



FUNDACJA OŚRODEK ROZWOJU POLSKI



Fundacja Przyjazny Kraj
The Friendly State Foundation

RAPORT

FINANSE SAMORZĄDÓW
TERYTORIALNYCH PO PANDEMII.

OD KRYZYSU DO ROZWOJU.



Autorzy:
Krzysztof Kwiatkowski
Wadim Tyszkiewicz
Marek Wójcik

RAPORT POWSTAŁ W FUNDACJI OŚRODEK ROZWOJU POLSKI, DZIĘKI WSPARCIU FUNDACJI PRZYJAZNY KRAJ.

O Fundacji Ośrodek Rozwoju Polski (FORP): utworzona w 2017 roku, prowadzi działalność finansowaną w całości ze środków prywatnych. FORP specjalizuje się w zarządzaniu złożonymi projektami i posiada kompetencje w prowadzeniu programów szkoleniowych i motywacyjnych. Celami FORP są w szczególności:

- nauka, edukacja, oświata i wychowanie;
- wspieranie oraz rozwój porządku i bezpieczeństwa publicznego;
- dobro publiczne w zakresie kultury, zdrowia, środowiska i pomocy społecznej;
- wyrównywanie szans grup społecznych, integracja i reintegracja zawodowa;
- budowa kapitału społecznego poprzez umacnianie uczciwości, zaufania do ludzi i instytucji publicznych oraz wsparcie rozwoju społeczeństwa obywatelskiego.

www.forp.pl



O Fundacji Przyjazny Kraj (FPK): powołana w 2013 roku przez prywatnych fundatorów, jest organizacją pozarządową, która w celach statutowych ma m.in. prowadzenie badań i analiz dotyczących systemów regulacyjnych i ekonomicznych, promowanie wolności gospodarczej i rozwoju przedsiębiorczości, działalność edukacyjną, podejmowanie działań wspierających rozwój aktywności obywatelskiej i społecznej, wzrost efektywności działania instytucji państwowych i samorządowych. Raporty, analizy, publikacje oraz wydarzenia Fundacji znajdują się na stronie www.przyjaznykraj.pl

www.przyjaznykraj.pl



Fundacja Przyjazny Kraj
The Friendly State Foundation

AUTORZY



Krzysztof Kwiatkowski – Senator RP, przewodniczący Komisji Ustawodawczej. Były poseł, minister sprawiedliwości, prokurator generalny, prezes Najwyższej Izby Kontroli, wiceprezydent Zgierza i wiceprzewodniczący Sejmiku Województwa Łódzkiego.



Wadim Tyszkiewicz – Senator RP, wiceprzewodniczący Komisji Samorządu i Administracji Państwowej. Były Prezydent Miasta Nowa Sól, Prezes Zrzeszenia Gmin Województwa Lubuskiego, członek Zarządu Związku Miast Polskich, współzałożyciel Ogólnopolskiego Porozumienia Organizacji Samorządowych.



Marek Wójcik – Ekspert i pełnomocnik Zarządu Związku Miast Polskich; w latach 2014 – 2015 wiceminister administracji i cyfryzacji; wieloletni uczestnik prac legislacyjnych na forum Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, Rady Dialogu Społecznego, komisji sejmowych i senackich.

Warszawa, listopad 2021 r.
© Wszystkie prawa zastrzeżone

Projekt okładki oraz skład raportu wykonała Agencja **C O S M Z**
www.cosmoz.com.pl

Spis treści

| | |
|--|----|
| Wprowadzenie | 7 |
| 1. Finanse jednostek samorządu terytorialnego przed i w pandemii COVID-19 | 9 |
| 1.1. Podstawowe definicje dotyczące gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego | 9 |
| 1.2. Ograniczanie samodzielności samorządów – dochody własne w dół, a dotacje w górę | 16 |
| 1.3. Kryzys w dochodach podatkowych – przyczyny i skutki | 19 |
| 1.4. Dochody własne samorządów w latach 2019-2020 | 24 |
| 1.5. Wydatki samorządów w czasie kryzysu | 26 |
| 1.6. Wynik budżetów jednostek samorządu terytorialnego przed i w trakcie pandemii | 30 |
| 1.7. Coraz trudniej o nadwyżkę budżetową | 31 |
| 1.8. Zobowiązania jednostek samorządu terytorialnego | 33 |
| 1.9. Prognozy finansowe samorządów na kolejne lata | 36 |
| 1.10. Podsumowanie stanu i prognoz finansów samorządów | 38 |
| 2. Trendy demograficzne, a perspektywy rozwoju samorządów | 42 |
| 2.1. Zawrotne tempo zmian demograficznych | 42 |
| 2.2. Zróżnicowanie regionalnie starzenia się ludności | 44 |
| 2.3. Kryzys demograficzny dotknie przede wszystkim duże miasta | 46 |
| 2.4. Sposoby przeciwdziałania negatywnym trendom demograficznym | 47 |
| 2.5. Przykład dobrych praktyk: Bielsko-Biała. Witamy międzynarodowe talenty | 48 |
| 3. Sytuacja samorządów po covidowym kryzysie. Efektywne wykorzystanie wewnętrznych zasobów, przy wsparciu czynników zewnętrznych | 50 |
| 3.1. Kluczowe zasoby i czynniki rozwoju | 51 |
| 3.2. Pokonać kryzys - przede wszystkim gospodarka i budżet ukierunkowany na rozwój. Analiza na przykładzie Nowej Soli | 53 |
| 4. Jak zbudować stabilne finanse samorządu terytorialnego? | 55 |
| 4.1. Przede wszystkim gospodarka | 55 |
| 4.2. Optymalne wykorzystanie posiadanych zasobów | 57 |
| 4.3. Analiza potencjału inspiracją do działań rozwojowych | 59 |
| 4.4. Efektywność i skuteczność dzięki współpracy pomiędzy samorządami | 60 |
| 5. Jak zintensyfikować rozwój jednostek samorządu terytorialnego? – analiza na przykładzie miasta Zgierz | 61 |
| 6. Polski Ład – klientelizm zamiast autonomii | 63 |
| 6.1. Pierwsza edycja programu inwestycji strategicznych – sporo pieniędzy i wątpliwości co do podziału środków | 67 |
| 7. Kluczowe wnioski i rekomendacje | 70 |
| 8. Źródła | 74 |

WPROWADZENIE

Wadim Tyszkiewicz

Szanowni Państwo!

Trzy dekady temu w Polsce rozpoczął się proces odbudowy samorządu terytorialnego po powojennym okresie ograniczonej suwerenności. Była to jedna z fundamentalnych reform transformacji ustrojowej. Samorząd to bez wątpienia kluczowy sukces transformacji Polski po 1989 roku, który legł u podstaw budowy nowego ładu społecznego i gospodarczego, w szeroko pojętym aspekcie władzy na szczeblu lokalnym.

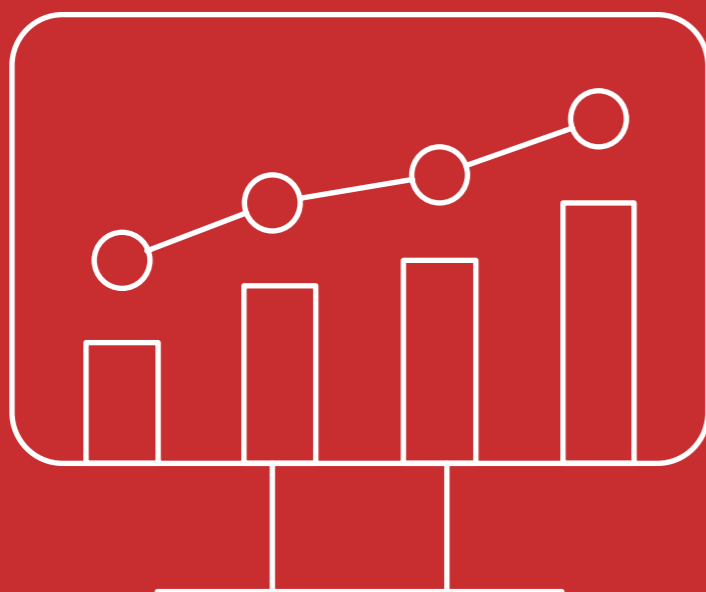
Reaktywacja samorządu, po latach wojny i okresu „realnego socjalizmu”, polegała na tym, że zarządzaniem w swoich Małych Ojczyznach zajęli się prawdziwi gospodarze, liderzy wybierani demokratycznie przez mieszkańców. Powstały szczeble samorządu terytorialnego od gminnego, poprzez powiatowy i wojewódzki. Ludzie wzięli los w swoje ręce.

Dziś można z pełną odpowiedzialnością stwierdzić, że samorząd spełnił stawiane wówczas przed nim oczekiwania, pomimo pojawiających się kryzysów gospodarczych oraz niestabilnej sytuacji dochodowej gmin, miast, powiatów i województw, co wynika przede wszystkim z nieustającego obciążania samorządów przez władze centralne nowymi zadaniami, bez adekwatnego wsparcia finansowego.

To dzięki samorządom, czyli gospodarzom w terenie, nasze Małe Ojczyzny funkcjonują coraz lepiej z korzyścią dla lokalnych i regionalnych wspólnot mieszkańców. Samorząd leży u podstaw sukcesu naszego kraju i dlatego trzeba bronić go jak niepodległości. Obecnie przed samorządem stoją znacznie ważniejsze wyzwania niż jeszcze kilka lat temu. Już wcześniej mówiło się o potrzebie nowego spojrzenia na samorząd, z kolejnym etapem jego reformowania. Tak, aby mógł jeszcze skuteczniej kształtować rozwój społeczny i gospodarczy lokalnych i regionalnych wspólnot mieszkańców.

Dzisiaj całą naszą rzeczywistość przeformatowała pandemia COVID-19. Stąd i rola samorządu staje się wyjątkowa. Stają przed nim nowe wyzwania związane z „rewitalizacją” kraju po pandemii. Trzeba będzie odbudować nadwyrężone finanse gmin, powiatów i województw, jak i przygotować się na przyjęcie ogromnych środków finansowych w ramach Krajowego Planu Odbudowy i nowej perspektywy unijnego wsparcia w latach 2021-2027. Mądre i odpowiedzialne wykorzystanie tych środków zadecyduje o przyszłości Polski, także w wymiarze samorządowym, na kolejne dziesięciolecie.

W ostatnich latach pojawiła się tendencja ograniczania kompetencji samorządów i centralizacji państwa. Zaczęło rosnąć znaczenie wojewody, który z założenia miał pełnić głównie tylko rolę kontrolną w kontekście przestrzegania prawa przez samorządy. Rząd w ostatnich latach już odebrał samorządom Wojewódzkie Fundusze Ochrony Środowiska, melioracje zostały przejęte przez powołane przez rząd Wody Polskie, a nawet centralnym zarządzaniem objęte zostały Ośrodki Doradztwa Rolniczego. Rząd prowadzi obecnie prace nad przygotowaniem przejęcia szpitali, które dotąd podlegały pod samorząd. Centralizacja państwa niesie za sobą



wiele niebezpieczeństw. To kroczący odwrót od idei samorządności, zmierzający do zmiany podstaw organizacji państwa.

Przy analizach, a szczególnie przy wyciąganiu wniosków na temat funkcjonowania samorządu, warto pamiętać o tym, że polski samorząd terytorialny jest wyjątkowo zróżnicowany, każdy ma swoją wyjątkową specyfikę. Tę różnorodność trzeba uwzględniać, podejmując decyzje dotyczące wszystkich samorządów, tych dużych, jak i tych małych, tych bogatych, i tych mniej zamożnych. Każdy dysponuje różnym potencjałem, czasem wynikającym z dobrego położenia geograficznego, bliskości autostrad, z wydobywanych surowców naturalnych, dających ogromne wpływy do budżetu. Z drugiej strony są takie, na terenie których przeważają lasy i obszary prawnie chronione, takie jak Natura 2000, gdzie dobrze i spokojnie się mieszka. I choć nie mają potencjału przemysłowego, to mogą rozwijać się w harmonii ze środowiskiem np. w oparciu o turystykę. Nie można wszystkich samorządów brać jedną miarą. Trzeba, podejmując decyzje na szczeblu lokalnym i centralnym, w szczególności legislacyjne i zarządcze, szukać sposobu na harmonijny rozwój, brać pod uwagę ich różnorodność, uwzględniać ich potencjał, ale i różne możliwości.

Finanse gmin, powiatów i województw będą wymagały nowego podejścia, aby przejść od kryzysu wywołanego pandemią, do dynamicznego rozwoju. Trzeba będzie podejmować trudne decyzje, dotyczące samorządów i sposobów finansowania nakładanych na nie coraz to nowych zadań. Na skutek polityki fiskalnej państwa zmniejszyły się wpływy np. z podatku PIT, które były przewidywalnym i pewnym źródłem dochodów. Wyzwania demograficzne stojące przed Polską także każą myśleć o finansach samorządów w nowy sposób.

Bez wątpienia ogromne znaczenie dla rozwoju samorządów odegrać może Krajowy Plan Odbudowy, oparty na środkach europejskich. To swoisty współczesny Plan Marshalla, który dobrze wykorzystany, może wprowadzić Polskę na ścieżkę dynamicznego rozwoju. Jednak, aby tak się stało, samorzady muszą mieć jasno określone zasady sięgania po te ogromne środki i nie być dyskryminowane ze względu na mapę polityczną. Nie może się powtórzyć scenariusz z rozdziału środków w ramach Funduszu Inwestycji Lokalnych, kiedy to pieniądze były dzielone na szczeblu centralnym między samorzady w sposób politycznie uznaniowy. Żeby planować przyszłość swoich wspólnot mieszkańców, samorządowcy muszą znać transparentne zasady podziału tych środków. Na ich podstawie można dopiero tworzyć strategie, których nadrzędnym celem jest rozwój, budowa silnych fundamentów gospodarczych i społecznych, będących podstawą stabilnego dobrobytu mieszkańców.

Jednak przyszłość finansów samorządów zależy nie tylko od jednorazowych środków unijnych, ale przede wszystkim od wypracowania długofalowego uniwersalnego modelu finansowania w oparciu o stabilne dochody i korzyści z inwestycji. Zaproponowanie modelu harmonijnego rozwoju samorządów i sposobów odbudowy ich finansów po kryzysie związanym z pandemią COVID-19, stworzenie zasad dobrych praktyk w gospodarowaniu samorządów oraz współpracy między nimi, jest głównym celem tego raportu.

ROZDZIAŁ 1

FINANSE JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO PRZED I W PANDEMII COVID-19

Marek Wójcik

Dane przedstawione w raporcie pochodzą głównie z trzech źródeł:

- corocznych sprawozdań Ministerstwa Finansów z realizacji budżetów jednostek samorządu terytorialnego (jst),
- sprawozdań z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jst (przygotowywanych każdego roku przez Krajową Radę Regionalnych Izb Obrachunkowych),
- przekazywanych wieloletnich prognoz finansowych przez samorzady wraz z projektami budżetu.

Dane uzyskane z tych źródeł prezentowane są w wersji skrótowej, wskazując na kluczowe elementy gospodarki finansowej jst. Zestawiono ze sobą informacje dotyczące okresu sprzed pandemii COVID-19, jak i w jej trakcie (od początku roku 2020). Stanowi to podstawę do analizy, na ile pandemia wpłynęła na sytuację ekonomiczną samorządów terytorialnych. Dodatkowo przeanalizowano jaki wpływ na wysokość dochodów jst miały zmiany legislacyjne wprowadzone w ostatnich latach, przede wszystkim dotyczące prawa podatkowego.

1.1. PODSTAWOWE DEFINICJE DOTYCZĄCE GOSPODARKI FINANSOWEJ JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Podstawowe zasady tworzenia budżetów jst oraz realizacji gospodarki finansowej mają swoje konstytucyjne umocowanie¹. Konstytucja stanowi, że jst zapewnia się udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań. Dochodami jst są ich dochody własne oraz subwencje ogólne i dotacje celowe z budżetu państwa, a źródła tych dochodów są określone w ustawach. Zmiany w zakresie zadań i kompetencji jst następują wraz z odpowiednimi zmianami w podziale dochodów publicznych. Jst mają prawo ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych.

Szczegółowe regulacje dotyczące tworzenia i realizacji budżetu jst zawierają ustawy, z których najistotniejsze to:

- ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych²,
- ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego³.

Poniżej zaprezentowano podstawowe definicje (w ujęciu alfabetycznym) dotyczące gospodarki finansowej gmin, powiatów i województw.

¹ Art. 166 i 167 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997, nr 78 poz. 483).

² Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. 2009 Nr 157 poz. 1240).

³ Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. z 2003 r. Nr 203, poz. 1966).

SŁOWNIK

Deficyt operacyjny

Wynik ujemny między dochodami bieżącymi, a wydatkami bieżącymi stanowi deficyt operacyjny. Jeśli wydatki bieżące są wyższe od dochodów bieżących oznacza to, iż wydatki te realizowane są na poziomie przekraczającym możliwości finansowe jst. Wykonywanie zadań bieżących przez jednostkę odbywa się w tym wypadku kosztem sprzedaży jej majątku lub na skutek zaciągania nowych zobowiązań. W dłuższej perspektywie sytuacja taka może doprowadzić do utraty płynności finansowej przez jednostki samorządu terytorialnego.

Dochody bieżące jednostek samorządu terytorialnego

Dochody budżetowe niebędące dochodami majątkowymi, do których zalicza się: dotacje i środki przeznaczone na inwestycje, dochody ze sprzedaży majątku oraz dochody z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności.

Dochody jednostek samorządu terytorialnego

Źródłem dochodów jednostek samorządu terytorialnego są:

- 1) dochody własne;
- 2) subwencja ogólna;
- 3) dotacje celowe z budżetu państwa.

Dochodami z tej kategorii mogą też być:

- 1) środki pochodzące ze źródeł zagranicznych niepodlegające zwrotowi;
- 2) środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej;
- 3) środki z funduszy celowych;
- 4) dotacje udzielane przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej;
- 5) inne środki określone w ustawach.

Dochody majątkowe

Do dochodów majątkowych zalicza się:

- 1) dotacje i środki przeznaczone na inwestycje;
- 2) dochody ze sprzedaży majątku;
- 3) dochody z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności.

Dochody własne samorządów terytorialnych

W świetle zapisów konstytucyjnych dochodem własnym jest każdy dochód, który nie jest subwencją ogólną lub dotacją z budżetu państwa. Przesądzają one o stopniu i zakresie samodzielności finansowej organów samorządowych, traktuje się je bowiem jako wskaźnik poziomu tej samodzielności. Dochody własne są pobierane ze źródeł znajdujących się na terenie działania danego samorządu, przekazywane są do dyspozycji jst w całości i bezterminowo z mocy prawa, pochodzą ze źródeł, na które organy samorządowe mogą wywierać wpływ, decydując o ich wprowadzeniu lub co najmniej określając konstrukcję prawną tych dochodów. W szerokim ujęciu, do dochodów własnych zalicza się także udziały w podatkach PIT i CIT.

Tabela nr 1: dochody własne jednostek samorządu terytorialnego

| Gminy | Powiaty | Województwa |
|--|--|-------------|
| Wpływy z podatków: od nieruchomości, rolnego, leśnego, od środków transportowych, dochodowego od osób fizycznych, opłacanego w formie karty podatkowej, od spadków i darowizn, od czynności cywilnoprawnych; wpływy z dodatkowego zobowiązania podatkowego związanego z unikaniem opodatkowania w podatkach. | | |
| Wpływy z opłat: skarbowej, targowej, miejskiej, uzdrowskiej i od posiadania psów, reklamowej, eksploatacyjnej, innych stanowiących dochody gminy, uiszczanych na podstawie ustaw. | Wpływy z opłat stanowiących dochody powiatu. | |
| Dochody uzyskiwane przez jednostki budżetowe danej jst oraz wpłaty od prowadzonych zakładów budżetowych. | | |
| Dochody z majątku danej jst. | | |
| Spadki, zapisy i darowizny na rzecz danej jst. | | |
| Dochody z kar pieniężnych i grzywien określonych w ustawach. | | |
| 5,0 proc. dochodów uzyskiwanych na rzecz budżetu państwa w związku z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami. | | |
| Odsetki od udzielanych pożyczek. | | |
| Odsetki od nieterminowo przekazywanych należności stanowiących dochody jst. | | |
| Odsetki od środków finansowych gromadzonych na rachunkach bankowych. | | |
| Dotacje z budżetów innych jst. | | |
| Inne dochody należne jst, w tym udziały we wpływach z podatków PIT i CIT | | |

Źródło: opracowanie własne

Dotacje celowe z budżetu państwa

Kwoty dotacji celowych na zadania z zakresu administracji rządowej oraz inne zadania zlecone odrębnymi ustawami jednostkom samorządu terytorialnego określone są przez dysponentów części budżetowych według zasad przyjętych w budżecie państwa do określenia wydatków podobnego rodzaju (o ile przepisy nie stanowią inaczej). Z kolei kwota dotacji na dofinansowanie zadań własnych bieżących i inwestycyjnych nie może stanowić więcej niż 80 proc. kosztów realizacji zadania, chyba że odrębne ustawy stanowią inaczej. Dotacja podlega wyjątkowemu rygorowi prawnemu i ściśle określonym zasadom rozliczania (to środki na realizację konkretnego zadania). Udział dotacji celowych w strukturze dochodów samorządów jest podstawowym wskaźnikiem decentralizacji władzy publicznej i decentralizacji finansów publicznych.

Schemat nr 1: kategorie dotacji celowych dla jst z budżetu państwa



Źródło: opracowanie własne

Nadwyżka operacyjna

Nadwyżkę operacyjną stanowi dodatnia różnica między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi. Jest to wskaźnik, który obrazuje sytuację finansową jst, ich zdolność do spłaty zobowiązań oraz możliwości samodzielnego finansowania inwestycji. Jej wysokość wskazuje jaka część dochodów bieżących pozostaje do dyspozycji samorządu, po sfinansowaniu obligatoryjnych wydatków bieżących łącznie z kosztami obsługi długu. Im wyższa jest wartość nadwyżki operacyjnej, tym większa jest możliwość realizacji przez te jednostki nowych przedsięwzięć inwestycyjnych lub spłatę wcześniejszego zadłużenia.

Subwencja ogólna

Subwencja ogólna jest świadczeniem publicznoprawnym państwa na rzecz jst o charakterze bezzwrotnym, ogólnym, bezwarunkowym i nieodpłatnym. Ogólność subwencji oznacza, iż nie ma ona z góry skonkretyzowanego przeznaczenia, decyduje o tym organ stanowiący jst. Bezzwrotność subwencji polega na tym, że środki finansowe, które w jej ramach zostały przekazane jst nie podlegają zwrotowi (z wyjątkiem kwot nienależnie pobranych). Nieodpłatność subwencji oznacza, iż jst, otrzymując z budżetu państwa środki publiczne, nie mają obowiązku realizacji kontrświadczenia względem skarbu państwa. Otrzymując środki finansowe od państwa, nie wykonują wobec niego żadnego wzajemnego zobowiązania. Środki publiczne, które składają się na kwotę subwencji ogólnej, pochodzą z budżetu państwa. To forma ze-

wewnętrznego wsparcia finansowego, gwarantowana jest konstytucyjnie⁴. Subwencje powinny być rozdzielane na podstawie obiektywnych, jasnych i stabilnych kryteriów.

Schemat nr 2: części subwencji ogólnej



Źródło: opracowanie własne

Ponadto, na podstawie ustawy z dnia 2 października 2003 r. o zmianie ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych i niektórych ustaw (Dz. U. Nr 188, poz. 1840, z późn. zm.), gminy otrzymują część rekompensującą subwencji ogólnej przeznaczoną na wyrównanie ubytku dochodów wynikającego ze zwolnienia z podatku od nieruchomości gruntów, budowli i budynków położonych na terenie specjalnych stref ekonomicznych⁵. O przeznaczeniu środków otrzymanych z tytułu subwencji ogólnej decyduje organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego.

Udziały jednostek samorządu terytorialnego w podatkach dochodowych od osób fizycznych i prawnych

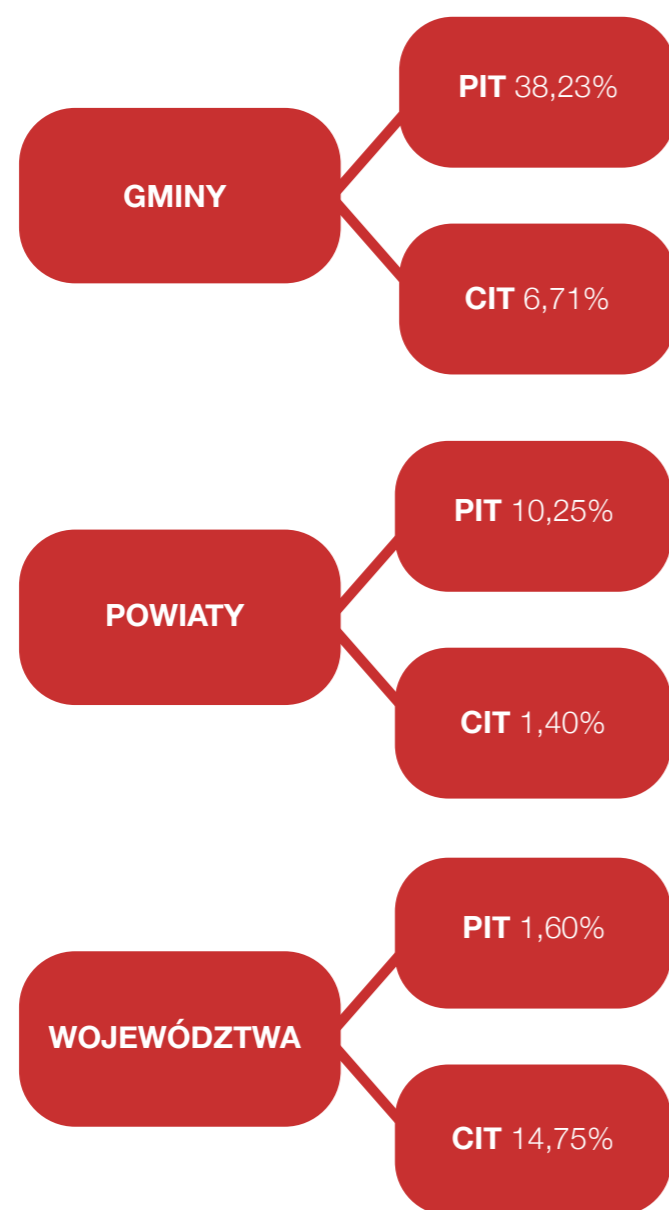
Wpływy z podatku dochodowego od osób fizycznych (PIT) i podatku dochodowego od osób prawnych (CIT) są dzielone pomiędzy skarb państwa i jednostki samorządu terytorialnego. Stanowią one zasadniczą część dochodów własnych jst, a tym samym w istotny sposób wpływają na możliwości finansowania przez samorzady ich zadań własnych. Na wysokość tych dochodów wpływ ma polityka fiskalna państwa, z góry ustalająca system preferencji podatkowych w konstrukcji PIT i CIT oraz zmiany koniunktury gospodarczej. Metoda obliczenia udziału danej gminy w PIT w danym roku bazuje na ustaleniu jej udziału w łącznych wpływach sprzed dwóch lat. Jest to więc mechanizm kroczący, odzwierciedlający po dwóch latach zmiany w aktywności podatników danej gminy. Natomiast w przypadku CIT, udziały we wpływach z tego podatku przekazywane są jst przez urzędy skarbowe w terminie nieprzekraczającym 14 dni od dnia, w którym wpłynęły na rachunek urzędu skarbowego. Gdy osoba prawna, lub inna jednostka organizacyjna zobowiązana do uiszczenia podatku, posiada wyodrębnione organizacyjnie zakłady (oddziały) położone na terenie gminy innej niż właściwa dla siedziby podatnika, wówczas podatki są przekazywane do budżetów gmin

⁴ Art. 167 ust. 2 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1997 r. poz. 483).

⁵ Ustawa z dnia 2 października 2003 r. o zmianie ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych i niektórych ustaw (Dz. U. Nr 188, poz. 1840, z późn. zm.).

właściwych ze względu na położenie zakładów (oddziałów) proporcjonalnie do liczby osób zatrudnionych w nich na podstawie umowy o pracę.

