedy moglibyśmy się spodziewać raczej zwiększania, a nie redukcji, „poduszki bezpieczeństwa budżetowego” w postaci nadwyżki operacyjnej.

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

Tabela 4. Liczba jednostek samorządowych, w których nadwyżka operacyjna przekracza 15% budżetu JST¹³

	2008 (średnia 2006–2008)	2014 (średnia 2012–2014)	2017 (średnia 2015–2017)	2019 (średnia 2017–2019)
Województwa	15	1	5	10
Powiaty	9	5	15	18
Miasta na prawach powiatu	27	3	4	3
Miasta powiatowe	118	22	32	17
Inne gminy miejskie i miejsko-wiejskie	166	49	77	57
Gminy wiejskie	481	185	197	136
RAZEM jednostki samorządowe	816	265	330	241

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. Metodę 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. Tą metodą posłużyli się J. Czajkowski i A. Porawski we wspomnianym wcześniej raporcie Związku Miast Polskich¹⁴. Przytaczają oni dane według prognoz WPF 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). Przypomnijmy, że według naszej metody obliczania wskaźnika brutto w rzeczywistości taki ujemny wskaźnik zanotowało tylko 14 jednostek samorządowych. Czajkowski i Porawski 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 dalszego inwestowania), to wtedy istotnie nadwyżka operacyjna netto jest lepszą miarą. Jeśli jednak celem jest diagnoza bieżącej kondycji finansowej samorządów, to lepszym narzędziem wydaje się nadwyżka operacyjna brutto.

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

14 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 WPF przewidują spadek nadwyżki operacyjnej w 2019 roku w porównaniu z rokiem poprzednim. Na podstawie przytoczonych przez nas danych przewidywania te potwierdziły się w odniesieniu do dużych gmin i miast na prawach powiatu, ale raczej nie w odniesieniu do innych jednostek samorządowych.

