

Sytuacja finansowa samorządów u progu nowej kadencji¹

Prof. Paweł Swianiewicz

Dr Julita Łukomska

Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego

Jak wyglądały trendy zmian w sytuacji finansowej samorządów w minionych latach? W niniejszej krótkiej analizie skupimy się na obrazie minionej kadencji, najdłuższej w historii polskich samorządów i obfitującej chyba w największą liczbę dramatycznych wydarzeń. Można więc zapytać jak wygląda bilans zamknięcia minionej, albo też bilans otwarcia kolejnych pięciu lat, w których działać będą nowo wybrane władze samorządowe.

Zmiany kondycji finansowej

Rok 2023 był niestety kolejnym rokiem spadku dochodów własnych w większości kategorii polskich samorządów² (rys. 1). Jedynym wyjątkiem były województwa. Ich dochody własne nie tylko wzrosły w porównaniu z rokiem poprzednim, ale była to jedyna kategoria samorządów, w których dochody na koniec kadencji były realnie (o ponad jedną trzecią) wyższe niż na początku (w 2018 r.). W powiatach i miastach na prawach powiatu realny spadek w trakcie kadencji wynosił ponad 10%. Biorąc pod uwa-

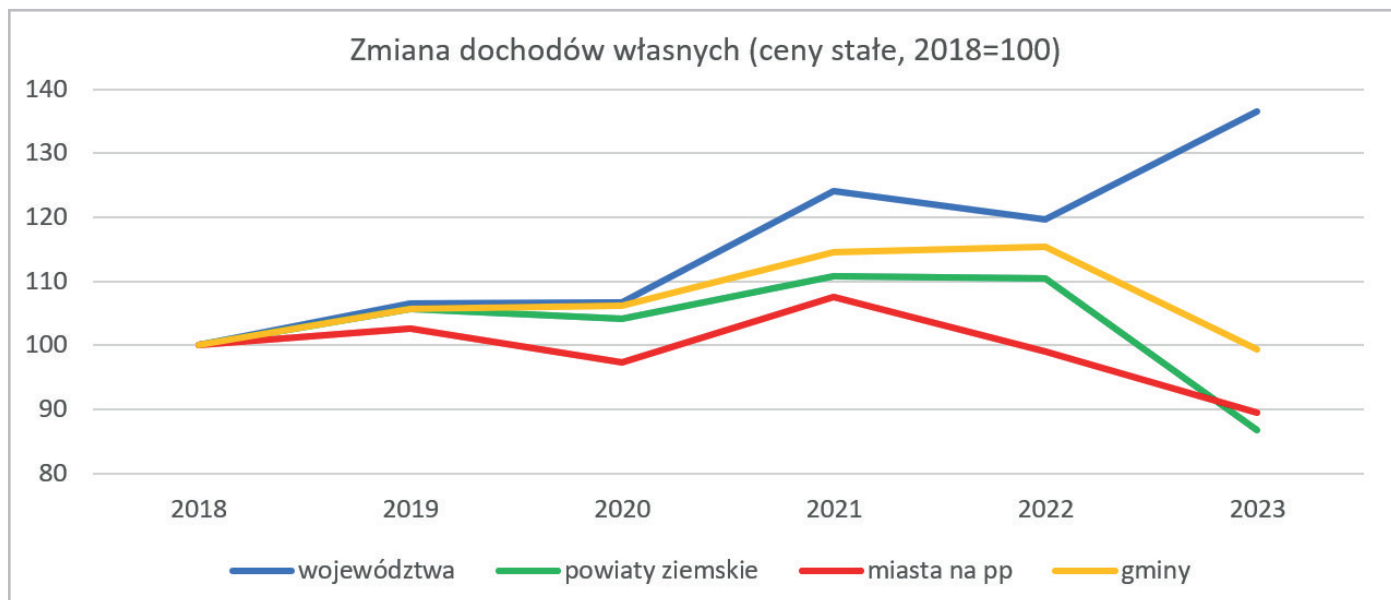
gę niemal ciągły wzrost PKB w tym okresie, świadczy to o marnej kondycji samorządów. Jest także bardzo krytyczną recenzją polityki rządu w stosunku do władz lokalnych.