Schemat nr 3: wysokość udziałów samorządów terytorialnych w PIT i CIT w 2021 roku



Źródło: opracowanie własne

W 2021 roku 50,08 proc. wpływów z PIT i 22,86 proc. wpływów z CIT trafiło do budżetów jednostek samorządu terytorialnego. W rezultacie, udziały w tych podatkach są jednym z najważniejszych dochodów jst. Po roku 2003 docelowy udział w PIT dla gmin miał wynosić 39,34 proc. Jednak dojście do tego poziomu rozpoczęło się od 35,72 proc. w 2004 r. i w roku 2021 wynosi 38,23 proc. Wysokość udziału gmin we wpływach 39,34 proc. zmniejsza się o liczbę punktów procentowych odpowiadających iloczynowi 3,81 pkt. proc. i wskaźnika obliczonego łącznie dla całego kraju. Wskaźnik ustala się dzieląc liczbę mieszkańców przyjętych przed dniem 1 stycznia 2004 r. do domów pomocy społecznej, według stanu na dzień 30 czerwca roku bazowego, przez liczbę mieszkańców przyjętych przed dniem 1 stycznia 2004 r.⁶

⁶ Wysokość udziału gmin w PIT ustalana jest zgodnie z zasadami określonymi w art.4 ust 2, art. 9 ust.1 w związku z art. 89 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednos-

Wieloletnia prognoza finansowa w jednostkach samorządu terytorialnego

Samorządy mają obowiązek opracowywania wieloletniej prognozy finansowej (WPF). Ma to być dokument strategiczny, wieloletni, stanowiący podstawę rozwoju samorządów. WPF uchwała organ stanowiący jst. Jego cechami mają być: realistyczność przy bardzo szczegółowych wymogach dotyczących zakresu przedmiotowego, kroczący charakter oraz ciągłość obowiązywania (z założenia niczym niezakłócony, konieczny byt dla zapewnienia racjonalnej gospodarki finansowej jst). WPF obejmuje okres roku budżetowego oraz co najmniej trzech kolejnych lat. Okres objęty WPF nie może być jednak krótszy niż okres, na jaki przyjęto limity wydatków, określone dla każdego przedsięwzięcia ujętego w dokumencie. Ponadto prognozę kwoty długu, stanowiącą część WPF, sporządza się na okres, na który zaciągnięto oraz zamierza się zaciągnąć zobowiązania. Prognoza kwoty długu, jako dokument uzupełniający WPF, powinna odzwierciedlać wskaźniki zadłużenia na przestrzeni tylu lat, na ile planowane jest zaciąganie i spłata zobowiązań.

Wydatki bieżące jednostek samorządu terytorialnego

Wydatki budżetowe niebędące wydatkami majątkowymi, do których zalicza się wydatki na: inwestycje i zakupy inwestycyjne (w tym na programy finansowane z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA), a także z udziałem innych środków pochodzących ze źródeł zagranicznych niepodlegających zwrotowi, w części związanej z realizacją zadań jednostki samorządu. Obejmują one m.in.: wynagrodzenia i uposażenia pracowników oraz składki naliczane od tych wynagrodzeń i uposażeń, zakupy towarów i usług, koszty utrzymania oraz inne wydatki związane z funkcjonowaniem i realizacją zadań, koszty zadań zleconych. Wydatkami bieżącymi są wydatki odnoszące się do rocznego okresu realizacji danego wydatku.

Wydatki majątkowe

Kategoria wydatków obejmujących: zakup i objęcie akcji oraz wniesienie wkładów do spółek prawa handlowego, wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych oraz dotacje celowe na finansowanie lub dofinansowanie kosztów inwestycji realizowanych przez inne jednostki.

tek samorządu terytorialnego (Dz.U. z 2016 r. poz. 198).

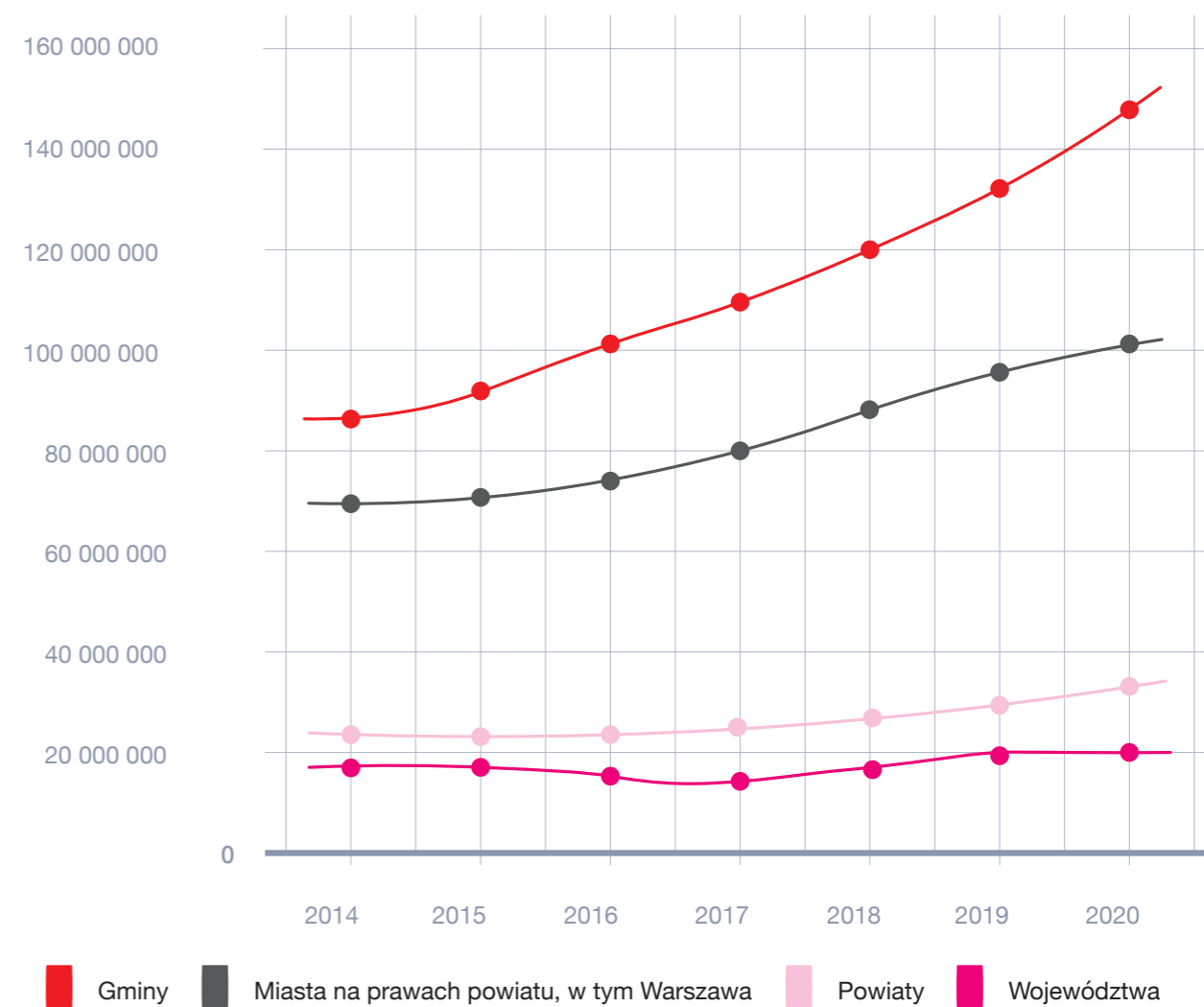
1.2. OGRANICZANIE SAMODZIELNOŚCI SAMORZĄDÓW - DOCHODY WŁASNE W DÓŁ, A DOTACJE W GÓRĘ

Pandemia COVID-19 jest wydarzeniem, którego nie dało się przewidzieć w żadnych scenariuszach społeczno-gospodarczych, ani w Polsce, ani na świecie. Jednak ma dalekosiężne skutki, które dotyczą wszystkich dziedzin gospodarki i życia społecznego. To – używając literackiej inspiracji – „czarny łabędź” Nassima Nicholasa Taleba, z którym musimy się wszyscy zmierzyć, czy tego chcemy, czy nie, bo należy do kategorii nieprzewidywalnych zdarzeń, które determinują naszą teraźniejszość i przyszłość na poziomie globalnym i poszczególnych państw. Dlatego istotne jest, aby zobrazować, jak w Polsce pandemia COVID-19 wpłynęła na jst pod względem finansów, które są kluczowe dla realizacji działań i budowy potencjału rozwojowego lokalnych społeczności.

Aby uzyskać obraz stanu, kondycji i perspektyw finansów samorządów w 2021 roku, zasadne jest przeanalizowanie w pierwszym kroku danych z lat poprzedzających pandemię COVID-19 i pierwszego roku kryzysowego – 2020. Wnioski z tej analizy pozwolą na określenie pozycji wyjściowej samorządów na najbliższe lata, a nawet całą rozpoczętą właśnie dekadę.

W 2020 roku dochody budżetowe jst zrealizowane zostały w kwocie 304,93 mld zł, tj. 100,4 proc. planu (wzrost w stosunku do roku 2019 o 9,5 proc., a po uwzględnieniu wskaźnika inflacji o 6,1 proc.). Wzrost dochodów ogółem odnotowano we wszystkich typach samorządów, w tym najwyższy osiągnęły powiaty (o 12,6 proc.), a najniższy miasto stołeczne Warszawa (o 2,5 proc.). Jak co roku, zgodnie z planem wykonane zostały dochody z tytułu subwencji ogólnej. Pozostałe grupy dochodów: własne i dotacje celowe, zrealizowane zostały na poziomie odpowiednio 103,9 proc. i 95,5 proc. Realizacja dochodów majątkowych w 2020 roku kształtowała się najkorzystniej od początku podziału dochodów na dochody bieżące i majątkowe tj. od 2008 roku. Podczas gdy dochody bieżące zostały wykonane na poziomie 99,7 proc. planu, wskaźnik wykonania dochodów majątkowych wyniósł 106,4 proc. (w 2019 roku – 88,5 proc.). Od 2008 roku, pierwszy raz dochody majątkowe wykonane zostały w stopniu wyższym niż dochody bieżące⁷. Wzrost tych dochodów wynikał między innymi z dużej skali sprzedaży majątku własnego samorządów, co miało równoważyć znaczne ubytki dochodów własnych z powodu zmian w prawie podatkowych wprowadzanych przez rząd oraz w wyniku zdarzeń związanych z COVID-19.

Wykres nr 1: dochody poszczególnych kategorii jednostek samorządu terytorialnego, w latach 2014 – 2020 (w tys. zł)



Źródło: opracowane własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów

W 2020 roku zgromadzone przez jst środki w 52 proc. opierały się na dochodach transferowych przekazywanych z budżetu państwa w formie dotacji celowych i subwencji (w stosunku do roku 2019 udział dotacji celowych w strukturze dochodów jst zwiększył się o 0,9 proc., a dochodów z tytułu subwencji ogólnej spadł o 0,2 proc.). W ramach dotacji celowych większe środki otrzymały jst na dofinansowanie zadań zleconych z zakresu administracji rządowej niż na wykonywanie zadań własnych. W kwocie dotacji ogółem, dotacje na zadania zlecone stanowiły 59 proc., a pozostałe dotacje 41 proc. W grupie dotacji celowych piąty rok z rzędu zdecydowanie większe środki wpłynęły na realizację zadań zleconych, w związku z przekazaniem samorządom – przede wszystkim gminom i miastom na prawach powiatu – środków na wykonanie zadania zleconego na wypłatę świadczeń „Rodzina 500+”. Udział wpływów z tego tytułu stanowił 63,9 proc. wszystkich dotacji na zadania zlecone i blisko połowę (44,4 proc) ogólnej kwoty /otrzymanych dotacji celowych.

⁷ Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2020 roku, Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, Kraków, czerwiec 2021r.

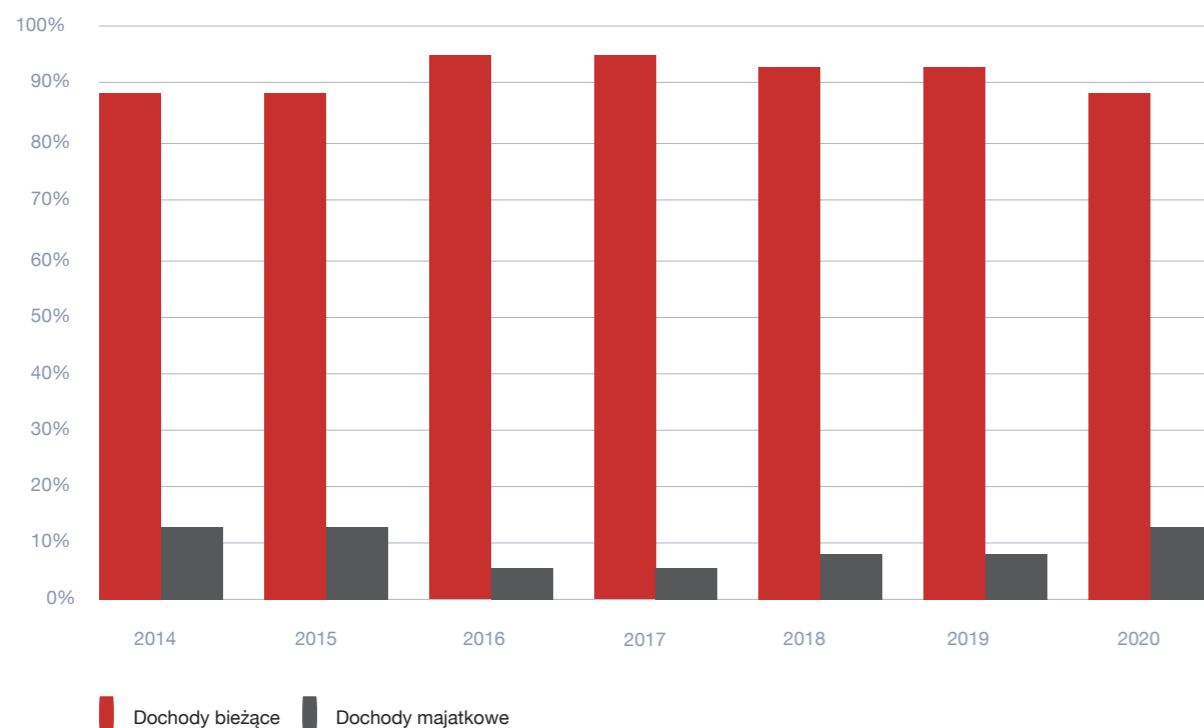
Tabela nr 2: struktura dochodów budżetowych jednostek samorządu terytorialnego w latach 2014 – 2020 (w proc.)

| Źródło dochodów jst | Udział w dochodach ogółem (w proc.) | | | | | | |
|---------------------|-------------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
| Dochody własne | 50,7 | 52,0 | 49,9 | 49,3 | 49,2 | 48,7 | 48 |
| Dotacje celowe | 22,9 | 22,2 | 25,3 | 27,1 | 28,4 | 29,1 | 30 |
| Subwencja ogólna | 26,4 | 25,8 | 24,8 | 23,6 | 22,4 | 22,2 | 22 |
| Dochody ogółem | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |

Źródło: opracowane własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów

Charakterystyczne dla ostatnich lat jest zjawisko systematycznego zwiększania skali dotacji celowych w strukturze dochodów jst (z 22,9 proc. w roku 2014 do 30 proc. w roku 2020) z równoczesnym spadkiem udziału w tej strukturze dochodów własnych (z 50,7 proc. w roku 2014 do 48 proc w roku 2020). Świadczy to o postępującym poważnym ograniczeniu samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego. Z punktu widzenia podziału dochodów na dochody bieżące i majątkowe niezmiennie dominują dochody bieżące, stanowiąc blisko 90 proc. dochodów jst. W 2020 roku dochody bieżące, w stosunku do roku 2019 wzrosły o 7,3 proc, natomiast majątkowe o 31,2 proc. Głównie wskutek pozyskania przez jednostki dochodów z tytułu środków z Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg i Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych.

Wykres nr 2: udział dochodów bieżących i majątkowych w dochodach ogółem jednostek samorządu terytorialnego, w latach 2014 – 2020 (w proc.)



Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdania z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2020 roku.

Samorządy w coraz większym stopniu stają się zakładnikami finansowymi władzy centralnej, ponieważ maleje w ich łącznych dochodach udział dochodów własnych, a wzrasta udział dotacji zewnętrznych. Ogranicza to samodzielność jst – inaczej bowiem zarządza się własnymi pieniędzmi, a inaczej przekazanymi z zewnątrz, pod względem realizowanych celów, strategii itd. Generalnie: im więcej własnych dochodów, tym większa autonomia w działaniu samorządów i zaspokajaniu potrzeb lokalnych społeczności. Ten groźny trend jest długofalowo poważnym zagrożeniem dla utrzymania niezależności samorządów, którą w dużej mierze należy kojarzyć także z posiadaniem jak największej niezależności finansowej, a nie sprowadzaniem do roli pasywnego przekątnika środków płynących z zewnątrz.

1.3. KRYZYS W DOCHODACH PODATKOWYCH – PRZYCZYNY I SKUTKI

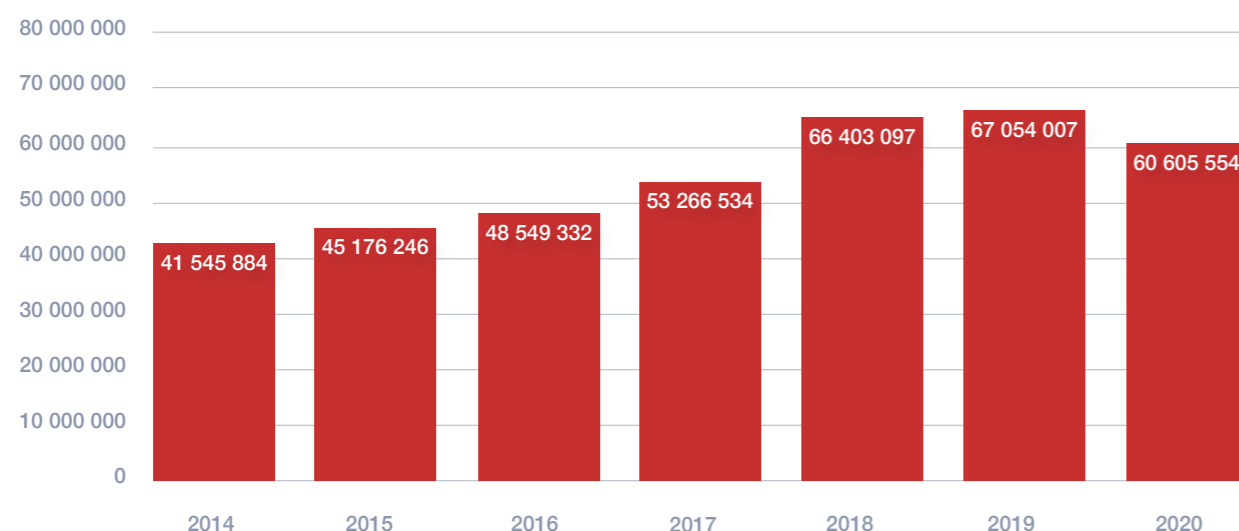
Po kilkuletniej tendencji wzrostowej dochodów jst z tytułu udziału w PIT i CIT (wynikającej głównie z wysokiego tempa wzrostu PKB, zwiększenia zysków przedsiębiorstw oraz wzrostu zatrudnienia i dynamiki płac), w 2020 roku sytuacja się zmieniła – dochody jst z tego tytułu spadły o blisko 6,5 mld zł w stosunku do roku poprzedniego.

Pomimo, że dochody z tytułu udziału jst w podatku dochodowym od osób prawnych wzrosły o 3,9 proc., to spadek o 1,9 proc. dochodów z tytułu udziału jst w podatku dochodowym od osób fizycznych przełożył się na ujemną dynamikę grupy dochodów z tytułu udziałów we wpływach z podatków państwowych. Oznaczało to niekorzystną zmianę w strukturze finansowania samorządów i postępujące ich uzależnienie od wpływów zewnętrznych.

Główne przyczyny spadku dochodów podatkowych jst w 2020 roku to recesja wywołana pandemią i lockdownem oraz zmiany prawa podatkowego wprowadzone w lipcu 2019 roku (m.in. zerowego PIT dla osób do 26. roku życia, podwyżki kosztów uzyskania przychodów dla pracowników, obniżki stawki PIT w progu skali podatkowej). Właśnie zmiany legislacyjne są kluczowym, obok koniunktury gospodarczej, czynnikiem negatywnie wpływającym na dochodowość samorządów, szczególnie w zakresie udziału w podatkach PIT i CIT. W ten sposób polityka szczebla centralnego przekłada się na ograniczanie samodzielności finansowej samorządów, zmniejszając kwotę środków, w których mają swój udział.

Warto przypomnieć, że według założeń resortu finansów gospodarka miała się rozwijać w 2020 roku w tempie powyżej 3,0 proc. PKB, a tymczasem skurczyła się o 2,5 proc. Wpłynęło to na obniżenie wpływów z tytułu PIT i CIT. Niższy poziom realizacji dochodów podatkowych sugeruje, iż pogorszenie sytuacji finansowej jst w 2020 roku stanowi pochodną przede wszystkim czynników dochodowych pozostających pod wpływem zarówno koniunktury gospodarczej, jak i kierunku zmian legislacyjnych w zakresie polityki podatkowej. Ulgi i zwolnienia zastosowane przez samorządy w stosunku do przedsiębiorców oraz niektóre działania w ramach rządowych tzw. tarcz antykrzysowych, również odbiły się negatywnie na kondycji finansowej samorządów, ale wiele spośród nich uznało, że wyższą wartością jest utrzymanie miejsc i zakładów pracy na danym terenie.

Wykres nr 3: dochody jednostek samorządu terytorialnego z PIT i CIT w latach 2014 – 2020 (w tys. zł)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów

W blisko 58 proc. jst wykonanie dochodów podatkowych w roku 2020 było niższe niż pierwotnie planowano (na koniec marca 2020 roku). Łącznie w skali kraju ubytek ten wyniósł 2,1 mld zł, co stanowiło 2,2 proc. planowanych dochodów podatkowych jst. W pozostałych 42 proc. jst wykonanie dochodów podatkowych na koniec roku 2020 przewyższało plan o 1,2 mld zł.

Warto jednak zwrócić uwagę, że negatywne konsekwencje pandemii w znacznie większym stopniu dotknęły finanse jst o wysokich dochodach podatkowych. Najwyższy ubytek tego typu dochodów miał miejsce w miastach, a przede wszystkim tych mających status miast na prawach powiatu oraz Warszawie. W 54 miastach na prawach powiatu, w których wpływ z podatków dochodowych był niższy od planowanych (łącznie z Warszawą), skala tego ubytku była blisko piętnastokrotnie (!) wyższa od wykonania ponad plan w 12 pozostałych miastach na prawach powiatu. Trudna sytuacja była też w mniejszych miastach. Wynika to głównie ze struktury podatników. W dużych miastach ich zarobki są wyższe niż na obszarach wiejskich (gdzie przeważają wśród mieszkańców osoby utrzymujące się z rolnictwa, emerytur i rent), a tym samym płacą oni wyższe podatki.

Tabela nr 3: zmiany w dochodach podatkowych jst (różnica pomiędzy planem na 31.03.2020 r. i 31.12.2020 r.) wg typów jst (w tys. zł)

| Kategoria jst | Nie wystąpił ubytek dochodów podatkowych | | Wystąpił ubytek dochodów podatkowych | | Wskaźnik 4: (2+4) (%) | Ubytek dochodów do planu 30.03.20 r. (%) |
|---------------------------|--|----------------------|--------------------------------------|-----------------|-----------------------|--|
| | Liczba jst | Wykonanie ponad plan | Liczba jst | Ubytek dochodów | | |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
| Polska, z tego: | 1 182 | 1 200 679 | 1 625 | - 2 124 316 | 57,9 | - 2,2 |
| gminy, z tego: | 1 119 | 648 716 | 1 292 | - 817 483 | 53,6 | - 1,9 |
| -miejskie | 61 | 84 494 | 175 | - 273 664 | 74,2 | - 2,4 |
| -wiejskie | 757 | 318 990 | 766 | - 273 978 | 50,3 | - 1,6 |
| -miejsko - wiejskie | 301 | 245 232 | 351 | - 269 841 | 53,8 | - 1,7 |
| m.st. Warszawa | - | - | 1 | - 245 200 | 100,0 | - 2,6 |
| miasta na prawach powiatu | 12 | 61 478 | 53 | - 649 768 | 81,5 | - 2,2 |
| powiaty | 39 | 41 536 | 275 | - 127 005 | 87,6 | - 1,9 |
| województwa | 12 | 448 950 | 4 | - 284 861 | 25,0 | - 3,2 |

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa a Finansów

Jak wcześniej wspomniano, znaczący wpływ na poziom dochodów w 2020 roku miały działania podejmowane z własnej inicjatywy przez samorzady, aby pomagać przedsiębiorcom i obywatelom w obliczu skutków gospodarczych z powodu pandemii COVID-19. Przykładowo, organy stanowiące gmin uchwaliły na 2020 roku stawki podatków niższe od maksymalnych o 2,752 mld zł co stanowiło 5,8 proc. możliwych do uzyskania dochodów podatkowych ogółem (w 2019 roku wskaźnik ten wynosił 6,2 proc.). Najwyższe skutki finansowe obniżenia górnych stawek dotyczyły, tak jak w latach poprzednich, podatku od nieruchomości i podatku od środków transportowych. Wydane przez organy podatkowe gmin decyzje w sprawie udzielenia ulg, zwolnień, odroczeń i umorzeń wyniosły 915,39 mln zł i obniżyły o 1,9 proc. możliwe do uzyskania dochody podatkowe (w 2019 roku – 1,6 proc.). Aż 97,5 proc. kwoty stanowiącej skutki finansowe wydanych przez organy podatkowe decyzji, dotyczyło podatku od nieruchomości. Łącznie skutki finansowe obniżenia górnych stawek podatkowych oraz udzielonych ulg, zwolnień, odroczeń i umorzeń zamknęły się kwotą 3,667 mld zł (wobec 3,661 mld zł w 2019 roku) a statystyczna gmina w 2020 roku zrealizowała dochody podatkowe niższe o 1,52 mln zł od możliwych do uzyskania.⁸

⁸ Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2020 roku, Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, Kraków, czerwiec 2021r.

Pogorszył się również wskaźnik spłaty długów. Wobec wprowadzania przez rząd zmian podatkowych skutkujących obniżeniem dochodów jst, miasta skorygować musiały dochody majątkowe, ale w górę. Na 2021 roku zaplanowały one wzrosty dochodów majątkowych nawet o 25 proc., szukając w ten sposób środków na zrównoważenie dochodów i wydatków bieżących.

Agencja FitchRatings spodziewa się poprawy dochodów podatkowych, nadwyżki operacyjnej i wskaźników zadłużenia dopiero w 2022 roku. W obecnym roku nadwyżki operacyjne gmin będą bowiem maleć. Wiąże się to z chęcią realizacji inwestycji. Fitch przewiduje, że priorytetem miast na 2021 rok będą inwestycje współfinansowane ze środków Unii Europejskiej. Miasta z nich nie zrezygnują, co oznacza, że będą musiały zapewnić wkład własny do takich projektów. To przełoży się na wzrost inwestycji, ale również na pogorszenie wskaźników długu.⁹

Znaczący wpływ na poziom dochodów jst w 2020 roku miały działania podejmowane z własnej inicjatywy przez samorządy, aby pomagać przedsiębiorcom i obywatelom w obliczu skutków gospodarczych z powodu pandemii COVID-19. Łącznie skutki finansowe obniżenia górnych stawek podatkowych oraz udzielonych ulg, zwolnień, odroczeń i umorzeń zamknęły się kwotą blisko 3,7 mld złotych. Najwyższe skutki finansowe obniżenia górnych stawek dotyczyły, tak jak w latach poprzednich, podatku od nieruchomości.

Z raportu agencji FitchRatings o sytuacji finansowej miast w Polsce w 2020 roku i perspektywach na 2021 rok wynika, że dochody podatkowe jeszcze w 2021 roku pozostaną na poziomie niższym niż w 2019 roku¹⁰. Według ekspertów tej agencji w 2020 roku widoczny był ubytek dochodów miast w PIT, ale efekt pandemii był niższy od spodziewanego. W 2020 roku zauważalny był też wzrost subwencji. Szybciej rosły wydatki operacyjne.

Tabela nr 4: skutki obniżenia maksymalnych stawek podatku, ulg podatkowych oraz ulg w spłacie zobowiązań podatkowych w roku 2020 (w tys. zł)

| Wyszczególnienie | Gminy | Warszawa | Miasta na prawach powiatu | Ogółem |
|---|------------------|--------------|---------------------------|------------------|
| Skutki obniżenia maksymalnych stawek podatku | | | | |
| Podatek rolny | 153 774 | - | 624 | 154 398 |
| Podatek od nieruchomości | 1 833 313 | 2 314 | 198 685 | 2 034 312 |
| Podatek leśny | 1 078 | - | - | 1 078 |
| Podatek od środków transportowych | 763 749 | - | 258 003 | 1 021 752 |
| Pozostałe podatki i opłaty | - | - | - | - |
| Razem | 2 751 914 | 2 314 | 457 312 | 3 211 540 |

⁹ Raport Sytuacja finansowa miast w Polsce, FitchRatings, Warszawa luty 2021 r.

