



**ŚLĄSKI ZWIĄZEK
GMIN I POWIATÓW**

RAPORT

**pt. Ogólna analiza sytuacji finansowej
jednostek samorządu terytorialnego
z terenu województwa śląskiego
po zakończeniu 2021 r.**

Katowice, maj 2022 r.

1. Wstęp

Prezentowane dane dotyczą grup wszystkich JST z województwa śląskiego za wyjątkiem samego województwa w kategoriach: gminy miejskie (GM), gminy wiejskie (GW), gminy miejsko-wiejskie (GMW), miasta na prawach powiatu (MNPP), powiaty (POW) i gminy razem (GM_razem) lub gminy średnia (GM_średnia) zależnie od specyfiki prezentowanej wartości. Dane obejmują lata 2015–2021.

Rok 2021 był „granicznym” rokiem dla systemu finansów samorządowych, kończącym obowiązywanie dotychczasowego systemu dochodów JST. Od 2022 roku zaczął obowiązywać nowy, istotnie zmieniony system, wprowadzony w pośpiechu, pod presją strat JST w dochodach bieżących, będących konsekwencją doraźnych zmian systemu PIT w latach 2019 i 2020, a także od stycznia 2022 r. (Polski Ład), bez pogłębionych analiz i bez postulowanego przez samorzady pilotażu, choćby takiego, jakim był przeprowadzony „pilotaż powiatowy” (czyli Sądecka Strefa Usług Publicznych, działająca od 1996 do 1998 roku), który przyniósł nieocenioną wiedzę, pozwalającą na bezpieczne wprowadzenie reformy powiatowej. Zmiana systemu miała być „wsparciem” dla samorządów ze względu na trwałe odebranie im, na skutek polityki fiskalnej państwa, znaczącej części dochodów bieżących (z PIT), będących głównym źródłem finansowania przez nie usług publicznych (w 2021 r. w Polsce ponad 43 % dochodów bieżących „własnych”).

Wszystkie dane i wskaźniki należy więc analizować w kontekście ww. okoliczności. Przy analizie danych, dotyczących wykonania budżetów JST trzeba też pamiętać, iż dokładne ewidencjonowanie poszczególnych składników dochodów JST, w tym wielu „jednorazowych” i niesystemowych, utrudnia brak jeszcze pełnego dostosowania systemu klasyfikacji budżetowej do wprowadzanych w ostatnich latach licznych zmian.

Nie analizujemy także danych dla województw z uwagi na ich zupełnie inny charakter zadań i strukturę dochodów i wydatków.

Oddzielnie omówiona zostanie sytuacja budżetów bieżących, determinujących utrzymanie płynności finansowej JST i możliwość realizowania przez samorzady usług publicznych oraz budżetów w części majątkowej, związanych bardziej z możliwościami rozwoju JST, ze wskazaniem ich głównych elementów, wpływających na bezpieczeństwo finansowe samorządów. Przy analizie, z uwagi na bezpieczeństwo systemu, przyjęto założenie, iż obowiązuje systemowa zasada corocznego równoważenia dochodów i wydatków części bieżącej budżetów (*mimo wprowadzenia doraźnych wyłączeń tej zasady w określonych okolicznościach*). Nie analizuję także innych doraźnych (nie systemowych) zmian w regułach fiskalnych, wprowadzanych w konsekwencji zaistniałych ostatnio, najbardziej widocznych głównie w miastach, problemów samorządów z bilansowaniem budżetów w ostatnich latach. Pod pojęciem „dochody własne” rozumiemy dochody, nie będące dotacjami ani subwencjami. Nie zaliczamy też do „dochodów własnych” niesystemowych środków, transferowanych do JST głównie na wydatki inwestycyjne, z różnych funduszy rządowych (RFIL, PŁ-PIS).

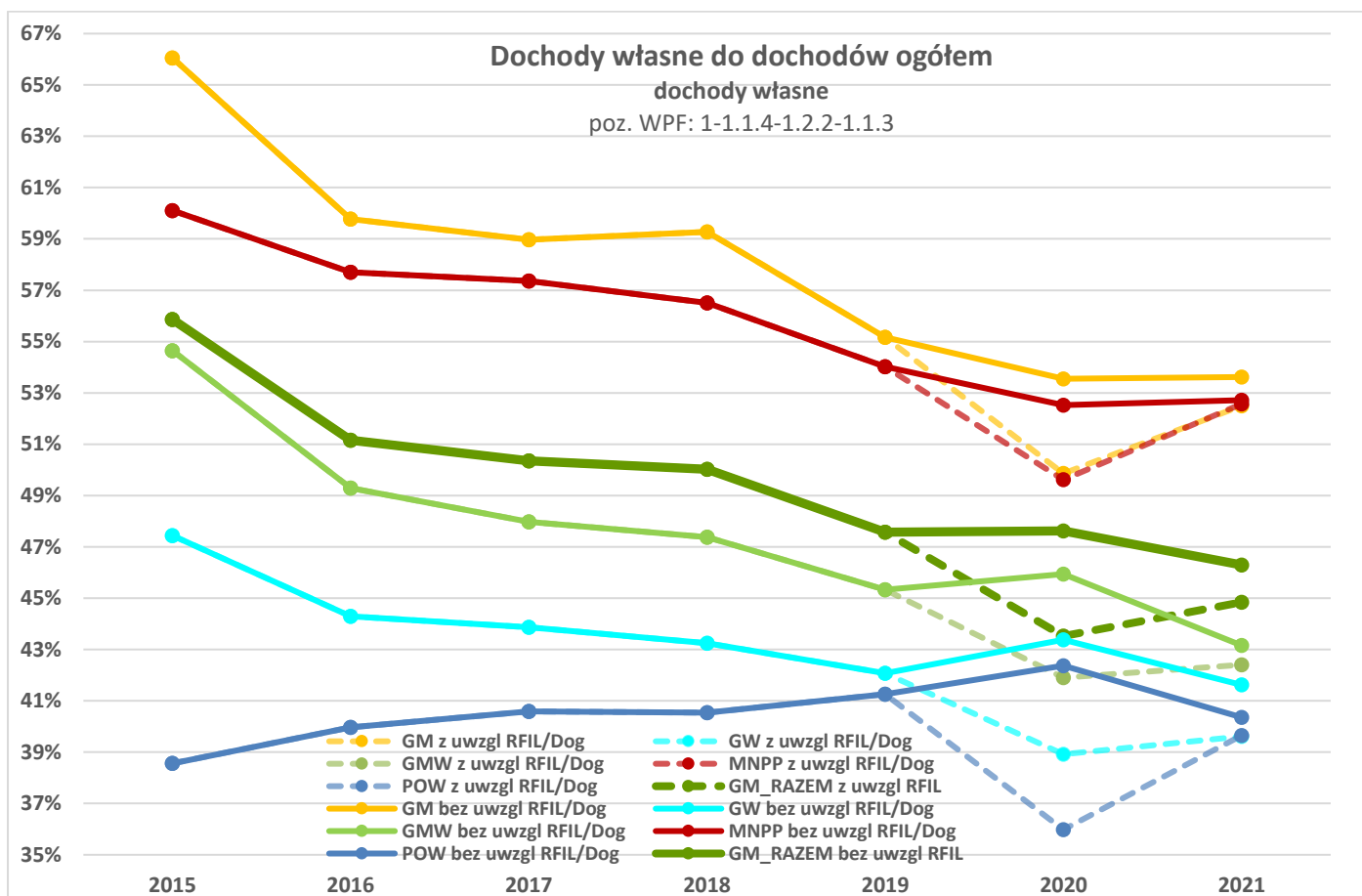
Wszystkie dane pochodzą z odpowiednich sprawozdań budżetowych JST (dalej RB), a także z wieloletnich prognoz finansowych (dalej WPF) - dane prognostyczne od roku 2022. Dane ze sprawozdań budżetowych dotyczą sprawozdań z wykonania budżetów po IV kwartale każdego roku. Dane z WPF pochodzą z bazy WPF wg stanu na dzień 31 stycznia 2022 r. Wszystkie źródła danych są publikowane na stronach MF. Część danych „RB” pochodzi z dedykowanego zestawienia z bazy MF na kwiecień 2022 r.

Definicje poszczególnych pojęć i terminów z krótkim komentarzem umieszczone są w arkuszu „metadane” w głównym skoroszycie.

Z uwagi na prezentowanie danych dla grup JST omawiane zjawiska są „uśrednione”. W przypadku poszukiwania danych dla pojedynczych JST trzeba posłużyć się szczegółową bazą danych dla JST województwa śląskiego.

2. Dane podstawowe

2.1 Udział dochodów własnych w dochodach ogółem



Wskaźnik ten to jeden z ważniejszych wskaźników, pokazujących na poziom „samodzielności finansowej” JST. W latach 2020-2021, dla częściowego złagodzenia skutków COVID-19, samorzady otrzymały dodatkowe środki z RFIL, przeznaczone na inwestycje. Ponieważ ten transfer do budżetów JST został określony jako „środki”, nie został w klasyfikacji ujęty ani jako dotacja ani subwencje. W konsekwencji konstytucyjnej definicji „dochodów własnych” środki z RFIL (będące ewidentnie zewnętrznym transferem do JST z poziomu centralnego) zostały „włączone” do dochodów, niebędących ani dotacjami ani subwencjami i powiększyły w ten sposób dochody własne.

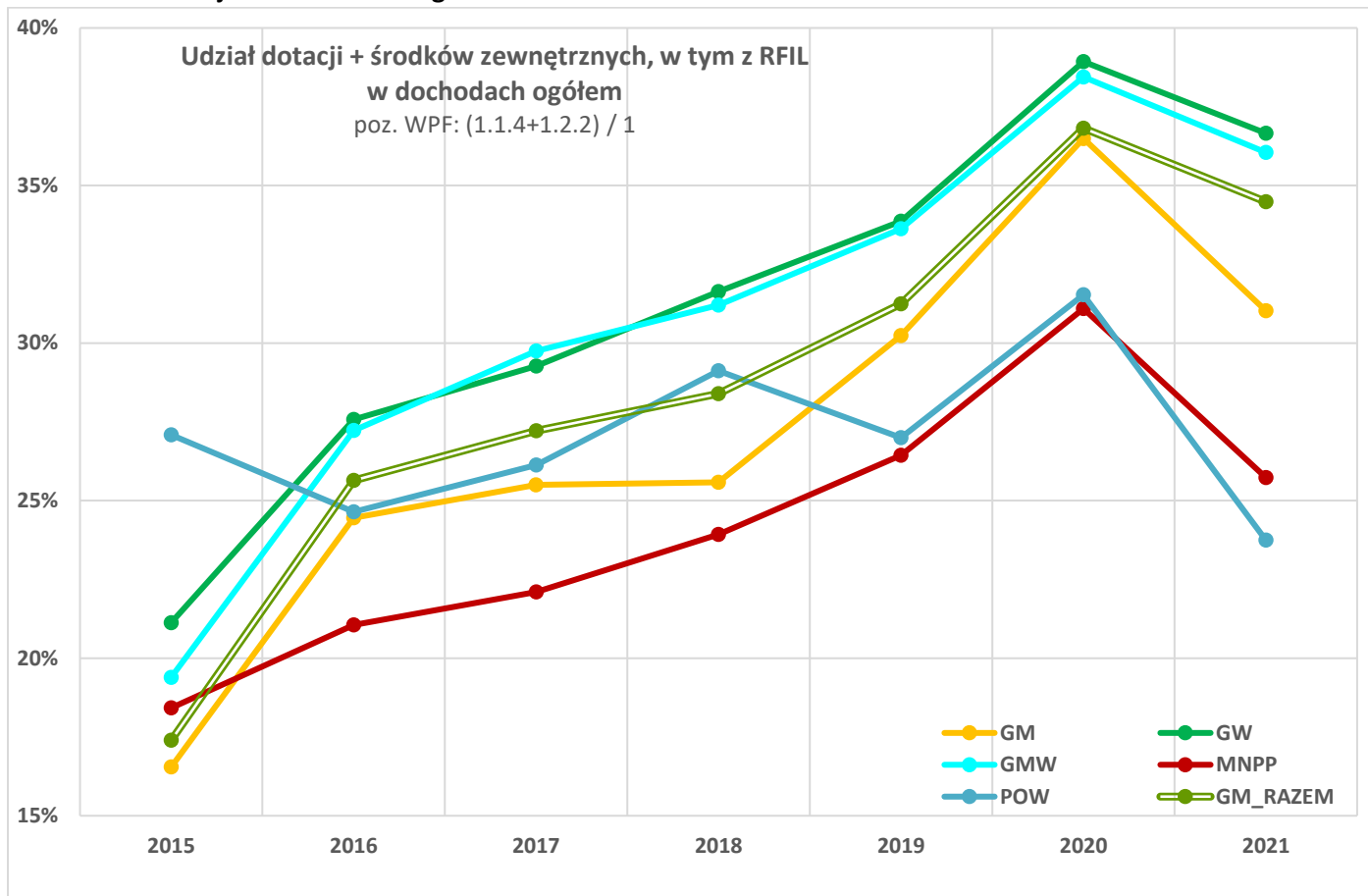
W tej sytuacji, dla przejrzystości obrazu sytuacji, wykres pokazujący zmiany dochodów własnych w relacji do dochodów ogółem w latach 2020-2021 zawiera dwie wartości: ciągłą linią pokazane są dochody własne bez uwzględnienia skutku wpływów z RFIL a przerywaną – dochody własne z uwzględnieniem skutków RFIL. Największe różnice występują w 2020 r. w gminach wiejskich, miejsko-wiejskich i w powiatach (gdzie udział RFIL w dochodach był najwyższy).

W badanym okresie wszystkie kategorie JST (poza powiatami w latach 2015-2018) wykazują spadek wartości tego wskaźnika, dodatkowo zwiększony w latach 2019-2021. Niezależnie od zmian w czasie widać też, że GW mają najmniejszą „autonomię” finansową (w 2019 wartość wskaźnika wynosi ~42%, w 2020 i 2021 ~42-43%; GMW nieco wyższą, odpowiednio w 2019 ~45%, w 2020 i 2021 ~46% i 43% i GM najwyższą z gmin, 2019 ~55%, w 2020 i 2021 ~53%), przy średniej dla GMIN ogółem ~48% w 2019 i w 2020 oraz 46% w 2021.

Na tle gmin pod tym względem lepiej wyglądają MNPP ~55% w 2019 i ~51% w 2020 i ~53% w 2021. Tak duże różnice są konsekwencją obecnie obowiązującej struktury źródeł dochodów własnych, nie optymalnie dopasowanej do specyfiki poszczególnych kategorii JST. Wszystkie dane dla lat 2020 i 2021 podawane są tu bez RFIL.

Spadek wskaźników tu uwidoczony związany jest z systemowo rosnącym poziomem dotacji w dochodach JST (*vide następny wykres*), co nie jest zjawiskiem „systemowo” korzystnym. Trudności w interpretacji zmian w roku 2020 a zwłaszcza w 2021, związane są z tym, że zakłócają licznik i mianownik wskaźnika środki z RFIL, a dodatkowo w 2021 mieliśmy jednorazową „subwencję 8 mld”, która podobnie wpłynęła na chwilowe zmiany wskaźnika w tym roku.

2.2 Dotacje do dochodów ogółem



Ten wskaźnik jest komplementarny do części poprzedniego, pokazując wzrost kwot dotacji i środków ze źródeł zewnętrznych (w latach 2020-2021 powiększony o środki z RFIL) w podobnym stopniu dla wszystkich (poza powiatami) kategorii JST. Jak widać, poziom tego wskaźnika między poszczególnymi kategoriami GMIN różni się mniej niż wskaźnika poprzedniego, co wynika ze specyfiki tego elementu dochodów JST. Spadek wartości wskaźnika w 2021 wynika z chwilowego wzrostu dochodów ogółem w tym roku (w Polsce: głównie 5 mln PIT, 8 mln subwencja jednorazowa, 4 mln subwencja WodKan).

Następne dwa wykresy pokazują, jaką część dochodów bieżących stanowią udziały JST w podatkach będących dochodami budżetu państwa.