Kategorią dochodów, która dramatycznie pogorszyła się w kadencji 2018-2023 były wpływy z tytułu udziałów w podatku dochodowym od osób fizycznych (rys. 2). Dane z roku 2022 wskazują, że w zakresie przyznawanych uznaniowo rekompensat szczególnie zaniedbane były duże miasta, ale dane za rok 2023 ilustrują już podobną skalę spadku we wszystkich kategoriach samorządów. Realna wielkość tych środków była w 2023 r. o około 30% niższa niż na początku kadencji! Plany rządu w tym zakresie nie były odpowiednio wcześniej zapowiadane, więc ta negatywna zmiana nie mogła znaleźć odbicia w przygotowywanych z kilkuletnim wyprzedzeniem wieloletnich planach finansowych i inwestycyjnych. Dodajmy, że wpływy z PIT są szczególnie ważne w strukturze dochodów miast na prawach powiatu, więc dane na rys. 2 są dość wierną ilustracją narastających tam od dłuższego czasu napięć.

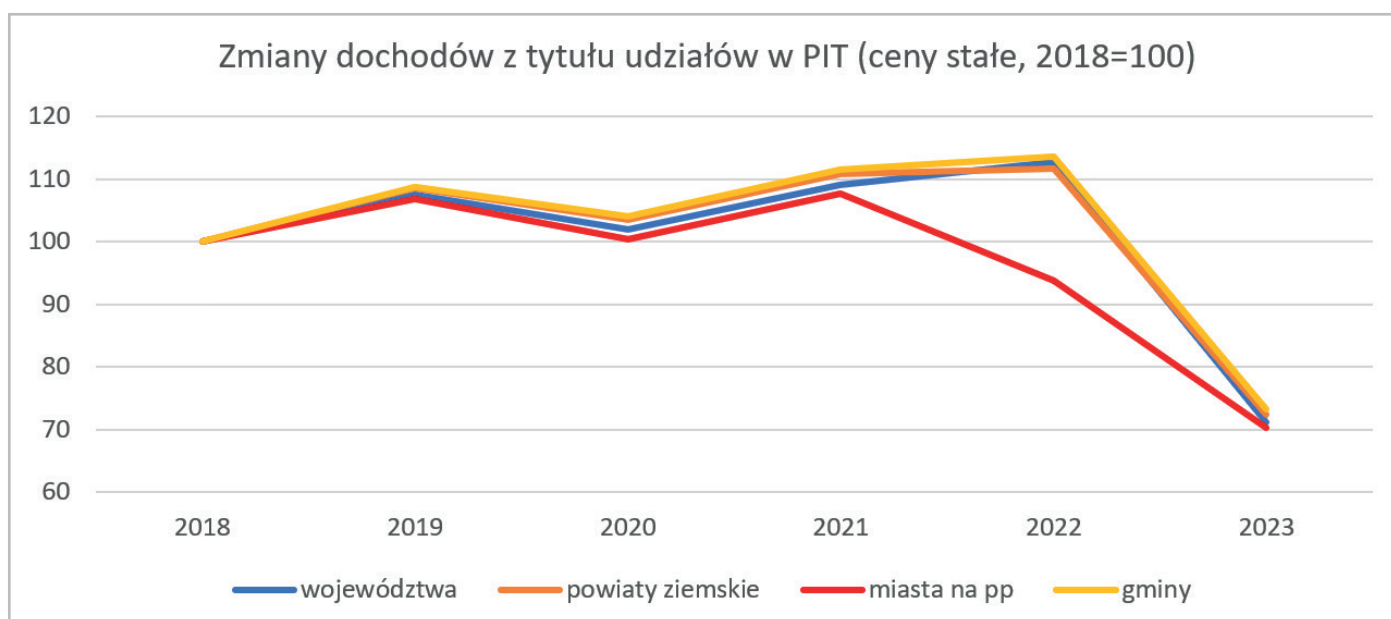
¹ Niniejszy tekst został przygotowany przez autorów jeszcze przed objęciem stanowisk w NIST i w minimalnie odmiennej formie został opublikowany w dwutygodniku Wspólnota nr 15/2024.

² O ile nie jest zaznaczone inaczej, w tym rozdziale pod uwagę bierzemy wielkości w cenach stałych, to znaczy po uwzględnieniu oficjalnego wskaźnika inflacji podawanego przez GUS.

