



Finanse jednostek samorządu terytorialnego Stan obecny, zagrożenia, rekomendacje

Spis treści

1. Samorząd terytorialny w sektorze finansów publicznych	2
2. Sytuacja budżetowa	4
2.1. Dochody i wydatki budżetu państwa	4
2.2. Budżety jednostek samorządu terytorialnego	6
2.3. Państwowy dług publiczny	10
3. Najważniejsze problemy systemowe i zagrożenia	11
3.1. Płaca minimalna	11
3.2. Zmiany w podatku dochodowym od osób fizycznych	12
3.3. Finansowanie zadań zleconych	13
3.4. Fundusz Pracy	14
3.5. Środki finansowe Unii Europejskiej	15
3.6. Oświata	19
3.7. Ochrona zdrowia	22
3.8. Budżetowanie zadaniowe	24
3.9. Planowanie wieloletnie	25
4. Rekomendacje	26
4.1. Konstrukcja subwencji ogólnej	26
4.2. Finansowanie zadań zleconych	28
4.3. Udziały w podatkach dochodowych	28
4.4. Finansowanie oświaty	29
4.5. Finansowanie ochrony zdrowia	29
4.6. Planowanie wieloletnie	30
5. Podsumowanie	31
Aneks metodologiczny	32
Cytowane akty prawne i literatura	33

Wstęp

IBAF Instytut Badań i Analiz Finansowych jest jednostką naukowo-badawczą Wyższej Szkoły Informatyki i Zarządzania w Rzeszowie, mającą na celu rozwój i propagowanie wiedzy finansowej oraz jej transfer do praktyki biznesowej.

Seminaria Samorządowe IBAF są cyklem regularnie organizowanych spotkań, na których prezentujemy wyniki prowadzonych w Instytucie Badań i Analiz Finansowych Wyższej Szkoły Informatyki i Zarządzania badań poświęconych finansom samorządowym województwa podkarpackiego. Na kolejnych seminariach zamierzamy prezentować także wyniki innych prac prowadzonych w IBAF.



Publikacje IBAF	Wyniki prac prowadzonych w IBAF prezentowane są na stronie internetowej ibaf.edu.pl i publikowane w wydawanym w IBAF internetowym kwartalniku e-finance.
Źródła danych	Przy opracowaniu poniższego raportu korzystaliśmy przede wszystkim z ogólnie dostępnych danych publikowanych przez Ministerstwo Finansów, Główny Urząd Statystyczny, Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju oraz Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, a także z publikowanych przez Najwyższą Izbę Kontroli analiz wykonania budżetu państwa. Wykorzystaliśmy również informacje zawarte w bazach danych tworzonych i aktualizowanych przez IBAF na potrzeby naszych badań.

1. Samorząd terytorialny w sektorze finansów publicznych

Po trzydziestu latach od reaktywowania samorządu terytorialnego państwo nie może już normalnie funkcjonować bez samorządu. Stwierdzenie takie uzasadnić można zarówno argumentami socjologicznymi, jak i analizując twarde dane finansowe. Samorząd terytorialny wykonuje dziś równie wiele zadań publicznych co instytucje rządowe (z wyłączeniem funduszy emerytalnych), w tym – większość zadań w tych dziedzinach, które w największym stopniu określają warunki życia obywateli. Stopniowo, choć niezbyt szybko, rośnie też udział samorządu terytorialnego w wydatkach publicznych. Pokazuje to znaczenie, jakie dla poziomu życia obywateli i dla perspektyw rozwoju gospodarki ma zapewnienie samorządom finansowych możliwości właściwego wykonywania nałożonych na nie zadań publicznych.

Tabela 1. Wydatki sektora finansów publicznych w latach 2012-2018

Treść	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
	mld zł						
Sektor finansów publicznych	689,6	707,0	716,9	731,8	747,9	790,3	861,2
Sektor rządowy	262,1	266,0	255,5	258,7	256,9	263,4	286,8
Sektor samorządowy	203,8	199,1	210,8	210,8	219,5	244,5	275,4
w tym:							
budżety JST	156,8	158,4	169,8	168,7	178,5	201,6	228,3
gospodarka pozabudżetowa JST	6,0	5,1	4,6	4,7	4,6	4,6	4,8
samorządowe SPZOZ	33,0	27,5	27,9	28,2	27,5	29,4	32,4
samorządowe instytucje kultury	5,5	5,7	5,9	6,3	6,4	6,7	7,5
związki JST	1,3	1,5	1,8	2,1	1,7	1,6	1,8
Sektor ubezpieczeń społecznych	223,7	242,0	250,6	262,4	271,5	282,4	299,0
	Ogółem = 100						
Sektor finansów publicznych	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Sektor rządowy	38,0	37,6	35,6	35,3	34,4	33,3	33,3
Sektor samorządowy	29,6	28,2	29,4	28,8	29,4	30,9	32,0
w tym:							
budżety JST	22,7	22,4	23,7	23,1	23,9	25,5	26,5
gospodarka pozabudżetowa JST	0,9	0,7	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6
samorządowe SPZOZ	4,8	3,9	3,9	3,9	3,7	3,7	3,8
samorządowe instytucje kultury	0,8	0,8	0,8	0,9	0,9	0,8	0,9
Sektor ubezpieczeń społecznych	32,4	34,2	35,0	35,9	36,3	35,7	34,7

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów

Dla rzetelnego przedstawienia roli, jaką w wykonywaniu zadań publicznych odgrywa dziś samorząd terytorialny istotny jest nie tylko udział wydatków samorządowych w całości wydatków publicznych, ale również wskazanie tych dziedzin, w których samorządowi przekazano wykonywanie niemal wszystkich lub znaczącej większości zadań publicznych. Tak widzianą rolę samorządu terytorialnego obrazuje tabela 2, w której przedstawiono udziały wydatków sektora samorządowego w wydatkach publicznych według działów klasyfikacji budżetowej. Pominęto działy, w których udział sektora samorządowego jest wysoki, lecz których znaczenie dla całości wydatków publicznych jest marginalne.

Tabela 2. Udział sektora samorządowego w wydatkach publicznych w latach 2010-2018

Działy	2010	2012	2014	2016	2018
	%				
Ogółem wydatki publiczne	30,79	29,55	29,41	29,35	31,97
Wytwarzanie i zaopatrywanie w energię elektryczną, gaz i wodę	100,00	100,00	99,78	100,00	100,00
Rodzina i pomoc społeczna	99,60	99,53	99,43	99,77	99,61
Edukacyjna opieka wychowawcza	97,40	97,45	97,59	97,60	97,65
Oświata i wychowanie	96,60	96,13	96,18	96,71	96,89
Turystyka	89,78	86,29	84,78	80,16	92,67
Gospodarka komunalna i ochrona środowiska	78,31	69,72	75,71	88,63	90,78
Kultura fizyczna	76,43	80,99	85,64	88,28	83,91
Gospodarka mieszkaniowa	80,25	73,46	71,48	80,07	79,53
Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	74,83	71,90	78,99	73,84	78,69
Leśnictwo	72,48	55,03	60,41	80,28	78,13
Ogrody botaniczne i zoologiczne oraz naturalne obszary i obiekty chronionej przyrody	88,78	76,28	66,46	68,25	67,86
Transport i łączność	72,24	51,32	65,53	58,25	64,16
Administracja publiczna	54,89	53,65	53,74	55,00	56,46

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów i Najwyższej Izby Kontroli

Zagrożenia dla JST

Niezależnie od udzielonych samorządowi terytorialnemu konstytucyjnych i ustawowych gwarancji finansowej samodzielności, potencjał finansowy samorządów i możliwości właściwego wykonywania ich zadań zależą przede wszystkim od sytuacji finansowej całego państwa i od rozwiązań legislacyjnych, na które samorządy mają dość ograniczony wpływ. Uzależnienie JST od stanu finansów i od decyzji władz centralnych wynika nie tylko z możliwości oddziaływania państwa na zakres zadań samorządowych i reguły wykonywania tych zadań, ale również ze struktury dochodów JST, w której decydującą rolę odgrywają transfery z instytucji. Zamieszczona poniżej tabela 3 dobrze obrazuje specyficzną cechę polskiego systemu finansów publicznych – koncentrację w budżecie państwa środków znacznie przekraczających potrzeby finansowania instytucji państwowych finansowanych z tego budżetu. W efekcie znaczna część instytucji publicznych – tak samorządowych, jak i rządowych – nie może funkcjonować bez istotnego zasilenia z budżetu państwa. Tak jest też w przypadku JST – widzimy, że:

- zaledwie połowa wydatków JST finansowana jest dochodami własnymi, do których zalicza się też, w prezentowanym poniżej ujęciu, udziały we wpływach z podatków dochodowych,
- stopień samodzielności finansowej, mierzony odsetkiem wydatków finansowanych z własnych dochodów, pozostaje od kilku lat niemal stały.