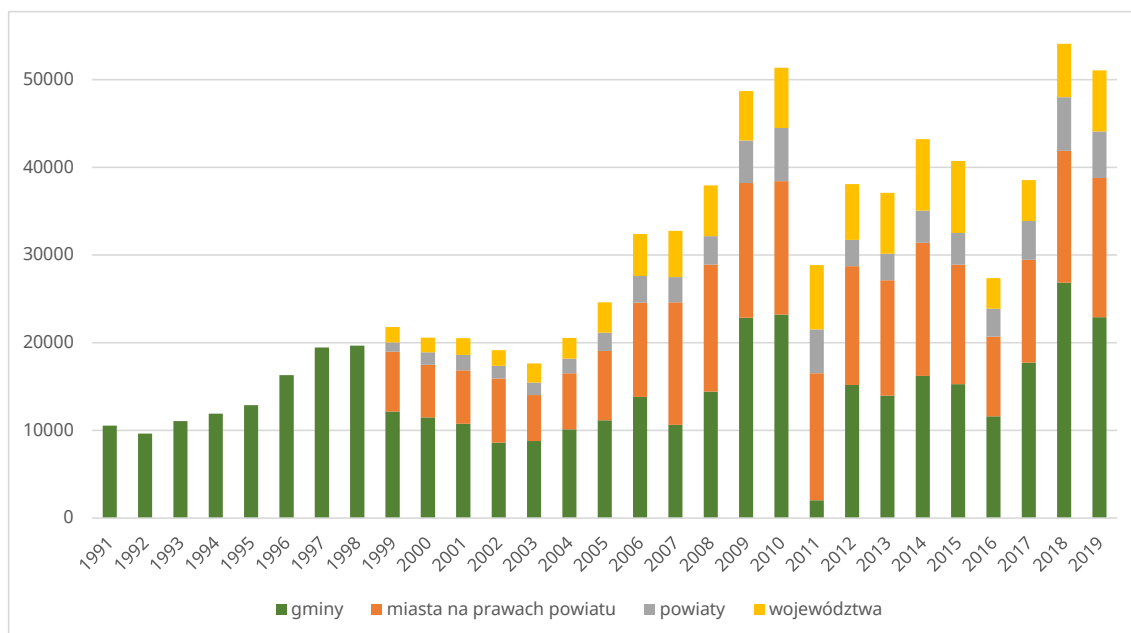
Wielkość inwestycji samorządowych

Istniejąca od wielu lat „luka infrastrukturalna” sprawia, że mimo dużego cywilizacyjnego postępu osiągniętego przez samorządy 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 samorządy. Także w Polsce możemy obserwować ewolucję zmierzającą 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 wydatków 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 roku można mówić wręcz o załamaniu – realna wielkość inwestycji była najmniejsza od 2005 roku. Lata 2017 i 2018 to czas boomu inwestycyjnego, który utrzymywał się jeszcze w roku 2019, choć wielkość inwestycji obniżyła się nieco w porównaniu z rokiem poprzednim.

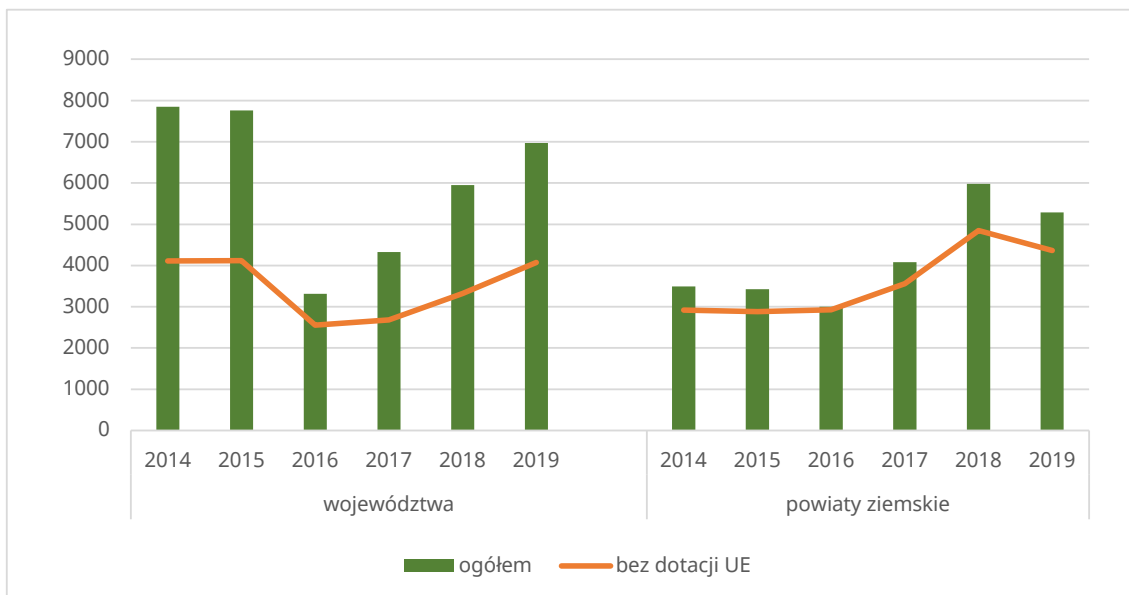
Rys. 9. Wydatki inwestycyjne samorządów (w milionach złotych, ceny stałe z 2019 roku)