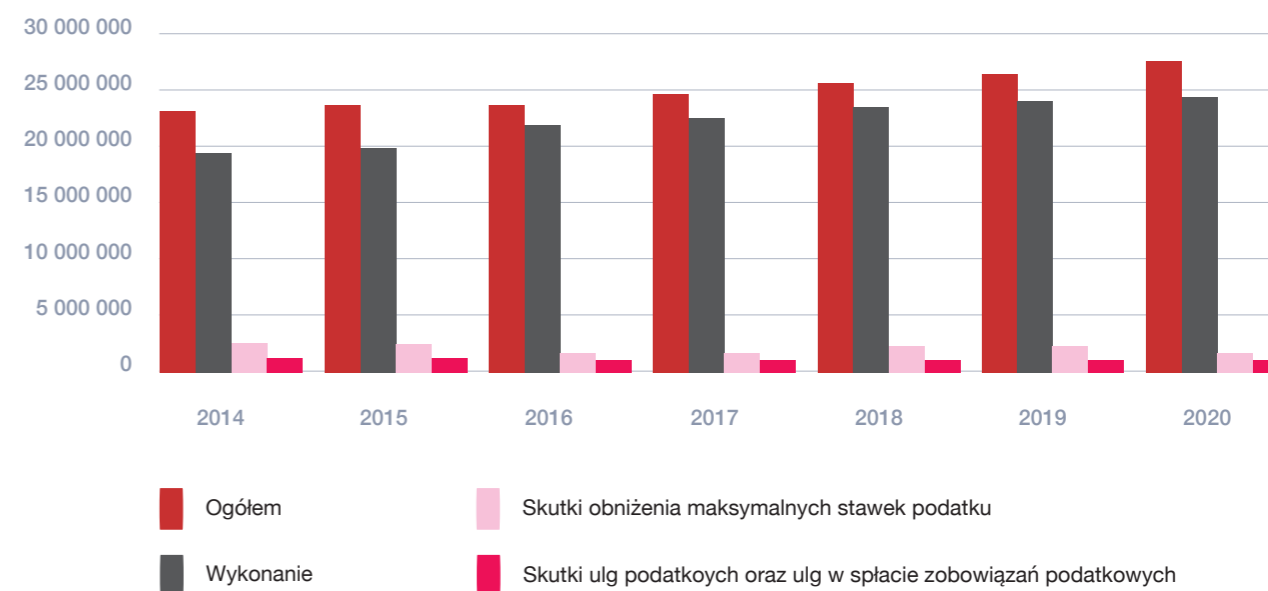
¹⁰ Raport Sytuacja finansowa miast w Polsce, FitchRatings, Warszawa luty 2021 r.

| Wyszczególnienie | Gminy | Warszawa | Miasta na prawach powiatu | Ogółem |
|---|----------------|------------|---------------------------|------------------|
| Skutki ulg podatkowych oraz ulg w spłacie zobowiązań podatkowych | | | | |
| Podatek rolny | 6 047 | - | 106 | 6 153 |
| Podatek od nieruchomości | 892 619 | 585 | 255 270 | 1 148 474 |
| Podatek leśny | 674 | - | 24 | 698 |
| Podatek od środków transportowych | 15 082 | 1 | 1 323 | 6 406 |
| Pozostałe podatki i opłaty | 969 | - | 834 | 1 803 |
| Razem | 915 391 | 585 | 257 557 | 1 173 534 |

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawdzania z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2020 roku

Jednym z podstawowych źródeł dochodów podatkowych gmin jest podatek od nieruchomości. W tym przypadku, stopień niezrealizowania planów wynika z działań samych gmin (z udzielanych ulg i zwolnień), zmierzających głównie do wsparcia lokalnej gospodarki. W tej sytuacji ubytki dochodów z tego podatku były zróżnicowane pomiędzy poszczególnymi jst. Łącznie w 2020 roku gminy podjęły decyzję o obniżeniu maksymalnych stawek podatku od nieruchomości i wprowadzeniu ulg w tym podatku na kwotę 3,208 mld zł.

Wykres nr 4: dochody gmin z podatku od nieruchomości, w latach 2014 – 2020 (tys. zł)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów

1.4. DOCHODY WŁASNE SAMORZĄDÓW W LATACH 2019-2020

Uznany w środowiskach samorządowych dwutygodnik „Wspólnota” opracował i opublikował ranking, w którym porównuje dochody gmin, powiatów i województw w roku 2019 i 2020¹¹, czyli sprzed i w czasie pandemii. To zestawienie dowodów na to, jak COVID-19 wpłynął na sytuację ekonomiczną samorządów. Lecz nie tylko pandemia spowodowała, że dochody własne niektórych samorządów spadły z roku na rok nawet o kilkadziesiąt procent. Drastyczny spadek dochodów własnych samorządów był także skutkiem wprowadzanych przez rząd zmian w polityce podatkowej, a zwłaszcza ewolucji przepisów dotyczących podatku dochodowego od osób fizycznych.

W gronie 10 samorządów o największej skali ubytku dochodów własnych znalazły się:

- Krynica Morska (woj. pomorskie) - 54,17 proc.
- Byczyna (woj. opolskie) - 44,87 proc.
- Oleśnica (woj. dolnośląskie) - 32,86 proc.
- Cyców (woj. lubelskie) - 38,55 proc.
- Wąsosz (woj. podlaskie) - 30,15 proc.
- Sidra (woj. podlaskie) - 29,63 proc.
- Rząśnia (woj. łódzkie) - 28,83 proc.
- Postomino (woj. zachodniopomorskie) - 28,69 proc.
- Mszana (woj. śląskie) - 27,72 proc.
- Nowogrodziec (woj. dolnośląskie) - 27,36 proc.

Tabela nr 5: jednostki samorządu terytorialnego które odnotowały najwyższy ubytek dochodów własnych (wraz z udziałami w PIT i CIT) pomiędzy rokiem 2019 i 2020

| Lp. | Jednostka samorządu terytorialnego | Skala ubytku dochodów własnych 2019/2020 (w proc.) |
|---|------------------------------------|--|
| Województwa | | |
| 1. | Śląskie | - 12,64 |
| 2. | Pomorskie | - 7,67 |
| 3. | Małopolskie | - 5,45 |
| Miasta wojewódzkie | | |
| 1. | Lublin | - 10,85 |
| 2. | Zielona Góra | - 9,28 |
| 3. | Bydgoszcz | - 7,76 |
| Miasta na prawach powiatu (bez miast wojewódzkich) | | |
| 1. | Grudziądz | -19,45 |
| 2. | Sopot | -15,55 |
| 3. | Suwałki | -9,29 |

¹¹ P. Swianiewicz, J. Łukomska, Ranking: Zmiany dochodów własnych JST w 2020 roku, Pismo samorządu terytorialnego Wspólnota, nr. 11, czerwiec 2021 r.

| Lp. | Jednostka samorządu terytorialnego | Skala ubytku dochodów własnych 2019/2020 (w proc.) |
|--|------------------------------------|--|
| Powiaty | | |
| 1. | sejneński | -22,84 |
| 2. | rypiński | -19,62 |
| 3. | przasnyski | -19,54 |
| Miasta powiatowe (bez miast na prawach powiatu) | | |
| 1. | Oleśnica | -32,86 |
| 2. | Nowa Sól | -23,62 |
| 3. | Łobez | -19,67 |
| Małe miasta | | |
| 1. | Krynica Morska | -54,17 |
| 2. | Byczyna | -44,87 |
| 3. | Nowogrodziec | -27,36 |
| Gminy wiejskie | | |
| 1. | Cyców | -38,55 |
| 2. | Wąsosz | -30,15 |
| 3. | Sidra | -29,63 |

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych zawartych w Rankingu Wspólnota: Zmiany dochodów własnych JST w 2020 roku

Wymienione powyżej przypadki skrajnie niekorzystnego wpływu pandemii na finanse jst należy zestawić także z szerszym tłem i podkreślić, że spośród 2807 samorządów wszystkich szczebli, 1423 odnotowało jednak wzrost dochodów pomiędzy rokiem 2019 i 2020, z tym, że w 495 przypadkach wyniósł on nie więcej niż 3 proc. Nie jest to jednak optymistyczna statystyka, w kontekście o wiele wyższej skali wzrostu wydatków bieżących jst.

Odnosić należy również prawidłowość, że w największym stopniu kryzys roku 2020 dotknął największe miasta oraz powiaty. Aż blisko 89 proc. miast wojewódzkich odnotowało mniejsze dochody własne w 2020 roku w stosunku do roku poprzedniego, w przypadku miast na prawach powiatu odsetek ten wyniósł nieco ponad 81 proc. a w powiatach niemal 74 proc. Na przeciwnym biegunie w tej klasyfikacji znalazły się gminy wiejskie, wśród których ubytek dochodów własnych dotknął 35 proc. jednostek.

Tabela nr 6: porównanie liczby samorządów, w których dochody własne wzrosły lub zmalały w roku 2020 w stosunku do roku 2019

| Zmniejszenie dochodów własnych 2020/2019 | | Wzrost dochodów własnych 2020/2019 | | Razem | |
|---|-------|------------------------------------|-------|------------|-----------|
| Liczba jst | proc. | Liczba jst | proc. | Liczba jst | proc. |
| Województwa | | | | | |
| 6 | 37,5 | 10 | 62,5 | 16 | 100 proc. |
| Miasta wojewódzkie | | | | | |
| 16 | 88,9 | 2 | 11,1 | 18 | 100 proc. |
| Miasta na prawach powiatu (bez miast wojewódzkich) | | | | | |
| 39 | 81,3 | 9 | 18,7 | 48 | 100 proc. |
| Powiaty | | | | | |
| 232 | 73,9 | 82 | 26,1 | 314 | 100 proc. |
| Miasta powiatowe | | | | | |
| 169 | 63,3 | 98 | 36,7 | 267 | 100 proc. |
| Małe miasta | | | | | |
| 289 | 47,3 | 322 | 52,7 | 611 | 100 proc. |
| Gminy wiejskie | | | | | |
| 532 | 34,7 | 1001 | 65,3 | 1533 | 100 proc. |
| Razem | | | | | |
| 1384 | 49,3 | 1423 | 50,7 | 2807 | 100 proc. |

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych zawartych w Rankingu Wspólnoty: Zmiany dochodów własnych JST w 2020 roku

1.5. WYDATKI SAMORZĄDÓW W CZASIE KRYZYSU

Wydatki samorządów znajdowały się także pod presją skutków pandemii związanych z długotrwałym zamrożeniem aktywności gospodarczej, co prowadziło do kumulowania wolnych środków, o ile dochody udawało się utrzymać zgodnie z planem budżetowym.

Wydatki budżetowe jst w 2020 roku zrealizowane zostały w wysokości 299,24 mld zł. Charakterystyczne, że podobnie jak w latach ubiegłych, jst nie wykonały ich w całości – w stosunku do zaplanowanych realizacja wyniosła 92,1 proc. (o 4-5 proc. mniej niż w poprzednich latach). Samorzady bardziej realnie planowały wielkości wydatków bieżących niż majątkowych. Te pierwsze wykonały w 94,4 proc. (w 2019 roku – 95,7 proc.), podczas gdy poziom zrealizowanych wydatków majątkowych wyniósł 81,8 proc. (w 2019 roku – 84,6 proc.) i był najniższy od 2008 roku. W 2020 roku w strukturze wydatków utrzymała się tendencja polegająca na wzroście udziału wydatków bieżących i spadku wydatków majątkowych¹².

¹² Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2020 roku, Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, Kraków, czerwiec 2021 r.

W strukturze wydatków jst według działów klasyfikacji budżetowej dominują wydatki na oświatę i wychowanie: w 2020 roku 26,8 proc. (w 2019 – 27,1 proc.), rodzinę (głównie związane z wypłatą świadczenia 500+), których udział stanowił w 2020 roku 20,1 proc. wydatków ogółem (w 2019 – 17,8 proc.) oraz transport i łączność, na które samorzady przeznaczyły w 2020 roku 13,7 proc. (w 2019 – 14,9 proc.). W 2020 roku zmniejszyły się wydatki jst w dziale administracja publiczna, w stosunku do wydatków jst ogółem (7,6 proc., w 2019 – 8 proc.).

Warto odnotować kilka faktów odnoszących się do wydatków poszczególnych kategorii jst. W 2020 roku na dynamikę wydatków bieżących gmin (wzrost o 8,9 proc.) znaczny wpływ miały wyższe o 18 proc. wydatki na świadczenia na rzecz osób fizycznych ze względu na całoroczną realizację nowelizacji ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci (nowelizacja wprowadzona od 1 lipca 2019 roku polegająca na rozszerzeniu programu „Rodzina 500+” na każde dziecko). W efekcie, po raz pierwszy, w strukturze wydatków bieżących gmin wydatki klasyfikowane w dziale Rodzina przewyższyły wydatki na zadania związane z oświatą i wychowaniem, które dotąd stanowiły najwyższą pozycję wśród wydatków gmin. Tyle tylko, że w przypadku wielu zadań działu Rodzina, gminy są jedynie „kasjerem”, wypłacającym środki z rządowych programów (np. 500+, Dobry start).

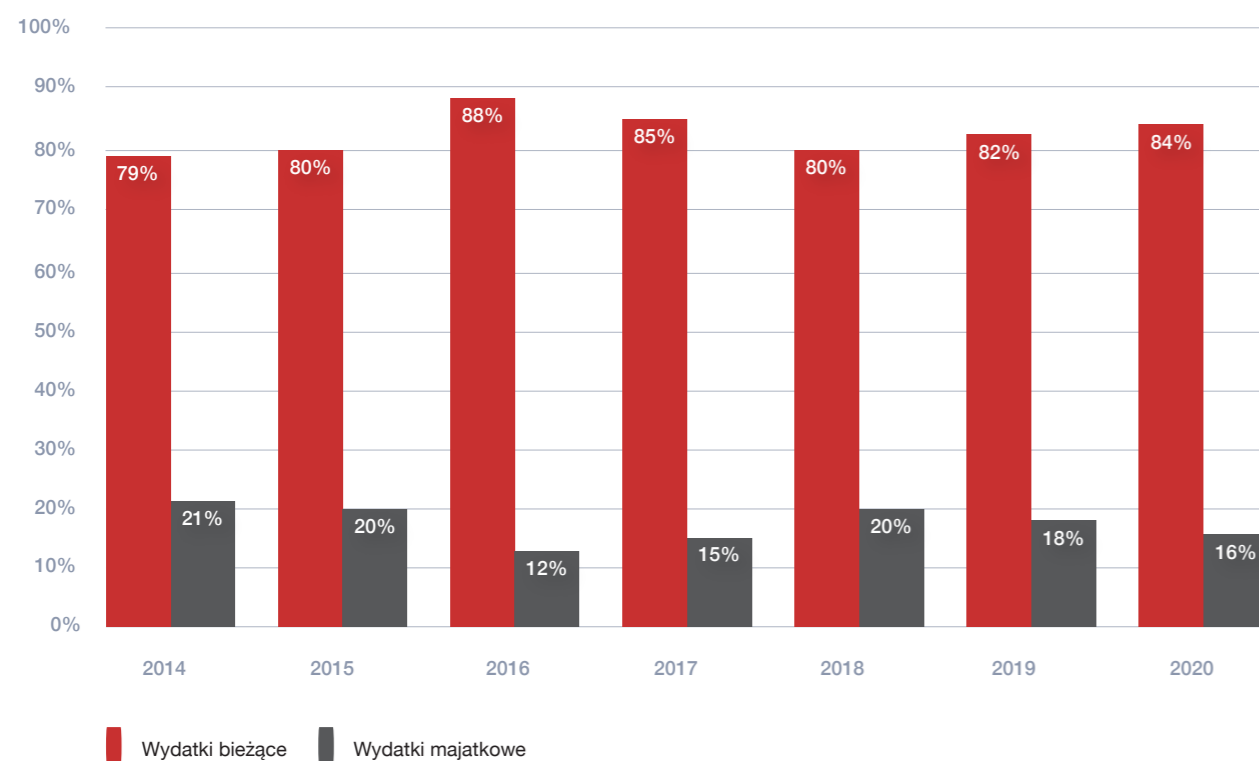
Tabela nr 7: finansowanie wydatków bieżących dochodami bieżącymi w roku 2019 i 2020 (tys.)

| | Liczba jst | Deficyt operacyjny (dochody bieżące są niższe od wydatków bieżących) | Liczba jst | Nadwyżka operacyjna (dochody bieżące przewyższają wydatki bieżące) |
|---------------------------|------------|--|------------|--|
| Rok 2019 | | | | |
| Polska, z tego | 28 | - 3 933 | 2 778 | 24 194 957 |
| Gminy | 25 | - 30 153 | 2 385 | 11 406 999 |
| m.st. Warszawa | - | - | 1 | 1 092 365 |
| Miasta na prawach powiatu | 1 | - 5 402 | 64 | 5 256 412 |
| Powiaty | 2 | - 3 777 | 312 | 2 765 868 |
| Województwa | - | - | 16 | 3 673 313 |
| Rok 2020 | | | | |
| Polska, z tego | 37 | - 242 740 | 2 770 | 21 627 055 |
| Gminy | 32 | - 40 888 | 2 379 | 11 196 030 |
| m.st. Warszawa | 1 | - 185 206 | - | - |
| Miasta na prawach powiatu | 2 | - 12 366 | 63 | 3 504 367 |
| Powiaty | 2 | - 4 280 | 312 | 2 714 806 |
| Województwa | - | - | 16 | 4 211 853 |

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów

Wydatki na zadania inwestycyjne gmin obniżyły się o 7,7 proc. w porównaniu do poprzedniego roku, przy czym kwota wydatków na inwestycje realizowane przez gminy w ramach projektów współfinansowanych ze środków zagranicznych była mniejsza o 16,9 proc. Zmniejszył się również udział projektów inwestycyjnych współfinansowanych ze środków zagranicznych w wydatkach inwestycyjnych gmin, z 39,3 do 35,3 proc.

Wykres nr 5: wydatki bieżące i wydatki majątkowe jednostek samorządu terytorialnego w latach 2014 – 2020



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów

Trudności z bilansowaniem dochodów i wydatków bieżących oraz pandemia COVID-19 wpłynęły na spadek wydatków majątkowych jst w strukturze wydatków ogółem, szczególnie widoczny od roku 2018. Bardzo dobitnie potwierdza to przykład 65 miast na prawach powiatu (bez Warszawy), spośród których w 2020 roku tylko dziewięć przeznaczyło na inwestycje ponad 20 proc. wydatków ogółem, podczas gdy w ostatnich dwóch latach takich jednostek było 12, a w latach 2010–2015 liczba takich miast mieściła się w przedziale od 15 do 37¹³. Mimo to, w 2020 roku miasta na prawach powiatu łącznie zrealizowały ponad jedną czwartą (25,3 proc.) wartości wszystkich samorządowych inwestycji w kraju.

¹³ Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2020 roku, Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, Kraków, czerwiec 2021 r.

Wykres nr 6: wydatki majątkowe gmin, miast na prawach powiatu, Warszawy, powiatów i województw w wydatkach ogółem w kategoriach jst w latach 2014 – 2020 (%)

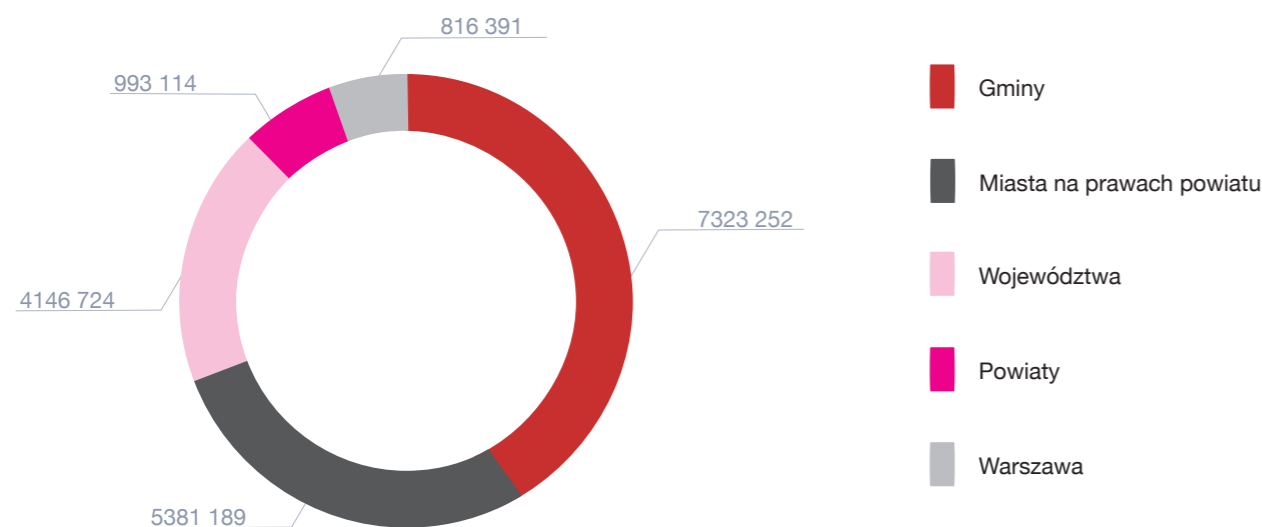


| Rok | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|---------------------------|------|------|------|------|------|------|------|
| Gminy | 18,2 | 16,9 | 11,2 | 14,6 | 20,6 | 16,9 | 14,8 |
| Warszawa | 17,7 | 10,4 | 9,4 | 12,7 | 13,2 | 12,7 | 11,3 |
| Miasta na prawach powiatu | 21,7 | 20,3 | 12,5 | 13,4 | 17,8 | 17,3 | 15,5 |
| Powiaty | 14,7 | 14,6 | 12,9 | 16,1 | 20,9 | 17,9 | 16,4 |
| Województwa | 43 | 45,1 | 26,2 | 30,2 | 35,9 | 37,9 | 35,5 |

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów

Z analizy planów jst na 2021 rok wynika, że jednostki samorządu mają zamiar w większym stopniu realizować inwestycje (w tym te planowane na rok 2020 rok, których nie zaniechano, a jedynie przesunięto). Inwestycje samorządu terytorialnego stanowią bardzo istotny czynnik kształtowania procesów rozwoju lokalnego oraz regionalnego i dlatego zasadne jest dążenie do realizacji ich na jak najwyższym poziomie.

Wykres nr 7: wydatki inwestycyjne i projekty finansowe z środków zagranicznych w podziale na typy jednostek samorządu terytorialnego w 2020 r. (w tys. zł)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów

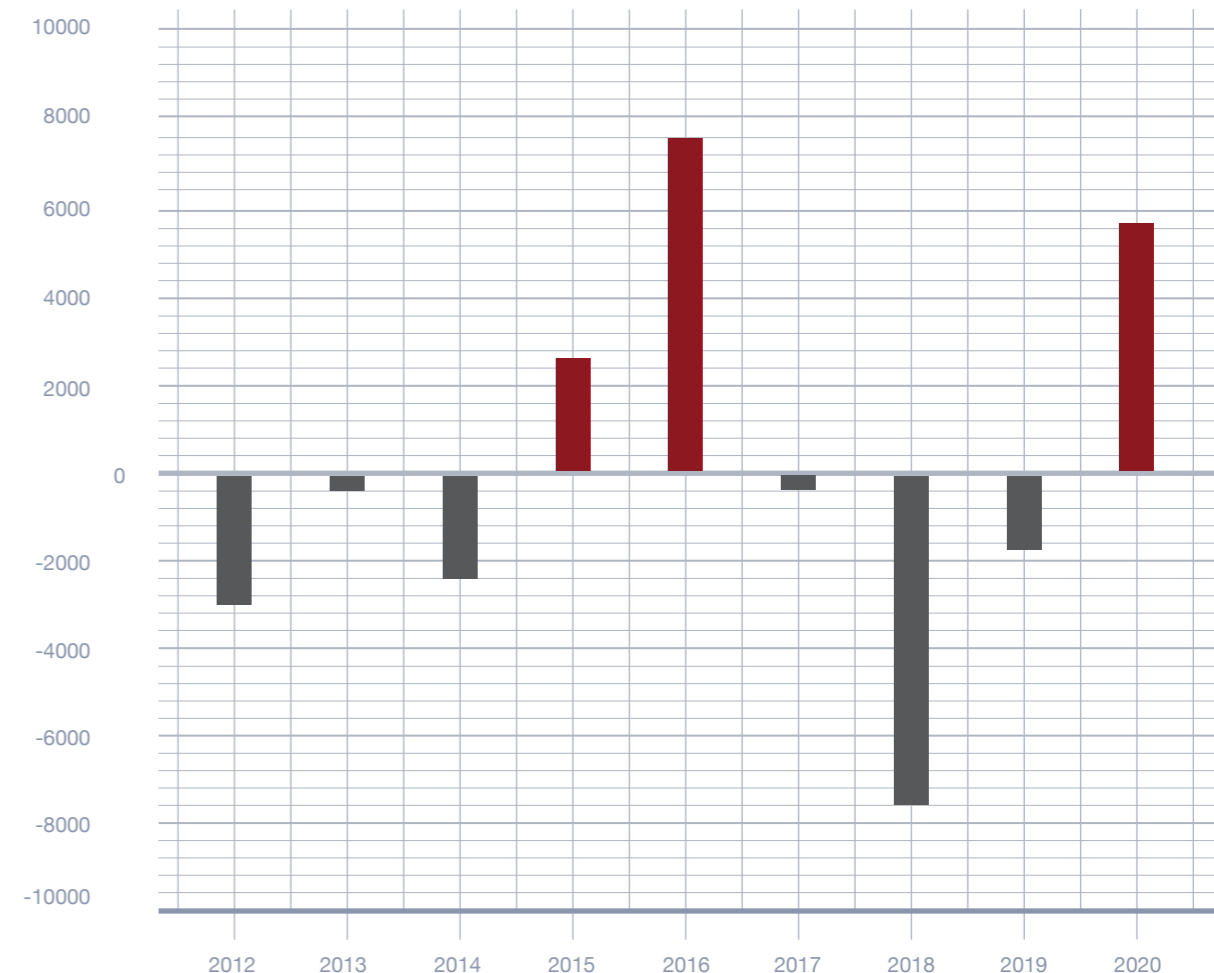
1.6. WYNIK BUDŻETÓW JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO PRZED I W TRAKCIE PANDEMII

Wynik budżetu stanowi kluczową informację o kondycji finansowej jst. Ostatnie lata potwierdzają kryzys finansów samorządów. W latach 2017 - 2019 wydatki budżetowe jst przekraczały dochody, co przekładało się na zamknięcie roku deficytem. W 2020 roku budżety jst zamknęły się nadwyżką w wysokości 5,69 mld zł, mimo że pierwotnie samorzady planowały deficyt w wysokości 21,17 mld zł, ale wynik ten świadczy o zachowaniu przez samorzady dużej ostrożności podczas realizacji budżetu w warunkach pandemii.

W 2020 roku we wszystkich kategoriach jst nastąpił wzrost dochodów i wydatków w stosunku do roku 2019. Był on jednak nierównomierny. Najniższy wzrost dochodów ogółem odnotowano w miastach na prawach powiatów, który wyniósł 7,1 proc., przy wzroście 9,6 proc. dla wszystkich jst. Podobna prawidłowość dotyczy dochodów bieżących, które w przypadku miast wzrosły o 6,4 proc., przy wzroście 9,4 proc. dla wszystkich jst. Jeszcze wyraźniej trudną sytuację miast na prawach powiatu oddaje porównanie ich dochodów związanych z realizacją zadań własnych (czyli bez dotacji na zadania zlecone) z tego typu dochodami innych samorządów. Dla wszystkich jst wzrosły one o 2,9 proc. (województwa – 13,2 proc., powiaty – 9,5 proc., gminy bez miast na prawach powiatu – 2,1 proc.). Natomiast w miastach na prawach powiatu dochodu te spadły w stosunku do roku 2019 o 0,5 proc.¹⁴

¹⁴ Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2020 roku, Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, Kraków, czerwiec 2021 r.

Wykres nr 8: wynik budżetów jednostek samorządu terytorialnego w latach 2012- 2020 (mln zł)



Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdania z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2020 roku

1.7. CORAZ TRUDNIEJ O NADWYŻKĘ BUDŻETOWĄ

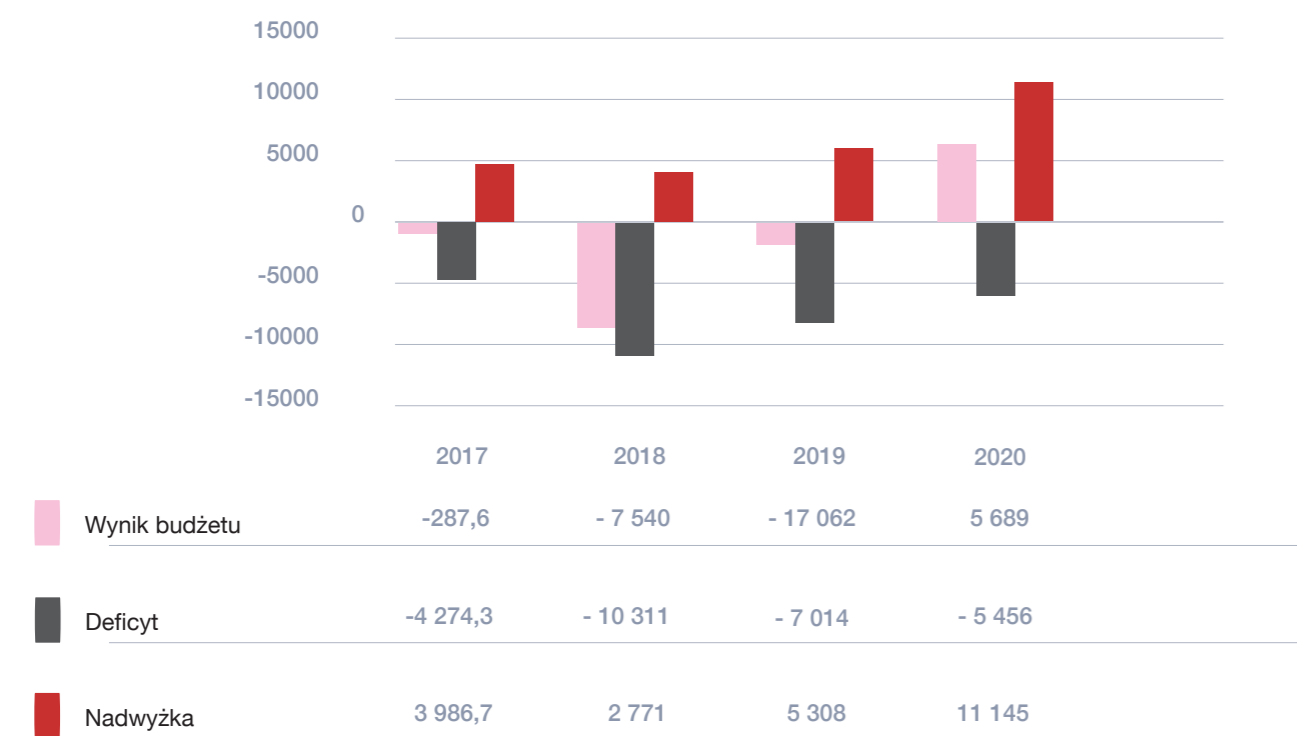
Dla kształtowania rozwoju samorządów kluczowe jest posiadanie nadwyżki budżetowej. Jest ona źródłem wydatków bieżących, koniecznych dla finansowania inwestycji (także dofinansowywanych z UE) oraz dla zapewnienia środków na spłatę długu. Jest przy odpowiednio wysokim poziomie, zabezpieczeniem przed utratą płynności finansowej w dłuższym okresie. Występowanie nadwyżki operacyjnej budżetu jednostki samorządu terytorialnego jest niewątpliwie pozytywnym zjawiskiem w samorządowej gospodarce finansowej, jednak samo jej istnienie (nawet nadwyżki relatywnie dużej w stosunku do dochodów) nie przesądza o dobrej kondycji finansowej jednostki samorządowej. Opieranie ocen dotyczących kondycji finansowej jednostki wyłącznie na nadwyżce operacyjnej brutto jest niewystarczające, bowiem:

- nadwyżka operacyjna nie obejmuje wydatków majątkowych, a są to kategorie ekonomiczne ważne dla gospodarki finansowej jst,

- nadwyżka operacyjna budżetu jednostki nie uwzględnia „strony przychodowo - rozchodowej”, bowiem do wydatków bieżących nie wlicza się kwot przeznaczonych na spłatę zaciągniętych kredytów i pożyczek (rozchody),
- obowiązujący w Polsce system finansów publicznych oparty jest na zasadzie kasowego ujęcia budżetu, czyli uznania za dochody i wydatki rzeczywistych płatności dokonanych w roku budżetowym, niezależnie od tego, jakiego okresu dotyczą i kiedy stały się wymagalne; w analizie sytuacji finansowej jednostki samorządu terytorialnego nie można się zatem opierać tylko na danych liczbowych dotyczących jednego roku.