Tabela 3. Dochody i wydatki JST w sektorze finansów publicznych (SFP) w latach 2012-2018

Treść	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
	mln zł						
Dochody SFP	689.617	707.025	716.858	731.838	747.937	790.280	861.213
w tym: JST	86.353	89.387	95.765	99.671	103.262	110.123	120.439
Dochody brutto	177.413	183.458	194.337	199.019	213.669	229.879	251.846
Transfery z SFP	91.060	94.071	98.572	99.348	110.407	119.755	131.407
Wydatki SFP	689.617	707.025	716.858	731.838	747.937	790.280	861.213
w tym: JST	157.591	158.421	169.840	168.744	178.542	201.606	228.323
Wydatki brutto	180.459	183.839	196.754	196.415	206.035	230.166	259.385
Transfery do SFP	22.868	25.418	26.914	27.672	27.493	28.560	31.062
	Ogółem = 100						
Udział JST w dochodach SFP	13,3	13,7	14,1	14,5	14,7	14,2	13,9
Udział JST w wydatkach SFP	22,9	22,4	23,7	23,1	23,9	25,5	26,5
Udział transferów z SFP w finansowaniu wydatków brutto	50,5	51,2	50,1	50,6	53,6	52,0	50,7

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów

Ryzyko, z jakim dla samorządu terytorialnego wiąże się takie ukształtowanie jego finansów nie jest wyłącznie hipotetyczne – świadczą o tym opisane dalej problemy, jakie dla jednostek samorządu terytorialnego wywołały zmiany w opodatkowaniu dochodów osób fizycznych oraz wprowadzone i planowane zmiany wysokości minimalnego wynagrodzenia. Bez trudu można wykazać, iż brak reakcji rządu na pogarszającą się w efekcie tych zmian sytuację finansową JST – a przez to i obywatele – stanowić będzie naruszenie ratyfikowanej przez Polskę Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, stanowiącej iż *Wspólnoty lokalne mają prawo, w ramach krajowej polityki ekonomicznej, do wystarczających własnych zasobów, którymi mogą swobodnie dysponować w wykonywaniu swoich kompetencji, a zasoby finansowe wspólnot lokalnych powinny być proporcjonalne do kompetencji przewidzianych przez Konstytucję lub prawo*¹.

Cele raportu

W naszym raporcie spróbujemy odpowiedzieć na trzy podstawowe – nie tylko dla samorządu terytorialnego – pytania:

- Czy jednostki samorządu terytorialnego dysponują dostatecznymi środkami finansowymi, by mogły one prawidłowo wykonywać wszystkie powierzone im zadania publiczne?
- Czy obowiązujące regulacje prawne sprzyjają efektywnemu wykonywaniu zadań i wykorzystaniu środków finansowych znajdujących się w dyspozycji jednostek samorządu terytorialnego?
- Jakie zmiany mające wpływ na finanse samorządowe należałoby wprowadzić do systemu polskiego prawa finansowego?

Podstawą do udzielenia odpowiedzi na te pytania będzie krótki opis aktualnego stanu finansów publicznych (nie tylko samorządowych) oraz przegląd najważniejszych – naszym zdaniem – problemów i zagrożeń stojących obecnie przed samorządem terytorialnym. Nasz krótki raport chcemy traktować jako wstęp do poszerzonej dyskusji nad przedstawionymi poniżej problemami i propozycjami ich rozwiązania..

2. Sytuacja budżetowa

Rola transferów z budżetu państwa w dochodach budżetów samorządowych sprawia, iż stan finansów państwa, a w szczególności sytuacja budżetu państwa w istotny sposób determinuje potencjał dochodowy i możliwości wykonywania zadań publicznych przez JST. Z tego względu istotne jest, by na bieżąco śledzić zarówno aktualną sytuację budżetu państwa, jak i prognozy budżetowe na kolejne lata. W obecnej chwili jest to tym ważniejsze, że budżet państwa podlega dość intensywnym zmianom spowodowanym wprowadzonymi w ostatnim czasie rozwiązaniami wpływającymi zarówno na dochody, jak i na wydatki budżetu państwa, które już w niedalekiej przyszłości mogą mieć bardzo istotny wpływ na stan finansów samorządowych.

2.1. Dochody i wydatki budżetu państwa

Bieżącą sytuację budżetu państwa należy uznać za dobrą. W warunkach utrzymującego się od kilku lat wysokiego tempa wzrostu gospodarczego, znaczącego napływu środków unijnych i stale niskiej inflacji dochody i wydatki budżetowe utrzymują rozsądną relację do PKB – dochody budżetowe na poziomie ok. 20-21% z widoczną tendencją wzrostową (głównie wynikającą z poprawy relacji wpływów z VAT do PKB), wydatki na poziomie ok. 22%. Pozwoliło to na redukcję deficytu budżetowego do poziomu zbliżonego do 1%, a więc znacznie niższego od dopuszczalnego w świetle przepisów Konstytucji i naszych zobowiązań traktatowych wynikających z członkostwa w Unii Europejskiej (UE). Dane o wykonaniu budżetu państwa na rok 2019 w pierwszych ośmiu miesiącach tego roku również nie dają jeszcze podstaw do obaw co do możliwości wykonania tego budżetu zgodnie z ustawą budżetową. Wskazać jednak należy na stale bardzo niski poziom wydatków budżetu „krajowego” na inwestycje, a także fakt, iż przekazanie gminom zadania wypłat świadczeń rodzinnych i ich finansowanie w formie dotacji na zadania zlecone powoduje, iż w budżecie państwa nie uwidacznia się bardzo szybki wzrost wydatków na świadczenia pieniężne dla osób fizycznych.

¹ Art. 9 ust. 1 i 2 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607, zm. Dz. U. z 2006 r. Nr 154, poz. 1107.

Tabela 4. Dochody i wydatki budżetu państwa w 2019 r.

Treść	Plan		Wykonanie		
	Ustawa budżetowa	Plan po zmianach	I - VI	I - VIII	
	mln zł				Plan = 100
Dochody budżetu państwa	387.734,5	387.734,5	192.177,1	262.844,0	67,7
w tym:					
– VAT	179.600,0	179.600,0	86.611,6	118.811,1	66,1
– PIT	64.300,0	64.300,0	30.787,6	42.172,7	65,6
Wydatki budżetu państwa	416.234,5	416.234,5	197.217,6	264.824,7	63,1
w tym:					
– dotacje i subwencje	222.579,6	223.179,4	112.915,5	151.518,1	68,0
– wydatki bieżące jednostek budżetowych	81.440,1	81.043,5	35.755,7	47.749,8	58,6
– wydatki majątkowe	21.783,9	21.440,1	4.250,6	6.098,9	28,0
– świadczenia na rzecz osób fizycznych	28.476,1	28.639,4	14.406,3	19.214,4	67,4
– obsługa długu publicznego	29.199,9	29.199,9	14.249,4	20.128,8	68,9
Wynik budżetu państwa	-28.500,0	-28.500,0	5.040,4	-1.980,7	7,0
Dochody budżetu środków europejskich	69.716,4	69.716,4	27.190,4	35.002,9	50,2
Wydatki budżetu środków europejskich	85.281,7	85.281,7	27.192,1	33.515,1	39,2
Wyniki budżetu środków europejskich	-15.565,3	-15.565,3	-1,6	1.487,8	x

Źródło: Sprawozdanie operatywne z wykonania budżetu państwa za styczeń – sierpień 2019 r., Ministerstwo Finansów, Warszawa, październik 2019

O ile bieżącą sytuację budżetową można ocenić jako dobrą, to perspektywy na kolejne lata wydają się już mniej korzystne. Co prawda w ustawie budżetowej na rok 2020 założono – po raz pierwszy od wielu lat – zrównoważenie budżetu „krajowego” i deficyt budżetu środków europejskich na poziomie poniżej 1% PKB, to obawy budzi zarówno możliwość osiągnięcia zaplanowanej kwoty dochodów budżetowych, jak i możliwość utrzymania zaplanowanych limitów wydatków.