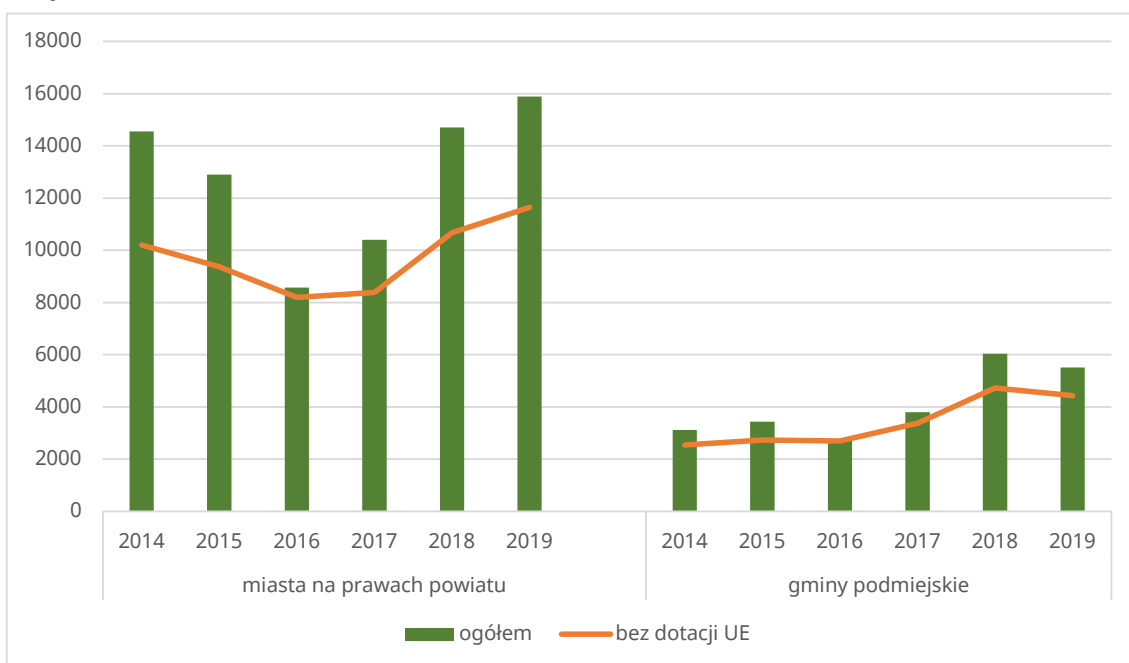
Co ciekawe, trend zmian wydatków inwestycyjnych ponoszonych z funduszy własnych (bez dotacji z UE) jest w zasadzie podobny. Nie powinno to dziwić, bo samorządy w okresie zmniejszonego dostępu do dotacji z funduszy strukturalnych oszczędzają także swoje środki, by można je było wykorzystać

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)



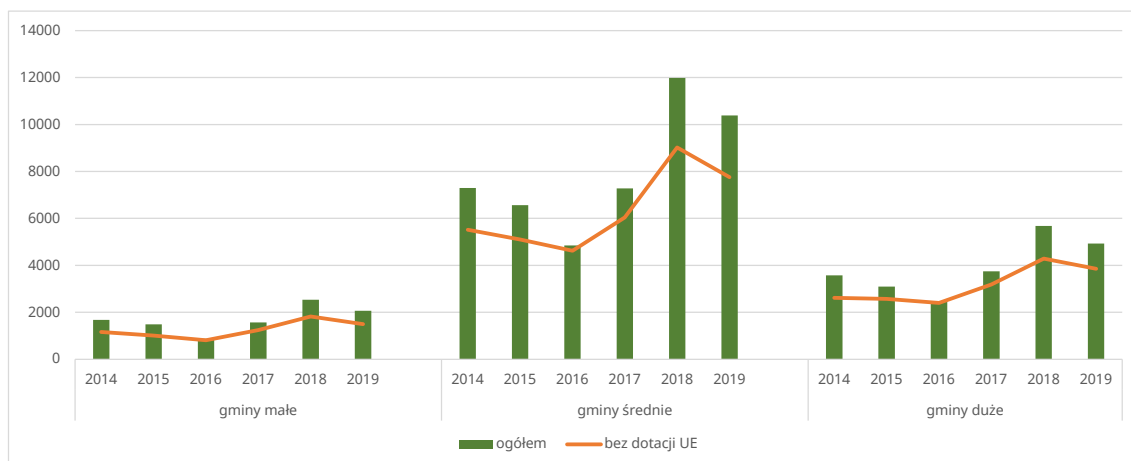
Rys. 11. Wydatki inwestycyjne miast na prawach powiatu i gmin podmiejskich (w milionach złotych)