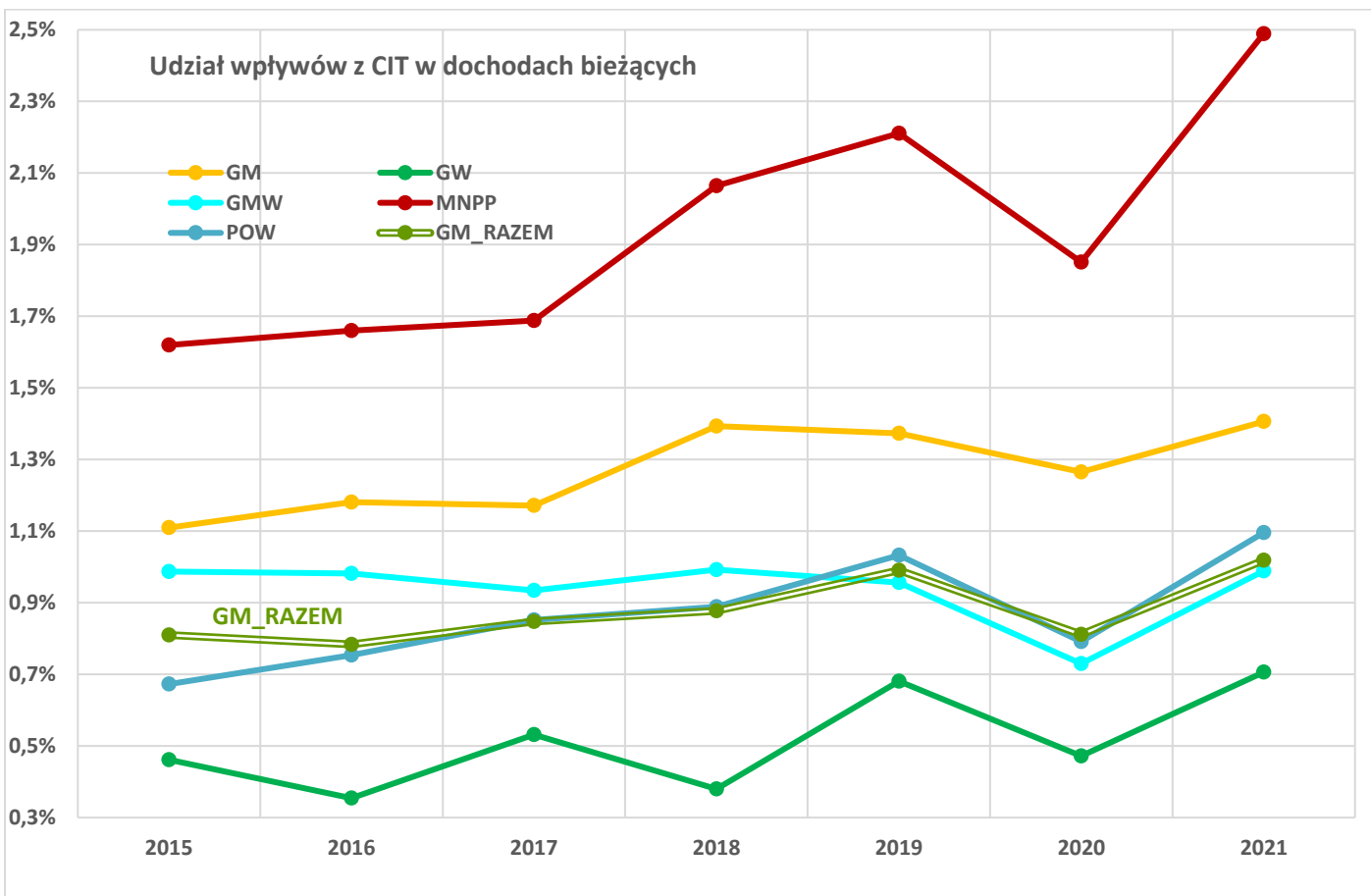
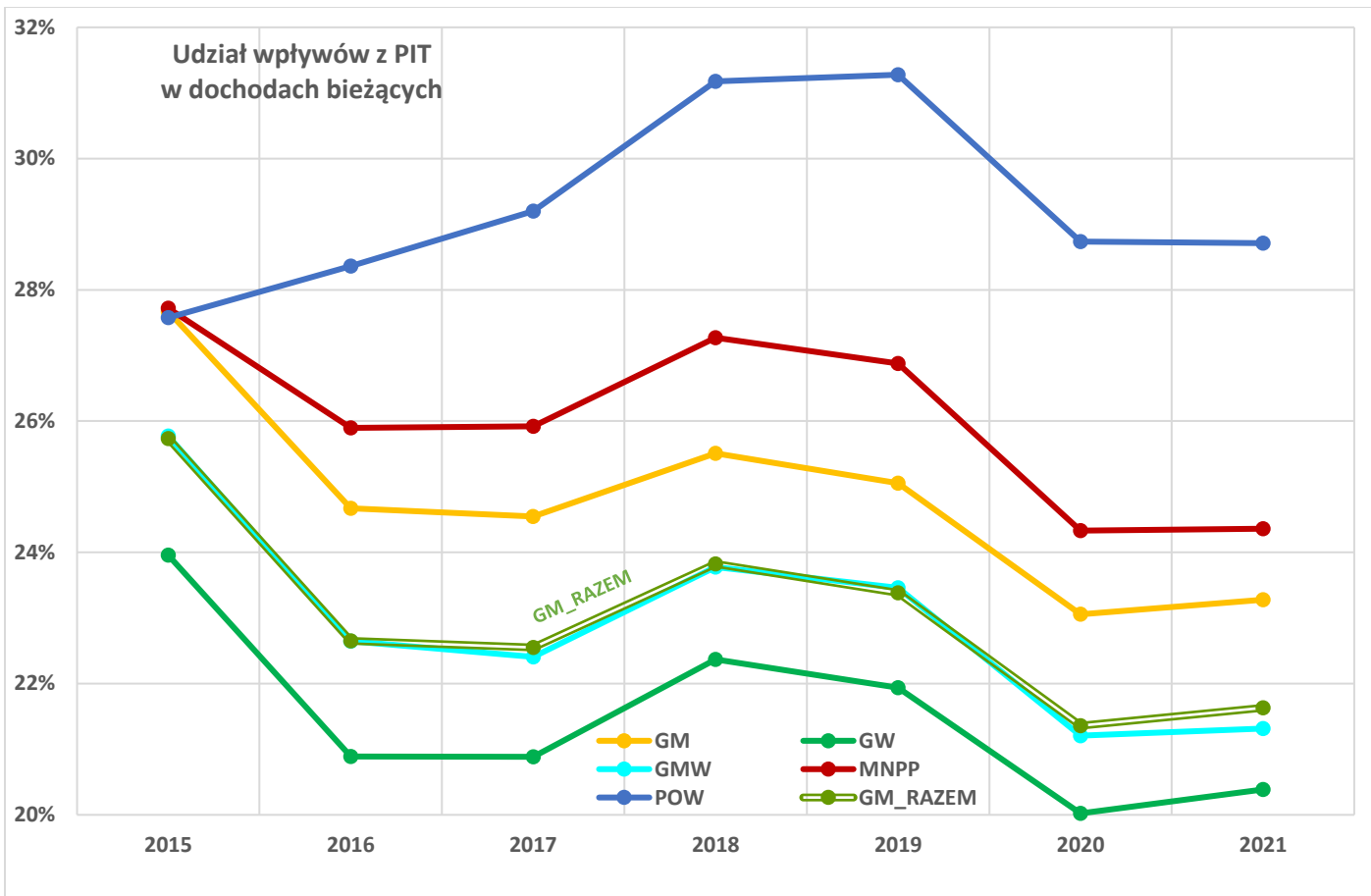
1.1 Udział wpływów z PIT w dochodach bieżących

1.2 Udział wpływów z CIT w dochodach bieżących

Szczególnie istotny jest diagram dla PIT. Widoczny spadek wskaźnika dla GMIN (~3 pp.) i MNPP (~2 pp.) w roku 2016 nie wynika ze zmniejszenia wpływów z PIT, ale ze wzrostu dochodów bieżących wynikającego z Programu 500+. Natomiast zmniejszenie się tego wskaźnika w 2019 roku ma inny charakter, choć wydaje się relatywnie niewielkie (~0,6 pp.), gdyż jest wynikiem wolniejszego wzrostu dochodów z PIT niż wzrostu dochodów bieżących w 2019. W roku 2020 obserwujemy już drastyczny spadek tego wskaźnika we wszystkich typach JST, którego główną przyczyną są **zmiany w systemie PIT** (oraz częściowo skutki COVID-19). W roku 2021 sytuacja znów jest złożona z uwagi na zwiększający wskaźnik wzrost wpływów JST z PIT (Polska: zaniżenie wpływów o 5 mld w szacunkach MF) z jednej strony oraz zmniejszający wskaźnik wzrost dochodów bieżących (Polska: „subwencja 8 mld”). W efekcie wskaźnik pozostaje na prawie niezmiennym poziomie w porównaniu z poprzednim rokiem.

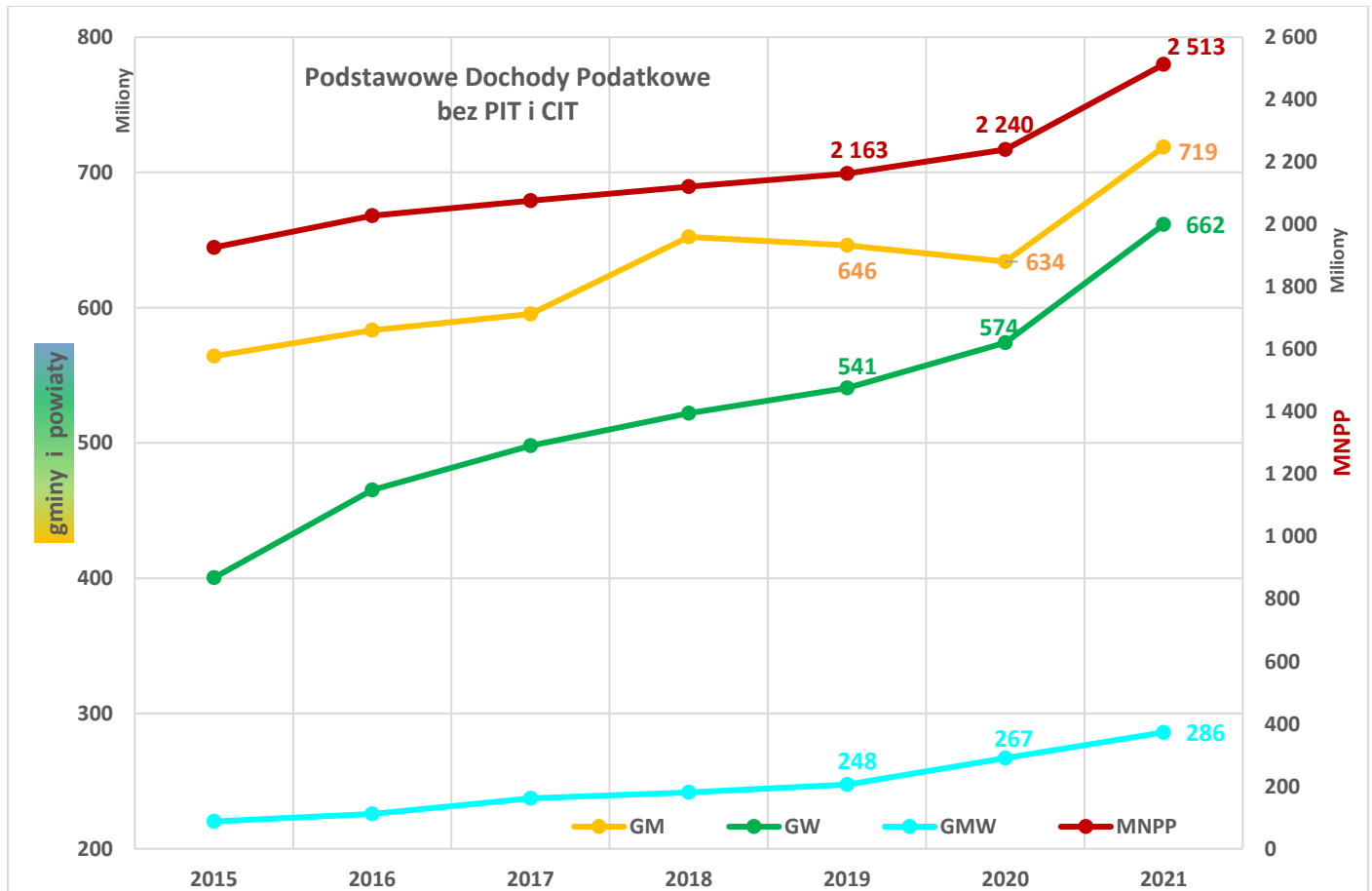
Wykres, dotyczący PIT ilustruje także wyraźnie różne znaczenie tego strumienia zasilania dla poszczególnych typów GMIN. Najmniejszy udział PIT w dochodach bieżących mają GW, o 1,5 pp. większy GMW i o kolejne 1,5 pp. GM. MNPP mają najwyższą wartość wskaźnika, co jest dość intuicyjne z uwagi na specyfikę tego podatku. Wysoki udział PIT w dochodach bieżących powiatu wynika z braku innych własnych dochodów podatkowych w tej grupie JST i zupełnie innej struktury dochodów.

Udziały z CIT stanowią relatywnie niewielką część dochodów JST, choć niektóre największe miasta „konsumują” gros dochodów z tego podatku w skali kraju (także aglomeracja śląska) co wynika też ze specyfiki tego podatku. Przyczyną wyraźnego spadku tego udziału w 2020 roku jest suma efektów, związanych z wyhamowaniem gospodarki ze względu na skutki COVID-19. W roku 2021 mamy już wyraźny wzrost, który „systemowo” byłby jeszcze większy, gdyby nie było w tym roku jednorazowego „zastrzyku” subwencji.

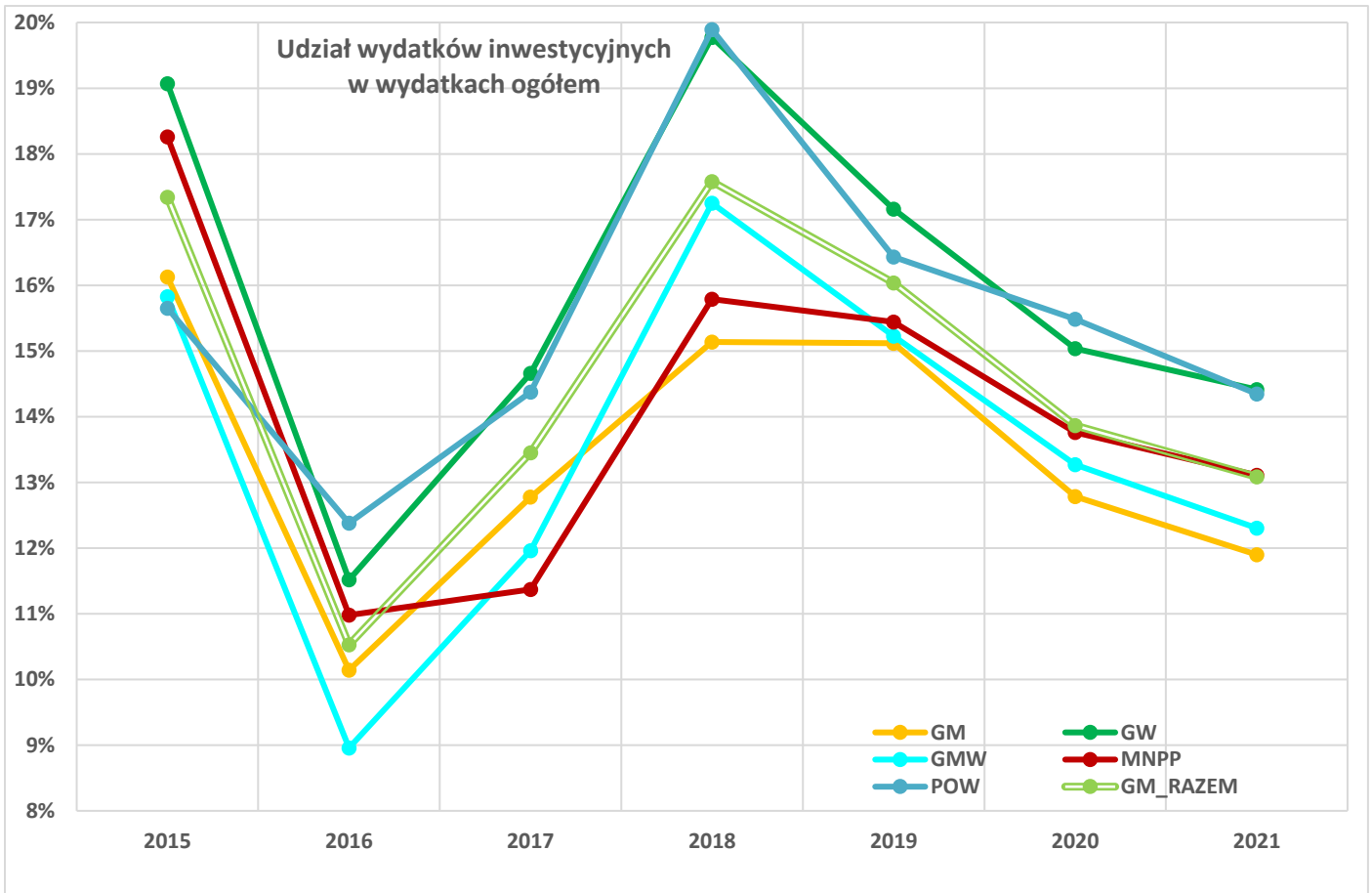


1.3 Podstawowe dochody podatkowe bez PIT i CIT

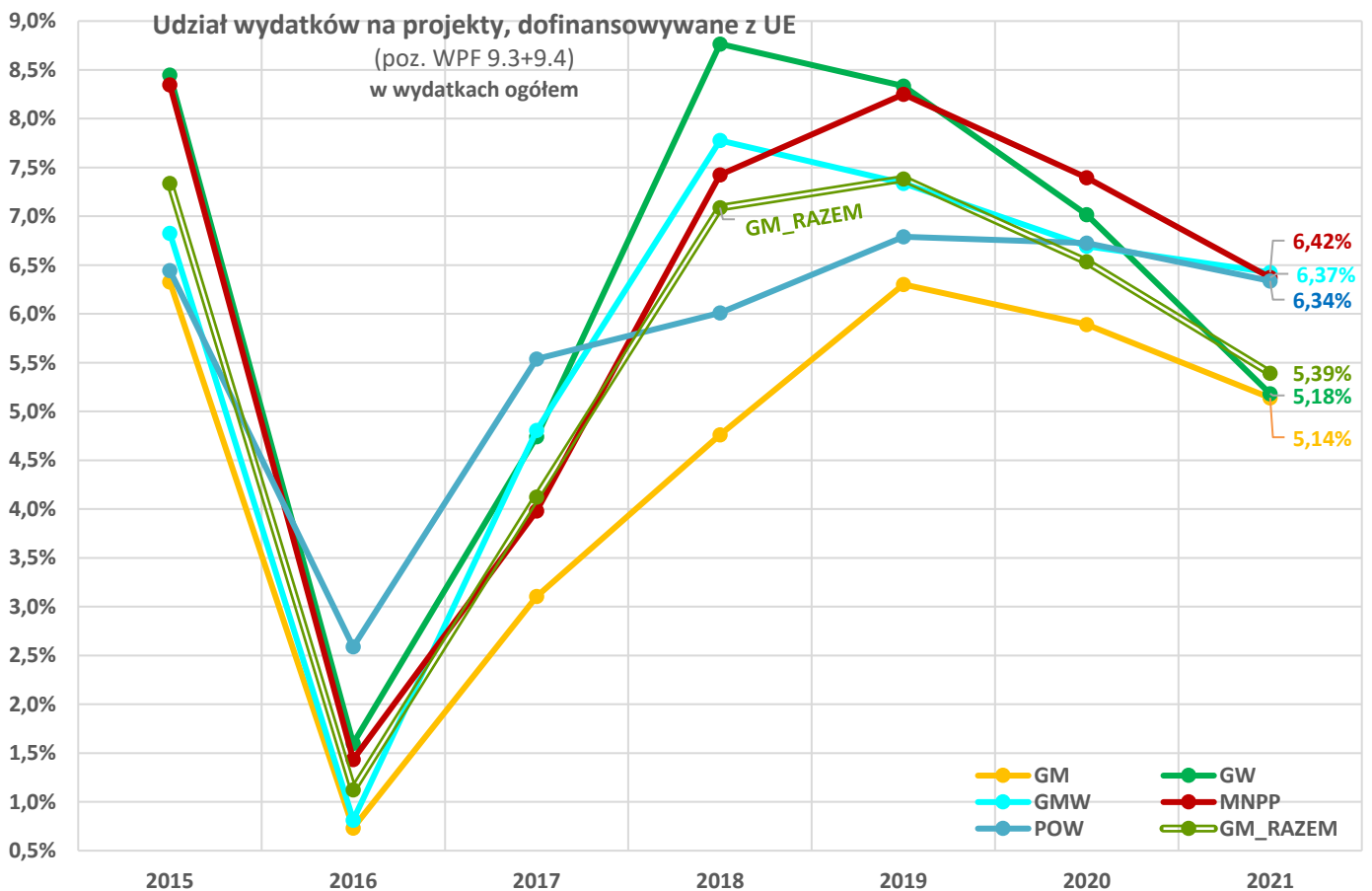
Jak można zauważyć, suma PDP rośnie we wszystkich typach JST poza gminami miejskimi (mimo COVID-19), a znaczny wzrost widać w 2021 r. Częściowo jest to skutek szukania dochodów w budżetach tego roku na skutek ryzyka, związanego ze zmianą systemu dochodów od 2022 r. Na uwagę zasługuje nietypowa i dość niekorzystna sytuacja gmin miejsko-wiejskich w aglomeracji śląskiej, prawdopodobnie związana z unikalną w Polsce specyfiką aglomeracji.



1.4 Udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem



1.5 Udział wydatków na projekty dofinansowywane z UE w wydatkach ogółem



Kolejne dwa wykresy pokazują udziały wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem i poziom wydatków na projekty dofinansowywane z UE i źródeł podobnych w wydatkach ogółem. Oba wskaźniki są do siebie zbliżone co do przebiegu zmienności, gdyż są wyraźnie powiązane. W każdej z perspektyw finansowych UE charakterystyczny jest przebieg zmian w czasie kwot wydatków na inwestycje, zwykle mający maksimum w drugiej połowie unijnej perspektywy finansowej i minimum w latach między perspektywami. W bieżącej perspektywie finansowej etap początku wzrostu inwestycyjnego i projektowego opóźnił się w Polsce o ok. 1,5 roku z ostrym minimum w 2016, co widać na obu wykresach. Wartości obu wskaźników w podobny sposób zmieniają się w czasie, przy czym ich poziomy dla **GMINY razem** i **MNPP** są zbliżone. Należy jednak zwrócić uwagę na niewielkie ale wyraźne załamanie, a nawet spadek wartości obu wskaźników w 2019 roku dla gmin wiejskich i miejsko-wiejskich, pogłębione w roku 2020 i dalej w 2021 dla wszystkich typów JST. Taka sytuacja nie miała miejsca w poprzedniej perspektywie finansowej UE, co oznacza ograniczenie w latach 2019-2021 skali inwestycji JST. Dalszy spadek w 2020-2021 wystąpił mimo „zastrzyku” środków z RFIL.