Tabela 5. Dochody i wydatki budżetu państwa w latach 2015-20

Treść	Wykonanie				Plan	
	2015	2016	2017	2018	2019	2020
	mln zł					
Dochody ogółem	353.600,4	353.747,8	398.006,1	443.376,3	457.450,9	500.978,7
Budżet państwa „krajowy”	289.136,7	314.683,6	350.414,7	380.048,1	387.734,5	429.530,0
w tym: VAT	123.120,8	126.584,1	156.801,2	174.947,0	179.600,0	200.150,0
Podatek akcyzowy	62.808,6	65.749,3	68.261,3	72.108,5	73.000,0	74.905,0
PIT	45.040,0	48.232,4	52.668,8	59.558,7	64.300,0	66.515,0
CIT	25.813,4	26.381,4	29.758,5	34.640,9	34.800,0	41.800,0
Budżet środków europejskich	64.463,7	39.064,2	47.591,4	63.328,2	69.716,4	71.448,7
Wydatki ogółem	399.438,8	412.543,8	423.770,7	457.307,1	501.516,2	517.932,5
Budżet państwa „krajowy”	331.743,4	360.843,1	375.768,5	390.454,3	416.234,5	429.530,0
Wydatki bieżące	274.958,6	320.319,2	328.148,7	327.224,0	x	x
w tym: dotacje i subwencje	207.252,7	228.583,9	235.447,0	246.847,5	x	x
świadczenia pieniężne	24.685,5	26.006,2	25.637,0	25.824,5	x	x
wydatki jednostek budżetowych	63.351,1	66.955,9	70.980,2	73.257,9	x	x
obsługa długu	29.169,0	32.055,9	29.641,4	29.486,2	29.199,9	28.499,9
wpłaty do budżetu UE	18.195,7	19.168,4	15.741,9	18.660,8	22.207,2	23.327,7
Wydatki majątkowe	56.784,8	40.523,9	47.619,8	63.230,3	x	x
Budżet środków europejskich	67.695,4	51.700,7	48.002,2	66.852,8	85.281,7	88.402,5
Wynik	-45.838,4	-58.796,0	-25.764,6	-13.930,8	-44.065,3	-16.953,8

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów

W przypadku dochodów wątpliwości dotyczą zwłaszcza dochodów z VAT, które zgodnie z prognozami Rady Ministrów mają w 2020 r. wzrosnąć – w porównaniu do planu dochodów z bieżącego roku – o 11,4%, jak i prognozowanych wpływów z podatku dochodowego od osób fizycznych, które –

mimo wejścia w życie w 2020 r. opisanych przez nas w dalszej części raportu zmian poważnie ograniczających wpływy z PIT – mają wzrosnąć o 3,4%.

W kwestii wydatków odnotować należy przede wszystkim niezbędny w 2020 r. dalszy wzrost wydatków socjalnych, związanych z przechodzącymi na kolejne lata skutkami wprowadzonych w 2019 r. zmian w świadczeniach rodzinnych (rozszerzenie programu 500+ na wszystkie rodziny z jednym dzieckiem, uruchomienie programu 300+).

W „Założeniach projektu budżetu państwa na rok 2020”² zapisano iż *mając na uwadze obowiązywanie stabilizującej reguły wydatkowej oraz w obliczu wieloletniego charakteru nowych działań zgłoszonych i przewidzianych do realizacji przez rząd już od 2019 r., zwiększeniu ulegnie agregat prawnie zdeterminowanych wydatków budżetu państwa. Wpłynie to na ścieżkę dochodzenia do limitów wydatków dla budżetu państwa wyznaczanych przez regułę. W rezultacie wzrost wydatków rezydualnych budżetu państwa będzie możliwy na poziomie 1-3% r/r. Oznacza to konieczność priorytetyzacji wydatków z uwzględnieniem doświadczeń w zakresie efektywności wydatkowania.* Można i należy to odczytać jako zapowiedź ograniczania tych wydatków budżetu państwa, które nie mają obligatoryjnego charakteru lub których wielkość może być w istotny sposób regulowana decyzjami administracji rządowej. Dla samorządów oznacza to prawdopodobnie istotne ograniczenie dotacji na zadania własne, a także groźbę zmniejszenia dynamiki wzrostu subwencji ogólnych.

2.2. Budżety jednostek samorządu terytorialnego

Budżety jednostek samorządu terytorialnego – analizowane łącznie – wykazują w ostatnich latach wysoką dynamikę dochodów i wydatków, a także zadowalający stan równowagi budżetowej, chociaż w 2018 r. deficyt zbiorczego budżetu JST był najwyższy od 2010 roku, a na rok 2019 samorządy zaplanowały jeszcze wyższy deficyt. W ostatnich ośmiu latach najszybciej rosły dochody z udziałów w podatku dochodowym od osób fizycznych oraz – dzięki przekazaniu gminom nowych zadań zleconych związanych ze świadczeniami rodzinnymi – dochody z dotacji na zadania zlecone, co oznacza jedynie jednoczesny wzrost dochodów i wydatków. Wolniej (tylko o 2,2% rocznie) rosły natomiast dochody JST z subwencji ogólnej.

Tabela 6. Dochody i wydatki budżetów JST w latach 2010-2018

Treść	2010	2014	2015	2016	2017	2018
mln zł						
Dochody	162.796,6	194.337,2	199.018,9	213.668,9	229.878,7	251.846,4
Subwencja ogólna	47.183,2	51.203,6	51.343,3	53.036,1	54.280,8	56.430,1
Dotacje	38.096,5	44.540,9	44.126,2	53.949,4	61.874,3	72.162,0
Udziały w PIT	26.894,4	35.105,4	38.100,1	41.108,1	44.885,4	50.907,9
Udziały w CIT	6.121,7	6.440,5	7.076,1	7.441,2	8.381,1	9.697,6
Dochody własne	44.500,8	57.046,8	58.373,2	58.134,1	60.457,1	62.648,7
Wydatki	177.766,2	196.754,2	196.415,3	206.034,6	230.166,3	259.385,3
Wydatki bieżące	133.513,9	155.403,7	157.839,2	180.203,9	194.951,3	206.507,9
Wydatki majątkowe	44.252,3	41.350,4	38.576,1	25.830,6	35.215,0	52.877,4
Wynik	-14.969,6	-2.417,0	2.603,6	7.634,4	-287,6	-7.538,9
Rok 2010 = 100						
Dochody	100,0	119,4	122,3	131,2	141,2	154,7
Subwencja ogólna	100,0	108,5	108,8	112,4	115,0	119,6
Dotacje	100,0	116,9	115,8	141,6	162,4	189,4
Udziały w PIT	100,0	130,5	141,7	152,9	166,9	189,3
Udziały w CIT	100,0	105,2	115,6	121,6	136,9	158,4
Dochody własne	100,0	128,2	131,2	130,6	135,9	140,8
Wydatki	100,0	110,7	110,5	115,9	129,5	145,9
Wydatki bieżące	100,0	116,4	118,2	135,0	146,0	154,7
Wydatki majątkowe	100,0	93,4	87,2	58,4	79,6	119,5
Wynik	100,0	16,1	-17,4	-51,0	1,9	50,4

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów i GUS

² Założenia projektu budżetu państwa na rok 2020, Rada Ministrów, Warszawa, czerwiec 2019, dostępne na stronie Ministerstwa Finansów: <https://www.gov.pl/attachment/e9954990-57d4-490d-adf4-25dc9e758cc0>

Zwraca uwagę duża zmienność w czasie wydatków majątkowych. Jej wyjaśnienie leży w strukturze finansowania inwestycji samorządowych. O ile wydatki na inwestycje finansowane bez udziału środków zagranicznych rosną w miarę równomiernie, to w finansowaniu inwestycji środkami zagranicznymi wyraźnie widoczny jest „cykl unijny”, w którym największe wydatki obserwuje się w pierwszych latach każdej perspektywy finansowej, gdy rozliczane są inwestycje z poprzedniego okresu (tak działa formuła n+2 lub n+3), natomiast w trzecim i czwartym roku perspektywy finansowej wydatki są znacznie mniejsze – nie ma już wydatków z poprzedniej perspektywy, a kontraktowanie nowych zadań odbywa się zwykle z opóźnieniem w stosunku do momentu rozpoczęcia nowej perspektywy.