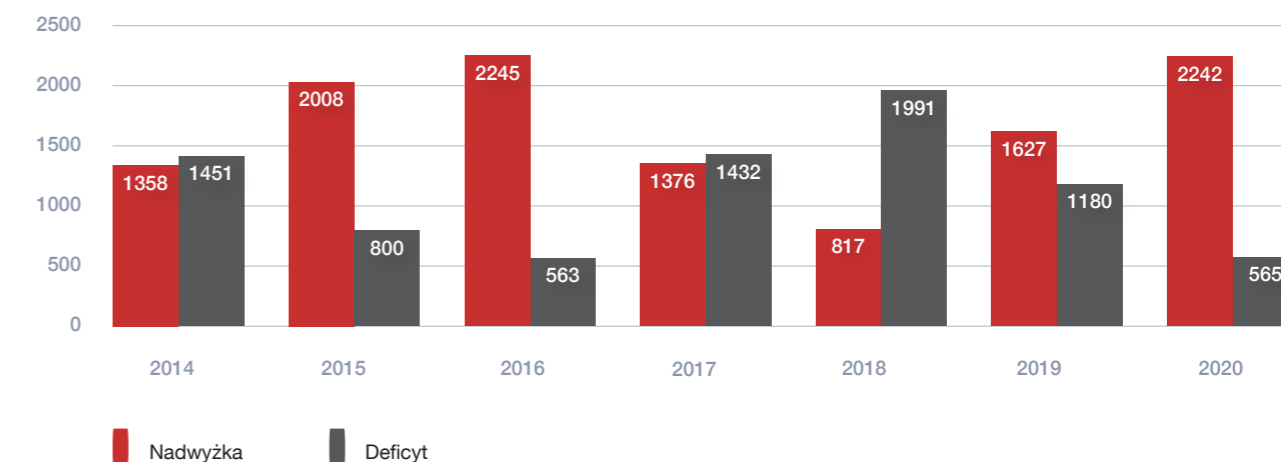
Samorządy od początku korzystały z instrumentów dłużnych, w tym zwłaszcza w okresach, w których miały do dyspozycji znaczne środki wsparcia z funduszy UE (najpierw przedakcesyjnych, a następnie z funduszy strukturalnych, tworzących politykę spójności), dlatego obecnie do analiz zdolności rozwojowych miast, gmin, powiatów i województw trzeba brać pod uwagę nadwyżkę operacyjną netto. Aktualnie, w największym stopniu nadwyżkę operacyjną samorządów obniża luka finansowa związana z systemem edukacji. Poziom wykonania nadwyżki operacyjnej (po odliczeniu spłat długu), dostępny na realizację wszystkich pozostałych zadań jst z powodu konieczności dofinansowywania oświaty zmalał od 2014 roku niemal trzykrotnie. Ujemny wynik budżetu planowały wszystkie typy jst. Ostatecznie tylko miasta na prawach powiatu (w tym m.st. Warszawa) osiągnęły dochody mniejsze od wydatków.

Wykres nr 9: deficyt i nadwyżka budżetowa jednostek samorządu terytorialnego w latach 2017 – 2020 (w mln zł)



Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawdzania z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2020 roku

Wykres 10: liczba jednostek samorządu terytorialnego z nadwyżką i deficytem w latach 2014 – 2020



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów

Niedobór budżetowy finansowany był głównie środkami pochodzącymi z przychodów zwrotnych (ich uzyskiwanie wiąże się z zaciąganiem długu publicznego i koniecznością zwrotu otrzymanych środków), głównie z kredytów i pożyczek oraz emisji papierów wartościowych (80,6 proc.). W porównaniu do 2019 samorządy zaciągnęły o 18,1 proc. więcej tego typu przychodów zwrotnych.

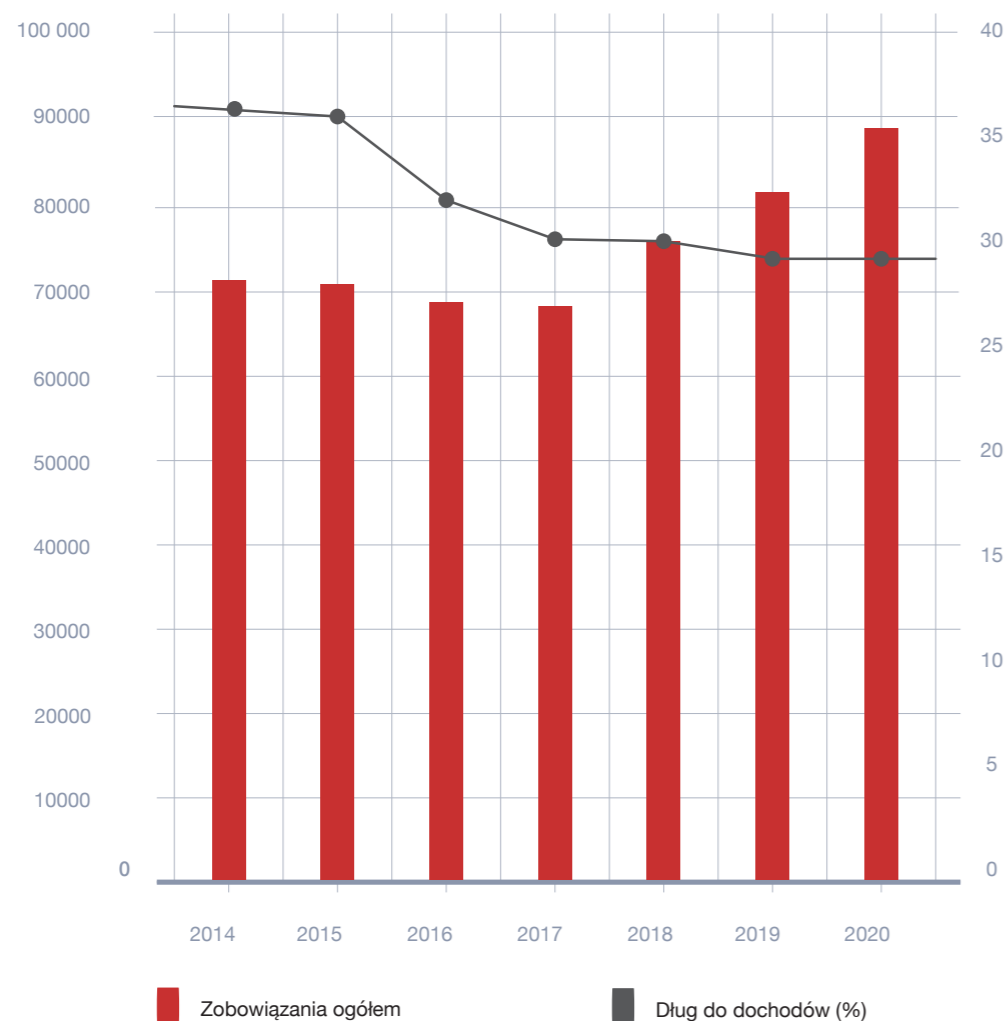
1.8. ZOBOWIĄZANIA JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Nakładanie na samorządy coraz większych zadań, bez adekwatnego poziomu finansowania, oraz działania inwestycyjne powodują, że brakujące środki muszą być pożyczane np. w bankach lub poprzez emisje obligacji. Tym samym, jst wykonują swoje zadania oraz rozwijają się coraz bardziej na kredyt. Od 2017 roku systematycznie wzrasta nominalnie kwota długu jst. Wzrost ten jest niestety znaczący i wynosi – licząc rok do roku - średnio około 10 proc. Równocześnie jednak w tym samym okresie ustabilizowała się relacja zobowiązań do dochodów. Wskaźnik ten wynosił 37 proc. w 2014 roku, spadł do wysokości 30 proc. w roku 2017 i od tego czasu utrzymuje się na tym poziomie. Okres pandemii nie wpłynął na jego wahanie (głównie z powodu odłożenia w czasie wielu inwestycji, a tym samym nie sięgania po środki na ich realizację z kredytów, pożyczek czy obligacji). Kwota należności jst w 2020 roku w stosunku do roku ubiegłego wzrosła o 7,9 proc., w tym należności wymagalne zwiększyły się o 7,7 proc. Zadłużenie samorządu terytorialnego stanowiło niewielką część zadłużenia całego sektora finansów publicznych - 7,9 proc., mimo że jednostki te gospodarują dochodami sięgającymi 72,6 proc poziomu dochodów uzyskiwanych przez budżet państwa, a ich wydatki budżetowe równe są 59,3 proc. wielkości wydatków realizowanych przez budżet państwa¹⁵.

¹⁵ Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2020 roku, Krajowa Rada Regionalnych Izb

Warto podkreślić, że spadające dochody i rosnące wydatki oznaczają dla samorządów trudności finansowe zarówno w krótkiej jak i dłuższej perspektywie. Przede wszystkim mogą pojawić się problemy w utrzymaniu bieżącej płynności. W jej utrzymaniu mają pomóc rozwiązania wprowadzane przez tzw. tarcze antykrzysowe, takie jak uelastyczniające reguły zadłużania się przez jst (choć w praktyce oznaczać może to zwiększanie zadłużania jst). Przy niewłaściwym zarządzaniu długiem może to nie tyle zlikwidować trudności płynnościowe, co przesunąć je o kilka lat. Według przewidywań Związku Miast Polskich, mimo poluzowanych zasad zadłużania nawet 49 proc. samorządów może mieć trudności z zachowaniem dyscypliny budżetowej w zakresie Indywidualnego Wskaźnika Zadłużenia z art. 243 Ustawy o Finansach Publicznych przy 15 proc. ubytku dochodów własnych, co w praktyce oznacza utratę zdolności kredytowej¹⁶.

Wykres nr 11: zobowiązania zaliczane do długu publicznego oraz relacja kwoty długu do dochodów w latach 2014 - 2020 (mln zł)



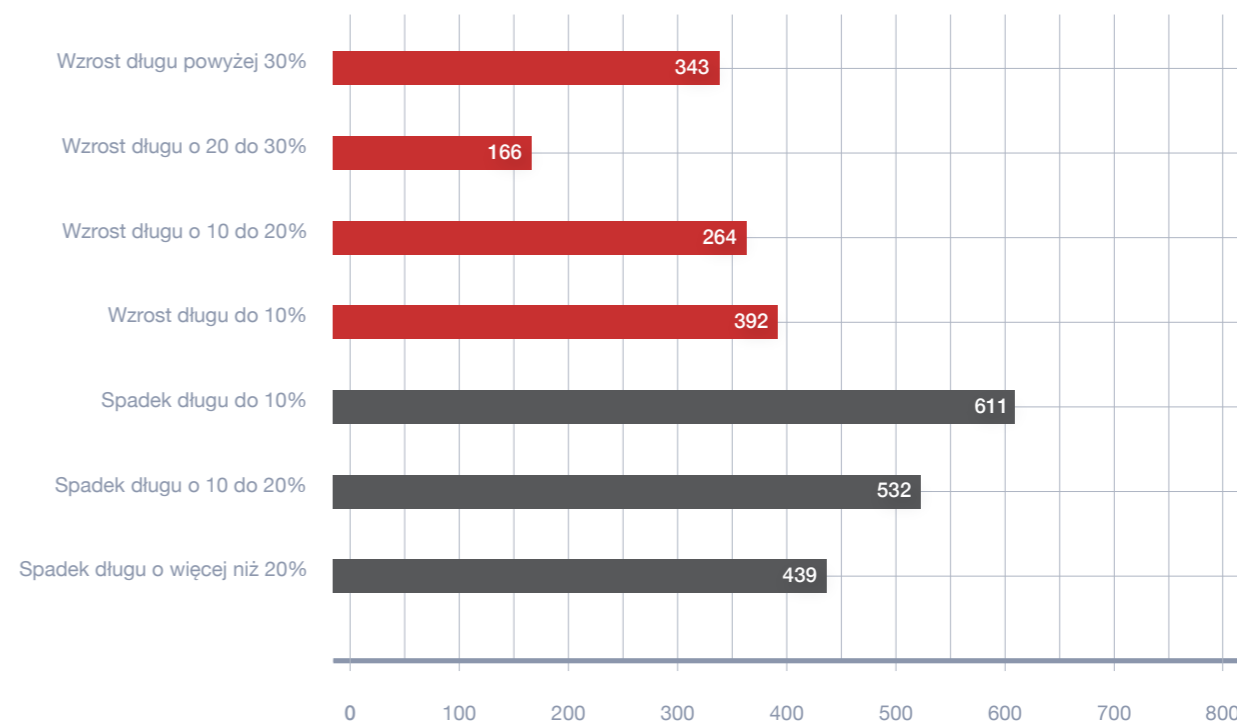
Źródło: sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2020 roku

Obrachunkowych, Kraków, czerwiec 2021 r.

¹⁶ J. M. Czajkowski, Finanse miast na prawach powiatu i gmin 2006-2019. Wybrane elementy systemu, Forum Rozwoju Lokalnego, Poznań 2020 r.

Rok 2020 przyniósł polaryzację samorządów, z których 166 odnotowało wzrost nominalnej kwoty długu od 20 do 30 proc i aż 343 o ponad 30 proc. Równocześnie 92 samorzady nie odnotowały żadnego długu. W 1582 jst wysokość długu zmniejszyła się w roku 2020 w stosunku do roku poprzedniego, w tym w 439 samorządach o więcej niż 20 proc. W 1475 samorządach wskaźnik zadłużenia w relacji do dochodów nie przekracza 20 proc., a w najgorszej sytuacji są jst, w których wskaźnik ten wynosi pomiędzy 50 a 60 proc. (72 samorzady) czy nawet przekracza 60 proc. (40 samorządów). Od lat nie zmienia się struktura kwoty długu według wierzycieli. Dla 2/3 długu wierzycielami są banki krajowe, a na drugim miejscu w tym zestawieniu są podmioty zagraniczne, które skupiają 1/4 długu.

Wykres nr 12: rozkład liczby jednostek samorządu terytorialnego według wskaźnika wzrostu/spadku kwoty długu w 2020 r.¹⁷



Źródło: opracowanie na podstawie danych z Ministerstwa Finansów

¹⁷ Na wykresie nie uwzględniono jst, które w latach 2019 i 2020 nie były zadłużone (w 2020 takich jst było 92).

Wykres nr 13: wykonanie przychodów i rozchodów budżetów jst, a zmiana kwoty długu w latach 2014 – 2020 (w mln zł)



Źródło: Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2020 roku

1.9. PROGNOZY FINANSOWE SAMORZĄDÓW NA KOLEJNE LATA

Samorządy terytorialne mają obowiązek przedkładania ministrowi finansów wraz projektem budżetu na kolejny rok, także projektu wieloletniej prognozy finansowej (WPF). Na tej podstawie, wraz z projektem budżetu na rok 2021 gminy, powiaty i województwa zamieściły w systemie BeSTi@ WPF na kolejne lata. Wieloletnie planowanie wiąże się z perspektywicznym myśleniem i podejmowaniem decyzji skutkujących w dłuższej perspektywie czasowej. Pozwala szacować przyszłe dochody i wydatki, poziomy nadwyżki lub deficytu, wysokość zaciąganych kredytów lub pożyczek. WPF pokazują w jakim kierunku i jakim kosztem zamierzają rozwijać

się samorządy, jak oceniają swój potencjał, na ile optymistycznie lub pesymistycznie patrzą na swoją przyszłość przez pryzmat finansowy.

Wieloletnia prognoza finansowa powinna być oparta na rzetelnych obliczeniach i określać dla każdego roku objętego prognozą m.in.: dochody bieżące oraz wydatki bieżące budżetu jst, w tym na obsługę długu, gwarancje i poręczenia; dochody i wydatki majątkowe; wynik budżetu; przeznaczenie nadwyżki albo sposób sfinansowania deficytu; przychody i rozchody budżetu jednostki samorządu terytorialnego, z uwzględnieniem długu zaciągniętego oraz planowanego do zaciągnięcia oraz kwotę długu jednostki samorządu terytorialnego oraz sposób sfinansowania jego spłaty.¹⁸

Istotnym atrybutem wieloletniej prognozy finansowej jest jej prawne umocowanie. Wieloletnia prognoza finansowa jest przyjmowana w drodze uchwały przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego. Treść wieloletniej prognozy finansowej staje się, że wszystkimi dalszymi tego konsekwencjami, źródłem prawa miejscowego. WPF powinna być sporządzana na okres roku budżetowego oraz co najmniej trzech kolejnych lat, a integralną część uchwały w sprawie WPF stanowi wykaz przedsięwzięć wieloletnich (programy, projekty lub zadania). WPF ma charakter „kroczący”, jej zakres czasowy jest co roku przedłużany. Przedkładając projekty budżetu na rok 2021, najwięcej jst przyjęło prognozy zwarte w WPF na okres 10 lat (368 jst). Najdłuższa wieloletnia prognoza finansowa została opracowana do 2060 roku włącznie (czyli obejmuje okres aż 40 lat).

Planowanie w tak długim horyzoncie czasowym wskazuje, że władze samorządowe starają się nie tylko patrzeć na bieżące potrzeby, lub w perspektywie „do wyborów”, ale również, na tyle, na ile to możliwe, przewidywać długoterminowo źródła finansowania i szacować koszty w przyjętym modelu rozwoju, a w razie konieczności wprowadzać krocząco korekty. Samorządy prognozują na 2021 roku znaczący spadek nadwyżki operacyjnej w stosunku do kwot uzyskanych w latach poprzednich (o 10 311 mln zł mniej niż w 2020 roku). Wynika to przede wszystkim z prognozowanego wzrostu wydatków bieżących (o 8 346 mln zł) przy jednoczesnym spodziewanym spadku dochodów bieżących (o 1 965 mln zł).

Ponadto w 2021 roku prognozowany jest wzrost w stosunku do roku poprzedniego wydatków majątkowych (o 10 368 mln zł), co wiąże się z uruchamianiem inwestycji finansowanych środkami Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych, a także odkładaniem realizacji inwestycji z 2020 roku na rok następny. Zapotrzebowanie na środki na projekty inwestycyjne powoduje, że jst planują w WPF wyższą kwotę długu (do poziomu 104 424 mln zł), za sprawą zaciągania nowych zobowiązań w kwotach wyższych niż wcześniej prognozowane.¹⁹

Tradycyjnie samorządy bardzo ostrożnie prognozują swoje dochody i wydatki w WPF. Tak jest i tym razem, zakłada się utrzymanie w latach 2022 – 2024 dochodów na poziomie z lat 2019 – 2020, nadwyżkę dochodów nad wydatkami, wzrost zadłużenia do kwoty ponad 104 mld zł w latach 2021 i 2022, ale potem systematyczny jego spadek do wartości 92 mld zł w roku 2024. Poniżej prezentujemy informacje o dochodach i wydatkach samorządów w latach 2014 – 2020, w zestawieniu z planami w tym zakresie zawartymi w WPF.

¹⁸ Art. 226 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U.2021.poz.305).

¹⁹ Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2020 roku, Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, Kraków, czerwiec 2021 r.

Wykres nr 14: prognozy na lata 2021 – 2024 na podstawie wieloletnich planów finansowych (w mln zł)

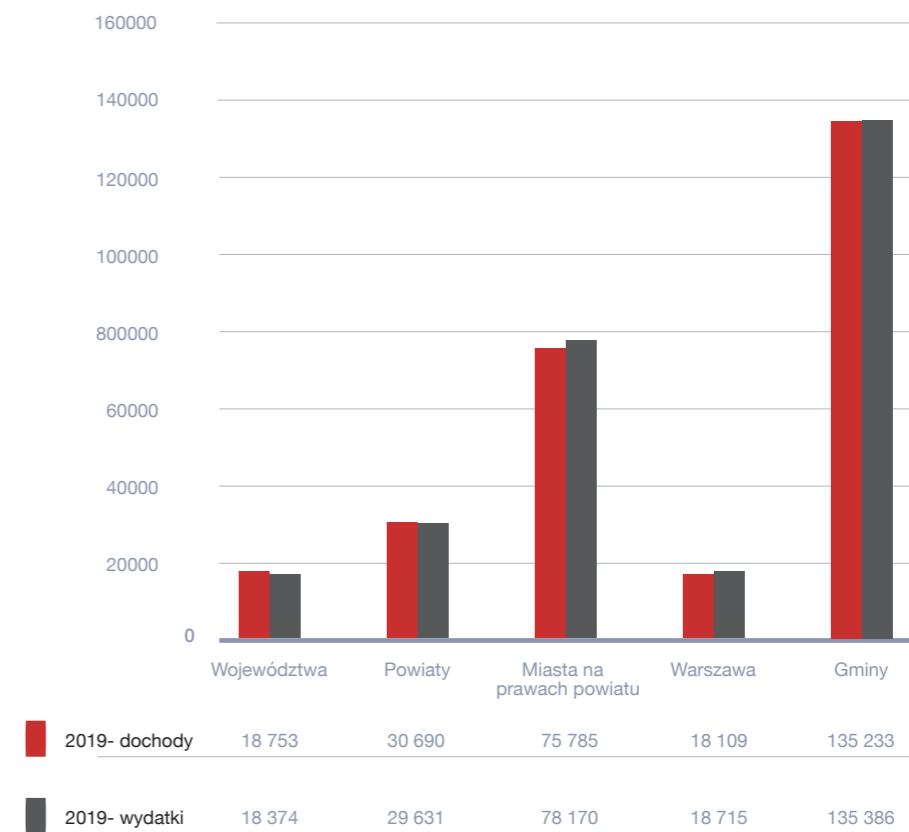


Źródło: opracowanie własne na podstawie Sprawdzania z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2020 roku

1.10. PODSUMOWANIE STANU I PROGNOZ FINANSÓW SAMORZĄDÓW

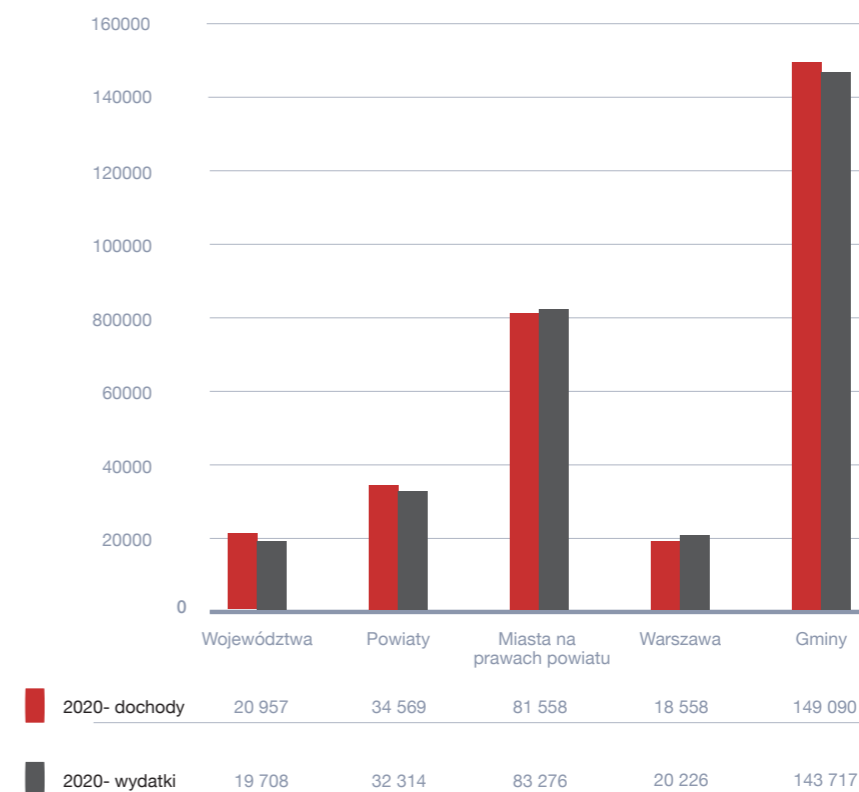
Obraz, jaki wyłania się z prezentowanych danych nie nastroja optymistycznie, choć ostateczna skala problemów finansowych samorządów terytorialnych w 2020 roku okazała się mniejsza niż przewidywano w połowie tego roku, kiedy zakładano o wiele większą skalę spadku dochodów jst. Kryzys pandemiczny dotknął wszystkie samorzady, choć w nierównej mierze. W najwyższym stopniu wpłynął negatywnie na sytuację największych miast, w których nadwyżka dochodów bieżących nad wydatkami bieżącymi zmniejszyła się w stosunku do roku 2019 niemal o połowę. Główną przyczyną był spadek dochodów z PIT i CIT, bowiem to właśnie w miastach stanowią one znaczącą pozycję w dochodach ogółem. Bardzo wyraźnie obrazuje to porównanie dochodów i wydatków poszczególnych kategorii jst w latach 2019 – 2020, choć rzecz jasna to tylko pewien element całościowej oceny sytuacji finansowej samorządów. To tylko w miastach na prawach powiatu, w tym Warszawie, w latach 2019 i 2020 wydatki przekraczały dochody (również w niewielkim stopniu dotyczyło to pozostałych gmin w 2019 roku, natomiast już w 2020 roku ich dochody przekraczały wydatki o 5,3 mld zł.)

Wykres nr 15: dochody i wydatki poszczególnych kategorii jst w roku 2019 (w mln zł)



Źródło: opracowanie własne na podstawie Sprawdzania z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2020 roku

Wykres nr 16: dochody i wydatki poszczególnych kategorii jst w roku 2020 (w tys. zł)



Źródło: opracowanie własne na podstawie Sprawdzania z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2020 roku

Charakterystyczna dla 2020 roku była ogromna niepewność samorządów co do skali możliwych dochodów, głównie podatkowych. Zarówno z powodu skutków lockdownu jak i zmian legislacyjnych wprowadzonych w ostatnich latach, a przede wszystkim dotyczących prawa podatkowego. Tym bardziej, że ze strony rządowej kolejne tarcze covidowe nie przyniosły znaczącego wsparcia gmin, powiatów i województw w realizacji usług publicznych. Analiza zmian prawnych pokazuje, że samorząd terytorialny jako pierwszy wprowadził pilne rozwiązania prawne związane ze wsparciem przedsiębiorców na swoim terenie. Czynił to w ramach przypisanych mu kompetencji. Nie umniejsza to działań ustawodawcy, ale pokazuje po raz kolejny, że zasada samorządności wspiera działania w sytuacjach kryzysowych. Oznaczało to jednak zgodę na zmniejszenie dochodów własnych JST, co wpłynęło na pogorszenie wyniku budżetowego, a brakujące środki trzeba było pozyskać z innych źródeł, np. kredytowych albo zaniechać/przełożyć część inwestycji na kolejne lata w oczekiwaniu na poprawę koniunktury gospodarczej i zwiększenie dochodów własnych.

Nie zdecydowano się na wyrównanie samorządom strat wynikających ze zmian podatkowych, uruchamiając natomiast w drugiej połowie roku dotacje inwestycyjne, które wpłyną na realizację wydatków inwestycyjnych, ale głównie dopiero w 2021 roku. Działania ustawodawcy zwiększyły gamę możliwości realizacji wsparcia dla poszkodowanych przez pandemię przedsiębiorstw. Jednakże zbyt późno wprowadził on rozwiązania chroniące same jednostki samorządu terytorialnego przed utratą środków niezbędnych do prawidłowej realizacji zadań publicznych. To głównie przedsiębiorcy stali się głównymi beneficjentami rządowych tarcz antykryzysowych, a samorzady nie otrzymały adekwatnej pomocy, pomimo własnego wkładu w przeciwdziałanie skutkom pandemii. Akcje pomocowa rządu była wybiórcza i skoncentrowana na przedsiębiorcach, natomiast samorzady nie zostały w ten sam sposób potraktowane jako ważne ogniwa oddziałujące na gospodarkę.

