



Sytuacja finansowa samorządów po III kwartale 2022 roku – stabilizacja czy o krok od katastrofy?

Paweł Swianiewicz, Julita Łukomska

Pod koniec listopada na stronie Ministerstwa Finansów pojawiła się bardzo optymistycznie brzmiąca informacja zatytułowana: *Stabilna sytuacja finansowa samorządów po III kwartale 2022 r.*¹ Pan minister Sebastian Skuza w swoim komentarzu stwierdził:

po III kwartale sytuacja finansowa jednostek samorządu terytorialnego pozostaje dobra. Samorządy wykonały nadwyżki budżetowe, zarówno w części bieżącej, jak i w całych budżetach. Wyniki te nie obejmują jeszcze dodatkowych dochodów z PIT w tym roku w kwocie wynoszącej prawie 13,7 mld zł.

W treści informacji znajdujemy dane o wzroście poziomu dochodów i wydatków, jak również o rosnącej nadwyżce operacyjnej budżetów lokalnych. Dane te są oczywiście prawdziwe i faktycznie nie dają podstaw do dramatycznych opinii, jakie słyzy się niekiedy ze strony niektórych samorządowców. Ale bliższa analiza sprawozdań z wykonania budżetów na koniec września 2022 roku nie daje podstaw do tak daleko posuniętego optymizmu.

Zacznijmy od tego, że analizy prowadzone na podstawie danych, które nie obejmują całego roku, należy traktować ze sporą dozą ostrożności. Zarówno dochody, jak i wydatki nie są rozmieszczone

¹ *Stabilna sytuacja finansowa samorządów po III kwartale 2022 r.*, Ministerstwo Finansów 25 listopada 2022, <https://www.gov.pl/web/finanse/stabilna-sytuacja-finansowa-samorzadow-po-iii-kwartale-2022-r#:~:text=Samorzady%20po%20III%20kwartale%20maja,wprowadzonych%20przez%20rząd%20rozwiązań%20stabilizujących> [dostęp: 25.12.2022].

równomiernie w skali całego roku, a co więcej rozkład ten nie jest identyczny w kolejnych latach. W niniejszym raporcie prezentujemy więc jedynie skrótową analizę najważniejszych trendów, zaś wnioski wysnuwane na podstawie obecnie posiadanych informacji traktujemy jako tymczasowe. Pełniejsza analiza będzie możliwa w kwietniu 2023 roku, kiedy będziemy dysponować kompletnymi danymi obejmującymi cały rok 2022.

We wspomnianym powyżej podsumowaniu zaprezentowanym przez Ministerstwo Finansów zawarte są przede wszystkim dwa uproszczenia. Po pierwsze, dane prezentowane są zbiorczo dla wszystkich samorządów terytorialnych. Tymczasem sytuacja poszczególnych kategorii samorządów (gmin, miast na prawach powiatu, powiatów i województw) jest zróżnicowana, więc takie zbiorcze podsumowanie może zamazywać istotne problemy². Po drugie, Ministerstwo przytacza łączne dane o wielkości dochodów, nie zauważając zmian struktury tych dochodów, tak jakby nie miała ona znaczenia dla funkcjonowania samorządów. Jest to zresztą zgodne z wieloma wcześniejszymi wypowiedziami wysokiej rangi urzędników rządowych, z których to wypowiedzi wynikał brak zrozumienia, że dla samorządności istotne jest nie tylko, ile pieniędzy ma do dyspozycji władza lokalna, ale także – skąd się te środki biorą i jak duża jest swoboda decydowania o ich przeznaczeniu.

W naszym raporcie uchylamy te upraszczające założenia, starając się przedstawić pogłębioną interpretację dostępnych danych. Próbujemy przy tym pokazać najnowsze informacje o budżetach samorządowych na tle nieco dłużej trwającego trendu zmian z ostatnich lat. Szczególną uwagę zwracamy na sytuację gmin oraz miast na prawach powiatu. Powodem jest fakt, że są to najważniejsze kategorie samorządów, wykonujące największą część zadań publicznych istotnych dla codziennego życia mieszkańców i dysponujące największymi budżetami. Dochody budżetowe gmin i miast na prawach powiatu to ponad 80% wszystkich dochodów jednostek samorządu terytorialnego (z tego niemal 50% przypada tylko na same gminy), a ich wydatki inwestycyjne to prawie 80% całości inwestycji samorządowych.