Silniejszy spadek wartości wskaźnika, związanego z „wydatkami na projekty UE” w 2021 r. jest wypadkową niesystemowego wzrostu wydatków ogółem w tym roku (zmniejszenie wskaźnika) i wzrostu wydatków z RFIL (zwiększenie wskaźnika). Co więcej, jak można zobaczyć w dalszej części niniejszego materiału, perspektywa w tym zakresie dla lat następnych po 2021 „systemowo” nie jest optymistyczna.

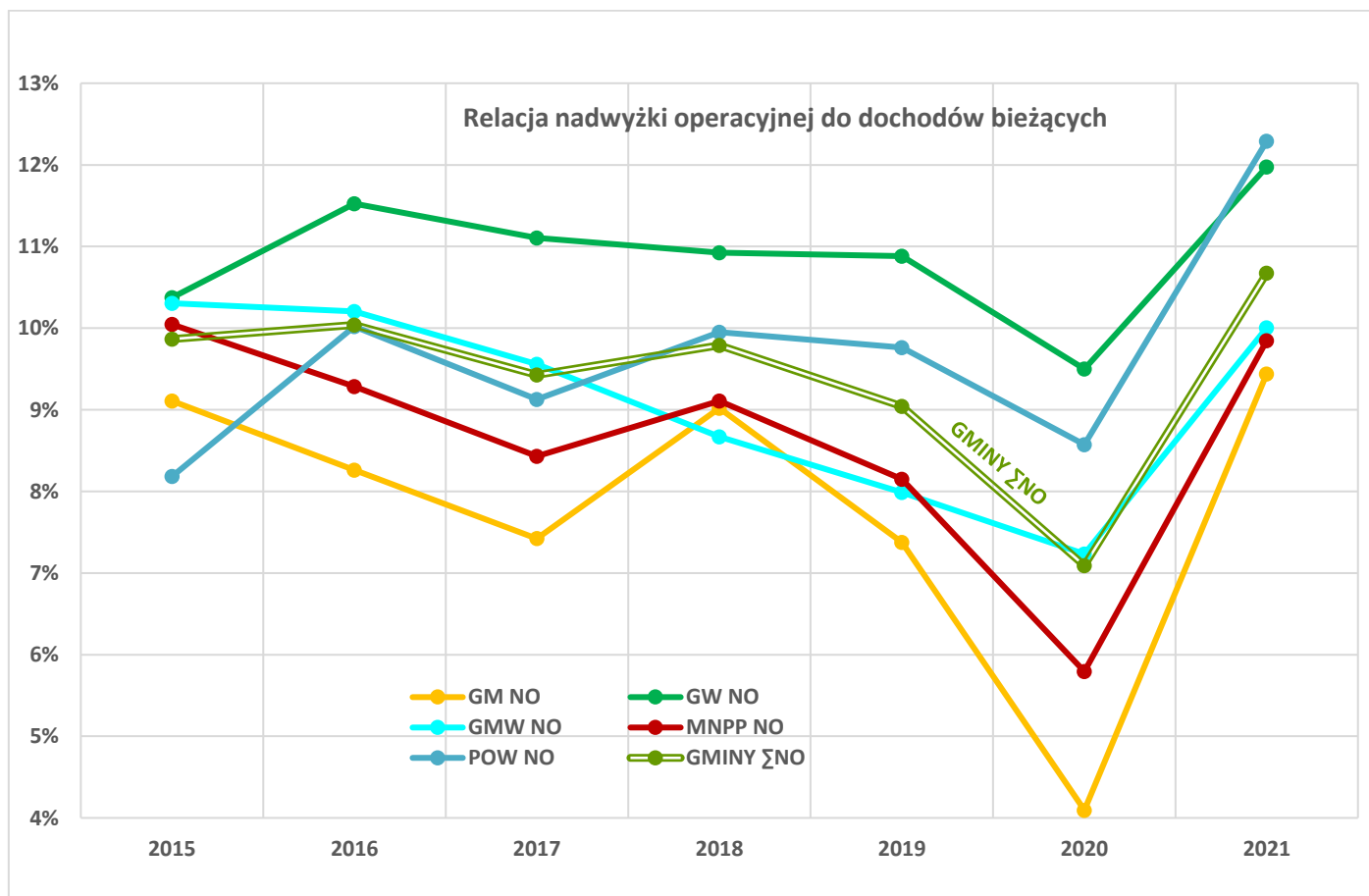
2. Nadwyżka operacyjna i jej powiązania

W tej części materiału został opisany **najważniejszy ilustrujący sytuację finansów JST parametr** jakim jest nadwyżka operacyjna (dalej NO), a mówiąc precyzyjniej „**wynik części bieżącej budżetu**” JST. Są też pokazane bazujące na NO wskaźniki i omówione ich znaczenie. Wypracowana przez JST w budżecie kwota NO i jej relacja do dochodów bieżących budżetu (dalej DB) mają zasadnicze znaczenie dla możliwości inwestycyjnych JST, możliwości spłat zaciągniętego długu, spełnienia wskaźników z UFP określających te możliwości. Wysokość NO determinuje możliwości zapewnienia płynności finansowej. Uśredniona dla ustawowej grupy minionych lat **wartość (NO do DB) co do zasady określa dopuszczalny poziom spłat i obsługi długu w kolejnym roku. Nie uwzględniam tu doraźnych zmian prawa, związanych z COVID-19 czy z wojną na Ukrainie, gdyż nie wpływają one na konieczność spłaty zaciąganych zobowiązań, a tylko incydentalnie wpływają na dopuszczalne terminy ich spłat.** Po spadku w latach 2019-2020 wykonanie NO gwałtownie wzrosło w 2021 r. Należy pamiętać, że w tym roku **w Polsce** wystąpiły jednocześnie **trzy niesystemowe czynniki**, które musiały znacząco wpłynąć na wykonany poziom NO:

- jednorazowa „**subwencja 8 mld**”, przekazana do JST w grudniu 2021 r., do wydania w zdecydowanej większości w 2022 r.,
- wzrost o 5 mld** otrzymanych wpływów z **PIT**, w stosunku do wcześniej przekazanego przez MF zaniżonego ostatecznego szacunku kwot wpływów, o którym resort poinformował medialnie pod koniec roku 2021, nie przesyłając jednak do JST formalnej korekty,
- w konsekwencji otrzymania z MF ostatecznych, zaniżonych o 5 mld kwot wpływów z PIT, JST musiały odpowiednio zaplanować ograniczone, dostosowane do niższych dochodów, wydatki bieżące w tym roku.

Te trzy czynniki łącznie wywołały odpowiednio zwiększony (o ~18 mld zł przy założeniu że skutki p. b) i c) wyniosły po ~5 mld każdy) wzrost NO w 2021 r., z czego ~13 mld zł to „wzrost niesystemowy”.

Kolejne wykresy pokazują zasymulowany „stan systemowy” NO w 2021 r. dla JST woj. śląskiego dla sytuacji, w której te ww. „niesystemowe” efekty by nie wystąpiły.



2.1 Relacja nadwyżki operacyjnej do dochodów bieżących

Wykres przedstawiający zmiany relacji NO do DB w funkcji czasu pokazuje tendencję zmniejszania się wartości tego wskaźnika w czasie do roku 2020. Najwyraźniej widać to dla GMW. Zbyt wcześnie, żeby można jednoznacznie diagnozować przyczyny tego zjawiska, ale pewne zmniejszanie się poziomu NO w fazie stopniowego wzrostu inwestowania jest zjawiskiem normalnym. Trzeba jednak zauważyć, że:

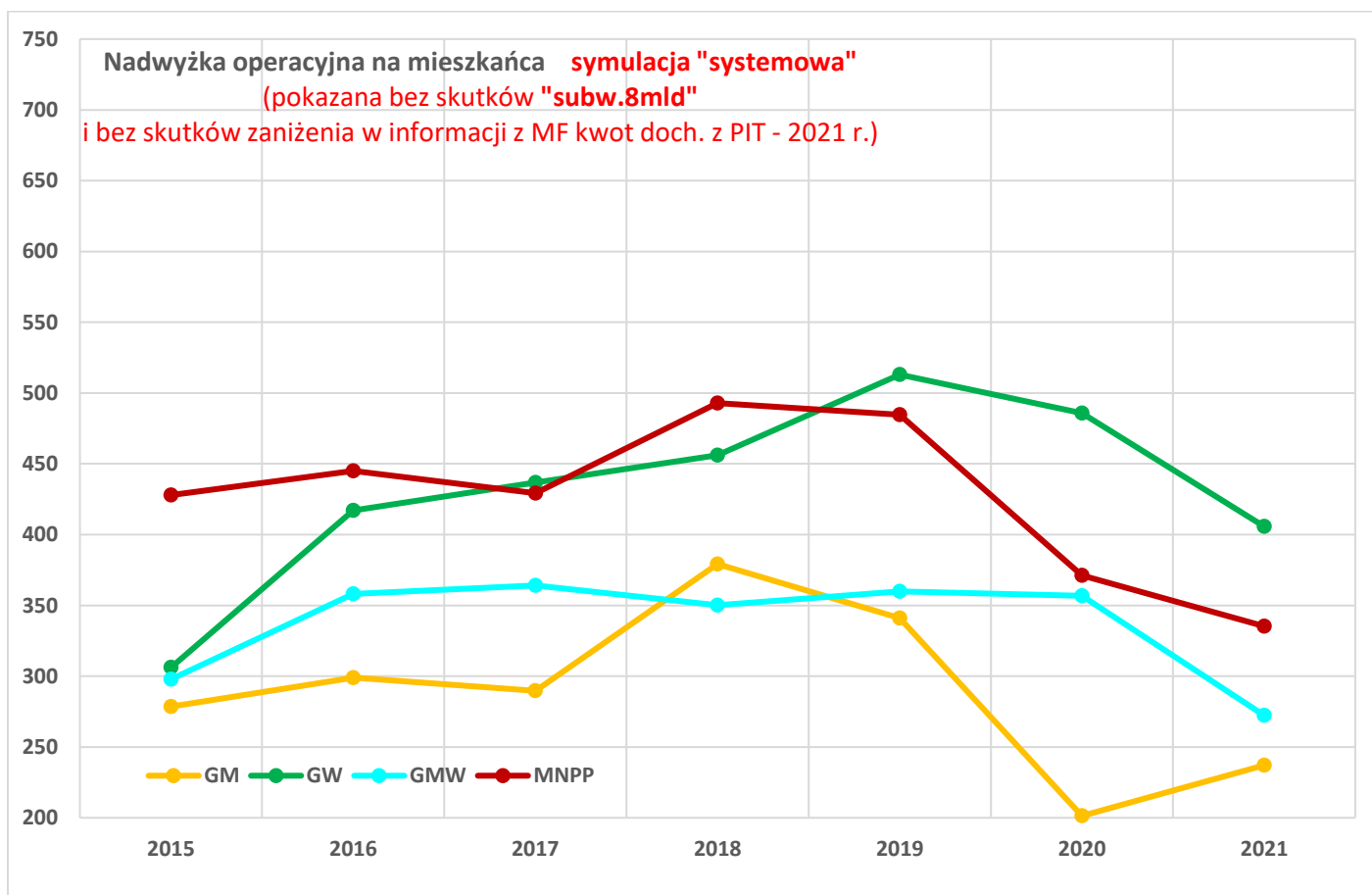
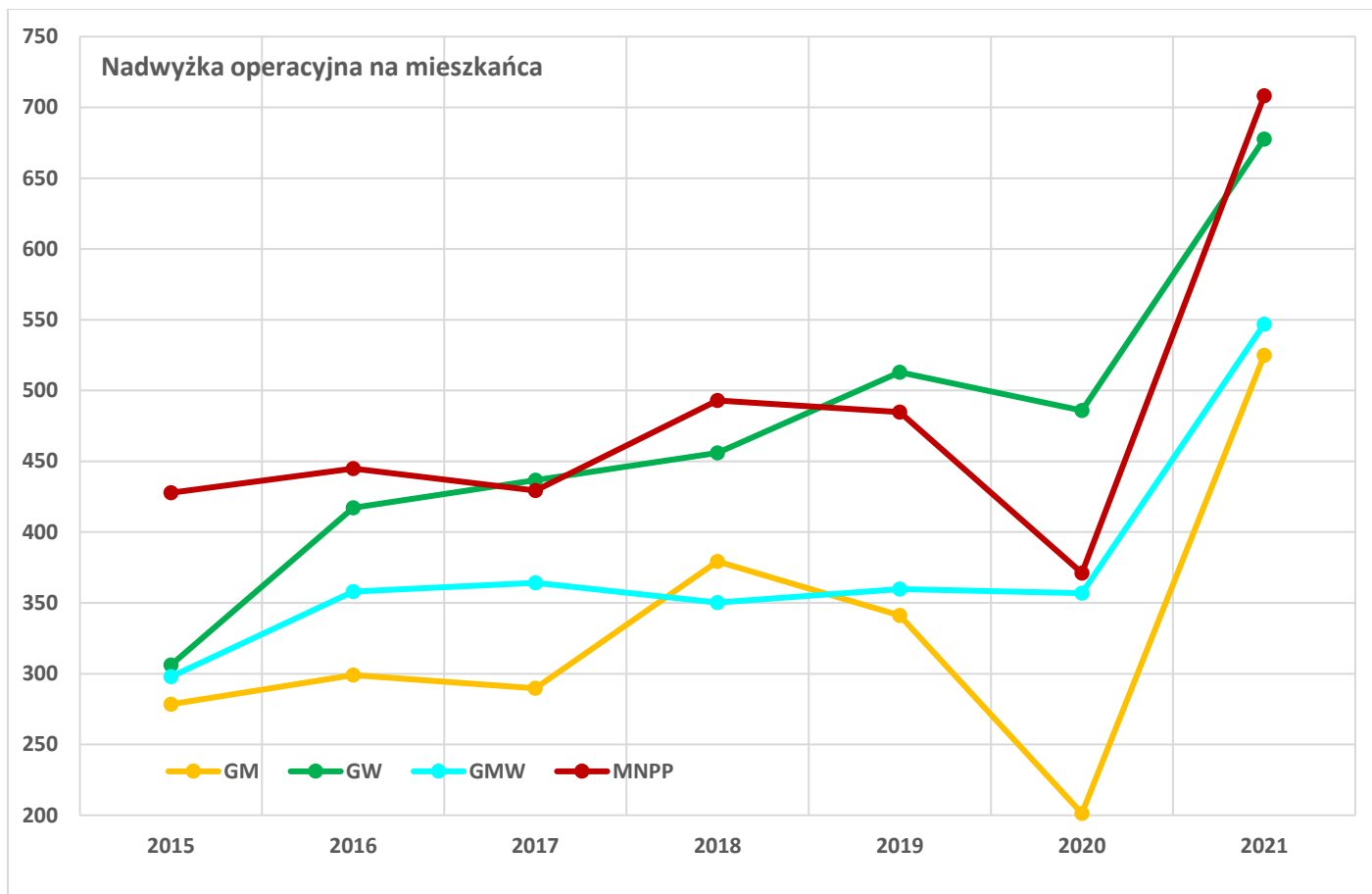
- a) przebieg zmian wskaźników finansowych dla JST w obecnej perspektywie UE jest znacząco różny od poprzedniego analogicznego okresu, co wynika z konieczności realizowania nowego wysiłku inwestycyjnego JEDNOCZEŚNIE ze spłatą sporej jeszcze części długów, zaciągniętych na realizowane inwestycje w perspektywie poprzedniej, co ogranicza możliwości inwestycyjne;
- b) w roku 2019 staje się już widoczne wyhamowanie trendu wzrostu poziomu NO, związane głównie ze wzrostem w ostatnich latach poziomu wydatków bieżących na zadania własne szybszym niż wzrost dochodów bieżących;
- c) w roku 2020 pojawia się wyraźnie zaznaczony trend spadkowy, wywołany skumulowaniem się trzech przyczyn:
 - spadku dochodów z PIT i CIT
 - utrzymującego się szybkiego wzrostu wydatków bieżących, głównie na płace (szczególnie w oświacie – vide „luka finansowa oświaty”); obecnie zadania oświatowe są największym obciążeniem części bieżącej budżetów gmin, MNPP i powiatów)
 - skutki COVID-19.

O ile skutki COVID-19 będą stopniowo ustępowały, to dwie **główne** pozostałe przyczyny będą dalej „zjadały” NO, która już teraz i tak **jest, zwłaszcza dla MNPP i gmin miejskich na niebezpiecznie niskim poziomie.**

Bez zmian systemowych, dotyczących wzrostu bieżących dochodów własnych JST w kolejnych latach znacznej części samorządów grozi recesja, a w części przypadków nawet ryzyko straty płynności finansowej. Po I kwartale 2022 roku wyraźnie widać poziom ryzyka, związany z „rozjechaniem się” rosnących ponad inflacyjnie wydatków bieżących i malejących dalej dochodów bieżących, co będzie uwidocznione na kolejnych wykresach;

- d) rok 2021 to rok, w którym NO formalnie (choć w znacznej części „niesystemowo”) silnie wzrosła.

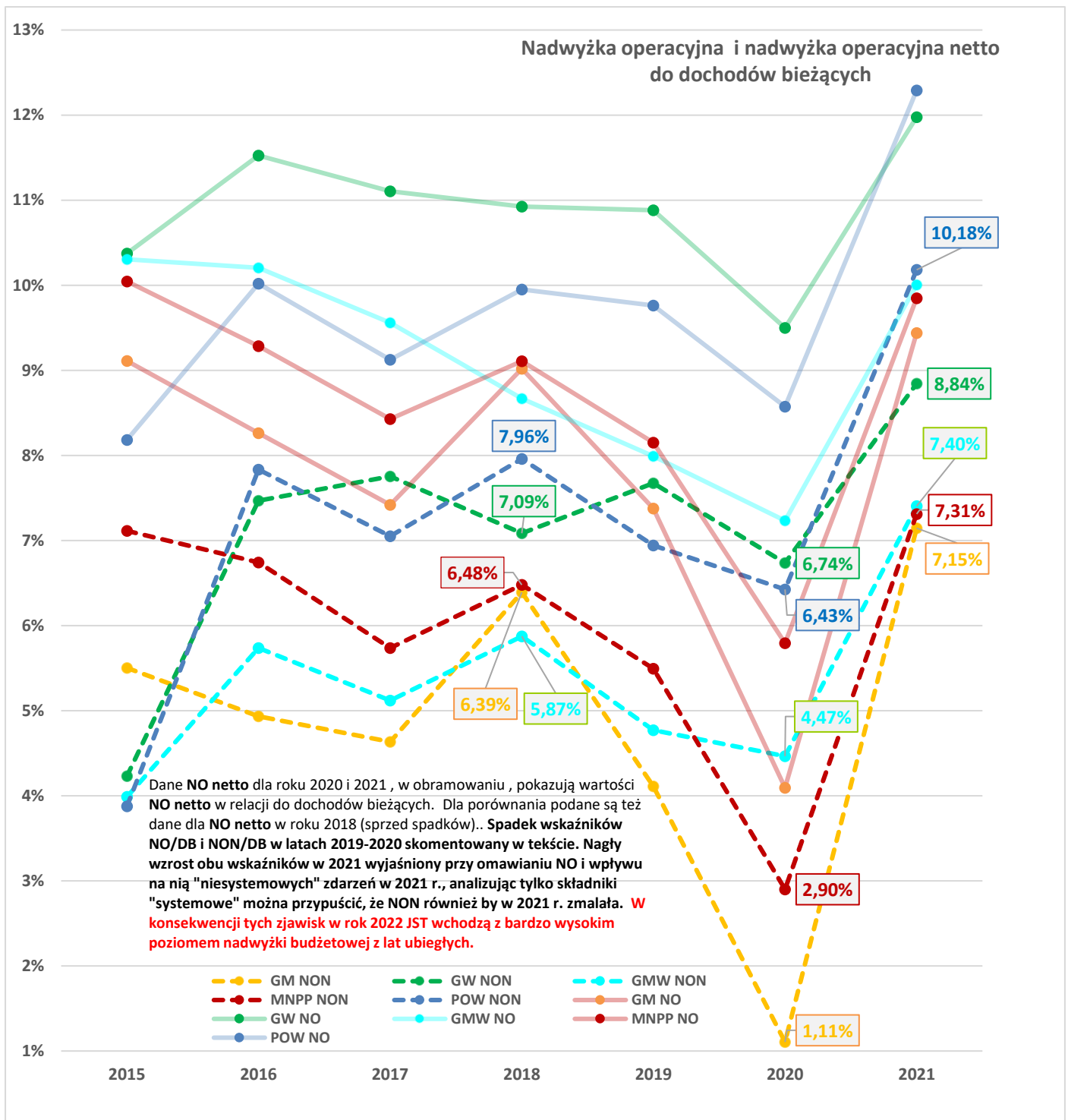
Kolejne dwa wykresy przedstawiają wskaźnik NO na mieszkańca. Pierwszy pokazuje nominalne wykonanie NO w 2021 r. natomiast drugi jest pewną symulacją. Ten wykres („**Nadwyżka operacyjna na mieszkańca symulacja "systemowa"**") pokazuje, jak zmieniają się wielkości systemowe, w tym NO, obserwowane bez incydentalnych zdarzeń (*bez skutków jednorazowej subwencji 8 mld w końcu roku oraz bez skutków zaplanowania w 2021 r. wydatków bieżących budżetów na niższym poziomie, w oparciu o zaniżone dane o dochodach z PIT, rozestane na początku 2021 r.*).