Tabela 7. Wydatki majątkowe JST w latach 2010-2018

Treść	2012	2014	2015	2016	2017	2018
	mln zł					
Wydatki majątkowe	35.617,5	41.350,4	38.576,1	25.830,9	35.215,0	52.878,3
Wydatki krajowe	17.924,9	21.576,6	21.851,8	22.616,8	25.199,3	31.413,3
Wydatki refundowane	11.001,4	12.828,0	11.087,0	1.688,2	6.864,7	14.280,6
Współfinansowanie	6.691,2	6.945,8	5.637,3	1.525,9	3.151,0	7.184,4
	Wydatki majątkowe = 100					
Wydatki krajowe	50,3	52,2	56,6	87,6	71,6	59,4
Wydatki refundowane	30,9	31,0	28,7	6,5	19,5	27,0
Współfinansowanie	18,8	16,8	14,6	5,9	8,9	13,6
	Wydatki budżetowe JST = 100					
Wydatki majątkowe	19,7	21,0	19,6	12,5	15,3	20,4

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów

Dla stabilności finansowej samorządów korzystny jest fakt, iż dynamika wydatków jest niższa od dynamiki dochodów. Za sygnał ostrzegawczy uznać natomiast należy szybki wzrost wydatków bieżących i zmniejszanie się udziału wydatków majątkowych w ogólnej kwocie wydatków budżetowych JST. Udział ten zmniejszył się z 24,9% w 2010 r. do 20,4% w 2018 r.

Dostępne do chwili obecnej dane o wykonaniu w I półroczu budżetów JST na rok 2019 nie dają powodów do poważniejszych obaw o wykonanie tegorocznego budżetu. Bardzo wysoki – w porównaniu z planem – wynik budżetów JST w I półroczu ma swe źródło w niskim wykorzystaniu limitu wydatków majątkowych (21,7%), bardzo podobnym jak w 2018 r. W kolejnych miesiącach 2019 r. można oczekiwać stopniowego pogarszania się wyniku zbiorczego budżetu JST, lecz zbiorczy budżet JST powinien być wykonany bez większych problemów.

Tabela 8. Dochody i wydatki JST w latach 2018-2019

Treść	2018		2019		4 : 2	5 : 3
	I-VI	I-XII	I-VI	I-XII ¹		
	mln zł				%%	
1	2	3	4	5	6	7
Dochody	125.721,6	251.846,4	134.156,9	263.019,5	106,7	104,4
Dochody własne	61.528,7	123.254,3	65.750,2	129.006,4	106,9	104,7
w tym: PIT	23.083,6	50.907,9	26.027,3	55.463,7	112,8	108,9
CIT	5.219,8	9.697,6	6.167,3	9.551,3	118,2	98,5
Subwencje ogólne	32.983,5	56.430,1	35.264,7	59.966,5	106,9	106,3
Dotacje	31.209,3	72.162,0	33.142,0	74.046,5	106,2	102,6
Wydatki	112.331,0	259.385,3	120.666,5	283.479,7	107,4	109,3
Wydatki bieżące	100.238,5	206.507,9	106.605,8	218.637,5	106,4	105,9
w tym: wynagrodzenia	41.011,5	82.455,4	43.828,0	84.045,0	106,9	101,9
świadczenia pieniężne	20.258,0	42.141,8	20.361,3	37.552,9	100,5	89,1
Wydatki majątkowe	12.092,5	52.877,4	14.060,8	64.842,2	116,3	122,6
Wynik	13.390,6	-7.538,9	13.490,4	-20.460,2	x	x

¹ Plan bez uwzględnienia zmian dokonywanych w trakcie roku budżetowego po rozdysponowaniu rezerw budżetu państwa

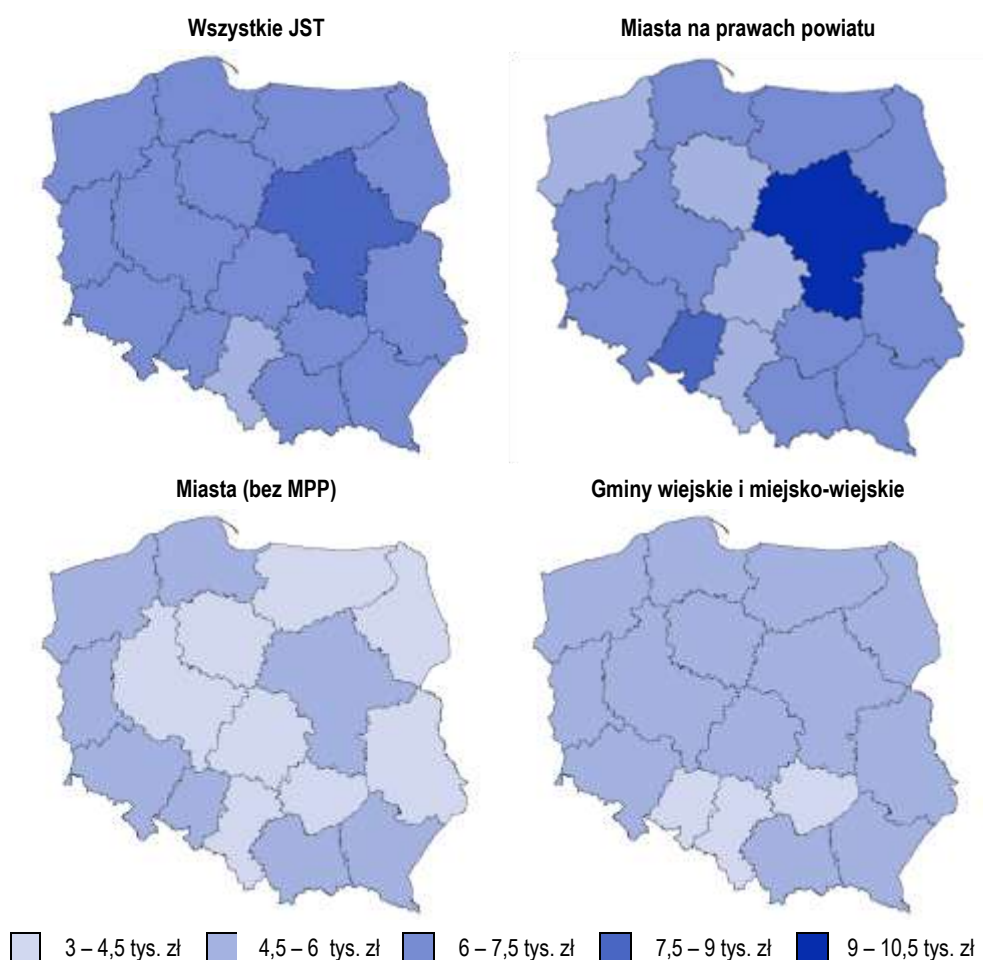
Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów

Istotnym problemem sektora samorządowego pozostaje nadal bardzo duże zróżnicowanie dochodów JST, widoczne zwłaszcza przy analizie dochodów gmin, stanowiących ok. 80% wszystkich dochodów JST.

Z prezentowanych poniżej na rysunku 1 kartogramów obrazujących dochody na jednego mieszkańca w poszczególnych województwach i w czterech kategoriach gmin, odczytać można cztery istotne fakty:

- po pierwsze – wyraźne różnice w przeciętnych dochodach przypadających na jednego mieszkańca w poszczególnych województwach, z dominującą pozycją województwa mazowieckiego, przy czym pozycję tę zawdzięcza przede wszystkim dochodom JST w aglomeracji warszawskiej,
- po drugie – widoczne różnice w poziomie dochodów pomiędzy województwami wschodniej i zachodniej Polski, szczególnie wyraźne w odniesieniu do gmin miejskich,
- po trzecie – bardzo wyraźną różnicę dochodów per *capita* pomiędzy miastami na prawach powiatu (MPP) i pozostałymi gminami, przy czym różnica ta tylko częściowo może być wyjaśniona pobieraniem przez MPP dochodów należnych tak powiatom, jak i gminom,
- po czwarte – niewielkie różnice w dochodach na jednego mieszkańca pomiędzy dochodami miast niebędących MPP, a dochodami gmin wiejskich i miejsko-wiejskich, co oznacza, że zasadnicza granica między gminami o wysokich dochodach i gminami o niskich dochodach nie przebiega – jak to jest wielokrotnie przedstawiane – pomiędzy gminami wiejskimi a gminami mającymi siedziby w miastach, lecz pomiędzy MPP i pozostałymi gminami.

