



# Sytuacja finansowa samorządów na koniec 2022 roku – niebezpieczne tendencje

---

**Paweł Swianiewicz**  
**Julita Łukomska**

W naszym raporcie omawiającym sytuację po trzech kwartałach 2022 roku pisaliśmy, że określenia „stabilna sytuacja” oraz „dobra sytuacja” użyte jesienią w komunikacie Ministerstwa Finansów były – eufemistycznie rzecz ujmując – przesadnie optymistyczne<sup>1</sup>. Pogorszenie większości wskaźników po trzech kwartałach roku 2022 w porównaniu z analogicznym okresem 2021 roku przeczyło określeniu „stabilność”. Zwracaliśmy jednak uwagę, że nic nie wskazywało na nagłe, drastyczne pogorszenie się stanu finansów samorządowych. Obserwowany obraz kojarzył się raczej z utrzymującą się stagnacją, a w przypadku niektórych wskaźników – ze stopniowym ich pogarszaniem się. A zatem nie była to ani katastrofa (jak sugerowały wypowiedzi niektórych polityków samorządowych), ani dobra, stabilna sytuacja (jak przekonywał rząd). Sygnalizowaliśmy natomiast powolne psucie systemu finansowania i przechodzenie od faktycznej samorządności do systemu klientelistycznego, gdzie o kierunkach polityki lokalnej w coraz mniejszym stopniu decydują władze wybrane w demokratycznych wyborach lokalnych, a w większym – podporządkowanie polityce rządu.

Diagnoza ta w znacznej mierze pozostaje aktualna, kiedy bierzemy pod uwagę dane dotyczące wykonania budżetu w całym roku 2022. W niniejszym raporcie przyglądamy się danym finansowym w ujęciu dynamicznym, wskazując na zmiany, jakie zachodziły w ciągu ostatnich pięciu lat (2018–2022). W ten sposób obejmujemy okres zarówno przed pandemią COVID-19, jak i w jej trakcie. To także w tym okresie następowały największe zmiany systemu prawa oddziałującego na dochody jednostek

---

<sup>1</sup> J. Łukomska, P. Swianiewicz, *Sytuacja finansowa samorządów po III kwartale 2022 – stabilizacja czy o krok o katastrofy?*, <https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2023/01/Sytuacja-finansowa-samorzadow.pdf>. Dostępny: 16 maja 2023.

samorządu terytorialnego, w szczególności dokonano kilku znaczących modyfikacji ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych.

W naszych analizach koncentrujemy się przede wszystkim na gminach, tylko miejscami odnosząc się także do sytuacji finansowej powiatów i województw. To na gminy (wliczając w to miasta na prawach powiatu) przypada ponad 80% budżetów samorządowych, to ten szczebel samorządu odpowiada za największą część usług publicznych istotnych dla codziennego życia mieszkańców. Naszą diagnozę opieramy przede wszystkim na analizie pięciu kluczowych wskaźników.

## Dochody własne

Najbardziej naturalnym początkiem analizy sytuacji finansowej wydawałoby się spojrzenie na zmiany łącznego poziomu dochodów samorządowych. Ale takie porównania w czasie są o tyle trudne, że w ostatnich latach dochodziło do zmian zakresu zadań, za jakie odpowiadały samorządy, i podążających za nimi zmian strumieni finansowania. Przykładowo, przejęcie dystrybucji środków programu 500+ przez ZUS znacząco zmniejszyło wielkość budżetów gminnych, ale przecież nie pogorszyło ich sytuacji finansowej. Z kolei pojawienie się nowych zadań związanych z pomocą uchodźcom wojennym z Ukrainy zwiększyło zapotrzebowanie na środki finansowe. Precyzyjne uwzględnienie wszystkich takich zmian jest niemal niemożliwe, dlatego rezygnujemy z tego – wydawałoby się tak naturalnego – zestawienia.

Rozpoczynamy więc od pokazania trendów zmian wielkości dochodów własnych (por. rys. 1), chociaż i tu sytuacja nie jest prosta, bo ostatnie lata obfitowały w decyzje odnoszące się do stosowania klasyfikacji budżetowej, które mocno utrudniają interpretację tych danych. Na przykład w 2022 roku za pomocą mało czytelnego algorytmu „dosypano” do budżetów samorządowych dodatkowo 13,7 miliarda złotych z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych (PIT)<sup>2</sup>. W dodatku zrobiono to pod koniec roku, poniekąd awansem za rok 2023, co w sztuczny sposób poprawiło wynik dotyczący roku 2022 (o czym będzie jeszcze mowa w dalszej części raportu), ale co może przyczynić się do pogorszenia wydźwięku danych za rok kolejny. Ale – co ważniejsze – bardzo trudno takie środki rozdysponowane według algorytmu arbitralnie stworzonego przez rząd traktować jako faktyczne dochody własne. Jest to raczej forma dodatkowej subwencji. W wyniku zastosowania algorytmu rozdziału tego dodatkowego transferu, wielkości dochodów z tytułu udziału w PIT najbardziej spadły w miastach na prawach powiatu (w ujęciu realnym o ok. 13% w porównaniu z rokiem poprzednim), zaś wzrosły w mniejszych gminach.

Nie trzeba wielkiej przenikliwości, aby zauważyć, że taki układ zmian nie jest zgodny z faktycznym rozkładem dochodów z PIT (podatki te wzrosły dla najlepiej zarabiających, którzy częściej mieszkają w dużych miastach niż w małych, peryferyjnie położonych gminach). Co jednak najbardziej uderzające, dotacje (!) przekazywane w ramach Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych, według zaakceptowanej przez Regionalne Izby Obrachunkowe instrukcji stworzonej przez Ministerstwo Finansów, księgowane były jako dochody własne (!) (miało to wpływ przede wszystkim na wielkość „dochodów własnych” w 2021 roku). Warto przy okazji zauważyć, że narzucanie zapisów *de facto* mocno zmniejszających przejrzystość danych finansowych to niedoceniany w dotychczasowych dyskusjach i opracowaniach aspekt psucia systemu finansowania samorządów. Pogorszenie transparentności finansów publicznych dotyczy więc nie tylko budżetu państwa (na co zwracało już uwagę wielu komentatorów),