Widać wartości NO/PC w 2021 r. odpowiednio niższe, wynikające z realnych dochodów „systemowych”. Należy też pamiętać, że planowanie wydatków na 2021 r. odbywało się przy założeniu niższego o 5 mld dochodu z PIT, co oznaczało także konieczność odpowiedniego dostosowania planowanych wydatków do tego niższego poziomu. Informacja o większych dochodach z PIT nie została formalnie przekazana samorządom, np. choćby jako aktualizacja „kwot ostatecznych” z początku roku 2021, więc większość JST miała odpowiednio mniejsze wykonanie wydatków bieżących. W konsekwencji tej sytuacji wzrost dochodów z PIT w 2021 r. nie został w znacznej części w tym roku wykorzystany, tworząc razem z jednorazową „subwencją 8 mld”, **wysoką nadwyżką budżetową z lat ubiegłych w 2022 r.**

W obu wykresach warto zwrócić uwagę na znacząco korzystniejszy wskaźnik NO/PC w gminach wiejskich niż w pozostałych typach gmin. Nie należy także bezpośrednio porównywać wielkości dla gmin i dla MNPP z uwagi na ich różny zestaw realizowanych zadań i w konsekwencji nieporównywalny bezpośrednio system finansowania tych zadań.

2.2 Relacja nadwyżki operacyjnej NO oraz NO netto (po odliczeniu spłaty długu) do dochodów bieżących



Wskaźnik relacji **NO netto** (*NO po odliczeniu spłaty długu*) do dochodów bieżących (DB) na pierwszy rzut oka wydaje się mieć znaczenie podobne do wskaźnika relacji NO do DB, jednak to wrażenie jest mylne. Wskaźnik **NO do DB** jest wskaźnikiem, pokazującym „finansowy potencjał inwestycyjny JST” i szczególnie ważna jest jego wartość w **dłuższym okresie czasu**. Stabilna w czasie i wysoka wartość wskaźnika NO do DB oznacza wyższe możliwości inwestowania i spłat ew. zaciąganych nowych zobowiązań, w tym także na projekty dofinansowywane z UE.

Wskaźnik NO netto do DB pokazuje zupełnie inną wielkość. Wskaźnik ma charakter „chwilowej migawki stanu finansów” w JST i informuje, jaka część środków bieżących w budżecie JST **zostaje do wykorzystania w danym roku na nowo planowane** inwestycje i spłaty ew. nowych planowanych do zaciągnięcia zobowiązań. To taka „reszta” środków bieżących, pozostała w budżecie JST po przypadającej na dany rok spłacie długu. **Szczególnie niska wartość** tego wskaźnika może sygnalizować zagrożenie utratą płynności finansowej w danym roku.

Należy zwrócić uwagę na to, że mogą, i występują realnie, różne „kombinacje” zestawu obu ww. wskaźników, które dla poprawnego wnioskowania powinny być analizowane łącznie z kilkoma innymi wartościami finansowymi. Warto, np. brać pod uwagę dodatkowo wskaźnik wydatków inwestycyjnych do wydatków ogółem (WI do WOg).

Kilka przykładów:

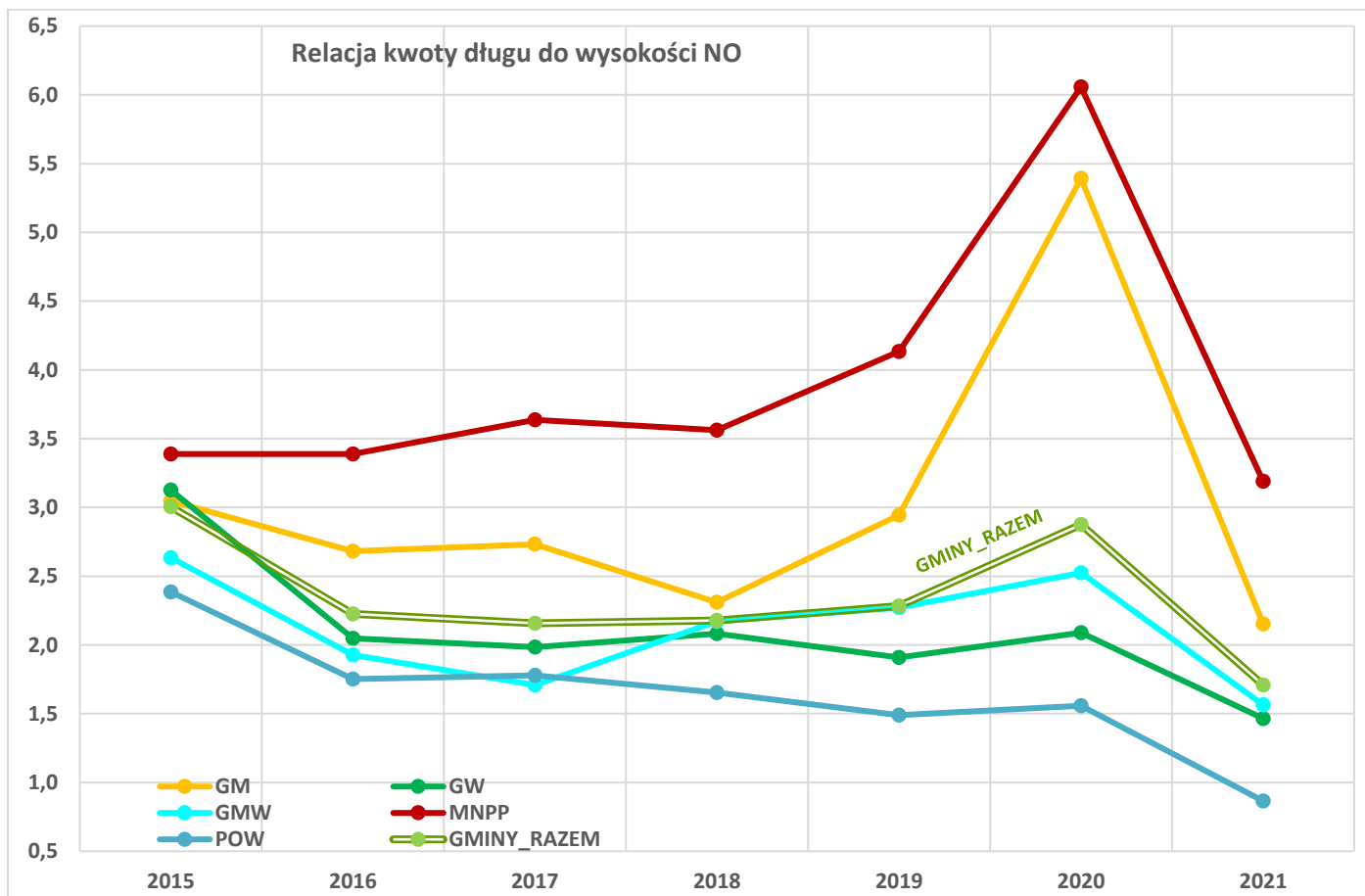
- a) Wysoka wartość NO do DB i jednocześnie niska wartość NO netto do DB w kilku latach, z jej powrotem poza tymi latami do wyższego poziomu oznacza JST o dobrej kondycji sytuacji finansowej i jednocześnie dużym „wysiłku inwestycyjnym” w tych latach. Zazwyczaj koreluje to z wysoką wartością WI do WOg. Nawet bardzo niska wartość NO netto w latach intensywnego inwestowania nie stanowi w takiej sytuacji zagrożenia.
- b) Wysoka wartość NO do DB i jednocześnie podobnie wysoka wartość NO netto do DB w danych latach oznacza JST o dobrej kondycji sytuacji finansowej i jednocześnie relatywnie niewielkim „wysiłku inwestycyjnym” w tych latach, realizowanym z budżetu. Często wskaźnik WI do DB ma wtedy niższą wartość.
- c) Niska wartość wskaźnika NO do DB z góry określa także niski poziom możliwości finansowania inwestycji przez JST, a szczególnie niska jego wartość może wskazywać na potencjalne **stałe strukturalne zagrożenie** płynności finansowej.
- d) Trzeba jednak zawsze pamiętać, że może zaistnieć sytuacja, gdy okres realizacji inwestycji i okres spłat długu zaciągniętego na jej realizację będą znacznie przesunięte w czasie, co zwykle ma miejsce w większych JST realizujących jednocześnie wiele inwestycji planowanych w dłuższych terminach, więc obraz rzeczywisty może być bardziej złożony. Każdy przypadek powinien być indywidualnie analizowany.
- e) Zewnętrzne nieprzewidywalne czynniki, takie jak np. pandemia, wysoka inflacja czy obecnie zaistniałe skutki wojny w Ukrainie, mogą znacząco utrudnić takie analizy, lecz zawsze kluczowym dla oceny sytuacji jest analizowanie dłuższych szeregów czasowych danych z większej grupy wielkości i wskaźników budżetowych i finansowych z uwzględnianiem wpływu „niesystemowych” incydentalnych zdarzeń (w 2021 r. mieliśmy ich sporo: jednorazowa subwencja „8 mld” przekazana w grudniu i wydawana w kolejnym roku, jednorazowa subwencja inwestycyjna „wodociągi i kanalizacja” 4 mld, zwiększenie dochodów z PIT o ok. 5 mld (JST dowiedziały się z mediów w końcu roku) i w konsekwencji zaniżenie w relacji do dochodów planowanych wydatków bieżących na ten rok - odpowiednio do wcześniejszej informacji o niższych dochodach z MF, II tranza RFIL).

Przechodząc do komentarza dotyczącego obu wykresów dla grup śląskich JST można powiedzieć, że:

- a) W obu przypadkach **najwyższy** spośród trzech grup GMIN względny systemowy „**potencjał inwestycyjny**” mają **GW** (NO do DB w 2019 ok. **11%**, w 2020 **9,5%**), a **najniższy średnio mają GM** (NO do DB w 2019 ok. **7,3%**, w 2020 ok. **4,1%**) przy wartościach **średnich dla gmin ok. 9%** (2019) i ok. **7%** (2020). Jednocześnie w obecnej fazie perspektywy finansowej obciążenie NO spłatami długu w JST (*różnica danych na ww. wykresie*) powinno jeszcze rosnąć, powodując odpowiednie zmniejszenie się wartości wskaźników NO netto do DB. Ten trend powinien widoczny być zwłaszcza dla MNPP, które są najbardziej aktywną inwestycyjnie, także w wymiarze finansowym, grupą JST. Widać rzeczywiście w wypadku **MNPP** spadek wartości **NO netto /DB** w 2020 r., ale jednocześnie taki sam spadek obserwujemy u **MNPP** w tymże roku dla wskaźnika **NO/DB**. Oznacza to, że **w NO netto w roku 2020 nie wzrosły istotnie spłaty długu lecz zmalały dochody bieżące** (co było uwidocznione w początkowej części opracowania).
- b) Rok 2021 jest nietypowy, co pokazane zostało na dwu poprzednich wykresach dla NO/PC oraz „systemowej” NO/PC. To jest dobry przykład sytuacji, gdy kilka incydentów zakłóca obraz finansów. NO ani NO netto w 2021 r. nie mogą być więc wskaźnikami rzeczywistej kondycji finansowej JST (przyczyny takiego obrazu zostały wyjaśnione wcześniej), ale mimo to różnice między NO i NO netto są już warte analizowania. Przeprowadzenie podobnej „**symulacji**” eliminującej wpływ incydentów **dla NO netto** pokazałoby, że **NO netto** dla MNPP i dla GM mogłyby spaść poniżej zera.
- c) Względnie niska różnica wartości wskaźników relacji NO i NO netto do dochodów bieżących (*na powyższym wykresie*) dla powiatów oznacza względnie niski obecnie poziom wykorzystywania przez powiaty środków pozyskiwanych z długu (o ile spłaty długu nie zostały przesunięte „do przodu” na późniejsze terminy). Ta obserwacja nie jest zaskakująca, gdy bierzemy pod uwagę strukturę dochodów powiatów i rodzaje zadań przez nie realizowanych.

d) Wyraźnie widoczny jest w śląskich JST **silny spadek wskaźników NO netto do DB**, występujący także na poziomie ogółu JST w Polsce dla wszystkich trzech kategorii GMIN. W 2020 roku ten efekt w śląskich JST wywołany jest raczej zmniejszeniem własnych dochodów bieżących, niż zwiększeniem poziomu spłat długu w tym roku. W przypadku roku 2021 należy z dużą ostrożnością podchodzić do wskaźników, odnoszących wielkości finansowe do dochodów ogółem lub dochodów własnych z uwagi na „wielką kumulację” incydentalnych niesystemowych zdarzeń w tym roku.

2.3 Relacja kwoty długu do wysokości nadwyżki operacyjnej.



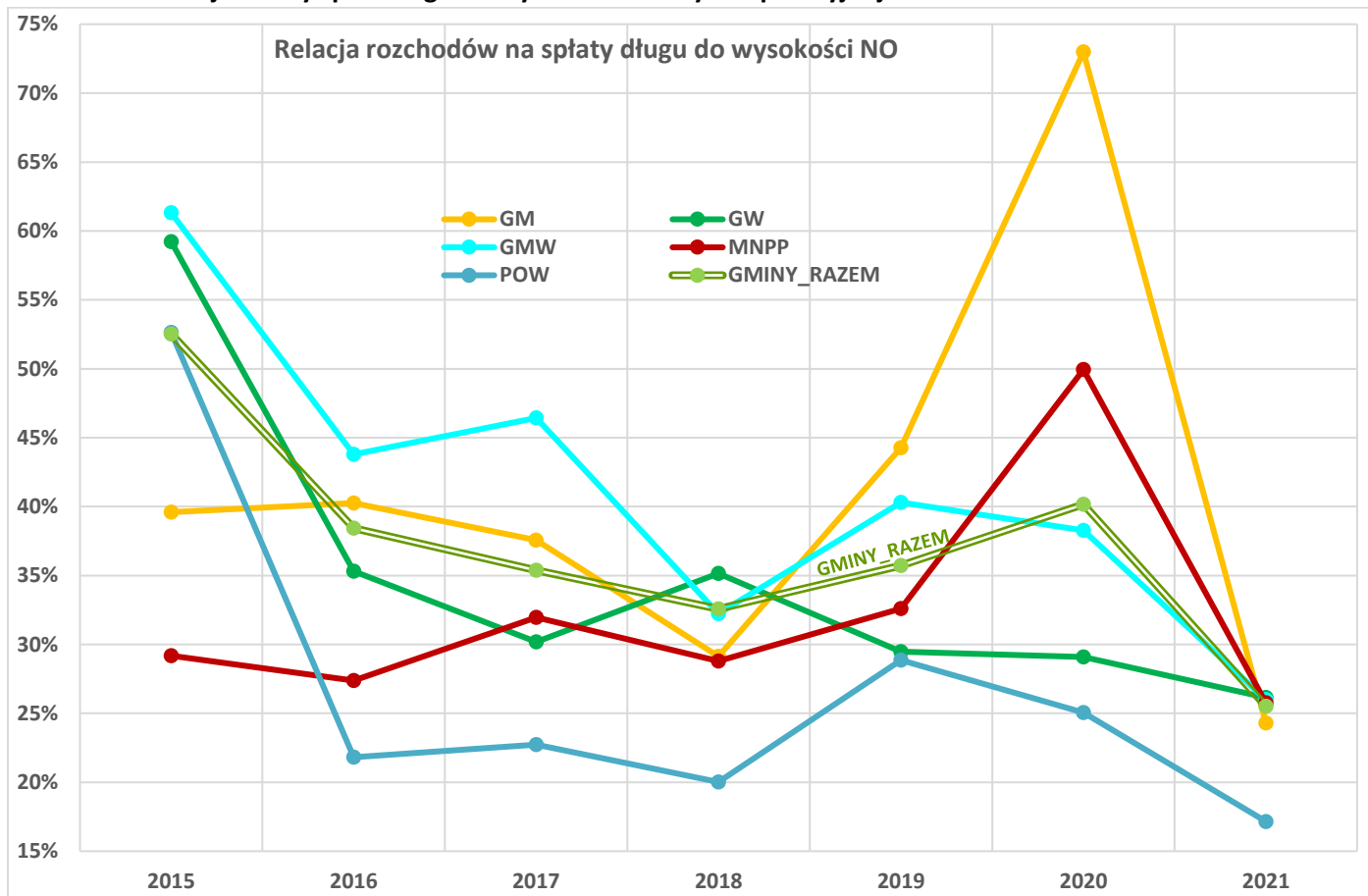
Wskaźnik relacji kwoty długu do wysokości nadwyżki operacyjnej jest specyficznym wskaźnikiem, pokazującym potencjał spłat długu w poszczególnych latach, jako „krotność pełnej kwoty NO potrzebnej do całkowitej spłaty zaciągniętego długu”. Na ww. wykresie wartości tych wskaźników są oczywiście uśrednione w grupach JST i trzeba mieć na uwadze to, że w poszczególnych JST te wartości są mocno zróżnicowane.

Sytuacja w śląskich JST pod tym względem jest zbliżona do sytuacji dla wszystkich JST w Polsce. Widać tu też charakterystyczne dla skali kraju zróżnicowanie między typami GMIN: GW mają najłatwiej spłacalny dług a GM mają ten wskaźnik wyższy. Największe względne rozchody na spłaty długu ponoszą MNPP, choć wskaźnik ten dla MNPP śląskich i tak jest wyraźnie niższy niż odpowiedni dla wszystkich MNPP w Polsce, co oznacza korzystniejszą pod tym względem sytuację śląskich MNPP niż średnia dla Polski.

W roku 2020 zróżnicowanie wartości tego wskaźnika między GM i MNPP z jednej strony oraz resztą GMIN i powiatami z drugiej strony **drastycznie wzrosło, co było spowodowane bardzo niskimi wartościami NO w tym roku dla GM i MNPP**. Ponieważ dług nie mógł z roku na rok wzrosnąć o ponad 80%, sytuacja ta oznacza, że odpowiednio najsilniej zmalała na skutek utraty dochodów bieżących kwota NO dla tych dwu typów JST (**GM i MNPP**). Ten obraz dodatkowo potwierdza wnioski, dotyczące **najtrudniejszej w roku 2020 sytuacji finansowej obu ww. grup JST**.

