

FINANSE LOKALNE W CZASACH NIEPOKOJU

Raport z badania opinii skarbników samorządów
2023

Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej
im. Jerzego Regulskiego

www.frdl.org.pl

Opracowanie: dr hab. **Agnieszka Kopańska**

Warszawa 2024



Spis treści

Streszczenie i najważniejsze wnioski	3
1. Sytuacja finansowa samorządów i jej zmiany w latach 2018–2023	6
Najlepsze sposoby oceny kondycji finansowej samorządu w opinii skarbników	7
Zmiany kondycji finansowej samorządów w latach 2018–2023	10
2. Zadania oświatowe i sposób ich finansowania jako podstawowy wyznacznik kondycji finansowej samorządów	14
Wyzwania stojące przed samorządami w realizacji zadań edukacyjnych	14
Subwencja oświatowa jako źródło finansowania zadań samorządów	17
Oczekiwane zmiany w systemie finansowania oświaty	18
3. Rola dochodów własnych w kształtowaniu dobrej kondycji finansowej samorządu	20
Problemy dochodów z udziałów w PIT jako dochodu własnego samorządów	20
Oczekiwane zmiany w finansowaniu samorządów z udziałów w podatkach z budżetu państwa	22
Podejście skarbników do władztwa podatkowego samorządów, oczekiwane zmiany w podatkach lokalnych	24
4. Subwencje i dotacje – ich wpływ na kondycję finansów samorządów	28
Opinia skarbników o systemie transferów z budżetu państwa jako źródle finansowania samorządów w latach 2019–2023	28
Zasady kształtowania systemu transferów w opinii skarbników	32
Oczekiwane zmiany w dotacjach i subwencjach (innych niż oświatowa)	34
5. Znaczenie zrównoważenia budżetu bieżącego w ocenie kondycji finansowej samorządu	36
6. Inwestycje i dług jako wyzwania lokalnych finansów	40
7. Pozabudżetowa działalność samorządu jako zagrożenie dla jego kondycji finansowej	47
8. Skarbnik, jego rola w samorządzie i problemy pracy	51

Badanie ankietowe, którego wyniki zaprezentowane są w niniejszym raporcie, przeprowadziła Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej w okresie od stycznia do marca 2024 r. Ankieta skierowana była do skarbników lokalnych jednostek samorządu terytorialnego – gmin, powiatów i miast na prawach powiatu. Wypełnianie ankiety rozpoczęło 62% przedstawicieli jednostek samorządu terytorialnego, a na wszystkie pytania ankiety odpowiedziało 45% skarbników.

Tabela 1. Liczba jednostek samorządu których skarbnicy uczestniczyli w ankiecie

rodzaj jednostki samorządu	Skarbnicy, którzy rozpoczęli ankietę		Skarbnicy, którzy wypełnili całą ankietę	
	liczba	udział w populacji	liczba	udział w populacji
gmina miejska	150	64%	108	46%
gmina wiejska	966	64%	690	46%
gmina miejsko-wiejska	412	61%	293	43%
miasto na prawach powiatu	49	74%	36	55%
powiat	163	52%	122	39%
Ogółem	1740	62%	1249	45%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiety oraz danych z BDL GUS

Badanie dotyczyło przede wszystkim sytuacji finansowej samorządów. Dlatego warto zauważyć, że dochody i wydatki jednostek, które brały udział w badaniu stanowiły odpowiednio 69% dochodów i wydatków samorządów lokalnych ogółem w przypadku rozpoczynających ankietę i 50% w przypadku samorządów, których skarbnicy ankietę skończyli.

Tabela 2. Podstawowe wskaźniki dotyczące budżetów samorządów w 2023 r. – porównanie samorządów, których skarbnicy odpowiedzieli na ankietę i całej populacji samorządów (1. Średnia 2. Mediana 3. Odchylenie standardowe)

		Samorzady ogółem				Samorzady, których skarbnicy ukończyli ankietę			
		dochody ogółem per capita	wydatki ogółem per capita	deficyt ogółem do dochodów ogółem	dług ogółem do dochodów ogółem	dochody ogółem per capita	wydatki ogółem per capita	deficyt ogółem do dochodów ogółem	dług ogółem do dochodów ogółem
miejska	1	6801.25	7188.15	-0.05	0.24	6786.78	7216.02	-0.06	0.24
	2	6312.72	6596.97	-0.05	0.22	6165.54	6468.89	-0.05	0.21
	3	1980.99	2293.67	0.08	0.16	2280.99	2677.10	0.09	0.16
wiejska	1	7521.49	8015.65	-0.07	0.17	7506.24	8004.01	-0.07	0.17
	2	7141.80	7640.18	-0.06	0.13	7093.15	7572.42	-0.06	0.14
	3	1979.85	2211.18	0.08	0.15	2193.76	2474.12	0.08	0.15
miejsko-wiejska	1	6846.02	7285.85	-0.06	0.24	6897.78	7326.95	-0.06	0.23
	2	6505.39	6956.70	-0.06	0.21	6545.59	7035.72	-0.05	0.22
	3	1533.72	1728.74	0.07	0.17	1583.91	1852.14	0.07	0.15
mmp	1	8940.81	9518.63	-0.07	0.42	8721.33	9301.17	-0.07	0.36
	2	8534.09	9240.72	-0.06	0.36	8772.79	9067.83	-0.06	0.34
	3	1585.77	1582.55	0.06	0.20	1256.41	1368.26	0.06	0.18
powiat	1	1935.11	2001.50	-0.04	0.15	1967.42	2042.71	-0.04	0.16
	2	1848.92	1920.37	-0.03	0.13	1856.41	1933.14	-0.04	0.14
	3	3498.10	525.53	0.06	0.12	554.94	593.35	0.06	0.12

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych ze sprawozdań budżetowych po IV kwartałach 2023 r

Należy też podkreślić zbieżność statystyk podstawowych wskaźników dotyczących dochodów i wydatków w samorządach, których skarbnicy wzięli udział w badaniu i całej populacji samorządów lokalnych. (por. tabela 2) Ta zbieżność oraz wysoka stopa zwrotu pozwala przyjąć, że **odpowiedzi zebrane w ankiecie dobrze reprezentują poglądy wszystkich skarbników samorządów lokalnych w Polsce.**

Ankieta z 2024 r. była już drugim badaniem skierowanym przez FRDL do tej grupy reprezentantów samorządów. Poprzednią przeprowadzono w roku 2018. Część pytań zadanych skarbnikom w 2018 r. powtórzono również w aktualnej ankiecie, dzięki temu możemy porównać opinie skarbników i obserwować zmiany, jakie w tych opiniach nastąpiły.

Streszczenie i najważniejsze wnioski

Debata nad kondycją finansów lokalnych jest w ostatnich latach bardzo ożywiona. Na temat zmian w tym systemie powstało szereg opracowań, zarówno o charakterze naukowym, politycznym czy publicystycznym. W owej debacie nie może zabraknąć głosu tych, którzy za finanse samorządowe są odpowiedzialni każdego dnia – skarbników. Niniejszy Raport uzupełnia tę lukę.

Należy podkreślić, że okres, którego dotyczyła ankieta to czas niezwykle dynamicznych zmian. W badanych latach samorzady musiały mierzyć się z wyzwaniami i nowymi zadaniami w związku z kolejnymi kryzysami – społecznym, związanym z pandemią COVID-19, geopolitycznym – związanym z wojną w Ukrainie, a wreszcie z wynikającym z tych wydarzeń kryzysem gospodarczym. Na te zewnętrzne zjawiska nałożyły się zmiany w regulacjach prawnych oddziałujących na budżety lokalne, a przede wszystkim na dochody samorządów.

W pierwszym rozdziale pokazana jest opinia skarbników o aktualnej kondycji finansowej jednostek, w których pracują oraz o zmianach tej kondycji na przestrzeni lat 2018–2024. Opinie te są bardzo zróżnicowane. Wyraźnie widać grupy samorządów, które w minionym okresie zyskały (głównie gminy wiejskie) i te, które straciły (głównie gminy miejskie i miasta na prawach powiatu). Aby zrozumieć co i w jaki sposób najmocniej wpływa na te opinie skarbników zapytaliśmy o najważniejsze wskaźniki pomagające ocenić kondycję finansową samorządu. Wśród pięciu najważniejszych miar znalazły się:

- Stopień pokrycia wydatków na oświatę przez część oświatową subwencji ogólnej.
- Udział dochodów własnych (wraz z udziałami w PIT i CIT) w dochodach samorządu ogółem.
- Nadwyżka/deficyt operacyjny budżetu do dochodów bieżących.
- Dług ogółem do dochodów ogółem.
- Udział wydatków na inwestycje w wydatkach ogółem.

Analizie zjawisk, które opisywane są przez te wskaźniki poświęcone są kolejne części raportu.

Drugi rozdział opisuje problemy związane z realizacją i finansowaniem zadań oświatowych samorządów. Wskaźnik pokrycia wydatków na oświatę z subwencji oświatowej spadł w analizowanym okresie niemal we wszystkich samorządach. Ze względu na znaczenie oświaty w lokalnych budżetach oddziałuje to na całe finanse samorządów, jednak jest najbardziej dotkliwe tam, gdzie jednocześnie ubyło innych dochodów (miasta na prawach powiatu) lub gdzie zawsze było ich niewiele (powiaty). Jak pokazują odpowiedzi skarbników – najważniejszym problemem dla finansów oświatowych jest to jak kształtowana jest część oświatowa subwencji ogólnej. Jest ona dziś nie tylko za niska w stosunku do potrzeb wydatkowych, ale przede wszystkim jest transferem coraz mniej przewidywalnym i nietransparentnym. Skarbnicy oczekują jej uproszczenia i dostosowania do zróżnicowania oraz zmienności kosztów zadań oświatowych.

W trzecim rozdziale pokazane zostały opinie skarbników o zmianach w dochodach własnych, wynikających z reform podatku PIT, a także o oczekiwanych zmianach w systemie dochodów własnych. Największe ubytki dochodów w związku z tymi reformami wskazywali skarbnicy miast na prawach powiatu i gmin miejskich, ale ogółem były one widoczne w budżetach wszystkich typów samorządów lokalnych. Pomimo tego doświadczenia nadal większość skarbników postrzega ten podatek i szerzej udziały w podatkach centralnych jako najlepsze źródło dochodów własnych dla ich samorządów. Zwiększenie prawdziwego władztwa dochodowego, związanego z lokalnymi podatkami jest w mniejszym stopniu oczekiwane przez skarbników. Choć należy zauważyć, że w porównaniu do badania z roku 2018 zainteresowanie własnymi podatkami i możliwością ich kształtowania przez samorzady nieco wzrosło.

Rozdział czwarty poświęcony jest analizie transferów z budżetu Państwa. W szczególności pytania kierowane były do skarbników – o ich opinie o funduszach, jakie pojawiły się w ostatnich latach jako środki rekompensujące ubytek dochodów w PIT. System ten zdecydowanie faworyzował gminy wiejskie i miejsko-wiejskie. Ale nawet ci, którzy uważali, że ich samorzady zyskały na tym systemie – wskazywali na chaos, nieprzewidywalność i brak transparentności w sposobie kształtowania oraz przekazywania środków ze skarbu państwa. Transfery w opinii skarbników powinny mieć przede wszystkim charakter subwencji i w większym stopniu obliczane powinny być w oparciu o potrzeby wydatkowe poszczególnych jednostek.

Spadek dochodów, a szczególnie dochodów własnych i bieżących oraz rosnące wydatki to główne przyczyny problemów z osiągnięciem nadwyżki w budżecie bieżącym. Wielu skarbników wskazało, że jest to coraz większe wyzwanie w ich samorządach co wskazuje na kryzys systemu finansów samorządowych. W piątej części raportu pokazane jest, jak sobie radzono z tym problemem. Zgodnie z opinią większości skarbników wymusiło to w ostatnich latach poszukiwanie oszczędności. Ucierpiały na tym przede wszystkim wydatki związane z administracją, kulturą i sportem, ale ogólnie poszukiwano zmniejszenia wydatków we wszystkich obszarach działalności samorządów.

Nieco mniejsza grupa skarbników stwierdziła, że ostatnie lata wymusiły oszczędności w wydatkach inwestycyjnych. Problemami organizacji oraz finansowania inwestycji zajmuje się kolejny rozdział raportu.

Skarbnicy zdecydowanie niechętnie sięgają do źródeł zwrotnych przy finansowaniu inwestycji. Głównym źródłem, z którego pokrywają samorzady wydatki inwestycyjne, są dotacje z UE oraz budżetu państwa wspierane własnymi środkami samorządów. Jednocześnie duża grupa skarbników dostrzega, że inwestycje, nawet te finansowane z dotacji, mogą stanowić zagrożenie dla lokalnych budżetów – gdyż prowadzą do wzrostu wydatków bieżących.

W części 7 przedstawione zostały opinie skarbników na temat spółek komunalnych. Spółki te są coraz bardziej popularnym sposobem realizacji zadań publicznych, ale również finansowania inwestycji. Skarbnicy zauważają jednak, że ewentualne problemy finansowe tych spółek są niebezpieczne dla samorządowych finansów. Jednocześnie odpowiedzi skarbników wskazują, że kontrola finansów tych podmiotów jest w samorządach niepełna.

Na końcu Raportu przedstawione zostały podstawowe informacje o skarbnikach, biorących udział w Ankiecie a także ich opinie na temat problemów związanych z pracą w samorządzie.

1. Sytuacja finansowa samorządów i jej zmiany w latach 2018–2023

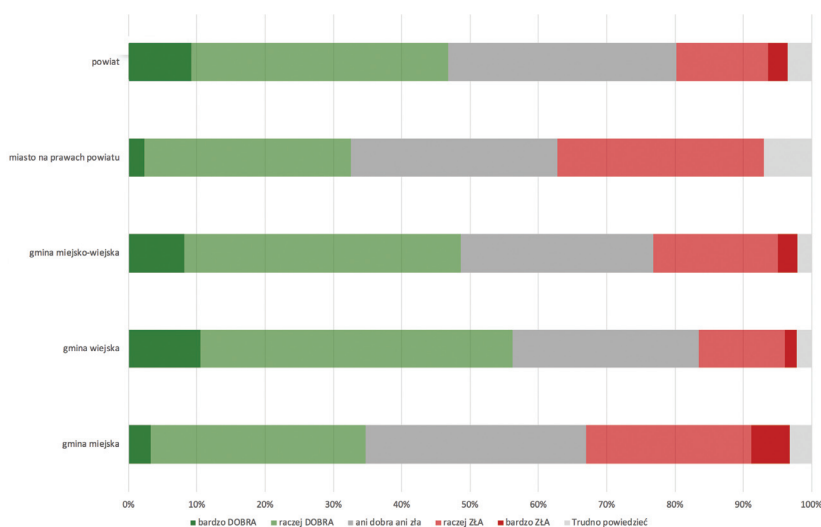
Lata 2018–2023 to okres niezwykle dynamicznych zmian w otoczeniu gospodarczym, a także prawnym. Zmiany te w istotny sposób wpłynęły na sytuację finansową jednostek samorządu terytorialnego. Jak ten okres oceniają ci, którzy są odpowiedzialni za samorządowe finanse?

Na potrzeby ankiety zdefiniowana została kondycja finansowa samorządu:

Przez dobrą kondycję finansową rozumiemy (...) bezpieczeństwo i wiarygodność finansową samorządu, zdolność do finansowania bieżących zadań samorządu oraz realizacji zadań wspierających rozwój samorządu.

Na rysunku 1. pokazane zostały opinie skarbników o aktualnej (na początku 2024 r./końcu 2023 r.) kondycji finansowej ich jednostek.

Rysunek 1. Jaka jest w Pani/Pana ocenie aktualna kondycja finansowa Pani/Pana jednostki samorządu (gminy/miasta/powiatu)?



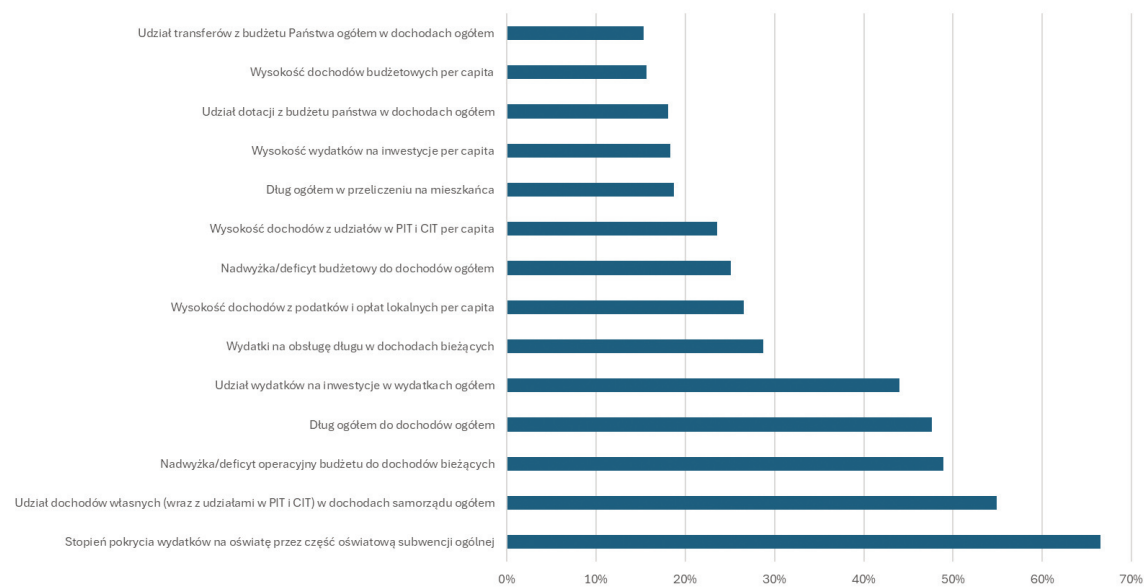


Jak widać opinie są zróżnicowane zarówno między typami jednostek samorządu, jak i w ramach danego typu. Najwięcej pozytywnych opinii o kondycji finansowej mają przedstawiciele gmin wiejskich, z których ponad połowa (56%) uznała, że sytuacja ich jednostki jest dobra i bardzo dobra, a tylko 14%, że sytuacja jest zła. Podobnie pozytywne są opinie skarbników powiatów (47% wskazań o dobrej sytuacji i 16% o złej) oraz gmin miejsko-wiejskich (49% pozytywnych i 21% negatywnych opinii). Z kolei wśród przedstawicieli gmin miejskich i miast na prawach powiatu najwięcej jest opinii negatywnych – niemal co trzeci skarbnik tych jednostek uznał, że sytuacja jest zła, ale również co trzeci wskazał, że ich jednostka jest w dobrej kondycji. Około 30% skarbników wszystkich typów samorządów uznało, że sytuacja ich samorządu nie jest ani dobra ani zła.

Najlepsze sposoby oceny kondycji finansowej samorządu w opinii skarbników

W celu lepszego zrozumienia czym kierują się skarbnicy przy ocenie kondycji swojej jednostki samorządu poprosiliśmy o wskazanie najlepszych w ich opinii miar oceny kondycji finansowej jednostki samorządu terytorialnego. Nie ma jednego prostego sposobu zmierzenia tej kondycji. Zwykle stosuje się zestawy różnych wskaźników i analizuje się ich zmiany w czasie. Poprosiliśmy zatem skarbników o wybranie do pięciu najważniejszych wskaźników, które powinny być – według nich – brane pod uwagę przy takiej ocenie.

Rysunek 2. Prosimy wskazać do PIĘCIU najważniejszych wskaźników, które w Pani/Pana opinii powinny być ŁĄCZNIE i w pierwszej kolejności uwzględniane przy ocenie kondycji finansowej samorządów.



Większość skarbników (67%) wskazała, że wśród najistotniejszych wskaźników jest stopień pokrycia wydatków na oświatę przez część oświatową subwencji ogólnej. Ze względu na znaczenie oświaty w lokalnych finansach, a jednocześnie niewielką elastyczność wydatków na nią, to im więcej muszą samorządy dopłacać do tych wydatków ponad subwencję, wpływa na możliwości finansowe samorządu również w innych obszarach. Zatem im więcej udaje się sfinansować wydatków na oświatę z subwencji, tym większa jest zdolność samorządu do realizowania zadań oświatowych i pozostałych.

Kolejnym wskazywanym przez 55% skarbników wskaźnikiem, który powinien być brany pod uwagę przy ocenie kondycji finansowej, jest udział w dochodzie ogółem dochodów własnych, w tym dochodów



z udziałów w podatkach centralnych. Więcej dochodów własnych w dochodzie ogółem oznacza, że w mniejszym stopniu samorząd jest uzależniony od transferów z budżetu centralnego. Daje to większą samodzielność dochodową, a zatem sprawczość i elastyczność w planowaniu dochodów samorządowi, zwiększa bezpieczeństwo i wiarygodność finansową. Należy zatem przyjąć, że im więcej dochodów własnych, tym lepsza jest jego kondycja finansowa. Przy czym trzeba dodać, że nie wszystkie kategorie dochodów określone zgodnie z przepisami jako własne dają taką samą samodzielność samorządom. W szczególności dyskusyjne są udziały w podatkach PIT i CIT.

Niemal połowa ankietowanych (49%) wskazała również na wskaźnik odnoszący się do wyniku operacyjnego budżetu samorządu. Zgodnie z tzw. złotą regułą finansów lokalnych budżet bieżący powinien być co najmniej zrównoważony. Pokrycie wydatków bieżących z dochodów bieżących jest świadectwem możliwości stabilnej realizacji zadań przez samorząd, a jednocześnie im większa jest nadwyżka w budżecie bieżącym tym więcej i bezpieczniej mogą samorządy przeznaczać środków na wydatki rozwojowe. Warto dodać, że zgodnie z ustawą o finansach publicznych (art. 242) zrównoważenie wydatków bieżących dochodami bieżącymi jest obowiązkowe.

48% respondentów uznało, że istotnym wskaźnikiem jest wielkość zadłużenia (odniesiona do dochodów ogółem). Wykorzystanie długu przez samorządy dla realizacji przedsięwzięć inwestycyjnych również odnosi się do złotej reguły lokalnych finansów. Samorządy powinny zadłużać się tylko na inwestycje, co więcej korzystanie z długu zwiększa efektywność ich realizacji. Zatem istnienie zadłużenia samorządu jest nie tylko dopuszczalne, ale wręcz racjonalne. Jednak, jeśli dług zaczyna być za wysoki (przy czym granica, kiedy staje się on niebezpieczny, wymaga oceny innych parametrów lokalnego budżetu) – obciąża to bieżące działania samorządu, zmniejsza jego wiarygodność i bezpieczeństwo finansowe.

Duża grupa respondentów (44%) wskazała wskaźnik dotyczący wysiłku inwestycyjnego samorządów. Z jednej strony więcej inwestycji może oznaczać, że samorządowy budżet jest w lepszej kondycji – gdyż obok wydatków bieżących pozwala na realizację przedsięwzięć inwestycyjnych. Więcej inwestycji oznacza również poprawę jakości i ilości usług publicznych świadczonych przez samorząd, może sprzyjać jego rozwojowi. Jednocześnie jednak w wielu przypadkach inwestycje w lokalną infrastrukturę wiążą się ze wzrostem przyszłych wydatków bieżących (niezbędnych dla jej utrzymania). Nadmierne inwestowanie może obciążać przyszłe bieżące budżety, zmniejszając ich bezpieczeństwo. Zatem wskaźnik ten, podobnie jak wskaźnik zadłużenia, nie ma jednoznacznej interpretacji, ale wymaga oceny innych parametrów budżetu.

Należy zauważyć, że dwa pierwsze wskaźniki oddziałują na trzy kolejne. To, jaki jest stopień finansowania oświaty z subwencji oraz to, w jakim stopniu samorząd może wpływać na wysokość swoich dochodów oddziałuje na nadwyżkę w budżecie operacyjnym oraz na wielkość inwestycji i sposób ich finansowania.

Pozostałe wskaźniki były wskazywane przez mniej niż 30% respondentów. Warto dodać, że mniej niż 1% skarbników podało inne, ważne w ich opinii, wskaźniki. W wypowiedziach otwartych zaproponowano wskaźniki odnoszące się do zrównoważenia budżetu bieżącego (przy czym przyjmowano inne niż zaproponowane w ankiecie sposoby przeliczania) w tym z uwzględnieniem wydatków na obsługę i spłatę długu. Propozycje dotyczyły również innych wskaźników odnoszących się do długu, w tym ustawowego limitu jego wysokości (art. 243 ustawy o finansach publicznych). Pojawiła się również propozycja wskaźnika dotyczącego oceny usztywnienia wydatków bieżących – obok wspomnianej edukacji należałoby tu uwzględnić inne wydatki obowiązkowe. Pod kątem oceny wydatków inwestycyjnych wskazano na znaczenie sposobu finansowania tych wydatków- z środków zewnętrznych vs środków własnych.