Rys. 1.



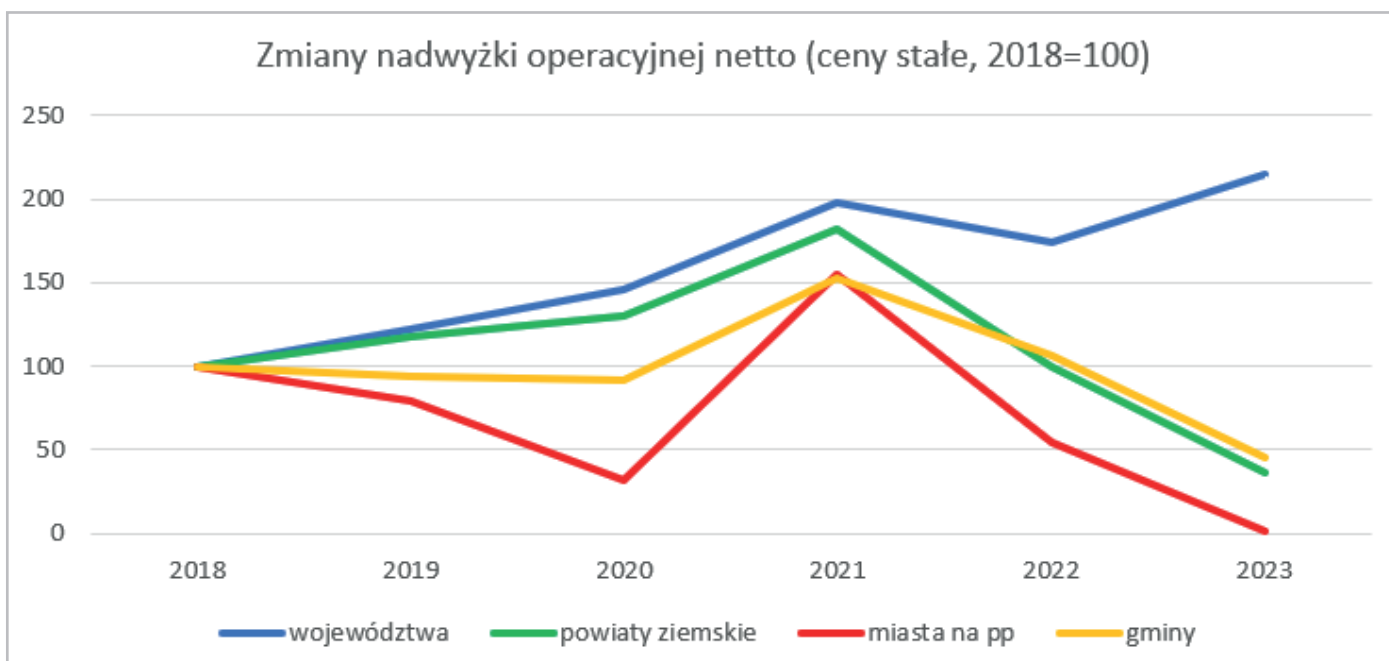
Rys. 2.



Konsekwencje tych problemów widać na rys. 3 pokazującym zmiany wielkości nadwyżki operacyjnej netto. Także i tutaj jedyną kategorią samorządów, w których ostatnia kadencja przyniosła poprawę (i to ponad dwukrotną!) są województwa. Szczególnie dramatycznie wygląda sytuacja w miastach na prawach powiatu, w których nadwyżka operacyjna w 2023 r. „szorowała po dnie”, była bliska zero. Dodajmy, że w 2023 r. prawie 40% (dokładnie 26) dużych miast zanotowało deficyt budżetu bieżącego. Był to drugi kolejny, tak zły rok, w 2022 r. negatywny wynik bieżący miało 22 miasta. We wcześniejszych, też niełatwych, latach było to zazwyczaj kilka miast.

Wśród gmin deficyt operacyjny netto w 2023 r. zanotowało nieco ponad jedna czwarta samorządów – 635 w porównaniu z niespełna 150 rok wcześniej. Niemal równie źle wyglądała sytuacja wśród powiatów, gdzie brak nadwyżki bieżącej wykazała prawie jedna trzecia jednostek – 106, co stanowiło przeszło trzykrotny wzrost w porównaniu z rokiem 2022. Jedynie województwa uniknęły tego negatywnego wyniku finansowego – ani jeden z samorządów wojewódzkich nie notował deficytu bieżącego w żadnym z lat minionej kadencji.