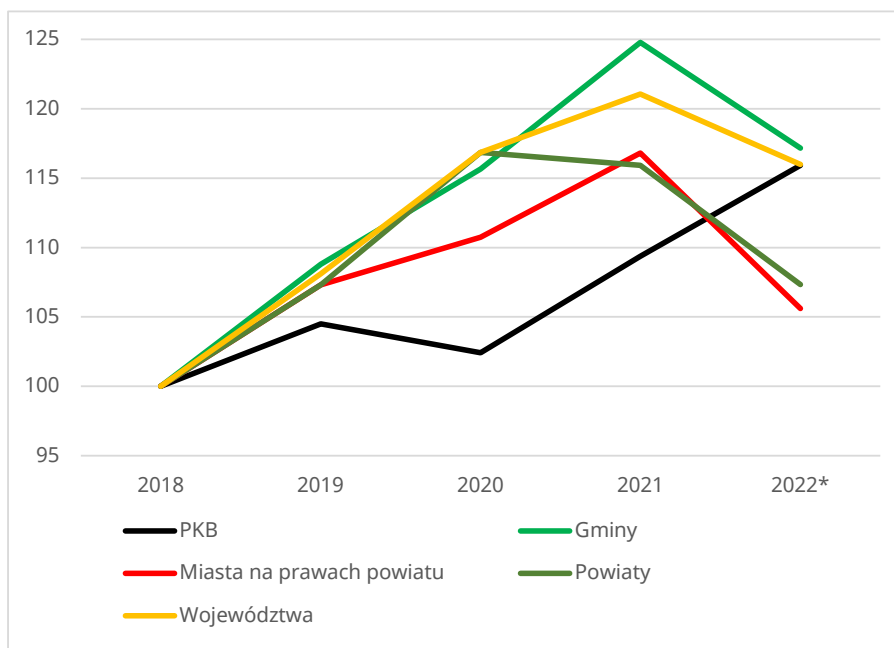
Zmiany samorządowych dochodów

Zacznijmy od łącznych dochodów budżetów samorządowych. Można by oczekiwać, że w okresach niełej koniunktury gospodarczej, o ile nie są wprowadzane jakieś znaczące reformy decentralizacyjne lub recentralizacyjne, wielkość dochodów władz lokalnych powinna rosnać w tempie zbliżonym do wzrostu PKB. Rysunek 1 wskazuje, że w latach 2019 i 2020 faktyczny wzrost był nawet szybszy. W szczególności w pandemicznym roku 2020 udało się utrzymać wzrost dochodów budżetowych, pomimo lekkiego spadku PKB.

Sytuacja uległa drastycznej zmianie w roku 2022 (przynajmniej w pierwszych trzech kwartałach, podkreślamy jeszcze raz, że większe znaczenie będą miały dane obejmujące cały rok). W rezultacie w miastach na prawach powiatu oraz w powiatach obecna relacja dochodów budżetowych do PKB wygląda gorzej niż w roku 2018 (w gminach i województwach wróciła do początkowego poziomu). W każdej z kategorii realne dochody zmniejszyły się w porównaniu z analogicznym okresem roku poprzedniego. Stabilny wzrost, o którym wspomina komunikat Ministerstwa Finansów, widać tylko w cenach bieżących, bez uwzględnienia bardzo wysokiej w tym roku inflacji (pomijamy tu fakt, że „inflacja samorządowa” – oparta na koszyku kosztów ponoszonych przez samorządy – jest prawdopodobnie znacząco wyższa od średniego wskaźnika GUS).

² W rzeczywistości także populacja wszystkich gmin czy powiatów jest mocno zróżnicowana i, chcąc formułować prawidłowe wnioski, warto pokusić się o analizy dla mniejszych, bardziej jednorodnych grup samorządów (np. najmniejszych gmin lub gmin podmiejskich). Taki bardziej szczegółowy obraz zamierzamy przedstawić w raporcie kwietniowym, obejmującym pełne dane za rok 2022.

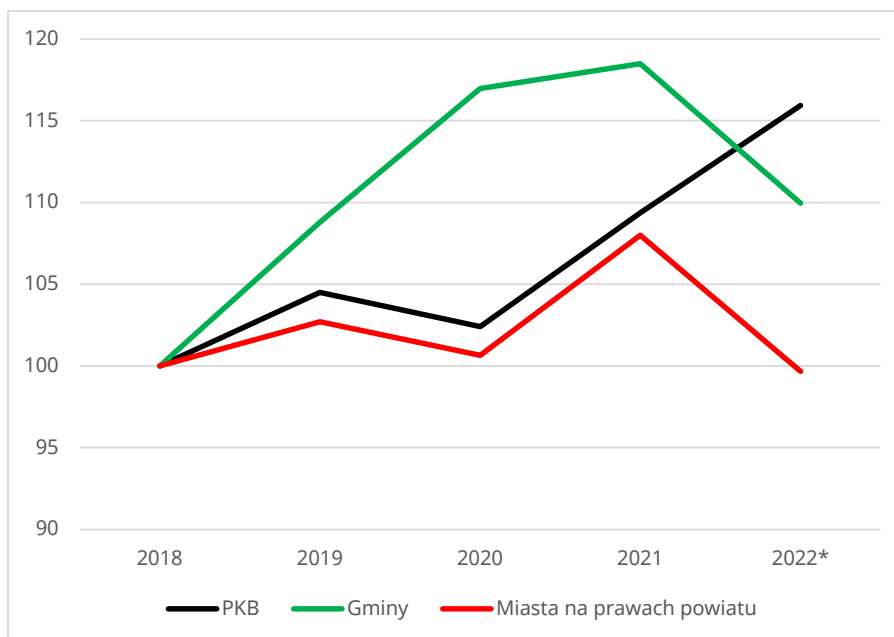
Rys. 1. Zmiany dochodów ogółem (ceny stałe, 2018 = 100)



* W przypadku roku 2022 uwzględniamy zmianę między trzecim kwartałem 2021 i trzecim kwartałem 2022 roku.