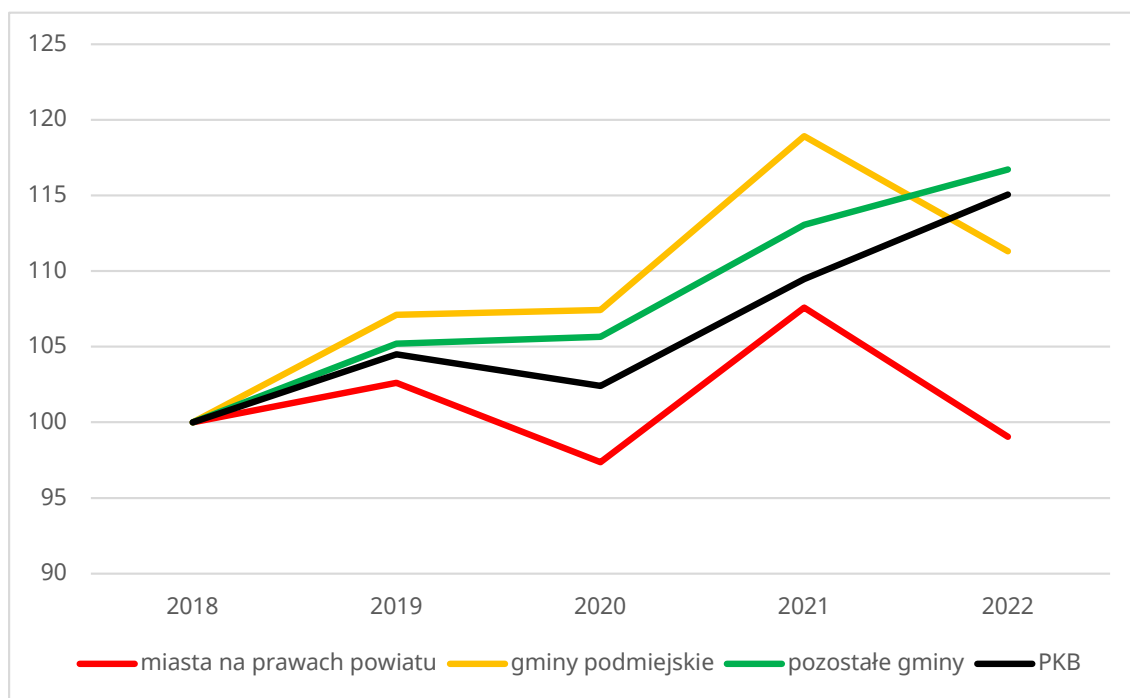
<sup>2</sup> Por. np. MF: *Stabilne finanse publiczne w 2022 roku*, Serwis Samorządowy PAP, 7 marca 2023, <https://samorząd.pap.pl/kategoria/aktualnosci/mf-stabilne-finance-publiczne-w-2022-roku>.

ale także budżetów samorządowych. Kolejne przykłady takiego „psucia” czytelności danych finansowych będziemy jeszcze przytaczali w dalszej części niniejszego opracowania.

W związku z powyższym można więc powiedzieć, że obraz na rysunku 1 jest nadmiernie optymistyczny – wielkość faktycznych dochodów własnych samorządów w ostatnich latach była mniejsza, niż to wynika z oficjalnych zestawień statystycznych. Ale pomijając nawet te zastrzeżenia metodyczne, możemy zauważyć relatywne przesunięcie zasobów z dużych miast i stref podmiejskich największych aglomeracji (2022 rok przyniósł realny spadek wielkości dochodów własnych w gminach podmiejskich, a zwłaszcza w miastach na prawach powiatu) do pozostałych gmin (systematyczny wzrost realnej wielkości dochodów własnych od 2018).

Dodajmy jeszcze, że ta skala przesunięcia środków z obszarów największych aglomeracji jest jeszcze większa, jeśli weźmiemy pod uwagę zmiany demograficzne. Zwłaszcza w gminach podmiejskich te relatywnie kurczące się środki musiały wystarczać na zaspokajanie potrzeb rosnącej liczby mieszkańców – w omawianym tu okresie 2018–2022 liczba mieszkańców w tych gminach wzrosła z 4,82 do 5,16 miliona, czyli o mniej więcej 7%. W tym samym czasie liczba mieszkańców miast na prawach powiatu była prawie stabilna (spadek o 1,4%, przy czym w miastach wojewódzkich obserwowaliśmy wzrost o 1%, a spadek pojawiał się przede wszystkim w mniejszych miastach zaliczanych do tej kategorii), a liczba mieszkańców pozostałych gmin zmniejszyła się o 3,5%.

Rysunek 1. Zmiana dochodów własnych (ceny stałe, 2018 = 100)



## Dopłaty do subwencji oświatowej

Drugim bardzo ważnym elementem oceny sytuacji finansowej samorządów są ponoszone przez nie dopłaty do utrzymania szkół. Według założeń systemowych do pokrycia bieżących kosztów funkcjonowania powinna wystarczyć część oświatowa subwencji ogólnej. Ale od wielu lat tak nie jest, samorządy gminne muszą dopłacać znaczne środki do zanizonej subwencji. Nieco inaczej ta sytuacja wygląda na poziomie powiatów, gdzie – z przyczyn, których nie będziemy tu szczegółowo omawiać – subwencja

oświatowa potrzebna do utrzymania szkół średnich naliczana jest według dużo bardziej szczodrych zasad.

Nasze wyliczenia dotyczące skali dopłat, do jakich zmuszone były samorządy, wymagają dość złożonego wyjaśnienia metodycznego (por. poniższa ramka).

Precyzyjne i obiektywne wyliczenie, ile wynoszą takie niezbędne dopłaty, jest trudne i zawsze opiera się na jakichś upraszczających założeniach. Można wskazać dwie zasadnicze przyczyny tej trudności. Po pierwsze, bardzo trudno ustalić, które z wydatków są faktycznie niezbędne dla należytego funkcjonowania szkół, a które przeznaczone są na dodatkowe w stosunku do standardu aktywności (sam ten standard nie jest wystarczająco jasno określony). W jakiej części niektóre samorządy dopłacają więc do szkół nie dlatego, że muszą, ale np. dlatego, że chcą finansować dodatkowe zajęcia. Po drugie, posługując się wydatkami zapisanymi według obowiązującej klasyfikacji budżetowej, trudno jednoznacznie wskazać zadania, które powinny być finansowane przez środki z subwencji. Dodatkowa komplikacja, utrudniająca precyzyjne oszacowanie dopłat ponoszonych przez samorządy na utrzymanie szkół, wiąże się ze zmianami prawnymi w konstrukcji subwencji oświatowej. Od początku roku 2017 sześciolatki uczęszczające do przedszkoli, oddziałów przedszkolnych i innych form wychowania przedszkolnego objęte zostały subwencją oświatową. Jednak klasyfikacja budżetowa nie pozwala na wyodrębnienie z całej kwoty subwencji oświatowej przekazywanej gminie tej jej części, która dotyczy przedszkolaków. W ten sposób, jeśli posługujemy się danymi ze sprawozdań z wykonania budżetów samorządowych<sup>3</sup>, nie możemy precyzyjnie oddzielić środków przekazywanych gminom na (w domyśle, bo przecież środki z subwencji to nie są środki znaczone) utrzymanie uczniów i przedszkolaków. Z drugiej strony, nie umiemy precyzyjnie określić, ile kosztuje gminy utrzymanie nauki sześciolatek uczęszczających do przedszkola.