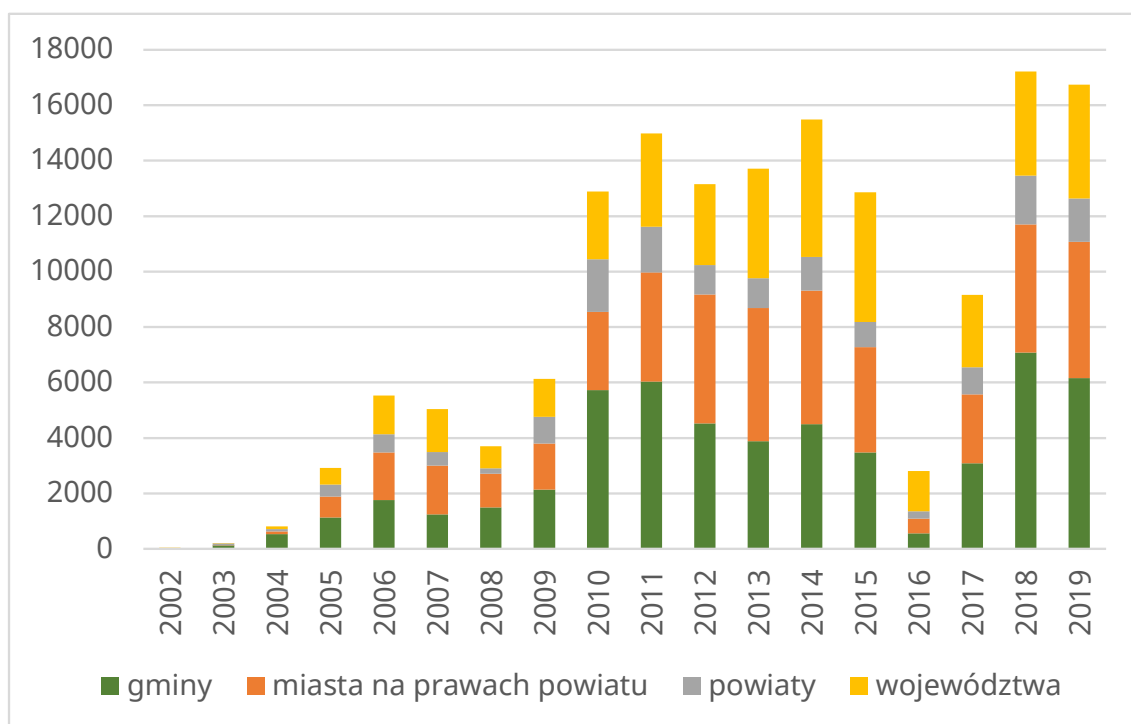
W sumie jednak nie widać tendencji do trwałego załamania wydatków inwestycyjnych. Zdaniem części ekspertów zmiana władzy w 2015 roku przyczyniła się do opóźnienia wydatkowania środków z budżetu 2014–2020 i do głębokiego załamania w roku 2016. Jednak w dalszym ciągu zdolność inwestowa-