Sytuacja wygląda jeszcze gorzej, jeśli weźmiemy pod uwagę dochody własne samorządów (rys. 2). W przypadku miast na prawach powiatu ich realny poziom w 2022 roku spadł poniżej poziomu z roku 2018, a w całym okresie 2018–2022 dynamika dochodów własnych była niższa od wzrostu PKB. W przypadku pozostałych gmin sytuacja wygląda znacząco lepiej. Jak widać, wprowadzane przez rząd (dokładniej: przez parlament na wniosek rządu) reformy podatkowe dotknęły przede wszystkim duże miasta.

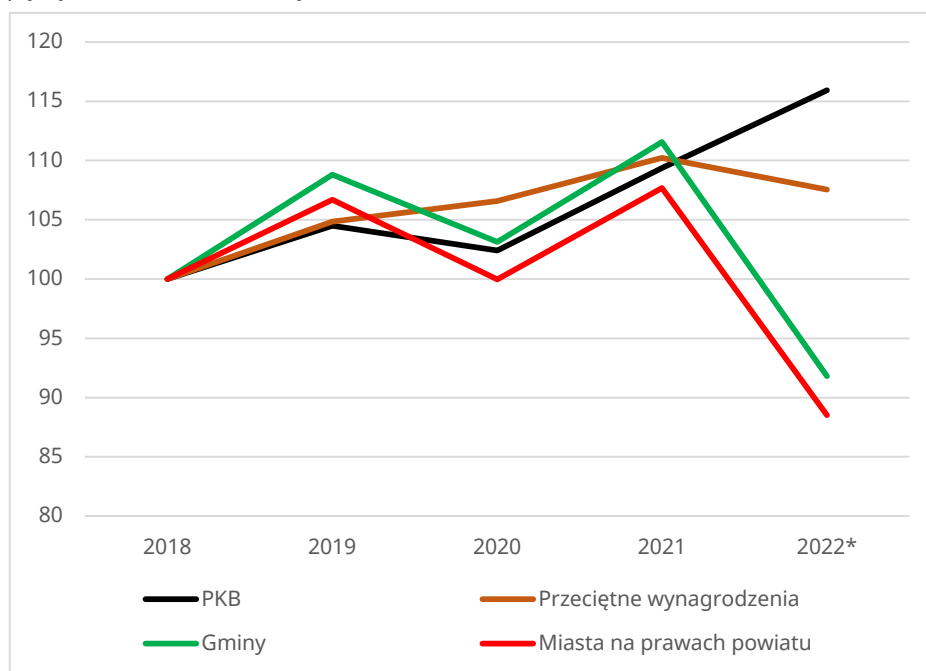
Rys. 2. Dochody własne (ceny stałe, 2018 = 100)



* W przypadku roku 2022 uwzględniamy zmianę między trzecim kwartałem 2021 i trzecim kwartałem 2022 roku.

Najważniejsza z tych zmian odnosiła się do już wielokrotnie omawianych reform w zakresie podatku dochodowego od osób fizycznych (PIT), a znaczną część kosztów tych zmian ponoszą właśnie samorządy. Jak widać na rysunku 3, o ile do roku 2021 wpływy samorządów z PIT w przybliżeniu nadążały za wzrostem PKB, a także za wzrostem przeciętnych wynagrodzeń w gospodarce, to w roku kolejnym w tym zakresie nastąpiło dramatyczne załamanie. W efekcie dochody z PIT w 2022 roku są w ujęciu realnym (po uwzględnieniu inflacji) około 10% niższe niż zanotowane w roku 2018. Skutki tej zmiany były najdotkliwsze dla dużych miast, bo to w ich budżetach wpływy z PIT stanowiły najbardziej znaczącą pozycję. W 2021 roku dochody z PIT to 24,5% całości dochodów miast na prawach powiatu, podczas gdy w pozostałych gminach wskaźnik ten wynosił nieco poniżej 16%.

Rys. 3. Wpływy z udziału w PIT (ceny stałe, 2018 = 100)



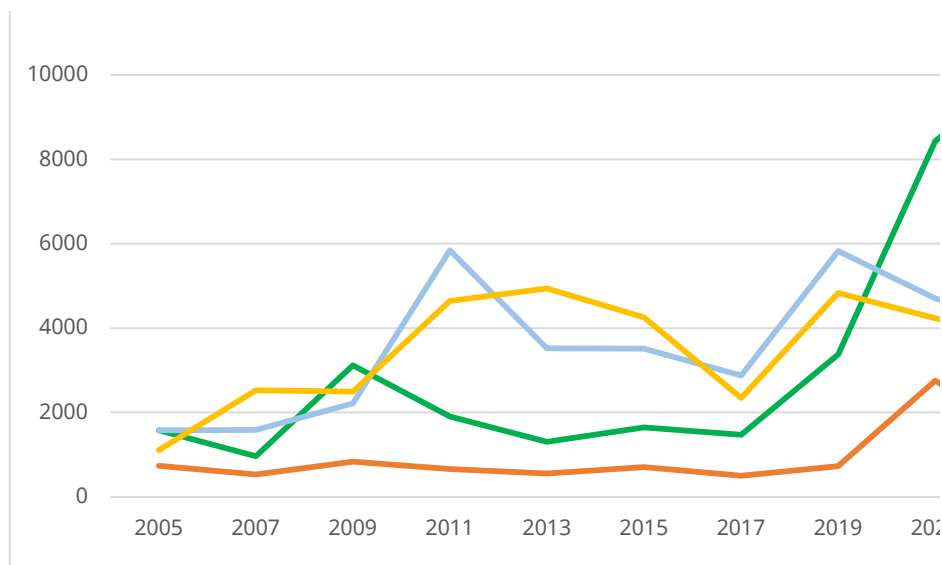
* W przypadku roku 2022 uwzględniamy zmianę między trzecim kwartałem 2021 i trzecim kwartałem 2022 roku.