Pierwsze przepisy wpływające na sytuację budżetową samorządów, które dotyczyły – co warto podkreślić – przede wszystkim technicznego zarządzania w sytuacji kryzysowej już posiadanymi zasobami, wprowadzono na przełomie II i III kwartału 2020 roku:

- umożliwiono realizację zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19, wskazując, że organy wykonawcze samorządu mogą dokonywać zmian w planach dochodów i wydatków budżetu jednostki samorządu terytorialnego, w tym dokonywać przeniesienia wydatków między działami klasyfikacji budżetowej;
- zezwolono na przekazanie niektórych uprawnień do dokonywania przeniesień planowanych wydatków innym jednostkom organizacyjnym JST;
- dano możliwość przekazania innym jednostkom organizacyjnym JST uprawnień do zaciągania zobowiązań z tytułu umów, których realizacja w roku budżetowym i w latach następnych jest niezbędna do zapewnienia ciągłości działania jednostki, i z których wynikające płatności wykraczają poza rok budżetowy;
- istotnym instrumentem było także upoważnienie w tym okresie organów wykonawczych do zmiany przeznaczenia rezerwy celowej utworzonej w budżecie JST bez uzyskania opinii komisji właściwej do spraw budżetu organu stanowiącego tej jednostki, a także prawo do tworzenia nowych rezerw celowych również bez uzyskania opinii ww. komisji;

- nadano uprawnienia organom wykonawczym do zmian limitu zobowiązań z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz emitowanych papierów wartościowych, polegających na zwiększeniu limitu zobowiązań. Zmiany te zapewniły samorządom i ich jednostkom organizacyjnym możliwość zaciągania szybkich zobowiązań. Nie zwiększały jednak bazy finansowej samorządów, w szczególności w postaci subwencji lub kredytów.

Poważniejsze zmiany, przynoszące realne wsparcie finansowe, a nie tylko możliwość wewnętrznej alokacji zasobów i zadłużania się, wpływające na sytuację finansową samorządów wprowadzono dopiero w III kwartale 2020 roku, m.in.: podwojenie udziału powiatów, w tym miast na prawach powiatu w dochodach z gospodarki nieruchomościami skarbu państwa; odłożenie spłaty raty tzw. „janosikowego”; możliwość wydatkowania środków pochodzących z opłat za licencje na sprzedaż alkoholu.

Samorzady mogły realizować część zadań pomocowych ze środków funduszu do działań przeciw skutkom pandemii COVID-19. Środki te nie wpłynęły jednak na ogólną sytuację finansową samorządu - muszą znajdować się na wyodrębnionym rachunku i są przeznaczone na finansowanie lub dofinansowanie zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19.

Dlatego, aby samorzady mogły dalej aktywnie uczestniczyć w procesach rozwojowych muszą mieć stworzone ku temu odpowiednie warunki prawne i ekonomiczne. Potrzebne jest jednak spełnienie kilku podstawowych warunków, które przytaczamy za Związkiem Miast Polskich.²⁰ „W poczuciu odpowiedzialności za dalszy los najbardziej udanej z polskich reform ustrojowych, za utrzymanie zdolności kreowania przedsięwzięć rozwojowych, zmierzających do poprawy jakości życia mieszkańców gmin, miast, powiatów i regionów, oczekujemy, że zostanie zagwarantowane:

- a) zrekompensowanie ubytków we wpływach JST z udziałów w podatku PIT,
 - b) zastąpienie odgórnie rozdawanych dotacji celowych na zadania własne (fundusz drogowy, fundusz inwestycji lokalnych) obiektywnym mechanizmem wspierania rozwoju lokalnego, np. w postaci części rozwojowej subwencji ogólnej),
 - c) zwiększenie wydatków budżetu państwa na edukację i ochronę zdrowia, tak, aby zmniejszyć obciążenie społeczności lokalnych skutkami rosnącego niedoszacowania części oświatowej subwencji ogólnej oraz niedofinansowania ochrony zdrowia przez NFZ.
- Należy również w pełni pokrywać koszty realizacji zadań zleconych z zakresu administracji rządowej oraz przestrzegać zasady przekazywania wystarczających środków na nowe zadania, rozumiane również jako zwiększenie zakresu czy podnoszenie wymagań dla zadań już realizowanych.”

Aby samorzady mogły dalej aktywnie uczestniczyć w procesach rozwojowych muszą dbać i maksymalizować dochody własne, o których wykorzystaniu same decydują. Inwestować prorozwojowo. Tak, aby inwestycje dawały długoterminowe dochody, które pozwolą na spłatę zobowiązań zaciąganych na realizację kluczowych projektów rozwojowych.

²⁰ A. Porawski, J.M. Czajkowski, Stan finansów jednostek samorządu terytorialnego - raport dla Senatu RP, Związek Miast Polskich, Poznań 2020.

ROZDZIAŁ 2

TRENDY DEMOGRAFICZNE, A PERSPEKTYWY ROZWOJU SAMORZĄDÓW

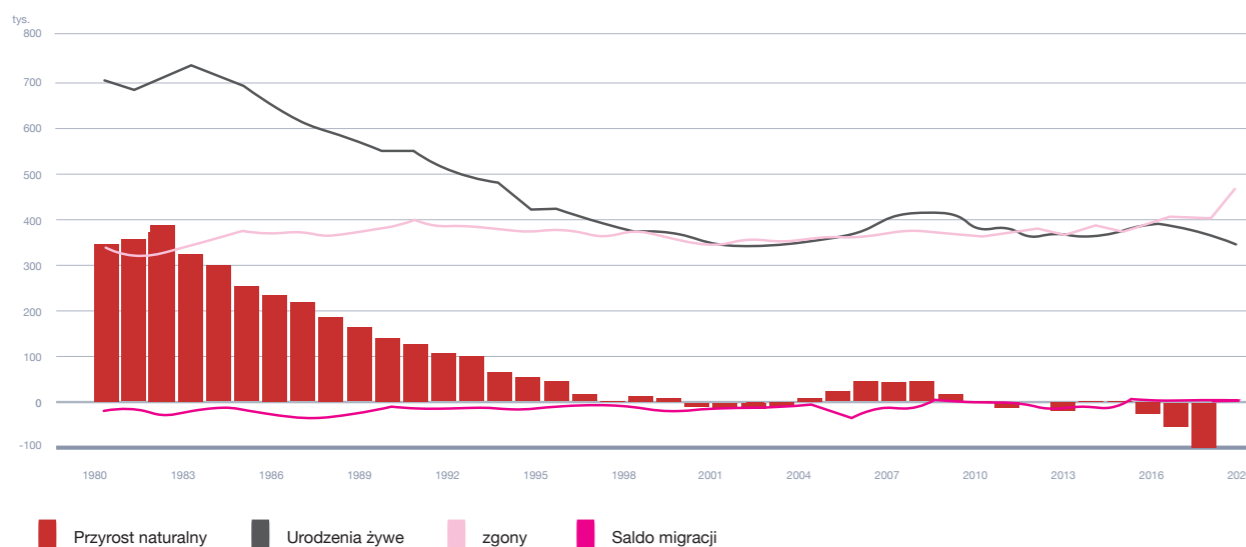
Marek Wójcik

2.1. ZAWROTNE TEMPO ZMIAN DEMOGRAFICZNYCH

Sytuacja demograficzna w 2020 roku kształtowała się pod wpływem pandemii COVID-19. Niski poziom urodzeń, wysoka liczba zgonów, wyraźnie mniejsza niż w latach ubiegłych liczba zawieranych małżeństw oraz zahamowanie imigracji do Polski, wszystkie te zjawiska pogłębiły obserwowaną od początku XXI wieku niekorzystną sytuację ludnościową Polski. W przyszłości będzie to skutkowało zmniejszaniem się podaży pracy i utrudnieniami w systemie zabezpieczenia społecznego w wyniku wzrostu liczby i odsetka osób w starszym wieku.

Zmiany demograficzne i przeciwdziałanie im należy do największych wyzwań jakie stoją nie tylko przed państwem, ale także samorządami. Depopulacja powoduje osłabianie miast i wsi i niesie za sobą nieodwracalne skutki finansowe i społeczne. Utrzymanie infrastruktury przy zmniejszającej się liczbie ludności będzie rodziło szereg problemów finansowych. Między samorządami nasili się zjawisko konkurencji o kapitał ludzki, który stanie się podstawowym „dobrem” każdej jst, jeśli będzie nadal chciała się rozwijać. Migracja wewnętrzna w kraju nabierze bardzo ważnego znaczenia, wyznacznikiem zdolności do przyciągania nowych mieszkańców, szczególnie młodych, będą nie tylko atrakcyjne miejsca pracy, ale również komfort życia oraz poziom jakości usług publicznych: od edukacji po ochronę zdrowia. Alternatywą może być pozyskanie emigrantów spoza kraju, których celem będzie osiedlenie się w Polsce.

Wykres nr 17: ruch naturalny i migracje w latach 1980–2020



Źródło: GUS

Przyspieszeniu ulega proces starzenia się ludności Polski. Wskazują na to tendencje zmian dotyczące udziału ludności w wieku poprodukcyjnym (kobiety - 60 lat i więcej, mężczyźni - 65 i więcej). Według GUS w latach 2000 - 2020 liczebność tej zbiorowości zwiększyła się o ponad 2,9 mln do wielkości 8,5 mln, a jej odsetek wzrósł w tym okresie z niespełna 15 proc. do ponad 22 proc.²¹. Warto podkreślić, że w przypadku tej grupy wieku różnica udziałów w ogólnych populacjach miast i wsi wynosi aż 5,5 proc. (w 2020 roku w miastach odsetek ludności w wieku poprodukcyjnym wynosił prawie 25 proc., a na terenach wiejskich nieco ponad 19 proc.). Ze statystyk GUS wynika, że nieznacznie mniejsze jest zróżnicowanie regionalne – najstarsze w 2020 roku było woj. łódzkie z prawie 25 proc. udziałem osób w wieku poprodukcyjnym, a najmniejszy odsetek (20,7-20,8 proc.) odnotowano w województwach: małopolskim, podkarpackim i wielkopolskim.

Sposobem na zwiększenie dzietności miało być wypłacane od kwietnia 2016 roku świadczenie 500+. W ten sposób do rodzin trafiło do 2020 roku już ponad 134 mld zł. Niestety, nie przynosi to spodziewanego efektu. Program ten nie ma wpływu na demografię, a stał się programem socjalnym. Tylko w 2017 roku wzrosła liczba dzieci, co wynikało z przyspieszenia decyzji o drugim i kolejnym dziecku. W 2020 roku zarejestrowano 355 tys. urodzeń, to jest o 20 tys. mniej niż w poprzednim roku. W 2021 roku przewiduje się dalszy spadek dzietności, wynikający między innymi z faktu, że ubywa też kobiet w wieku rozrodczym, co jest efektem zmniejszonej dzietności w latach 1983–2003.

W tej sytuacji, w najbliższej perspektywie nie należy oczekiwać znaczących zmian zapewniających stabilny rozwój demograficzny. To może dla wielu samorządów oznaczać głęboki kryzys demograficzny i ekonomiczny. Prognozy GUS są katastroficzne – w ciągu jednego pokolenia, pomiędzy rokiem 2010, a 2035 liczba ludności Polski zmniejszy się aż o 2,2 mln!²² Dla porównania, dla niedoceniających tego faktu - w okresie 25 lat „ubędzie” blisko 500 gmin, 70 powiatów i 2 województwa.

Tabela nr 8: prognoza GUS dotycząca liczby mieszkańców województw w latach 2010 - 2035

| Województwo | Liczba ludności | | Wskaźnik 2010/2035 | |
|---------------|-----------------|-----------|--------------------|---------|
| | 2010 | 2035 | Liczba | Proc. |
| | | | | |
| mazowieckie | 5 242 911 | 5 469 505 | + 226 594 | + 4,32 |
| śląskie | 4 635 882 | 4 052 211 | - 583 671 | - 12,59 |
| wielkopolskie | 3 419 426 | 3 393 938 | - 25 488 | - 0,74 |
| małopolskie | 3 310 094 | 3 328 732 | + 18 638 | + 0,56 |
| dolnośląskie | 2 877 840 | 2 614 229 | - 263 611 | - 9,16 |
| łódzkie | 2 534 357 | 2 188 017 | - 346 340 | - 13,66 |
| pomorskie | 2 240 319 | 2 262 786 | + 22 467 | + 1,00 |
| lubelskie | 2 151 895 | 1 871 109 | - 380 786 | - 16,91 |

²¹ GUS, Ludność. Stan i struktura oraz ruch naturalny w przekroju terytorialnym w 2020 r., Warszawa 2021 r.

²² GUS, Prognoza liczby mieszkańców w latach 2010 - 2035, Warszawa 2008.

Tabela nr 8: prognoza GUS dotycząca liczby mieszkańców województw w latach 2010 - 2035

| Województwo | Liczba ludności | | Wskaźnik 2010/2035 | |
|-----------------------|-----------------|------------|--------------------|---------|
| | 2010 | 2035 | Liczba | Proc. |
| | | | | |
| zachodniopomorskie | 1 693 072 | 1 580 131 | - 112 941 | - 6,67 |
| warmińsko – mazurskie | 1 427 241 | 1 309 352 | - 117 889 | - 8,26 |
| świętokrzyskie | 1 266 014 | 1 076 864 | - 189 150 | - 14,94 |
| podlaskie | 1 188 329 | 1 072 294 | - 116 035 | - 9,76 |
| opolskie | 1 028 585 | 897 090 | - 131 495 | - 12,78 |
| lubuskie | 1 011 024 | 963 566 | - 47 458 | - 4,69 |
| Polska | 38 200 037 | 35 993 069 | - 2 206 968 | - 5,78 |

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS

GUS prognozuje, że do końca 2035 roku tylko w trzech województwach liczba ludności nie spadnie (mazowieckie, małopolskie i pomorskie), a w pięciu ludności spadnie o więcej niż 10 proc. (lubelskie, świętokrzyskie, łódzkie, opolskie, śląskie). Największy kryzys osiągnie województwo lubelskie, w którym liczba ludności zmniejszy się ma o blisko 381 tys. mieszkańców (16,91 proc.), co obrazowo oznacza, że z mapy Polski „znikną” Lublin i Zamość.

2.2. ZRÓŻNICOWANIE REGIONALNIE STARZENIA SIĘ LUDNOŚCI

Liczba młodych, mogących zastąpić osoby w wieku reprodukcyjnym będzie maleć, natomiast liczba seniorów wymagających wsparcia i opieki – rosnąć. W opinii badaczy Polska jest krajem, w którym ta zmiana będzie szczególnie drastyczna. Z jednego obecnie z najmłodszych krajów Unii Europejskiej już w 2060 roku nasz kraj stanie się najstarszym – a proces ten jest nieuchronny i w najbliższych kilkudziesięciu latach nieodwracalny. W przyszłości będzie to powodować zmniejszanie się podaży pracy i utrudnienia w systemie zabezpieczenia społecznego w wyniku wzrostu liczby i odsetka ludzi w starszym wieku²³. Dla samorządów to ogromne wyzwanie związane z zapewnieniem rosnącej grupie społecznej odpowiedniej opieki senioralnej pod względem zdrowotnym, dostępu do usług publicznych czy infrastruktury komunikacyjnej.

Trwający proces starzenia się ludności Polski będący wynikiem korzystnego zjawiska, jakim jest wydłużanie trwania życia i dalszego trwania życia, jest pogłębiany przez niski poziom dzietności. Najlepiej oddaje to zjawisko indeks starości, czyli informacja o tym, ile „dziadków” (kobiet i mężczyzn powyżej 65 lat), przypada na 100 „wnuczków” (dzieci do lat 14). Wskaźnik

²³ Okólski M., Wyzwania demograficzne Europy i Polski, w: Studia socjologiczne 2010, nr 4.

ten może szokować: w 1990 roku przeciętny „dziadek” miał 2,5 „wnuczka”, obecnie jest to 1,21, a w roku 2040 będzie to zaledwie 0,46 „wnuczka” (ponad pięciokrotnie mniej niż w roku 1990). Już obecnie różnica w wielkości tych populacji wynosi 1,2 mln na niekorzyść dzieci (w miastach sięga 1,3 mln, a na terenach wiejskich nadal jest więcej dzieci – o 99 tys.).

Tabela nr 9: wybrane wskaźniki starzenia się ludności

| Lata | Mediana wieku | Wskaźnik starości demograficznej | Indeks starości | Obciążenie ekonomiczne |
|------|--|---|---|--|
| | Granica wieku, którą połowa osób już przekroczyła, a druga połowa jeszcze nie osiągnęła. | Udział osób w wieku 65 lat i więcej w ogólnej liczbie ludności (w proc.). | Dziadkowie do wnucząt. Liczba osób w wieku 65 i więcej lat przypadająca na 100 osób w wieku 0-14 lat. | Liczba osób w wieku przedprodukcyjnym przypadająca na 100 osób wieku produkcyjnym. |
| 1990 | 33 | 10,2 | 42 | 72 |
| 2000 | 35 | 12,4 | 65 | 64 |
| 2015 | 40 | 15,8 | 105 | 60 |
| 2040 | 50 | 26,4 | 219 | 83 |

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych i prognoz GUS

Zmiany demograficzne postępują z różnym natężeniem w poszczególnych województwach. Widoczna jest postępująca polaryzacja przestrzenna kraju w zakresie podstawowych składowych sytuacji demograficznej. Wzmocnieniu ulega potencjał demograficzny regionów będących swoistymi „biegunami wzrostu” i tym silniej ulegają osłabieniu obszary „problemowe” i „degresywne”²⁴.

W 2020 roku we wszystkich województwach zanotowano ubytek naturalny. Najwyższy przyrost naturalny występował przez ostatnie kilka lat w woj. pomorskim (w 2019 roku 1,5 proc.), ale obecnie jest ujemny. Kolejnym województwem, podobnym pod tym względem do woj. pomorskiego, jest małopolskie, w którym po raz pierwszy od kilku lat zanotowano ujemny przyrost. Województwa te cechuje wysoka rodność i jednocześnie stosunkowo niska umieralność. Od kilku lat największy ubytek liczby ludności ma miejsce w woj. świętokrzyskim. Występuje też najwyższy (po łódzkim) współczynnik ubytku ludności.

Obecnie najmłodszą strukturą wieku charakteryzuje się woj. pomorskie. Miary starzenia się populacji są tam najkorzystniejsze. Bardzo zbliżona struktura wieku cechuje także woj. małopolskie i wielkopolskie. Województwami charakteryzującym się najmniej korzystnymi parametrami struktury wieku ludności są: opolskie, świętokrzyskie, śląskie i łódzkie, a także zachodniopomorskie i dolnośląskie. Na przestrzeni minionego ćwierćwiecza najszybsze tempo starzenia ludności miało miejsce w woj. opolskim oraz zachodniopomorskim i śląskim. Postęp procesu starzenia był jednym z najszybszych także w woj. warmińsko - mazurskim, chociaż

²⁴ J. Stańczak, D. Szaltys, Regionalne zróżnicowanie procesu starzenia się ludności Polski w latach 1990-2015 oraz w perspektywie do 2040 roku, V Zielonogórskie Spotkania z Demografią, Zielona Góra 2016 r.

nadal pozostaje ono jednym z najmłodszych w kraju. W najmniejszym stopniu zmieniły się od 1990 roku parametry demograficzne cechujące ludność woj. mazowieckiego, wielkopolskiego, lubelskiego, łódzkiego (obecnie określanego jako najstarsze województwo w Polsce)²⁵.

2.3. KRYZYS DEMOGRAFICZNY DOTKNIĘ PRZEDE WSZYSTKIM DUŻE MIASTA

Kierunek zmian liczby ludności w miastach i na wsi jest niezmienny, tj. od końca lat 90. ubiegłego wieku maleje liczba ludności w miastach i rośnie na wsi - szczególnie w gminach podmiejskich skupionych wokół dużych miast. W tym kontekście należy przywołać dane z analiz GUS, w tym prognozę o najdłuższej perspektywie czasowej, sięgającej roku 2050²⁶. Została ona przygotowana w roku 2014, a następnie zweryfikowana w roku 2015 i przewiduje do roku 2050 ubytek ludności aż o 4 511 183 osoby. Według tej prognozy, w miastach będzie aż 4 376 794 mieszkańców, a na obszarach wiejskich - jedynie tylko 134 389 mieszkańców.

Tabela nr 10: GUS prognoza liczby ludności Polski do roku 2050 (tys.)

| Rok | 2020 | 2025 | 2030 | 2035 | 2040 | 2045 | 2050 |
|---------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Ogółem | 38 138 | 37 742 | 37 185 | 36 477 | 35 668 | 34 817 | 33 951 |
| Miasto | 22 717 | 22 216 | 21 618 | 20 945 | 20 234 | 19 522 | 18 826 |
| Wieś | 15 421 | 15 525 | 15 567 | 15 532 | 15 434 | 15 295 | 15 125 |

Źródło: opracowanie własne na podstawie prognozy GUS

Tabela nr 11: skala ubytków ludności wybranych miast do roku 2050

| Miasto | Rok | | | | Zmiana ludności | |
|---------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------------|--------|
| | 1990 | 2013 | 2030 | 2050 | Liczba | Proc. |
| Bydgoszcz | 381 534 | 359 428 | 318 561 | 262 370 | -119 164 | -30,7 |
| Toruń | 204 660 | 203 447 | 186 230 | 157 949 | -46 711 | -22,8 |
| Gorzów | 124 285 | 124 344 | 115 967 | 100 977 | - 23 308 | -18,8 |
| Zielona Góra | 114 126 | 118 405 | 114 447 | 106 474 | - 7 652 | -6,7 |
| Kielce | 214 202 | 199 870 | 174 327 | 137 871 | -76 331 | -35,6 |
| Radom | 228 487 | 218 466 | 195 424 | 156 431 | -72 056 | -31,5 |
| Łódź | 848 258 | 711 332 | 606 824 | 484 845 | - 363 413 | - 42,8 |
| Warszawa | 1 655 661 | 1 724 404 | 1 755 502 | 1 768 418 | +112 817 | +6,8 |

Źródło: opracowanie własne na podstawie prognoz GUS

2.4. SPOSOBY PRZECIWDZIAŁANIA NEGATYWNYM TRENDOM DEMOGRAFICZNYM

Dynamiczne zmiany demograficzne, jakie będą udziałem polskich samorządów w najbliższych latach (przede wszystkim miast) wywołują potrzebę podejmowania działań zapobiegawczych, ograniczających negatywne skutki zmniejszania liczby mieszkańców oraz zmian ich struktury wiekowej. Paradoksalnie, w tym zakresie pandemia COVID-19 może być sprzymierzeńcem mniejszych ośrodków miejskich. Upowszechnienie pracy zdalnej, a tym samym ograniczenie wyjazdów „za pracą” do dużych miast, przeniesienie zakupów z centrów handlowych do sieci, lokalizacja z centrów logistycznych poza dużymi ośrodkami miejskimi (na rzecz głównych węzłów komunikacyjnych), czy też zmiana modelu turystyki na rzecz krótkoterminowych wyjazdów na terenie kraju, to wszystko sprzyjać będzie ograniczaniu procesu „wypłukiwania” potencjału rozwojowego mniejszych miast i ich obszarów funkcjonalnych. Konsekwencje społeczne i gospodarcze wynikające ze zmian demograficznych to dla samorządów przede wszystkim:

- spadek dochodów z PIT i CIT, podatku od nieruchomości oraz subwencji oświatowej,
- spadek dochodów z tytułu opłat za usługi komunalne i administracyjne,
- perturbacje na rynku pracy, ograniczenie popytu na usługi lokalnych przedsiębiorców,
- wzrost zapotrzebowania na świadczenia i usługi społeczne,
- obniżenie jakości życia, „wypłukiwanie” potencjału społecznego i gospodarczego, efekt „kuli śnieżnej”.

Co można więc robić, aby uniknąć lub ograniczyć negatywne skutki zmian demograficznych? Efekty podejmowanych działań nie będą pojawiać się natychmiast. W wielu przypadkach czekać na nie trzeba będzie kilka lub kilkanaście lat. Mimo to trzeba je podejmować natychmiast, aby uniknąć kryzysu, jaki dotyka np. wiele miast w USA lub w niemieckich wschodnich landach. Warto wymienić kilka podstawowych działań:

- wyprzedzająco podjąć działania antykryzysowe lub... wygrać dzięki zmianom demograficznym, bo mogą one przyspieszyć proces przeprofilowania usług publicznych, w kierunku tych skierowanych do osób starszych,
- opracować i wdrażać strategię pozyskiwania mieszkańców i pracowników oraz kapitału zewnętrznego dla budowania rozwoju,
- zweryfikować długookresowe strategie działania pod kątem poprawy efektywności i sprawności funkcjonowania (dostarczania usług publicznych) oraz dostosowania do nadchodzących zmian,
- budować sieci współpracy w obszarze funkcjonalnym (ponadsektorowe), tworzyć „klastry współdziałania”,
- promować podejmowane działania na rzecz rodziny, osób starszych, niesamodzielnych lub niepełnosprawnych; na rzecz poprawy jakości życia mieszkańców, tworzenia klimatu przyjaznego dla podmiotów gospodarczych itd.

²⁵ GUS, Ludność. Stan i struktura oraz ruch naturalny w przekroju terytorialnym w 2020 r., Warszawa 2021 r.

²⁶ GUS, Prognoza ludności na lata 2014 – 2050, Warszawa 2014.

2.5 PRZYKŁAD DOBRYCH PRAKTYK: BIELSKO-BIAŁA. WITAMY MIĘDZYNARODOWE TALENTY

Uwarunkowania demograficzne w Bielsku-Białej stanowią nie lada wyzwanie dla władz samorządowych. Stale wzrasta liczba osób w wieku poprodukcyjnym, a maleje liczba osób w wieku przedprodukcyjnym. Również sytuacja na rynku pracy, z uwagi na bardzo niskie bezrobocie, stwarza duże problemy pracodawcom.

Rozwiązaniem problemu mogą być imigranci zarobkowi, którzy poprawiają sytuację na rynku pracy. Jednakże, jedną z najistotniejszych barier szybszego rozwoju lokalnej gospodarki jest skostniały system pozwoleń na pracę i pozwoleń na pobyt, który znacząco utrudnia lub wręcz uniemożliwia zmianę pracodawcy czy awans. Efektem tego jest sytuacja, w której poniżej kwalifikacji pracują lekarze, pielęgniarki, nauczyciele czy kierownicy pochodzący z krajów spoza UE²⁷. Pomimo tego, że miasto chciałoby skorzystać z ich kompetencji, zmiana miejsca zatrudnienia na miejscu w Polsce jest w zasadzie niemożliwa, ponieważ wiąże się z wielomiesięcznym okresem oczekiwania na nowe pozwolenie na pracę i pobyt.

Projekt "Welcoming International Talent" (Witamy Międzynarodowe Talenty) ma na celu przeniesienie najlepszych praktyk w zakresie kreowania przyjaznej polityki imigracyjnej miasta Groningen (Holandia). W ramach tego projektu podjęto w Bielsku-Białej następujące działania:

- *Kursy języka polskiego dla obcokrajowców (z krajów takich jak: Ukraina, Serbia, Turcja, USA, Białoruś i Kolumbia), czas trwania kursu to cztery miesiące.*
- *Centrum Integracji Cudzoziemców w Bielsku-Białej „myBB” pomaga cudzoziemcom mieszkającym w Bielsku-Białej w lepszej integracji ze społecznością lokalną, a także świadczy różnego rodzaju usługi pomocowe, poradnictwo: pobytowe, prawne, zawodowe, psychologiczne, inicjatywy kulturalne i społeczne, współpraca z instytucjami, organizacjami oraz lokalnymi przedsiębiorcami.*

Inne działania podejmowane przez Miasto Bielsko-Biała dla powstrzymania negatywnych dla rynku pracy zmian demograficznych:

- *Kampania „Kariera w górach” to działanie zainicjowane przez Urząd Miejski w Bielsku-Białej, którego celem jest pomoc lokalnym przedsiębiorcom w pozyskaniu odpowiednio wykwalifikowanych kadr. Głównym zadaniem kampanii jest promocja Bielska-Białej jako atrakcyjnego miejsca do zamieszkania oraz rozpoczęcia kariery zawodowej w szczególności wśród młodych inżynierów, absolwentów wyższych uczelni technicznych. Aktualnie w kampanii uczestniczy 29 firm z terenu Bielska-Białej, które borykają się z brakami kadrowymi i oferują zatrudnienie osobom z wykształceniem technicznym lub informatycznym.*
- *„Studia w górach” to wspólna kampania Urzędu Miejskiego w Bielsku-Białej oraz Akademii Techniczno-Humanistycznej, której celem jest promocja wśród przyszłych studentów zalet studiowania, zamieszkania i kreowania kariery zawodowej w Bielsku-Białej. Kampania zwraca uwagę osób młodych, które stoją przed dylematem wyboru przyszłej uczelni, że studia w Bielsku-Białej to nie tylko możliwość zdobycia solidnego wykształcenia na jednym z perspektywicznych kierunków, ale również szansa na znalezienie pracy jeszcze w trakcie trwania nauki. Kampania akcentuje także atrakcyjność położenia Bielska-Białej. Bliskość terenów rekreacyjnych umożliwia aktywne spędzanie czasu o każdej porze roku, a liczne imprezy kulturalne i plenerowe to niewątpliwie kolejne atuty przemawiające za wyborem Bielska-Białej.*

²⁷ P. Kamiński, Zastępca Prezydenta Miasta Bielsko Biała, prezentacja Forum Rozwoju Lokalnego.