Zestawiliśmy odpowiedzi skarbników o ocenie kondycji ich jednostki z informacjami o wartościach wymienionych powyżej pięciu najważniejszych, według nich, wskaźników oceny kondycji samorządu. Wskaźniki wyliczone zostały dla każdej jednostki samorządu, zarówno tych, których skarbnicy brali udział w Ankiecie, jak i pozostałych. Wskaźniki zostały obliczone dla danych roku 2023. Sposób wyliczenia wskaźników był następujący:

- Stopień pokrycia wydatków na oświatę przez część oświatową subwencji ogólnej = część oświatowa subwencji ogólnej/wydatki bieżące na oświatę z działu 801 oraz 854



- Udział dochodów własnych (wraz z udziałami w PIT i CIT) w dochodach samorządu ogółem = dochody własne¹/dochodów ogółem.
- Nadwyżka/deficyt operacyjny budżetu do dochodów bieżących = (dochody bieżące – wydatki bieżące)/dochody bieżące.
- Dług ogółem do dochodów ogółem = dług ogółem/dochody ogółem.
- Udział wydatków na inwestycje w wydatkach ogółem=wydatki inwestycyjne/wydatki ogółem.

Wszystkie wskaźniki zostały przedstawione w procentach, a dane do ich obliczenia pozyskano ze sprawozdań budżetowych samorządów po IV kwartale 2023 r.

Tabela 3. Mediana wartości wskaźników oceny kondycji finansowej samorządu w 2023 r. w jednostkach, których skarbnicy ocenili kondycję ich samorządu jako bardzo i raczej dobrą oraz bardzo i raczej złą

	Stopień pokrycia wydatków na oświatę przez część oświatową subwencji ogólnej	Udział dochodów własnych (wraz z udziałami w PIT i CIT) w dochodach samorządu ogółem	Nadwyżka do budżetu do dochodów bieżących	Dług ogółem do dochodów ogółem	Udział wydatków na inwestycje w wydatkach ogółem
gminy miejskie					
dobra	46.8%	53.9%	4.2%	11.7%	20.4%
zła	47.3%	52.9%	0.7%	33.3%	18.1%
gminy wiejskie					
dobra	55.9%	33.4%	7.9%	11.5%	30.4%
zła	52.6%	31.1%	3.7%	18.5%	28.5%
gminy miejsko-wiejskie					
dobra	52.4%	42.3%	5.3%	18.9%	23.9%
zła	50.5%	38.8%	0.5%	29.1%	20.7%
miasta na prawach powiatu					
dobra	58.3%	51.9%	3.3%	35.3%	16.7%
zła	61.3%	48.2%	0.5%	36.5%	12.7%
powiaty					
dobra	80.8%	25.3%	3.8%	12.8%	23.4%
zła	80.0%	23.7%	0.1%	16.3%	20.4%

Źródło: obliczenia własne na podstawie wyników ankiety i sprawozdań budżetowych po IV kwartale 2023 r.

W przypadku wskaźnika dotyczącego pokrycia subwencją oświatową wydatków na oświatę wewnątrz typów samorządów nie ma istotnych różnic między tymi, którzy ocenili kondycję samorządu jako dobrą i złą. Jedynie w przypadku gmin wiejskich różnica przekracza 3 punkty procentowe. W gminach wiejskich, których skarbnicy wskazali, że ich jednostka samorządu jest w złej kondycji finansowej, stopień pokrycia wydatków subwencją jest nieco niższy. Ale z kolei w miastach na prawach powiatu relacja jest odwrotna do oczekiwanej. Jednocześnie powyższa tabela pokazuje, jak duże jest zróżnicowanie tego wskaźnika między samorządami. Najwyższe jest pokrycie wydatków w powiatach, a spośród gmin w gminach wiejskich. W tym

¹ Dochody własne w 2023 r. wyznaczono zgodnie z metodologią Regionalnych Izb Obrachunkowych, odejmując od dochodów ogółem dochody z dotacji i środków oraz subwencji i środków na uzupełnienie dochodów. Wykonanie budżetów j.s.t. województwa dolnośląskiego za IV kw. 2023 r. <https://bip.wroclaw.rio.gov.pl/dzialalnosc-informacyjna-inalizy/wykonanie-budzetow-jst-zestawienia-kwartalne/5561-wykonanie-budzetow-j-s-t-województwa-dolnoslaskiego-zaiv-kw-2023-r>



kontekście fakt, że przedstawiciele gmin wiejskich zdecydowanie częściej mówili o dobrej kondycji finansowej ich jednostek niż gmin miejskich jest uzasadniony. Podobnie wyjaśnić można częste pozytywne odpowiedzi powiatów, a negatywne miast na prawach powiatu.

Nieco wyraźniejsze są różnice wewnątrz typów jednostek samorządu dla wskaźnika udziału dochodów własnych. W każdym przypadku w samorządach, w których skarbnicy wskazali, że sytuacja finansowa ich jednostki jest dobra udział dochodów własnych był nieco wyższy niż w tych, gdzie skarbnicy mówili o złej kondycji finansów samorządu.

W przypadku kolejnych wskaźników różnice wewnątrz typów samorządów są znacznie bardziej widoczne. Nadwyżka operacyjna w jednostkach, których skarbnicy stwierdzili złą kondycję finansową samorządu jest bardzo niewielka, bliska zera. Tymczasem w jednostkach, gdzie skarbnicy mówili o dobrej kondycji nadwyżka stanowi kilka procent dochodów bieżących. Tam, gdzie była wskazywana przez skarbników zła kondycja finansowa zdecydowanie wyższy był dług i niższe inwestycje niż w samorządach, których skarbnicy wskazywali na dobrą kondycję ich jednostek.

Zmiany kondycji finansowej samorządów w latach 2018–2023

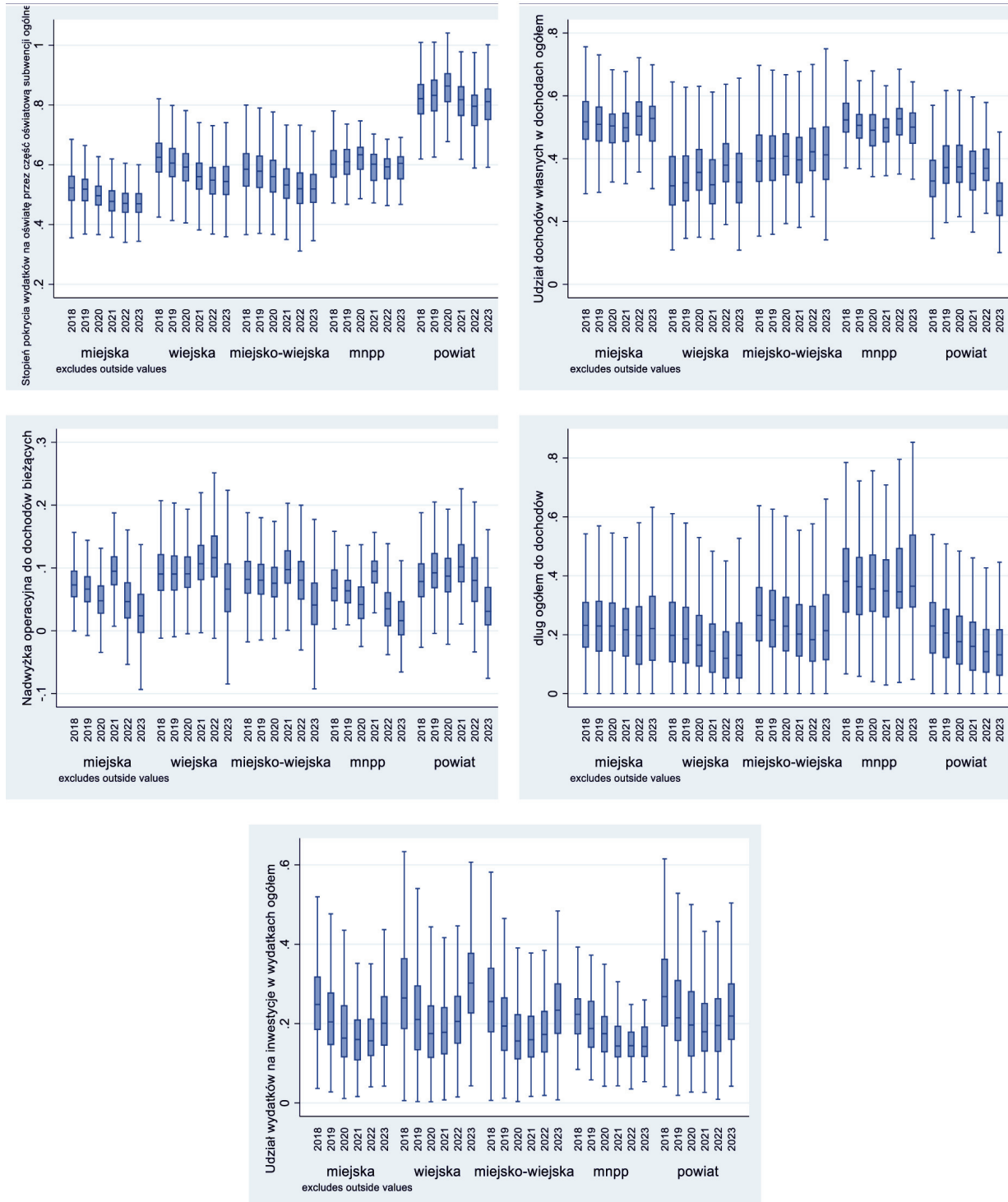
Jak powiedziano ocena kondycji finansowej samorządu wymaga analiz wielu wskaźników, a również ich zmian w czasie. Na rysunku 3. pokazane zostały informacje o tym, jak kształtowały się wskazane przez skarbników wskaźniki na przestrzeni lat 2018–2023. Zestawienie dotyczy wszystkich gmin, powiatów i miast na prawach powiatu w Polsce.

Pierwszy, wymieniany przez zasadniczą większość skarbników wskaźnik – dotyczący pokrycia wydatków bieżących na oświatę subwencją oświatową, w przypadku wszystkich typów gmin na przestrzeni lat 2018–2023 wyraźnie się zmniejszył. Wszystkie gminy muszą dziś dopłacać do oświaty więcej niż w roku 2018, mediana i średnia dla gmin ogółem spadła z 61% w roku 2018 do 53% w roku 2023. W przypadku miast na prawach powiatu spadek nie nastąpił, natomiast sytuacja finansowania zadań oświatowych przez powiaty była najgorsza w roku 2022. Te spostrzeżenia podkreślają znaczenie wybranego przez skarbników wskaźnika. Warto dodać, że wśród zagrożeń dla stabilności lokalnych budżetów 74% skarbników wskazuje obciążenie budżetów sztywnymi wydatkami, których wysokość nie zależy od władz samorządu – a wydatki na oświatę są najważniejszym składnikiem wydatków sztywnych we wszystkich typach samorządów lokalnych.

Analiza zmian w badanym okresie wskaźnika udziału dochodów własnych nie daje jednoznacznej interpretacji. Widoczna zmienność tego wskaźnika w kolejnych latach jest odzwierciedleniem zmienności i niestabilności systemu finansowania samorządów. W analizowanym okresie nastąpił spadek dochodów z PIT (największej kategorii dochodów własnych), wynikający z wprowadzonych zmian w konstrukcji tego podatku. W następstwie tego wprowadzono dofinansowanie, które przekazywane jednak było w sposób nieprzejrzysty, niestabilny a również uniemożliwiający jednoznaczne sklasyfikowanie tych dofinansowań do typu dochodów. Na przykład dodatkowy PIT przekazany samorządom w 2022 roku – co jak widać podniosło udział dochodów własnych w dochodach ogółem – miał charakter raczej transferu niż dochodu własnego.



Rysunek 3. Zróżnicowanie i zmiana wybranych wskaźników kondycji finansowej samorządów różnych typów w latach 2018–2023 (dane dla całej populacji samorządów lokalnych)



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych BDL GUS i sprawozdań budżetowych po IV kwartale 2023 r.

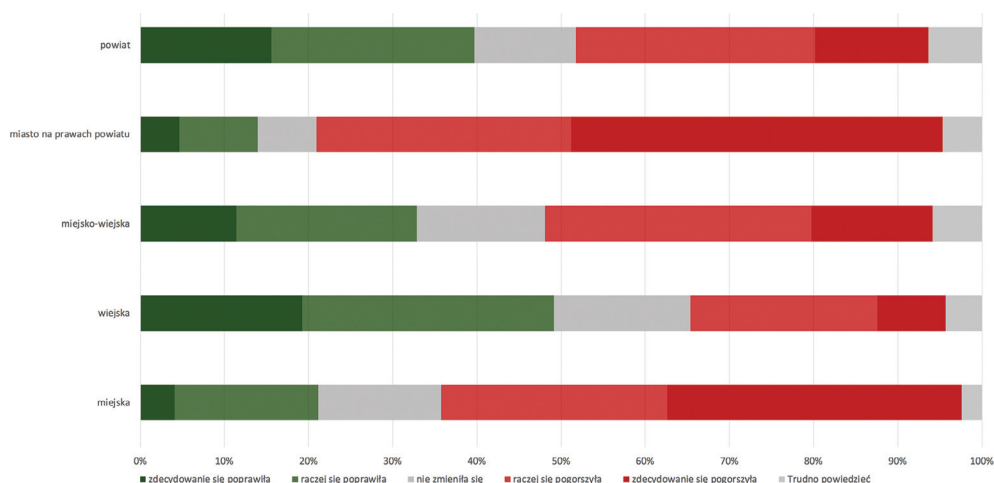


Wskaźnik finansowania wydatków bieżących również w okresie 2018–2023 był niestabilny. W roku 2023 jest we wszystkich typach samorządów wyraźnie niższy niż w roku 2018. Szczególnie w miastach na prawach powiatu i gminach miejskich widać, że coraz większa grupa jednostek zbliża się, a nawet przekracza granicę zrównoważenia budżetu bieżącego. Jednak w latach 2021 i 2022 wskaźnik był wyższy niż w roku 2023. Zmienność tego wskaźnika ponownie jest odzwierciedleniem niestabilności systemu lokalnych finansów. Wysokie nadwyżki wygenerowane w latach 2021 i 2022 spowodowane były dofinansowaniem budżetów w trakcie roku budżetowego, a nie zaplanowanym i przewidzianym wcześniej działaniem samorządów.

Wskaźnik dotyczący zadłużenia spadał w latach 2019–2022, jednak w 2023 ten trend się zatrzymał. Natomiast wskaźnik inwestycji po spadkach w latach 2019–2022 w roku 2023 wzrósł, przy czym znaczny wzrost zanotowały szczególnie gminy, w tym gminy wiejskie, a w najmniejszym stopniu miasta na prawach powiatu.

Analiza wyróżnionych przez skarbników wskaźników pokazuje, że w latach 2018–2023 kondycja wielu samorządów uległa pogorszeniu. Widać dość wyraźnie zróżnicowanie według typów samorządów. Wskaźniki pokazują, że najwięcej straciły miasta na prawach powiatu, gminy miejskie, a w mniejszym gminy wiejskie i miejsko-wiejskie. Potwierdzają to odpowiedzi skarbników na pytanie o zmiany kondycji w latach 2019–2023. Jak pokazuje poniższy wykres jedynie w przypadku skarbników gmin wiejskich przeważają pozytywne opinie o zmianie kondycji ich jednostek w analizowanym okresie (49% odpowiedzi mówiących o poprawie i 30% o pogorszeniu kondycji). We wszystkich pozostałych typach samorządów przeważają opinie negatywne. Przy czym w powiatach negatywną i pozytywną zmianę wskazała porównywalna grupa respondentów (odpowiednio 42% i 40%). W kolejnych typach samorządów zdecydowanie przeważają wskazania mówiące o negatywnej zmianie – w gminach miejsko wiejskich pogorszenie kondycji wskazało 43% skarbników, a poprawę tylko 33%. Aż 62% skarbników gmin miejskich i 74% skarbników miast wskazało pogorszenie kondycji samorządu, przeciwnego zdania było odpowiednio 21% i 14% respondentów z tych jednostek.

Rysunek 4. Jak zmieniła się kondycja finansowa Pani/Pana jednostki samorządu (gminy/miasta/powiatu) w ciągu ostatniej kadencji (w latach 2019–2023)?



Zestawiliśmy wartości zmian wartości wskaźników wymienianych przez skarbników jako najważniejsze, wśród grupy samorządów, których skarbnicy stwierdzili poprawę (zdecydowanie i raczej) i pogorszenie (zdecydowanie i raczej) kondycji ich jednostki (tabela 4)

Jak widać, problem finansowania oświaty ponownie istotnie nie różnicuje tych grup samorządów. Jak było pokazane również w analizie zmian wskaźników w czasie (dla samorządów ogółem) – wszystkie samorządy w roku 2023 musiały dopłacać do oświaty ponad subwencję oświatową więcej niż w roku 2018.



Zmiana udziału dochodów własnych dobrze tłumaczy różnicowanie opinii w miastach na prawach powiatu i w powiatach, a również w gminach miejskich. Tam, gdzie według skarbników sytuacja się pogorszyła, spadek udziału dochodów własnych był istotnie większy niż tam, gdzie skarbnicy wskazali poprawę kondycji finansowej. W przypadku gmin wiejskich i miejsko wiejskich, biorących udział w badaniu, zauważyć można raczej wzrost udziału dochodów własnych. A zależność między samorządami, których skarbnicy wskazali poprawę i pogorszenie kondycji finansowej, jest odwrotna od spodziewanej.

Tabela 4. Mediana względnej zmiany (delta) wartości wskaźnika dla 2023 r. względem roku 2018 w ankietowanych samorządach – porównanie jednostek, których skarbnicy stwierdzili pogorszenie(1) i poprawę (2) kondycji ich jednostki

	Stopień pokrycia wydatków na oświatę przez subwencję oświatową		Udział dochodów własnych (wraz z udziałami w PIT i CIT) w dochodach samorządu ogółem		Nadwyżka/deficyt operacyjny budżetu do dochodów bieżących		Dług ogółem do dochodów ogółem		Udział wydatków na inwestycje w wydatkach ogółem	
	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2
miejska	-9.3%	-10.0%	-0.3%	0.0%	75.9%	-53.9%	6.2%	42.1%	-25.8%	-21.8%
wiejska	-12.8%	-11.4%	7.2%	2.5%	49.1%	-21.8%	-12.2%	-49.7%	-3.8%	21.1%
miejsko-wiejska	-11.5%	-12.1%	5.3%	3.9%	68.1%	-35.8%	-6.0%	-35.5%	-21.0%	1.6%
mnpp	-2.0%	-2.6%	-6.0%	0.3%	76.6%	-51.0%	8.4%	22.4%	-35.6%	-35.1%
powiat	-9.3%	-10.0%	-0.3%	0.0%	75.9%	-53.9%	6.2%	42.1%	-25.8%	-21.8%

Źródło: obliczenia własne na podstawie wyników ankiety i sprawozdań budżetowych po IV kwartale 2023 r.

Tymczasem wyraźnie różne w grupach zyskujących i tracących w opinii skarbników w ostatnich latach są wyniki dla kolejnych wskaźników. W jednostkach, których skarbnicy wskazali na pogorszenie kondycji finansowej, zdecydowanie silniej spadła nadwyżka operacyjna, wzrósł (lub mniej spadł) poziom zadłużenia oraz bardziej spadł udział wydatków inwestycyjnych.

Zatem problem finansowania oświaty, a również zmiany wpływające na udział dochodów własnych w dochodach ogółem oddziaływały na wszystkie samorządy. Z kolei czynniki wpływające na nadwyżkę, zadłużenie i inwestycje wyraźnie różnicują poszczególne jednostki oraz typy jednostek samorządu.

W kolejnych częściach Raportu przyjrzymy się dokładniej opiniom skarbników, odnoszącym się do czynników wpływających na wybrane przez nich pięć najważniejszych wskaźników kondycji finansowej. Analiza będzie zatem dotyczyć:

- Oceny systemu finansowania oświaty.
- Problemów dochodów własnych i transferowych samorządów.
- Determinant zrównoważenia budżetu bieżącego.
- Inwestycjom i sposobom ich finansowania, a szczególnie zadłużeniu.

2. Zadania oświatowe i sposób ich finansowania jako podstawowy wyznacznik kondycji finansowej samorządów

Wydatki i dochody związane z oświatą decydują we wszystkich typach samorządów o znacznej części ich budżetów (por. tabela 5). Dodatkowo zadania związane z oświatą, a zatem również wydatki na nie, są dość restrykcyjnie uregulowane, szczególnie dotyczy to zatrudniania i wynagradzania nauczycieli. Zatem pomimo tego, że są to zadania określane jako własne, swoboda kształtowania wydatków na oświatę jest ograniczona. W systemie finansowania oświaty – jako zadania własnego samorządów – co do zasady podstawową rolę powinny odgrywać dochody własne samorządów oraz subwencja. W praktyce głównym punktem odniesienia dla samorządów w finansowaniu ich zadań oświatowych jest część oświatowa subwencji ogólnej. Ten transfer nie ma jednak na celu sfinansowania zadań oświatowych samorządów, a raczej ich dofinansowanie. Rozdział tego transferu między samorzady w idei ma uwzględniać różnice w kosztach związanych z oświatą, jakie występują między samorządami. Jednocześnie nigdy nie został zdefiniowany standard oświatowy, zatem nie zostało określone, jakie konkretnie koszty (lub ich część) transfer ten ma pokrywać.

Tabela 5. Udział dochodów i wydatków na oświatę w budżetach samorządów w 2023 r.

	Min	p50	Mean	Max	Min	p50	Mean	Max
	udział części oświatowej subwencji ogólnej w dochodach bieżących				udział wydatków bieżących na oświatę (z działów 801 i 854) w wydatkach bieżących			
miejska	4%	18%	18%	31%	19%	40%	40%	62%
wiejska	6%	20%	20%	39%	17%	40%	40%	60%
miejsko-wiejska	6%	20%	20%	35%	18%	40%	39%	58%
mnpp	12%	26%	25%	35%	26%	44%	43%	56%
powiat	2%	34%	33%	51%	3%	44%	42%	68%

Źródło: obliczenia własne na podstawie wyników ankiety i sprawozdań budżetowych po IV kwartale 2023 r.

Jak pokazano w poprzedniej części, w ostatnich latach we wszystkich typach samorządów dofinansowanie oświaty z dochodów własnych wyraźnie wzrosło. Aby znaleźć odpowiedź na to, co jest w opinii skarbników główną przyczyną tego wzrostu, zapytaliśmy o problemy oddziałujące na wydatki oświatowe oraz na wysokość subwencji oświatowej.

Wyzwania stojące przed samorządami w realizacji zadań edukacyjnych

Ostatnie lata to czas dynamicznych zmian i wyzwań w systemie oświaty. Dokonano reformy systemu edukacji, zlikwidowano gimnazja. W poprzednich latach gminy były odpowiedzialne za prowadzenie nauki dla dziewięciu roczników uczniów (sześć klas szkół podstawowych i trzy klasy gimnazjum), a powiaty za trzy roczniki (lub cztery, w przypadku szkół o charakterze zawodowym). Aktualnie jest to odpowiednio osiem w gminach i cztery (pięć) w powiatach. Reforma systemu nastąpiła w roku 2016, zatem analizowany okres to czas dostosowania do tych zmian. Gimnazja działały do roku 2019, jednak nabór do pierwszych klas tych szkół zakończył się w roku 2017. W 2019 roku do pierwszej klasy liceum przyszły jednocześnie dwa roczniki.

Drugą, ważną z punktu widzenia organizacji oświaty reformą, była rezygnacja z obowiązku szkolnego dla dzieci 6-letnich. Reforma ta była w praktyce nieukończona. W roku 2016 po raz pierwszy miały pójść



do szkół wszystkie 6-latki, co miało skończyć okres dostosowań (w poprzednich dwu latach do szkół szły obowiązkowo 7-latki oraz dzieci 6-letnie urodzone w pierwszej połowie roku). To spowodowało, że do klas pierwszych w 2016 r. trafiło zdecydowanie mniej dzieci (było to głównie 7-latki urodzone w drugiej połowie roku – a więc te, które nie trafiły do szkoły rok wcześniej).