W jaki sposób oszacowaliśmy dopłaty samorządów do utrzymania oświaty? Braliśmy pod uwagę tylko wydatki bieżące w dziale 801 (oświata i wychowanie) oraz dwa rozdziały w dziale 854 (edukacyjna opieka wychowawcza): rozdział 85401 (świetlice szkolne)<sup>4</sup> i rozdział 85446 (doksztalcanie i doskonalenie nauczycieli). Od tych wydatków odjęliśmy wydatki na utrzymanie przedszkoli (rozdziały 80104–80106) oraz wydatki związane z utrzymaniem stołówek szkolnych i przedszkolnych (rozdział 80148), a także wydatki związane z usuwaniem skutków klęsk żywiołowych (80178) i z utrzymaniem centrów kształcenia ustawicznego (80140), z kolegiami pracowników służb społecznych (80131), ze szkolnictwem polskim za granicą (80135) oraz otrzymane przez gminę bieżące dotacje celowe w odpowiednich rozdziałach klasyfikacji budżetowej. Na koniec od otrzymanej kwoty odjęliśmy wielkość otrzymanej subwencji oświatowej.

Objęcie sześciolatek subwencją oświatową, czego skutków finansowych nie jesteśmy w stanie precyzyjnie oszacować, opierając się na danych finansowych ze sprawozdań budżetowych samorządów, powoduje niedoszacowanie wyliczanej przez nas kwoty dopłat. Powinna być ona skorygowana o subwencję przeznaczoną na sześciolatki uczęszczające do przedszkoli<sup>5</sup>. Na złagodzenie wspomnianego niedoszacowania z drugiej strony wpływa fakt, że do wydatków bieżących na oświatę zaliczamy wydatki na przedszkolaki uczęszczające do oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych, podczas gdy około połowa z nich to dzieci w wieku poniżej 6 lat, czyli nieobjęte subwencją oświatową, a których koszty utrzymania dla większej precyzji naszego wyliczenia należałoby z naszych kalkulacji wyłączyć.

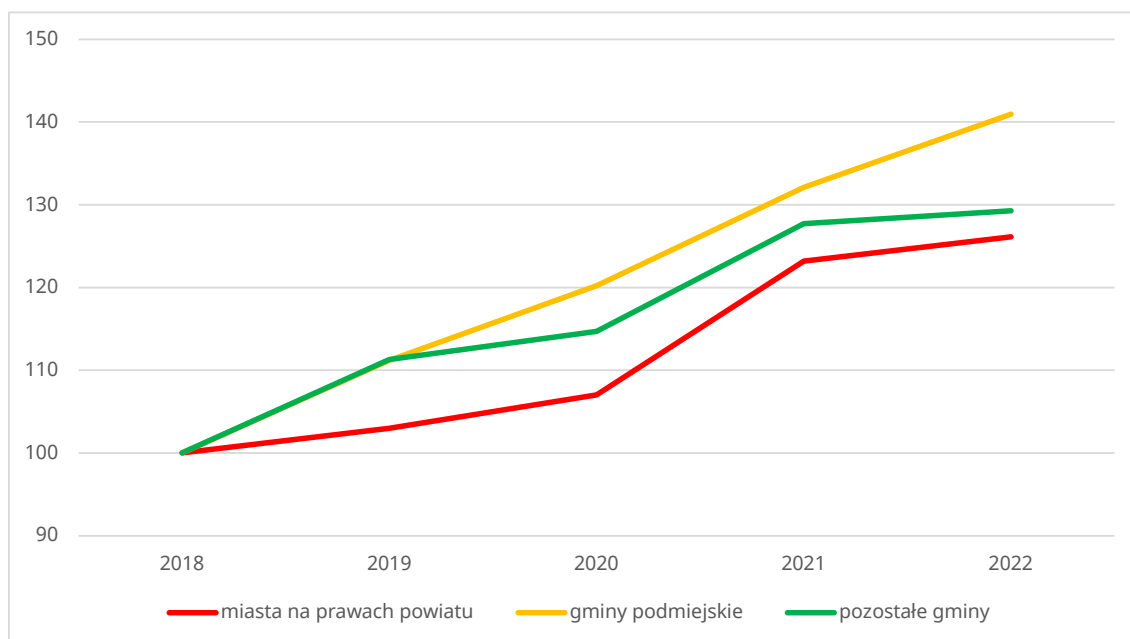
Jak widać na rysunku 2, sytuacja gmin w tym zakresie pogarszała się systematycznie z roku na rok. Jeszcze w 2017 roku były w sumie 62 gminy (nieco ponad 2% wszystkich), gdzie subwencja pokrywała pełne bieżące wydatki na utrzymanie szkół. W 2022 roku udało nam się znaleźć takich gmin zaledwie 7 (czyli ok. 0,3% wszystkich gmin w Polsce).

3 Szacunek informacji o kwotach subwencji oświatowej odnoszącej się do sześciolatek objętych opieką w różnych formach wychowania przedszkolnego byłby możliwy z wykorzystaniem danych pochodzących z SIO lub z tzw. metryczek oświatowych przekazywanych samorządom przez Ministerstwo Edukacji i Nauki.

4 Rozdział przeniesiony od 2022 roku do działu 801 (obecnie: 80107).

5 Według danych BDL GUS za rok 2021 było ich około 22%.

Rysunek 2. Zmiany wielkości dopłat do subwencji oświatowej (2018 = 100, ceny stałe)



Łączny poziom dopłat gmin do subwencji oświatowej w 2017 roku wynosił 8,3 miliarda złotych, w roku 2019 przekroczył już 10 miliardów, a w roku 2022 sięgnął 15,9 miliarda. Warto podkreślić, że urealnienie wielkości subwencji oświatowej (lub choćby znaczące zmniejszenie obserwowanej od lat luki) powinno być jednym z najbardziej oczywistych sposobów na poprawę sytuacji finansowej samorządów. Uwolnienie 16 miliardów (lub choćby znaczącej części tej sumy) na wykonywanie innych zadań, w tym podejmowanie projektów rozwojowych, w znaczący sposób zmieniliby kondycję finansową gmin.