Koszty reformy PIT poniosły przede wszystkim samorządy, do których trafia około połowy wpływów z tego podatku. W przypadku budżetu państwa ubytek był znacznie mniejszy, bo obniżenie wpływów z PIT zostało w dużej mierze zrekomensowane zwiększonymi wpływami z podatku VAT (niższe podatki płacone przez mieszkańców pobudziły indywidualny popyt konsumpcyjny). W przypadku samorządów takiej amortyzującej poduszki brakuje, jako że nie mają one udziału w podatku od wartości dodanej. Można by argumentować, że rząd prowadzi politykę zmniejszania obciążeń fiskalnych gospodarki i obywateli, która przynosi odczuwalne korzyści dla mieszkańców, zaś samorząd musi ponosić część kosztów wynikających z tego pożądanego zwrotu. Ale argumentacja ta nie wytrzymuje konfrontacji z ogólniejszymi danymi budżetowymi. Wielkość wydatków budżetu państwa w stosunku do PKB wzrosła między rokiem 2018 a 2021 (pomijamy tu nietypowy, pandemiczny rok 2020) z 18,4% do 19,9%. Wielkość obciążeń fiskalnych zatem raczej wzrosła niż spadła, mieliśmy więc do czynienia ze zmianą struktury opodatkowania, a nie z obniżeniem wielkości danin fiskalnych. Ciężar tego zwrotu poniósł nie budżet państwa, a budżety samorządowe, których udział w PKB w tym samym okresie spadł z 12,2% do 12,0% PKB. Wszystko wskazuje, że rok 2022 przyniesie dalszy spadek tego wskaźnika.

Inwestycje samorządowe

Opisywane powyżej procesy w oczywisty sposób musiały prowadzić do zmniejszenia roli dochodów własnych w budżetach samorządowych. Zostały one (do pewnego przynajmniej stopnia) zastąpione transferami, w tym „znaczonymi” dotacjami, o których wykorzystaniu nie decydują samorządy, ale które darczyńca (najczęściej budżet państwa) przeznacza na wskazane przez siebie cele. Wyjątkowo spektakularny był wzrost różnego rodzaju krajowych (a więc po wyłączeniu tych związanych z funduszami Unii Europejskiej) dotacji inwestycyjnych. Od 2019 roku realizowane są kolejne programy dotacyjne, reklamowane jako bezprecedensowe wsparcie dla inwestycji lokalnych. Pierwszym z takich wielkich programów był Fundusz Dróg Samorządowych (2019), za którym poszły następnym: Rządowy Fundusz Inwestycji Lokalnych i kolejne edycje Programu Inwestycji Strategicznych. Istotnie wielkość tych dotacji znacząco przekraczała wysokość wsparcia oferowanego samorządom we wcześniejszych latach (por. rys. 4). Wysokość tych dotacji – po raz pierwszy w czasach członkostwa Polski w Unii Europejskiej – w ostatnich latach znacząco przekraczała wielkość dotacji z programów Unii Europejskiej. Można by się spodziewać, że taki wzrost zewnętrznego wsparcia wywoła spektakularny *boom* inwestycyjny. Tak się jednak nie stało, bowiem dotacje te kompensowały (często tylko częściowo) spadek możliwości inwestycyjnych samorządów z wykorzystaniem środków własnych. O problemach z transparentnością rozdziału środków z tych programów pisaliśmy już niejednokrotnie we wcześniejszych raportach Fundacji Batorego. W skrócie: szanse na otrzymanie dotacji znacząco podnosi fakt przynależności wójta (burmistrza) gminy do rządzącej partii Prawo i Sprawiedliwość. Do tego zagadnienia wrócimy jeszcze w dalszej części raportu.