Te zmiany nakładają się na zmiany demograficzne – malejąca liczba dzieci i młodzieży od lat stanowi problem dla organizacji oświaty, szczególnie w mniejszych ośrodkach. Mniejsze oddziały to mniejsza liczba dzieci przypadających na nauczyciela, co oznacza wyższe wydatki w przeliczeniu na ucznia. Dostosowanie lokalnych systemów edukacji do zmian demograficznych oczywiście wymaga podjęcia odpowiednich działań i konsekwentnej polityki na poziomie samorządu. Jest to proces przewidywalny i stosunkowo mało dynamiczny. Jednak wspomniane reformy zaburzyły ten cykl. Przez kolejne roczniki szkoły podstawowej, a dziś szkół ponadpodstawowych, przechodzą grupy o zwiększonej liczebności, po to, aby być zastąpione rocznikiem o zdecydowanie mniejszej liczbie dzieci. Opisane zjawiska obrazuje tabela nr 6.

Tabela 6. Liczba uczniów w szkołach podstawowych i liceach ogólnokształcących w latach 2012–2022 (dane w tys.)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
uczniowie w pierwszych klasach szkół podstawowych	349	362	513	534	204	351	375	384	370	381	396
uczniowie w pierwszych klasach liceów ogólnokształcących	187	176	171	164	160	159	159	330	158	167	236
uczniowie w szkołach podstawowych	2 137	2 129	2 283	2 456	2 272	2 626	3 001	3 014	3 045	3 073	3 071
uczniowie w liceach ogólnokształcących	577	546	522	500	484	473	469	640	641	650	723

Źródło: dane z Bazy Danych Lokalnych GUS

Zapytaliśmy skarbników, jak w ich opinii te zmiany wpłynęły na finansowanie oświaty w ich jednostkach, a dokładnie na wysokość dopłaty do wydatków na oświatę ponad części oświatowej subwencji ogólnej (rysunek 5).

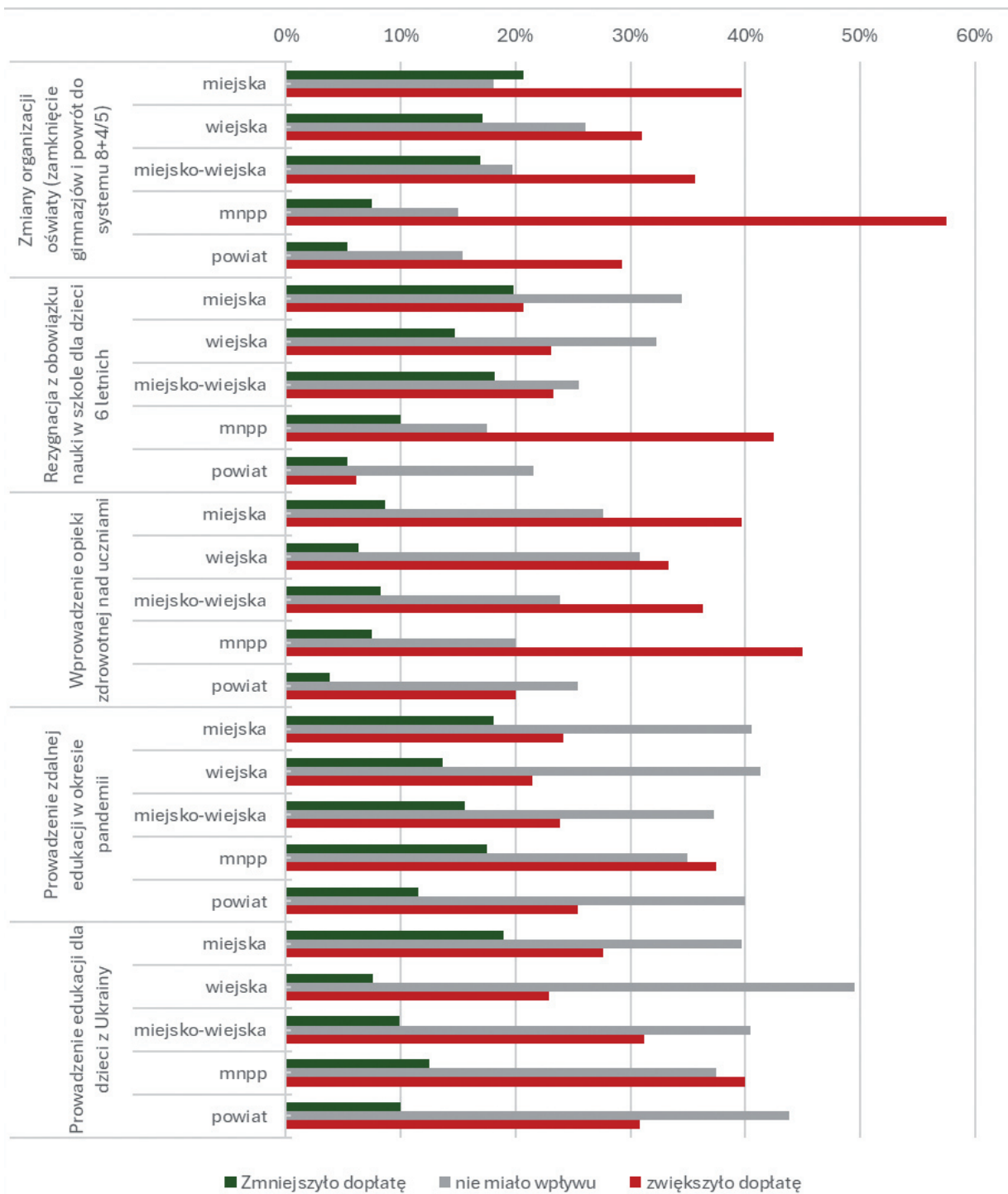
W przypadku reformy systemu oświaty 1/3 respondentów wskazała, że spowodowała ona zwiększenie dopłaty do oświaty z dochodów własnych. Najwięcej negatywnych opinii mieli skarbnicy z największych miast (58%). Jednocześnie około 20% respondentów, głównie z gmin, stwierdziło korzystny wpływ tych zmian na finansowanie oświaty. Również około 20% skarbników uznała, że reformy nie wpłynęły na dopłaty ponad subwencję oświatową. Dużą była również grupa respondentów, szczególnie z powiatów, która uznała, że trudno jest to ocenić albo nie dotyczyło to ich jednostek.

Ponad 1/3 skarbników nie potrafiła ocenić, jak na dopłaty do oświaty wpłynęła rezygnacja z obowiązku szkolnego dzieci sześciolletnich lub uznali, że nie dotyczyło to ich jednostek (zwłaszcza w przypadku powiatów). Około 20% respondentów ogółem, a szczególnie przedstawicieli największych miast (43%), stwierdziło negatywny wpływ tej reformy na finanse oświatowe. Z kolei 15% ogółem skarbników wskazało wpływ pozytywny.

Pytaliśmy również o inne wyzwania ostatnich lat, związane z organizacją oświaty. Organizacja nauczania w okresie pandemii w opinii większości (około 40%) skarbników nie wpłynęła na dopłatę do oświaty lub nie potrafili ocenić tego wpływu (23% odpowiedzi). Organizacja edukacji dla dzieci z Ukrainy zwiększyła dopłaty do oświaty głównie w opinii skarbników miast na prawach powiatu (40%), ale ponownie przeważają odpowiedzi o braku wpływu (ogółem 46% respondentów). Skarbnicy dostrzegają negatywny wpływ na finanse oświatowe w związku z prowadzeniem opieki zdrowotnej nad uczniami (ogółem 34% skarbników stwierdziło, że zwiększyło to dopłaty do oświaty, a 7%, że zmniejszyło).



Rysunek 5. Prosimy ocenić jaki wpływ na wysokość dopłaty do zadań oświatowych z własnych dochodów Pani/Pana samorzędu miały poniższe kwestie*



* Wartości nie sumują się do 100%, ze względu na czytelność wykresu zrezygnowano z kategorii „trudno ocenić” oraz „nie dotyczy”



Odpowiedzi skarbników nie dają zatem jednoznacznej konkluzji co do wpływu wybranych regulacji dotyczących oświaty na poziom finansowania jej z dochodów własnych. Należy podkreślić, że nie są to jedyne zmiany, które wpłynęły na wydatki oświatowe w ostatnich latach. W analizowanym okresie wzrosły również wynagrodzenia nauczycieli oraz wynagrodzenie minimalne za pracę. Minimalne wynagrodzenie nauczyciela dyplomowanego między końcem roku 2018 a końcem roku 2023 wzrosło nominalnie o 37% (przy czym realnie był to spadek o 3%)², minimalne wynagrodzenie za pracę w tym okresie wzrosło nominalnie o 71% (realnie o 17%)³. Ostatnie lata to również okres bardzo dużych wzrostów cen energii, materiałów czy usług zewnętrznych. Ceny prądu od 2018 r. wzrosły niemal trzykrotnie (w wymiarze realnym około 60%)⁴. Wpływa to na wzrost wydatków na wynagrodzenia i pochodne, jak również wzrost kosztów utrzymania szkół. To są czynniki oddziałujące nie tylko na oświatę, jednak zważywszy na to, że stanowi ona istotną część samorządowych wydatków, w tym obszarze są szczególnie odczuwalne. Jak widać w poniższej tabeli, wskazane wzrosty negatywnie wpłynęły na kondycję finansową samorządów w opinii niemal wszystkich skarbników, a istotna część respondentów stwierdziła, iż był to bardzo negatywny wpływ.

Tabela 7. Prosimy ocenić jak konkretne wskazane poniżej problemy oddziaływały na kondycję finansową Pana/Pani samorządu w ciągu ostatniej kadencji?

	Wzrost wynagrodzeń minimalnych	Wzrost kosztów energii i surowców energetycznych	Wzrost cen materiałów i usług zewnętrznych
bardzo NEGATYWNIE	47%	62%	55%
raczej NEGATYWNIE	40%	34%	42%

Subwencja oświatowa jako źródło finansowania zadań samorządów

Zgodnie z zasadą adekwatności dochodów samorządów do zdecentralizowanych zadań (art. 9 pkt 2 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, Dz.U. 1994 nr 124 poz. 607), każda z wspomnianych zmian powinna być uwzględniona w zmianach dochodów samorządów. W odniesieniu do oświaty źródłem dochodów, które powinno to odzwierciedlać, jest szczególnie część oświatowa subwencji ogólnej. Ogólna kwota tej części subwencji dla samorządów lokalnych w 2023 r. była w stosunku do tej subwencji z roku 2018 wyższa nominalnie o 50%, jednak w wymiarze realnym było to jedynie 5,6%. Co oznacza, że subwencja nadąża za wynagrodzeniami nauczycieli, ale nie uwzględnia zmian innych elementów kosztów, w tym opisanych wcześniej zmian organizacyjnych w systemie oświaty.

Dodatkowo, obok kwoty ogółem, ważne jak jest dzielona między samorządy, czy dobrze oddaje zróżnicowanie kosztów świadczenia usług edukacyjnych i zmiany tych kosztów. Na przestrzeni lat 2019–2023 w algorytmie podziału subwencji oświatowej pojawiło się szereg nowych wag (w roku 2019 było ich 69, w roku 2023 – 93), które wydają się uwzględniać regulacje, jakie następowały w tym czasie. Jednak tak duża liczba różnych przeliczników, a przede wszystkim ich zmienność, utrudnia oszacowanie, czy rzeczywiście subwencja odpowiada na zmiany kosztów w systemie oświaty i ich zróżnicowanie między samorządami. Subwencja staje się transferem nieczytelnym i nieprzewidywalnym. Wskazują na to opinie skarbników o stopniu

² Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 31 stycznia 2005 r. w sprawie wysokości minimalnych stawek wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli, ogólnych warunków przyznawania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego oraz wynagradzania za pracę w dniu wolnym od pracy (Dz. U. z 2014 r. poz. 416; ost. zm. w Dz. U. z 2023 r. poz. 352) oraz (Dz. U. z 2014 r. poz. 416; ost. zm. w Dz. U. z 2017 r. poz. 630).

³ Ustawa z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (Dz. U. z 2020 r. poz. 2207). oraz (Dz. U. z 2018 r. poz. 2177).

⁴ B. Derski, *O ile wzrosły rachunki za prąd?*, „Wysokie Napięcie”, 24.02.2024;

<https://wysokienapiecie.pl/97901-o-ilewzrosly-rachunki-za-prad-mamy-dokladne-dane/>



trudności przewidywania wysokości części oświatowej subwencji ogólnej, a zwłaszcza zmiana tych opinii na przestrzeni ostatnich lat. W tabeli 8 zaprezentowane są odpowiedzi skarbników z roku 2024 i 2018. Podczas gdy w 2018 większość skarbników wszystkich typów samorządów wskazywała, że wysokość subwencji oświatowej na kolejny rok budżetowy można oszacować łatwo i bardzo łatwo, w roku 2024 we wszystkich typach samorządów udział takich odpowiedzi spadł, w większości przypadków poniżej 50%.

Tabela 8. Prosimy ocenić MOŻLIWOŚĆ PRECYZYJNEGO ZAPLANOWANIA (zgodnego z faktycznym wykonaniem) wysokości części oświatowej subwencji ogólnej

	miejska	wiejska	miejsko-wiejska	mnpp	powiat
Odpowiedzi z roku 2024					
trudno	45%	38%	42%	58%	53%
łatwo	48%	56%	49%	40%	43%
Odpowiedzi z roku 2018					
trudno	19%	19%	18%	31%	27%
łatwo	75%	78%	79%	66%	68%

Problemy finansowania oświaty były też wymieniane przez skarbników w otwartych wypowiedziach dotyczących największych zagrożeń dla stabilności lokalnych budżetów:

„Rosnące wydatki na oświatę przy braku odpowiedniego wsparcia z budżetu państwa”

„Zwiększenie dopłaty z budżetu JST na wynagrodzenia i pochodne dla nauczycieli”

„Niska subwencja oświatowa, przywileje związane z kartą nauczyciela”

Narastające niedoszacowanie subwencji oświatowej, trudności w zaplanowaniu jej wysokości, a jednocześnie rosnące wyzwania wydatkowe w oświacie sprawiają, że ponad połowa skarbników uważa, że subwencja oświatowa przestała mieć w praktyce charakter transferu ogólnego. Subwencja ta stała się w raczej dotacją celową.

Tabela 9. W aktualnym stanie prawnym część oświatowa subwencji przestała być w naszej jednostce samorządu transferem ogólnym (który może być wydany zgodnie z własną polityką samorządu)

	miejska	wiejska	miejsko-wiejska	mnpp	powiat
Nie zgadzam się (zdecydowanie i raczej)	34%	30%	34%	8%	19%
Zgadzam się (zdecydowanie i raczej)	53%	49%	45%	58%	67%

Oczekiwane zmiany w systemie finansowania oświaty

Opisane powyżej problemy sprawiają, że samorządy oczekują zmian w systemie finansowania oświaty. W tabeli 10 zebraliśmy opinie skarbników o różnych scenariuszach zmian w tym systemie. Część z tych propozycji odnosi się do modyfikacji aktualnego systemu – a więc do subwencji oświatowej. Obok tego spytaliśmy o zupełnie nowe rozwiązania.



Tabela 10. Oczekiwane zmiany w systemie finansowania oświaty. W dyskusji o ewentualnych zmianach w systemie finansowania gmin/powiatów w Polsce pojawiają się również różne propozycje dotyczące subwencji i dotacji. Poniżej przedstawiono niektóre z nich. Czy według Pani/Pana powinny być one wprowadzone? (odpowiedzi na pytania dotyczące części oświatowej subwencji ogólnej)

	miejska	wiejska	miejsko-wiejska	mnpp	powiat
Ustanowienie finansowego standardu w oświacie i oparcie na nim sposobu wyliczania i podziału subwencji oświatowej					
zdecydowanie i raczej NIE	5%	5%	7%	8%	5%
zdecydowanie i raczej TAK	79%	67%	65%	69%	72%
Uproszczenie algorytmu podziału subwencji oświatowej					
zdecydowanie i raczej NIE	3%	5%	5%	5%	4%
zdecydowanie i raczej TAK	86%	79%	76%	82%	84%
Wpisanie zasady podziału części oświatowej subwencji w ustawie (zamiast corocznego określania jej w rozporządzeniu)					
zdecydowanie i raczej NIE	15%	9%	10%	13%	9%
zdecydowanie i raczej TAK	56%	55%	56%	54%	61%
Rezygnacja z części oświatowej subwencji i zamiana jej na dotację oświatową					
zdecydowanie i raczej NIE	50%	52%	45%	62%	57%
zdecydowanie i raczej TAK	23%	18%	21%	18%	17%
Rezygnacja z części oświatowej subwencji na rzecz równoległego zwiększenia dochodów własnych gmin/powiatów					
zdecydowanie i raczej NIE	46%	38%	39%	59%	49%
zdecydowanie i raczej TAK	23%	19%	19%	13%	20%

Większość skarbników (około 80%) oczekuje uproszczenia algorytmu subwencji, nieco mniejsza grupa uznaje za zasadne wprowadzenie standardu finansowego w oświacie (około 70%), a w dalszej kolejności (około 55%) skarbnicy chcą ustabilizowania algorytmu poprzez wprowadzenie go do ustawy. Skarbnicy wydają się być raczej niechętni bardziej zasadniczym zmianom. Większość skarbników nie chce wprowadzenia dotacji oświatowej zamiast subwencji ani rezygnacji z niej na rzecz zwiększenia dochodów własnych. Przy czym spora grupa respondentów nie miała zdania w tych ostatnich kwestiach.

Warto dodać, że oczekiwania dotyczące zmian w systemie finansowania oświaty nie są nowe. W ankiecie z roku 2018 zadaliśmy te same pytania, a rozkład odpowiedzi był bardzo podobny jak aktualnie.

Pomimo trudności, jakie finansowanie oświaty (jako zadanie własne) stwarza dla lokalnych budżetów, skarbnicy uważają, że oświata powinna pozostać zadaniem własnym samorządów. Jednak nie może być ona finansowana jedynie, czy nawet głównie, z dochodów własnych samorządów. To rząd – jako podmiot, który kształtuje politykę oświatową kraju – powinien pozostać odpowiedzialny za jej finansowanie i finansowanie zmian. Opinie skarbników o zadaniach oświatowych i sposobie ich finansowania wyraźnie wskazują, że problemem nie jest fakt, że samorzady odpowiedzialne są za realizację zadań oświatowych, ale to, że środki finansowe z tym zadaniem związane nie są adekwatne.



3. Rola dochodów własnych w kształtowaniu dobrej kondycji finansowej samorządu

Zgodnie z zasadami Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego (art. 9 p. 3) część lokalnych dochodów powinna pochodzić z podatków i opłat lokalnych, których poziom samorzady mogą ustalać samodzielnie (w granicach przepisów prawa). Ta swoboda daje samorządom elastyczność w kształtowaniu dochodów, w szczególności w dopasowywaniu ich do zmieniających się potrzeb. Jednocześnie, zgodnie z teoriami ekonomii, poprawia to efektywność działania samorządów – buduje relacje między mieszkańcami samorządu i jego władzami – podatki i opłaty to koszt zamieszkania w danym samorządzie, ale jednocześnie jest to „opłata” za usługi otrzymywane od samorządu⁵.

Problemy dochodów z udziałów w PIT jako dochodu własnego samorządów

W świetle przywołanej powyżej zasady, istniejąca w polskich przepisach klasyfikacja dochodów własnych samorządów może być myląca⁶. Zgodnie z ustawą o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (art. 3 p. 2), do ich dochodów własnych zalicza się udziały w podatkach centralnych – podatku dochodowym od osób fizycznych (PIT) oraz od osób prawnych (CIT). Od lat trwa dyskusja, czy jest to klasyfikacja właściwa. Przy czym jest to dyskusja głównie akademicka, jak pokażemy dalej – skarbnicy raczej nie mają wątpliwości i zaliczają udziały w PIT i CIT do dochodów własnych.

Argumentem za włączaniem udziałów w podatkach do dochodów własnych jest to, że należne dla każdego samorządu dochody z tego podatku powiązane są z wpływami z tego podatku, pochodzącymi od podatników z jego terenu. Baza tego podatku jest powiązana z samorządem, zatem może on pośrednio wpływać na jego wysokość poprzez działania skłaniające podatników PIT i CIT do lokowania się oraz płacenia podatków właśnie na terenie samorządu.

Argumentem przeciw włączaniu udziału w podatkach centralnych do dochodów własnych jest fakt, że samorzady nie mają możliwości decydowania o podstawowych elementach tych podatków – a zatem nie mają wobec nich rzeczywistego władztwa podatkowego. Jednak podobne argumenty można przywołać do innych dochodów własnych samorządów (wobec których dyskusja nie jest tak burzliwa) – przykładem może być podatek od czynności cywilno-prawnych, czy od spadków i darowizn. Przy czym należy zauważyć, że podatki PIT i CIT stanowią jednocześnie dochody budżetu państwa, co więcej, ze względu na wysokość wpływów z tego podatku oraz charakter redystrybucyjny, stanowią one instrument prowadzenia przez państwo polityki fiskalnej. Zatem w przeciwieństwie do wymienionych podatków od czynności cywilno-prawnych i darowizn, rząd ma uzasadnione powody wprowadzania zmian w tych podatkach, dostosowując je do własnej polityki. Jednak wpływa to na dochody samorządów, a jest to tym bardziej dotkliwe, że podatki te, a szczególnie podatek PIT, stanowią istotną część dochodów samorządów ogółem oraz dochodów własnych.

⁵ Np. C.M. Tiebout, *A pure theory of local expenditures*, „Journal of political economy” 1956, 64(5), s. 416-424; W.E. Oates, *Fiscal federalism*, „Harcourt Brace Jovanovich” 1972.

⁶ W ostatnich latach wśród dochodów zaliczanych do własnych pojawiły się wpływy co do których nie ma wątpliwości, że mają charakter subwencyjny – na przykład dochody przekazywane z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, a również dochody z tzw. dodatkowego PIT.

Tabela 11. *Udział dochodów z udziałów w PIT w dochodach ogółem (1) i dochodach własnych (2) samorządów w latach 2018–2023 (dane dla samorządów ogółem)*

		2018	2019	2020	2021	2022	2023
miejska	1	21%	20%	18%	19%	19%	15%
	2	40%	41%	37%	39%	38%	30%
wiejska	1	11%	11%	10%	10%	16%	8%
	2	37%	37%	31%	35%	44%	26%
miejsko-wiejska	1	14%	14%	13%	13%	15%	10%
	2	38%	38%	33%	35%	37%	26%
mnpp	1	23%	23%	20%	21%	21%	17%
	2	44%	44%	42%	43%	41%	33%
powiat	1	17%	17%	15%	16%	19%	11%
	2	54%	48%	41%	48%	52%	42%

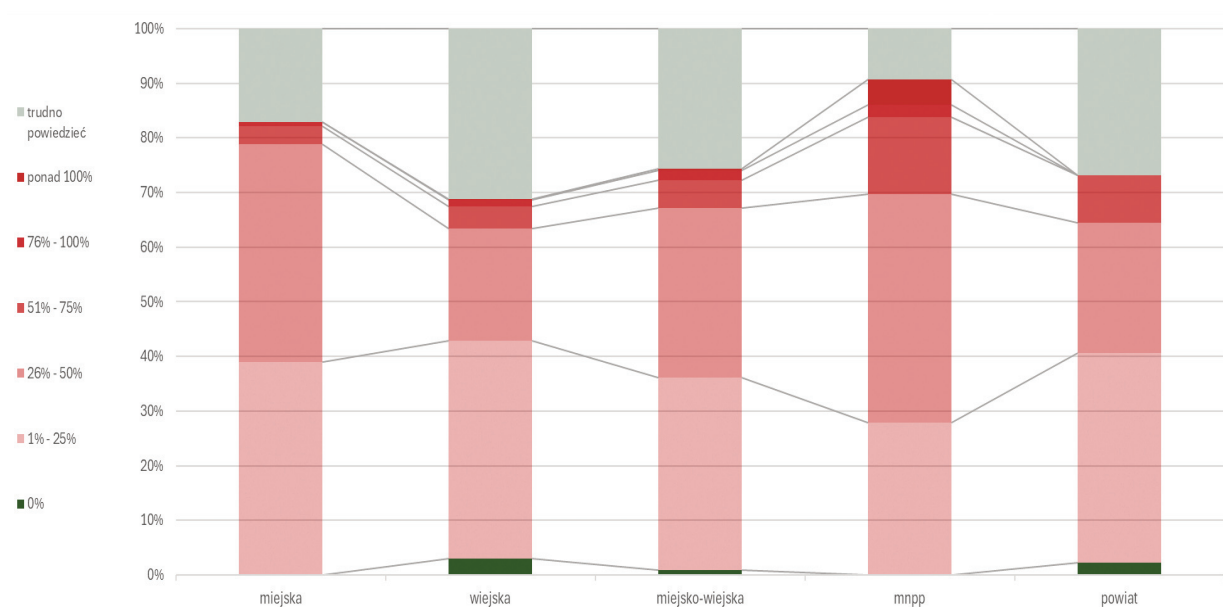
Źródło: obliczenia własne na podstawie danych z Bazy Danych Lokalnych GUS oraz sprawozdań budżetowych za IV kwartał 2023 r.