Rysunek 1. Dochody JST na jednego mieszkańca w 2018 r.



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów

W czysto statystycznym ujęciu najbardziej zróżnicowaną grupą gmin są w Polsce gminy wiejskie – o ile w 2018 r. relacja najwyższych i najniższych dochodów na mieszkańca w miastach na prawach powiatu wynosiła w 2018 r. 4,483 : 1, to analogiczna relacja dla gmin wiejskich wyrażała się proporcją

14,029 : 1. Proporcje te nie są zaskakujące, gdy zauważymy, że w grupie gmin wiejskich znajdziemy zarówno bogate gminy turystyczne i równie bogate gminy na obrzeżach dużych miast, jak i małe, dysponujące znikomym potencjałem dochodowym małe gminy wiejskie. Okazuje się jednak, że tak wielka rozpiętość w poziomie dochodów gmin wiejskich jest wyłącznie wynikiem ekstremalnie wysokich dochodów na jednego mieszkańca w wiejskiej gminie Kleszczów. Gdy gminę tę wyłączymy z grupy gmin wiejskich relacja dochodów *per capita* pomiędzy „najbiedniejszą” i „najbogatszą” gminą zmniejszy się do proporcji 4,484 : 1, niemal identycznej jak w przypadku rozpiętości dochodów miast na prawach powiatu.

W naszej opinii przedstawione powyżej fakty obrazujące zróżnicowanie poziomu dochodów przypadających na jednego mieszkańca w poszczególnych gminach świadczą o niezbyt skutecznym funkcjonowaniu systemu wyrównywania dochodów jednostek samorządu terytorialnego, co powinno skłaniać do rozważenia potrzeby istotnych zmian w konstrukcji subwencji ogólnej, będącej obecnie podstawowym instrumentem umożliwiającym wyrównywanie potencjałów dochodowych jednostek samorządowych.

Bardziej szczegółowej analizie wymaga z jednej strony problem oceny wpływu, jaki wyższe koszty funkcjonowania największych miast powinny mieć na instytucjonalne rozwiązania kształtujące ich dochody, z drugiej – ocena efektywności funkcjonowania tak dużej liczby gmin o niskich dochodach. Trzeba jednak pamiętać, że ewentualna konsolidacja mniejszych gmin nie może być rozpatrywana wyłącznie punktu widzenia bezpośrednich korzyści finansowych, bez uwzględniania innych aspektów tego problemu.

Wydatki wg działów W układzie działowym wydatków JST dominują wydatki na zadania własne z zakresu oświaty i wychowania oraz zlecone i finansowane dotacjami budżetowymi wydatki na świadczenia zaliczane do działów „Rodzina” i „Pomoc Społeczna”. Na te działy przypada prawie 50% wszystkich wydatków JST. Determinuje to rolę, jaką dla właściwej realizacji zadań samorządowych ma sposób finansowania zadań oświatowych.

Tabela 9. Wydatki budżetów JST w latach 2012-2018 według działów klasyfikacji budżetowej

Treść	2012	2014	2015	2016	2017	2018
mln zł						
Wydatki ogółem	180.459,3	196.754,2	196.415,3	206.034,6	230.166,3	259.386,3
Oświata i wychowanie	55.542,1	57.732,6	59.360,0	60.944,9	64.926,7	70.512,2
Rodzina i pomoc społeczna	22.757,3	24.335,4	24.833,2	44.691,3	53.173,4	54.727,6
Transport i łączność	29.426,7	34.756,1	32.342,1	27.109,6	32.772,2	42.210,5
Administracja publiczna	15.954,0	17.108,2	17.881,8	17.892,7	19.654,8	21.280,0
Gospodarka komunalna i ochrona środowiska	9.044,4	12.671,5	13.699,7	12.166,6	13.501,7	17.830,5
Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	6.847,0	7.723,1	6.922,8	6.673,0	7.408,0	9.209,3
Gospodarka mieszkaniowa	6.652,5	6.757,2	7.272,2	6.597,7	7.062,8	7.680,4
Kultura fizyczna	4.605,6	4.613,3	4.337,5	4.445,1	5.078,3	6.049,8
Edukacyjna opieka wychowawcza	4.578,9	4.917,2	4.946,0	5.073,3	5.293,4	5.620,4
Wydatki ogółem = 100						
Wydatki ogółem	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Oświata i wychowanie	30,8	29,3	30,2	29,6	28,2	27,2
Rodzina i pomoc społeczna	12,6	12,4	12,6	21,7	23,1	21,1
Transport i łączność	16,3	17,7	16,5	13,2	14,2	16,3
Administracja publiczna	8,8	8,7	9,1	8,7	8,5	8,2
Gospodarka komunalna i ochrona środowiska	5,0	6,4	7,0	5,9	5,9	6,9
Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	3,8	3,9	3,5	3,2	3,2	3,6
Gospodarka mieszkaniowa	3,8	3,9	3,5	3,2	3,2	3,6
Kultura fizyczna	3,7	3,4	3,7	3,2	3,1	3,0
Edukacyjna opieka wychowawcza	2,6	2,3	2,2	2,2	2,2	2,3

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów

Najbardziej widoczną zmianą w strukturze wydatków jest wzrost – po roku 2015 – wydatków na świadczenia rodzinne. Wzrost ten, sfinansowany zwiększonymi dotacjami na zadania zlecone, nie miał istotnego wpływu na dynamikę wydatków w innych działach.

2.3. Państwowy dług publiczny

Państwowy dług publiczny pozostaje jednym z poważnych problemów finansowych państwa. Relacja wielkości długu publicznego do produktu krajowego brutto (PKB) wykazuje co prawda tendencję zniżkową, lecz fakt, iż corocznie na obsługę tego długu przeznaczyć trzeba ok. 30 mld zł, a więc ok. 1,5% PKB powinien skłaniać do energicznych działań na rzecz jego redukcji – co w istocie rzeczy sprowadza się do postulatu efektywnego gospodarowania środkami publicznymi i ograniczenia tempa wzrostu wydatków publicznych.

Dwa ujęcia długu

W statystykach sporządzanych i publikowanych przez Ministerstwo Finansów dług publiczny prezentowany jest w dwóch ujęciach:

- w statystyce „przed konsolidacją” wykazuje się wszystkie zobowiązania każdej z jednostek zaliczanych do sektora finansów publicznych,
- w ujęciu „po konsolidacji” pomija się zobowiązania jednostek sektora finansów publicznych wobec innych jednostek tego sektora.

Każde z tych ujęć ma swoje uzasadnienie, lecz przy analizie zadłużenia sektora samorządowego bardziej zasadne wydaje się posługiwanie ujęciem „przed konsolidacją”.

Tabela 10. Państwowy dług publiczny w latach 2010-2018

Treść	2010	2014	2015	2016	2017	2018
	mln zł					
	Przed konsolidacją					
Ogółem	777.798,3	898.818,0	958.944,3	1.051.239,1	1.011.512,0	1.038.022,7
Skarb Państwa	701.850,6	781.759,7	834.541,0	928.666,2	928.471,8	954.269,3
JST	55.488,4	72.412,1	72.023,7	69.16,1	69.285,2	76.464,5
Fundusze ZUS	12.023,8	39.920,7	45.426,9	46.405,1	7.239,2	69,1
Pozostałe	8.435,5	4.725,5	6.952,7	6.751,7	6.515,8	7.219,8
	Po konsolidacji					
Ogółem	748.456,6	826.745,8	877.275,5	965.199,0	961.836,3	984.313,5
Skarb Państwa	692.656,5	753.321,5	803.362,5	893.893,3	890.685,9	905.593,7
JST	50.590,9	68.232,8	68.346,6	65.841,2	65.806,3	72.635,1
Fundusze ZUS	1.146,2	118,9	100,9	79,1	65,1	69,1
Pozostałe	4.063	5.072,6	5.465,5	5.385,4	5.279,0	6.015,6
	Po konsolidacji, PKB = 100					
Ogółem	51,8	48,1	48,7	51,9	48,4	46,5
Skarb Państwa	47,9	43,8	44,6	48,0	44,8	42,8
JST	3,5	4,0	3,8	3,5	3,3	3,4
Fundusze ZUS	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Pozostałe	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów i GUS

Umorzenia

Widoczne w tabeli 10 zasadnicze zmniejszenie po 2016 r. zadłużenia funduszy zarządzanych przez ZUS jest efektem umorzenia przez Skarb Państwa pożyczek udzielanych Funduszowi Ubezpieczeń Społecznych we wcześniejszych latach i dowodzi, iż pożyczki te miały w istocie rzeczy charakter ukrytych dotacji, a pożyczki wybrano jako formę zapewnienia wypłacalności FUS wyłącznie w celu księgowego obniżenia deficytu budżetu państwa.