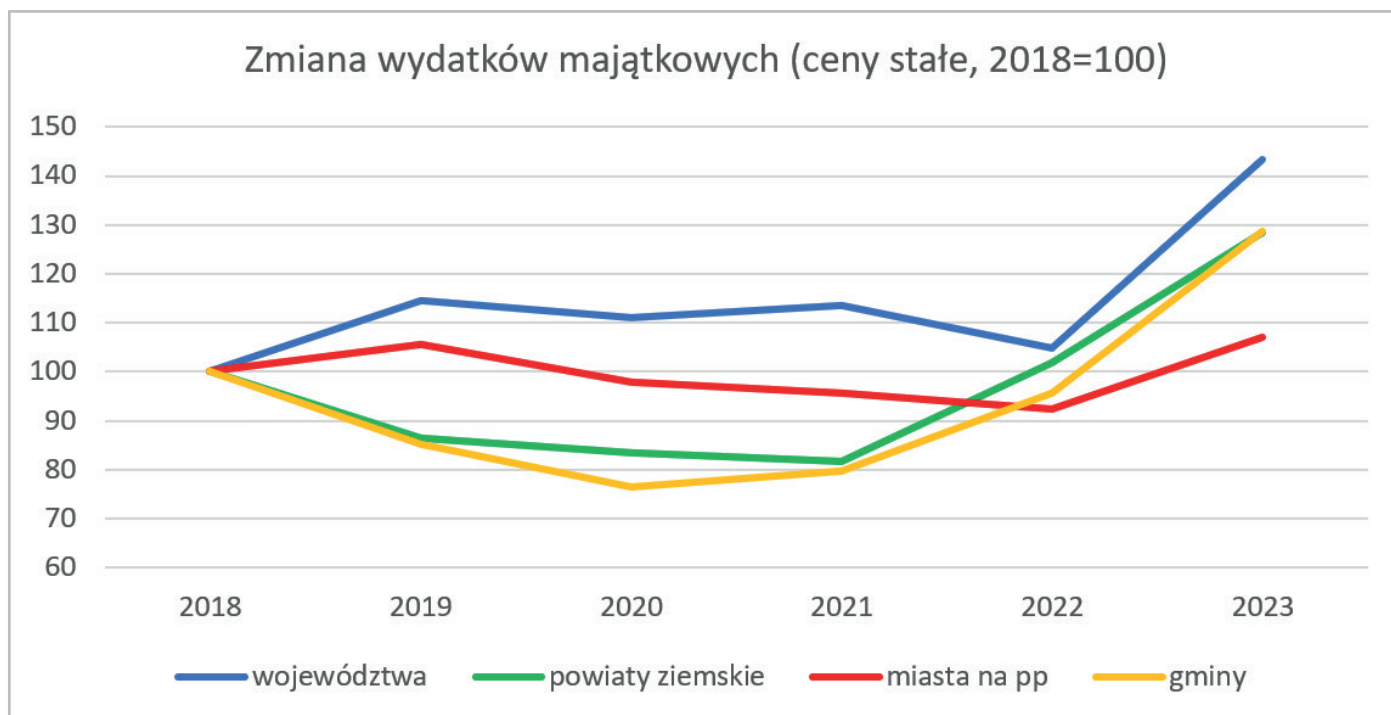
Rys. 3.