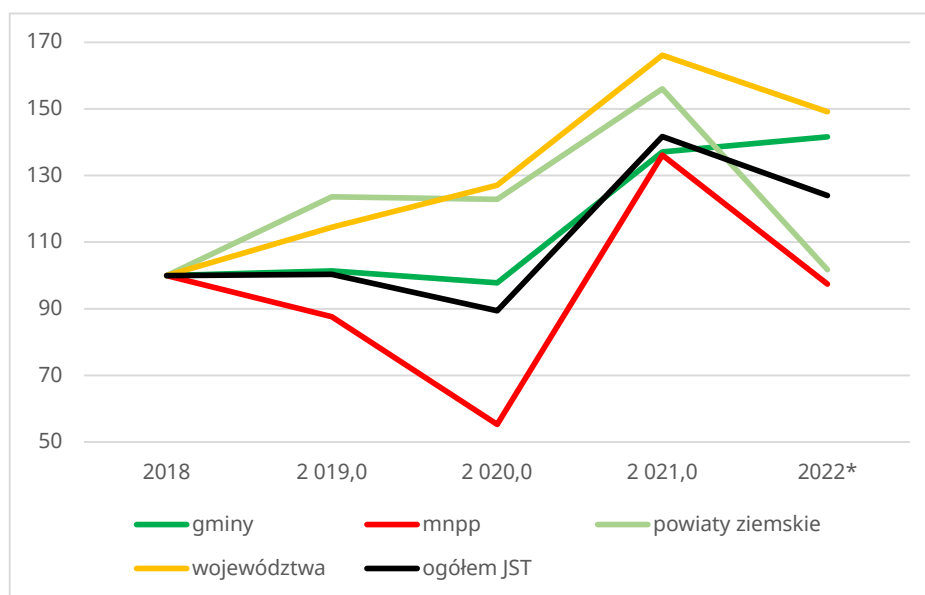
Rys. 4. Wysokość dotacji inwestycyjnych ze źródeł krajowych i programów Unii Europejskiej (w mln zł)



Natomiast opisywana tu zmiana źródeł finansowania inwestycji prowadziła do zmniejszania samodzielności polityk rozwojowych realizowanych przez samorządy, uzależniając je coraz mocniej od arbitralnych decyzji rządu o udzieleniu wsparcia bądź jego odmowy. Udział takich krajowych dotacji w wydatkach inwestycyjnych gmin zwiększył się z 8% w 2018 roku do 44% w 2021 i 19% w pierwszych trzech kwartałach roku 2022 (w roku 2021 znacząca część tych dotacji została przekazana dopiero w ostatnich tygodniach roku, więc porównanie danych za rok 2021 i trzy kwartały 2022 może być szczególnie mylące). Jednak wsparcie to było wyraźnie mniej znaczące w przypadku miast na prawach powiatu. Udział krajowych dotacji w wydatkach inwestycyjnych stanowił tam bowiem 4% w roku 2018, niespełna 9% w roku 2021 i 7,5% w pierwszych trzech kwartałach roku 2022.

Wskaźnikiem dobrze obrazującym zdolność samorządów do samodzielnego (finansowanego ze środków własnych) inwestowania jest wielkość nadwyżki operacyjnej, czyli różnica między dochodami bieżącymi a wielkością wydatków przeznaczanych na bieżące funkcjonowanie instytucji samorządowych i wykonywanie obowiązkowych zadań. Jak widzimy na rysunku 5, w samorządowych województwach, powiatach i miastach na prawach powiatu w trzech kwartałach 2022 roku wskaźnik ten znacząco się obniżył w porównaniu z analogicznym okresem roku poprzedniego. Jedynym wyjątkiem od tej reguły były samorzady gmin, w których nadwyżka operacyjna minimalnie wzrosła. W miastach na prawach powiatu oraz w powiatach spadek ten miał rozmiar dramatyczny – wyniósł bowiem ok. 30%. To kolejna ilustracja stawiająca pod znakiem zapytania tezę o stabilności sytuacji finansowej samorządów wyrażoną w komunikacie Ministerstwa Finansów.

Rys. 5. Nadwyżka operacyjna budżetu (ceny stałe, 2018 = 100)



* W przypadku roku 2022 uwzględniamy zmianę między trzecim kwartałem 2021 i trzecim kwartałem 2022 roku.

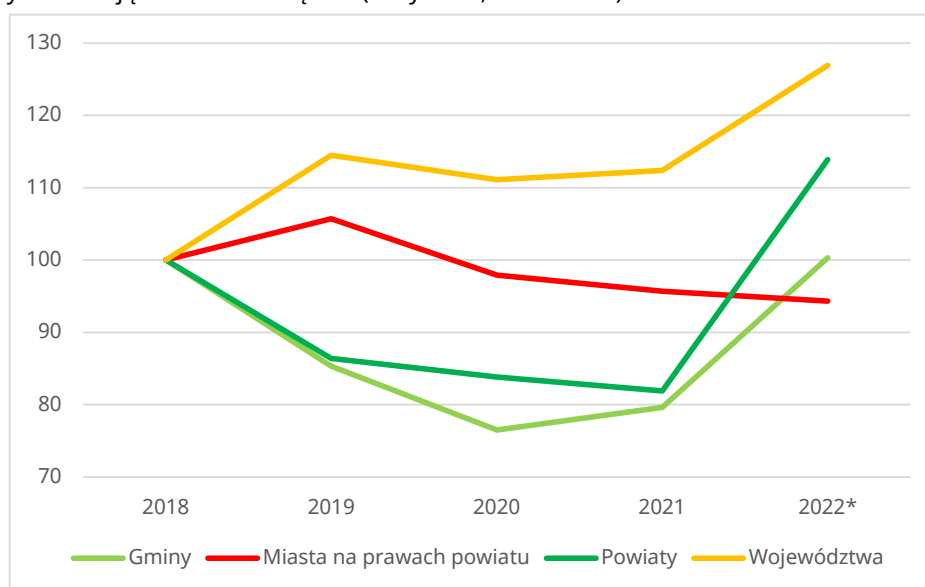
Patrząc w dłuższej perspektywie, szczególnie niekorzystnie wyglądają zmiany w miastach na prawach powiatu. Jedynie w 2021 roku nadwyżka operacyjna była tam wyższa niż w punkcie startowym naszej analizy, czyli w roku 2018. Bardzo silny spadek w roku 2020 może być tłumaczony wyjątkowymi trudnościami związanymi z pandemią COVID-19, ale spadek w roku 2022 ma charakter systemowy, związany ze zmianami wprowadzanymi przez rząd w systemie finansowania samorządów oraz rosnącymi kosztami aktualnej działalności. Na przeciwnym biegunie znajduje się sytuacja finansowa województw – pomimo spadku w roku 2022, realna wielkość nadwyżki operacyjnej jest tam nadal większa o prawie 50% w porównaniu z rokiem 2018.