Lata 2019–2022 to okres ogromnych zmian w systemie opodatkowania dochodów osób fizycznych. W roku 2019 zwolniono z PIT osoby do 26 roku życia oraz zmniejszono stawkę podatkową (z 18% do 17%). W 2022 r. wprowadzono kompleksową reformę Polski Ład, podwyższono m.in. kwotę wolną od podatku, zmieniono pierwszy próg podatkowy, obniżono dolną stawkę podatkową do 12%. Doprowadziło to do zmniejszenia dochodów z tego podatku. Dodatkowo, nastąpiły zmiany w sposobie obliczania dochodów z PIT przynależnych samorządom, nie na podstawie rzeczywistych wpływów podatkowych, ale na podstawie prognoz Ministerstwa Finansów. Z kolei podział tzw. dodatkowego PIT w roku 2022 nastąpił na podstawie algorytmów, które nie miały żadnego związku z rzeczywistymi wpływami z tego podatku od lokalnych podatników. Jest to widoczne w tabeli 12 – w roku 2022 udział dochodów z PIT był wyższy ogółem w stosunku do roku 2021 i 2023, jednak widać to tylko w gminach wiejskich, a w mniejszym stopniu w powiatach. W pozostałych samorządach nie widać tego wzrostu.

Warto dodać, że szacowanie rzeczywistych ubytków w tych dochodach utrudnia niestabilna sytuacja gospodarcza, spowodowana przez pandemię COVID oraz wojnę na Ukrainie. Trudno bowiem szczegółowo ocenić, jaką część ubytków spowodowały zmiany w przepisach, a jaką trudności gospodarcze. Niemniej to skarbnicy mają najlepszą wiedzę, aby te kwestie uwzględnić, dlatego zadaliśmy w ankiecie pytanie, jak w ich opinii zmiany prawne wpłynęły na dochody z PIT ich samorządów.

Jak widać (rysunek 6), istotna grupa skarbników szacuje straty z dochodów PIT na poziomie do 25% (ogółem około 38% respondentów) oraz między 25% a 50% (ogółem 26% skarbników). Wielu skarbników, szczególnie z gmin wiejskich uznała, że trudno jest oszacować te straty.

Rysunek 6. Wiele z reform przeprowadzonych w latach 2019–2022 dotyczyło podatku PIT (jak zwolnienie młodych z płacenia podatku obniżki pierwszego progu podatkowego reformy Polskiego Ładu). Prosimy wskazać, jaki był w związku z tymi reformami szacunkowy ubytek w dochodach Pani/Pana samorządu z PIT w 2023 r. (w porównaniu do sytuacji gdyby tych reform od 2019 r. nie było)



Wyraźne są różnice między typami jednostek samorządu. Największe straty raportują skarbnicy miast na prawach powiatu i gmin miejskich, najmniejsze gmin wiejskich. To również wśród przedstawicieli gmin wiejskich oraz powiatów pojawiły się opinie, że zmiany przepisów prawnych nie wpłynęły istotnie na ich dochody. Wysokość wpływów z PIT zależy od liczby podatników tego podatku, a również poziomu ich dochodów podlegających opodatkowaniu. Fakt, że to miasta na prawach powiatu i gminy miejskie wskazały największe straty, jest odzwierciedleniem struktury przestrzennej podatników, a również wysokości ich dochodów. To w miastach mieszka najwięcej ludzi dobrze zarabiających, również młodych. Zatem to one najwięcej straciły na zmianach w regulacjach dotyczących PIT. W rolniczych i peryferyjnych gminach wiejskich, gdzie do podatników PIT należą głównie emeryci i pracownicy administracji samorządowej, wysokość strat była mniejsza.

Utrata dochodów w PIT była rekompensowana, jednak – jak pokażemy w dalszej części raportu – zarówno poziom rekompensaty, jak i sposób jej podziału między samorządy rodzi wiele wątpliwości. W tym miejscu warto się przyjrzeć, czy i jak doświadczenia ostatnich lat wpływają na oczekiwania skarbników wobec dochodów z PIT i szerzej – udziałów w podatkach z budżetu państwa.

Oczekiwane zmiany w finansowaniu samorządów z udziałów w podatkach z budżetu państwa

Zmniejszenie dochodów samorządów z PIT w latach 2019–2023 było znaczne. Jednak również we wcześniejszych latach zmiany wprowadzane przez kolejne rządy w podatku PIT wpływały (zwykle negatywnie) na te dochody. Zmiany w regulacjach prawnych, a również w sytuacji gospodarczej, utrudniają dodatkowo dobre szacowanie dochodów z udziałów w PIT, ale również z CIT.



Tabela 12. Prosimy ocenić MOŻLIWOŚĆ PRECYZYJNEGO (zgodnego z wykonaniem) ZAPLANOWANIA dochodów z udziałów w podatkach centralnych (odpowiedzi BARDZO I RACZEJ ŁATWO) – porównanie odpowiedzi z 2018 i 2024 r.

	Odpowiedzi z 2024 r.			Odpowiedzi z 2018 r.		
	gminy	mnpp	powiaty	gminy	mnpp	powiaty
udziałów w PIT	53%	43%	52%	78%	72%	71%
udziałów w CIT	52%	40%	51%	49%	38%	51%

Jak pokazuje tabela 13, mniej niż połowa pytaných skarbników uznała w 2024 r., że dochody z udziałów w PIT i CIT są łatwe do zaplanowania. Dodatkowo, na przestrzeni ostatnich lat, dobre przewidywanie wielkości dochodów z udziałów w PIT wyraźnie spadło. W roku 2018 ponad 70% skarbników twierdziło, że dochody te łatwo zaplanować. Te narastające problemy sprawiają, że można by oczekiwać, iż przedstawiciele samorządów będą niechętni dalszemu i mocniejszemu uzależnieniu ich dochodów od tak niestabilnych oraz podatnych na politykę państwa podatków. Jak pokazuje tabela, tak się nie stało.

Tabela 13. Opinie o zmianach w udziałach samorządów w podatkach budżetu państwa. W dyskusji o ewentualnych zmianach w systemie finansowania zadań realizowanych przez JST w Polsce pojawiają się RÓŻNE PROPOZYCJE DOTYCZĄCE DOCHODÓW WŁASNYCH. Poniżej przedstawiono niektóre z nich. Czy według Pani/Pana powinny być one wprowadzone? Porównanie wyników ankiety z 2018 r. i 2024 r.

	2024					2018				
	miejska	wiejska	miejsko-wiejska	mnpp	powiat	miejska	wiejska	miejsko-wiejska	mnpp	powiat
Zwiększenie udziału samorządów w PIT										
zdecydowanie i raczej TAK	94%	91%	94%	97%	90%	98%	93%	98%	100%	99%
zdecydowanie i raczej NIE	4%	2%	1%	0%	3%	0%	2%	1%	0%	0%
Wprowadzenie lokalnego podatku PIT (tzw. dodatek do podatku centralnego)										
zdecydowanie i raczej TAK	36%	35%	34%	54%	37%	32%	26%	27%	48%	34%
zdecydowanie i raczej NIE	28%	25%	25%	18%	19%	42%	37%	45%	35%	36%
Wprowadzenie lokalnej części w podatku PIT (gdzie zamiast udziału w podatku do gmin/miast/powiatów trafiają dochody z PIT osób płacących w najniższej skali podatkowej)										
zdecydowanie i raczej TAK	42%	35%	34%	51%	35%	30%	30%	31%	39%	24%
zdecydowanie i raczej NIE	18%	21%	18%	26%	12%	38%	29%	31%	26%	27%
Zwiększenie udziału samorządów w CIT										
zdecydowanie i raczej TAK	95%	86%	91%	97%	89%	91%	85%	90%	100%	91%
zdecydowanie i raczej NIE	3%	4%	2%	0%	2%	1%	6%	5%	0%	3%
Wprowadzenie lokalnego podatku CIT (tzw. dodatek do podatku centralnego)										
zdecydowanie i raczej TAK	34%	33%	40%	51%	41%	35%	24%	25%	39%	27%
zdecydowanie i raczej NIE	29%	28%	22%	23%	19%	42%	40%	43%	43%	37%
Wprowadzenie udziału samorządów w podatku VAT										
zdecydowanie i raczej TAK	88%	83%	86%	92%	83%	90%	81%	84%	91%	92%
zdecydowanie i raczej NIE	4%	6%	4%	5%	6%	0%	7%	7%	9%	2%
Wprowadzenie udziałów samorządów w zryczałtowanym podatku dochodowym										
zdecydowanie i raczej TAK	89%	72%	80%	97%	80%					
zdecydowanie i raczej NIE	3%	9%	4%	0%	4%					

Podobnie jak przed pięciu laty, zasadnicza większość skarbników uważa za słuszne zwiększenie udziałów samorządów w PIT oraz CIT, a nawet wprowadzenia kolejnego udziału – w podatkach VAT czy zryczałtowanym podatku dochodowym. Propozycje zmiany dochodów z PIT i CIT na bardziej samodzielne dochody znajduje uznanie tylko co trzeciego respondenta, przy czym najwięcej chętnych na takie przekształcenie tych podatków jest w miastach na prawach powiatu, gdzie nawet połowa skarbników uważa takie rozwiązanie za słuszne.

Warto przy tym zauważyć, że pomimo zachowania ogólnego dużego poparcia dla finansowania samorządów udziałami w podatkach centralnych, nieco zmalał udział chętnych na to rozwiązanie w podatku PIT.

Podejście skarbników do władztwa podatkowego samorządów, oczekiwane zmiany w podatkach lokalnych

Jak powiedziano na wstępie tego rozdziału, konieczność posiadania przez samorzady dochodów z podatków i opłat, o których wysokości mogą one decydować, jest uważane za niezbędne dla dobrego działania samorządów. W polskim systemie prawnym tylko gminy mają stosunkowo szeroki katalog takich podatków i opłat.

Tabela 14. Udział dochodów z wybranych podatków lokalnych w dochodach własnych gmin i miast na prawach powiatu w 2023 r. (dane dla wszystkich samorządów)

	gminy	mnpp
podatek od nieruchomości	25.6%	17.5%
podatek rolny	2.5%	0.0%
podatek leśny	0.6%	0.0%
podatek od środków transportowych	1.4%	0.6%

Źródło: obliczenia własne na podstawie sprawozdań budżetowych za IV kwartał 2023 r.

Najwydajniejszym – dającym największe dochody – podatkiem lokalnym jest podatek od nieruchomości. Dodatkowo, podatek ten daje samorządom (ograniczone) władztwo podatkowe. Wśród innych dochodów podatkowych, które dają gminom możliwość prowadzenia własnej polityki podatkowej, warto wymienić podatki rolne, leśne oraz od środków transportowych. Przy czym dochody z tych podatków stanowią bardzo niewielką część dochodów własnych samorządów.

W opinii niemal wszystkich skarbników dochody z tytułu tych lokalnych podatków i opłat są łatwe do zaplanowania. Warto zauważyć istotną różnicę między tymi odpowiedziami, a tymi, które dotyczyły udziałów w podatkach centralnych (por. tabela 12 i 15).



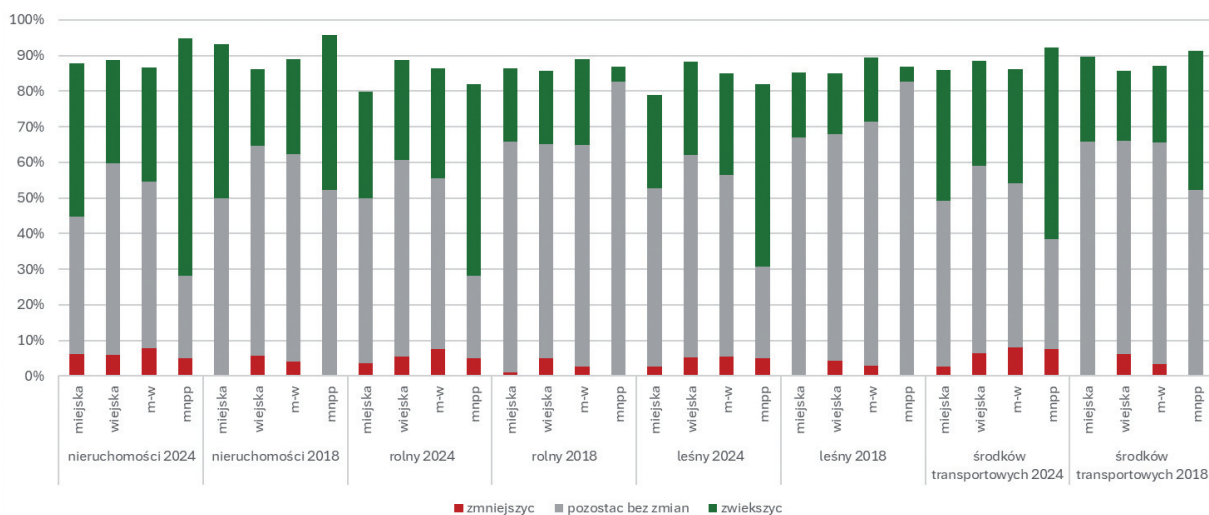
Tabela 15. Prosimy ocenić MOŻLIWOŚĆ PRECYZYJNEGO (zgodnego z wykonaniem) ZAPLANOWANIA dochodów z podatków i opłat lokalnych (odpowiedzi BARDZO I RACZEJ ŁATWO) – porównanie odpowiedzi z 2018 i 2024 r.

ZAPLANOWANIA dochodów z:	Odpowiedzi z 2018 r.		Odpowiedzi z 2024 r.	
	gminy	mnpp	gminy	mnpp
podatku od nieruchomości	89%	100%	88%	93%
podatku rolnego	91%	100%	88%	95%
podatku od środków transportu	85%	100%	85%	93%
pozostałych podatków i opłat lokalnych	69%	93%	68%	85%

Zapytaliśmy skarbników, podobnie jak w 2018 r, czy uważają, że zakres swobody decyzji samorządów wobec tych podatków powinien zostać zwiększony (rysunek 7).

Około 50% przedstawicieli samorządów uważa, że nie są konieczne zmiany w zakresie swobody kształtowania tych podatków. Jednak 1/3 skarbników stwierdza, że potrzebne jest zwiększenie samodzielności dochodowej. Szczególnie przedstawiciele miast na prawach powiatu uważają, że rozszerzenie tej swobody jest zasadne (w przypadku podatku od nieruchomości uważa tak 2/3 skarbników miast). Warto jednocześnie zauważyć, że w porównaniu z rokiem 2018 w aktualnej ankiecie wyraźnie wzrósł udział skarbników, którzy uważają zwiększenie władztwa podatkowego samorządów za konieczne.

Rysunek 7. Czy Pani/Pana zdaniem zakres swobody, którą dysponują gminy/miasta w odniesieniu do decyzji podatkowych powinien się zwiększyć, zmniejszyć, czy też pozostać bez zmian w przypadku następujących kategorii podatków lokalnych. Porównanie odpowiedzi z 2018 i 2024 r.



Od lat trwają w Polsce dyskusje nad zmianami w podatkach lokalnych, szczególnie w odniesieniu do podatku od nieruchomości. Jego aktualna konstrukcja ma liczne wady:

- znaczne zróżnicowanie w opodatkowaniu nieruchomości będących własnością osób fizycznych i podmiotów prowadzących działalność gospodarczą;
- zróżnicowanie wysokości podatku ze względu na przeznaczenie nieruchomości, w szczególności fakt, że nieruchomości związane z działalnością rolniczą i leśną podlegają innemu opodatkowaniu (podatkiem rolnym i leśnym);



- problem niesprawiedliwości opodatkowania w systemie opodatkowania opartego na powierzchni;
- niejednoznaczność definicji budynku i budowli (co doprowadziło do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 4 lipca 2023 r. wyrok o sygn. SK 14/21 nakazującego zmianę tych definicji).

Od lat trwają również w Polsce prace nad przygotowaniem rejestru nieruchomości, który mógłby umożliwić naliczanie podatku od wartości nieruchomości.

Pomimo tak szerokiej dyskusji, a także mimo problemów związanych z aktualnym podatkiem od nieruchomości, samorządy, jak pokazuje poniższa tabela, są raczej niechętnie wprowadzeniu podatku katastralnego. We wszystkich typach jednostek, poza gminami miejskimi, przeważają opinie negatywne o takiej zmianie. Co więcej, udział skarbników zainteresowanych tym rozwiązaniem spada.

Tabela 16. Opinie o zmianach w podatkach lokalnych. W dyskusji o ewentualnych zmianach w systemie finansowania zadań realizowanych przez JST w Polsce pojawiają się RÓŻNE PROPOZYCJE DOTYCZĄCE DOCHODÓW WŁASNYCH. Poniżej przedstawiono niektóre z nich. Czy według Pani/Pana powinny być one wprowadzone? Odpowiedzi dotyczące podatków i opłat lokalnych. Porównanie wyników ankiety z roku 2018 i 2024

	2024					2018				
	miejska	wiejska	miejsko-wiejska	mnpp	powiat	miejska	wiejska	miejsko-wiejska	mnpp	powiat
Zamiana podatku od nieruchomości rolnego i leśnego na jeden podatek oparty na wartości nieruchomości (katastralny)										
zdecydowanie i raczej TAK	35%	20%	22%	28%	-	44%	28%	31%	43%	-
zdecydowanie i raczej NIE	35%	46%	42%	33%	-	38%	47%	44%	35%	-
Wprowadzenie możliwości ustanawiania samoistnych podatków gminnych/powiatowych w drodze referendum przeprowadzonego wśród mieszkańców gminy/powiatu										
zdecydowanie i raczej TAK	29%	23%	18%	33%	23%	26%	18%	17%	30%	16%
zdecydowanie i raczej NIE	39%	45%	43%	44%	29%	48%	55%	59%	57%	53%
Wprowadzenie powiatowych podatków lokalnych										
zdecydowanie i raczej TAK	-	-	-	38%	43%	-	-	-	17%	31%
zdecydowanie i raczej NIE	-	-	-	31%	26%	-	-	-	57%	42%

W porównaniu do roku 2018 spada niechęć skarbników do innych form lokalnego opodatkowania. Szczególnie wśród skarbników samorządów powiatowych rośnie zainteresowanie nowymi źródłami własnych dochodów. Powiaty są w aktualnym systemie finansów lokalnych niemal pozbawione własnych (innych niż udziały w PIT i CIT) dochodów. W coraz większym stopniu skarbnicy tych jednostek postrzegają to jako problem. Wyrazem tego są również odpowiedzi skarbników na pytanie o miary sukcesu finansowego. Około 50% skarbników samorządów ogółem wskazało, że miarą sukcesu finansowego jest wysoki poziom dochodów własnych (w przypadku gmin było to 48%, miast na prawach powiatu 51% i 40% w przypadku powiatów). Przy czym w przypadku gmin i miast na prawach powiatu są to podobne odpowiedzi jak w roku 2018. W przypadku powiatów nastąpił w stosunku do roku 2018 wzrost z 25% do 40%.



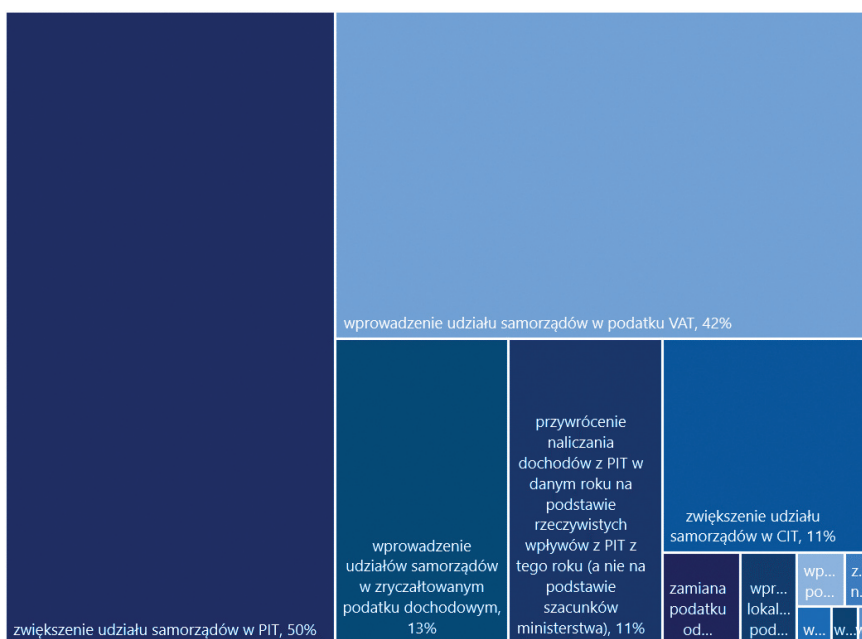
Tabela 17. Wysoki poziom dochodów własnych jako miara sukcesu finansowego. Porównanie odpowiedzi z 2018 i 2024 r. Co jest, Pana/Pani zdaniem, najważniejszym wyznacznikiem (miarą) SUKCESU FINANSOWEGO jednostki samorządowej (gminy/miasta/powiatu)?

	gmina	powiat	mnpp
Odpowiedzi z 2024	48%	40%	51%
Odpowiedzi z 2018	42%	25%	48%

Poprosiliśmy skarbników o wskazanie reform dochodów własnych, które w ich opinii stanowiłyby najlepsze rozwiązanie dla ich jednostki samorządu. Jak pokazuje rysunek 8, wyraźnie przeważają propozycje związane z udziałami w dochodach z podatków centralnych. Jak widać, te reformy, które odnoszą się do dochodów dających samorządom władztwo podatkowe, są przez skarbników zdecydowanie mniej pożądane, niż te, które odnoszą się do udziału w podatkach z budżetu państwa. Zatem wspomniane kilkakrotnie wskazanie o konieczności posiadania przez samorządy własnych dochodów, o których wysokości mogą same decydować, nie jest rozwiązaniem wspieranym przez skarbników. Zapewne dochody z udziałów są łatwiejszym i mniej podatnym na decyzje lokalnych polityków dochodem, co ułatwia skarbnikom ich planowanie.

Pod względem hierarchii ważności nie ma istotnych różnic między przedstawicielami samorządów różnych typów. Na pierwszym miejscu we wszystkich jednostkach jest wzrost udziału w PIT. Na drugim miejscu w gminach i powiatach jest wprowadzenie udziału w VAT, a w miastach na prawach powiatu – udziału w zryczałtowanym podatku dochodowym. Trzecie miejsce jest najbardziej zróżnicowane, jednak otrzymało wskazania zaledwie kilkunastu procent ankietowanych z kolejnych typów jednostek.

Rysunek 8. Realizacja której z propozycji (dotyczących dochodów własnych) ma Pani/Pana zdaniem największe znaczenie dla poprawy sytuacji finansowej jednostek samorządowych?