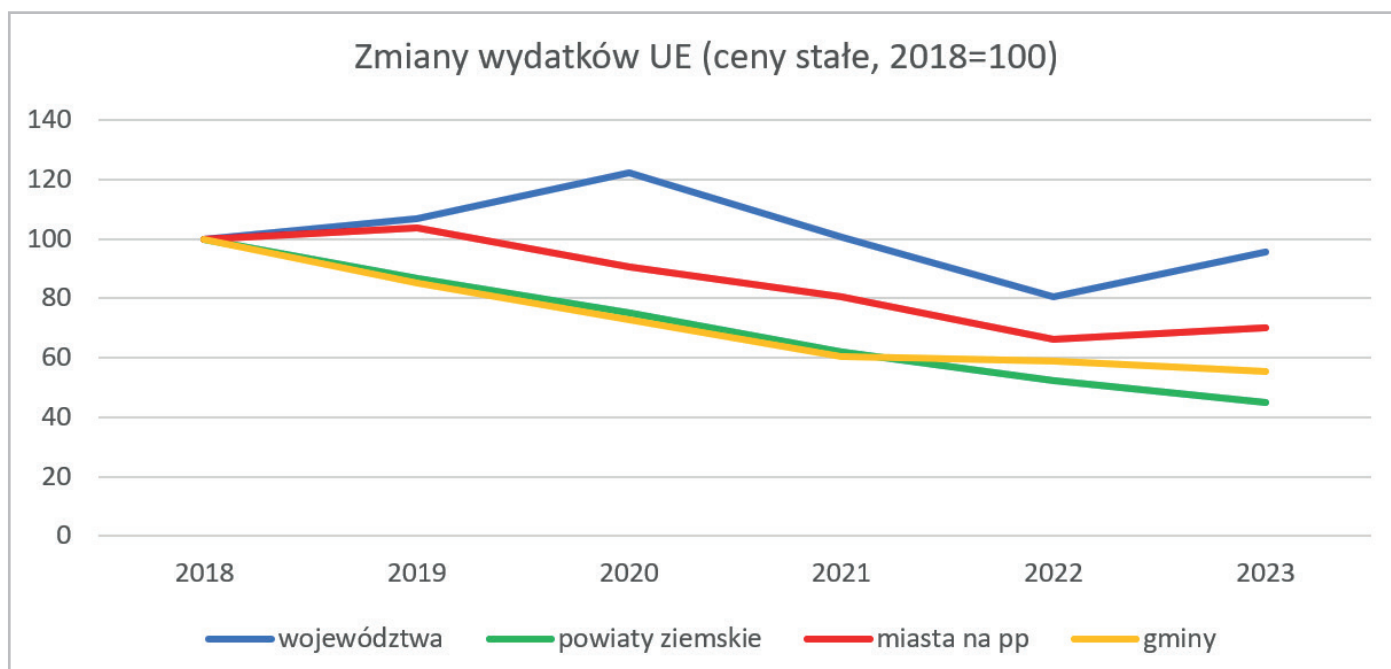
W świetle przytoczonych powyżej danych, przynajmniej w pierwszej chwili zaskakujące mogą być informacje na temat wielkości wydatków majątkowych. W 2023 r. były one nie tylko najwyższe w minionej kadencji (por. rys. 4), ale w ogóle najwyższe w historii polskich samorządów. Nawet miasta na prawach powiatu zanotowały w 2023 r. kilkuprocentowy wzrost w porównaniu z początkiem kadencji. Wśród innych kategorii samorządów wyniki były jeszcze lepsze.

W jaki sposób można tłumaczyć tę (przynajmniej pozorną) sprzeczność między poszczególnymi wskaźnikami finansowymi? Trudno znaleźć potwierdzenie dla pierwszych nasuwających się odpowiedzi. Wzrostu inwestycji nie wyjaśnia wielkość pozyskiwanych dotacji z funduszy Unii Europejskiej (por. rys. 5). Jak wiadomo środki z Krajowego Planu Odbudowy zanotowały duże opóźnienie, fundusze strukturalne z kolejnej perspektywy finansowej również ruszają bardzo powoli.

Rys. 4.