Wielkość nadwyżki operacyjnej jest bardzo ważnym, ale nie jedynym czynnikiem wpływającym na rozmiar majątkowych wydatków samorządów. Znaczenie ma także dostęp do zewnętrznych dotacji, a także prowadzona polityka w zakresie zadłużenia i zdolność kredytowa samorządów planujących różnego rodzaju inwestycje. Stąd też kształt wykresu obrazującego dynamikę wydatków majątkowych (rys. 6) nie jest identyczny z tym ilustrującym zmiany nadwyżki operacyjnej. Ostatnie kilka lat (okres 2019–2021) były latami chudymi, jeśli chodzi o inwestycje samorządowe. Ich poziom systematycznie się obniżał, na co miało wpływ wiele czynników (m.in. wzrost wydatków bieżących, kończenie się środków z poprzedniego budżetu unijnego przy jednoczesnych opóźnieniach startu nowych unijnych programów operacyjnych oraz Krajowego Planu Odbudowy). Dopiero w roku 2022 obserwujemy



odbicie – wydatki inwestycyjne zaczęły rosnąć, na co wpływ miały zapewne także większe od kilku lat dotacje rządowe przeznaczane na wsparcie inwestycji lokalnych³. Wzrost ten nie obejmuje jednak miast na prawach powiatu, w których inwestycje pozostają wciąż na poziomie niższym niż w roku 2018. Odmiennosc tę można tłumaczyć z jednej strony omówionymi wyżej negatywnymi trendami w zakresie wielkości nadwyżki operacyjnej, a z drugiej – znacznie niższym niż w odniesieniu do innych samorządów wsparciem dotacjami rządowymi.

Rys. 6. Wydatki majątkowe samorządów (ceny stałe, 2018 = 100)



* W przypadku roku 2022 uwzględniamy zmianę między trzecim kwartałem 2021 i trzecim kwartałem 2022 roku.

Zmiany poziomu wydatków bieżących

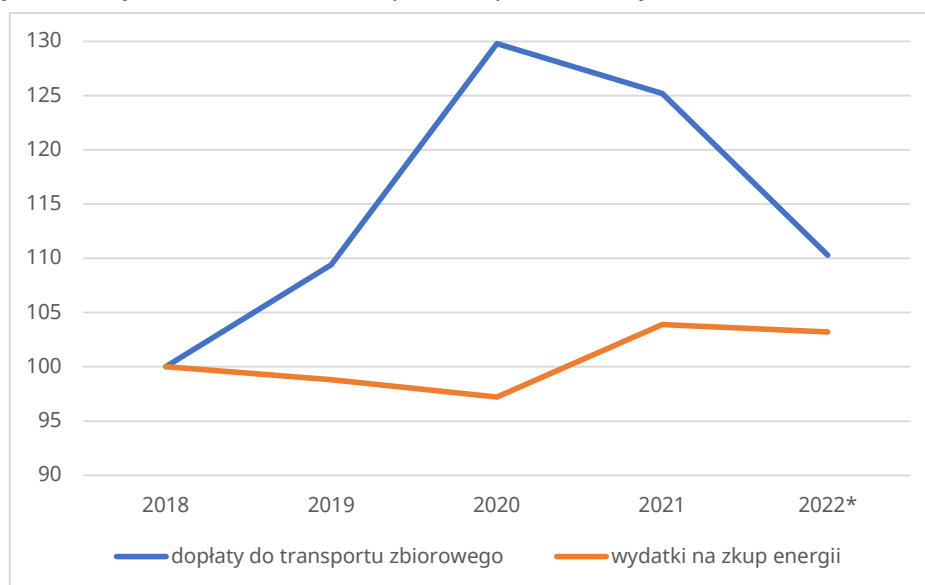
Dla oceny sytuacji finansowej nie wystarczy spojrzeć się stronie dochodowej. Istotny jest także wzrost kosztów, które obciążają budżety samorządowe, a nie są związane z decyzjami podejmowanymi przez władze lokalne. Ich szczegółowa analiza wykracza poza ramy niniejszego opracowania⁴, ale możemy wymienić kilka z takich czynników. Od lat obserwujemy rosnący rozdział między faktycznymi kosztami utrzymania szkół i wielkością subwencji oświatowej otrzymywanej przez samorządy gminne (w mniejszym stopniu także przez powiaty). W 2022 roku dodatkowym czynnikiem zwiększającym koszty było pojawienie się w szkołach tysięcy uczniów – uchodźców z objętej wojną Ukrainy. Drugą istotną zmienną jest wzrost cen energii i paliw (prądu, gazu, ropy), który znacząco przekracza średni poziom inflacji i generuje koszty, np. w zakresie oświetlenia ulic, ogrzewania obiektów samorządowych (urzędów, ale także szkół, domów kultury itp.) oraz funkcjonowania lokalnego transportu publicznego.