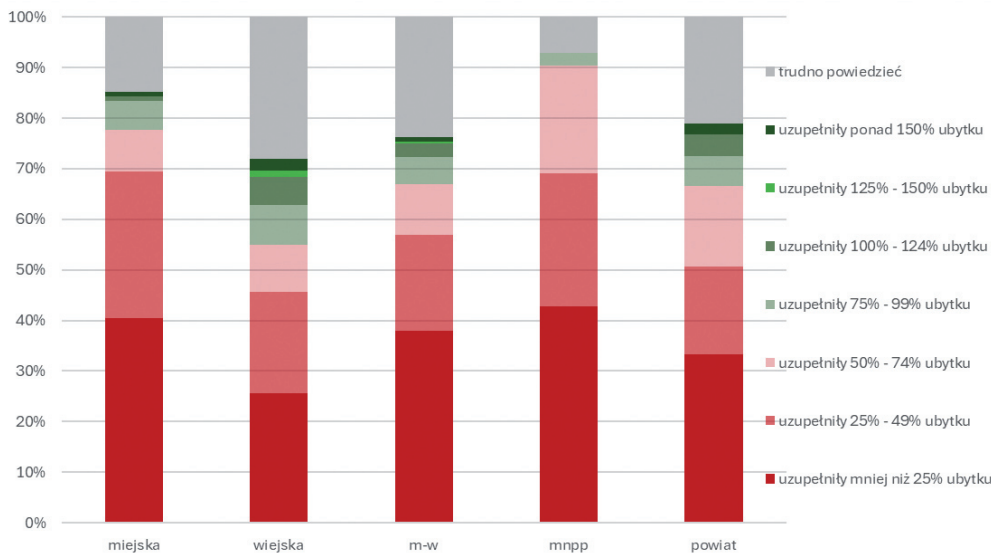
4. Subwencje i dotacje – ich wpływ na kondycję finansów samorządów

Opinia skarbników o systemie transferów z budżetu państwa jako źródle finansowania samorządów w latach 2019-2023

Reformy związane z podatkiem PIT doprowadziły do spadku dochodów samorządów pochodzących z tego źródła. Należy podkreślić, że PIT jest dochodem bieżącym samorządu, zatem rekompensata ubytków z PIT powinna mieć charakter dochodów bieżących. W kolejnych latach rząd wprowadził różne transfery zwiększające dochody samorządów – część z nich miała charakter dochodów bieżących. O ocenę efektów tych uzupełnień poprosiliśmy skarbników.

Większość ankietowanych wskazała, że ich dochody bieżące po spadku PIT nie zostały w pełni uzupełnione. Blisko 1/3 respondentów stwierdziła, że nie uzupełniono nawet 25% ubytków, a połowa, że uzupełniono między 25% a 50% ubytków. Negatywne odpowiedzi zdecydowanie przeważają w miastach na prawach powiatu i gminach miejskich w porównaniu z gminami wiejskimi. To w gminach wiejskich i powiatach jest też największa grupa jednostek, które zyskały na zmianach – środki uzupełniające przekroczyły utracone dochody z PIT. Istotnie, szczegółowe analizy efektów tej pomocy pokazują, że podział tych środków transferowych był wyraźnie preferencyjny dla mniejszych ośrodków, a niekorzystny dla największych miast⁷. Tymczasem, jak pokazano wcześniej, to właśnie miasta i gminy miejskie były najbardziej poszkodowane zmianami w systemie podatku dochodowego.

Rysunek 9. Ubytki w dochodach BIEŻĄCYCH samorządów w PIT były w kolejnych latach rekompensowane. Prosimy ocenić, na ile dodatkowe wpływy pozyskane w 2023 r. uzupełniły straty w dochodach z PIT w Pani/Pana samorządzie?



Transfery powinny być nie tylko właściwej wysokości (a jak pokazują odpowiedzi skarbników nie są), ale również „Wspólnoty lokalne powinny być konsultowane we właściwy sposób, co do sposobów przydzielania im redystrybuowanych zasobów” (Art. 9 p. 6 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego). Ważna jest przewidywalność i przejrzystość polityki państwa wobec tych transferów, umożliwiającą samorządom prowadzenie planowej polityki finansowej. Niestety w opinii skarbników system transferów rekompensujących ubytek PIT nie był transparentny i przewidywalny (tabela 18). Należy przypomnieć, że decyzje o wielkościach i algorytmach podziału części z tych transferów zapadały w trakcie roku budżetowego. Większość

⁷ Wsparcie finansowe samorządów przez państwo w okresie reform podatkowych i odbudowy gospodarki po epidemii COVID-19; Najwyższa Izba Kontroli, 2024; https://www.nik.gov.pl/kontrolne/wynikikontroli-nik/pobierz,kbf~p_23_009_202308111122231691745743~id0~01,typ,k.pdf

skarbników (około 70%) uznała, że zmiany nie były wprowadzane z odpowiednim wyprzedzeniem, pozwalającym na dobre planowanie budżetu, a zasady ustalania ogólnej wysokości i podziału tych środków nie były transparentne (około 60%). Przy czym opinie między typami samorządów były zróżnicowane, co odzwierciedla fakt, które jednostki najwięcej zyskały, a które straciły na tych reformach. Najwięcej negatywnych opinii było wśród przedstawicieli gmin miejskich i miast na prawach powiatu, a najmniej wśród respondentów z gmin wiejskich. Przy czym nawet wśród skarbników, którzy ocenili, że te transfery ostatecznie przyczyniły się do poprawy kondycji finansowej ich jednostek, 30% respondentów negatywnie oceniło to, jak zostały wprowadzone te transfery do systemu lokalnych finansów.

Negatywna opinia o transferach i sposobie ich wprowadzania pojawiała się również w otwartych wypowiedziach skarbników. Na pytanie o największe zagrożenia dla finansów samorządów wskazywano:

„Niestabilność transferów z budżetu państwa”

„Uzależnienie od transferów zewnętrznych”

Ostatecznie reformy PIT i uzupełnienie dochodów bieżących samorządów wpłynęło negatywnie na kondycję finansową większości samorządów. Zyskało na tych zmianach, w opinii skarbników, 27% samorządów ogółem. Najwięcej z gmin wiejskich (około 1/3), a najmniej z miast na prawach powiatu (7%).

Tabela 18. Jak ocenia Pani/Pan sposób wprowadzenia i ostateczny (na koniec 2023 r.) efekt reform związanych z zmianami w dochodach PIT i rekompensowaniem samorządom ubytków W DOCHODACH BIEŻĄCYCH?

	miejska	wiejska	miejsko-wiejska	mnpp	powiat
Zmiany były wprowadzane z odpowiednim wyprzedzeniem					
nie zgadzam się	84%	66%	76%	98%	77%
zgadzam się	8%	18%	10%	0%	14%
Wprowadzone reformy pozwoliły na dobre planowanie budżetu samorządu					
nie zgadzam się	88%	67%	80%	98%	75%
zgadzam się	10%	21%	11%	0%	17%
Zasady ustalania ogólnej wielkości środków uzupełniających dla samorządów były transparentne					
nie zgadzam się	79%	56%	71%	95%	73%
zgadzam się	13%	22%	13%	2%	20%
Zasady ustalania podziału środków pomiędzy poszczególne jednostki samorządowe były transparentne					
nie zgadzam się	73%	54%	69%	93%	68%
zgadzam się	17%	22%	13%	5%	20%
Przeprowadzone reformy w istotnej skali poprawiły kondycję finansową naszej jednostki samorządu					
nie zgadzam się	74%	51%	68%	90%	70%
zgadzam się	20%	33%	19%	7%	18%

Obok transferów związanych z uzupełnieniem dochodów bieżących i mających charakter subwencji ogólnej, w ostatnich latach pojawiły się transfery nakierowane na realizację inwestycji, np. na wsparcie zadań z zakresu wodociągów i kanalizacji w 2021 roku, Rządowy Program Inwestycji Lokalnych, Program Inwestycji Strategicznych. Istotną część środków z tych programów miała charakter dotacji celowych (przy czym cel był mniej lub bardziej szczegółowo określony). Warto przy tym zauważyć, że niekoniecznie było to odzwierciedlone w sposobie klasyfikowania tych środków – czego przykładem jest subwencja ogólna przeznaczona na inwestycje w wodociągi i kanalizację.



Środki kierowane na inwestycje pochodziły nie tylko bezpośrednio z budżetu państwa, ale były również rozdysponowywane przez Bank Gospodarstwa Krajowego. Część z nich miała charakter dotacji konkursowych. Opinia skarbników ogółem o środkach kierowanych na inwestycje (w różnych formach i programach) jest nieco lepsza niż o tych, które miały uzupełnić lukę w dochodach bieżących. Jednak nadal duża część skarbników, szczególnie gmin miejskich i miast na prawach powiatu, ma negatywne opinie o zasadach i sposobie wprowadzania tych programów.

Tabela 19. Jak Pani/Pan generalnie ocenia zasady i sposób wprowadzenia programów finansujących inwestycje samorządów w latach 2018-2023?

	miejska	wiejska	miejsko-wiejska	mnpp	powiat
Programy były zapowiadane z odpowiednim wyprzedzeniem					
nie zgadzam się	61%	39%	47%	75%	43%
zgadzam się	34%	50%	44%	18%	51%
Programy pozwalały na dobre planowanie budżetu samorządu					
nie zgadzam się	70%	46%	54%	85%	51%
zgadzam się	29%	45%	37%	13%	46%
Zasady ustalania ogólnej wielkości rozdysponowanych środków były transparentne					
nie zgadzam się	67%	48%	61%	83%	62%
zgadzam się	23%	31%	23%	8%	26%
Zasady ustalania podziału środków pomiędzy poszczególne jednostki samorządowe były transparentne					
nie zgadzam się	70%	53%	66%	85%	63%
zgadzam się	22%	26%	17%	8%	26%

W roku 2023 udział dochodów własnych w budżetach samorządów spadł nieco w stosunku do roku 2018 (por. rys. 3). Stało się tak pomimo tego, że w 2022 r. zaczęła wygasać dotacja związana z programem 500+. W analizowanym okresie spadły dochody z PIT, zastąpione przez transfery bieżące i inwestycyjne. Dodatkowo samorzady otrzymywały również środki w formie dotacji, związane z kryzysem uchodźczym wynikającym z wojny w Ukrainie, środki na wypłatę tzw. dodatków węglowych, czy środki z Funduszu Przeciwdziałania COVID. Zatem uzależnienie samorządów od transferów wzrosło. Jak pokazano już powyżej, zasady i sposób wprowadzenia tych transferów nie był – w opinii skarbników – właściwy. Jednak jak oceniają oni ostateczny wpływ tego systemu na kondycję finansową ich jednostek?

Tabela 20. Zmiany przeprowadzone w latach 2019-2023 doprowadziły do zwiększenia udziału transferów z budżetu Państwa w dochodach samorządów. Jak Pani/Pan ocenia te zmiany w kontekście Pani/Pana jednostki samorządu?

	miejska	wiejska	miejsko-wiejska	mnpp	powiat
Zwiększenie udziału transferów w dochodach ułatwiło zarządzanie budżetem bieżącym naszej jednostki samorządu					
nie zgadzam się	59%	27%	37%	90%	40%
zgadzam się	38%	63%	56%	8%	52%
Zwiększenie udziału transferów w dochodach ułatwiło zarządzanie budżetem inwestycyjnym naszej jednostki samorządu					
nie zgadzam się	33%	16%	20%	75%	18%
zgadzam się	62%	76%	72%	20%	75%

Zarządzanie budżetem bieżącym okazało się łatwiejsze w warunkach wyższych transferów dla większości skarbników gmin wiejskich, miejsko-wiejskich i powiatów. Całkowicie przeciwny jest rozkład odpowiedzi na to pytanie skarbników gmin miejskich i miast na prawach powiatu. To zróżnicowanie odpowiedzi jest zapewne powiązane z kwestią możliwości generowania nadwyżki w budżecie bieżącym. Jak pokazano, to gminy miejskie i największe miasta najbardziej straciły na tych reformach. Doprowadziło to do trudności w realizacji zadań bieżących (o czym szerzej będzie mowa w kolejnej części Raportu). Z kolei gminy wiejskie, miejsko-wiejskie i powiaty zasadniczo zyskały na tych zmianach. Budżet inwestycyjny był łatwiejszy do zarządzania w warunkach wyższych transferów dla wszystkich typów jednostek samorządu, poza miastem na prawach powiatu. Zważywszy na to, że to na inwestycje była przeznaczona duża część transferów, może być to istotnie ułatwieniem dla realizacji budżetu inwestycyjnego. Miasta na prawach powiatu otrzymały tych środków relatywnie najmniej.

Jednocześnie coraz trudniej jest skarbnikom dokonywać precyzyjnych szacunków transferów, również tych „tradycyjnych”. Jak widać, w przypadku większości typów transferów dziś mniej niż połowa skarbników uznała, że łatwo i bardzo łatwo można przewidywać dochody z nimi związane. W roku 2018 twierdziło tak – w przypadku większości dotacji i subwencji – $\frac{3}{4}$ respondentów. Najtrudniejsze są do zaplanowania dochody z dotacji, dziś zaledwie 20% skarbników ogółem uznaje, że jest to łatwe do zrobienia. W tym przypadku również nastąpił spadek udziału pozytywnych odpowiedzi.

Tabela 21. Prosimy ocenić MOŻLIWOŚĆ PRECYZYJNEGO (zgodnego z wykonaniem) ZAPLANOWANIA dochodów z subwencji i dotacji z budżetu państwa innych niż subwencja oświatowa (odpowiedzi BARDZO I RACZEJ ŁATWO) – porównanie odpowiedzi z 2018 i 2024 r.

	Odpowiedzi z 2024 r.			Odpowiedzi z 2018 r.		
	gminy	mnpp	powiaty	gminy	mnpp	powiaty
Subwencji wyrównawczej	47%	38%	40%	79%	76%	75%
Subwencji równoważącej	43%	38%	40%	75%	72%	75%
Dotacji z budżetu państwa na zadania z zakresu pomocy społecznej	52%	35%	46%	75%	66%	66%
Dotacji na pozostałe zadania zlecone samorządowi	50%	33%	48%	70%	52%	63%
Dotacji inwestycyjnych z budżetu państwa	23%	10%	24%	34%	21%	30%

Zapytaliśmy również skarbników o subwencję rozwojową. Zgodnie z założeniami ustawodawcy, miała ona być po raz pierwszy wypłacona w roku 2023, jednak ostatecznie wpłynęła ona do budżetów lokalnych dopiero w roku 2024. Subwencja rozwojowa miała być systemowym sposobem na rekompensowanie ubytków w PIT. Podział tej części subwencji ma następować z uwzględnieniem wysiłku inwestycyjnego gmin w poprzednich latach. Jak widać, opinia około połowy skarbników o tej nowej części subwencji ogólnej jest pozytywna. Uważają, że jako mechanizm finansowania samorządów jest to dobre rozwiązanie. Jednak nieco ponad połowa respondentów uważa, że zamiast nowej subwencji powinny wzrosnąć dochody własne samorządów. Opinie dużej części skarbników (ale mniej niż połowy) o tej subwencji, jako sposobie na rekompensatę utraconych dochodów z PIT, są pozytywne, jedynie przedstawiciele miast na prawach powiatu mają wyraźnie przeciwne zdanie. Jednocześnie fakt, że wypłata tej subwencji została zawieszona i zastąpiona innymi (jednorazowymi) wypłatami, negatywnie wpłynęła na kondycję finansową w opinii przedstawicieli miast na prawach powiatu i gmin miejskich. Co odzwierciedla nierównomierność tego dodatkowego wsparcia, co zostało opisane powyżej.



Tabela 22. Opinie skarbników o subwencji rozwojowej

	miejska	wiejska	miejsko-wiejska	mnpp	powiat
<i>W dyskusji o ewentualnych zmianach w systemie finansowania gmin/powiatów w Polsce pojawiają się również różne PROPOZYCJE DOTYCZĄCE SUBWENCJI I DOTACJI. Poniżej przedstawiono niektóre z nich. Czy według Pani/Pana powinny być one wprowadzone?</i>					
Realizacja założeń subwencji rozwojowej jako mechanizmu finansowania samorządów					
zdecydowanie i raczej TAK	65%	50%	50%	69%	61%
zdecydowanie i raczej NIE	15%	21%	19%	15% 1	8%
Rezygnacja z planowanej subwencji rozwojowej i zwiększenie dochodów własnych gmin/powiatów					
zdecydowanie i raczej TAK	56%	54%	54%	51%	59%
zdecydowanie i raczej NIE	12%	11%	12%	13%	9%
<i>Prosimy powiedzieć, w jakim stopniu zgadza się Pan / Pani bądź nie zgadza z następującym stwierdzeniem:</i>					
Zawieszenie wypłaty subwencji rozwojowej i zastąpienie jej innymi wypłatami z budżetu państwa było dobrym rozwiązaniem dla kondycji finansowej naszej jednostki samorządu					
nie zgadzam się	51%	35%	41%	65%	45%
zgadzam się	24%	32%	25%	18%	27%
Subwencja rozwojowa zaplanowana zgodnie z zapisami ustawy o dochodach samorządów to byłby dobry mechanizm rekompensujący ewentualną utratę dochodów z PIT w naszej jednostce samorządu					
nie zgadzam się	35%	23%	26%	63%	24%
zgadzam się	43%	50%	48%	25%	52%

Zasady kształtowania systemu transferów w opinii skarbników

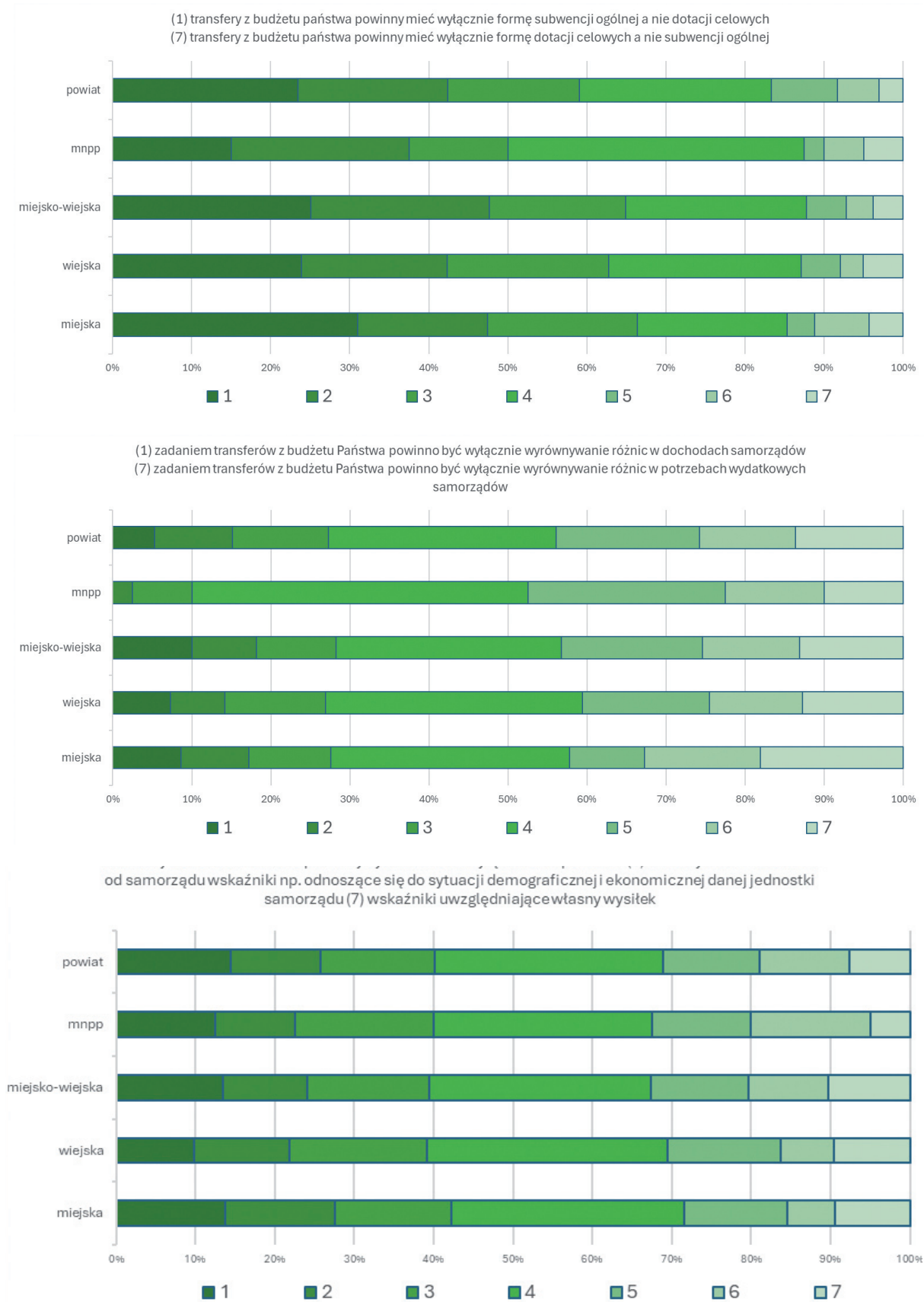
Dochody własne są najważniejszym sposobem finansowania samorządów. Jednak transfery z budżetu państwa są w strukturze tych dochodów elementem niezbędnym. Ważne jest, aby sposób ich ukształtowania pozwalał na dobre zarządzanie samorządów.

Europejska Karta Samorządu Lokalnego (Art. 9 p. 7) wskazuje, że „W miarę możliwości, subwencje przyznane wspólnotom lokalnym, nie powinny być przeznaczane na finansowanie projektów specyficznych. Przyznanie subwencji nie powinno przynosić uszczerbku fundamentalnej wolności polityki wspólnot lokalnych we właściwej im dziedzinie kompetencji”. Takie założenia przyświecały systemowi finansów samorządów, wprowadzonemu w 2004 r.

Podobne podejście do transferów reprezentują również skarbnicy (rysunek 10). To subwencja ogólna powinna być w ich opinii głównym rodzajem transferów, choć nie jedynym. Dotacje są konieczne np. w odniesieniu do zadań zleczonych samorządom. Ważne natomiast, aby pokrywały koszty takich zleczonych zadań. Jak zostanie pokazane dalej, dziś w opinii skarbników tak nie jest.



Rysunek 10. W dyskusjach nad kształtem dochodów samorządów pojawia się szereg opinii dotyczących zagadnienia transferów z budżetu Państwa. Poniżej przedstawiono niektóre z nich prosząc ocenić, która z nich jest bliższa Pani/Pana opinii.



System transferów powinien stanowić uzupełnienie i wyrównanie dochodów własnych tak, aby każda jednostka samorządu miała adekwatne środki dla realizacji zdecentralizowanych zadań. Szczęólnego wsparcia potrzebują jednostki słabsze finansowo. Ocena koniecznego wsparcia powinna uwzględniać zarówno możliwości dochodowe, jak i potrzeby finansowe. Mówi o tym wyraźnie Europejska Karta Samorządu Lokalnego (Art. 9 p. 5):

„Ochrona wspólnot lokalnych słabszych finansowo wymaga wprowadzenia procedur ujednoczenia finansowego lub środków równoważących, mających na celu skorygowanie efektów nierównego podziału potencjalnych źródeł finansowania, jak również obciążeń, które na nie przypadają. Takie procedury czy środki nie powinny ograniczać wolności wyboru wspólnot lokalnych w ich własnej dziedzinie odpowiedzialności”.

Dotychczasowy system kalkulacji transferów w Polsce tylko w odniesieniu do części oświatowej wyraźnie odnosi się do zróżnicowania potrzeb wydatkowych. Przy czym, jak pokazano w poprzedniej części, niestety w coraz mniejszym stopniu algorytm subwencji oświatowej spełnia to zadanie. Kolejne części subwencji uwzględniają przede wszystkim elementy zróżnicowania dochodów. W ich kalkulacji nie jest uwzględniane zróżnicowanie potrzeb wydatkowych. Skarbnicy wskazują, że pożądany system transferów powinien uwzględniać zarówno różnice dochodowe, jak i wydatkowe. Nieco większa grupa respondentów skłania się jednak do systemu transferów, w którym w większym stopniu wyrównywane są potrzeby wydatkowe niż różnice dochodowe.