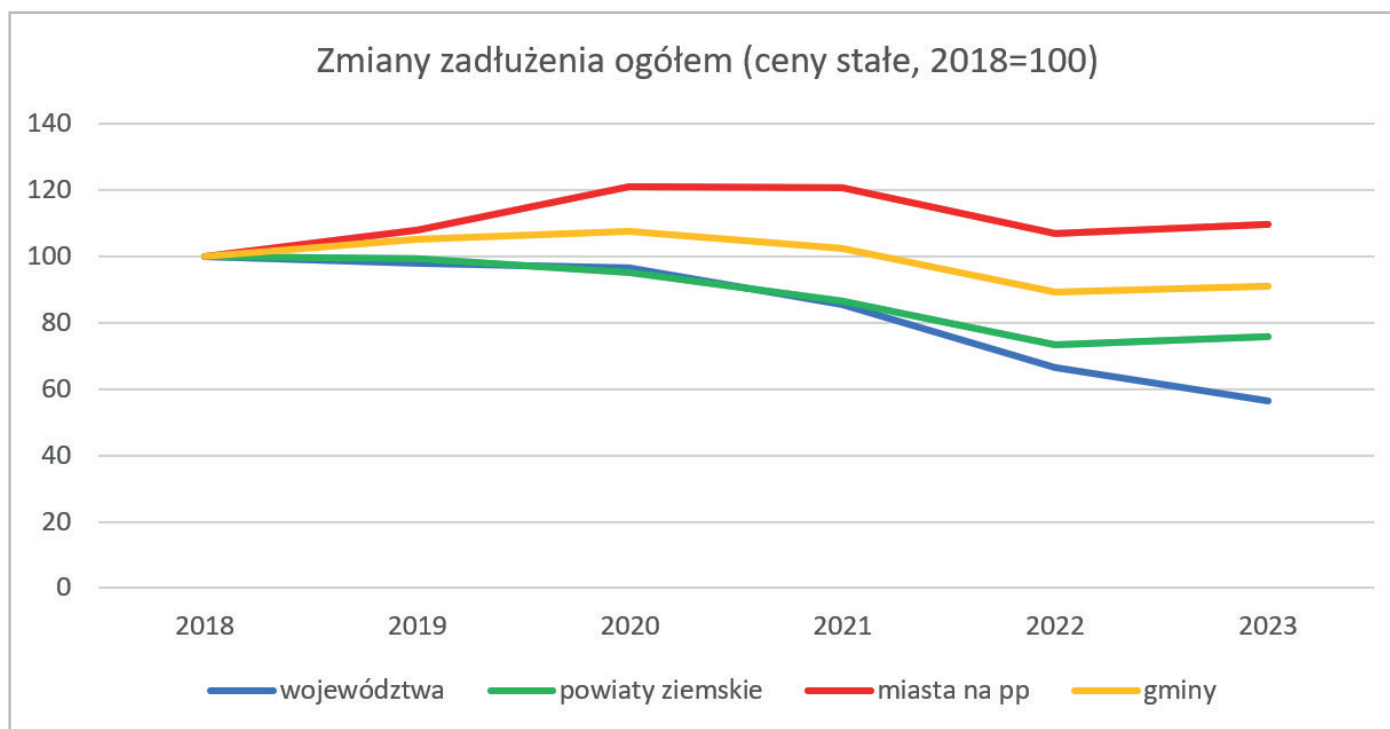
Rys. 5.