³ Jednym z czynników wyjaśniających, dlaczego wzrost dotacji nie prowadził do szybkiego wzrostu inwestycji, jest fakt, że znaczna część dotacji została przyznana na projekty w bardzo wstępnej fazie planowania. Faktyczne rozpoczęcie inwestycji wymaga jeszcze dodatkowej, zajmującej dużo czasu pracy. Co gorsza, w międzyczasie wzrosła inflacja, początkowe kosztorysy straciły aktualność i wydaje się prawdopodobne, że części zaplanowanych projektów, na które przyznane zostało wsparcie, w ogóle nie uda się zrealizować. Jedynym efektem pozostanie w takich przypadkach efekt propagandowy związany z ogłoszeniem hojnego wsparcia udzielanego przez rząd.

⁴ Do niektórych z nich wrócimy w opracowaniu wiosennym, podsumowującym wyniki budżetów w całym 2022 roku.

Zmiany dwóch kategorii wydatków, potencjalnie generujących dodatkowe koszty, na przykładzie miast na prawach powiatu prezentujemy na rysunku 7. Kształt linii obrazującej dynamikę może w pierwszej chwili budzić zaskoczenie.

Rys. 7. Dynamika wydatków w miastach na prawach powiatu (ceny stałe, 2018 = 100)



Jeśli chodzi o wydatki na energię, to spadek w roku 2020 wynikał z ograniczenia skali działalności w okresach *lockdownów* związanych z pandemią COVID-19. Zamknięcie szkół czy urzędów pozwoliło na zredukowanie np. wydatków na oświetlenie i ogrzewanie pomieszczeń. Zaskakujący jest natomiast brak wzrostu tych wydatków w roku 2022. Częściowo może to wynikać z obowiązywania jeszcze wcześniej wynegocjowanych cen, ale jest również świadectwem wysiłku włożonego w programy oszczędnościowe w tym zakresie (począwszy od najbardziej widocznych – ograniczenia iluminacji zabytków i budynków publicznych)⁵. Na dłuższą metę ten trend wydaje się nie do utrzymania – rosnące ceny energii będą coraz mocniej obciążać budżety samorządów w przyszłości. We wrześniu 2022 roku doniesienia medialne wskazywały, że oferty cen energii dla wielu miast były wielokrotnie wyższe od obecnych. Rekordowe pod tym względem były wyniki przetargu w Piotrkowie Trybunalskim, gdzie ceny miały wzrosnąć dziesięciokrotnie. W innych miastach było niewiele lepiej – w Radomiu wzrost był dziewięciokrotny, w Sandomierzu ośmiokrotny, a we Włocławku i Przemyślu siedmiokrotny⁶. Wprawdzie późniejsze negocjacje doprowadziły do ograniczenia wzrostu cen energii w 2023 roku⁷ do poziomu zbliżonego do „zaledwie” trzykrotności cen uzyskiwanych do tej pory, ale nawet przy tym limicie drastyczny wzrost kosztów jest nieunikniony. Dodajmy jeszcze, że posługujemy się tutaj danymi niepełnymi, zapisanymi jako wydatki na energię w budżecie, co nie obejmuje np. analogicznych

5 Przykłady takich radykalnych programów oszczędnościowych można znaleźć np. tu: *Przymusowe oszczędzanie energii w administracji. Samorzady: już i tak oszczędzamy*, „Serwis Samorządowy PAP”, 20 września 2022, <https://samorzad.pap.pl/kategoria/aktualnosc/przymusowe-oszczedzanie-energii-w-administracji-samorzady-juz-i-tak> oraz *Oświetlenie ulic, autobusy szkolne, zimowe utrzymanie dróg... Samorzady tną wydatki*, TVN24, 14 września 2022, <https://tvn24.pl/polska/rzeszow-krosno-tarnobrzeg-swieradow-zdroj-ceny-energii-zmuszaja-miasta-do-oszczednosci-niektore-wylaczaja-oswietlenie-6111725> [dostęp: 25.12.2022].

6 *Jedni się buntują, inni rozpaczliwie tną koszty. Samorządowa mapa podwyżek*, TVN24, 23 września 2022, <https://tvn24.pl/polska/wysokie-ceny-energii-samorzady-rozpisuja-przetargi-drozej-za-prad-nawet-o-dziesiec-razy-niz-obecnie-samorzadowa-mapa-podwyzek-6127066> [dostęp: 25.12.2022].