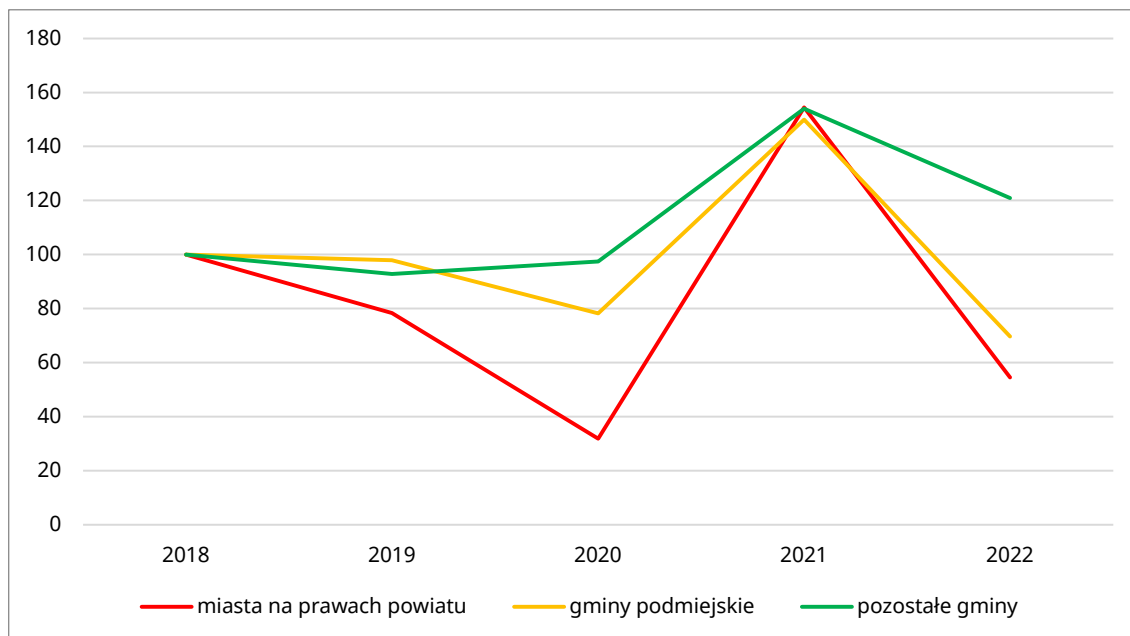
## Nadwyżka operacyjna

Trzecim analizowanym przez nas wskaźnikiem jest nadwyżka operacyjna (nadwyżka bieżąca) netto. Jest to jeden z najważniejszych wskaźników, pozwalających nam na ocenę kondycji finansowej samorządów. Oznacza on, ile środków pozostaje do dyspozycji po sfinansowaniu niezbędnych wydatków bieżących (np. pensji nauczycieli i innych pracowników samorządowych, wydatków na oświetlenie i ogrzewanie itp.) oraz spłacie przypadających na dany rok rat wcześniejszego zadłużenia. Suma nadwyżki mówi więc, ile środków samorząd może przeznaczyć na finansowanie nowych inwestycji (samodzielne lub w formie wkładu własnego, np. do projektu dofinansowanego ze środków unijnych) oraz jaka jest jego zdolność kredytowa (na ile można się zadłużyć, nie ryzykując przyszłych kłopotów z wypłacalnością).

W 2022 roku łączna nadwyżka operacyjna wszystkich samorządów wynosiła 22,5 miliarda złotych, z czego 4 miliardy przypadały na miasta na prawach powiatu, a 11,6 miliarda złotych na pozostałe gminy. Zmiany wielkości nadwyżki bieżącej w minionych latach ilustruje rysunek 3. Jeśli pominąć wyjątkowy pod tym względem rok 2021, to nadwyżka operacyjna zmniejszała się, a zatem budżety stawały się coraz mniej elastyczne, były coraz bardziej zdominowane przez wydatki bieżące, przy zmniejszającej się możliwości podejmowania projektów rozwojowych. Podobnie jak to miało miejsce w przypadku zmiany wielkości dochodów własnych, także i tutaj zmiany były najbardziej niekorzystne w dużych aglomeracjach miejskich (przede wszystkim w miastach na prawach powiatu). W centrach i obszarach podmiejskich aglomeracji wielkość nadwyżki budżetowej w 2022 roku była mniejsza niż w roku 2018

i mniejsza niż we wszystkich ostatnich latach, z wyjątkiem naznaczonego pandemią roku 2020. Pewien wzrost nadwyżki obserwujemy tylko w gminach poza dużymi aglomeracjami.

Rysunek 3. Zmiany nadwyżki operacyjnej netto (2018 = 100, ceny stałe)



Wyjaśnienia wymaga jednak nietypowy rok 2021. Niestety, wiele wskazuje, że także i w tym przypadku mamy do czynienia z sukcesem w dużej mierze pozornym, wynikającym z nietransparentnych zasad księgowania środków. Po pierwsze, pod koniec 2021 roku Ministerstwo Finansów przekazało samorządom bardzo znaczne środki. Wpłynęły one na konta gmin tuż przed końcem roku, dlatego nie było możliwości wydania ich przed styczniem i w ten sposób niejako sztucznie zawyżyły one końcowy bilans nadwyżki bieżącej. Środki te zostały przekazane na podstawie epizodycznych przepisów wprowadzonych przez tzw. tarcze okołocovidowe. Miały one formę uzupełniającej subwencji ogólnej, ale były przeznaczone na finansowanie zadań inwestycyjnych<sup>6</sup>. W tym galimatiasie pojęciowym instrukcja Ministerstwa Finansów nakazała gminom zaksięgowanie tych dodatkowych środków jako dochodów bieżących (subwencja, a więc środki z definicji pozwalające na dowolne ich wykorzystanie, ale przeznaczona na zadania inwestycyjne, ale mimo to zapisywana jako dochody bieżące, a nie majątkowe). Ze względu na wielkość tych środków zniekształcenie końcowego wyniku było dość znaczne<sup>7</sup>. Oczywiście można było je wykorzystać w kolejnym roku (a więc realnie przyczyniły się do poprawy sytuacji finansowej), niemniej wynik na koniec roku 2021 był mocno zafałszowany. Po drugie, samorzady uchwalają planowane wpływy z tytułu udziałów w PIT na podstawie prognoz sporządzanych przez Ministerstwo Finansów. Jak wskazują analizy Związku Miast Polskich, w 2021 roku Ministerstwo Finansów poważnie nie doszacowało wielkości tych wpływów. Okazało się to pod koniec roku i przełożyło na większe o około 5 miliardów złotych wpływy do budżetów samorządowych. Miało to miejsce pod koniec roku, stąd duża część samorządów przeniosła te wpływy do późniejszego wykorzystania na rok 2022 jako nadwyżkę budżetową.