Transfery mogą być również elementem polityki wydatkowej państwa. Wiele zadań realizowanych przez samorządy w praktyce oddziałuje nie tylko na mieszkańców tych jednostek, ale również na obszary sąsiadujące lub nawet na cały kraj. Przykładem mogą być zadania związane z poprawą jakości środowiska, edukacją czy kulturą. Wsparcie takich dziedzin jest ważne dla całego kraju, a nawet ma wymiar międzynarodowy, o czym świadczy np. polityka klimatyczna. Pobudzanie samorządów do szczególnego wsparcia takich dziedzin, a więc zwiększonego wysiłku finansowego w tych dziedzinach, może przyjmować różne formy. Państwo (a również organizacje międzynarodowe, jak Unia Europejska) wprowadzają przepisy nakazujące samorządom określone działania, a więc wymuszają takie wydatki. Innym tradycyjnym sposobem są dotacje, które samorządy mogą pozyskać na finansowanie takich promowanych wydatków. Zachęta do realizacji tych zadań może być również wpisana w mechanizm transferów ogólnych, przekazywanych samorządom, kiedy samorządy są premiowane za własny wysiłek finansowy w promowanej przez państwo dziedzinie. Innym sposobem, w odniesieniu do wydatków inwestycyjnych, może być stworzenie mechanizmu preferencyjnych kredytów i pożyczek. Oczywiście, w praktyce te formy pobudzenia określonej grupy wydatków występują razem, co wynika np. z zasady subsydiarności – za regulacjami powinny iść środki finansowe. Regulacje, dotacje i preferencyjne kredyty to formy wsparcia, które w polskim systemie występują od lat. Natomiast mechanizm zachęty, wpisany w transfery ogólne, pierwszy raz w polskim systemie zaproponowano wprowadzając subwencję rozwojową. Jak pokazano – skarbnicy dość pozytywnie ocenili tę subwencję, a jak widać na rysunku 10 – uważają, że może być to dobry mechanizm kształtowania transferów. Należy podkreślić, że mechanizm ten nie narusza „wolności wyboru wspólnot lokalnych w ich własnej dziedzinie odpowiedzialności”, gdyż odnosi się do transferu o charakterze ogólnym, stanowi jedynie zachętę do podejmowania określonych przez państwo działań, ale zgodnie z własnymi decyzjami samorządów.

Oczekiwane zmiany w dotacjach i subwencjach (innych niż oświatowa)

Omówione powyżej opinie skarbników o ogólnym kształcie systemu transferów mają swoje potwierdzenie w ich odpowiedziach dotyczących konkretnych rozwiązań. Skarbnicy oczekują lepszego szacowania potrzeb wydatkowych we wszystkich elementach subwencji ogólnej. We wcześniejszym rozdziale pokazano, jak silne jest to oczekiwanie w odniesieniu do części oświatowej subwencji, poniżej widać, że również w pozostałych częściach subwencji, według 2/3 skarbników, powinny pojawić się takie elementy. Problem specjalnych potrzeb wydatkowych, a jednocześnie zaniżonych dochodów dotyczy również samorządów, na obszarze których znajdują się tereny o wysokich walorach środowiskowych, które podlegają prawnej



ochronie. 50% skarbników uważa, że powinno być to uwzględnione w specjalnym transferze o charakterze ogólnym – subwencji środowiskowej.

Pomoc społeczna, obok oświaty, jest drugim ważnym zadaniem własnym samorządów, które jest jednocześnie mocno regulowane – a więc wydatki na zadania związane z pomocą społeczną można określić jako sztywne w lokalnych budżetach. Dotychczasowy system finansowania tych zadań opiera się głównie na dotacjach z budżetu państwa. Jak widać w tabeli 23, wielu skarbników, szczególnie z miast na prawach powiatu i powiatów uważa, że dobrym rozwiązaniem byłoby wprowadzenie subwencji związanej z tymi zadaniami, a więc mechanizmu podobnego do funkcjonującego w oświacie, a dającego samorządom większą swobodę w decyzjach wydatkowych w pomocy społecznej niż system dotacyjny. Warto zauważyć, że udział skarbników wspierających takie rozwiązanie wzrósł w stosunku do odpowiedzi sprzed pięciu lat. Wskazuje to na narastające problemy, związane z finansowaniem pomocy społecznej z dotacji.

Tabela 23. W dyskusji o ewentualnych zmianach w systemie finansowania gmin/powiatów w Polsce pojawiają się również różne PROPOZYCJE DOTYCZĄCE SUBWENCJI I DOTACJI (innych niż oświatowa). Poniżej przedstawiono niektóre z nich. Czy według Pani/Pana powinny być one wprowadzone? (porównanie odpowiedzi z 2024 i 2018 roku)

	2024					2018				
	miejska	wiejska	miejsko-wiejska	mnpp	powiat	miejska	wiejska	miejsko-wiejska	mnpp	powiat
W przypadku subwencji wyrównawczych i równoważących: uwzględnienie nowych elementów algorytmu podziału, które lepiej oceniłyby różnicowanie potrzeb wydatkowych samorządów										
zdecydowanie i raczej TAK	77%	69%	69%	77%	73%	69%	77%	77%	87%	80%
zdecydowanie i raczej NIE	5%	6%	8%	0%	6%	8%	5%	6%	4%	7%
Wprowadzenie tzw. subwencji środowiskowej dla gmin/powiatów, na których terenie znajdują się tereny prawnie chronione										
zdecydowanie i raczej TAK	50%	49%	48%	44%	59%	61%	54%	49%	70%	58%
zdecydowanie i raczej NIE	13%	9%	12%	15%	7%	10%	13%	14%	17%	12%
Wprowadzenie subwencji na finansowanie zadań z zakresu pomocy społecznej										
zdecydowanie i raczej TAK	65%	61%	65%	85%	76%	42%	51%	51%	65%	75%
zdecydowanie i raczej NIE	13%	16%	15%	8%	8%	24%	25%	31%	26%	10%
Rezygnacja z koniecznej wpłaty na rzecz subwencji równoważącej										
zdecydowanie i raczej TAK	32%	26%	27%	38%	31%	30%	22%	28%	52%	17%
zdecydowanie i raczej NIE	23%	24%	24%	28%	26%	33%	39%	35%	26%	44%
Lepsze oszacowanie dotacji na zadania zlecone										
zdecydowanie i raczej TAK	93%	86%	87%	97%	90%	97%	93%	98%	96%	97%
zdecydowanie i raczej NIE	3%	4%	5%	0%	6%	1%	1%	1%	4%	2%

Finansowanie subwencji równoważącej z tzw. janosikowego od lat budzi kontrowersje. Zdania skarbników na temat tego mechanizmu są podzielone – a rozkład odpowiedzi koreluje z poziomem dochodów samorządów – samorządy bogatsze, a więc potencjalni płatnicy, są za zniesieniem wpłat na rzecz subwencji równoważącej.

Najbardziej jednoznaczne i jednolite są odpowiedzi skarbników w odniesieniu do dotacji na zadania zlecone. Powinny być one lepiej szacowane. Problem złego ustalania dotacji na zadania zlecone od lat jest wskazywany przez przedstawicieli samorządów. Również w aktualnej ankiecie zwracają na to uwagę skarbnicy, a w wypowiedziach otwartych wyraźnie wskazano, że wśród zagrożeń dla finansów jednostek samorządu jest:

„Brak pełnego finansowania zadań zleconych samorządom”

5. Znaczenie zrównoważenia budżetu bieżącego w ocenie kondycji finansowej samorządu

Opisywane powyżej zmiany w systemie finansowania samorządów doprowadziły, jak pokazano, do zmniejszenia dochodów własnych z udziału w PIT, a zwiększenia dochodów transferowych. Jednocześnie system dochodów transferowych w nierównomierny sposób zrekompensował ubytek dochodów w PIT w budżetach różnych samorządów. Dodatkowo należy pamiętać, że dochody z PIT są dochodami bieżącymi samorządów, tymczasem wśród transferów, które były kierowane do budżetów lokalnych jako rekompensata za stratę PIT, część miała charakter transferów inwestycyjnych.

Jednocześnie w ostatnich latach rosły wydatki. Wynikało to z wzrostu wynagrodzeń, cen energii, usług i materiałów. Związane było także z nowymi zadaniami, na które nie były przekazane środki w adekwatnej wysokości.

Tabela 24. Prosimy ocenić, jak wskazane nowe zadania wraz z uzupełnieniem dochodów samorządów związanych z tymi zadaniami (w formie dotacji lub zwiększonych subwencji) oddziałują na dzisiejszą KONDYCJĘ FINANSOWĄ Pana/Pani jednostki samorządu?

	miejska	wiejska	miejsko-wiejska	mnpp	powiat
Zadania wynikające z kryzysu uchodźczego z Ukrainy (inne niż związane z zadaniami w zakresie edukacji)					
negatywnie	45%	36%	42%	65%	31%
Obsługa wniosków i wypłat wynikających z rządowego wsparcia różnych podmiotów w związku z wzrostem cen energii (paliw, gazu, węgla)					
negatywnie	33%	16%	20%	75%	18%

Jak pokazuje rysunek 11, w porównaniu do ankiety z 2018 r. większa grupa skarbników zauważa, że wśród największych zagrożeń dla stabilności budżetów ich jednostek jest – z jednej strony – brak dochodów, a z drugiej – obciążenia budżetów wydatkami sztywnymi. Szczególnie ta pierwsza kwestia zyskała na znaczeniu.

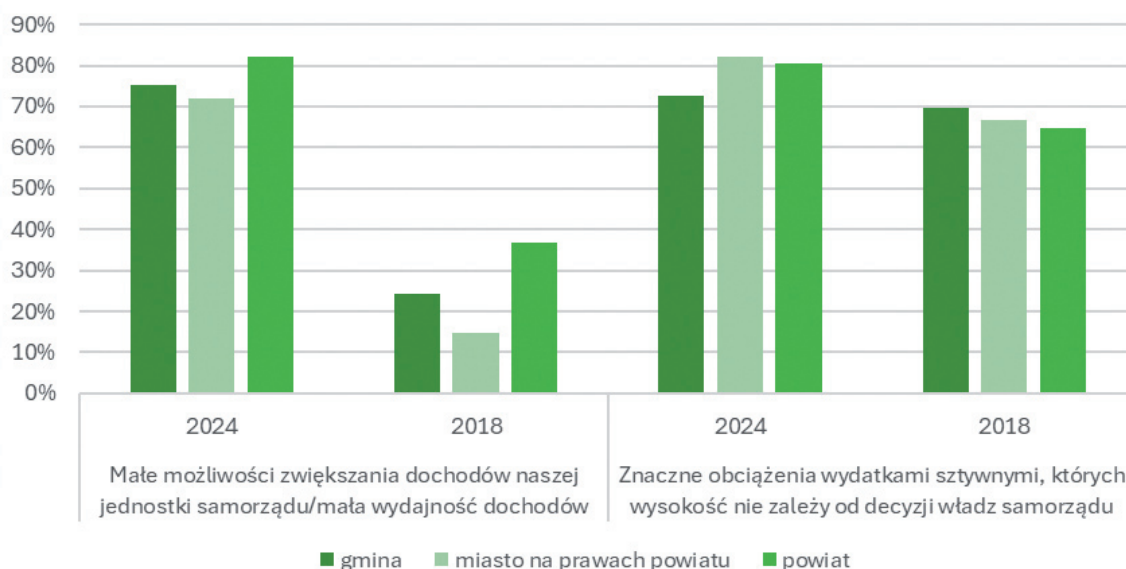
Problemy te podkreślali również respondenci w otwartych wypowiedziach dotyczących zagrożeń dla samorządowych finansów:

„Reformy rządowe finansowane kosztem samorządów (np. Polski Ład) bez rekompensaty”.

„Rosnące wydatki bieżące, m.in. płaca minimalna, ceny energii itp.”

„Zmiany prawa mające wpływ na dochody jst”.

Rysunek 11. *Które z wskazanych poniżej czynników stanowią, Pani/Pana zdaniem, największe ZAGROŻENIE DLA STABILNOŚCI BUDŻETU waszej jednostki samorządu terytorialnego? Prosimy wskazać do TRZECH najważniejszych czynników*



Spadek dochodów bieżących w powiązaniu ze wzrostem presji na wydatki w oczywisty sposób prowadzi do problemów ze zrównoważeniem budżetu bieżącego. Tzw. złota reguła finansów lokalnych wskazuje, że nie powinien występować deficyt w tym budżecie. Deficyt może dotyczyć tylko części majątkowej (inwestycyjnej) budżetu samorządu. To dla finansowania zadań inwestycyjnych właściwe są kredyty i pożyczki. Zadania bieżące są tymi, które muszą być zrealizowane przez samorząd w każdym roku. Jeśli pojawia się problem z sfinansowaniem tych zadań, który wymusza zadłużanie, prowadzi to do narastania problemu, bo przecież dług trzeba spłacić w kolejnych latach, a zatem w kolejnych latach następuje wzrost wydatków. Z tego też powodu „złota reguła” jest wpisana również w przepisy i polskie samorządy zobowiązane są do jej przestrzegania.

Problem z finansowaniem bieżących zadań z bieżących dochodów stanowi wyraźny sygnał problemów finansowych jednostki samorządu. Jeśli ten problem dotyczy pojedynczych jednostek, może być on odczytany jako wynik złego zarządzania w tych konkretnych samorządach. Jednak, jeśli staje się problemem coraz większej liczby samorządów, jest to sygnał świadczący o złym systemie decentralizacji fiskalnej w państwie. Wynika to z logiki zdecentralizowanego systemu finansów publicznych. Samorządy mają ograniczone władztwo dochodowe i wydatkowe. Zarówno zadania, jak i system dochodów kształtowane są przez państwo. Samorządy mogą szukać oszczędności w wydatkach (i jak zostanie pokazane poniżej, istotnie to robią), ale tylko w ramach nałożonych na nie zadań. Nie mogą przecież zrezygnować z realizacji zadań wskazanych regulacjami państwa. Podobnie mogą szukać samorządy dodatkowych dochodów, jednak, jak pokazaliśmy we wcześniejszym rozdziale, swoboda w ich kształtowaniu jest ograniczona do dochodów własnych, a jest ich w budżetach polskich samorządów coraz mniej.

Znaczenie równowagi w budżecie bieżącym jest dobrze rozumiane przez skarbników. Właśnie wskaźnik równowagi bieżącej został wybrany wśród najważniejszych wskaźników dla oceny kondycji finansowej samorządu. Jednocześnie, jak pokazano, ostatnie lata doprowadziły do coraz większych problemów z uzyskaniem tej równowagi. Dziś większa grupa skarbników niż w roku 2018 za miarę sukcesu finansowego samorządu postrzega uzyskanie nadwyżki w budżecie bieżącym i oszczędności w wydatkach bieżących.



Tabela 25. Równowaga budżetu bieżącego jako miara sukcesu finansowego samorządu. Porównanie odpowiedzi z roku 2018 i 2024. Co jest, Pana/Pani zdaniem, najważniejszym wyznacznikiem (miarą) SUKCESU FINANSOWEGO jednostki samorządowej (gminy/miasta/powiatu)?

	gmina	powiat	mnpp	gmina	powiat	mnpp
	Uzyskanie jak największej nadwyżki operacyjnej			Uzyskanie oszczędności w wydatkach bieżących		
2024	36%	43%	62%	32%	33%	21%
2018	20%	32%	56%	23%	24%	7%

Poszukiwanie oszczędności w wydatkach bieżących jest ograniczone przepisami prawa, które opisują, za co konkretnie jest odpowiedzialny samorząd. Obok tego sztywność wydatków może być związana z ekonomiką realizacji publicznych zadań. Często wymaga to inwestycji (np. remontu budynków dla uzyskania oszczędności energii) – a zatem obok konieczności wygospodarowania środków, wymaga czasu i nie jest możliwe do szybkiej realizacji. Dodatkowo, na wiele czynników oddziałujących na wydatki samorządy nie mają wpływu. Inflacja, rosnące ceny energii i wynagrodzenia są przykładami takich czynników. Ale obok tego na wysokość wydatków wpływają zmiany demograficzne – zmiana liczby mieszkańców czy ich struktury wiekowej. Jak pokazuje poniższa tabela, problemy te dotyczą finansów niektórych samorządów i zostały wskazane przez dość dużą grupę skarbników wśród trzech największych zagrożeń dla stabilności budżetu.

Tabela 26. Problemy demograficzne jako zagrożenia dla stabilności budżetu. Które z wskazanych poniżej czynników stanowią, Pani/Pana zdaniem, największe ZAGROŻENIE DLA STABILNOŚCI BUDŻETU waszej jednostki samorządu terytorialnego? Prosimy wskazać do TRZECH najważniejszych czynników

	Starzenie się mieszkańców naszej jednostki samorządu	Zmniejszanie się liczby mieszkańców naszej jednostki samorządu (depopulacja)
miejska	16%	21%
wiejska	12%	20%
miejsko-wiejska	13%	21%
mnpp	13%	28%
powiat	3%	14%

Pomimo tych obiektywnych trudności, samorządy starały się ostatnimi latami szukać oszczędności w swoich wydatkach bieżących. Jedynie niewielka grupa skarbników stwierdziła, że nie dokonywała żadnych ograniczeń wydatków bieżących w latach 2019-2023. Najwięcej było takich odpowiedzi w gminach wiejskich, a najmniej w gminach miejskich. Zróżnicowanie tych wskazań ponownie odzwierciedla różnice w grupach zyskujących i tracących na zmianach w systemie finansowania samorządów w ostatnich latach.

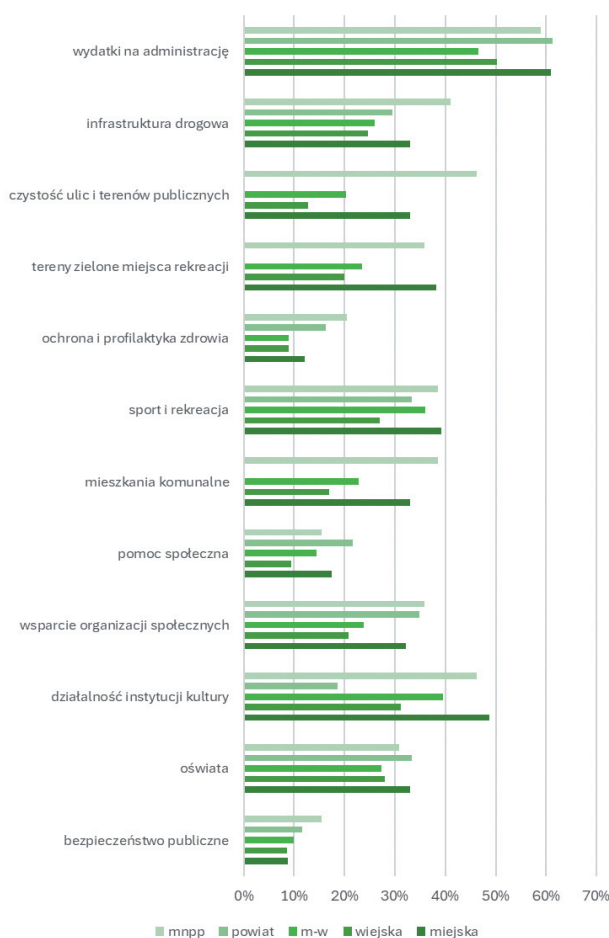


Tabela 27. Nie ograniczaliśmy żadnych wydatków BIEŻĄCYCH. W których z wymienionych poniżej obszarów w związku z koniecznością realizacji innych wydatków w Pani/Pana jednostce samorządowej były OGRANICZANE (malały lub rosły wolniej) WYDATKI BIEŻĄCE? W odpowiedzi prosimy uwzględnić OKRES MIJAJĄCEJ KADENCJI

miejska	wiejska	miejsko-wiejska	mnpp	powiat
10%	21%	17%	15%	16%

Poszukiwanie oszczędności dotyczyło przede wszystkim wydatków najbardziej elastycznych. Jak widać na rysunku, ponad połowa skarbników wskazała, że oszczędności dokonywano w wydatkach na administrację, działalność instytucji kultury, sportu i rekreacji – są to zadania, w których samorzady mają relatywnie większą swobodę w decyzjach wydatkowych. Niemniej, jak widać również w oświacie, wszystkie typy samorządów szukały oszczędności. Jest to zadanie o charakterze sztywnym, jednak nawet niewielkie oszczędności w oświacie znaczą dużo dla lokalnych budżetów – ze względu na duży udział oświaty w budżecie ogółem. Należy dodać, że obok oszczędności wynikających z własnych decyzji, samorzady w 2023 r. były zobowiązane ustawą⁸ do ograniczenia o 10% zużycia energii elektrycznej w budynkach wykorzystywanych przez samorzady.

Rysunek 12. W których z wymienionych poniżej obszarów w związku z koniecznością realizacji innych wydatków w Pani/Pana jednostce samorządowej były OGRANICZANE (malały lub rosły wolniej) WYDATKI BIEŻĄCE? W odpowiedzi prosimy uwzględnić OKRES MIJAJĄCEJ KADENCJI (wybrane kategorie)

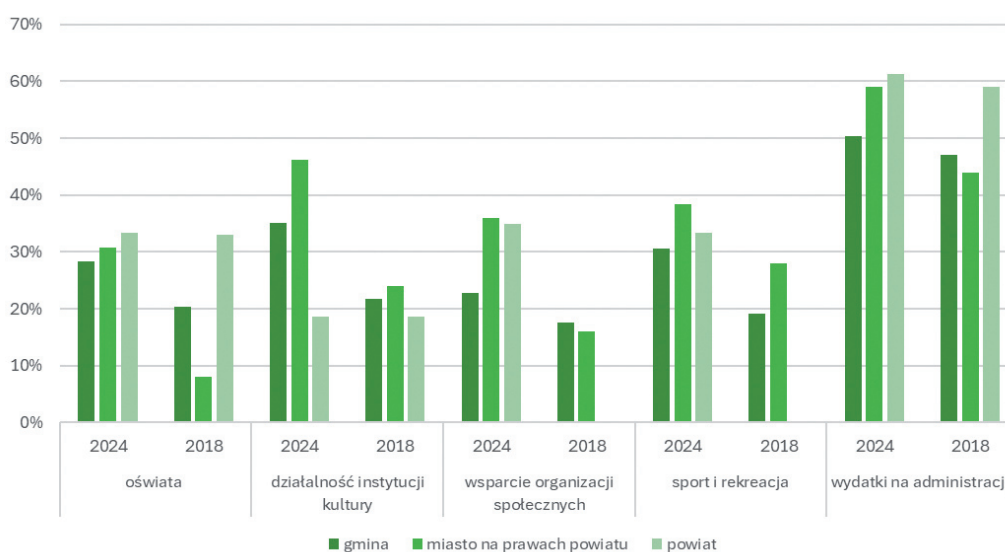


⁸ Art. 37 Ustawy z dnia 7 października 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach służących ochronie odbiorców energii elektrycznej w 2023 roku oraz w 2024 roku w związku z sytuacją na rynku energii elektrycznej; Dz.U. 2022 poz. 2127

Należy zwrócić uwagę, że niemal we wszystkich kategoriach wydatków skarbnicy miast na prawach powiatu i gmin miejskich wskazywali najczęściej, że dokonywano w ich jednostkach oszczędności.

Zestawiając odpowiedzi na to pytanie z analogicznymi z ankiety z 2018 r. widać, że w ostatniej kadencji oszczędności były dokonywane w większej grupie samorządów.

Rysunek 13. W których z wymienionych poniżej obszarów w związku z koniecznością realizacji innych wydatków w Pani/Pana jednostce samorządowej były OGRANICZANE (malały lub rosły wolniej) WYDATKI BIEŻĄCE? W odpowiedzi prosimy uwzględnić OKRES MIJAJĄCEJ KADENCJI. Porównanie odpowiedzi z roku 2018 i 2024 w wybranych kategoriach.



Dobre zarządzanie wydatkami i szukanie oszczędności można uznać za oczekiwane i właściwe działania w finansach publicznych. Jednak, aby przynosiło ono dobre efekty i nie wpływało na pogorszenie jakości usług publicznych, musi dokonywać się w sposób zaplanowany. Co wymaga stabilnego, przewidywalnego, transparentnego systemu finansów lokalnych. Tymczasem, co podkreślają skarbnicy, ostatnie lata to okres częstych zmian utrudniających zarządzanie:

„Chaos prawny (w każdej dziedzinie zadań realizowanych przez jst)”

„Niestabilność transferów z budżetu państwa”

„Niejasność i zmienność przepisów oraz różne interpretacje RIO”

„Zbyt zawile przepisy prawa trudności interpretacyjne przepisów różne zasady w różnych częściach kraju”

6. Inwestycje i dług jako wyzwania lokalnych finansów

Sektor samorządowy jest w większości krajów największym publicznym inwestorem, tak też jest w Polsce. Wynika to ze specyfiki zdecentralizowanych zadań, do realizacji których niezbędna jest infrastruktura – budynki, sieci, drogi, pojazdy itp. Budowa, rozbudowa i remonty tej infrastruktury są konieczne dla utrzymania możliwości realizacji usług samorządowych, poprawy jakości tych usług, zwiększania dostępności do nich dla mieszkańców. Jednak realizacja przedsięwzięć inwestycyjnych jest wyzwaniem zarówno organizacyjno-prawnym, jak i finansowym.