7 *Projekt: maksymalna cena energii dla JST wyniesie 785 zł/MWh. Samorządowcy: to za dużo*, „Serwis Samorządowy PAP”, 12 października 2022, <https://samorzad.pap.pl/kategoria/aktualnosc/projekt-maksymalna-cena-energii-dla-jst-wyniesie-785-zlmwh-samorzadowcy-za> [dostęp: 25.12.2022].

wydatków spółek komunalnych. Jeśli chodzi o dopłaty do transportu zbiorowego, to bardzo silny ich wzrost w 2020 roku wiązał się z drastycznym spadkiem liczby pasażerów w okresie pandemii przy zwiększonych kosztach bieżących (np. związanych z dezynfekcją pojazdów)⁸. Zaskakujący jest natomiast spadek wielkości dopłat w roku 2022. Powtórzmy jeszcze raz, że dane za trzy kwartały mogą być mylące, wypada poczekać na dane odnoszące się do całego roku, obejmujące całość rozliczeń ze spółkami miejskimi. Ale drugie wyjaśnienie jest bardziej niepokojące w dłuższej perspektywie – oszczędności wynikają z zauważanych w wielu miastach ograniczeń liczby kursów autobusów lub tramwajów⁹.

Podsumowanie

Jak można podsumować ten dość złożony obraz sytuacji finansowej budżetów samorządowych? Przede wszystkim nasuwa się wniosek, że określenia „stabilna sytuacja” oraz „dobra sytuacja” użyte w komunikacie Ministerstwa Finansów są – eufemistycznie rzecz ujmując – przesadnie optymistyczne. Pogorszenie większości wskaźników po trzech kwartałach 2022 roku w porównaniu z analogicznym okresem roku 2021 przeczy określeniu „stabilność”. Utrzymujące się od dłuższego czasu trudności w niektórych kategoriach samorządów (przede wszystkim, choć nie wyłącznie, w miastach na prawach powiatu) nie pozwalają na użycie sformułowania „dobra sytuacja”. Z drugiej strony, analizowane wskaźniki nie sygnalizują nagłego, drastycznego pogorszenia się stanu finansów samorządowych. Obserwowany obraz kojarzy się raczej z utrzymującą się stagnacją, a w przypadku niektórych wskaźników, ze stopniowym ich pogarszaniem się. Dodajmy, że bardziej precyzyjna analiza wysokości narzucanych przez przepisy rosnących kosztów bieżących, a także oszacowanie „inflacji samorządowej” (szybkości zmian cen najbardziej znaczących dla budżetów gmin i powiatów) mogłyby dodatkowo skomplikować ten obraz, dodając mu dramatyzmu. A zatem – nawiązując do pytania postawionego w tytule naszego opracowania – ani katastrofa (jak sugerują wypowiedzi niektórych polityków samorządowych), ani dobra, stabilna sytuacja (jak przekonuje rząd). Przy czym warto dodać, że niektóre czynniki sugerują możliwość dalszego pogarszania się stanu finansów w kolejnych latach.

W naszym opracowaniu koncentrujemy się jednak na diagnozie stanu obecnego, a nie na prognozach. Natomiast to, co obserwujemy, już teraz można określić jako powolne („pełzające”) psucie systemu finansowania i przechodzenie od faktycznej samorządności do systemu klientelistycznego, w którym o kierunkach polityki lokalnej w coraz mniejszym stopniu decydują władze wybrane w demokratycznych wyborach lokalnych, a w większym stopniu podporządkowanie polityce rządu. Wskazuje na to stopniowe zastępowanie dochodów nieznaczonych, opartych na własnych funduszach (przede wszystkim pochodzących z podatków) przez znaczone dotacje o charakterze celowym, niejednokrotnie rozdzielane według mało precyzyjnych, nieprzejrzystych kryteriów.

8 W rankingu *Dopłaty do transportu zbiorowego* opublikowanym pod koniec roku 2020 w „Piśmie Samorządu Terytorialnego Wspólnota” prezentowaliśmy szczegółowe dane na ten temat dotyczące roku 2019, *Dopłaty samorządów do transportu zbiorowego w 2019 roku*, Nr_25_2020_Dopłaty_do_transportu_w_2019.pdf (wspolnota.org.pl) [dostęp: 25.12.2022].

9 Te ograniczenia w komunikacji miejskiej wynikają nie tylko z oszczędności finansowych, ale także z sytuacji na rynku pracy, gdzie coraz częściej brakuje kierowców. Por. przykład Krakowa: A. Patyk, *Brak kierowców uderza w transport miejski. Kryzys w Krakowie*, „Obserwator Logistyczny”, 18 sierpnia 2022, <https://obserwatorlogistyczny.pl/2022/08/18/brak-kierowcow-uderza-w-transport-miejski-kryzys-w-krakowie/> [dostęp: 25.12.2022].

Paweł Swianiewicz – profesor nauk ekonomicznych, kierownik Zakładu Studiów Społeczno-Ekonomicznych w Instytucie Gospodarki Przestrzennej Uniwersytetu Przyrodniczego we Wrocławiu. Członek Zespołu Ekspertów Samorządowych forumIdei Fundacji im. Stefana Batorego.

Julita Łukomska – adiunkt w Katedrze Rozwoju i Polityki Lokalnej Wydziału Geografii i Studiów Regionalnych na Uniwersytecie Warszawskim.

Fundacja im. Stefana Batorego

Sapieżyńska 10a
00-215 Warszawa
tel. (48-22) 536 02 00
faks (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: Agnieszka Łodzińska
Korekta: Izabella Sariusz-Skapska
Warszawa 2023
ISBN 978-83-66544-90-1