W roku 2021 mamy dość oczekiwaną sytuację znacznego zmniejszenia tego wskaźnika z uwagi na „sztuczną” NO w tym roku, przy czym największe zmiany dotyczą gmin miejskich i MNPP. Znowu widać zakłócenie systemu przez incydenty budżetowe i finansowe w 2021 r.

2.4 Relacja kwoty spłat długu do wysokości nadwyżki operacyjnej.



Wartość tego wskaźnika jest powiązana z wartością poprzednio omawianego wskaźnika. Wskaźnik pokazuje poziom obciążenia NO kwotami spłat długu w poszczególnych latach. W roku 2015 wysoki poziom wskaźników dla wszystkich JST (z wyjątkiem MNPP) wynika ze spłat długu, związanych z jeszcze poprzednią perspektywą finansową UE. Po minimum w roku 2018 widać niewielkie początki wzrostu związane ze spłatami nowych długów w kolejnej perspektywie. Wskaźnik ten może w szczególnych sytuacjach przekraczać nawet poziom 100% (co wynika z obecnie obowiązującej treści UFP). W maksimum aktywności inwestycyjnej poprzedniej perspektywy finansowej wartości wskaźnika wyraźnie się różnicowały dla poszczególnych grup JST w Polsce.

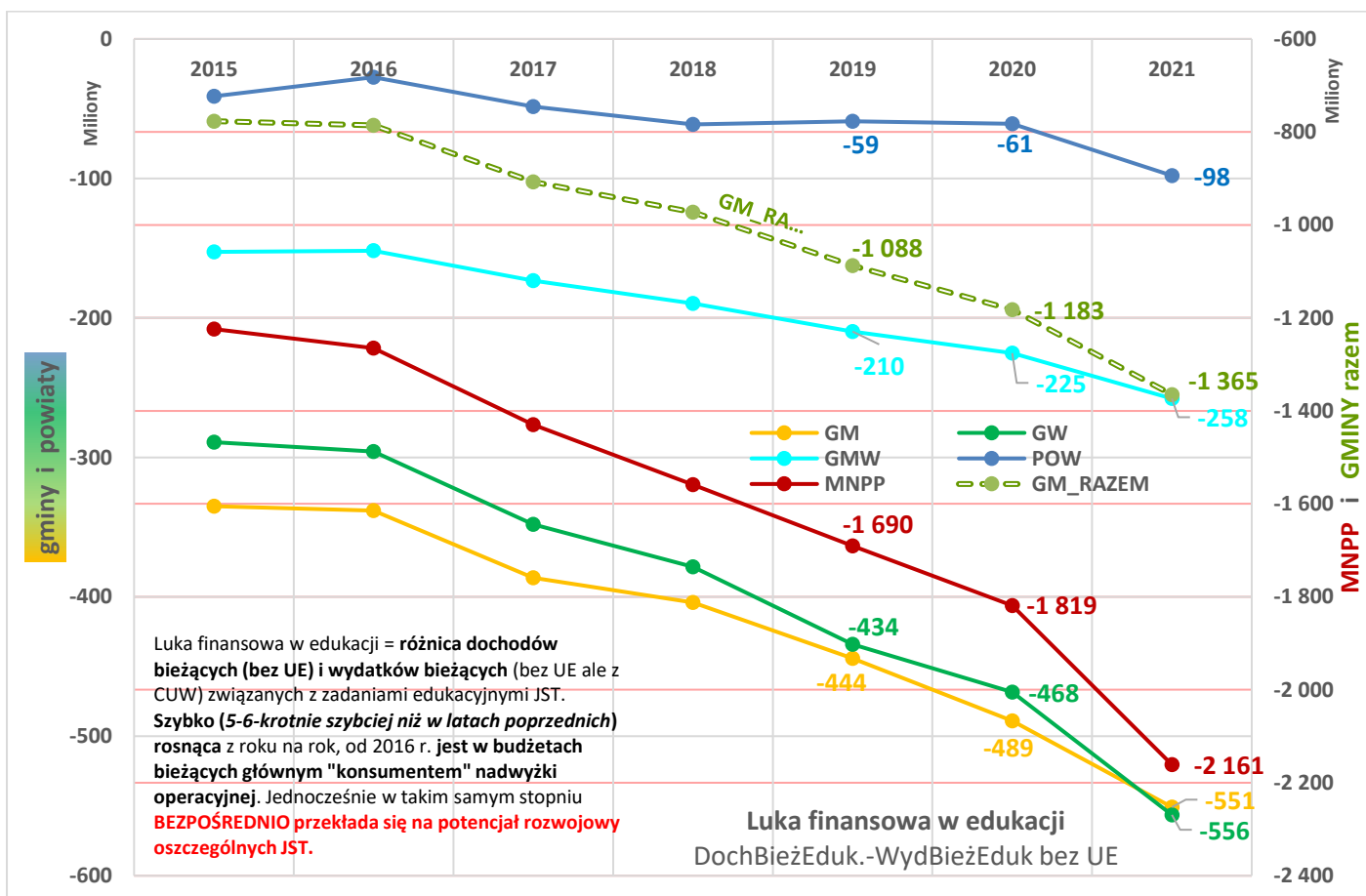
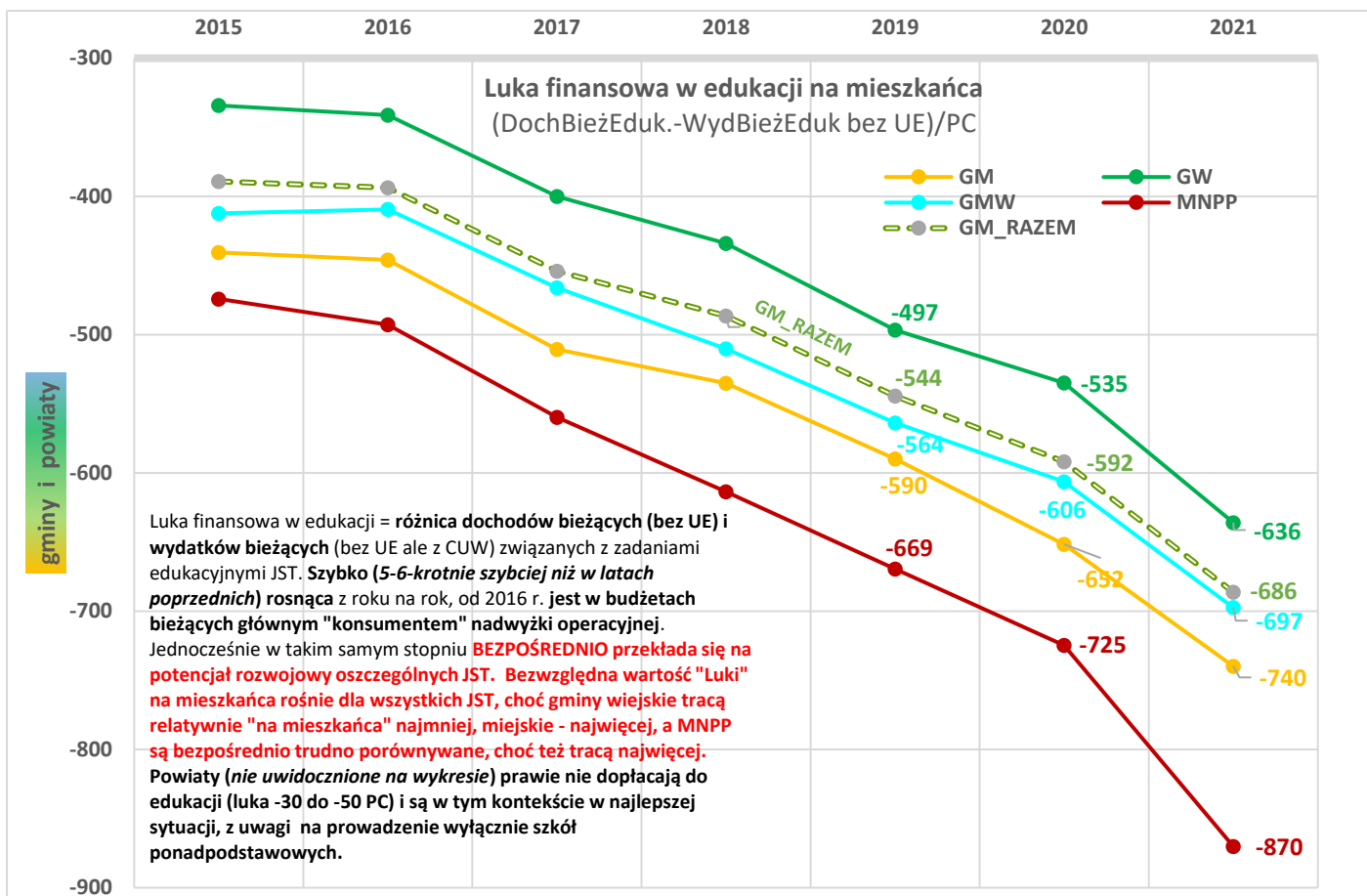
W roku 2020 widać jednak spadek wydatków inwestycyjnych, związany z wieloma czynnikami, w tym skutkami COVID-19, a także spadki NO. Różne grupy JST statystycznie różnie na to reagują, co będzie widoczne przy omawianiu kwestii zadłużenia i jego spłat. Gminy miejskie, mimo najniższych względnych poziomów NO, w tym roku wydają ponad 2/3 NO na spłaty zadłużenia (wzrost 2019/2020 z 44% do 67%), podczas gdy MNPP – niecałe 46% (wzrost 2019/2020 z 33% do 46%), choć też poziom NO u nich wyraźnie zmalał.

Gwałtowny spadek wartości tego wskaźnika w 2021 r. spowodowany został przez dwa czynniki: jeden „matematyczny”, wynikający z dużego niesystemowego wzrostu NO, ale drugi realny, związany ze zmniejszeniem kwot spłat długu w 2021 r i kilku najbliższych. Ten aspekt zostanie szerzej skomentowany przy omawianiu zadłużenia.

3. Stan finansów, dotyczący zadań oświatowych (Działy 801 i 854 klasyfikacji budżetowej + subwencja na zadania oświatowe).

Obszar finansów JST związanych ze świadczonymi przez JST usługami edukacyjnymi ma szczególnie istotne znaczenie dla całości systemu finansów JST z uwagi na to, że łączna kwota wydatków bieżących w obu „działach edukacyjnych” stanowi największą część wydatków bieżących ze wszystkich usług samorządowych. W konsekwencji **wszelkie perturbacje przepływów finansowych w tym sektorze niezwykle silnie wpływają na sytuację bieżących części całych budżetów JST**. Z tego powodu, a także z uwagi na bardzo duże zmiany w systemie edukacji w ostatnich latach, zaproponowaliśmy pewien standardowy sposób śledzenia zmian sytuacji finansowej w oświacie, wprowadzając termin „Luki finansowej w oświacie” (dalej LUKA fin.).

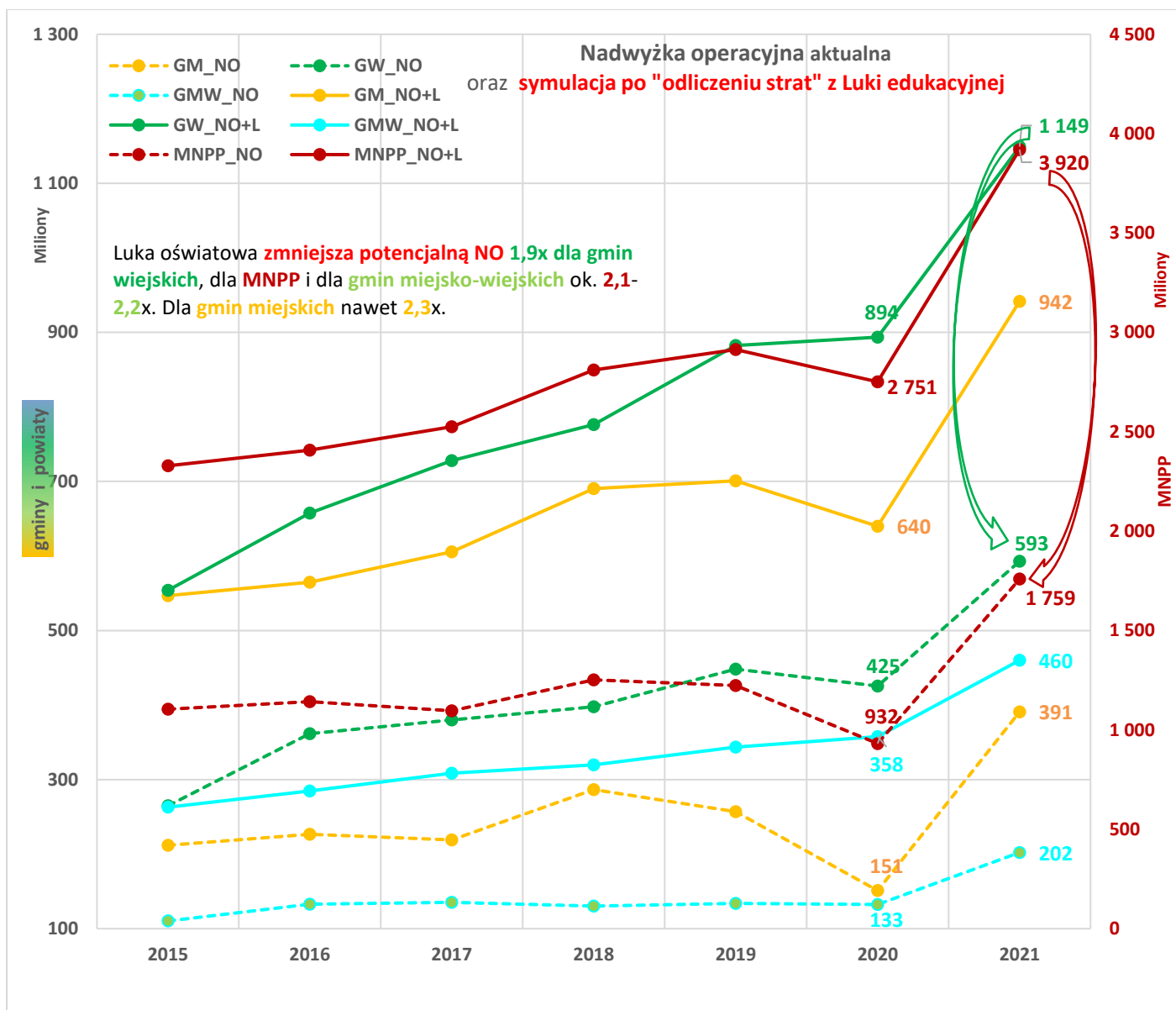
3.1 „Luka finansowa w oświacie”, definicja, wartości



LUKA fin. zdefiniowana jest jako: „**różnica między (dochodami bieżącymi w działach 801 + 854, bez uwzględnienia dochodów na projekty dofinansowywane z UE, powiększonymi o subwencję oświatową) a (wydatkami bieżącymi w tych działach, bez uwzględnienia wydatków na projekty dofinansowywane z UE, powiększonymi o wydatki na CUW)**”.

W pewnym uproszczeniu można powiedzieć, że (z powodu szybko rosnących rokrocznie koniecznych dopłat z własnych dochodów bieżących JST do subwencji oświatowej) **LUKA fin bezpośrednio zmniejsza potencjalnie dostępną kwotę NO**. W początkowym okresie (lata 2003-2004) wartość LUKI fin była niewielka, lecz później systematycznie rosła. Dramatyczny i coraz szybszy wzrost, związany ze zmianami w systemie oświaty, zaczął się od roku 2017 i trwa w ponad pięciokrotnie zwiększonym tempie do dziś. W konsekwencji, gdy kwota „pierwotnej NO” (bez odliczenia LUKI fin. na zadania oświatowe) w poszczególnych JST jest niska, wówczas **rosnąca kwota LUKI fin może doprowadzić do utraty płynności tych JST**. Ten efekt **został w b.r. znacznie przyspieszony głównie przez zmniejszenie poziomu dochodów bieżących**, wynikające ze zmian w systemie PIT (lata 2019-2021), częściowo przez skutki epidemii (głównie w 2020 r.) oraz ostatnio przez inflacyjny wzrost wydatków bieżących. Polecam analizy tego wskaźnika i ocenę jego wpływu na poziom NO dla poszczególnych JST.

Wskaźnik 3.1 pokazuje kwotowo wartości zbiorcze LUKI fin dla grup śląskich JST. Jak widać, LUKA fin dla POW w śląskich powiatach praktyce nie istnieje (jest bliska zeru). Nominalnie największa jest w MNPP, co wynika oczywiście z największej koncentracji placówek edukacyjnych w tych JST. Łączna kwota LUKI fin dla wszystkich śląskich JST przekracza 3,0 mld zł. w roku 2020 i jest znacznie większa niż sumaryczna NO (~1,8 mld zł.) dla tych jednostek w tym roku. W roku 2021 ten efekt jest jeszcze większy. Łączna kwota LUKI fin dla wszystkich śląskich JST **w 2021 r. przekracza 3,6 mld zł.** i jest o **ponad 0,6 mld większa niż sumaryczna NO** (~3 mld zł.) dla tych jednostek w tym roku.



3.2 Nadwyżka operacyjna obecnie i w hipotetycznej w sytuacji, gdyby nie obciążała jej LUKA fin w edukacji

Wykres ten pokazuje obrazowo, jak negatywny wpływ na stan finansów JST ma szybko malejący poziom finansowania wydatków bieżących na zadania edukacyjne ze środków z subwencji oświatowej. Początkowo (2003 r.) kwota subwencji na zadania oświatowe prawie pokrywała wydatki bieżące na płace w oświacie, czyli główną część wydatków w tym sektorze. Obecnie **subwencja oświatowa w Polsce pokrywa ~80%** wydatków płacowych w oświacie a reszta tych wydatków, z konieczności ponoszona jest z dochodów własnych budżetów JST, **ponad dwukrotnie zmniejszając krytycznie ważną dla stabilności finansowej i możliwości rozwojowych kwotę NO**.