6 Bardziej precyzyjnie rzecz ujmując, środki te były przekazywane w postaci dwóch odrębnych strumieni o nieco innej konstrukcji i przeznaczeniu. W ramach niniejszego raportu nie wydaje się istotne wchodzenie w dodatkowe szczegóły zastosowanego wtedy rozwiązania, przedstawiany obraz jest już wystarczająco zagmatwany.

7 Tytułem przykładu: w gminie wiejskiej Kamienna Góra otrzymane w tym trybie środki wynosiły ok. 3,5 mln zł, co stanowiło ok. 8% całego budżetu gminy.

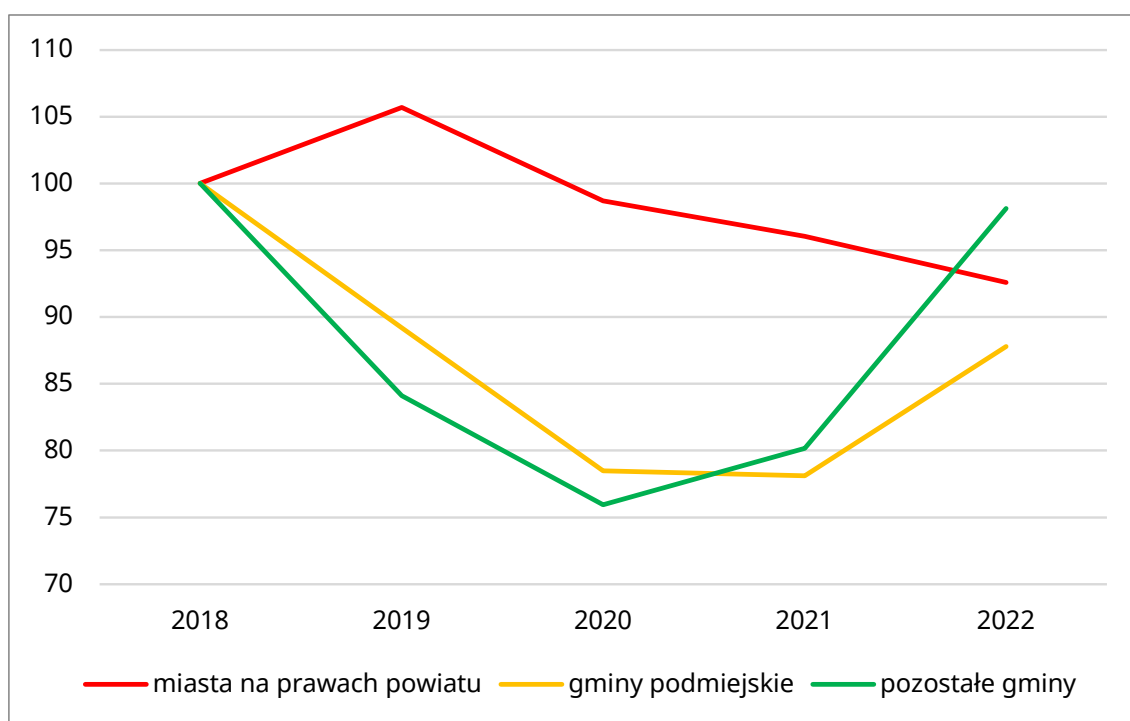


Warto zaznaczyć, że w niedawno opublikowanym przez Fundację Batorego Indeksie Samorządności zwracano uwagę, iż wielkość nadwyżki operacyjnej na koniec 2021 roku to jeden z nielicznych wskaźników, którego wartość uległa poprawie w stosunku do lat poprzednich<sup>8</sup>. W świetle powyższej analizy pozytywny wydzźwięk tej zmiany musi być co najmniej poddany krytycznej refleksji.

## Wydatki majątkowe (inwestycyjne)

Kolejnym wskaźnikiem, któremu się przyglądamy, są wydatki majątkowe (niemal tożsame z inwestycyjnymi)<sup>9</sup>. Komentując dane na rysunku 4, trzeba zaznaczyć, że tym razem punktu startu (2018) to rok, w którym poziom inwestycji samorządowych był najwyższy w historii polskich samorządów w XXI wieku. Wiązał się on ze szczytowym momentem korzystania z bardzo hojnego dla Polski, w tym dla polskich samorządów, budżetu Unii Europejskiej na lata 2013–2020.

Rysunek 4. Zmiany wydatków majątkowych (2018 = 100, ceny stałe)



Od tego momentu przez kolejne trzy lata poziom wydatków inwestycyjnych wyraźnie się zmniejszył (tylko w miastach na prawach powiatu spadek nastąpił z rocznym opóźnieniem – od 2020 roku). Odbicie przyniósł dopiero rok 2022, co wiązało się z kolejnymi hojnymi programami rządowych dotacji do inwestycji lokalnych. Ten niedawny wzrost najwyraźniejszy był w gminach poza głównymi aglomeracjami, natomiast w miastach na prawach powiatu nie pojawił się wcale. To z jednej strony efekt najszybszego pogarszania się sytuacji finansowej dużych miast (o czym była już mowa wcześniej), a z drugiej – polityki rządu, kierującej strumień dotacji przede wszystkim do mniejszych, peryferyjnie położonych gmin. Wyliczenia Związku Miast Polskich wskazują, że w 2022 roku wielkość środków przekazanych miastom

<sup>8</sup> M. Lackowska R. Matczak, P. Swianiewicz, D. Sześciło, K. Wojnar, *Indeks samorządności 2023*, Fundacja im. S. Batorego, Warszawa 3 kwietnia 2023, <https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2023/04/Indeks-Samorzadnosci-2023.pdf>.

<sup>9</sup> Marginalna część wydatków majątkowych nie ma charakteru wydatków inwestycyjnych, ale szczegóły tego rozróżnienia nie są istotne dla niniejszego raportu.