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



Rys. 13. Wielkość dotacji z programów operacyjnych współfinansowanych przez UE wydatkowanych przez samorzady 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. Szczególny niepokój budzi zauważalny w 2019 roku wyraźny spadek nadwyżki operacyjnej w miastach na prawach powiatu i dużych gminach, co – bez względu na szczegółowe przyczyny tego trendu – wpływa na widoczne zmniejszenie się zdolności do realizacji nowych programów rozwojowych. 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. Jednak w przytaczanych przez nas zestawieniach zwracają uwagę stale rosnące poziomy dopłat samorządów do subwencji oświatowej, co oznacza wzrost zaangażowania środków własnych w bieżące finansowanie działalności szkół. Dane wykorzystane w tej analizie nie pozwalają dokładnie stwierdzić, na ile ten trend jest wynikiem preferencji wydatkowych samorządów skłaniających do przeznaczania większych środków na finansowanie oświaty, a na ile jest wymuszony przez zbyt niską (w stosunku do obowiązkowych wydatków wynikających z przepisów) subwencję oświatową. Bez względu na proporcje obu tych czynników obserwowana sytuacja oznacza stopniowe pogarszanie się zdolności samorządów do podejmowania działań w innych sektorach gospodarki.

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 którymi 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 systemie 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 mechani-

zmu wyrównawczego, ale ten, który funkcjonuje obecnie, ma bardzo poważne wady¹⁵. Zagadnienie to wykracza jednak poza ramy niniejszego opracowania.

Powyższe rozważania trzeba jednak uzupełnić o ważne postscriptum. Opisywane w raporcie problemy i napięcia prawdopodobnie zbledną niedługo w obliczu problemów gospodarczych, które pojawią się jako pośredni efekt pandemii koronawirusa. Dodajmy, że nałożą się one na i tak widoczne od jakiegoś czasu spadające tempo wzrostu gospodarczego Polski. Bardzo trudno obecnie o precyzyjne szacunki zmian PKB w bieżącym roku. Jest jednak wielce prawdopodobne, że Polska nie uniknie choćby przejściowego okresu recesji. To zaś musi przełożyć się na spadek dochodów budżetowych samorządów, w szczególności tych związanych z:

- podatkiem dochodowym od osób fizycznych – tu na efekty załamania wzrostu gospodarczego nałożą się – objawiające się w pełni po raz pierwszy właśnie w 2020 roku – skutki zmian przepisów podatkowych wprowadzonych w 2018 i 2019 roku;
- podatkiem dochodowym od osób prawnych – skutki spadku tych dochodów będą odczuwalne przede wszystkim przez samorządy wojewódzkie;
- podatkiem od czynności cywilnoprawnych, który stanowi znaczące źródło dochodów przede wszystkim w dużych miastach; największym źródłem wpływów z tego podatku są transakcje na rynku nieruchomości, których liczba i wartość mogą się znacząco obniżyć;
- niektórymi wpływami niepodatkowymi – np. powszechne jest oczekiwanie na obniżenie czynszów pobieranych przez władze lokalne za lokale użytkowe w zasobach komunalnych; w okresie ograniczenia mobilności znacznie spadły też wpływy z opłat za bilety komunikacji miejskiej, z opłat parkingowych¹⁶ itp.

Pierwsze dane, które pozwolą na zorientowanie się w rzeczywistej (a nie tylko prognozowanej) skali problemu, będą dostępne w lipcu, kiedy poznamy informację o wykonaniu budżetów samorządowych w pierwszym półroczu 2020 roku¹⁷. Jednak już teraz możemy powiedzieć, że samorządy czekają trudne czasy. Prezydent Białegostoku i przewodniczący Zarządu Unii Metropolii Polskich – Tadeusz Truskolański – określił obecną sytuację obrazowo: pędzącemu rowerowi samorządów ktoś wsadził kij w szprychy. Rower się nagle zatrzymał, samorządy lecą w powietrze, już wiadomo, że jest się czego bać, ale nie nastąpił jeszcze upadek. Dodajmy, że takiego uderzenia możemy się spodziewać za dwa-trzy miesiące. Poszczególne samorządy (zwłaszcza wielkich miast) przedstawiają już swoje prognozy i dane cząstkowe, a na ich podstawie podejmują działania oszczędnościowe, ale są to bardzo przybliżone szacunki, które mogą się znacznie różnić od ostatecznego obrazu.