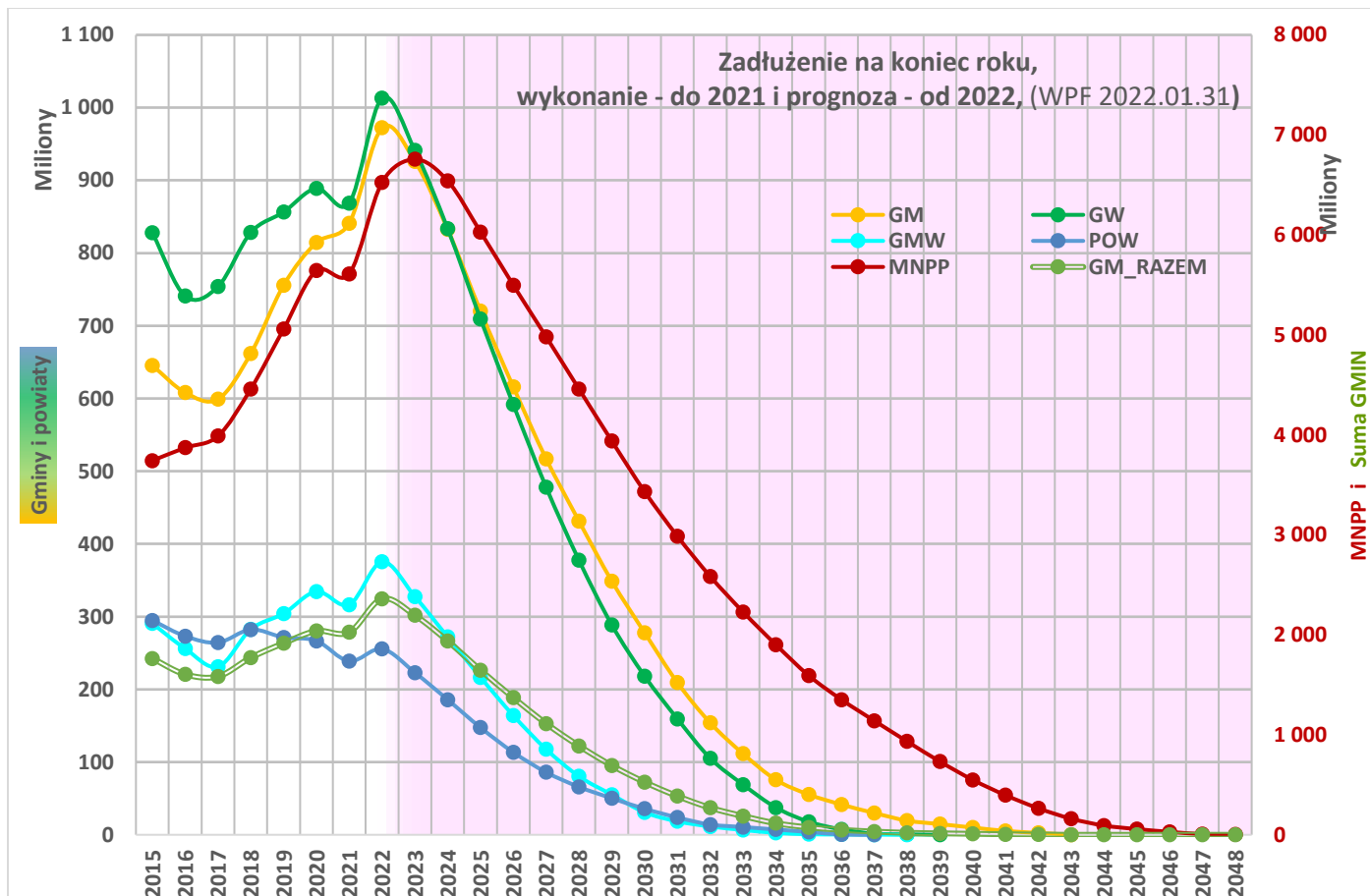
4. Dług i jego spłata

Poziom zadłużenia JST a zwłaszcza możliwości spłaty długu i sposób jego spłaty to ważne elementy sytuacji finansów JST. Polityka wykorzystywania przez JST środków zwrotnych z pożyczek, kredytów czy obligacji, w tym zaciągania długu i jego spłat jest bardzo zróżnicowana. Jej efekty widoczne są w części na kolejnych wykresach, obrazujących poziom zadłużenia JST oraz rozłożenie w czasie spłat zadłużenia dla poszczególnych kategorii JST z województwa śląskiego. Głównym „regulatorem” warunków spłaty długu przez JST jest art. 243 UFP z jego otoczeniem, regulacjami przejściowymi i doraźnymi (COVID-19 i inne) pomysłami na ulgi dla JST w okresie przejściowym lub kryzysowym. Umiejętność optymalnego dla warunków danej JST wykorzystywania narzędzi dłużnych powinna pomóc każdej JST

w zapewnieniu sobie płynności finansowej nawet w czasach kryzysowych, w których właśnie musimy funkcjonować. Na skutki pandemii nakładają się w koincydencji czasowej w roku 2020 skutki ostatnio wprowadzonych zmian prawnych w systemie PIT a od roku bieżącego skutki wojny na Ukrainie.

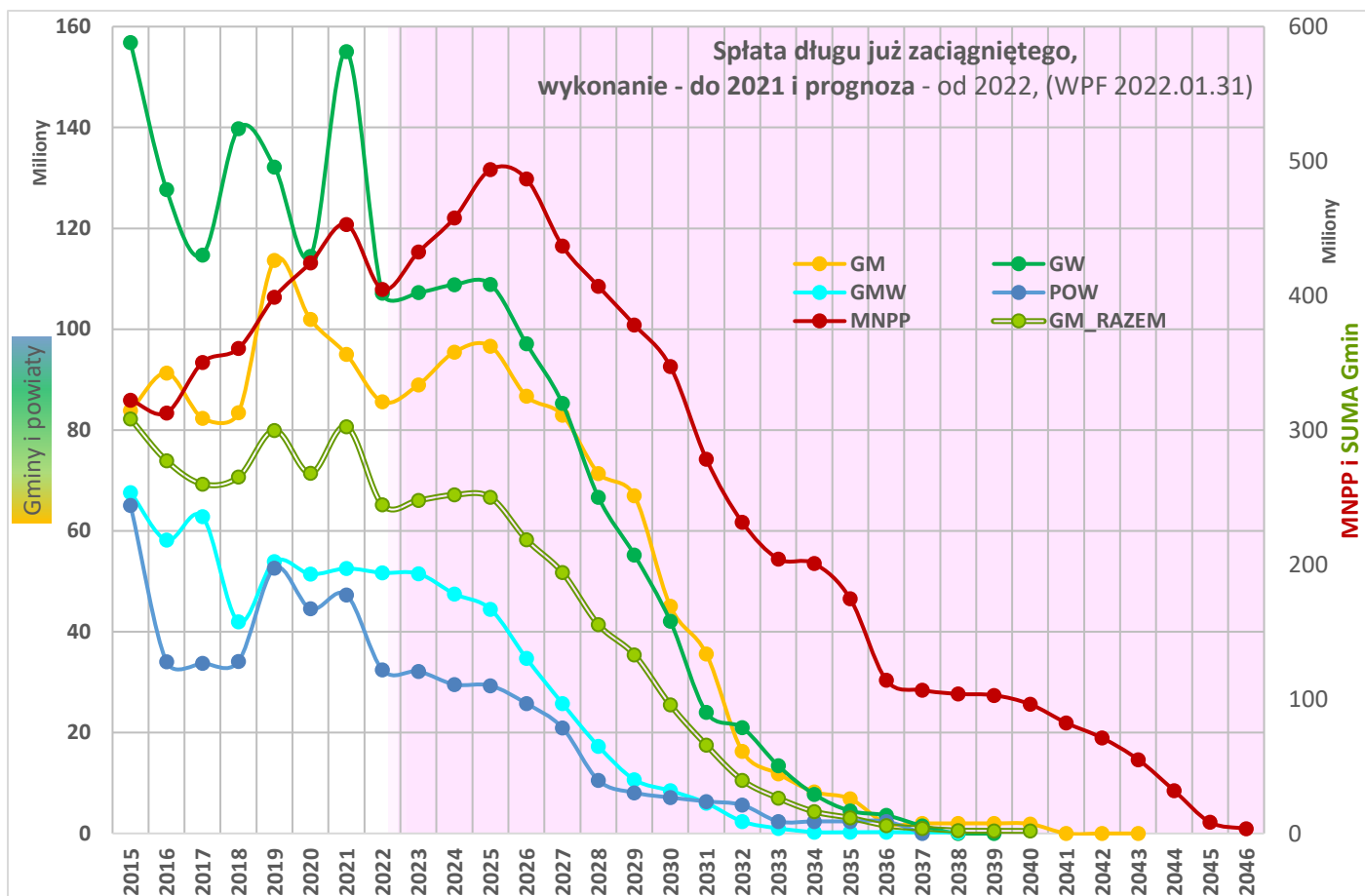
Dane z lat 2015-2021 pochodzą ze sprawozdań RB z wykonania budżetów po 4 kwartałach (lub z dedykowanych raportów z baz MF) a dane prognoz - od roku 2022 z projektów WPF z 31 stycznia 2022 r.

4.1 Zadłużenie ogółem na koniec roku, wykonanie i prognoza

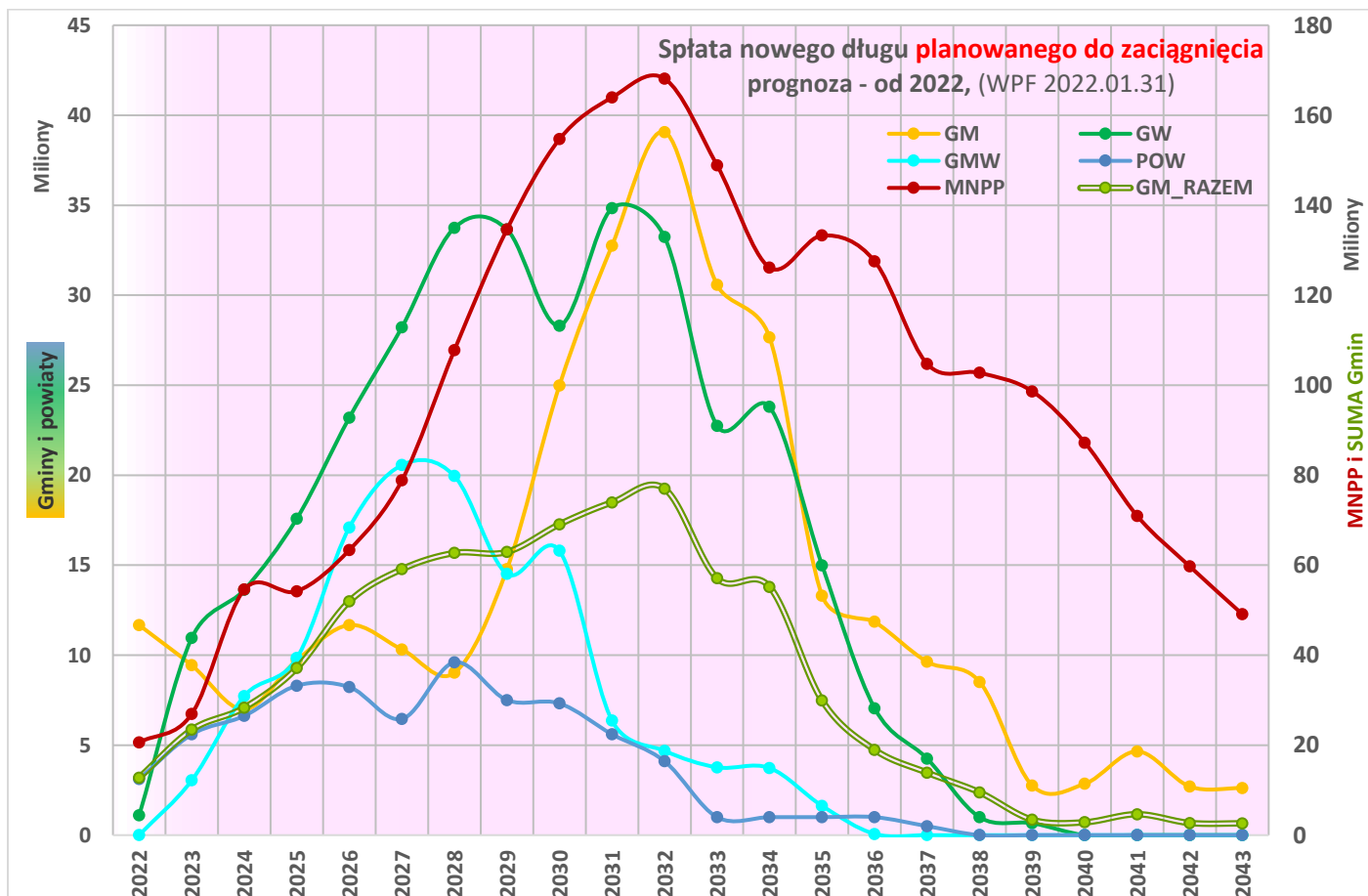


Krzywa wzrostu zadłużenia dla wszystkich grup JST ma podobny przebieg zmian w czasie z maksimum dla MNPP w roku 2023 (spada do połowy po 7 latach) a dla GMIN razem - w roku 2022 (spada do połowy po 5 latach). Analogiczne czasy spłat połowy długu zostały zarejestrowane w WPF z roku 2021 i w 2020. Oczywiście w kolejnych kwartałach i latach ten obraz będzie ewoluował. Zadłużenie może wzrastać, o ile JST będą w stanie wykorzystywać aktywnie dostępne jeszcze środki z UE a na inwestycje i spłaty długu pozwoli im poziom NO. Warto śledzić zmiany zadłużenia przy kolejnych wersjach WPF.

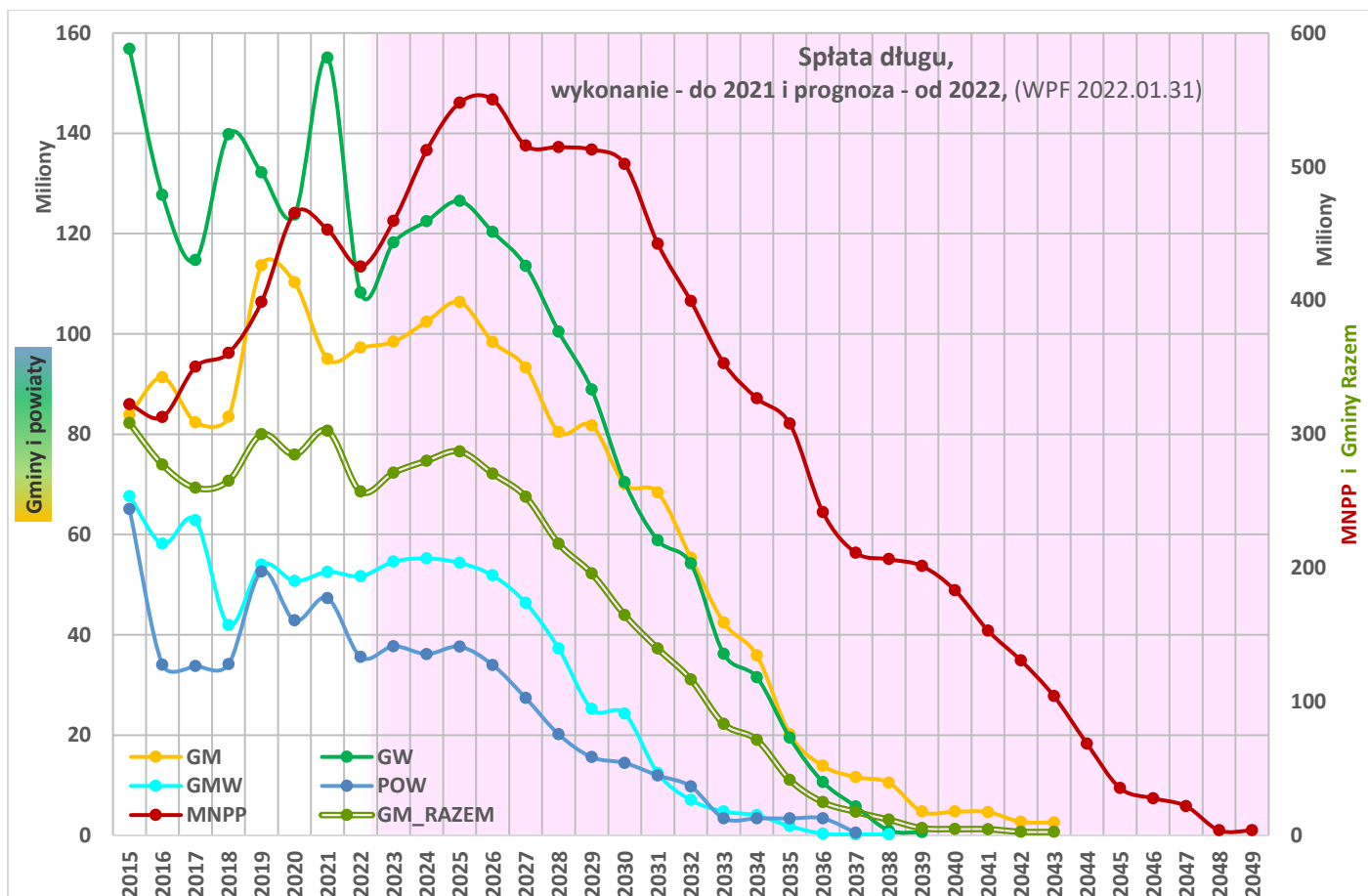
4.2 Spłaty długu OGÓŁEM oraz DŁUGU JUŻ ZACIĄGNIĘTEGO, wykonanie i prognoza