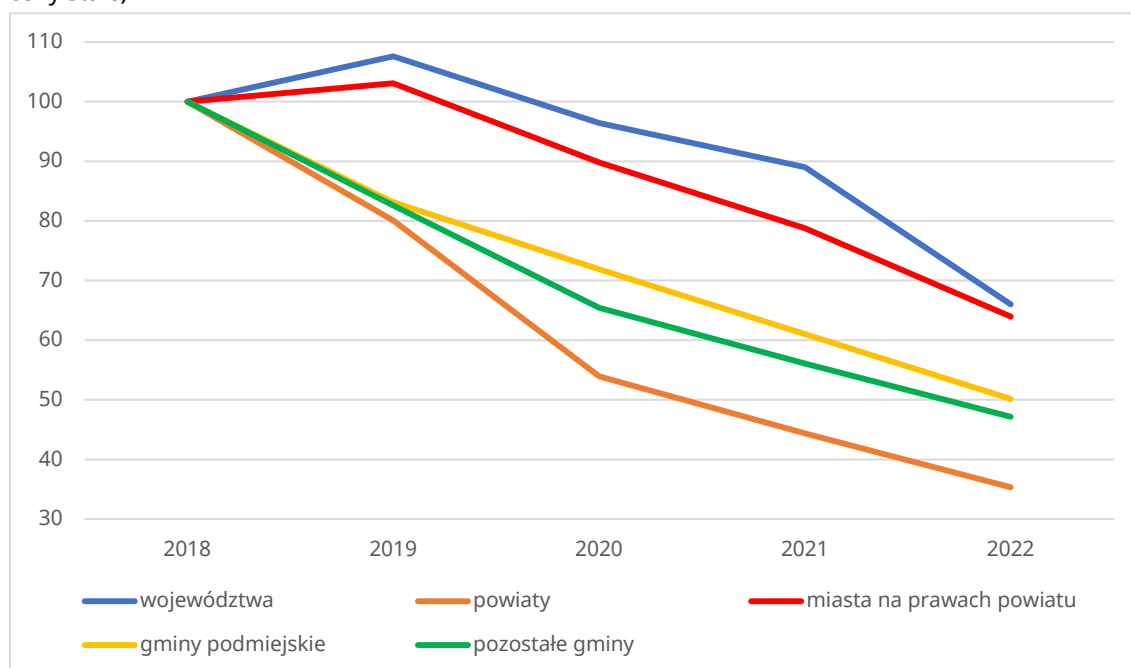
na prawach powiatu w ramach programów Rządowy Fundusz Inwestycji Lokalnych oraz Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych była w przeliczeniu na jednego mieszkańca dwudziestokrotnie niższa niż w gminach wiejskich i dziewięciokrotnie niższa niż w gminach miejsko-wiejskich. W poprzednich latach różnice były znacznie mniejsze (np. jeszcze w 2021 roku gminy wiejskie dostały tylko cztery razy więcej środków od miast na prawach powiatu).

O problemach związanych z takim głównie dotacyjnym finansowaniem inwestycji samorządowych pisaliśmy już we wcześniejszych raportach Fundacji Batorego. Po pierwsze, malejące środki własne i rosnący udział dotacji powodują, że wybór priorytetów inwestycyjnych w mniejszym stopniu zależy od preferencji władz i społeczności lokalnych, a bardziej podlega sterowaniu z poziomu centralnego. Po drugie, dotychczasowe doświadczenia wskazują na znaczny stopień klientelizmu politycznego przy rozdziale dotacji rządowych. Mówiąc najkrócej, jednostki samorządowe rządzone przez włodarzy powiązanych z partią rządzącą mają znacznie większe szanse na uzyskanie wsparcia od podobnych do nich jednostek, jeśli te są rządzone przez wójta czy burmistrza sympatyzującego z którymś z ugrupowań opozycyjnych.

## Środki samorządów pochodzące z funduszy Unii Europejskiej

Rysunek 5 pokazuje z kolei zmniejszający się strumień finansowania wydatków samorządowych przez fundusze Unii Europejskiej. Częściowo jest to zjawisko naturalne – końcówka jednego i początek kolejnego okresu budżetowego (w tym przypadku 2013–2020 i 2021–2027) to okres, kiedy zwykle aktywność programów unijnych przygasa. Środki z poprzedniego okresu stopniowo się kończą, a nowe nie są jeszcze uruchomione. Trzeba jednak dodać, że tym razem sytuacja nie jest do końca typowa. Po pierwsze, nie zostały uruchomione środki z Krajowego Programu Odbudowy, które już od jakiegoś czasu zasilają budżety w innych krajach europejskich. Po drugie, uruchomienie nowych programów operacyjnych na lata 2021–2027 przeciąga się bardziej niż zwykle i również obarczone jest ryzykiem związanym z dobrze znanym i opisywanym szeroko w mediach konfliktem polskiego rządu z Komisją Europejską. Perspektywy zmian w tym elemencie nie są zatem do końca klarowne.

Rysunek 5. Zmiany wielkości wydatków inwestycyjnych finansowanych z funduszy UE (2018 = 100, ceny stałe)





## Podsumowanie części diagnostycznej

W jaki sposób możemy zatem podsumować sytuację finansową przedstawioną w niniejszym raporcie? Nie jest ona wprawdzie katastrofalna, ale widać wiele niepokojących trendów. Rok 2022 przyniósł pogorszenie niemal wszystkich kluczowych wskaźników. Ale – co może jeszcze groźniejsze – widać jeszcze więcej przykładów rozmontowywania funkcjonującego dotąd systemu finansowania samorządów. System ten był daleki od ideału, wielokrotnie wskazywano jego dysfunkcje upraszające się o naprawę. Ale w ostatnim czasie zamiast tego obserwujemy raczej serię dość chaotycznych ruchów, wprowadzających zamieszanie, naprędce latających skutki innych podjętych chwilę wcześniej decyzji, a w dodatku bardzo mocno zmniejszających przejrzystość obrazu finansów samorządowych. Coraz trudniej powiedzieć, czym są w praktyce dochody własne i czym się różnią od uznaniowych transferów. Samorządy mają problem z planowaniem budżetów nawet w rocznej (nie mówiąc o dłuższej) perspektywie, bo jeszcze bardziej zależą od nieprzewidywalnych, „wytargowanych” transferów, przekazywanych często w ciągu roku, a coraz więcej ważne programy dotacyjne odznaczają się bardzo małą przejrzystością i przewidywalnością.

Z roku na rok wyraźniej rysuje się tendencja przesuwania zasobów od dużych miast i aglomeracji do mniejszych i położonych bardziej peryferyjnie samorządów. Przejawia się to szybszym pogarszaniem się wartości niektórych kluczowych wskaźników (jak np. nadwyżka operacyjna) w dużych miastach w stosunku do samorządów spoza aglomeracji. Takie przesunięcie jest oczywiście uprawnionym wyborem polityki prowadzonej przez rząd, chociaż można się zastanawiać, czy właściwszym sposobem jej realizacji nie byłaby odpowiednia modyfikacja systemu wyrównawczego. W ten sposób założone cele realizowane byłyby w sposób przejrzysty, a nie metodą arbitralnych, słabo ze sobą skoordynowanych i słabo przewidywalnych decyzji o wielkości transferów (nawet jeśli te transfery nazywane są czasami zwiększeniem dochodów własnych).