Wśród problemów związanych z przygotowaniem przedsięwzięcia inwestycyjnego największa grupa skarbników (około 75%) wskazała częste przekroczenia kwot w przetargach ponad tą założoną przez zamawiającego. Jednocześnie jednak tylko około 60% skarbników wskazało trudności w szacowaniu kosztów inwestycji. Niewątpliwie wysoka inflacja, a przede wszystkim zmienność cen materiałów i usług powodują, że nawet dobrze oszacowane koszty po czasie, jaki jest potrzebny na przetarg, są już nieaktualne. Około 50% ankietowanych wskazało również, że problemem są przekroczenia terminów realizacji przez wykonawców przedsięwzięć inwestycyjnych. Natomiast tylko co trzeci skarbnik stwierdził, że problemem jest małe zainteresowanie potencjalnych wykonawców. Warto zauważyć, że wszystkie te problemy wydają się dziś mniej dotkliwe, niż w roku 2018 – zwłaszcza kwestia zainteresowania potencjalnych wykonawców przetargami. Być może jest to związane z faktem, że poprzednia ankieta była realizowana niemal pół roku przed wyborami, a więc świeże było doświadczenie wzmożonej liczby przetargów na przedsięwzięcia, które miały zakończyć się przed wyborami. Aktualna ankieta przeprowadzona była na początku roku 2024, tuż przed wyborami – co zwykle skutkuje mniejszą liczbą przetargów. Dodatkowo, waga innych problemów, które poruszane były w ankiecie, mogła spowodować zmniejszenie znaczenia kwestii związanych z przetargami.

Tabela 28. Problemy techniczno-organizacyjne i finansowe w realizacji inwestycji. W debacie publicznej poruszane są czasem kwestie różnych PROBLEMÓW związanych z finansowaniem i organizacją przedsięwzięć INWESTYCYJNYCH. Które z poniżej wymienionych problemów, charakteryzują sytuację Pani/Pana jednostki samorządowej? (odpowiedzi raczej i zdecydowanie TAK) – porównanie odpowiedzi z roku 2018 i 2024

2024					2018				
miejska	wiejska	miejsko-wiejska	mnpp	powiat	miejska	wiejska	miejsko-wiejska	mnpp	powiat
Problemy o charakterze techniczno-organizacyjnym									
Rezygnacja z koniecznej wpłaty na rzecz subwencji równoważącej									
57%	56%	60%	72%	56%	64%	52%	61%	78%	57%
Małe zainteresowanie potencjalnych wykonawców udziałem w przetargach na roboty budowlane									
37%	34%	36%	46%	30%	78%	67%	68%	78%	66%
Częste przekroczenia w przetargach kwoty, jaką zamawiający przeznacza na realizację zadania									
74%	73%	77%	87%	76%	90%	85%	90%	87%	78%
Problemy z dotrzymaniem terminów realizacji zadań / robót przez wykonawców robót									
56%	44%	49%	77%	46%	54%	44%	52%	65%	49%
Problemy o charakterze finansowym									
Ograniczenie możliwości zadłużania się, związane z indywidualnym wskaźnikiem zadłużania									
62%	48%	52%	67%	57%	56%	65%	67%	70%	73%
Ograniczone możliwości generowania tzw. wolnych środków – a więc dochodów, które po realizacji zadań bieżących mogą służyć finansowaniu inwestycji i długu									
75%	62%	66%	79%	69%	54%	57%	61%	78%	65%

Jednak realizacja inwestycji infrastrukturalnych jest przede wszystkim wyzwaniem finansowym. Z punktu widzenia logiki lokalnych finansów, inwestycje mogą być realizowane, ale tylko pod warunkiem zamknięcia finansowania zadań bieżących. Dopiero środki, które zostaną po zrealizowaniu codziennej działalności samorządu, mogą być przeznaczone na finansowanie inwestycji. Jednak gdyby na przedsięwzięcia inwestycyjne przeznaczana była tylko nadwyżka w budżecie bieżącym, oznaczałoby to – nawet w sytuacji samorządu, który może wygenerować znaczną nadwyżkę w budżecie bieżącym – że w danym roku zrealizowana może być tylko niewielka część potrzebnych projektów inwestycyjnych. Dlatego też na inwestycje kierowane są odrębne kategorie dochodów, w szczególności dotacje. Jednak jest to również powód, dla którego wskazuje się, że właściwym sposobem realizacji inwestycji są środki zwrotne – kredyty, pożyczki, emisje obligacji. Jest to rozwinięcie „złotej reguły” finansów lokalnych. Środki zwrotne pozwalają dziś wykorzystać przyszłe nadwyżki w budżecie bieżącym. Mogą być one przeznaczone na spłatę długu w kolejnych latach. Takie wykorzystanie nadwyżki sprzyja szybszej, ale przede wszystkim bardziej optymalnej realizacji inwestycji samorządowych. Jednak oznacza także, że samorząd musi mieć pewność generowania w kolejnych latach nadwyżki w budżecie bieżącym, przekraczającej spłatę zadłużenia. Jak pokazano we wcześniejszych rozważaniach, dziś coraz większa grupa skarbników wskazuje, że ich samorzady mają problem ze zrównoważeniem budżetu.

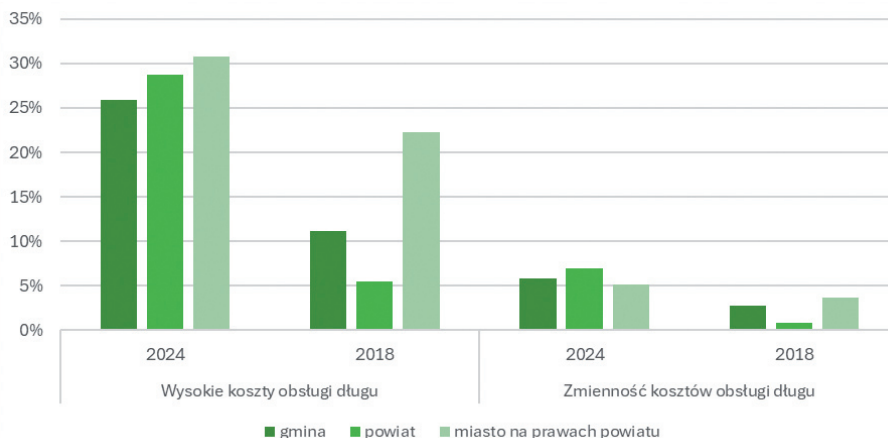
Jak widać w tabeli 29, 2/3 skarbników wskazuje, że problemy osiągnięcia nadwyżki w budżecie bieżącym utrudniają również realizację przedsięwzięć inwestycyjnych. Jest to większa grupa, niż w badaniu z 2018 r. Połowa skarbników wskazała, że problemem jest indywidualny wskaźnik zadłużenia, wskaźnik ten nawiązuje do idei opisanej powyżej – a mianowicie konieczności osiągnięcia nadwyżki w budżecie – gdyż uzależnia planowane wydatki na spłatę zadłużenia od średniej bieżących nadwyżek z kolejnych siedmiu lat. Jednocześnie jednak przy wyliczaniu tego wskaźnika nie są uwzględniane wszystkie zobowiązania.

Tabela 29. Realizacja inwestycji bez konieczności zadłużania się jako miara sukcesu finansowego samorządu. Porównanie odpowiedzi z roku 2018 i 2024. Co jest, Pana/Pani zdaniem najważniejszym wyznacznikiem (miarą) SUKCESU FINANSOWEGO jednostki samorządowej (gminy/miasta/powiatu)?

2024			2018		
gmina	powiat	mnpp	gmina	powiat	mnpp
64%	64%	54%	57%	65%	37%

Być może te problemy są przyczyną, że duża grupa skarbników (około 64%) wskazała realizację inwestycji bez konieczności zadłużania się, jako wyznacznik sukcesu finansowego jednostki samorządu. Jest to w roku 2024 większa grupa niż w poprzednim badaniu, szczególnie wśród skarbników miast na prawach powiatu.

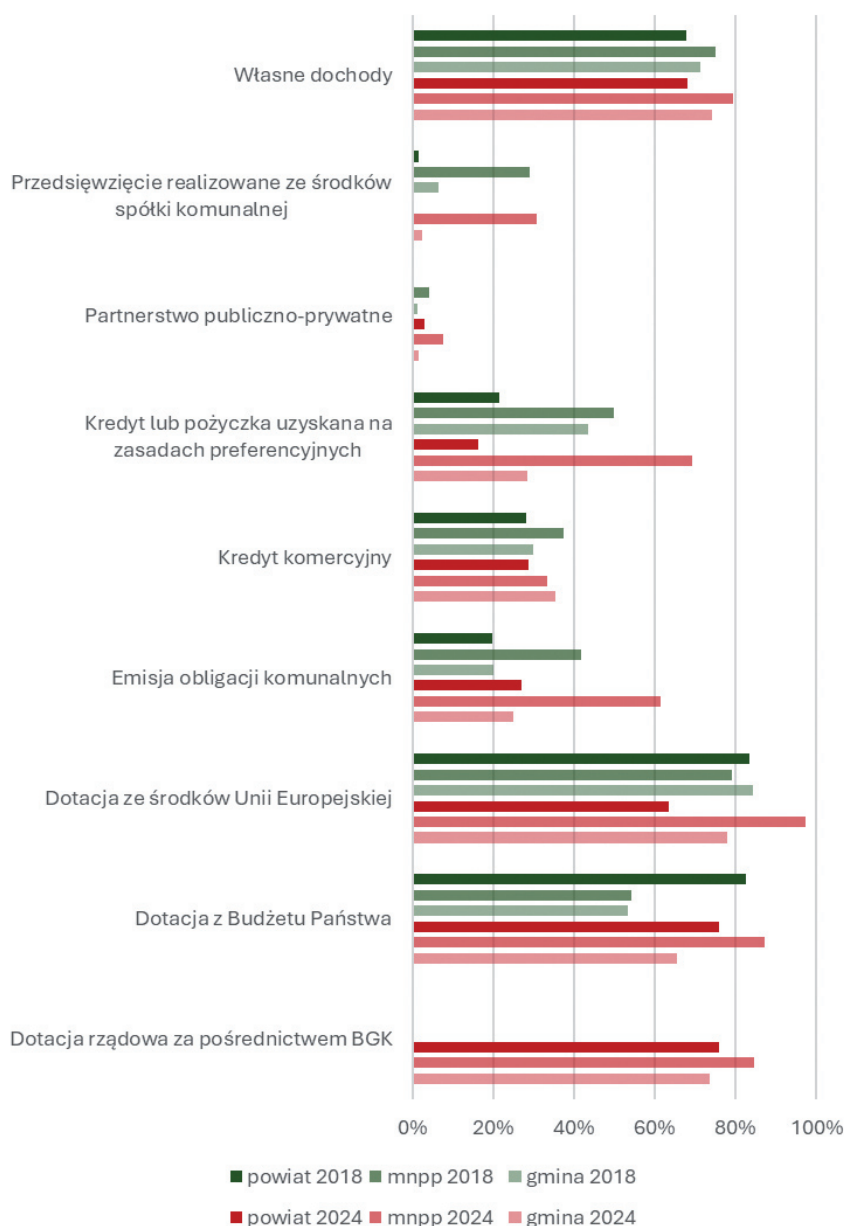
Rysunek 14. Problemy kosztów obsługi długu jako zagrożenie stabilności budżetu. Które ze wskazanych poniżej czynników stanowią, Pani/Pana zdaniem, największe ZAGROŻENIE DLA STABILNOŚCI BUDŻETU waszej jednostki samorządu terytorialnego? Prosimy wskazać do TRZECH najważniejszych czynników (porównanie odpowiedzi z 2018 i 2024 r.)



Należy podkreślić, że ostatnie lata spowodowały gwałtowny wzrost oprocentowania kredytów. W 2018 r. stawka WIBOR trzymiesięcznego (która jest podstawą ustalania oprocentowania kredytów) wynosiła 1,7%, w roku 2023 wzrosła do 7,5%, a na początku 2024 r. wynosiła 5,86%. To spowodowało znaczny wzrost kosztów obsługi zadłużenia. Prawie 30% skarbników wskazuje dziś ten problem wśród największych zagrożeń dla stabilności budżetu ich jednostek. Jest to zdecydowanie większa grupa, niż w roku 2018. Wzrosła również grupa skarbników, którzy jako zagrożenie wskazali zmienność oprocentowania, jednak za najważniejsze zagrożenie w badaniu z roku 2024 uznało to tylko około 5% respondentów (rysunek 14).

Unikanie korzystania ze środków zwrotnych widać w odpowiedziach skarbników dotyczących źródeł finansowania inwestycji w ich samorządach. Podobnie jak w badaniu z 2018 r., najwięcej skarbników wskazało na własne dochody oraz dotacje – ze środków UE i budżetu państwa, jako główne źródło finansowania przedsięwzięć inwestycyjnych. Dodatkowo, w 2024 r. wielu skarbników (około 80%) wskazało dotacje pozyskiwane z BGK jako źródło finansowania inwestycji. Kredyty i pożyczki pozyskiwane na zasadach preferencyjnych były wykorzystywane głównie przez miasta na prawach powiatu. Ale ogółem zaledwie co czwarty badany wskazał to źródło finansowania. Środki zwrotne pozyskiwane na zasadach komercyjnych były wykorzystywane w mijającej kadencji tylko przez co trzecią jednostkę samorządu. Przy czym w miastach wyraźnie wzrosło wykorzystanie obligacji komunalnych (z 42% w odpowiedziach z roku 2018 do 62% w roku 2024).

Rysunek 15. Z jakich SPOSOBÓW FINANSOWANIA korzystali Państwo w przypadku PRZEDSIĘWZIĘĆ INWESTYCYJNYCH realizowanych przez samorząd w ostatniej kadencji?



Bardzo niewielka grupa samorządów korzystała z partnerstwa publiczno-prywatnego. W kontekście obawy przed zaciąganiem długu może to zaskakiwać, gdyż zobowiązania związane z PPP nie są zaliczane do długu samorządów. PPP daje również szereg korzyści w porównaniu z klasyczną realizacją przedsięwzięć inwestycyjnych. Pozwala w większym zakresie wykorzystać wiedzę i doświadczenie podmiotów prywatnych, w tym umożliwia lepsze (i tańsze) zarządzanie obiektem infrastrukturalnym. Niemniej jest to przedsięwzięcie zdecydowanie bardziej skomplikowane i kosztowne w przygotowaniu, co zniechęca samorządy.

Niewielka grupa skarbników, szczególnie z miast na prawach powiatu, wskazała spółki komunalne jako źródło realizacji samorządowych inwestycji. Ponownie jest to sposób, który umożliwia na inwestowanie bez zaciągania długu zaliczanego do długu publicznego. Jednak może to prowadzić do problemów obciążających samorządowy budżet – co będzie nieco szerzej omówione w dalszej części raportu.

Samorządy niechętnie sięgają po komercyjne kredyty, chociaż zgodnie z opinią większości skarbników nie ma problemów z uzyskaniem dobrej oferty tych kredytów z banków. Zaledwie około 33% skarbników



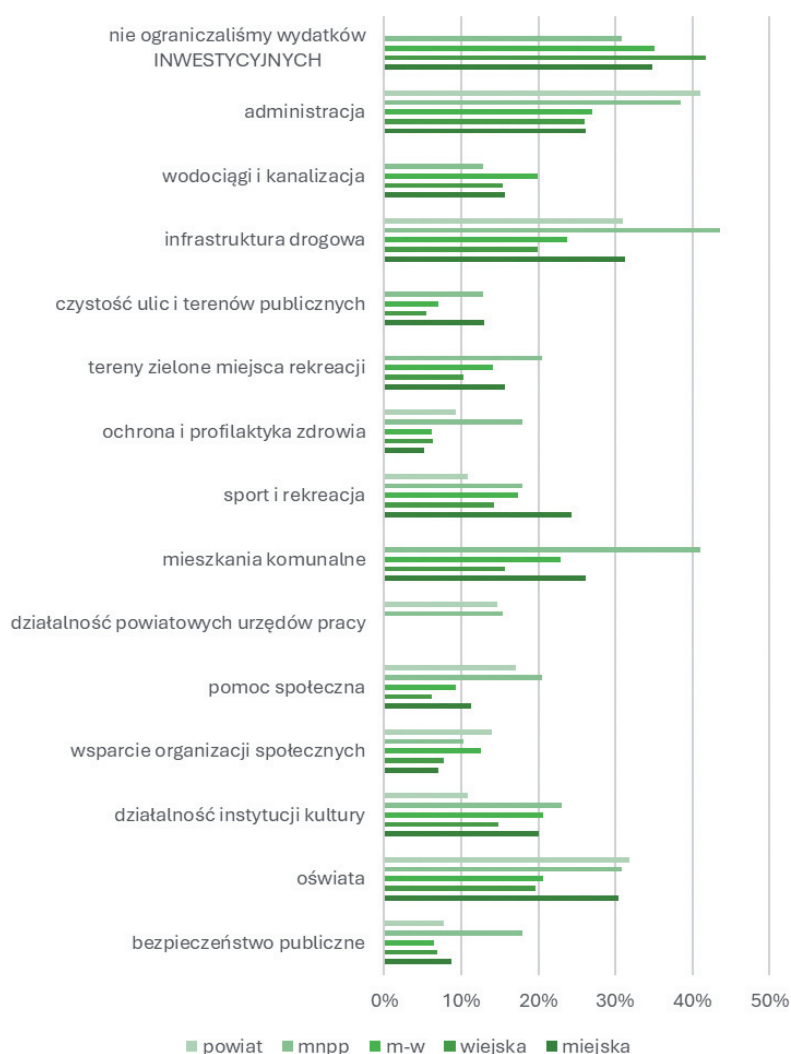
wskazało, że brak takiej oferty stanowił problem dla realizacji przedsięwzięć inwestycyjnych w ich samorządzie. Przy czym jest to nieco więcej, niż w ankiecie z roku 2018 – co jest zapewne odzwierciedleniem wzrostu kosztów kredytowania. Podobna (około 33%) jest struktura odpowiedzi dotyczących problemów z pozyskaniem środków z UE – a one, w przeciwieństwie do kredytów, są wykorzystywane przez większość samorządów. Jednocześnie w roku 2024 mniejsza grupa skarbników wskazała na problemy z pozyskaniem tych środków, szczególnie w gminach wiejskich i miejsko-wiejskich oraz powiatach. Zapewne związane jest to z faktem finansowania inwestycji tych jednostek z środków pozyskanych z budżetu państwa. W przypadku odpowiedzi na pytanie o dostępność dotacji z budżetu państwa widać zróżnicowanie opinii między gminami miejskimi, miastami na prawach powiatu i pozostałymi jednostkami – skarbnicy tych pierwszych typów jednostek wskazywali nieco częściej, że pozyskanie tych dotacji było w mijającej kadencji problemem.

Tabela 30. Problemy dostępu do zewnętrznych źródeł finansowania inwestycji. W debacie publicznej poruszane są czasem kwestie różnych PROBLEMÓW związanych z finansowaniem i organizacją przedsięwzięć INWESTYCYJNYCH. Które z poniżej wymienionych problemów, charakteryzują sytuację Pani/Pana jednostki samorządowej? (odpowiedzi raczej i zdecydowanie TAK) porównanie odpowiedzi z roku 2018 i 2024

2024					2018				
miejska	wiejska	miejsko-wiejska	mnpp	powiat	miejska	wiejska	miejsko-wiejska	mnpp	powiat
Problemy z dostępem do źródeł finansowania									
Problemy z dostępem do środków z UE									
36%	32%	36%	38%	39%	39%	69%	67%	43%	62%
Problemy z dostępem do dotacji rządowych									
42%	32%	35%	46%	33%					
Brak dobrej oferty kredytów ze strony banków komercyjnych									
28%	34%	39%	31%	28%	24%	34%	30%	26%	30%

Gorsza sytuacja finansowa, spowodowała, że w ostatnich latach samorzady rezygnowały z niektórych inwestycji. Podobnie jak w przypadku wydatków bieżących najczęściej wskazań dotyczy inwestycji w administracji. W dalszej kolejności skarbnicy wskazywali infrastrukturę drogową, oświatę i mieszkania komunalne. Wyraźne są również różnice między typami samorządów. To największe miasta najczęściej musiały zrezygnować w ostatnich latach z realizacji inwestycji.

Rysunek 16. W których z wymienionych poniżej obszarów w związku z koniecznością realizacji innych wydatków w Pani/Pana jednostce samorządowej były OGRANICZANE (malały lub rosły wolniej) WYDATKI INWESTYCYJNE? W odpowiedzi prosimy uwzględnić OKRES MIJAJĄCEJ KADENCJI



Warto jednak dodać, że w porównaniu z wydatkami bieżącymi, znacznie większa jest grupa skarbników, którzy stwierdzili, że nie ograniczali żadnych wydatków inwestycyjnych. W przypadku wydatków bieżących było to około 15% jednostek, a w przypadku inwestycyjnych ogółem około 40%. Logiką oszczędności samorządowych w warunkach problemów powinna być raczej rezygnacja z inwestycji. Być może przyczyną tego, że pomimo problemów finansowych, z jakimi mierzą się samorzady, aż 40% jednostek nie zrezygnowało z inwestowania, był dostęp do środków dotacyjnych.

Tabela 31. Nie ograniczaliśmy żadnych wydatków Inwestycyjnych. W których z wymienionych poniżej obszarów, w związku z koniecznością realizacji innych wydatków w Pani/Pana jednostce samorządowej, były OGRANICZANE (malały lub rosły wolniej) WYDATKI inwestycyjne? W odpowiedzi prosimy uwzględnić OKRES MIJAJĄCEJ KADENCJI

miejska	wiejska	miejsko-wiejska	mnpp	powiat
35%	42%	35%	31%	35%

Jednak realizacja inwestycji, nawet z dotacji, w sytuacji, gdy są problemy z zrównoważeniem budżetu bieżącego, może prowadzić do wzrostu tych problemów. Inwestycje samorządowe bardzo często prowadzą raczej do zwiększenia wydatków bieżących - związanych z koniecznością utrzymania nowej infrastruktury. Coraz większa grupa skarbników ma też tego świadomość.

Tabela 32. Problemy z wzrostem wydatków bieżących w wyniku zrealizowanych przedsięwzięć inwestycyjnych. W debacie publicznej poruszane są czasem kwestie różnych PROBLEMÓW związanych z finansowaniem i organizacją przedsięwzięć INWESTYCYJNYCH. Które z poniżej wymienionych problemów, charakteryzują sytuację Pani/Pana jednostki samorządowej? (odpowiedzi raczej i zdecydowanie TAK – porównanie odpowiedzi z roku 2018 i 2024)

2024					2018				
miejska	wiejska	miejsko-wiejska	mnpp	powiat	miejska	wiejska	miejsko-wiejska	mnpp	powiat
Problemy z wzrostem wydatków bieżących w wyniku zrealizowanych przedsięwzięć inwestycyjnych									
77%	76%	78%	90%	64%	76%	69%	73%	78%	50%

7. Pozabudżetowa działalność samorządu jako zagrożenie dla jego kondycji finansowej

Problemy finansowe w budżecie samorządu wymuszają, jak pokazano powyżej, oszczędności w wydatkach, skłaniają również skarbników do rozważania nowych źródeł dochodów. Jednak nie cała działalność samorządu jest widoczna w jego budżecie. Gminy i miasta na prawach powiatu mogą również tworzyć spółki komunalne.

Zgodnie z założeniami teorii nowego zarządzania publicznego, realizacja zadań publicznych przez spółki (czy szerzej *outsourcing* lub prywatyzacja usług) sprzyja poprawie efektywności realizacji tych zadań. Tak też uważa większość skarbników gmin miejskich i miast na prawach powiatu (tabela 33). Jednym ze wskaźników w tej teorii czynników sprzyjających poprawie jest uwolnienie decyzji organizacyjno-finansowych w spółkach od wpływu polityków. Zapytani o tę zaletę działania spółek skarbnicy nie mieli jednoznacznych opinii, ale przeważały odpowiedzi zaprzeczające istnieniu takiej zależności.