4.3 Spłaty długu zaplanowanego do zaciągnięcia, prognoza



4.4 Spłaty długu ogółem (już zaciągniętego i prognozowanego do zaciągnięcia)



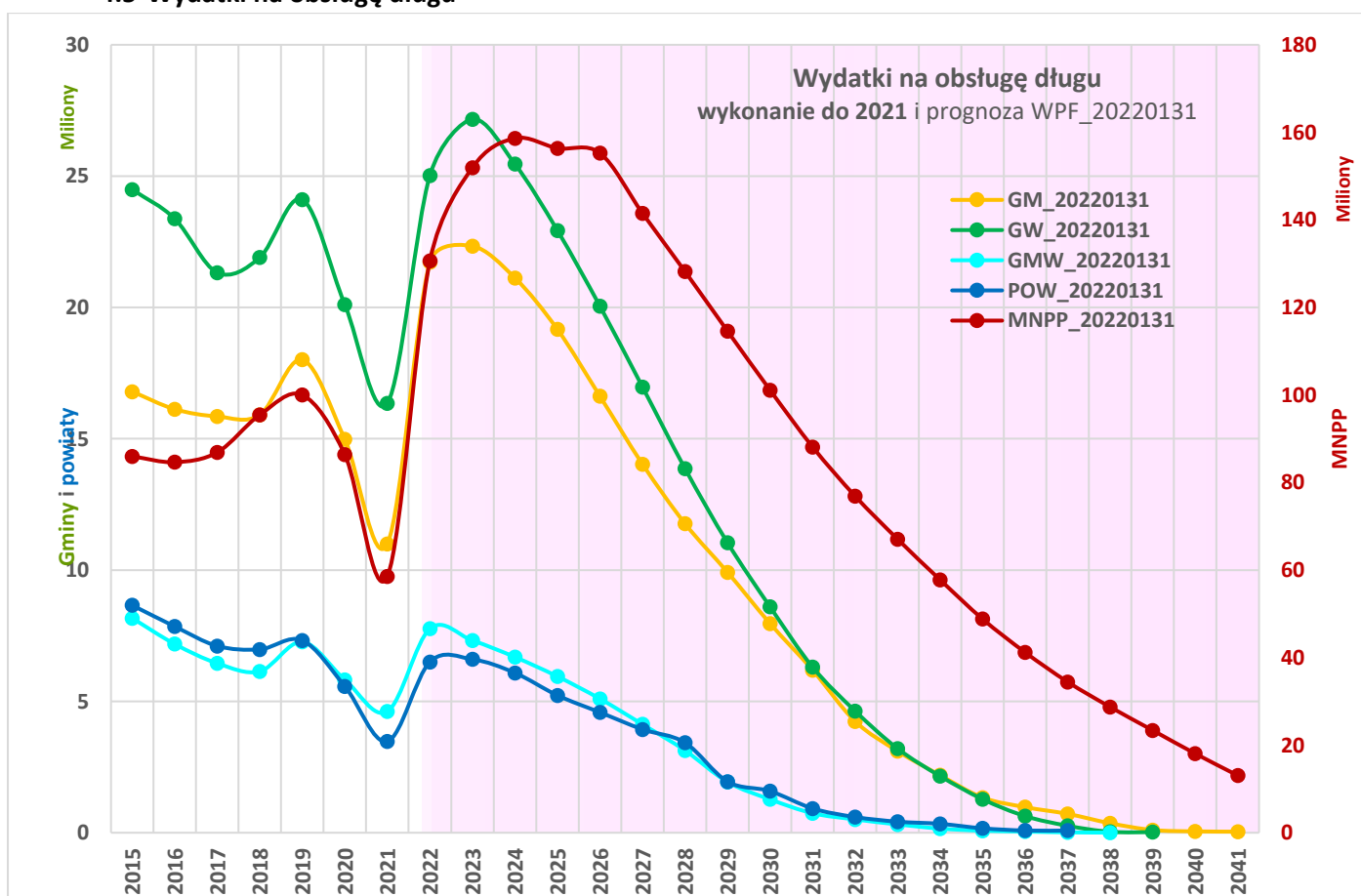
Poziom zadłużenia nie jest już obecnie „systemowo” limitowany prawem (*nie uwzględniam tu incydentalnych doraźnych regulacji, związanych z COVID*). Wprowadzone od roku 2014 regulacje limitują maksymalny poziom spłat długu JST w poszczególnych latach, uzależniając go od kilku czynników. Głównym z nich jest odpowiednio uśredniona (*początkowo w okresie 3 lat, po ostatniej zmianie UFP - w okresie 7 lat*) relacja NO do DB (*po ostatniej zmianie UFP do DB nie wlicza się celowych dotacji i środków bieżących*), liczona dla odpowiedniej dla danego roku grupy minionych lat. Ponadto w ostatnich dwu latach wprowadzono liczne wyjątki i ulgi, które są na bieżąco wprowadzane do SI BeSti@ dla ułatwienia zarządzania budżetami. Co do zasady, dopuszczalny poziom spłat zadłużenia w danym roku zależy więc od stabilnej w dłuższym czasie wartości tego wskaźnika. W obecnej perspektywie finansowej UE wypracowywana przez samorzady NO jest już w różnym stopniu obciążona spłatami wcześniej zaciągniętych zobowiązań, co dodatkowo ogranicza możliwości spłat nowo planowanych zobowiązań w poszczególnych latach. W tej sytuacji jednym ze stosowanych rozwiązań jest **odpowiednie rozłożenie w czasie spłat długu** tak, żeby w żadnym roku **nie naruszyć w realiach danej JST warunku z art. 243 UPF**, a także dodatkowo **zapewnić jednostce odpowiednio wysoki margines wskaźników**, pozwalający na **zabezpieczenie się przed ryzykiem utraty płynności finansowej** w różnych nieprzewidywanych sytuacjach, wywołanych np. kolejnymi zmianami prawa czy skutkami innych wydarzeń kryzysowych. Takie zabezpieczenie jest szczególnie ważne zwłaszcza teraz, gdy znaleźliśmy się w głęboko zmienionym systemie dochodów JST i już widać, że **rok bieżący będzie charakteryzował się dwoma niebezpiecznymi dla możliwości realizacji usług publicznych przez samorzady zjawiskami: spadkiem dochodów bieżących i silnie inflacyjnym wzrostem wydatków bieżących**. Ponadto ten harmonogram spłat długu powinien być na tyle elastyczny, by pozwalał na jego łatwe dostosowywanie do zmieniających się uwarunkowań. Najwygodniejsze z powszechnie stosowanych instrumentów dłużnych z punktu widzenia elastyczności i łatwości dostosowywania terminów spłat długu do zmieniającej się rzeczywistości mogą być (tam gdzie jest to możliwe) obligacje komunalne. Czas już dwucyfrowej inflacji, z finansowego punktu widzenia, jest teoretycznie korzystny dla zaciągania zobowiązań, lecz trzeba pamiętać o tym, że „rolowanie” (*z uwagi na bieżące obciążenie NO wcześniejszymi spłatami*) spłat długu na dalsze lata, w celu zachowania warunków ustawowych, w konsekwencji prowadzi do dodatkowego wzrostu wydatków bieżących na

obsługę długu. Z tego powodu każda JST musi tu szukać „złotego środka”, a przede wszystkim na bieżąco monitorować swoją sytuację finansową i śledzić nadchodzące potencjalne zagrożenia, żeby z wyprzedzeniem stosować działania zabezpieczające.

Wykresy zbiorcze planów **spłat długu już zaciągniętego** wg stanu bazy projektów WPF na 31 stycznia 2022 r. pokazują, że:

- MNPP rozkładają spłaty na dłuższy o 4-7 lat okres czasu niż średnio GMINY
- Spłaty długu GMINY razem kończą się ok. 2039 roku gdy MNPP o 10 lat później
- W przypadku już zaciągniętych zobowiązań widać, że **GMINY razem** przez kolejne cztery lata planują spłaty na w przybliżeniu stałym poziomie (z maksimum w 2025 r.), a po tym okresie następuje monotoniczne zmniejszanie spłat aż do końca okresu prognozy. W tym przypadku **MNPP** poza ubiegłorocznym szczytem spłat w 2021 mają kolejny, wyższy od niego o 67 mln zł pik w 2025 („rolowanie” części spłat wcześniejszych na później), co pokazuje aktywniejsze zarządzanie długiem, zwykle pod presją malejącej NO, „zjadanej” w najbliższych latach przez możliwe zagrożenia zewnętrzne i spłat jeszcze wcześniejszych zobowiązań.
- Spłaty nowo planowanych zobowiązań są znacznie niższe niż spłaty już istniejącego długu i widać, że szczególnie GMINY nie planują przychodów i rozchodów długoterminowo i ograniczają się do średnio i krótkoterminowych zobowiązań
- Spłaty długu w b.r. zostały zaplanowane na niższym niż dotychczas poziomie i część spłat została odsunięta na kolejne lata, nawet oddalone o kilkanaście lat. Duża część JST obawiając się dalszego zmniejszenia dochodów przy rosnących wydatkach „zwalnia” sobie w ten sposób część środków bieżących
- Szczególnym „rekordzistą” są gminy wiejskie, które korzystając z różnych otrzymanych w 2021 r. „dodatków” spłaciły w tym roku o 32 mln zł długu więcej niż w 2020, a następnie w 2022 r. zaplanowały spłatę o 47 mln zł niższą niż w 2021, pewnie z uzasadnionej obawy o niższe dochody w „nowym systemie”.

4.5 Wydatki na obsługę długu



Dynamika zmian wydatków na obsługę długu jest swego rodzaju wskaźnikiem „poczucia bezpieczeństwa budżetowego” JST. W latach 2020 a zwłaszcza w 2021, gdy samorzady znalazły się w kryzysie pandemii a także (w 2021 r.) w stanie dużej niepewności co do sytuacji w latach przyszłych, wszystkie kategorie JST częściowo spłaciły zadłużenie ale też odsunęły część spłat oraz wydatków na obsługę długu na lata po 2023, zwalniając tym samym w budżetach część środków bieżących w dwu najbliższych latach dla poprawy wskaźników dot. części bieżących budżetów.

Wzrosty prognozowanych w końcu stycznie wydatków na obsługę długu (poza wcześniej opisanym „efektem roku bieżącego”) są z kolei powiązane z dwoma przyczynami: zrestrukturyzowanymi w poprzednich latach długami i ich obsługą a także (na co wskazują częściowe dane z planów wykonania po I kw. 2022 r.) **znacznym wzrostem kosztów obsługi zadłużenia, podwyższonego przez banki** w związku z gwałtownie rosnącą inflacją. Obecnie trudno jeszcze dokładnie wskazać finalny **poziom wzrost wydatków na obsługę długu w końcu 2022 r.**, ale z sygnałów, płynących z miast wynika, że w 2022 r. **może on przekroczyć nawet ponad dwukrotnie poziom z roku 2021.**

5. RFIL

W roku 2020 rząd udostępnił samorządom pierwszą a w 2021 r. drugą „transzę” **środków na inwestycje**, które **ani nie mają charakteru dotacji ani subwencji**. Jest to jednak ewidentnie transfer „z zewnątrz” do budżetów JST, przeznaczony na wydatki inwestycyjne. Mimo to, z uwagi na ww. specyfikę, środki te formalnie zwiększyły kwoty „dochodów własnych” i w zestawieniach zbiorczych MF z 2020 r. w części dochodowej JST zostały wliczone właśnie do pozycji „dochody własne”. Należy o tym pamiętać przy porównaniach dochodów własnych 2020 i 2021 roku oraz lat ubiegłych. Zmieniane w trakcie tych dwu lat zasady ewidencjonowania otrzymanych z RFIL środków dodatkowo komplikują próby dokładnego ich rozliczenia.

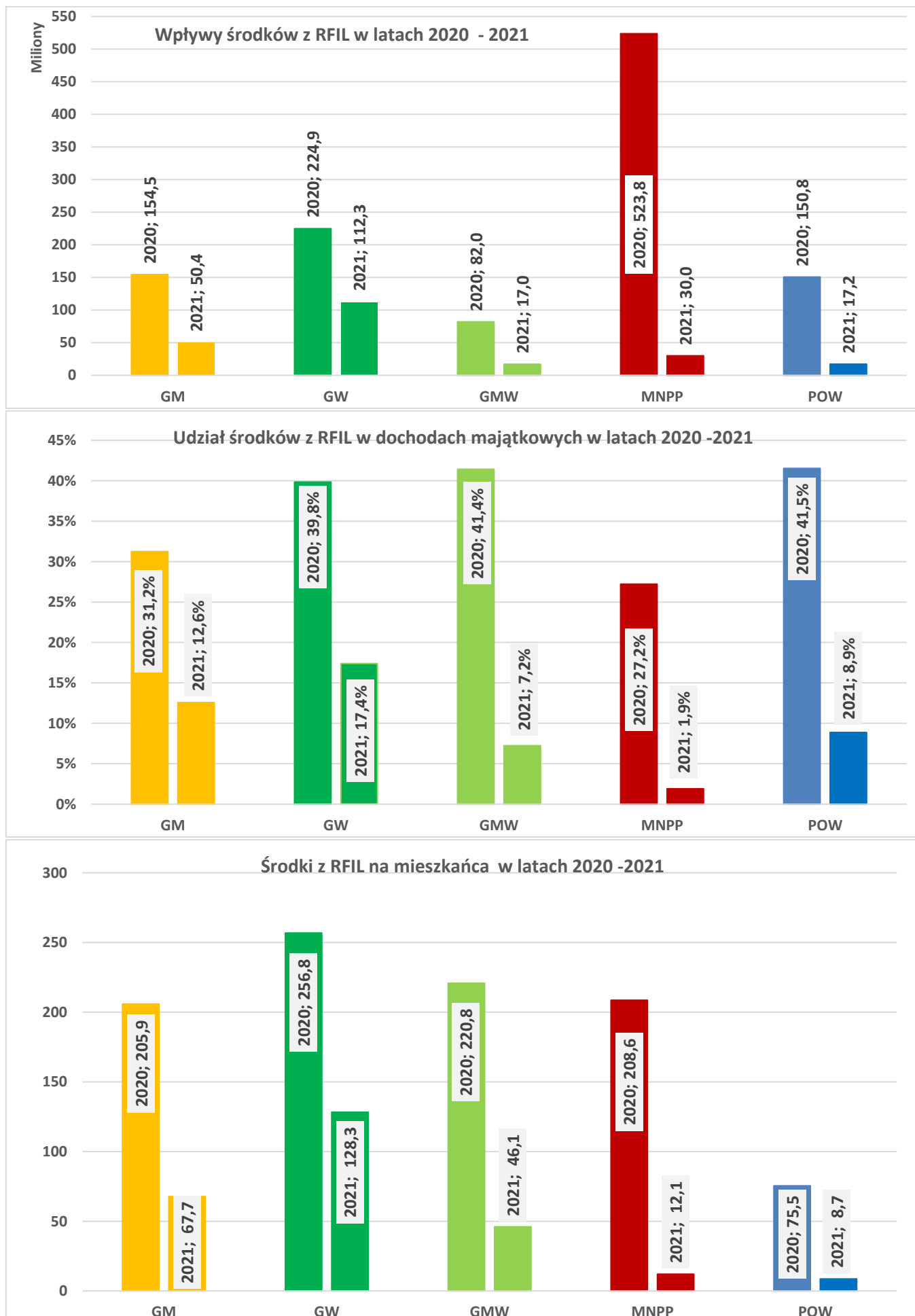
Różne aspekty, nie tylko finansowe, związane z tymi środkami, zostały już wielokrotnie i szczegółowo omawiane i w publicznie dostępnych opracowaniach analitycznych i w dokumentach organizacji samorządowych. Tu pokazujemy tylko ich strukturę w JST woj. śląskiego w latach 2020 i 2021.

Najwyższą (łącznie w latach 2020 i 2021) kwotę (ok. 554 mln zł) otrzymały MNPP, najniższą gminy miejsko-wiejskie (99 mln zł). Z uwagi na specyficzną i nietypową w skali kraju strukturę administracyjną i demograficzną gmin i MNPP województwa śląskiego, warto spojrzeć na relacje kwot tych środków do dochodów majątkowych i do liczby mieszkańców. W przypadku wskaźnika kwot środków z RFIL przypadających na jednego mieszkańca najwyższy wskaźnik mają **gminy wiejskie (385 zł w obu ww. latach łącznie)**, a pozostałe (poza powiatami - z oczywistych przyczyn nieporównywalnymi z gminami i mnpp) odpowiednio: **gminy miejsko-wiejskie 267 zł i gminy miejskie 274 zł oraz MNPP 221 zł.**

W relacji do dochodów majątkowych wskaźniki są bardziej wyrównane w 2020 r. (ok. 30-40%) i MNP mają tę relację najniższą (czego – niezależnie od kwot przekazanych środków można było się spodziewać z uwagi na ich strukturę dochodów własnych), natomiast w roku 2021 niskie i bardziej zróżnicowane między sobą (od 2% do 17%) wartości tego wskaźnika wynikają z dwu przyczyn: niższych kwot RFIL oraz dużo większego zróżnicowania dochodów majątkowych w tym roku.

Środki z RFIL są przykładem „doraźnego leku” na skutki COVID-19, ale nie mogą zastąpić utraconych dochodów bieżących. Od 2023 r. rolę częściowej rekompensaty utraconych dochodów z PIT, w wyniku wprowadzenia zmian w tych podatkach, związanych z Polskim Ładem, ma spełniać nowa subwencja rozwojowa. W naszej ocenie nie realizuje ona jednak w obecnym kształcie tego celu. Szczegółowe wyjaśnienia w oddzielnym opracowaniu (zał.).

5.1 Struktura dochodów z RFIL w 2020–2021 r.

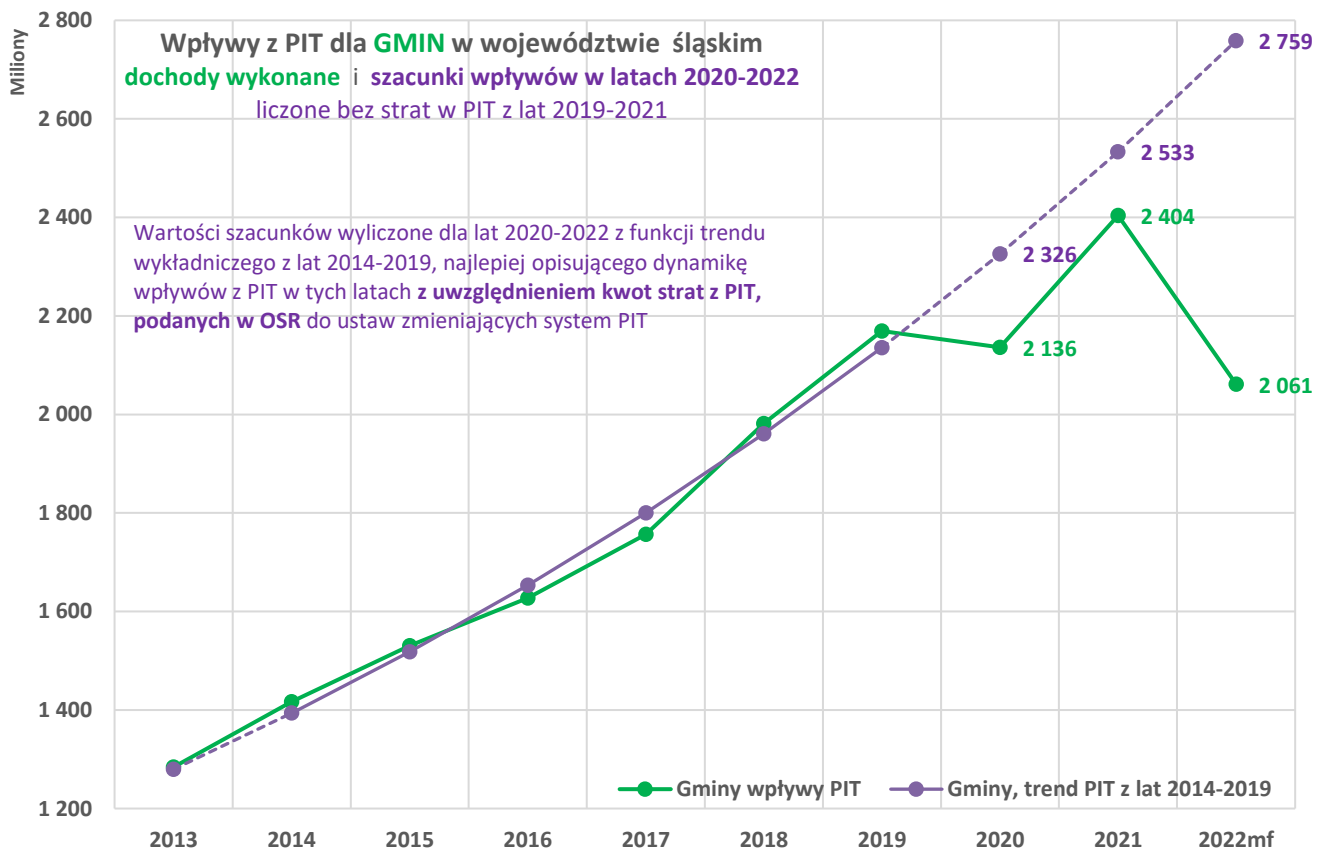
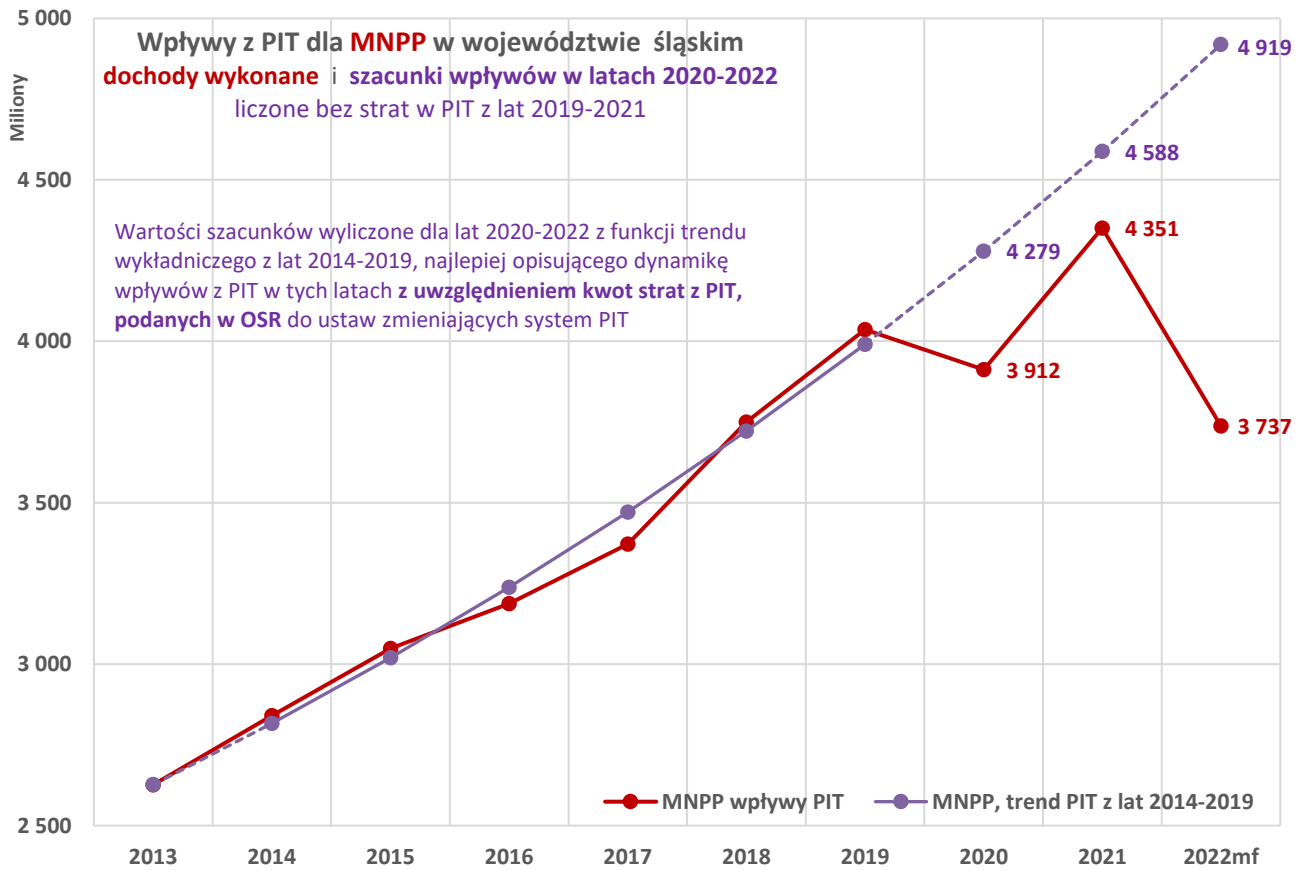