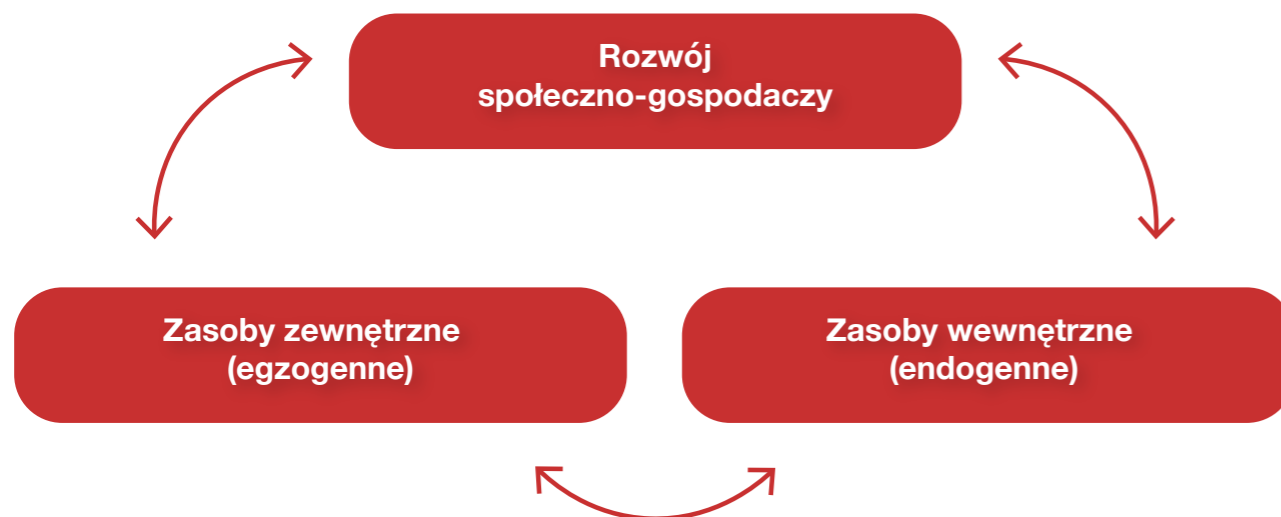
ROZDZIAŁ 3

SYTUACJA SAMORZĄDÓW PO COVIDOWYM KRYZYSIE. EFEKTYWNE WYKORZYSTANIE WEWNĘTRZNYCH ZASOBÓW, PRZY WSPARCIU CZYNNIKÓW ZEWNĘTRZNYCH

Wadim Tyszkiewicz
Marek Wójcik

W trudnej sytuacji ekonomicznej i demograficznej samorządów terytorialnych, procesy rozwojowe w dużej mierze uzależnione będą od optymalnego wykorzystania zasobów wewnętrznych (endogennych). Z kolei czynniki zewnętrzne nie powinny zastępować czynników wewnętrznych, ale mogą w istotny sposób wspierać procesy rozwojowe. Szczególnie obecnie, w sytuacji ograniczania zasobów ekonomicznych samorządów terytorialnych, te zewnętrzne zasoby mogą znacząco przyczynić się do wzmocnienia lub uruchomienia potencjałów wewnętrznych. Trudno jednak nie zgodzić się z opinią Ryszarda Grobelnego, prezydenta Poznania w latach 1998 – 2014, że wsparcie zewnętrzne ma sens jedynie wtedy, gdy przyczynia się do powstania, wzmocnienia lub uruchomienia potencjałów wewnętrznych.²⁸

Schemat nr 4: proces rozwoju lokalnego



Źródło: opracowanie własne

Samorzady przechodzą sprawdzian radzenia sobie z pandemią. Kryzys zdrowotny, społeczny i gospodarczy w związku z COVID-19 jest testem jakości zarządzania. Pokazuje, w jakim stopniu każdy samorząd jest w stanie funkcjonować w czasie kryzysu. O ile działania admi-

²⁸ R. Grobelny, Endogenne potencjały rozwoju zrównoważonego, Forum Rozwoju Lokalnego, Poznań 2020.

nistracji samorządowej w obliczu gwałtownie narastającej epidemii miały w przeważającej mierze charakter reaktywny, o tyle wychodzenie z kryzysu powinno być procesem dobrze zaplanowanym, w którym gminy, powiaty i województwa są przygotowane na różne scenariusze działań, tak aby uprzedzać nadchodzące wydarzenia, a także przygotować na nie lokalną społeczność. Wymaga to zebrania doświadczeń, opracowania scenariuszy działania, przygotowania odpowiedniego dynamicznego zespołu i otwarcie na nowe innowacyjne rozwiązania.

3.1. KLUCZOWE ZASOBY I CZYNNIKI ROZWOJU

W 2020 roku Związek Miast Polskich zwrócił się do miast z prośbą o wskazanie jakiego rodzaju potencjał jest ich zdaniem kluczowy dla wzmocnienia ich rozwoju. Odpowiedzi udzieliło 255 miast wskazując, że są nimi przede wszystkim zasoby:

- *kulturowe: dziedzictwo kulturowe, obiekty zabytkowe i współczesne, wydarzenia historyczne i aktualne, które skupiają mieszkańców, przyciągają przyjezdnych oraz budują tożsamość i rozpoznawalność miasta, marka lokalna,*
- *gospodarcze: przedsiębiorczość mieszkańców, lokalne firmy i przedsiębiorcy, rynek pracy, instytucje otoczenia biznesu, klastry,*
- *materialne i zagospodarowanie przestrzeni: infrastruktura techniczna, zagospodarowanie przestrzeni publicznej kształtującej jakość życia w mieście.*
- *edukacyjne (sieć szkół i placówek oświatowych, system edukacji);*
- *społeczne (tożsamość, więzi i relacje społeczne, wartości spajające lokalną społeczność, organizacje pozarządowe aktywni mieszkańcy i liderzy społeczni);*
- *naturalne (krajobraz, flora, fauna, powietrze, woda, gleby, minerały);*
- *ludzkie (historyczne postacie związane z miastem, ludzie, którzy teraz stanowią o potencjale i rozpoznawalności miasta, unikalne umiejętności i reputacja mieszkańców);*
- *instytucjonalne (organizacje społeczne, instytucje publiczne);*
- *nieruchomości komunalnych (nieruchomości, które stanowią własność gminy oraz nieruchomości gminne będące przedmiotem użytkowania wieczystego, np. mieszkania, grunty, budynki, lokale)²⁹.*

Jakie czynniki, zdaniem badanych samorządowców warunkują skuteczne wykorzystanie endogennych zasobów? Ich oceny dokonano pod względem ich wagi dla uruchamiania lokalnych potencjałów³⁰.

²⁹ M. Skwarska, Wyniki ankiety dotyczącej endogenicznych potencjałów, Forum Rozwoju Lokalnego ZMP, Poznań 2020.

³⁰ M. Skwarska, Wyniki ankiety dotyczącej endogenicznych potencjałów, Forum Rozwoju Lokalnego ZMP, Poznań 2020.

Tabela nr 12: czynniki decydujące o skutecznym wykorzystaniu zasobów wewnętrznych jst

| Czynniki | Waga |
|---|------|
| Czynniki ludzkie (pozwalają na efektywne wykorzystanie zasobów). Czy mamy odpowiednie kadry? Czy ludzie, którymi dysponujemy, mają odpowiednie kwalifikacje? | 4,41 |
| Czynniki finansowe: prowadzenie aktywnej polityki finansowej, która pozwala na realizację działań prorozwojowych - budowa potencjału do generowania dochodów własnych, kontrola skali wydatków bieżących, pozyskiwanie środków zewnętrznych, możliwie pełne wykorzystanie potencjału dostępnych nieruchomości. | 4,31 |
| Czynniki komunikacyjne: np. dostępność informacyjna - dostęp do informacji (dane), otwarte dane, możliwość komunikowania się z partnerami i otoczeniem. | 4,19 |
| Dostępność transportowa - dostęp do zasobów, miejsc ich przetwarzania, rynków zaopatrzenia i zbytu. | 4,19 |
| Czynniki techniczne: czy dysponujemy odpowiednią infrastrukturą i potrafimy zapewnić wszystkie niezbędne media (energia, woda, odbiór ścieków i odpadów). | 4,19 |
| Czynniki instytucjonalne: jaki jest potencjał instytucji regulacyjnych, podmiotów świadczących usługi publiczne i rynkowe wpływające na jakość życia - urzędów, szkół i ośrodków szkoleniowych, instytucji badawczych, podmiotów oferujących nowe technologie, usługi doradcze, prawne, marketingowe, finansowe itp.? | 3,94 |
| Czynniki związane z zarządzaniem rozwojem: umiejętność współpracy, korzystania z nowoczesnych technologii (human smart cities) i wdrażania nowatorskich koncepcji rozwojowych - gospodarka o obiegu zamkniętym, rozwiązania oparte na środowisku, odpowiedzialne zamówienia publiczne, partnerstwo publiczno-prywatne, aktywne gospodarowanie nieruchomościami. | 3,84 |
| Czynniki formalne/prawne: określają, czy i na jakich warunkach można korzystać z zasobu. Rozwiązania prawne ułatwiające lub hamujące dostęp do zasobów, np. zmiany administracyjne czy tzw. gminy obwarzankowe. | 3,81 |
| Czynniki społeczne: na przykład poziom integracji i więzi społecznych, zdolność współdziałania, poziom zaufania społecznego, przestrzeganie norm. | 3,78 |
| Czynniki naturalne: warunkują dostępność zasobu w sensie geologicznym, jego jakość, jakość przestrzeni (krajobraz) oraz jakość środowiska. | 3,66 |
| Czynniki kulturowe: wpływają na możliwość wykorzystywania zasobów - np. czy zamierzone działania mieszczą się w przyjętych normach społecznych oraz jak wiążą się z pozycją społeczną. | 3,34 |

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników ankiety dotyczącej endogenicznych potencjałów, M. Skwarska, Forum Rozwoju Lokalnego ZMP, Poznań 2020

3.2. POKONAĆ KRYZYS - PRZEDE WSZYSTKIM GOSPODARKA I BUDŻET UKIERUNKOWANY NA ROZWÓJ. ANALIZA NA PRZYKŁADZIE NOWEJ SOLI

Gwarantem rozwoju samorządów po kryzysie COVID-19 będzie wzmocnienie lokalnej gospodarki. O tym, jak konstytutywne znaczenie ma ten element, mówią doświadczenia samorządowe w Nowej Soli. W roku 2002 realne bezrobocie w mieście sięgało 42 proc., dzisiaj to ok. 2-3 proc. Stało się to, dzięki postawieniu przez miasto na gospodarkę. Dzięki jej rozwojowi powstały tysiące nowych miejsc pracy, a do budżetu miasta zaczęły napływać pieniądze z podatków, przede wszystkim PIT i od nieruchomości, które pozwoliły na realizację oczekiwanych przez mieszkańców inwestycji, podnoszących poziom życia. W kontekście opisanego w poprzednich fragmentach raportu długoterminowego planowania, warto podkreślić znaczenie racjonalnej polityki finansowej opartej na planach wieloletnich. Krótkoterminowe analizy mogą bowiem wprowadzać w błąd. Blisko dziesięć lat temu zadłużenie Nowej Soli sięgało już 60 proc. wartości budżetu, ale już w roku 2019, mimo realizowania wielu kosztownych inwestycji, spadło do poziomu ok. 10 proc. Dlatego tak ważne jest racjonalne, długookresowe i prorozwojowe planowanie budżetu samorządowego. Dobry budżet to taki, który łączy w sobie zarówno elementy budujące rozwój, jak i dbałość o bieżące potrzeby mieszkańców miast i gmin.

W sferze dochodów Nowa Sól położyła nacisk przede wszystkim na:

- stałe zwiększanie wpływów z podatków lokalnych bez drastycznego podnoszenia stawek podatkowych, a bardziej poprzez poprawę ich ściągalności i tworzenie warunków do rozwoju gospodarczego,
- utrzymanie wpływów ze sprzedaży składników majątkowych rozłożonych na lata, mimo kurczących się zasobów substancji komunalnej,
- systematyczne zwiększanie udziału środków unijnych i rządowych w inwestycjach,
- zwiększanie z roku na rok udziału dochodów własnych miasta.

Z kolei, w sferze wydatków kluczowe dla Nowej Soli są:

- wysokie nakłady na inwestycje prorozwojowe np. uzbrojenie stref przemysłowych,
- inwestycje w bieżącą infrastrukturę, np. wydatki na budowę dróg miejskich, nowych punktów świetlnych, kanalizacji, rewitalizację starówki itd.
- wydatki na przygotowanie kolejnych projektów, finansowanych z środków unijnych lub rządowych,
- racjonalizacja kosztów utrzymania sieci szkolnej,
- stałe obniżanie kosztów administracji publicznej dzięki reorganizacji pracy Urzędu Miasta i jednostek podległych,
- systematyczne zwiększenie wydatków na pomoc społeczną i zadania z nią związane, wzrost wydatków na kulturę i sport w mieście,
- kontynuacja zadań z zakresu poprawy bezpieczeństwa mieszkańców.

Samorząd Nowej Soli w zarządzaniu finansami kierował się zasadą, aby na bieżące potrzeby związane z funkcjonowaniem miasta nie wydawać więcej, niż wynika to z przychodów bieżących. Kredyty warto, a nawet trzeba zaciągać, ale na inwestycje i to przede wszystkim prorozwojowe, a w szczególności wsparte finansowaniem zewnętrznym w ramach projektów unijnych czy rządowych. Polityka finansowa powinna być konsekwentna, bezpieczna, racjonalna i zgodna z planem wieloletnim, z obowiązującą zasadą zrównoważenia budżetu w średnim okresie. Przy rozsądnej polityce minionych lat, mimo wzrostu inwestycji na skalę dotąd niespotykaną, można było w ostatnich latach zmniejszać deficyt budżetowy miasta Nowa Sól kierując się zasadą: chcesz rozwoju, zaciskaj pasa i szukaj się na wydatki, które w przyszłości zostaną sfinansowane z tego rozwoju.

Pandemia wywarła duży wpływ na funkcjonowanie samorządu Nowej Soli. Wśród 267 miast powiatowych, które ujęto w rankingu miesięcznika samorządowego „Wspólnota”, Nowa Sól zajęła drugie miejsce pod względem skali spadku dochodów własnych w roku 2020 w stosunku do roku 2019³¹. Złożyło się na to wiele czynników, w tym przede wszystkim skutki gospodarcze COVID-19 i zmiany podatkowe jeszcze sprzed pandemii zmniejszające dochody gmin, które zostały wprowadzone przez rząd bez rekompensaty dla samorządów. Duży procentowy spadek dochodów własnych pomiędzy rokiem 2020 a rokiem poprzedzającym wynika też z faktu, że w 2019 skumulowały się wysokie dochody majątkowe wynikające z kolejnych inwestycji w strefie przemysłowej m.in. centrum logistycznego Rhenus Logistics i fabryki Sanorice. Porównanie dochodów własnych roku 2019 do 2020 miasta Nowa Sól, to spadek o 23,6 proc., ale bez uwzględnienia dochodów ze sprzedaży majątku - to już tylko 4 proc. Dzięki dobrej sytuacji finansowej w poprzednich latach, w roku 2020 miasto nie wzięło kredytu, spłaciło 6 mln zł zobowiązań, a kwota zadłużenia spadła do 48 mln, co stanowi 23 proc. budżetu.

Przez kilkanaście ostatnich lat Nowa Sól prowadziła racjonalną politykę finansową, przygotowując miasto na trudniejsze chwile. W okres pandemii COVID-19 weszło w bardzo dobrej kondycji finansowej, przygotowane na duże inwestycje i kryzysy. Miasto zbyt nie odczuło więc spadku dochodów w 2020 roku związanych z pandemią. Kumulacja wydatków na od lat realizowane inwestycje, a oddawane do użytku w 2021 roku, spowoduje zapewne spory wzrost zadłużenia, ale na taki scenariusz Nowa Sól przygotowywała się od lat, nie zaciągając kredytów i zwiększając wpływy do budżetu z pozyskiwanych coraz to nowych inwestycji, gwarantujących wzrost dochodów. Dlatego jeden rok spadku dochodów jeszcze o niczym nie świadczy. Liczy się wieloletni plan finansowy i inwestycyjny, liczą się przyszłe dochody, na które miasto pracowało latami.

W 2021 roku, z dużych wydatków, jakie czekają miasto, to: pływalnia, rewitalizacja byłej Fabryki Nici „Odra”, droga przez przemysłowe tereny Dozamet, drogi na osiedlu przy ul. Fredry, hala widowiskowo-sportowa - łącznie to kilkadziesiąt milionów złotych, nie licząc środków unijnych i dotacji na inwestycje. Po latach niezaciągania kredytów, miasto będzie musiało też w końcu po kredyt sięgnąć. Nie ma w tym nic złego, pod warunkiem stabilnych, przyszłych dochodów, gwarantujących spłatę zobowiązań i płynność finansową. Kredyt nie jest niczym groźnym pod warunkiem racjonalnej polityki finansowej. Dlatego, mimo trudnego dla wszystkich 2020 roku pod względem skali dochodów własnych, dzięki wcześniej wypracowanej dobrej sytuacji finansowej, Nowa Sól ma szansę nadal dynamicznie się rozwijać.

³¹ P. Swianiewicz, J. Łukomska, Ranking: Zmiany dochodów własnych JST w 2020 roku, Pismo samorządu terytorialnego Wspólnota, nr. 11, czerwiec 2021.

ROZDZIAŁ 4

JAK ZBUDOWAĆ STABILNE FINANSE SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO?

Wadim Tyszkiewicz

Odpowiedź na tak zadane pytanie wydaje się prosta: wystarczy, przy aktywnym udziale samorządu, zbudować fundamenty silnej gospodarki, która da gwarancję stabilnego finansowania jst. Podstawą rozwoju, a co za tym idzie stabilnych finansów jst, jest silna gospodarka, która jest źródłem finansowania wszystkich innych dziedzin życia, takich jak np. sport, kultura czy edukacja. Oczywiście, samorządy mają różny potencjał gospodarczy, związany choćby z położeniem geograficznym, szlakami komunikacyjnymi, walorami turystycznymi czy zasobami surowców naturalnych. Inaczej rozwój muszą zaplanować gminy typowo rolnicze czy takie, które w związku z wysokim zalesieniem i obszarami przyrodniczymi prawnie chronionymi, nie mają szans ani na rozwój przemysłu, ani rolnictwa.

Budując finanse samorządów trzeba pamiętać, że najbardziej stabilnymi i przewidywalnymi dochodami gmin, oczywiście oprócz subwencji, są podatki, w tym przede wszystkim PIT i podatek od nieruchomości. Czym więcej przedsiębiorców płacących podatki od nieruchomości, tym lepsza i bardziej stabilna sytuacja gminy. Czym niższe bezrobocie i czym większa konkurencja pracodawców o pracownika, tym wyższe zarobki, a co za tym idzie, tym wyższe podatki z PIT (do gminy 38,23 proc, 10,25 proc. do powiatów i 1,60 proc. do województw). Trzeba pamiętać i podkreślić, że coroczny wzrost udziału gmin w PIT (2021/2020 wzrost o 0,07 proc.) w żadnym stopniu nie rekompensuje zwiększonych zadań, jakimi rząd obciąża samorządy bez przekazywania im adekwatnych środków. Choćby i dlatego gminy powinny szukać dodatkowych źródeł przychodu.

4.1 PRZEDĘ WSZYSTKIM GOSPODARKA

W roku 2002, Nowa Sól - niegdyś jedno z najbardziej uprzemysłowionych miast w Polsce biorąc pod uwagę liczbę mieszkańców do miejsc pracy, znalazło się w dramatycznej sytuacji. Bezrobocie sięgało blisko 42 proc., a sytuacja finansowa miasta była fatalna. Upadły największe zakłady przemysłowe, np. NFN Odra - zatrudniająca blisko pięć tysięcy osób, głównie kobiet, czy Dozamat, zatrudniająca w szczytach blisko 5 tys. pracowników, przede wszystkim mężczyzn. Po potężnych niegdyś fabrykach pozostały głównie ruiny. Jako typowo poprzemysłowe miasto, Nowa Sól nie miała żadnego innego punktu zaczepienia. Jedyнным sposobem uratowania miasta przed całkowitym upadkiem, była odbudowa gospodarki. W 2004 roku rozpoczęto przygotowania pierwszych 50 hektarów terenów inwestycyjnych, które wniesiono aportem do Specjalnej Strefy Ekonomicznej. Później dokupiono kolejne 50 hektarów. Część gruntów miasto odkupiło od Agencji Nieruchomości Rolnych, resztę od osób prywatnych. Zanim zostało wybudowane uzbrojenie, miasto już rozpoczęło poszukiwania inwestorów. Niestety, mimo wielkiego zaangażowania, determinacji i profesjonalizmu, pierw-

sze próby zakończyły się niepowodzeniem, choć miasto było bardzo blisko takich inwestycji jak np. japońskiego Bridgestone'a czy tajwańskiego Asusa. Kolejne próby też kończyły się niepowodzeniem. Jednak upór i konsekwencja dały w końcu efekt. Pierwszym dużym inwestorem pozyskanym przez miasto, była japońska firma z branży elektronicznej - Funai. Potem było już łatwiej skłonić do zainwestowania kolejnych inwestorów. Wydział Obsługi Inwestorów uczestniczył w targach i konferencjach w kraju i zagranicą. Strefa gospodarcza zaczęła się wypełniać, choć - przy pełnym zaangażowaniu władz miasta - z dziesięciu obsłużonych z pełną determinacją inwestorów, zostawał jeden. Wkrótce w strefie zaczęły powstawać nowe fabryki: Funai (Japonia), ABFoods (Wielka Brytania), Jost, Nord, Voit, Gedia (Niemcy), BCC, Electropoli (Francja), Alumetal, Ovopol (Polska). Miejsce pracy w strefie przemysłowej, określanej mianem północnej, znalazło kilka tysięcy osób.

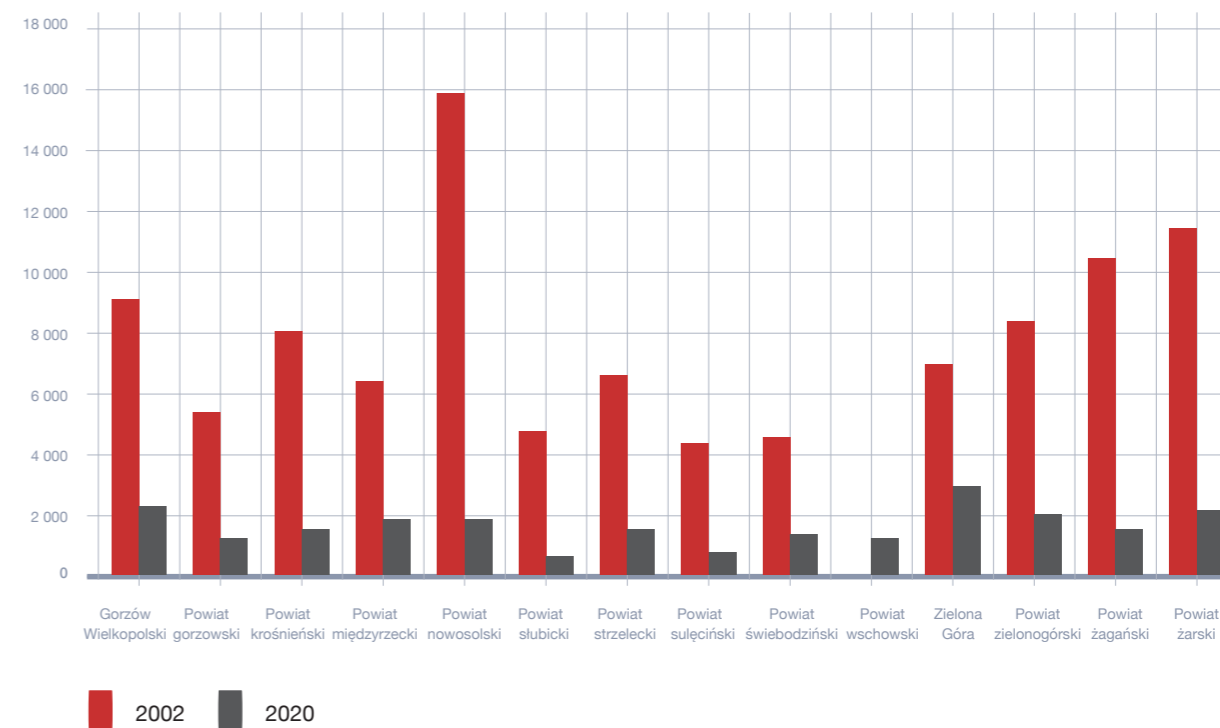
Zanim zostały sprzedane ostatnie działki pod fabryki w 100 ha strefie północnej, miasto podjęło decyzję o utworzeniu nowej - południowej strefy przemysłowej. I znów rozpoczęło od wykupu gruntów od skarbu państwa oraz od osób prywatnych. W następnej kolejności miasto zaciągnęło kredyty, uzbroiło rolnicze niegdyś tereny w drogi, wodę, kanalizację, gaz, energię elektryczną oraz w infrastrukturę teleinformatyczną. Następnie sprzedało tereny pod fabryki, takie jak KartonPak, IdeaPro (Polska), Lantmannen (Szwecja-Dania), Toms (Dania) i dzięki temu ... spłaciło wszystkie zaciągnięte na ten cel kredyty. W nowej strefie powstało kolejnych kilka tysięcy nowych miejsc pracy.

Warto przytoczyć kilka liczb z rynku pracy obrazujących dynamiczny rozwój gospodarczy :

- rok 2002 - liczba bezrobotnych w mieście 5467, w powiecie 15 989 (najwięcej w województwie lubuskim).
- rok 2021- w mieście zarejestrowanych jest tylko 671 bezrobotnych, a w powiecie 1678 (blisko dziesięć razy mniej niż w 2002), a rzeczywiste bezrobocie jest bliskie zera.

Po latach trudnych, miasto ożyło. Zaczęły z roku na rok rosnać wpływy podatkowe, głównie z PIT i z podatków od nieruchomości z kilkuset tysięcy kolejnych metrów kwadratowych nowych fabryk. Rozwój gospodarczy pociągnął za sobą inwestycje w kulturę, sport, infrastrukturę socjalno-społeczną. Powstał port rzeczny, blisko 20 ha terenów rekreacyjnych, w tym Park Krasnala, mini ZOO, skate park, wake park, park linowy, wodny świat, mini golf i mnóstwo innych atrakcji. W tym roku miasto oddało do użytku krytą pływalnię ze strefą SPA, kończy się budowa nowej hali widowiskowo-sportowej. Powstają nowe osiedla. Bez tak dynamicznego rozwoju gospodarczego nie byłoby to możliwe.

Wykres nr 18: liczba zarejestrowanych bezrobotnych w powiatach województwa lubuskiego, w latach 2002 - 2020



Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań WUP Województwa lubuskiego

4.2 OPTYMALNE WYKORZYSTANIE POSIADANYCH ZASOBÓW

Ważnym elementem kształtującym finanse gmin są wpływy ze sprzedaży majątku. Trzeba dążyć do tego, żeby wpływy te nie tylko zaspokajały bieżące potrzeby gminy, ale wspierały też rozwój gospodarczy, choćby poprzez inwestycje infrastrukturalne. Optymalny model osiągnięcia największych korzyści ze sprzedaży majątku powiązany jest z planowaniem przestrzennym i rozwojem gospodarczym. Dlatego jest tak istotne długofalowe i perspektywiczne planowanie. Niezwykle ważne jest realizowanie zadań bieżących, ale z perspektywą zaplanowaną na trzy, pięć czy dziesięć lat. Warto podkreślić znaczenie planowania przestrzennego ściśle związanego z planowaniem rozwoju gmin. Samorządy mają bowiem określone możliwości decydowania o przeznaczeniu poszczególnych gruntów pod określony cel, a cena gruntów jest zależna od ich przeznaczenia, uzbrojenia czy walorów komunikacyjnych.

Dlatego tak istotne jest realizowanie określonych celów w ustalonej kolejności, co może przynieść niebagatelne korzyści dla gminy. Rosnąca wartość nieruchomości może przynieść dodatkowe dochody gminie, która inwestuje swoje, czyli publiczne pieniądze, w infrastrukturę, zwiększając przez to wartość nieruchomości.

Może ten proces dotyczyć nieruchomości prywatnych, ale też i gminnych. Dlatego tak istotna jest kolejność decyzji i terminów ich realizacji. W tym kontekście ponownie można odwołać się do doświadczeń Nowej Soli. Miasto, zanim podjęło decyzję o budowie nowej strefy przemysłowej, z kilkuletnim wyprzedzeniem rozpoczęło proces przygotowania inwestycji. Na powierzchni 100 hektarów nieużytków porolniczych najpierw udało się w większości uregulować sprawy własnościowe. Miasto odkupiło po rozsądnych cenach część gruntów od skarbu państwa i od osób prywatnych, oraz dokonało scalenia pozostałych gruntów. W efekcie w blisko 90 proc. stało się właścicielem tych terenów. Dopiero wówczas dokonano zmiany planów zagospodarowania przestrzennego, podnoszącego wartość gruntów. Jednocześnie miasto rozpoczęło starania o budowę obwodnicy przez samorząd województwa lubuskiego w ramach środków unijnych. Sięgnęło również po środki unijne w ramach regionalnego programu operacyjnego na uzbrojenie terenów przemysłowych.