Można też zastanawiać się, czy przesłanki stojące za taką polityką opierają się na prawidłowo przeprowadzonej diagnozie. Przesłanki te można w uproszczeniu sprowadzić do twierdzenia: obszary głównych aglomeracji są bogate na tle reszty kraju, pozostałe tereny były przez lata zaniedbywane, pora teraz na odwrócenie tej nierówności. Tylko że w odniesieniu do potencjału finansowego samorządów to stwierdzenie „zamożności” opiera się na bardzo prostym wskaźniku – wielkości dochodów własnych w przeliczeniu na jednego mieszkańca. Równocześnie sam rząd (a konkretnie Ministerstwo Finansów) w swoich niedawno przedstawionych materiałach dotyczących postulowanych zmian w finansowaniu samorządów stwierdza, że prawidłowa ocena zamożności powinna brać pod uwagę czynniki wpływające na zróżnicowanie potrzeb wydatkowych (piszemy o tym nieco szerzej w następnej części niniejszego raportu). Taka ocena nie została dotychczas przeprowadzona, a przynajmniej nie została upubliczniona. Ze względu na specyficzne potrzeby oraz zadania wykonywane przez duże miasta wykazałaby zapewne, że różnica zamożności między średnią dla dużych miast i przeciętną dla gmin spoza aglomeracji wygląda inaczej, niż moglibyśmy wnioskować na podstawie samej wielkości dochodów w przeliczeniu na mieszkańca. Innymi słowy, często przywoływane w wypowiedziach polityków rządowych przesłanki tego przesunięcia mogą być oparte na błędnych założeniach.

## Co dalej?

Przy okazji diagnozy aktualnego stanu finansów samorządowych warto się zastanowić nad możliwymi zmianami dotyczącymi systemu finansowania w przyszłości. Kształt tych zmian będzie przynajmniej w pewnym stopniu zależał od wyników zbliżających się wyborów parlamentarnych 2023. Ugrupowania opozycyjne deklarują chęć wzmacniania autonomii samorządowej. Przynajmniej tak to wygląda w wypowiedziach liderów tych ugrupowań oraz we fragmentach zapowiadanego programu. Pamiętajmy,

że w przeszłości tak ze strony Platformy Obywatelskiej, jak i Sojuszu Lewicy Demokratycznej czy Polskiego Stronnictwa Ludowego w praktyce z tym wspieraniem silnych samorządów bywało różnie. Do wygłaszanych – na razie dość ogólnikowych – zapowiedzi trzeba więc podchodzić z pewną ostrożnością. Z kolei ugrupowania Zjednoczonej Prawicy dość otwarcie głoszą pochwałę silnie scentralizowanego kraju, w którym samorząd podporządkowany jest polityce realizowanej przez rząd.

Bez względu na wynik jesiennych wyborów warto przyjrzeć się kierunkom zmian, opracowanym w Ministerstwie Finansów i przedstawionym związkom samorządowym w grudniu 2022 roku<sup>10</sup>. Niektóre z tych pomysłów wydają się godne wsparcia, a przynajmniej przedyskutowania i rozważenia.

Jednym z problemów przy ocenie tych propozycji jest ich wstępny charakter – sformułowane są w sposób bardzo ogólny, pozbawiony szczegółów, a te często będą decydowały, czy zmiana poprawi, czy wręcz pogorszy obecny system finansowania. Nie będziemy omawiać wszystkich przedstawionych kierunków, ograniczymy się do krótkiego skomentowania propozycji.

Zmianą na pewno wartą poparcia jest zapowiedź przyznania samorządom udziału w zryczałtowanym podatku dochodowym. Dotychczas nowe regulacje podatkowe zachęcały do przechodzenia na zryczałtowane formy opodatkowania, które w całości dostarczały wpływów do budżetu państwa (z pominięciem samorządów), co było ukrytą formą transferu środków z budżetów samorządowych do szczebla centralnego. Najwyższa pora, aby wycofać się z tego szkodliwego dla samorządów i trudnego do uzasadnienia rozwiązania.

Co do kierunku, godna wsparcia jest zapowiedź takiej modyfikacji systemu wyrównawczego, która doprowadziłaby do brania pod uwagę nie tylko potencjału dochodowego, ale także uzasadnionych różnic w zakresie potrzeb wydatkowych. Elementem tej zmiany byłoby ujednoczenie systemu wyrównawczego obecnie podzielonego na dwie – czasem działające w sprzecznych kierunkach – części: subwencję wyrównawczą finansowaną przez budżet państwa oraz subwencję równoważącą pochodzącą z wpłat samorządów, popularnie określaną jako „podatek janosikowy”.

Nie trzeba bardzo skomplikowanych analiz, aby dostrzec, że potrzeby wydatkowe niektórych samorządów są większe niż przeciętne, a wynikają z liczby mieszkańców. Jedną z takich kategorii są jednostki (gminy i powiaty) o bardzo małej gęstości zaludnienia i rozproszonej sieci osadniczej. Koszty wykonywania wielu zadań (np. utrzymanie dróg, sieci wodociągowych i kanalizacyjnych, finansowanie szkół) są tam znacznie wyższe niż w podobnej wielkości, ale gęściej zasiedlonych gminach. Inną taką kategorią są centra aglomeracji, dostarczające wielu usług dla znacznie większej liczby użytkowników niż wynosi liczba ich stałych mieszkańców, a także wykonujące różne kosztowne zadania, których nie muszą finansować inne samorzady (np. utrzymanie głównych dróg obciążonych w dodatku znaczną intensywnością użytkowania, dofinansowanie lokalnego transportu zbiorowego).

O takim porządkującym i zarazem poprawiającym kierunku zmian w polskim systemie wyrównawczym dla samorządów mówiły raporty Banku Światowego z 2015 roku (z udziałem autorów niniejszego opracowania) oraz w rozbudowanej formie z 2018 roku. Przygotowanie przez Ministerstwo Finansów propozycji bazujących na takim sposobie myślenia budzi nadzieję, choć dużo będzie zależeć od szczegółów. Jeśli zestaw wskaźników określających zróżnicowanie potrzeb nie zostanie prawidłowo

<sup>10</sup> O pomysłach tych pisał m.in. „Dziennik Gazeta Prawna” 7 grudnia 2022 r. (T. Żółciak, G. Osiecki, *Osiem pomysłów na rewolucję w kasach samorządów*, <https://serwisy.gazetaprawna.pl/samorzad/artykuly/8605462,10-proc-podatku-samorzad-podatek-dochodowy-cit-pit-ryczalt-janosikowe.html>).

dobrany, to zmiana może przynieść więcej szkód niż pożytku. Podkreśliśmy jednak, że na razie nie ma sygnałów, aby zmiany mogły pójść w takim niepożądanym kierunku.