Dług a wolne środki

Za niekorzystny trend w zarządzaniu długiem publicznym uważamy fakt, iż wzrost długu publicznego, a dokładniej – długu Skarbu Państwa (SP) – jest znacznie większy niż wynikałoby to z potrzeb finansowania deficytu budżetu państwa. Oznacza to gromadzenie coraz większych kwot wolnych środków na rachunkach budżetowych. Dobra w ostatnich latach sytuacja budżetu państwa nie została więc wykorzystana dla zmniejszenia długu publicznego, ani nawet do zmniejszenia dynamiki jego wzrostu. Tendencja ta nadal się utrzymuje – od początku 2019 r. do końca czerwca państwowy dług publiczny wzrósł o kolejne 13 mld zł.

Dług SP

Jeszcze więcej wzrósł dług Skarbu Państwa. Według najnowszych danych (stan na koniec lipca 2019 r.) zadłużenie Skarbu Państwa wzrosło o 19 mld zł. Tylko niecałe 30% kwoty można przypisać zobowiązaniom zaciąganim w celu finansowania deficytu budżetu państwa – pozostałe nowe zobowiązania zwiększyły stan wolnych środków na rachunkach budżetowych. Dla porządku odnotować należy, że od kwietnia 2019 r. dług Skarbu Państwa maleje, chociaż dług wobec podmiotów krajowych nadal rośnie. Główną przyczyną wydaje się być malejący popyt podmiotów zagranicznych na skarbowe papiery wartościowe.

Dług JST

Odnótować też należy, że dług sektora samorządowego stanowi nadal marginalną część długu publicznego i nie stanowi w żadnym przypadku zagrożenia dla stabilności finansowej państwa. Dodać też warto, że najbardziej zadłużonymi jednostkami samorządu terytorialnego – zarówno w proporcji do dochodów, jak i w przeliczeniu na jednego mieszkańca – są miasta na prawach powiatu, a więc jednostki stabilne finansowo i – poza nielicznymi wyjątkami – zarządzające swym długiem bez zagrożenia dla ich finansowej stabilności.

3. Najważniejsze problemy systemowe i zagrożenia

W rozdziale tym przedstawimy dziewięć wybranych przez nas – na pewno w pewnej mierze subiektywnie – problemów finansów samorządowych. Dotyczą one zarówno zagrożeń, jakie dla stabilności finansowej JST rodzi obecny stan finansów państwa i zapowiadane zmiany w systemie finansów publicznych, jak też wymagających już od pewnego czasu rozwiązania problemów systemowych.

3.1. Płaca minimalna

W programie wyborczym Prawa i Sprawiedliwości³ zapisano, iż:

*W centrum polityki społecznej na kolejne 4 lata, obok pełnej kontynuacji istniejących już programów społecznych umieszczamy wzrost płac i wzrost emerytur. **Wzrost płac będzie stymulowany poprzez podniesienie płacy minimalnej do 2 600 zł od 1.01.2020 r., 3 000 zł w 2021 r. i 4 000 zł w roku 2023. Nastąpią też podwyżki płac w sferach finansowanych ze środków publicznych.***

Pierwsza z tych zapowiedzi została już zrealizowana w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 10 września 2019 r. Rady Ministrów z dnia 10 września 2019 r. w sprawie wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę oraz wysokości minimalnej stawki godzinowej w 2020 r.⁴, którym ustalono na 2600 zł minimalne wynagrodzenie za pracę oraz na 17 zł minimalną stawkę godzinową.

Realizacja tych zamierzeń spowodowałaby, iż na przestrzeni zaledwie pięciu lat minimalne wynagrodzenie za pracę wzrośnie o ok. 77,8%, przy prognozowanym na ten sam okres wzroście przeciętnego wynagrodzenia o ok. 29,9% (to założenie wydaje się zresztą dość wątpliwe), a relacja minimalnego wynagrodzenia do wynagrodzenia średniego zwiększy się z 45,6% do 62,6%.

Skutki wzrostu

Jest oczywiste, że przy takiej skali wzrostu płacy minimalnej skutki finansowe zmian w płacach będą wielokrotnie wyższe niż wynikałoby to jedynie z obowiązku podwyższenia wynagrodzeń osób, których wynagrodzenie jest obecnie niższe od planowanych poziomów wynagrodzenia minimalnego. Konsekwencją tak radykalnego podwyższenia minimalnego wynagrodzenia musi bowiem być przebudowa całego systemu wynagrodzeń – alternatywą dla dokonania podwyżek wynagrodzeń znaczącej części pracowników jest bowiem utrata jakiegokolwiek logiki systemów płacowych, a także zdecydowanie antymotywacyjne zmniejszenie rozpiętości („spłaszczenie”) wynagrodzeń.

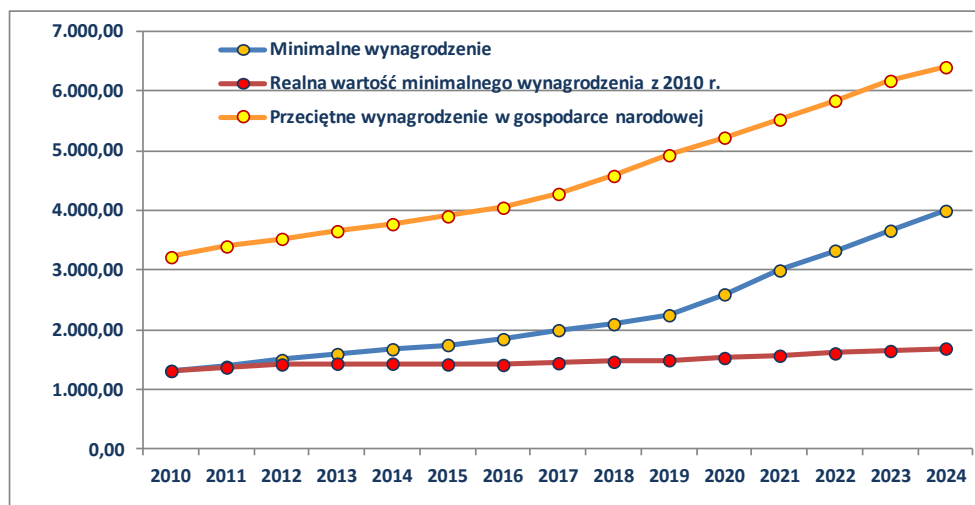
Z ogłoszonych w styczniu 2019 r. wyników badania rozkładu płac w Polsce wynika, że w 2018 r. wynagrodzenie minimalne (2100 zł) pobierało 2,32% zatrudnionych, a wynagrodzenie niższe od

³ Por. 2019. Program Prawa i Sprawiedliwości. Polski model państwa dobrobytu, PiS.org.pl/dokumenty, str. 58. Na marginesie warto dodać, że w tym samym programie zapowiedziano likwidację będących biurokratyczną uciążliwością: opłaty targowej, opłaty miejscowej i opłaty od posiadania psów, obniżenie lub likwidację niektórych opłat skarbowych, a także zniesienie lub ograniczenie opłat adiacenckich i *rent planistycznych* (str. 59).

⁴ Dz. U. poz. 1778

4000 zł – ponad 40% pracujących. Pokazuje to skalę zmian płacowych, jak będzie niezbędna dla zachowania w miarę racjonalnej struktury płac⁵.

Wykres 1. Zmiany minimalnego wynagrodzenia w latach 2010-2024



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów

Skutki dla JST

Zasygnalizować należy fakt, iż dla bardzo wielu jednostek samorządu terytorialnego konieczność dokonania niezbędnych korekt finansowych będzie ogromnym wyzwaniem i – nawet jeśli okaże się, że w obecnym systemie prawnym dokonanie wymaganych podwyżek jest możliwe, to skutkiem tych podwyżek niewątpliwie będzie konieczność zasadniczej przebudowy struktury budżetów JST. Oznacza to niemal na pewno wyraźne ograniczenie wydatków majątkowych i wprowadzenie istotnych ograniczeń wydatków rzeczowych, a być może również redukcję zatrudnienia w instytucjach samorządowych. Przypomnieć też należy, że wydatki osobowe należą do najbardziej sztywnych wydatków budżetowych. Nieunikniony wzrost udziału wydatków osobowych w wydatkach budżetów JST zdeterminuje więc strukturę wydatków budżetowych i w oczywisty sposób ograniczy możliwość finansowania bardziej aktywnych przedsięwzięć samorządów. Nie ma przy tym podstaw by twierdzić, że podwyżki wynagrodzeń spowodują widoczną poprawę działalności administracji, czy choćby zwiększenie konkurencyjności płacowej instytucji publicznych.