Tworząc 100 ha nową strefę przemysłową miasto nie tylko zarobiło na sprzedaży gruntów, ale przede wszystkim zwiększyło wpływy z podatku PIT od nowostworzonych miejsc pracy. Ale największą korzyścią w perspektywie długoterminowej, są podatki od nieruchomości, które pozwalają na planowanie nowych inwestycji w kolejnych latach. Sprzedaż terenów inwestycyjnych w Nowej Soli z nawiązką pokryła poniesione nakłady na zakup gruntów i na ich uzbrojenie. Jeśli nowy inwestor realizuje inwestycję o powierzchni zabudowy ok. 100 000 m² na 20-hektarowej nieruchomości, to z podatków od nieruchomości zabudowanych, od gruntów, i z podatku PIT od zatrudnionych tam nowych pracowników, dodatkowo do budżetu gminy będzie trafiać rocznie ok. 3-4 mln zł. W perspektywie dziesięciu lat będzie to już blisko 40 mln zł, która to kwota jest znacząca w budżecie każdej gminy, również dużego miasta. Po zrealizowaniu takiej inwestycji wieloletni plan finansowy będzie mógł uwzględnić realizację kolejnych potrzeb mieszkańców gminy.

W tym miejscu warto jeszcze raz podkreślić, że bardzo ważna jest właściwa kolejność realizacji poszczególnych elementów takiej strategii działania samorządu: najpierw uporządkowanie spraw własnościowych, zmiana planu zagospodarowania przestrzennego, zaciągnięcie kredytów, uzbrojenie gruntów, sprzedaż gruntów przez gminę, spłacenie kredytów, budowa nowych fabryk, zatrudnienie mieszkańców, rosnące wpływy do budżetu, realizacja nowych inwestycji służących mieszkańcom.

Wielokrotnie w środowiskach rządowych i samorządowych toczono były spory na temat roli gmin, powiatów i województw w dziedzinie obrotu nieruchomościami. Samorządy bowiem często realizują ogromne inwestycje infrastrukturalne, prowadzące do wzrostu wartości nieruchomości położonych w obrębie tych inwestycji. Również sama zmiana studium czy planu zagospodarowania przestrzennego, może w znaczący sposób podnosić wartość nieruchomości. Rodzi się pytanie, czy samorządy powinny na takich działaniach zarabiać? Są różne zdania na ten temat. Z doświadczeń Nowej Soli wynika, że odpowiedź na to pytanie powinna być twierdząca. Samorząd ma do tego prawo, bo w ten sposób realizuje obowiązek jak najlepszego gospodarowania swoim potencjałem. Przecież podstawową rolą i zadaniem samorządu, jest zaspokajanie potrzeb mieszkańców. Żeby realizować te zadania, samorząd musi mieć pieniądze. Dotacje i subwencje nie wystarczają nawet na realizację powierzonych zadań, a co dopiero mówić o inwestycjach prorozwojowych. Tak więc miasto-gmina ma wręcz obowiązek

pozyskiwać i zarabiać pieniądze, w celu realizacji oczekiwań mieszkańców. Jeśli ktoś ma zarobić na zwiększaniu potencjału, szczególnie kosztem środków samorządowych, to najlepiej, żeby była to wspólnota samorządowa.

4.3. ANALIZA POTENCJAŁU INSPIRACJĄ DO DZIAŁAŃ ROZWOJOWYCH

Niezwykle ważnym, choć niestety wciąż marginalizowanym przez wiele samorządów aspektem, jest ocena potencjału rozwojowego gminy, poprzez przeprowadzanie ratingów, które uwzględnią wszystkie potencjały i zagrożenia. W kontekście prowadzenia gospodarki finansowej, samorządy podlegają ocenie przede wszystkim regionalnych izb obrachunkowych. Jednak oparta jest ona na analizie suchych liczb i danych. To za mało, żeby dokonać pełnej oceny potencjału gminy, powiatu czy województwa. Przykładowo, przy przeprowadzanych dotąd ocenach formalnych finansów gmin nie jest brany pod uwagę majątek zbywalny, który one posiadają i na stworzenie, którego zaciągnęły zobowiązania. Tak więc regionalna izba obrachunkowa analizuje jedynie zobowiązania, nie widząc majątku zbywalnego, pozyskanego dzięki tym zaciągniętym zobowiązaniom. W przypadku Nowej Soli, gdzie podjęto decyzję o wzmocnieniu potencjału gospodarczego poprzez budowę nowej 100 ha strefy przemysłowej, miasto zaciągnęło zobowiązania kredytowe, kupiło grunty, finansowało z kredytu projekt dofinansowany w 85 proc. z funduszy UE. W bilansie analizowanym przez regionalną izbę obrachunkową widnieje tylko zobowiązanie, a kupiony i wytworzony majątek o znacznej wartości już nie. Ocena suchych liczb nie oddaje zatem potencjału finansowego i możliwości miasta. A podobnie, jak w każdym podmiocie gospodarczym, przy badaniu bilansu, analizowane powinny być zarówno pasywa jak i aktywa. W samorządzie, który też jest swego rodzaju specyficznym przedsiębiorstwem, już nie. Po zrealizowaniu inwestycji, miasto sprzedaje nabyte wcześniej i uzbrojone nieruchomości. Do budżetu trafiają środki, sytuacja samorządu radykalnie się poprawia - co było do przewidzenia.

Podobnie jest z przyszłymi dochodami. Choć w samorządach opracowuje się wieloletnie plany finansowe i wieloletnie plany inwestycyjne, to jednak często są one robione głównie pod potrzeby sprawozdawczości. Tymczasem warto rozważyć to planowanie o twarde dane. Majątek zbywalny, będący w posiadaniu samorządów, jest dość łatwy do wyceny. Podobnie jest z przyszłymi wpływami podatkowymi. Jeśli miasto sprzedało np. 20 hektarów gruntu, na którym powstanie obiekt o powierzchni ok. 100 000 m², to z prawdopodobieństwem granicznym z pewnością, do tego w łatwym do oszacowania okresie, w budżecie tego miasta pojawią się wpływy w wysokości ok. 3-4 mln zł rocznie (podatek gruntowy, od nieruchomości zabudowanych, podatek PIT i CIT). Choć CIT jest podatkiem dość trudnym do prognozowania, to podatki od nieruchomości i podatki związane z PIT, są najpewniejszymi ze wszystkich danin trafiających do samorządu. Mając takie prognozy, oparte na solidnych fundamentach, łatwiej jest planować rozwój gminy i przyszłe inwestycje zmierzające do poprawy warunków życia jej mieszkańców.

4.4. EFEKTYWNOŚĆ I SKUTECZNOŚĆ DZIĘKI WSPÓŁPRACY POMIĘDZY SAMORZĄDAMI

Ogromne znaczenie dla rozwoju regionów ma współpraca pomiędzy samorządami. Przy zabieganiu o środki unijne samorzady siłą rzeczy łączyły swoje potencjały w ramach tzw. ZIT-ów (Zintegrowane Inwestycje Terytorialne) czy MOF-ów (Miejskie Obszary Funkcjonalne). Poniżej kilka przykładów projektów zrealizowanych wspólnie przez lubuskie samorzady, które w pojedynkę byłyby nieomal niemożliwe do realizacji. Przykłady te jednoznacznie dowodzą, że współdziałanie samorządów podnosi ich potencjał rozwojowy oraz wpływa na efektywność świadczenia usług publicznych.

Turystyka Odrzańska

Miasto Nowa Sól, jako lider projektu, zrealizowało wielomilionowe inwestycje wspólnie z gminami nadodrzańskimi w postaci budowy trzech portów i dziesięciu przystani rzecznych od Bytomia Odrzańskiego po Kostrzyn nad Odrą. Miasto było też inspiratorem budowy kolejnych dwóch portów: w Głogowie i Krośnie Odrzańskim. W ramach współpracy transgranicznej, w projekcie udział wzięły także samorzady niemieckie: Eisenhüttenstadt oraz Frankfurt nad Odrą, gdzie powstał tzw. Port Zimowy. Na lubuskim odcinku blisko 220 km wzdłuż linii Odry, powstała infrastruktura turystyczna na europejskim poziomie. Bez współpracy pomiędzy samorządami nie powstałyby te inwestycje. To, co kiedyś było wręcz niewyobrażalne, czyli turystyka odrzańska, stało się faktem. Co warto podkreślić, projekt udało się zrealizować z blisko 85 proc. dofinansowaniem z UE.

Komunikacja

Ciężar organizacji komunikacji, nie tylko miejskiej, ale także regionalnej, przejęła Nowa Sól. Mając w planach zakup taboru i budowę infrastruktury transportu zbiorowego, miasto wystąpiło do okolicznych gmin z propozycją dołączenia do projektu. Ostatecznie, w projekcie o nazwie SubBus bierze udział powiat nowosolski oraz sześć gmin położonych na jego obszarze. W ramach projektu zakupiono 27 nowoczesnych autobusów, wybudowano zaplecze techniczne, powstały dworce autobusowe i przystanki w każdej gminie. Dzięki temu komunikacja miejsko-gminna dociera do gmin wokół Nowej Soli, realizując zadania transportu miejskiego w samej Nowej Soli oraz zapewniając dowóz dzieci i młodzieży do szkół. Projekt udało się zrealizować z ok. 70 proc. dofinansowaniem ze środków UE. Tworząc opisany projekt transportowy, zawarto też porozumienie między gminami biorącymi w nim udział, że miasto Nowa Sól budując krytą pływalnię zaprosi do korzystania z niej wszystkie szkoły leżące na obszarze funkcjonowania komunikacji międzygminnej SubBus.

Ścieżki rowerowe

Rozwój sieci ścieżek rowerowych to jeden z najbardziej spektakularnych sukcesów współpracy międzygminnej. Nowa Sól w roku 2004 podjęła próbę reaktywacji zniszczonej przez powódź w 1997 roku, linii kolejowej na odcinku Kożuchów-Wolsztyn (województwo wielkopolskie). Niestety, wszelkie próby pozyskania finansowania i zachęcenia do współpracy PKP

zakończyły się niepowodzeniem. Nowa Sól podjęła wtedy decyzję o opracowaniu projektu o nazwie „Kolej na rower”, w ramach którego stara linia kolejowa, wraz nasypami i zabytkowym mostem kolejowym na Odrze (o najdłuższym przęśle nurtowym w Europie) zostało przekształcone na ścieżki rowerowe. Liderem projektu zostało Starostwo Powiatowe w Nowej Soli. Główny ciężar finansowy, związany z wkładem własnym do funduszy unijnych, wzięło na siebie miasto Nowa Sól. Założeniem było, że słabsze finansowo gminy wiejskie, na których terenie odcinki ścieżek rowerowych są najdłuższe, nie będą w stanie udźwignąć ciężaru finansowego inwestycji. Trasa została zrealizowana i jest jedną z najlepiej ocenianych atrakcji przez mieszkańców miasta, okolicznych pięciu gmin, starostwa i odwiedzających nasz region gości z całej Polski, a Nowa Sól została w 2020 roku uznana za „Rowerową Stolicę Polski”.

ROZDZIAŁ 5

JAK ZINTENSYFIKOWAĆ ROZWÓJ JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO? – ANALIZA NA PRZYKŁADZIE MIASTA ZGIERZ Krzysztof Kwiatkowski

W trzeciej dekadzie XXI wieku rozwój samorządów terytorialnych kształtować można całkiem inaczej niż jeszcze 20 lat temu. Na początku XXI wieku ten proces w większym stopniu zależał od umiejętności zarządczych władz samorządowych, od tego jaki zespół współpracowników zorganizował wójt, burmistrz, prezydent, starosta czy marszałek województwa. Dlaczego? Dostępność różnych środków pomocowych była wówczas dużo mniejsza, ponieważ Polska była jeszcze przed wstąpieniem do Unii Europejskiej i samorzady mogły co najwyżej korzystać ze środków przedakcesyjnych (np. PHARE), a nie z programów finansowanych z budżetu Unii Europejskiej lub takich jak np. Norweski Mechanizm Finansowy czy Szwajcarsko-Polski Program Współpracy.

W 2002 roku w mieście Zgierz doszło do zawarcia „egzotycznego” porozumienia politycznego. Wybory na prezydenta miasta wygrał kandydat z Komitetu Wyborczego „Liga i Sprawiedliwość”, który tworzyli działacze: Ligi Polskich Rodzin (LPR), Prawa i Sprawiedliwość (PiS) oraz lokalnego stowarzyszenia. Po wyborach koalicję w Radzie Miasta Zgierza uzupełnili radni, którzy weszli z list wyborczych Platformy Obywatelskiej (PO), i ... Samoobrony. Można zapytać, jak w ogóle mogła powstać taka koalicja? Była ona następstwem dramatycznej sytuacji w mieście rządzonym przez poprzedniego prezydenta z Sojuszu Lewicy Demokratycznej i sprzyjającego mu lokalnego stowarzyszenia. Rządy te doprowadziły do zadłużenia miasta na poziomie przekraczającym 64 proc. rocznych dochodów (poziom długu wyliczony przez regionalną izbę obrachunkową) i zajęcia przez komornika, bezpośrednio po dniu wyborów, wszystkich rachunków miasta oraz braku środków na wypłatę wynagrodzeń dla pracowników samorządowych.

Po zmianie władzy przeprowadzono błyskawiczne negocjacje z kluczowymi wierzycielami, celem odblokowania rachunków miasta. Wprowadzono oszczędności, m.in. obniżenie o 1/3 wynagrodzenia prezydenta i jego zastępców, zwolnienia pracowników, renegocjacje cen dostaw towarów i usług (tam, gdzie to było możliwe) oraz zintensyfikowano sprzedaż mienia

komunalnego, w szczególności nieruchomości pod zabudowę mieszkaniową i inwestycyjną. Miasto sprzedało także udziały w jednej ze spółek komunalnych, która nie zajmowała się sferą obsługi mieszkańców (Regionalna Agencja Rozwoju Gospodarczego).

Równoległe z programem oszczędnościowym miasto przygotowywało lub zamawiało dokumentację pod przyszłe inwestycje. To zaprocentowało, bo na koniec czteroletniej kadencji (2006), zadłużenie miasta spadło o ponad 1/3, tylko nieznacznie przekraczając 40 proc., a inwestycje realizowane i na które miasto otrzymało decyzje na dofinansowanie, opiewały na sumy przekraczające całoroczne wpływy budżetowe miasta. Największy projekt realizowany przez miejską spółkę wodociągowo-kanalizacyjną, obejmował przebudowę sieci wodociągowej i radykalną rozbudowę sieci kanalizacyjnej w Zgierzu. Wtedy także rozpoczęto realizację lub pozyskano środki na inwestycje, które zmieniły charakter miasta: powołano Park Kultury „Miasto Tkaczy” połączony z rewitalizacją zabytkowej, drewnianej zabudowy domów tkackich, zrewitalizowano dwa centralne place w mieście, czy utworzono Miejską Strefę Inwestycyjną, na terenach po byłych największych zakładach chemicznych w Polsce – ZPB „Boruta”. Pod koniec kadencji (lata 2002-2006) Zgierz - w grupie miast swojej wielkości – awansował do tych, które zarówno pod względem liczby projektów, jak i ilości zaangażowanych i pozyskanych środków finansowych, należały do najsukuczniejszych miast w Polsce. Ale wtedy pozyskiwanie pieniędzy zewnętrznych w dużo mniejszym stopniu zależało od tzw. czynnika politycznego.

Czy dzisiaj - tak jak przed laty - rozwój społeczno-gospodarczy wspólnoty mieszkańców zależy w takim samym stopniu od umiejętności zarządczych władz samorządowych? Zmiany jakie obserwujemy w ostatnich latach to systematyczne przesuwanie centrum decyzyjnego z lokalnego na poziom administracji rządowej: wojewódzkiej lub centralnej. Dobrym tego przykładem była sprawa III transzy Rządowego Funduszu Inicjatyw Lokalnych. Rozdział pierwszej transzy Funduszu napawał optymizmem, pieniądze dostały wszystkie miasta i gminy według czytelnego algorytmu. Niestety, już dwie kolejne transze to przykłady rozdysponowania środków nie według merytorycznych, a bardziej politycznych przesłanek. Przykładowo, w województwie łódzkim, pod koniec 2020 roku, najmniejsza gmina wiejska – Dąbrowia (1914 mieszkańców), otrzymała 2 mln 650 tys. zł na trzy projekty; a miasto Łódź (ponad 700 tys. mieszkańców) nie otrzymało ani złotówki na żaden ze zgłoszonych przez siebie do dofinansowania projektów. Tak samo w województwie było z innymi miastami, jeżeli nie był tam samorządowiec sympatyzujący politycznie z obecnym rządem.

O skali problemu z upolitycznieniem przydziału środków przez władzę centralną najlepiej świadczą liczby: w ramach pierwszej (transparentnie dzielonej) transzy w 2020 roku rozdysponowano ok. 6 mld zł, ale w ramach drugiej - z grudnia 2020 roku – dzielonej w praktyce według politycznego uznania – było to ok. 4 mld 350 mln zł. Skąd te różnice w rozdziale środków między pierwszą, a drugą transzą? Dlaczego na początku rozdział nie budził wątpliwości, a potem się to zmieniło? Odpowiedź wynika z uwarunkowań polityczno-kalendarzowych. Można pokusić się o hipotezę, że pierwsza transza środków była dzielona w ramach trwającej w Polsce kampanii prezydenckiej i rząd politycznie pokazywał – „wspieramy wszystkich”. Druga transza nie miała tego szczęścia, nie trwały w tym czasie żadne wybory, dlatego pieniądze trafiły do samorządowców bliskich władzy. To pokazuje patologiczny me-

chanizm używania środków publicznych do kampanii politycznych. A także zmiany w układzie systemowo-instytucjonalnym, które zaszły w Polsce w ostatnim dwudziestolecu.

Trzeba z tej sytuacji wyciągnąć wnioski i wprowadzać rozwiązania legislacyjne, które dochody samorządów będą maksymalnie uniezależniać od tzw. woli politycznej. Jest wiele propozycji w tym zakresie, ale warto w sposób szczególny opisać jedną – legislacyjną, z którą wyszedł Senat RP. To ustawy o tworzeniu tzw. zespołów metropolitalnych. Aktualnie w Polsce funkcjonuje tylko jeden taki zespół, czyli „Śląsko-Zagłębiowska Metropolia”. Kilka lat jej działalności to ewidentny sukces. Pierwszy pełny rok funkcjonowania Metropolii to budżet ok. 300 mln zł. Obecnie wynosi już ponad miliard złotych. Budżet Metropolii to m.in. udział w podatkach od osób fizycznych (PIT), zbieranych od obywateli miast i gmin wchodzących w skład obszaru metropolitalnego. Udział przez ten czas się nie zwiększył, ale jest niezależny od władzy centralnej i trafia do danej metropolii na inwestycje lub realizację zadań na rzecz mieszkańców. Mimo stałego udziału w podatkach budżet przez te lata się zwiększył, ale to dlatego, że samorzady go tworzące, przekazywały dodatkowe zadania i własne pieniądze budżetowe na kolejne cele realizowane przez metropolię.

Można postawić tezę, że jest to jedyny sensowny kierunek – zapewnić dodatkowe pieniądze dla samorządów, w sposób niezależny od administracji rządowej, bo to umożliwi powrót do modelu autonomicznych szans rozwojowych dla miast i gmin. Metropolie są tego doskonałym przykładem. Analizy wskazują, że miejscami szczególnie intensywnego rozwoju w XXI wieku będą właśnie obszary metropolitalne. Trzeba tę szansę wykorzystać, dlatego w Senacie przyjęto ustawę o „łódzkim zespole metropolitalnym”, po niej pojawiły się kolejne inicjatywy m.in. pomorskiej, poznańskiej czy krakowskiej metropolii. To jest pożądany kierunek: tworzenie ustaw, które będą dawać kolejne kompetencje i finanse dla samorządów, niezależnie od dobrej lub złej woli rządu. Niestety, projekty tych ustaw utknęły w „sejmowej zamrażarce”, nie ma woli politycznej rządzących ugrupowań dla tworzenia nowych obszarów metropolitalnych, czego konsekwencją jest obniżenie możliwości rozwojowych obszarów funkcjonalnych największych polskich miast.

ROZDZIAŁ 6

POLSKI ŁAD – KLIENTELIZM ZAMIAST AUTONOMII

Marek Wójcik

Ostatnie lata charakteryzuje permanentne zastępowanie autonomii samorządów terytorialnych wpędzaniem ich w rolę klienta centralnej i wojewódzkiej administracji rządowej. Niestety, znakomicie wpisuje się w ten trend plan działań rządu o nazwie Polski Ład. To zaprzeczenie konstytucyjnej zasady pomocniczości. Odwrót od idei, które doprowadziły w transformacji ustrojowej, gospodarczej i społecznej zapoczątkowanej w latach 80. XX wieku, do demokracji, stworzenia społeczeństwa obywatelskiego, budowy wolnego rynku i reaktywowania niezależnych samorządów terytorialnych.

Słownik języka polskiego PWN definiuje klientelizm jako „popieranie i protegowanie przez osoby

wpływowe osób świadczących na ich rzecz usługi”³². Do charakterystyki fundowanej obecnie samorządom (i nie tylko) wersji klientelizmu bardziej jednak odpowiada definicja sformułowana przez A. Antoszewskiego i R. Herbuta: „[...] Klientelizm to układ nieformalnych zależności typu ekonomiczno-politycznego, w ramach, których patron - wpływowy decydent polityczny lub zasobny dysponent dóbr ekonomicznych, rozacza opiekę nad klientem – osobą lub grupą społeczną, w zamian za poparcie polityczne³³.

Tego typu klientelizm jest formą patologii społecznej, w którym w zamian za deklaracje lojalności i poparcie wyborcze dla partii politycznej, otrzymuje się przywileje i środki finansowe. Rozwiązania proponowane w Polskim Ładzie wpisują się niestety w proces sprowadzania samorządów terytorialnych do roli klienta administracji rządowej. Oznaczają jeszcze więcej centralnych funduszy i uznaniowo dzielonych dotacji. Prowadzą do dalszego obniżania dochodów własnych samorządu terytorialnego oraz ograniczenia ich autonomii w decydowaniu o wykonywaniu zadań i kształtowaniu rozwoju społeczno – gospodarczego.

Mechanizmy finansowe zawarte w programie Polski Ład mogą zrujnować finanse samorządów, dramatycznie obniżając wpływy budżetowe, przede wszystkim z powodu dokonywania zmian w podatku PIT. Udziały w PIT stanowią bowiem istotną część dochodów jst. Skądinąd słuszne podwyższenie kwoty wolnej od podatku do 30 tys. zł oraz podwyższenie progu podatkowego z 85 do 120 tys. zł, jednak bez rekompensaty ubytków podatkowych wspólnotom lokalnym, spowoduje znaczne zmniejszenie dochodów bieżących z podatku PIT w budżetach samorządów. Warto przytoczyć konkretne kwoty wyliczone przez samorzady: budżet Rzeszowa zostanie uszczuplony o 63 mln zł, Białystok otrzyma 87 mln zł mniej, Bolesławiec swoje straty szacuje na ponad 20 mln zł. Znacznie wyższe kwoty dotyczą Warszawy – 1,2 mld zł, Wrocławia – 400 mln zł, Poznania – 234 mln zł czy Gdańska – 194 mln zł rocznie. Mniejsza gmina – Łądek Zdrój – uszczuplenie swojego udziału w podziale wpływów z PIT szacuje na 40 proc., co stanowi kwotę 2,7 mln złotych³⁴.

Takie ograniczenie dochodów samorządów prowadzić może do ograniczenia wydatków bieżących i wszystkich zadań nieobligatoryjnych, takich jak dofinansowanie kultury, sportu i promocji, organizacji pozarządowych oraz wielu innych, nieobowiązkowych zadań. Ograniczone mogą zostać też dodatkowe zajęcia edukacyjne. Redukcji ulegną wydatki remontowe oraz bieżące, takie jak sprzątanie, odśnieżanie, obsługa mieszkańców, oświetlenie ulic i inne usługi.

Resort finansów, przedstawiając projekt zmian podatkowych zawartych w Polskim Ładzie, szacuje, że w okresie dziesięciu lat samorzady stracą ponad 132 mld zł³⁵. Taki ubytek wpływów z udziałów jst w podatku PIT spowoduje, iż 1/3 jednostek samorządu terytorialnego utraci od razu płynność finansową (ich nadwyżka operacyjna netto spadnie poniżej zera), znaczna część pozostałych będzie miała kłopoty ze sfinansowaniem wydatków bieżących (przy obecnej dynamice kosztów pracy, cen energii, innych usług i materiałów itp.), a tylko nieliczne utrzymają niewielkie możliwości rozwoju (nadwyżka operacyjna netto jst, która w 2020 roku wyniosła blisko 12 mld zł, spadnie niemal do zera).

³² Słownik języka polskiego PWN, <https://sjp.pwn.pl>.

³³ A. Antoszewski, R. Herbut, Systemy polityczne współczesnego świata, Gdańsk, „Arche”, 2001, s. 60-68, ISBN 83-88445-31-6

³⁴ Stanowisko organizacji samorządowych w sprawie propozycji Polskiego Ładu (Samorzady dla Polski, Unia Metropolii Polskich, Wspólna Polska, Dolny Śląsk Wspólna Sprawa, Wielkopolska - kierunek Europa).

³⁵ Projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw, <https://legislacja.gov.pl>

Tabela nr 13: liczba jednostek samorządu terytorialnego z ujemną nadwyżką operacyjną netto, po wprowadzeniu zmian podatkowych przewidzianych w programie Polski Ład

| Kategoria | Liczba jednostek samorządu terytorialnego | | |
|----------------------------------|---|------------------------------|--|
| | Ogółem | Z ujemną nadwyżką operacyjną | |
| | | Na koniec 2020 roku | Po wprowadzeniu zmian podatkowych planowanych w programie Polski Ład |
| Gminy wiejskie | 1523 | 101 | 454 |
| Gminy miejsko - wiejskie | 652 | 97 | 317 |
| Gminy miejskie | 236 | 75 | 167 |
| Miasta na prawach powiatu | 66 | 23 | 55 |
| Powiaty | 314 | 21 | 90 |
| Województwa | 16 | 0 | 0 |
| Razem | 2807 | 317 | 1083 |

Źródło: opracowanie Biura Związku Miast Polskich

Konieczna będzie więc rekompensata ubytków dochodów samorządów terytorialnych w wyniku propozycji rządowych, m.in. wynikających z programu Polski Ład. Nie może być nią wyłącznie tzw. subwencja rozwojowa, z której środków finansowane miałyby być wydatki majątkowe, podczas gdy ubytki w podatku PIT spowodują ograniczenie dochodów na wydatki bieżące. Nie jest rekompensatą dla jst także Rządowy Fundusz Polski Ład Program Inwestycji Strategicznych (RFPŁPIS), za którego przeprowadzenie odpowiedzialny jest Bank Gospodarstwa Krajowego³⁶. Samorzady mają swoje zadania i powinny mieć na nie pieniądze i autonomię w ich wydawaniu. To jest kluczowe, konstytucyjne założenie. Takie programy jak RFPŁPIS mogą być tylko dodatkowym wsparciem, a nie rekompensatą za pozbawianie jst dochodów.

Tymczasem, rząd uznał, że poprzez samorzady napędzał będzie gospodarkę inwestycjami publicznymi i popytem wewnętrznym. Tę decyzję należy ocenić pozytywnie, pamiętając jednak o tym, jakie wywoła to konsekwencje. Środki na RFPŁPIS pochodzić będą z obligacji BGK, które może wykupić NBP, a tym samym Polska nie naruszy wskaźników zadłużania. Inflacja pójdzie w górę, w wyniku wzrostu cen na usługi i towary (popyt na prace budowlano-remontowe i zakupy towarów wzrośnie, a podaź za tym nie nadąży). Bańka finansowa urośnie, podobnie jak i budżet państwa, który będzie głównym beneficjentem tego programu (przede wszystkim dzięki dodatkowym wpływom VAT).

Innym, poważnym zarzutem pod adresem autorów RFPŁPIS jest wprowadzenie nietransparentnej procedury oceny wniosków jst o środki z tego programu. Wnioski te składane są do Prezesa Rady Ministrów, za pośrednictwem Banku Gospodarstwa Krajowego. BGK weryfikuje ich poprawność formalną, grupuje je według priorytetów, a następnie przygotowuje raport z oceny projektów jst i przekazuje go premierowi. Wyborem inwestycji do dofinansowania zajmuje się powołana przy premierze komisja. W jej skład wchodzi trzech przedstawicieli Prezesa Rady Ministrów oraz po dwóch przedstawicieli ministra właściwego do spraw gospodarki,

³⁶ Przyjęty w drodze uchwały Rady Ministrów nr 84/2021 z dnia 1 lipca 2021r. w sprawie ustanowienia Rządowego Funduszu Polski Ład: Programu Inwestycji Strategicznych.

ministra właściwego do spraw finansów publicznych, ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego oraz BGK. Komisja ta, sporządzając dla premiera listę inwestycji rekomendowanych do objęcia wsparciem z Programu, powinna brać pod uwagę realizację celu przeciwdziałania COVID-19 (nie określono kryteriów jakimi kierować ma się komisja przy ustalaniu listy rekomendowanych projektów). Premier może dowolnie, bez stosowania jakichkolwiek kryteriów merytorycznych, dokonać zmian na tej liście.