Nasze zastrzeżenie jest motywowane dość licznymi złymi doświadczeniami zmian wprowadzanych w minionych latach, które przecież nie muszą się powtórzyć tym razem. Niepokojąca jest zapowiedź, jaka padła w jednym z wystąpień ministra Sebastiana Skuzy, powiązania wskaźników potrzeb wydatkowych z planowaną kategoryzacją samorządów (piszemy o tym dalej). Czyżby wynikało z niej, że potrzeby wydatkowe będą szacowane dla całych kategorii samorządów, a nie indywidualnie (na podstawie przyjętych mierzalnych wskaźników)? To oznaczałoby pozbawienie nowego systemu wyrównawczego większości jego zalet – ale może skróciła forma cytowanej wypowiedzi nie pozwala na ostateczną ocenę.

Pozostałe propozycje są albo sformułowane zbyt ogólnie, by można je oceniać, albo budzą nasze wątpliwości. Zajmująca sporo miejsca w przedstawionych kierunkach zmian propozycja kategoryzacji jednostek samorządu terytorialnego jest zbyt niejasna, aby ją skomentować. Z wystąpienia przedstawicieli Ministerstwa Finansów podczas konferencji Local Trends w Sopocie (kwiecień 2023) wynika, że tymi kategoriami miałyby być województwa, powiaty, miasta na prawach powiatu i cztery grupy gmin wyodrębnione według poziomu ich zamożności. Być może dodatkowe wyjaśnienia zmienią naszą ocenę, ale na razie nie widzimy korzyści, wynikających z tego rozwiązania. Od zmniejszania różnic między biedniejszymi i bogatszymi samorządami jest system wyrównawczy, nie bardzo wiadomo, w czym miałyby pomóc proponowana kategoryzacja.

Niezrozumiały jest także pomysł określania indywidualnego udziału we wpływach z podatków PIT i CIT dla poszczególnych samorządów – w tej chwili każda gmina dostaje prawie 40% wpływów z podatku dochodowego od osób fizycznych zebranych na jej terytorium, a powiat kolejne około 10%. W podobny sposób ustawowo określone są udziały w podatku dochodowym od osób prawnych, przy czym w tym przypadku największa ich część trafia do budżetów wojewódzkich. Nie wiadomo, kto i na podstawie jakich kryteriów przyznawałby te dodatki. Podejrzenia co do transparentności i uczciwości tego procesu wydają się uzasadnione. Przy okazji, propozycja ta jeszcze raz wskazuje, jak kontrowersyjne jest traktowanie udziałów w PIT jako dochodów własnych. Dochód własny z ręcznie ustalonymi na poziomie centralnym parametrami? Jedyne wyjaśnienie, jakie przychodzi nam do głowy, to ułatwienie ręcznego sterowania przez rząd sytuacją finansową poszczególnych samorządów. Prowadziłoby to do jeszcze większego ograniczenia autonomii lokalnej i do podporządkowania samorządów polityce rządu.

Przedstawione propozycje zapowiadają też wzmocnienie finansowych zachęt do łączenia najmniejszych gmin, skupiające się na nakłanianiu do takich zmian gmin uboższych. Nie wierzymy, aby zachęty te były skuteczne, ale przede wszystkim wyniki poważnych badań wskazują, że wpływ takiej konsolidacji terytorialnej na oszczędności finansowe byłby minimalny, ograniczony do zmniejszenia kosztów funkcjonowania urzędu gminy. A połączenie dwóch ubogich gmin tworzyłoby jedną, większą i niezamożną gminę. Zysk z takiej zmiany byłby wątpliwy, a możliwe negatywne skutki dla poczucia tożsamości mieszkańców i funkcjonowania demokracji lokalnej – znacznie większe.

Warto przy tym zauważyć, że propozycje skupiają się na gminach. Prawda, że jest to najważniejszy element systemu samorządowego w Polsce, ale właśnie na poziomie powiatów i województw problemy z systemem finansowania są jeszcze poważniejsze i wymagają gruntownego przemyślenia.

Poza wspomnianym pakietem Ministerstwa Finansów, ale z ważnymi konsekwencjami dla samorządów, toczy się dyskusja na temat zmian w podatku od czynności cywilnoprawnych, które obciążałyby wyższą stawką osoby kupujące mieszkania w sposób „hurtowy” (mowa była o zakupie więcej niż pięciu mieszkań). Pomysł wydaje się wart rozważenia, choć może ciekawszą alternatywą byłyby zmiany odnoszące się do podatku od budynków mieszkalnych. Obowiązująca w Polsce stawka od metra kwadratowego mieszkań jest bardzo niska, co jest uzasadnione względami społecznymi i wyjątkową rolą mieszkania w zaspokajaniu podstawowych potrzeb bytowych. Ale przecież te podstawowe potrzeby bytowe zaspokajane są przez jedno, a nie przez wiele mieszkań. Nie ma więc powodu, by obniżoną stawkę stosować w stosunku do wielu mieszkań posiadanych przez tę samą osobę. Odpowiednia zmiana prawna dałaby wyższe dochody samorządom gminnym, a przy okazji pomogłaby rozwiązać kilka problemów, np. nieuczciwej konkurencji właścicieli apartamentowców w stosunku do właścicieli pensjonatów w miejscowościach turystycznych (stawka od metra kwadratowego pensjonatu jest większa około trzydziestu razy w porównaniu z podatkiem od nieruchomości płaconym od wynajmowanego apartamentu). Zagadnienie to wspominamy tu jedynie hasłowo, szczegółowe rozwiązania musiałyby np. zawierać zapisy zapobiegające przełożeniu się tych wyższych stawek na wzrost czynszów w wynajmie długoterminowym. Koncentrując się na ustosunkowaniu się do pomysłów płynących z Ministerstwa Finansów, pomijamy tutaj też inne pomysły dotyczące możliwych zmian, które wzmacniałyby finanse samorządowe. Pomysły te będą wkrótce prezentowane w odrębnym raporcie Fundacji Batorego.

Jeszcze raz podkreślamy, że tak niektóre nadzieje na pozytywne zmiany wynikające z propozycji Ministerstwa Finansów, jak i część naszych obaw mogą być na wyrost. Pełniejsza ocena będzie możliwa, kiedy propozycje nabiorą bardziej konkretnych kształtów. Ale część z nich wydaje się godna rozważenia i dalszej nad nimi pracy.

**Paweł Swianiewicz** – profesor nauk ekonomicznych, kierownik Zakładu Studiów Społeczno-Ekonomicznych w Instytucie Gospodarki Przestrzennej Uniwersytetu Przyrodniczego we Wrocławiu.

**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  
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: Izabella Sariusz-Skąpska  
Korekta: Agnieszka Łodzińska  
Warszawa 2023  
ISBN 978-83-67750-10-3