Niezależnie od opisanych powyżej bezpośrednich skutków finansowych radykalnego podwyższenia płacy minimalnej spodziewać się można wystąpienia towarzyszących temu podwyższeniu takich negatywnych zjawisk jak:

- wzrost bezrobocia,
- wyższa inflacja,
- rozszerzanie się szarej strefy,
- istotny wzrost wydatków publicznych,
- zwiększenie liczby przypadków łamania prawa pracy.

Do chwili obecnej nie zostały sformułowane żadne propozycje zrekompensowania samorządom finansowych skutków narzucanych im ogólnie podwyżek wynagrodzeń.

3.2. Zmiany w podatku dochodowym od osób fizycznych

Poważne zmiany w finansach samorządowych spowoduje wdrożenie uchwalonych w 2019 r. zmian w opodatkowaniu dochodów osób fizycznych. Zmiany te polegają na:

- obniżeniu z 18 na 17% podstawowej stawki PIT,
- zwolnieniu z podatku dochodowego od osób fizycznych osób w wieku do 26 lat osiągających dochody poniżej 85.528 zł rocznie,
- zwiększeniu ryczałtowych kosztów uzyskania przychodów dla osób osiągających dochody z tytułu zatrudnienia.

⁵ Więcej na temat badania rozkładu płac – zob. K. Jurczak, *Podsumowanie Ogólnopolskiego Badania Wynagrodzeń w 2018 roku*, opublikowany na stronie internetowej <https://wynagrodzenia.pl/artukul/podsumowanie-ogolnopolskiego-badania-wynagrodzen-w-2018-roku>

Zgodnie z uzasadnieniami rządowych projektów ustaw wprowadzających opisane powyżej zmiany⁶ roczny ubytek dochodów JST z tytułu udziałów we wpływach z podatku dochodowego o osób fizycznych szacuje się na:

- w 2019 r. – 1.774 mln zł, w tym z tytułu obniżenia stawki podstawowej – 900 mln zł, z tytułu zwolnień dla osób do 26 roku życia – 474 mln zł i z tytułu zwiększenia ryczałtu kosztów uzyskania przychodów – 400 mln zł,
- w 2020 roku i w kolejnych latach – rocznie po 5.958 mln zł, w tym z tytułu obniżenia stawki podstawowej – 3.120 mln zł, z tytułu zwolnień dla osób do 26 roku życia – 1.138 mln zł i z tytułu zwiększenia ryczałtu kosztów uzyskania przychodów – 1.700 mln zł.

Straty JST

Z zacytowanych powyżej szacunków wynika, że nowe rozwiązania zmniejszą wpływy JST z tytułu udziałów w podatku dochodowym od osób fizycznych o ok. 11%. Nie przewidziano jednak zrekomensowania utraconych przez JST dochodów uzasadniając to z jednej strony szybkim wzrostem dochodów JST w ostatnich latach, z drugiej zaś – podejmowanymi przez Ministerstwo działaniami uszczelniającymi system podatkowy, które powinny przynieść efekt w postaci dodatkowego wzrostu dochodów samorządowych. Zauważyć przy tym należy, że dotychczas nie są dostępne żadne wiarygodne, niezależne analizy i obliczenia, nastawione na weryfikację szacunków przedstawionych przez Ministerstwo Finansów.

3.3. Finansowanie zadań zleconych

Finansowanie zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego na podstawie ustaw jest – praktycznie od momentu uchwalenia w 1990 r. ustawy o samorządzie terytorialnym – przedmiotem nieustającego sporu pomiędzy administracją rządową a samorządami, a zasadniczym przedmiotem tego sporu jest ocena wielkości środków niezbędnych do właściwego wykonania zadań zleconych. W kręgach samorządowych powszechne jest przekonanie, że dotacje przekazywane JST nie pokrywają pełnych kosztów wykonania zadań. Opinia ta wydaje się wiarygodna, nie ma jednak potwierdzenia w oficjalnych dokumentach sprawozdawczych, gdyż od lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku Ministerstwo Finansów wymaga, by w sprawozdaniach z wykonania zadań zleconych wykazywać nie wydatki faktycznie poniesione na wykonywanie tych zadań, lecz jedynie wydatki mające pokrycie w przekazanych JST dotacjach.

Podział dotacji

Procedura podziału dotacji na zadania zlecone jest dwustopniowa. Najpierw, jeszcze na etapie projektowania i uchwalania budżetu państwa kwotę zarezerwowaną w budżecie państwa na ten cel rozdziela się pomiędzy budżety poszczególnych wojewodów i działy klasyfikacji budżetowej, którzy następnie ustalają dotacje dla wszystkich JST z terenu województwa. Nie są przy tym formalnie ogłaszane zasady, jakimi kierują się poszczególni wojewodowie ustalając podział między JST otrzymanych środków na zadania zlecone.

Standardy

Przez wiele lat nie tylko nie opracowano, ale i nie próbowano wypracować jasnej metody obliczania łącznej wielkości niezbędnych dotacji na zadania zlecone, ani sposobu obliczania kwot należnych poszczególnym JST. Podejmowane ostatnio przez Ministerstwo Finansów próby wypracowania standardów finansowania zadań zleconych wydają się z góry skazane na niepowodzenie – nie jest bowiem możliwe by wypracować prostą formułę określającą niezbędne nakłady na wykonanie zadań zleconych, a jednocześnie spełnić postulat pełnego zrefundowania uzasadnionych wydatków każdej JST wykonującej zadania zlecone.

Temperaturę debaty wokół zadań zleconych podnosi dodatkowo fakt, iż jednostka samorządu terytorialnego nie może odmówić wykonywania zadań zleconych nawet wtedy, gdy przekazywane jej środki są niewystarczające do sfinansowania wydatków związanych z wykonywaniem zadań zleconych, a ewentualne dochodzenie roszczeń finansowych wobec Skarbu Państwa na drodze sądowej jest uciążliwe i obarczone dużą niepewnością co do ostatecznego wyniku – niepewność ta ma swe źródło między innymi w opisanych powyżej zasadach sprawozdawczości – wobec braku formalnego udokumentowania wydatków poniesionych na wykonanie zadań zleconych wysuwającej

⁶ *Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych* – druk sejmowy nr 3551 z dnia 25 czerwca 2019 r.

(<http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/7CFF6DAC11EE1028C125842500430DCF/%24File/3551.pdf>)

Uzasadnienie projektu ustawy zmieniającej ustawę o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz ustawę o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz niektórych innych ustaw – druk sejmowy nr 3714 z dnia 26 lipca 2019 r.

(<http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/52BBCD594C584D9AC1258448003D791A/%24File/3714.pdf>)

roszczenia jednostce trudno jest bowiem udowodnić, że otrzymana dotacja nie pokryła wszystkich niezbędnych kosztów wykonania zadania. Sprawę dodatkowo komplikuje fakt, iż w praktyce organów orzekających w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przeznaczenie na sfinansowanie zadań zleconych z dochodów służących z założenia finansowaniu zadań własnych, uznawane bywa za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Praktyka ta budzi zastrzeżenia – przypomnieć należy, że JST w żadnych warunkach nie mogą odmówić realizacji zadań zleconych.

Jeśli dodamy do tego brak jasnych reguł, którymi posługują się wojewodowie rozdzielając dotacje na zadania zlecone pomiędzy poszczególne JST, to trzeba uznać, że w obecnym stanie prawnym mało prawdopodobne jest stworzenie systemu finansowania satysfakcjonującego obie strony.

Wydatki na zadania zlecone stanowią obecnie ok. 18% wydatków budżetowych JST. Udział ten zwiększył się radykalnie po przekazaniu gminom zadań związanych z wypłatą świadczeń rodzinnych z programu „Rodzina 500+” i po raz kolejny wzrósł w 2019 r., po rozszerzeniu zakresu programu 500+ i uruchomieniu kolejnych programów prorodzinnych (wyprawka „300+”).