Kilka lat temu w tekście o skutkach kryzysu finansowego 2008 roku dla samorządów (dodajmy, że tamten kryzys potraktował Polskę, w tym samorządy, wyjątkowo łagodnie, a w znanym porównaniu do „zielonej wyspy” było stosunkowo niedużo propagandowej przesady) pisaliśmy o argumentach,

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.

16 Wiele miast postanowiło tymczasowo zawiesić pobieranie tych opłat, aby zachęcić mieszkańców do rezygnacji z transportu publicznego i wyboru prywatnych podróży samochodem, co zmniejsza ryzyko rozprzestrzeniania się wirusa, zob. M. Gołaszewski, *Finanse samorządowe jeszcze bardziej zagrożone*, „Wspólnota” 2020, nr 7.

17 Będzie tak, o ile terminy te nie zostaną wydłużone. 17 marca Związek Miast Polskich, w związku ze stanem epidemii, przedstawił postulat wydłużenia terminów składania i zatwierdzania sprawozdań z wykonania budżetu jednostek samorządowych o 60 dni.

które sprawiają, że samorządy potrzebują szczególnego wsparcia finansowego w okresach trudności gospodarczych¹⁸. Przypomnijmy te argumenty.

Przede wszystkim samorząd jest znacznie bardziej bezbronny od rządu chroniącego budżet państwa; samorząd nie może sam się bronić. Na poziomie krajowym prowadzący politykę gospodarczą i finansową mają do dyspozycji instrumenty reagowania, za pomocą których mogą próbować stabilizować sytuację makroekonomiczną i ratować budżet. Samorządy lokalne są tych instrumentów bądź pozbawione (polityka pieniężna), bądź dysponują nimi w znacznie bardziej ograniczony sposób (polityka podatkowa, zadłużenie), wskutek czego mają umiarkowany wpływ zarówno na krótkookresową sytuację swojego budżetu, jak i na warunki ekonomiczne, które w dłuższej perspektywie wpływają na wielkość dochodów budżetowych.

Równocześnie w Polsce, podobnie jak w niektórych innych krajach europejskich, samorządy odpowiadają za wiele zadań z zakresu szeroko rozumianych usług społecznych, które łączą się ze sztywnymi potrzebami wydatkowymi; nie można ich zmniejszać w okresie spowolnienia gospodarczego. Co więcej, samorządom przyznano odpowiedzialność za pewną część typowych zadań dotyczących redystrybucji (takich jak: zasiłki dla najuboższych, pomoc dla bezrobotnych), których zakres wymaga zwiększenia w momentach, gdy gospodarka przeżywa kłopoty. Warto w końcu wspomnieć, że w Polsce, tak jak w wielu innych krajach europejskich, samorządy odpowiadają za ponad połowę inwestycji finansowanych ze środków publicznych. Wiadomo, że cięcia w wydatkach inwestycyjnych to zazwyczaj jeden z pierwszych kroków, do których uciekają się władze publiczne w razie trudności finansowych. Jest to reakcja w oczywisty sposób sprzeczna z wywodzącymi się od Keynesa receptami polityki gospodarczej, które zalecają m.in. zwiększanie inwestycji publicznych w odpowiedzi na recesję, ale w przypadku samorządów lokalnych mających minimalne możliwości prowadzenia własnej polityki antycyklicznej wydaje się ona zrozumiała i łatwa do przewidzenia (co dodatkowo podkreśla konieczność pomocy państwa dla samorządów w okresach spowolnienia gospodarczego). Z obu wymienionych powyżej względów załamanie inwestycji samorządowych może mieć bardzo negatywne, długofalowe skutki dla gospodarki kraju.