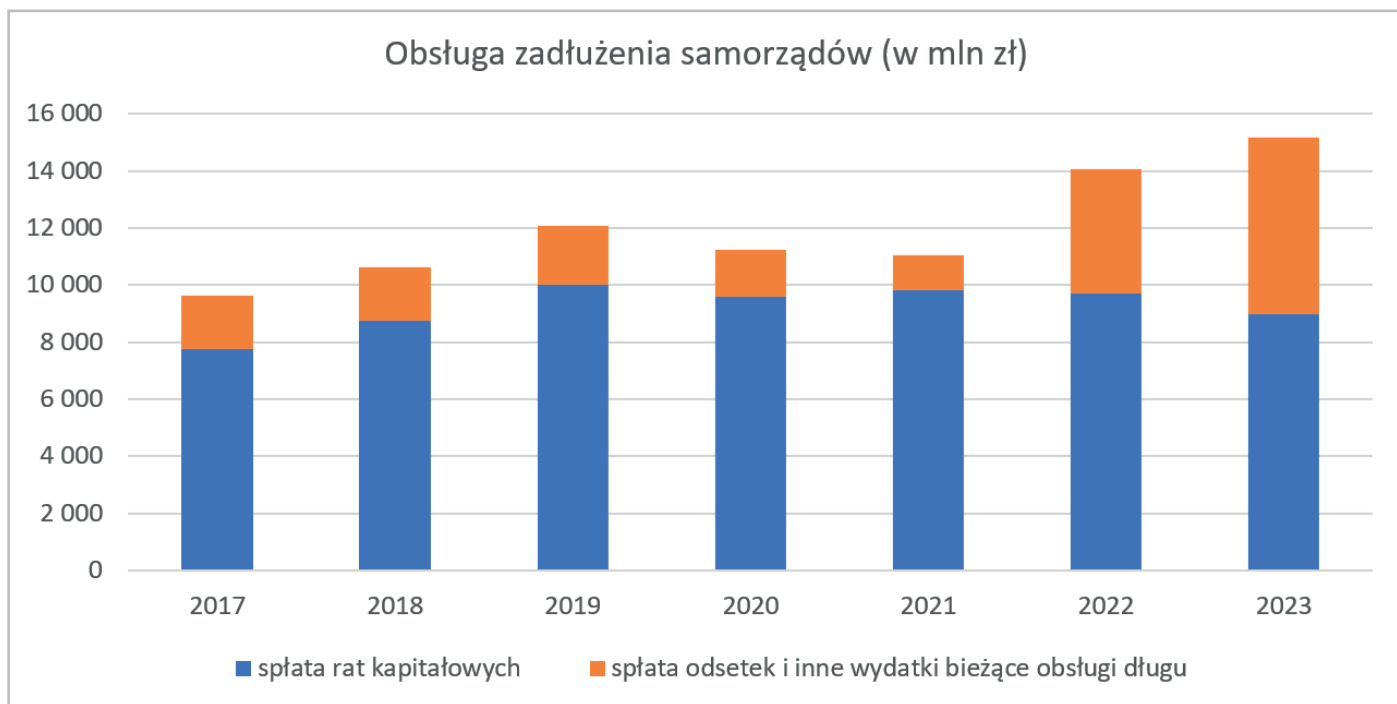
Nie wydaje się też by ten wzrost inwestycji wynikał z ciągnięcia nowych kredytów. W porównaniu z rokiem poprzednim wielkość zadłużenia pozostawała stabilna lub też wzrosła w minimalnym stopniu (rys. 6). Wprawdzie w miastach na prawach powiatu zadłużenie na koniec kadencji było nieco wyższe niż na początku (w roku 2018), ale różnica ta nie była znaczna. Pozostaje więc odpowiedź odwołująca się do programów wsparcia inwestycji samorządowych przez różne programy rządowe. Z jednej strony trudno nie podtrzymać wyrażanych już wielokrotnie wcześniej krytycznych opinii na temat takiego sposobu finansowania wydatków majątkowych władz lokalnych. Nietransparentność kryteriów przyznawania dotacji, polityczne (czy może raczej: partyjne) skrzywienie alokacji faworyzujące zwolenników rządu a dyskryminujące samorządy rządzone przez opozycję, opieranie finansowania tych funduszy o zwiększone zadłużenie sektora publicznego, a w końcu spadek autonomii samorządów w zakresie wyboru priorytetów polityki inwestycyjnej, to najkrótsze podsumowanie najważniejszych zarzutów. Ale równocześnie trzeba zauważyć, że programy te przyniosły nareszcie efekt w wyniku pobudzenia lokalnych inwestycji publicznych.

Ostatnia z ilustracji ogólnych tendencji finansowych pokazuje związek sytuacji finansowej z sytuacją makroekonomiczną. Jak widać na rys. 7, wzrost inflacji, a w konsekwencji stóp procentowych, doprowadził do znacznego wzrostu kosztów obsługi zadłużenia. Do roku 2021 włącznie spłata odsetek stanowiła kilkanaście procent łącznych kosztów obsługi zadłużenia (w 2021 r. było to tylko 11%). Ale potem proporcja ta radykalnie się zmieniła. W 2022 r. było to już ponad 30%, a w 2023 r. około 40% obsługi zadłużenia. Ponieważ największym kredytobiorcą samorządowym są duże miasta, był to jeszcze jeden czynnik przyczyniający się do pogłębienia napięć finansowych w miastach na prawach powiatu. Pozostaje mieć nadzieję, że kolejne lata będą bardziej pomyślne dla finansów jednostek samorządu terytorialnego.

Rys. 6.



Rys. 7.





Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego powstał w 2015 r.
Jest państwową jednostką budżetową podległą MSWiA.
Działa na rzecz dalszej profesjonalizacji samorządu terytorialnego i administracji publicznej.

Opinie i analizy NIST, ul. Zielona 18, Łódź 90-601
Sekretariat tel. +48 42 633 10 70
e-mail: sekretariat@nist.gov.pl