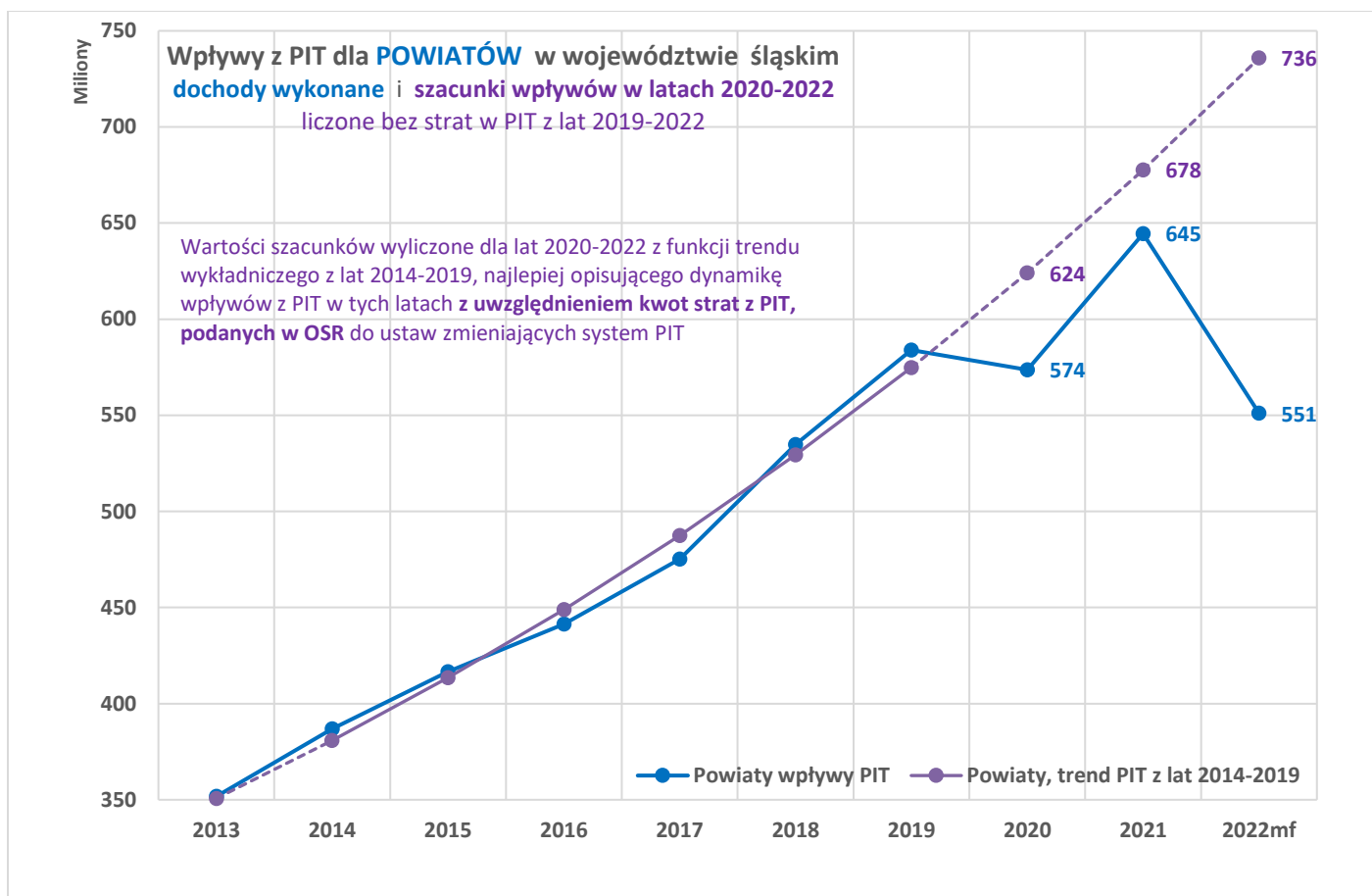
6. Generalne wnioski (komentarz dotyczy głównie sytuacji w 2021 r. lecz z uwagi na specyfikę tego roku jako ostatniego roku obowiązywania poprzedniego systemu dochodów JST, częściowo dotyka też konsekwencji wprowadzanych zmian dla roku bieżącego i kolejnych):

- a) Lata 2020-2021 upłynęły w realiach globalnego kryzysu społeczno-gospodarczego, który w 2022 r. został w Polsce pogłębiony przez bardzo wysoką inflację oraz ostatnio – skutki wojny na Ukrainie. Dotknął też samorządów, w tym najsilniej przez skutki zmian w systemie PIT, wprowadzane kolejno w latach 2019 i 2020, a ostatecznie przez najgłębsze zmiany systemu dochodów wprowadzone w 2021 r., jako „wsparcie” dla JST po wprowadzeniu ustawy Polski Ład i związanych z nią zmian w podatkach.

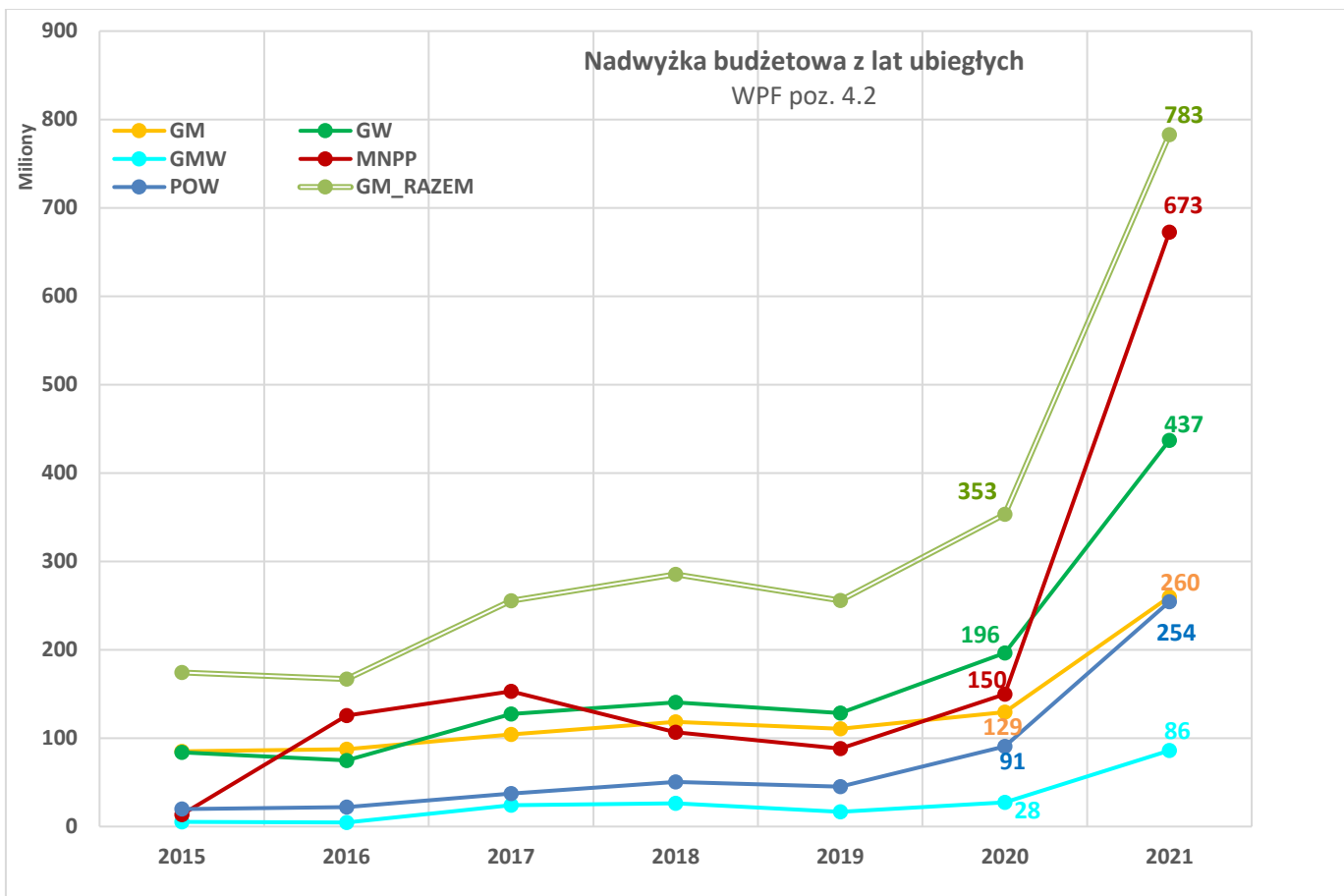
Priorytetem poszczególnych JST powinno więc być obecnie zabezpieczenie płynności finansowej przy utrzymaniu optymalnego w tych warunkach poziomu inwestycji. Ten cel nie będzie łatwy do osiągnięcia. „Aurea prima sata est aetas...”.

- b) Od bieżącego roku 2022 samorzady znalazły się w zupełnie nowym świecie finansów lokalnych, niestety – jak wskazują pierwsze sygnały – nie sprzyjającym nawet realizowaniu przez nie na odpowiednim poziomie usług publicznych dla swoich mieszkańców, a także utrudniającym działania rozwojowe. Poziom zaistniałych problemów nie jest jednakowy dla wszystkich kategorii JST. Większość wielkości i wskaźników budżetowych najbardziej dotyka gmin miejskich i MNPP (których – z uwagi na strukturę ich dochodów - zmniejszenie wpływów z udziału w PIT najsilniej dotknęło). Z drugiej strony sytuacja nie jest tak jednoznaczna, gdyż np. zdefiniowany w tym opracowaniu poziom „autonomii dochodowej” jest najniższy właśnie dla gmin wiejskich i w pewnym stopniu miejsko-wiejskich, a najwyższy dla miast.
- c) Rok 2021 charakteryzował się nietypowo wysokim poziomem „pozasystemowych” zdarzeń, wpływających na budżety JST w różny sposób. W konsekwencji, jeśli nie przeanalizujemy sytuacji finansów samorządowych w dostatecznie pogłębiony sposób, pozorny obraz stanu finansów JST w tym roku wydaje się bardzo optymistyczny, co podkreśla MF. Główne zdarzenia to:
1. przekazanie do JST w grudniu 2021 „uzupełnienia subwencji 8 mld”, która ostatecznie w większości nie została wydatkowana i utworzyła na końcu roku „nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych” do wydatkowania wyjątkowo w 2022 jako wydatki budżetowe;
 2. przekazanie do JST „uzupełnienia inwestycyjnego” subwencji dedykowanego prawie wyłącznie (jak się okazało) gminom wiejskim i częściowo miejsko-wiejskim na inwestycje w infrastrukturę wodociągową i kanalizacyjną na terenach z deficytem tej infrastruktury. Inwestycje będą realizowane głównie w latach od 2022 r.;
 3. przekazane samorządom przez MF w początku tego roku „ostateczne kwoty dochodów z PIT” okazały się w końcu roku zaniżone o ok. 5 mld zł. Można by powiedzieć, że to korzystna dla samorządów pomyłka, gdyby nie kilka szczegółów:
 - 3.1 samorzady planując swoje budżety na 2021 oraz wieloletnie prognozy finansowe (WPF) na kolejne lata przyjęły w zdecydowanej większości te zaniżone (jak się później okazało) kwoty dochodów z PIT jako podstawę do planowania wydatków, głównie bieżących, co było całkiem oczywiste;
 - 3.2 samorzady planując WPF (wg stanu na maj 2021 r.) zaplanowały także na tej podstawie odpowiednie niższe szacunki dochodów z PIT na 2022 r. Minister Finansów, przygotowując jesienią 2021 r. projekt ustawy o „wspieraniu” JST (ustawa o zmianie ustawy o dochodach JST wchodząca w życie od 2022 r.), przyjął te zaniżone (z uwagi na błędne szacunki MF) prognozy dochodów z PIT na 2022 r. z WPF z maja 2021 r. - jako „kwoty referencyjne PIT” w nowym (od roku 2022) systemie dochodów, opierającym się na tej właśnie „bazowej” kwocie referencyjnej. W konsekwencji poziom dochodów z PIT od roku 2022 znacząco spadł w stosunku do lat poprzednich, a co więcej, skutki tego błędu, jeśli nie zostaną skorygowane, będą trwale zaniżały dochody z PIT w kolejnych latach;





3.3 w końcu roku 2021, w efekcie zsumowania się skutków ww. zdarzeń, zaobserwowany został, w części wygenerowany sztucznie, wysoki poziom nadwyżki operacyjnej, pochodzący z rzeczywistego, lecz w większości niewykorzystanego na wydatki wzrostu dochodów z PIT o 5 mld zł (w skali Polski) oraz przekazanych w grudniu 8 mld zł na uzupełnienie subwencji, także w większości niewykorzystanej w tym roku na wydatki. W końcu roku nastąpił więc duży wzrost „nadwyżki budżetowej z lat ubiegłych” (NBU) do wykorzystania w 2022 r.



- d) Większość głównych wskaźników finansowych będzie się najprawdopodobniej od 2022 r. dalej pogarszać z uwagi na kolejne, wprowadzone właśnie zmiany w systemie PIT i prawdopodobny dalszy spadek dochodów bieżących z tego tytułu. Co gorsza, zmiany te będą równoległe do gwałtownego inflacyjnego wzrostu wydatków bieżących (płace, energia, transport, a także koszty obsługi długu...), skutkując wyjątkowo dużymi spadkami NO. Zjawiska te powinno się monitorować w JST na bieżąco. W sytuacji kryzysu i – po części - wywołanej nim inflacji warto pomyśleć w razie potrzeby o restrukturyzacji spłat długu tak, by sprowadzić główne wskaźniki w najbliższych kilku latach do poziomu zmniejszającego skutecznie ryzyko utraty płynności finansowej. Nie obejdzie się także, zwłaszcza **w miastach i MNPP**, bez ograniczania wydatków bieżących na świadczone dla mieszkańców usługi (w tym dotyczące ich zakresu i jakości) lub podwyższania cen tych usług.
- e) Nie realne jest oczekiwanie na kilkuletnie duże systemowe transfery środków bieżących z budżetu Państwa do JST z uwagi na globalną skalę kryzysu, inne priorytety rządowe i inne specyficzne dla naszej rzeczywistości uwarunkowania. W tej sytuacji, zwłaszcza przy sygnalizowanym już wzroście inflacji, tam gdzie jest to uzasadnione i możliwe, warto przemyśleć odpowiednie wykorzystanie instrumentów dłużnych, pozwalających na umożliwienie realizacji ważnych planowanych inwestycji, zamiast rezygnowania z nich.
- f) Środki inwestycyjne typu RFIL (od br. także PŁ-PIS) będące *de facto* dotacjami na określone ramowo cele inwestycyjne, pozwalają na realizowanie części planowanych przedsięwzięć, ale dopóki nie są to rozwiązania „systemowe”, ze zdefiniowanymi publicznie zasadami ich przyznawania, trudno je uwzględniać w „systemowych” analizach sytuacji finansowej JST. Ponieważ jednak są to środki inwestycyjne a nie bieżące, nie poprawiają „wprost” sytuacji finansów JST, choć teoretycznie ich dostępność powinna dla niektórych inwestycji umożliwić „zwolnienie” części środków bieżących (*o ile takie środki były zaangażowane w realizację tej inwestycji*). Przeprowadzenie takiej operacji nie zawsze jest jednak łatwe, a czasem w ogóle nie jest możliwe.
- g) Od 2023 r. ma zostać wprowadzona „**subwencja rozwojowa**”. W tym materiale nie ma miejsca na szersze omówienie założonego w ustawie mechanizmu jej funkcjonowania, ale w oddzielnym opracowaniu, udostępnionym razem z niniejszym opracowaniem, można się zapoznać z jego wstępną analizą. Reasumując – obecnie zapisany w ustawie mechanizm subwencji rozwojowej powinien zostać zasadniczo zmieniony z uwagi na niespełnianie założeń zapisanych w ustawie.

- h) Główny wskaźnik „poziomu bezpieczeństwa finansowego” to zawsze NO i należy go utrzymywać szczególnie teraz na odpowiednio bezpiecznym poziomie, możliwie odpornym na czynniki zewnętrzne. Narzędzia do takich analiz, nawet dość zaawansowanych, dostępne są dla każdej JST w ramach platformy BeSTi@ lub własnych systemów dziedzinowych, wykorzystywanych przez większe JST.
- i) Podjęcie skutecznych działań, zmierzających do - choćby częściowego - zmniejszenia LUKI finansowej w edukacji (*przez odpowiednie zmiany systemu finansowania oświaty tak po stronie dochodowej jak i wydatkowej*) pozwoliłoby znacząco poszerzyć „margines finansowego bezpieczeństwa JST”, pogarszający się od 2017 r. z uwagi na nieprawidłowe OSR, przyjęte wówczas przy wprowadzaniu zmian w systemie oświaty.
- j) Gminy wiejskie mają relatywnie najlepsze i dość stabilne w czasie główne wskaźniki budżetowo-finansowe (m.in.: NO *per capita*, NO do Dochodów Bieżących, Wydatki Inwestycyjne *per capita*, Wydatki Inwestycyjne do Wydatków Ogółem). Przeciwnieństwem ich sytuacji są gminy miejskie, a także MNPP, u których ww. wskaźniki są najmniej korzystne i pogarszają się w czasie. Jednocześnie należy zauważyć, że gminy wiejskie są także, z uwagi na strukturę ich głównych dochodów, najbardziej odporne na systemowe straty dochodów z PIT/CIT, które zasilają głównie obszary miejskie. Gminy wiejskie mają jednak z tego samego powodu najniższy udział dochodów własnych w dochodach ogółem.

Taki złożony obraz sytuacji wskazuje na potrzebę podjęcia poważnych prac nad gruntownym przeglądem i modernizacją systemu dochodów (a także wydatków) samorządów lokalnych. Taki wniosek przedstawiła także Ministerstwu Finansów ok. dwa lata temu misja Banku Światowego, wspierająca resort przy pracach nad mechanizmem wyrównawczym dla JST.

*Jan Maciej Czajkowski
Związek Miast Polskich
15 maja 2022 r.*