Można postawić hipotezę i założyć, że to niekoniecznie dobrze wróży mieszkańcom gmin, powiatów i województw tzw. „opozycyjnych” (czyli nie zarządzanych przez samorządowców sprzyjających aktualnie rządzącemu obozowi politycznemu). Na jakiej podstawie formułować można tego typu krytyczną opinię? Otóż z tego powodu, że procedura oceny wniosków składanych w ramach Polskiego Ładu jest identyczna z zastosowaną w przypadku Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych i Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg.

Czym się to kończy? Warto przypomnieć fragmenty z ekspertyzy dotyczącej wyników II i III transzy naboru wniosków do Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych, którą dla Fundacji Batorego przygotowali Jarosław Flis i Paweł Swianiewicz.³⁷ „[...] Podział środków powiela wcześniej występujący wzór. W gminach większych różnica pomiędzy tymi, w których burmistrz jest przedstawicielem partii rządzącej, a tymi rządzonymi przez przedstawicieli opozycji nie uległa żadnej zmianie. Nadal przeciętna gmina, gdzie jest wóldar z PiS, otrzymuje ponad dziesięciokrotnie większe dotacje. [...] Dwie transze rozdzielane osobno pozwalają także sprawdzić, jaka część gmin w każdej z grup nie otrzymała żadnej dotacji w ramach obu tych transz, jaka zaś otrzymała dofinansowanie w każdej z nich. Tu również widać jednoznaczny przechyl. Nieomal wszystkie gminy rządzone przez wóldarzy z PiS zostały dofinansowane, zaś połowa z nich nawet dwukrotnie. Natomiast gminy z wóldarzami z partii opozycyjnych w wyraźnej większości przypadków zostały pominięte w obu transzach. Takie zestawienie nie zostawia złudzeń – drastyczne zróżnicowanie dofinansowania w zależności od przynależności wóldarza nie wynika z aktywności w zgłaszaniu wniosków. Wręcz przeciwnie. Można się zastanawiać, dlaczego samorządy z wóldarzami opozycyjnymi w ogóle podejmują trud składania wniosków, jeśli szanse powodzenia są tak marginalne – kilkukrotnie mniejsze niż w przypadku sąsiednich gmin, różniących się jedynie przynależnością partyjną wóldarza. Tak jawna dyskryminacja nie może nie zostać zauważona przez środowisko samorządowe. Brak zaufania do górnolotnych deklaracji przedstawicieli rządu, mówiących o trosce o wszystkich obywateli, w obliczu takich faktów wydaje się całkowicie zrozumiałe. Obserwowany obraz wyjaśnia też mniejszą aktywność gmin „opozycyjnych” w przygotowywaniu wniosków o dofinansowanie. Minimalna szansa na otrzymanie wsparcia jest znakomitym wytłumaczeniem pewnego zniechęcenia przejawiającego się w mniejszej aktywności w tym zakresie.”

³⁷ J. Flis, P. Swianiewicz, Rządowy Fundusz Inwestycji Lokalnych III – utrwalane wzory, Fundacja Batorego, Warszawa 2021 r.

6.1. PIERWSZA EDYCJA PROGRAMU INWESTYCJI STRATEGICZNYCH – SPORO PIENIĘDZY I WĄTPLIWOŚCI CO DO PODZIAŁU ŚRODKÓW

W ostatnich dniach października 2021 roku rozstrzygnięto pierwszą edycję naboru projektów w ramach Rządowego Funduszu Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych (RFPŁPIS). Pierwotnie planowano rozdysponowanie 20 mld zł, ale ostatecznie kwotę dofinansowania samorządowych wniosków podniesiono do 23,9 mld zł. Bilans jest następujący:

- środki otrzymało 2718 samorządów, 84. nie przyznano wsparcia, a 5 nie złożyło wniosków o dofinansowanie;
- łącznie złożono 7988 wniosków na kwotę 93,3 mld zł, a dofinansowanie otrzymało 4040 wniosków na kwotę 23,9 mld zł;
- wśród dofinansowanych projektów przeważa modernizacja sieci drogowej – 11,3 mld zł (47,2 proc. łącznej kwoty dofinansowania) oraz budowa i modernizacja infrastruktury wodno-kanalizacyjnej (20 proc.);
- najwięcej środków przyznano samorządom z województwa mazowieckiego (11,7 proc. dofinansowania ogółem) i śląskiego (9 proc.), a najmniej opolskiego (2 proc.) i lubuskiego (3 proc.).

Tabela nr 14: skala dofinansowania samorządów ze środków Funduszu Inwestycji Strategicznych w podziale na województwa

| Dofinansowanie (mld zł) | Województwo | Dofinansowanie (mld zł) | Województwo |
|-------------------------|---------------|-------------------------|---------------------|
| 2,81 | mazowieckie | 1,26 | kujawsko-pomorskie |
| 2,14 | śląskie | 1,21 | podlaskie |
| 1,98 | wielkopolskie | 1,21 | pomorskie |
| 1,92 | małopolskie | 1,04 | zachodniopomorskie |
| 1,87 | lubelskie | 1,01 | warmińsko-mazurskie |
| 1,86 | łódzkie | 0,97 | świętokrzyskie |
| 1,75 | podkarpackie | 0,68 | lubuskie |
| 1,68 | dolnośląskie | 0,50 | opolskie |

Źródło: BGK

Najwyższe dofinansowanie, w wysokości 95 proc. kosztów inwestycji, otrzymały projekty dotyczące: budowy lub modernizacji infrastruktury drogowej, wodno-kanalizacyjnej, modernizacji źródeł ciepła, infrastruktury gospodarki odpadami i odnawialnych źródeł energii. Trudno się więc dziwić, że samorządy najczęściej decydowały się na składanie wniosków dotyczących tego typu infrastruktury i w efekcie wnioski te otrzymują aż 72 proc. środków z pierwszej edycji RFPŁPIS (2763 projekty).

Z kolei 18,66 proc. środków przeznaczono na realizację 832 projektów dotyczących m.in. zakupu taboru z napędem zeroemisyjnym, budowy lub modernizacji źródeł ciepła, infrastruktury elektroenergetycznej, rewitalizacji obszarów miejskich oraz budowy i modernizacji infrastruktury sportowej, kulturalnej i turystycznej. Na projekty te otrzymać można było 90 proc. dofinansowania.

Wsparcie w wysokości 85 proc. otrzymały projekty budowy lub modernizacji infrastruktury technicznej drogowej, tramwajowej, kolejowej, zakupu taboru kolejowego, tramwajowego, budowy lub modernizacji kanalizacji deszczowej, rewitalizacji obszarów zdegradowanych lub przemysłowych oraz budowy i modernizacji infrastruktury z obszaru wsparcia społecznego i edukacji. Na te projekty przeznaczono 8,66 proc. środków (399 wniosków).

Najniższe wsparcie, wysokości 80 proc., otrzymywały m.in. projekty zakupu taboru zbiorowego transportu drogowego i wodnego, budowa lub modernizacja infrastruktury telekomunikacyjnej, budowa i organizacja inkubatorów przedsiębiorczości i parków naukowo-technologicznych. Zapewne dlatego samorządy zgłaszały najmniej wniosków dotyczących tej właśnie infrastruktury i w efekcie wsparcie otrzymały tylko 45 tego typu projekty, na które przeznaczono 0,68 proc. środków RFPŁPIS.

Wiele samorządów może mieć problem z realizacją inwestycji, głównie z powodu trudności ze znalezieniem wykonawców prac budowlanych. Szczególnie dotyczy to 1462 wniosków, w których samorządy określiły, że zrealizują projekt w okresie do 12 miesięcy.

Tabela nr 15: kategorie inwestycji dofinansowane z Funduszu Inwestycji Strategicznych

| Infrastruktura | Kwota dofinansowania (mld zł) | Infrastruktura | Kwota dofinansowania (mld zł) |
|---------------------------|-------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------|
| drogowa | 11,3 | rewitalizacja obszarów miejskich | 0,5 |
| wodno-kanalizacyjna | 4,8 | efektywność energetyczna | 0,5 |
| sportowa | 1,5 | gospodarka odpadami | 0,2 |
| turystyczna | 1,4 | elektroenergetyczna i oświetleniowa | 0,2 |
| edukacyjna | 1,1 | zeroemisyjny tabor transportowy | 0,2 |
| odnawialne źródła energii | 0,7 | inne obszary | 0,7 |
| wsparcia społecznego | 0,6 | | |

Źródło: BGK

Podział środków RFPŁPIS – tak jak w przypadku innych wcześniejszych programów rządowych kierowanych do gmin, powiatów i województw – wzbudził w środowisku samorządowym wiele kontrowersji. Głównie dotyczą one przypadków nieprzyznania środków 84 samorządom oraz ustalania skali wsparcia nieproporcjonalnie do liczby mieszkańców (w tych przypadkach, często stanowiło to przyczynę zarzutu samorządowców, że o skali dofinansowania nie decydowały przesłanki merytoryczne).

Głównym założeniem komisji, oceniającej blisko 8 tys. wniosków, było zachowanie proporcjonalności pomiędzy wysokością dofinansowania, a liczbą mieszkańców, oraz ustalenie pewnych górnych limitów w zależności od liczebności wspólnoty samorządowej.

Ocena, czy założenie to udało się zrealizować nie może być jednoznaczna. Z jednej strony, z pewnością sposób oceny wniosków RFPŁPIS był bardziej przejrzystszy niż w przypadku wcześniejszych programów takich jak: Rządowy Fundusz Inwestycji Lokalnych, Rządowy Fundusz Rozwoju Dróg oraz jego poprzednik – Fundusz Dróg Samorządowych. Z drugiej strony mieliśmy w wielu miejscach kraju przypadki, kiedy średnie i duże miasta otrzymały bardzo niskie kwoty, znacząco mniejsze niż wynikałoby to z liczby mieszkańców. Niestety, najczęściej dotyczyło to miast zarządzanych przez osoby pochodzące z niezależnych komitetów wyborczych albo utożsamiane z partiami opozycyjnymi. Takimi punktowymi przykładami są Inowrocław i Nowy Sącz. Ale najwięcej takich przypadków skumulowało się na Dolnym Śląsku, gdzie kwotę do 5 mln otrzymały: Wałbrzych – liczący 114 tys. mieszkańców, Jelenia Góra – 78 tys., Świdnica – 57 tys., Kłodzko – 27 tys., a otaczającym te miasta mniejszym gminom przyznawano kwoty bliskie 10 mln zł. Oznacza to, używając wskaźnika wysokości dofinansowania na mieszkańca, że przykładowo dla Wałbrzycha na jednego mieszkańca przypada kwota nawet ponad 40-krotnie niższa niż na mieszkańca sąsiednich gmin. Wątpliwości wokół podziału środków w tej części województwa uwidacznia także przypadek Łądką Zdroju, który nie otrzymał żadnego dofinansowania, podobnie jak wcześniej z drugiej i trzeciej edycji Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych oraz wersji tego Funduszu kierowanej do gmin w których funkcjonowały PGR-y.

Kolejna wątpliwość dotyczy 84 samorządów, które złożyły wnioski i w ogóle nie otrzymały dofinansowania. Najczęściej składały one tylko jeden wniosek na dużą kwotę. Miały do tego prawo, bo regulamin naboru pozwalał na złożenie 3 wniosków o wartości do 5 mln zł, do 30 mln zł oraz kolejnego bez górnego limitu. Komisja oceniająca w takiej sytuacji nie przyznała dofinansowania wcale, argumentując, że kwota zawarta we wniosku jest zbyt wysoka, nie wypełnia warunku proporcjonalności do liczby mieszkańców. Zarzut taki dotyczył np. Rybnika (wniosek na 100 mln zł) czy Chelma (wniosek na 90 mln zł). Tyle tylko, że w tych przypadkach mamy do czynienia z ustalaniem warunków gry w takcie jej trwania. Samorządy nie miały bowiem obowiązku zgłaszania kilku wniosków i miały prawo skorzystać z wariantu zgłoszenia jednego o wartości nie ograniczonej górnym limitem.

Kontrowersje budzi także alokacji środków na województwa. Nie było w tym przypadku żadnego algorytmu. Jednak zarówno prezes BGK, jak i przewodniczący komisji oceniającej wnioski podkreślają, że podział środków uwzględniał różnicowanie liczby mieszkańców poszczególnych województw oraz liczbę leżących na jego terenie jednostek samorządu terytorialnego. Niestety, teza ta nie jest prawdziwa, co udowadnia zestawienie dotyczące trzech województw o najmniejszej liczbie mieszkańców. Przykład: liczba mieszkańców województwa świętokrzyskiego jest o 26 proc. większa niż w województwie opolskim, podczas gdy skala dofinansowania jest wyższa aż o 94 proc. Nie uzasadnia takiej różnicy także liczba jednostek samorządu terytorialnego na obszarze danego województwa, bowiem na Opolszczyźnie jest ich tylko o 40 proc. mniej niż w świętokrzyskim.

Tabela nr 16: porównanie skali dofinansowania z Funduszu Inwestycji Strategicznych

| Województwo | Liczba mieszkańców | Liczba jst | Kwota przyznana z FIS |
|----------------|--------------------|------------|-----------------------|
| opolskie | 982 626 | 83 | 0,5 mld zł |
| lubuskie | 1 011 592 | 96 | 0,68 mld zł |
| świętokrzyskie | 1 233 961 | 116 | 0,97 mld zł |

Źródło: opracowanie własne

Wniosek z tej analizy jest następujący: zarzuty o niewłaściwe dystrybuowanie środków publicznych będą pojawiać się tak długo, dopóki procedura ich przyznawania nie będzie w pełni transparentna, wszystkie warunki oceny znane samorządom przed złożeniem wniosków, zaś w komisjach oceniających zgłaszane projekty nie będzie obserwatorów ze strony organizacji wchodzących w skład Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego.

7. KLUCZOWE WNIOSKI I REKOMENDACJE

1. Polski Ład grozi wpędzeniem samorządów w klientelizmem wobec władzy centralnej.

Ostatnie lata charakteryzuje permanentne zastępowanie autonomii samorządów terytorialnych wpędzaniem ich w rolę klienta centralnej i wojewódzkiej administracji rządowej. Niestety, znakomicie wpisuje się w ten trend plan działań rządu o nazwie Polski Ład. To zaprzeczenie konstytucyjnej zasady pomocniczości. Odwrót od idei, które doprowadziły w okresie transformacji ustrojowej, gospodarczej i społecznej zapoczątkowanej w latach 80. XX wieku, do demokratyzacji, stworzenia społeczeństwa obywatelskiego, budowy wolnego rynku i reaktywowania niezależnych samorządów terytorialnych. Rozwiązania proponowane w Polskim Ładzie oznaczają jeszcze więcej centralnych funduszy i uznaniowo dzielonych dotacji. Prowadzą do dalszego obniżania dochodów własnych samorządu terytorialnego oraz ograniczenia ich autonomii w decydowaniu o wykonywaniu zadań i kształtowaniu rozwoju społeczno – gospodarczego. Mechanizmy finansowe Polskiego Ładu mogą zrujnować finanse samorządów, dramatycznie obniżając wpływy budżetowe, przede wszystkim z powodu dokonywania zmian w podatku PIT.

2. Odwrócenie trendu ograniczania samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego może nastąpić dzięki zwiększaniu dochodów własnych.

Charakterystyczne jest postępujące negatywne zjawisko systematycznego zwiększania skali dotacji celowych w strukturze dochodów jst (z 22,9 proc. w roku 2014 do 30 proc. w roku 2020) z równoczesnym spadkiem udziału w tej strukturze dochodów własnych (z 50,7 proc. w roku 2014 do 48 proc w roku 2020). Świadczy to o poważnym ograniczaniu samodzielności samorządów. Zmiany legislacyjne są kluczowym, obok koniunktury gospodarczej, czynnikiem negatywnie wpływającym na dochodowość samorządów, szczególnie w zakresie udziału w podatkach PIT i CIT. Aby samorzady mogły dalej aktywnie uczestniczyć w procesach rozwojowych muszą dbać o dochody własne i je maksymalizować, bo same o ich wykorzystaniu decydują. Inwestować powinny prorozwojowo, aby inwestycje dawały długoterminowe dochody pozwalające na spłatę zobowiązań zaciąganych na realizację kluczowych projektów.

3. Ostatnie lata potwierdzają kryzys finansów samorządów.

W latach 2017 – 2019 wydatki budżetowe jst przekraczały dochody, co przekładało się na zamknięcie roku deficytem. W 2020 roku budżety jst zamknęły się nadwyżką w wysokości 5,69 mld zł, mimo że pierwotnie samorzady planowały deficyt w wysokości 21,17 mld zł, ale wynik ten świadczy o zachowaniu przez samorzady dużej ostrożności podczas realizacji budżetu w warunkach pandemii.

4. Dla rozwoju samorządów kluczowe jest posiadanie nadwyżki budżetowej.

Jest ona źródłem wydatków bieżących, koniecznych dla finansowania inwestycji (także dofinansowywanych z UE) oraz dla zapewnienia środków na spłatę długu. Przy odpowiednio wysokim poziomie, jest zabezpieczeniem przed utratą płynności finansowej w dłuższym okresie. Aktualnie, w największym stopniu nadwyżkę operacyjną samorządów obniża luka finansowa związana z systemem edukacji. Poziom wykonania nadwyżki operacyjnej (po odliczeniu spłat długu), dostępny na realizację wszystkich pozostałych zadań jst z powodu konieczności dofinansowywania oświaty zmalał od 2014 roku nieomal trzykrotnie.

5. Nakładanie na samorzady coraz większych zadań, bez adekwatnego poziomu finansowania, oraz działania inwestycyjne powodują, że brakujące środki muszą być pożyczane np. w bankach lub poprzez emisję obligacji.

Jst wykonują swoje zadania oraz rozwijają się coraz bardziej na kredyt. Od 2017 roku systematycznie wzrasta nominalnie kwota długu jst. Wzrost ten jest niestety znaczący i wynosi – licząc rok do roku - średnio około 10 proc. Równocześnie jednak w tym samym okresie ustabilizowała się relacja zobowiązań do dochodów. Wskaźnik ten wynosił 37 proc. w 2014 roku, spadł do 30 proc. w roku 2017 i od tego czasu utrzymuje się na tym poziomie. Okres pandemii nie wpłynął na jego wahanie (głównie z powodu odłożenia w czasie wielu inwestycji, a tym samym nie sięgania po środki na ich realizację z kredytów, pożyczek czy obligacji).

6. Ważnym elementem kształtującym finanse gmin są wpływy ze sprzedaży majątku.

Trzeba dążyć, aby wpływy ze sprzedaży majątku nie tylko zaspokajały bieżące potrzeby gminy, ale wspierały też rozwój gospodarczy, choćby poprzez inwestycje infrastrukturalne. Optymalny model osiągnięcia największych korzyści ze sprzedaży majątku powiązany jest z planowaniem przestrzennym i rozwojem gospodarczym. Dlatego jest tak istotne długofalowe i perspektywiczne planowanie. Niezwykle ważne jest realizowanie zadań bieżących, ale z perspektywą zaplanowaną na trzy, pięć czy dziesięć lat. Warto podkreślić znaczenie planowania przestrzennego ściśle związanego z planowaniem rozwoju gmin. Samorzady mają bowiem określone możliwości decydowania o przeznaczeniu poszczególnych gruntów pod określony cel, a cena gruntów jest zależna od ich przeznaczenia, uzbrojenia czy walorów komunikacyjnych.

7. Samorzady wniosły swój wkład we wsparcie przedsiębiorców w okresie pandemii, a same nie otrzymały adekwatnego wsparcia ze strony władzy centralnej.

Ulgi i zwolnienia zastosowane przez samorzady w stosunku do przedsiębiorców w ramach wsparcia walki ze skutkami pandemii COVID-19 oraz niektóre działania w ramach rządowych tzw. tarcz antykryzysowych, również odbiły się negatywnie na kondycji finansowej

samorządów. Jednak wiele spośród nich uznało, że wyższą wartością jest utrzymanie miejsc i zakładów pracy na danym terenie, nawet za cenę przejściowo obniżonych dochodów własnych. Łącznie skutki finansowe obniżenia górnych stawek podatkowych oraz udzielonych ulg, zwolnień, odroczeń i umorzeń zamknęły się w 2020 roku kwotą blisko 3,7 mld złotych. Najwyższe skutki finansowe obniżenia górnych stawek dotyczyły, tak jak w latach poprzednich, podatku od nieruchomości.

8. Negatywne konsekwencje pandemii w znacznie większym stopniu dotknęły finanse jst o wysokich dochodach podatkowych.

Najwyższy ubytek dochodów miał miejsce w miastach, a przede wszystkim mających status miast na prawach powiatu, w tym w Warszawie. Trudna sytuacja była też w mniejszych miastach. Aż blisko 89 proc. miast wojewódzkich odnotowało mniejsze dochody własne w 2020 roku w stosunku do roku poprzedniego, w przypadku miast na prawach powiatu odsetek wyniósł nieco ponad 81 proc. a w powiatach niemal 74 proc. Na przeciwnym biegunie klasyfikacji znalazły się gminy wiejskie, wśród których ubytek dochodów własnych dotknął 35 proc. jednostek. Wynika to głównie ze struktury podatników. W dużych miastach ich zarobki są wyższe niż na obszarach wiejskich (gdzie przeważają wśród mieszkańców osoby utrzymujące się z rolnictwa, emerytur i rent), a tym samym płacą oni wyższe podatki.

9. Charakterystyczna dla 2020 roku była ogromna niepewności samorządów co do skali możliwych dochodów, głównie podatkowych.

Źródłem niepewności były zarówno skutki lockdownu jak i zmian legislacyjnych wprowadzonych w ostatnich latach, a przede wszystkim dotyczących prawa podatkowego. Ze strony rządowej kolejne pomocowe tarcze nie przyniosły znaczącego wsparcia gmin, powiatów i województw w realizacji usług publicznych. Analiza zmian prawnych pokazuje, że samorząd terytorialny jako pierwszy wprowadził pilne rozwiązania prawne związane ze wsparciem przedsiębiorców na swoim terenie. Czynił to w ramach przypisanych mu kompetencji. Nie umniejsza to działań ustawodawcy, ale pokazuje po raz kolejny, że zasada samorządności wspiera działania w sytuacjach kryzysowych. Oznaczało to jednak zgodę na zmniejszenie dochodów własnych jst, co wpłynęło na pogorszenie wyniku budżetowego, a brakujące środki trzeba było pozyskać z innych źródeł, np. kredytowych albo zaniechać/przełożyć część inwestycji na kolejne lata w oczekiwaniu na poprawę koniunktury i zwiększenie dochodów własnych. To głównie przedsiębiorcy stali się głównymi beneficjentami rządowych tarcz antykryzysowych, a samorządy nie otrzymały adekwatnej pomocy, pomimo własnego wkładu w przeciwdziałanie skutkom pandemii. Tym samym samorządy nie zostały potraktowane jako ważne ogniwa oddziaływujące na gospodarkę.

10. Zmiany demograficzne i przeciwdziałanie im należy do największych wyzwań, jakie stoją nie tylko przed państwem, ale także samorządami.

Depopulacja powoduje osłabianie miast i wsi, niesie za sobą nieodwracalne skutki finansowe i społeczne. Utrzymanie infrastruktury przy zmniejszającej się liczbie ludności będzie rodziło szereg problemów finansowych. Między samorządami nasili się zjawisko konkurencji o kapitał ludzki, który stanie się podstawowym „dobrem” każdej jst, jeśli nadal będzie chciała się rozwijać. Migracja wewnętrzna w kraju nabierze bardzo ważnego znaczenia, wy-

znaczniakiem zdolności do przyciągania nowych mieszkańców, szczególnie młodych, będą nie tylko atrakcyjne miejsca pracy, ale również komfort życia oraz poziom jakości usług publicznych: od edukacji po ochronę zdrowia. Alternatywą może być pozyskanie emigrantów spoza kraju, których celem będzie nie tylko podjęcie pracy w Polsce, ale również osiedlenie się.

11. Skutki dynamicznych zmian demograficznych.

Konsekwencje społeczne i gospodarcze wynikające ze zmian demograficznych to dla samorządów przede wszystkim:

- *spadek dochodów z PIT i CIT, podatku od nieruchomości oraz subwencji oświatowej,*
- *spadek dochodów z tytułu opłat za usługi komunalne i administracyjne,*
- *perturbacje na rynku pracy, ograniczenie popytu na usługi lokalnych przedsiębiorców,*
- *wzrost zapotrzebowania na świadczenia i usługi społeczne, obniżenie jakości życia, „wypłukiwanie” potencjału społecznego i gospodarczego, efekt „kuli śnieżnej”.*

Paradoksalnie, w tym zakresie pandemia COVID-19 może być sprzymierzeńcem mniejszych ośrodków miejskich. Upowszechnienie pracy zdalnej, a tym samym ograniczenie wyjazdów „za pracą” do dużych miast, przeniesienie zakupów z centrów handlowych do sieci, lokalizacja centrów logistycznych poza dużymi ośrodkami miejskimi (na rzecz głównych węzłów komunikacyjnych), czy też zmiana modelu turystyki na rzecz krótkoterminowych wyjazdów na terenie kraju, to wszystko sprzyjać będzie ograniczaniu procesu „wypłukiwania” potencjału rozwojowego mniejszych miast i ich obszarów funkcjonalnych.

12. Działania samorządów, aby ograniczyć negatywne skutki zmian demograficznych:

- *wyprzedzająco podjąć działania antykryzysowe lub... wygrać dzięki zmianom demograficznym, bo mogą one przyspieszyć proces przeprofilowania usług publicznych, w kierunku tych skierowanych do osób starszych,*
- *opracować i wdrażać strategię pozyskiwania mieszkańców i pracowników oraz kapitału zewnętrznego dla budowania rozwoju,*
- *zweryfikować długookresowe strategie działania pod kątem poprawy efektywności i sprawności funkcjonowania (dostarczania usług publicznych) oraz dostosowania do nadchodzących zmian,*
- *budować sieci współpracy w obszarze funkcjonalnym (ponadsektorowe), tworzyć „klastry współdziałania”,*
- *promować podejmowane działania na rzecz rodziny, osób starszych, niesamodzielnych lub niepełnosprawnych; na rzecz poprawy jakości życia mieszkańców, tworzenia klimatu przyjaznego dla podmiotów gospodarczych itd.*

8. ŹRÓDŁA

1. Antoszewski A., Herbut R., *Systemy polityczne współczesnego świata*, Gdańsk, "Arche", 2001, s. 60-68, ISBN 83-88445-31-6.
2. Czajkowski J.M., A. Porawski, *Stan finansów jednostek samorządu terytorialnego - raport dla Senatu RP, Związek Miast Polskich, Poznań 2020.*
3. Flis J., Swianiewicz P., *Rządowy Fundusz Inwestycji Lokalnych III – utrwalane wzory*, Fundacja Batorego, Warszawa 2021r.
4. Grobelny R., *Endogenne potencjały rozwoju zrównoważonego*, Forum Rozwoju Lokalnego, Poznań 2020.
5. Kamiński P., prezentacja Forum Rozwoju Lokalnego, www.miasta.pl
6. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997, nr 78 poz. 483).
7. *Ludność. Stan i struktura oraz ruch naturalny w przekroju terytorialnym w 2020 r.*, GUS, Warszawa 2021r.
8. Okólski M., *Wyzwania demograficzne Europy i Polski*, w: *Studia socjologiczne* 2010, nr 4.
9. Porawski A., J. M. Czajkowski J.M., *Finanse miast na prawach powiatu i gmin 2006-2019. Wybrane elementy systemu*, Forum Rozwoju Lokalnego, Poznań 2020 r.
10. *Projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw*, <https://legislacja.gov.pl>
11. *Prognoza liczby mieszkańców w latach 2010 – 2035*, GUS, Warszawa 2008.
12. *Prognoza ludności na lata 2014 – 2050*, GUS, Warszawa 2014.
13. *Raport Sytuacja finansowa miast w Polsce*, FitchRatings, Warszawa luty 2021 r.
14. Skwarska M., *Wyniki ankiety dotyczącej endogenicznych potencjałów*, Forum Rozwoju Lokalnego ZMP, Poznań 2020.
15. *Słownik języka polskiego PWN*, <https://sjp.pwn.pl>
16. *Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2020 roku*, Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, Kraków, czerwiec 2021 r.
17. *Stanowisko organizacji samorządowych w sprawie propozycji Polskiego Ładu (Samorządy dla Polski, Unia Metropolii Polskich, Wspólna Polska, Dolny Śląsk Wspólna Sprawa, Wielkopolska - kierunek Europa).*
18. Stańczak J., Szałtys D., *Regionalne zróżnicowanie procesu starzenia się ludności Polski w latach 1990-2015 oraz w perspektywie do 2040 roku*, V Zielonogórskie Spotkania z Demografią, Zielona Góra 2016 r.
19. Swianiewicz P., Łukomska J., *Ranking: Zmiany dochodów własnych JST w 2020 roku*, Pismo samorządu terytorialnego Wspólnota, nr. 11, czerwiec 2021.
20. *Uchwała Rady Ministrów nr 84/2021 z dnia 1 lipca 2021r. w sprawie ustanowienia Rządowego Funduszu Polski Ład: Programu Inwestycji Strategicznych.*
21. *Ustawa z dnia 2 października 2003 r. o zmianie ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych i niektórych ustaw (Dz. U. Nr 188, poz. 1840, z późn. zm.).*
22. *Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. z 2003 r. Nr 203, poz. 1966).*
23. *Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. 2009 Nr 157 poz. 1240).*