Tabela 33. Poniżej podano stwierdzenia dotyczące działalności spółek komunalnych (SpK). Prosimy określić czy się Pani / Pan z tymi stwierdzeniami zgadza czy też nie zgadza? (odpowiedzi wszystkich ankietowanych)

	miejska	wiejska	miejsko-wiejska	mnpp
SpK pozwalają w lepszy sposób realizować zadania samorządu				
zdecydowanie i raczej TAK	64%	29%	46%	79%
zdecydowanie i raczej NIE	14%	10%	14%	10%
trudno powiedzieć	23%	61%	40%	10%
SpK pozwalają odpolitycznić realizowanie ważnych zadań publicznych				
zdecydowanie i raczej TAK	31%	12%	21%	26%
zdecydowanie i raczej NIE	45%	21%	30%	44%
trudno powiedzieć	24%	67%	49%	31%



Inwestycje SpK to sposób na unikanie długu budżetu samorządu

zdecydowanie i raczej TAK	41%	22%	33%	59%
zdecydowanie i raczej NIE	38%	13%	26%	36%
trudno powiedzieć	22%	66%	41%	5%

Jednocześnie jednak spółki nie podlegają w Polsce prawu finansów publicznych, a więc ich finanse nie są widoczne w budżetach lokalnych. Dzięki temu stają się sposobem na realizację przedsięwzięć inwestycyjnych, które nie podlegają regulacjom dotyczącym długu publicznego. Tak postrzega to duża grupa skarbników miast na prawach powiatu. Skarbnicy innych jednostek rzadziej zgadzali się z taką opinią.

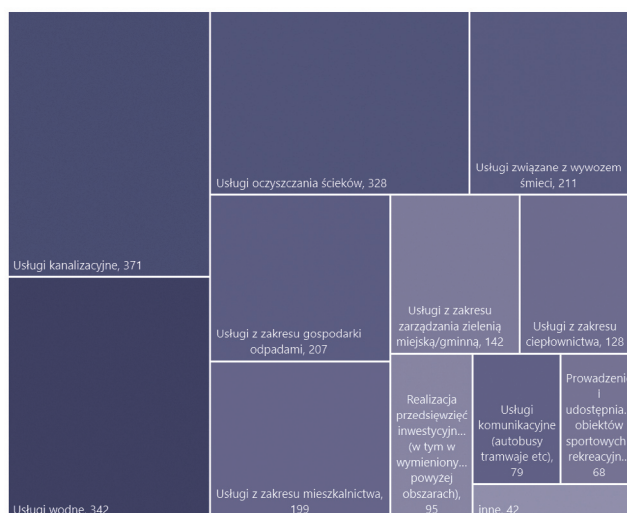
Warto zauważyć, że bardzo duża grupa skarbników gmin, szczególnie wiejskich, nie miała zdania na temat działalności spółek komunalnych. Jest to zapewne spowodowane faktem, że tylko w co czwartej gminie wiejskiej działała spółka komunalna. Spółki funkcjonowały we wszystkich miastach na prawach powiatu, w większości gmin miejskich i prawie 2/3 gmin miejsko-wiejskich. Niemal w co trzeciej z tych jednostek w ciągu ostatnich pięciu lat utworzono przynajmniej jedną spółkę. Jednocześnie to w największych miastach działa przeciętnie najwięcej spółek, najmniej w gminach wiejskich.

Tabela 34. Statystyka spółek komunalnych w samorządach (według odpowiedzi z ankiety)

miejska	wiejska	miejsko-wiejska	mnpp
Udział samorządów posiadających spółki wśród ankietowanych			
88%	24%	63%	100%
Udział samorządów gdzie w ostatniej kadencji utworzono spółki (wśród posiadających spółki)			
29%	30%	30%	36%
Średnia liczba spółek (w jednostkach które mają spółki)			
3,1	1,6	2,1	7,6

Spółki funkcjonują przede wszystkim w sektorze wodno-kanalizacyjnym oraz oczyszczaniu ścieków, nieco mniejsza liczba spółek zajmuje się usługami z zakresu gospodarki odpadami, wywozem śmieci i mieszkalnictwem. Obok spółek, które zajmują się świadczeniem usług mieszkańcom, działają również takie, które zajmują się tylko realizacją przedsięwzięć inwestycyjnych (rysunek 17).

Rysunek 17. Obszary działalności spółek komunalnych





Spółki komunalne z jednej strony działają jak przedsiębiorstwa, ale z drugiej realizują zadania ważne dla mieszkańców, a będące obowiązkowymi zadaniami gmin i miast. Zatem nawet jeśli zgodnie z polskimi regulacjami ich zobowiązania nie podlegają konsolidacji i nie są widoczne w budżecie samorządu, to ewentualne problemy finansowe tych spółek stają się problemem budżetu samorządu. Tak rozumie to również duża część skarbników. Ponad 60% skarbników miast i 50% skarbników gmin wiejskich oraz miejsko-wiejskich nie zgadza się ze stwierdzeniem, że kondycja spółek nie ma wpływu na kondycję finansową samorządu. Jednocześnie, a może właśnie dlatego, również około 2/3 respondentów nie chce, aby zobowiązania spółek były konsolidowane z zobowiązaniami samorządu (co ma miejsce w wielu innych krajach).

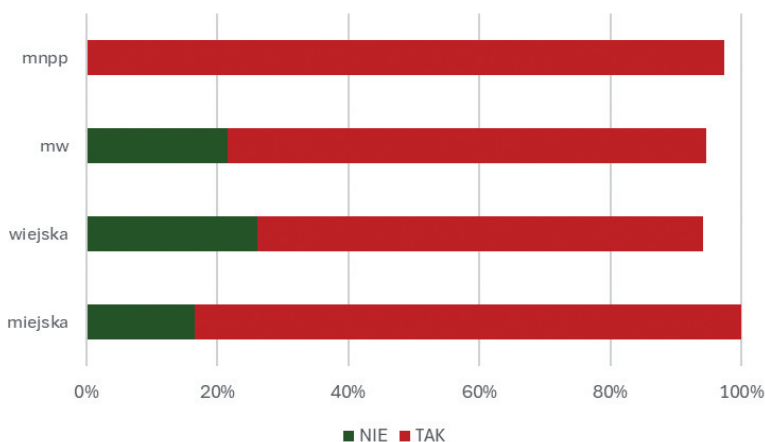
Jak widać (tabela 35) duża grupa (około 2/3) samorządów gmin miejskich i miast na prawach powiatu uważa, że spółki, które działają na ich terenie, są generalnie w dobrej kondycji finansowej. Jednak 25% ankietowanych z tych jednostek było przeciwnego zdania. Warto zauważyć, że w przypadku skarbników gmin wiejskich spora jest grupa osób, które nie miała zdania na te tematy.

Tabela 35. Poniżej podano stwierdzenia dotyczące działalności spółek komunalnych (SpK). Prosimy określić, czy Pani / Pan z tymi stwierdzeniami się zgadza, czy też nie zgadza (odpowiedzi TYLKO skarbników, którzy wskazali, że w ich samorządzie działa spółka komunalna)

	miejska	wiejska	miejsko-wiejska	mnpp
SpK w moim samorządzie są generalnie w dobrej kondycji finansowej				
zdecydowanie i raczej TAK	63%	11%	34%	67%
zdecydowanie i raczej NIE	23%	36%	35%	26%
trudno powiedzieć	5%	19%	12%	8%
Zobowiązania SpK powinny być konsolidowane i sprawozdawane wraz z zobowiązaniami samorządu				
zdecydowanie i raczej TAK	21%	7%	15%	18%
zdecydowanie i raczej NIE	62%	50%	61%	67%
trudno powiedzieć	14%	23%	16%	15%
Kondycja finansowa spółek komunalnych NIE ma wpływu na kondycję finansową samorządu				
zdecydowanie i raczej TAK	28%	6%	20%	33%
zdecydowanie i raczej NIE	62%	55%	54%	64%
trudno powiedzieć	6%	21%	13%	3%

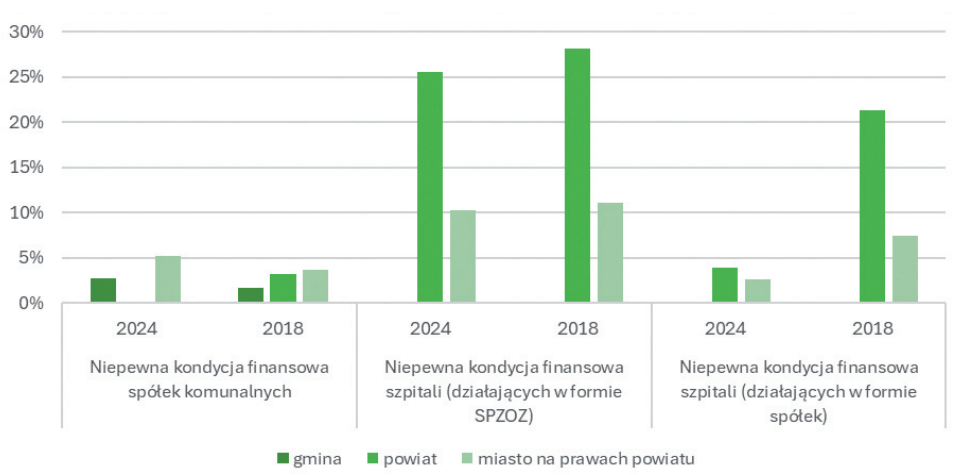
Relacje finansów spółek i samorządu są widoczne w odpowiedziach skarbników o podnoszenie kapitału w spółkach lub udzielanie im innej pomocy finansowej. Niemal wszyscy przedstawiciele miast na prawach powiatu oraz większość gmin potwierdziła, że w ostatnich latach dokonywano takich działań.

Rysunek 18. Czy w trakcie mijającej kadencji były podejmowane w Pani/Pana gminie/mieście decyzje dotyczące podwyższenia kapitału lub innej pomocy finansowej dla spółek?



Wśród najważniejszych zagrożeń dla budżetu samorządów tylko niewielka grupa skarbników wskazała problemy spółek komunalnych. Zdecydowanie więcej zagrożeń dla budżetu dostrzegają skarbnicy powiatów i miast na prawach powiatu w kondycji szpitali, szczególnie działających w formie SPZOZ

Rysunek 19. Niepewna kondycja spółek komunalnych i szpitali jako zagrożenie dla stabilności budżetu. Które ze wskazanych poniżej czynników stanowi, Pani/Pana zdaniem, największe ZAGROŻENIE DLA STABILNOŚCI BUDŻETU waszej jednostki samorządu terytorialnego? Prosimy wskazać do TRZECH najważniejszych czynników (problemy spółek komunalnych i szpitali – porównanie odpowiedzi z 2018 i 2024 r.)



Analizując potencjalne zagrożenia jakie płyną z korzystania przez samorzady ze spółek komunalnych, należy podkreślić, że skarbnicy mają niewielki wpływ na te spółki. W roku 2023 zaledwie co czwarty ankietowany prowadził kontrolę sytuacji finansowej co najmniej niektórych spółek. Wielu skarbników, szczególnie gmin wiejskich i miejsko-wiejskich, stwierdziło, że nie ma w ich samorządzie spisanych i sformalizowanych regulacji dotyczących zasad nadzoru właścicielskiego. Zdecydowanie lepsza pod tym względem jest sytuacja w miastach na prawach powiatu i gminach miejskich. Jednocześnie, podobnie jak w innych pytaniach dotyczących spółek, duża grupa skarbników nie umiała odpowiedzieć na to pytanie. Te odpowiedzi

potwierdzają wnioski, jakie płyną z raportów NIK, dotyczących działania spółek komunalnych w różnych regionach kraju. Kontrole NIK wskazały, że nadzór samorządów nad spółkami ogranicza się do kwestii wymaganych przepisami prawa, nie uwzględnia kwestii bezpieczeństwa finansowego usług realizowanych przez te podmioty⁹.

Tabela 36. Kontrola finansów spółek komunalnych w samorządach

	miejska	wiejska	miejsko-wiejska	mnpp
Czy w roku 2023 ramach swoich obowiązków prowadził(a) Pani / Pan kontrolę sytuacji finansowej spółek komunalnych?				
NIE	67%	72%	70%	54%
TAK	26%	22%	23%	38%
Czy w Pani/Pana samorządzie istnieją usystematyzowane i sformalizowane regulacje wewnętrzne w postaci pisemnych zasad nadzoru właścicielskiego nad spółkami komunalnymi?				
NIE	23%	34%	31%	10%
TAK	48%	31%	29%	67%
trudno powiedzieć	29%	36%	40%	23%

8. Skarbnik, jego rola w samorządzie i problemy pracy

Zawód skarbnika samorządu jest silnie sfeminizowany. Szczególnie w mniejszych samorządach wśród skarbników przeważają kobiety (stanowią one niemal 90% w gminach wiejskich i miejsko-wiejskich oraz powiatach, 83% w miejskich). W miastach na prawach powiatu na stanowisku skarbnika pracuje relatywnie więcej mężczyzn, ale nadal ponad 70% skarbników to kobiety.

W strukturze wiekowej skarbników przeważają osoby w wieku 45–54 lat (ponad połowa ankietowanych). Dość duża grupa, szczególnie w mniejszych gminach, to osoby w wieku 35–44 lata, jednak w porównaniu z ankietą z roku 2018 udział skarbniczek w tej grupie wiekowej się zmniejszył.

Tabela 37. Charakterystyka skarbnika – płeć, wiek, wykształcenie, zamieszkanie, zatrudnienie.

	miejska	wiejska	miejsko-wiejska	mnpp	powiat
PŁEĆ					
kobieta	83%	88%	89%	72%	86%
mężczyzna	17%	12%	11%	28%	14%
WIEK					
25 - 34 lata	0%	1%	1%	0%	0%
35 - 44 lata	14%	26%	24%	18%	15%
45 - 54 lata	55%	45%	46%	62%	46%
55 - 64 lata	30%	27%	25%	21%	33%
65 lat i więcej	2%	2%	4%	0%	6%

⁹ Finansowanie i wspieranie działalności spółek z udziałem jednostek samorządu terytorialnego w województwie dolnośląskim. Wrocław 2021; Nadzór właścicielski nad spółkami z udziałem jednostek samorządu terytorialnego oraz wpływ zobowiązań spółek na zadłużenie samorządów w województwie kujawsko-pomorskim. Bydgoszcz 2022.



WYKSZTAŁCENIE					
średnie	1%	2%	1%	0%	0%
pomaturalne	3%	3%	0%	0%	1%
wyższe I stopnia (licencjat/inżynier)	4%	7%	7%	0%	4%
wyższe II stopnia (magister/lekarz)	49%	57%	57%	47%	54%
podyplomowe	41%	30%	34%	47%	40%
stopień naukowy doktora	3%	0%	0%	5%	1%
DODATKOWE KWALIFIKACJE/UPRAWNIENIA					
biegły rewident	2%	2%	1%	2%	2%
Uprawnienia do prowadzenia ksiąg rachunkowych	44%	35%	41%	50%	43%
ZAMIESZKANIE NA TERENIE JST, w której pracuje					
TAK	59%	57%	70%	56%	80%
PRZECIĘTNA LICZBA LAT PRACY NA STANOWISKU SKARBNIKA					
lata pracy	11	11	11	8	3

Większość skarbników ma wykształcenie wyższe II stopnia. Dużą grupę stanowią również osoby, które ukończyły studia podyplomowe (ogółem około 1/3 badanych, najwięcej w miastach na prawach powiatu). Większość (78%) ankietowanych ma wykształcenie ekonomiczne, a także w zakresie rachunkowości i podatków oraz bankowości i finansów. Dodatkowo, blisko 40% skarbników ma uprawnienia do prowadzenia ksiąg rachunkowych, a pojedyncze osoby również uprawnienia biegłego rewidenta. Duża grupa ankietowanych mieszka na terenie jednostki, gdzie pracuje. Relatywnie najmniej jest takich osób w gminach miejskich i miastach na prawach powiatu. Skarbnicy przeciętnie pracują na swoim stanowisku 11 lat (i jest to nieco mniej niż w badaniu z 2018 r. kiedy było to około 13 lat).

Zgodnie z deklaracjami ankietowanych, skarbnik to więcej niż księgowy jednostki samorządu terytorialnego. W opinii większości ankietowanych postrzegają oni swoją rolę jako doradcy finansowego władz lokalnych i dyrektora finansowego samorządu.

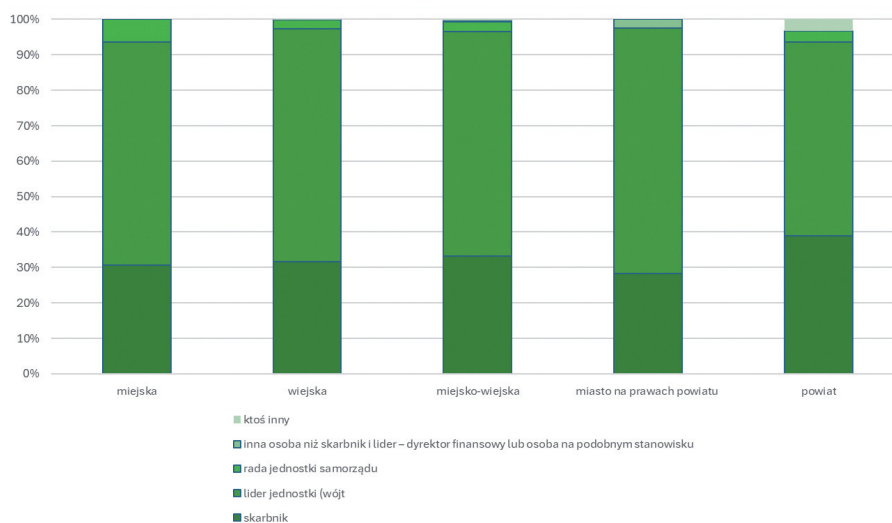
Tabela 38. Prosimy ocenić prawdziwość poniższych stwierdzeń w odniesieniu do faktycznego charakteru Pani/Pana pracy w samorządzie (w tabeli widoczne są odpowiedzi zdecydowanie i raczej TAK)

	miejska	wiejska	miejsko-wiejska	mnpp	powiat
Skarbnik jest księgowym urzędu JST	74%	87%	86%	77%	78%
Skarbnik jest dyrektorem finansowym JST	81%	77%	79%	87%	79%
Skarbnik jest współtwórcą lokalnej polityki finansowej (wraz z władzami wykonawczymi JST)	77%	79%	77%	92%	74%
Skarbnik jest doradcą finansowym władz wykonawczych w JST	87%	87%	85%	97%	90%
Skarbnik jest księgowym budżetu w JST	49%	67%	63%	31%	46%

Znaczenie pracy skarbnika widać również w odpowiedziach na pytanie o to, kto ponosi największą odpowiedzialność za kształtowanie lokalnej polityki finansowej. Większość ankietowanych wskazała na lidera jednostki, jednak około 30% badanych stwierdziła, że to oni – skarbnicy ponoszą największą odpowiedzialność za kształtowanie tej polityki.



Rysunek 20. Kto w państwa jednostce samorządowej ponosi największą odpowiedzialność za kształtowanie lokalnej polityki finansowej?



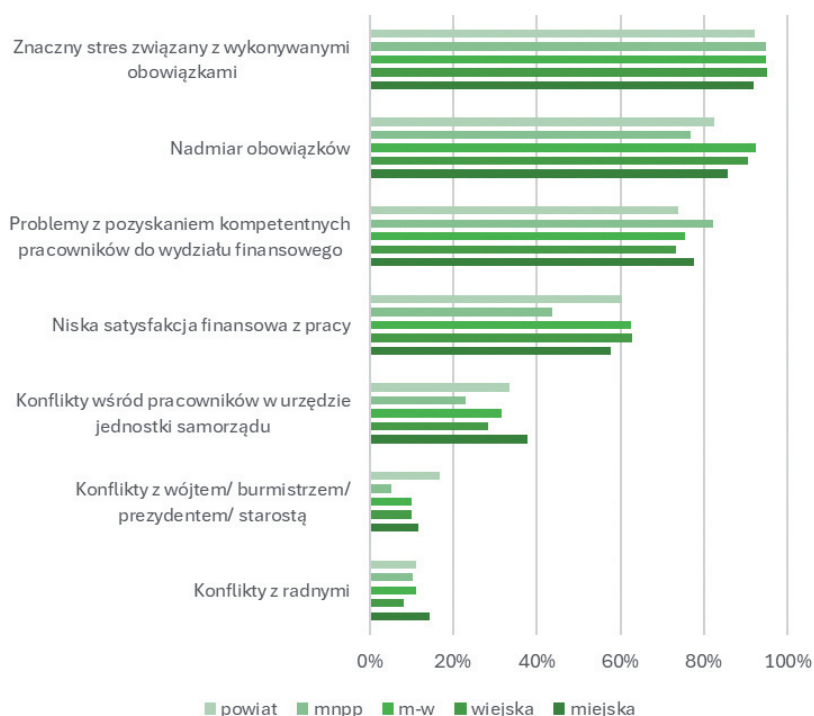
Współpracę z liderem jednostki samorządu skarbnicy oceniają dobrze i bardzo dobrze. Współpracę z radnymi oceniają skarbnicy nieco gorzej, ale nadal przeważają pozytywne opinie o tej współpracy.

Tabela 39. Współpraca pomiędzy LIDEREM jednostki samorządowej a SKARBNIKIEM może układać się różnie. Prosimy ocenić jakość Pani/Pana współpracy z (1) aktualnym wójtem/burmistrzem/prezydentem/starostą W PANI/PANA JEDNOSTCE SAMORZĄDOWEJ. Prosimy także ocenić jakość Pani/Pana współpracy z aktualną RADĄ Pani/Pana jednostki samorządowej (gminy/miasta/ powiatu)

	bardzo ZŁA współpraca	2	3	4	5	6	bardzo DOBRA współpraca
WSPÓŁPRACA Z LIDEREM JST							
miejska	0%	1%	7%	10%	14%	23%	46%
wiejska	2%	1%	2%	12%	15%	25%	42%
m-w	1%	3%	6%	9%	17%	26%	38%
mnpp	0%	0%	3%	5%	13%	26%	54%
powiat	2%	1%	6%	17%	12%	27%	36%
WSPÓŁPRACA Z RADĄ							
miejska	1%	4%	6%	15%	18%	31%	25%
wiejska	1%	1%	2%	14%	19%	27%	35%
m-w	1%	1%	3%	15%	22%	31%	26%
mnpp	0%	3%	5%	10%	26%	31%	26%
powiat	0%	0%	3%	18%	21%	28%	30%

Jednocześnie praca skarbnika wiąże się w opinii większości badanych (ponad 80%) z znacznym stresem i nadmiarem obowiązków.

Rysunek 21. Poniżej wskazano niektóre PROBLEMY związane z PRACĄ SKARBNIKA w jednostce samorządu terytorialnego. W przypadku każdego z wymienionych prosimy określić, czy doświadcza go Pani/Pan w swojej pracy?



Problemy te podkreślali też ankietowani w wypowiedziach otwartych, wracały w tych wypowiedziach również kwestie zmian przepisów prawa i nowych zadań samorządów jako czynników potęgujących stres i nadmiar obowiązków:

„Zbyt duży zakres obowiązków nie pozwalający na wykonywanie zadań dyrektora finansowego i kreatora budżetu – co winno być głównym zadaniem skarbnika. 2) Zbyt mały wpływ na politykę finansowo-strategiczną gminy. 3) Działanie w warunkach stresu – obecnie prawie każda, nawet najmniejsza niezawiniona pomyłka może skutkować konsekwencjami z zakresu dyscypliny finansów publicznych”.

„Inne problemy związane z dodatkowymi czynnościami, jakie trzeba wykonać, np. Fundusz Pomocy Ukrainie, wpływ środków i rozliczanie ich, przekazywanie różnych informacji do UW, gdzie wymagany jest podpis skarbnika, a często nie zajmuje się tymi sprawami, tylko pracownicy wydziałów merytorycznych”

„Inne zadania zlecone gminie przez wojewodę czy inne instytucje rządowe do realizacji, jako zadania dodatkowe, absorbujące czas i wymagające dodatkowego zaangażowania, np. sprzedaż przez gminy paliwa stałego, tj. węgla, czy obsługa uchodźców itp.”

Duża grupa skarbników (ponad 70%) mówiła również o problemie pozyskania kompetentnych pracowników. Około 60% wskazało, że problemem jest niska satysfakcja finansowa z pracy, przy czym nieco mniej takich wskazań było wśród skarbników miast na prawach powiatu.



Dr hab. Agnieszka Kopańska jest pracownikiem naukowym Wydziału Nauk Ekonomicznych Uniwersytetu Warszawskiego, specjalizuje się w problematyce ekonomii i finansów samorządu terytorialnego. Jest autorką kilkudziesięciu publikacji naukowych z tego zakresu, jak również szeregu opracowań popularyzujących wiedzę. A. Kopańska była kierownikiem i uczestnikiem projektów badawczych polskich i międzynarodowych, a także konsultantem z zakresu finansów i usług lokalnych w projektach realizowanych w Polsce oraz zagranicą, m.in. przez KE, USAiD, Bank Światowy.