Nie ulega wątpliwości, że samorządom bardzo przydałoby się wsparcie i faktyczne współdziałanie z rządem w najbliższym czasie. W dotychczas przyjmowanych i dyskutowanych rozwiązaniach w ramach szeroko rozumianej „tarczy antykryzysowej” nie widać na razie zrozumienia dla potrzeby takiego wsparcia. W sytuacji nadzwyczajnej potrzebne rozwiązania powinny wychodzić poza standardowy zestaw instrumentów, konieczne są działania o charakterze innowacyjnym. Warunkiem wstępnym byłoby zbudowanie zaufania między rządem a samorządami. Na to jednak na razie się nie zanosi. Generalnie rzecz biorąc, od lat widać, że rząd nie ufa samorządom, a i zaufanie w przeciwnym kierunku drastycznie zmalało.

Rozważania na temat form wsparcia dla samorządów (choćby wydawały się pozostawać na razie w sferze marzeń, a nie realnych możliwości) mogłyby być tematem odrębnego opracowania, wykraczającego poza ramy tego raportu. W tym miejscu, na zakończenie raportu, ograniczymy się tylko do kilku wstępnych sugestii.

¹⁸ Por. P. Swianiewicz, J. Łukomska, J. *Spowolnienie gospodarcze a sytuacja finansowa samorządów terytorialnych: Polska na tle innych krajów europejskich*, Warszawa 2009 (raport dla spółki Municipium). W skróconej formie także: P. Swianiewicz, J. Łukomska, *Spowolnienie gospodarcze a sytuacja finansowa samorządów terytorialnych*, „Finanse Komunalne” 2010, nr 5, s. 7–32.

Po pierwsze, obowiązujące cały czas przepisy nie dają samorządom możliwości skorzystania z nadzwyczajnych środków pochodzących z instrumentów dłużnych. Można się zastanawiać nad przejściowym poluzowaniem regulacji dotyczących zadłużenia (pewne zmiany w tym zakresie przewiduje kolejna wersja „tarczy antykryzysowej”), ale potrzebna tu jest wielka ostrożność, bo byłaby to pomoc krótkofalowa, która w dłuższej perspektywie może prowadzić do negatywnych konsekwencji.

Po drugie, zwłaszcza jeśli weźmie się pod uwagę dotychczasowe doświadczenia w tym zakresie, bardzo ryzykownym pomysłem byłoby koncentrowanie pomocy na jakichś dodatkowych dotacjach dla samorządów, przeznaczonych np. na konkretne projekty inwestycyjne. Zagrożenie umacniających się przy takiej okazji relacji o charakterze klientelizmu politycznego i dalszego zmniejszania się autonomii finansowej samorządów jest bardzo duże.

Po trzecie, doraźnym, ale bardzo skutecznym sposobem wsparcia byłoby podniesienie kwoty bazowej subwencji oświatowej, tak by drastycznie zmniejszyć konieczność dopłacania do utrzymania szkół ze środków własnych samorządów. Gdyby wielkość subwencji podnieść np. o 20% (nawet przy zachowaniu obecnego – bardzo dalekiego od doskonałości – mechanizmu jej alokacji), to samorzady mogłyby „zaoszczędzone” w ten sposób środki własne przeznaczyć na inne cele, np. zmniejszyć zakres już zapowiadanych cięć w programach inwestycyjnych. W porównaniu chociażby z okresowym zwiększeniem udziału samorządów w PIT rozwiązanie takie ma tę przewagę, że przynosi ulgę właściwie wszystkim jednostkom samorządowym, podczas gdy zwiększenie środków z PIT pomogłoby głównie dużym i średnim miastom, a w minimalnym stopniu wielu rolniczym gminom wiejskim.

Są to tylko bardzo luźne pomysły i rozważania wymagające dokładniejszego przemyślenia i rozbudowania w przyszłości. Warunkiem wstępnym jest jednak przede wszystkim zbudowanie zrozumienia potrzeby pomocy kryzysowej nie tylko dla przedsiębiorstw i tracących pracę mieszkańców, lecz również dla samorządów. W obecnej sytuacji, także politycznej, nie wydaje się to łatwym (o ile w ogóle realnym) zadaniem.

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.

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 978-83-66543-20-1