Tabela 11. Wydatki na zadania zlecone JST w latach 2012-2018

Treść	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
	mln zł						
Ogółem	16.711,4	16.860,7	17.951,1	17.833,9	36.896,6	43.832,5	43.827,8
w tym:							
– rodzina ¹	10.278,8	10.202,6	10.539,4	10.717,2	30.209,1	36.986,3	37.296,5
– bezpieczeństwo publiczne	1.948,7	2.046,2	2.048,6	2.055,7	2.138,0	2.284,4	2.442,0
– rolnictwo	1.730,6	1.770,2	2.129,0	1.779,4	1.491,2	1.449,8	936,7
– ochrona zdrowia	1.183,9	1.333,3	1.331,8	1.104,5	960,5	807,0	672,3
– transport	623,8	621,6	649,2	647,4	622,6	613,6	612,3
	Ogółem = 100						
Ogółem	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
w tym:							
– rodzina ¹	61,5	61,5	58,7	60,1	81,9	84,4	85,1
– bezpieczeństwo publiczne	11,7	11,7	11,4	11,5	5,8	5,2	5,6
– rolnictwo	10,4	10,4	11,9	10,0	4,0	3,3	2,1
– ochrona zdrowia	7,1	7,1	7,4	6,2	2,6	1,8	1,5
– transport	3,7	3,7	3,6	3,6	1,7	1,4	1,4

¹ Razem z wydatkami na pomoc społeczną

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych ze sprawozdań budżetowych Rady Ministrów

Odrębny problem stanowi zakres rzeczowy zadań zleconych. O ile bowiem dość łatwo jest interesem obywateli uzasadnić przekazanie gminom spraw związanych ze świadczeniami prorodzinnymi, czy z aktami stanu cywilnego, to wątpliwości musi budzić powierzenie powiatom finansowania działalności państwowej straży pożarnej lub powierzenie starostom gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa.

3.4. Fundusz Pracy

Zadania

Fundusz Pracy (FP) ma formalnie status państwowego funduszu celowego, którego dysponentem jest minister właściwy do spraw pracy. Do jego zadań należy między innymi finansowanie przedsięwzięć służących aktywizacji zawodowej osób niepracujących (aktywnych form przeciwdziałania bezrobociu), a także finansowanie świadczeń należnych bezrobotnym. Struktura wydatków wyraźnie ewoluuje – o ile w pierwszych latach jego funkcjonowania zasadniczą część środków FP przeznaczana była na zasiłki i inne świadczenia dla bezrobotnych, to obecnie główną pozycją w planie wydatków są wydatki na sfinansowanie aktywnych form przeciwdziałania bezrobociu.

Przychody

System finansowy Funduszu Pracy został skonstruowany w ten sposób, że wielkość jego przychodów uzależniona jest od wysokości kwot przeznaczanych przez podmioty gospodarcze i instytucje sektora finansów publicznych na wynagrodzenia. Prowadzi to do paradoksalnej w istocie rzeczy sytuacji – im niższe jest w Polsce bezrobocie, tym wyższe są przychody Funduszu powołanego do przeciwdziałania bezrobociu i łagodzenia jego skutków.

Rola JST

Osobliwością systemu finansowego jest fakt, iż większość jego wydatków realizowana jest przez instytucje samorządowe, w tym przede wszystkim przez powiatowe urzędy pracy. Transfer środków FP do samorządów nie odbywa się jednak w taki sposób, jaki byłby zgodny z obowiązującymi regulami powiązań między budżetem państwa i samorządami – a więc przez przekazanie dotacji powiatom i powierzenie im zadań Funduszu (a więc właściwie zadań ministra), lecz przez ustanowienie kierowników powiatowych urzędów pracy faktycznymi dysponentami środków Funduszu. W naszej opinii system ten nie tylko jest niezgodny z ustrojową pozycją samorządu, lecz ponadto nie sprzyja efektywnemu wykorzystaniu środków Funduszu. Świadczy też o tym fakt, iż w obowiązującym od 2015 r. rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 25 sierpnia 2014 r. w sprawie algorytmu ustalania kwot środków Funduszu Pracy na finansowanie zadań w województwie⁷ aż 75% puli środków przeznaczonych na realizację zadań w powiatach dzielone jest między powiaty proporcjonalnie do liczby bezrobotnych, a jedynie 25% tej puli – proporcjonalnie do efektów osiąganych dzięki przedsięwzięciom aktywizującym. Oczywiście wydaje się, że bezpośrednio przekazanie tych środków powiatom skłaniałoby do bardziej efektywnego ich wykorzystania.

Wolne środki

Istotnym problem w funkcjonowaniu FP jest rosnąca stale kwota niewykorzystywanych środków tego Funduszu, gromadzona na jego rachunkach bankowych. Przewiduje się, że na koniec 2019 r. stan wolnych środków osiągnie – mimo dwukrotnej w czasie ostatnich dwóch lat obniżki składki na Fundusz Pracy – poziom 20 mld zł, wystarczający ze sporym zapasem na sfinansowanie dwuletnich wydatków Funduszu. Bez wątplenia świadczy to o nieefektywnym wykorzystywaniu środków publicznych.

Tabela 12. Przychody i koszty Funduszu Pracy w latach 2012-2018

Treść	Wykonanie				Plan	
	2012	2014	2016	2018	2019	2020
mln zł						
Stan środków – początek roku	5.732,2	6.415,4	6.213,4	9.750,8	15.791,4	20.653,5
Przychody	11.233,6	10.924,0	12.121,1	13.881,0	13.104,1	13.226,8
w tym: składki	9.196,5	9.569,4	10.560,8	12.324,8	11.653,0	12.100,0
Koszty	9.633,5	11.080,2	11.052,2	7.840,5	7.721,1	10.100,0
w tym zasiłki i świadczenia	5.191,8	5.357,2	4.569,1	1.848,7	3.402,1	2.905,9
Stan środków – koniec roku	7.332,4	6.259,3	7.282,3	15.791,4	20.653,5	25.853,7
%%						
Stawka składki	2,45	2,45	2,45	2,45	2,35	2,00
Zasiłki i świadczenia / koszty	53,89	48,35	41,34	23,58	44,06	28,77
Stan środków / koszty	76,11	56,49	65,89	201,41	267,49	255,98

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych ze sprawozdań budżetowych Rady Ministrów

Bardzo podobny charakter, choć w znacznie mniejszej skali, mają problemy związane z funkcjonowaniem Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych.

3.5. Środki finansowe Unii Europejskiej

Rozliczenia PL – UE Od momentu przystąpienia Polski 2004 roku do Unii Europejskiej do Polski przekazano z budżetu UE kwotę ponad 170,4 mld euro, z czego:

- na finansowanie przedsięwzięć polityki strukturalnej UE – ok. 108,4 mld euro,
- na zadania Wspólnej Polityki Rolnej – ok. 56,5 mld euro.

W tym czasie Polska wpłaciła do budżetu UE należne składki w wysokości ok. 55,7 mld euro, uzyskując tym samym dodatnie saldo transferów wynoszące ponad 114,7 mld euro. Czyni to Polskę największym beneficjentem netto budżetu UE. Chociaż efektywność wykorzystania środków unijnych przez Polskę budzi pewne zastrzeżenia, a transfery z budżetu UE stanowią w istocie rzeczy dość niewielką część środków w dyspozycji instytucji publicznych, to środki budżetu UE niewątpliwie spowodowały bardzo wyraźne zwiększenie inwestycji publicznych i przyczyniły się do spektakularnych zmian stanu infrastruktury technicznej i społecznej. Środki z budżetu UE stanowiły również znaczącą pomoc dla polskiego rolnictwa.

⁷ Dz. U. poz. 1294.

Tylko w ostatnich sześciu latach do Polski trafiło ponad 82,7 mld euro, a więc prawie tyle samo, co w całym poprzednim okresie od 2004 do 2012 roku.

Tabela 13. Rozliczenia Polski z budżetem Unii Europejskiej w latach 2013-2018

Treść	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2013-2018
	mln euro						
Transfery do Polski	15.636	17.125	13.054	9.976	11.153	15.759	82.703
Polityka strukturalna	10.534	11.894	7.865	5.124	7.029	10.996	53.442
Wspólna Polityka Rolna	4.999	5.109	5.058	4.523	3.982	4.260	27.931
Pozostałe	103	122	131	330	142	503	1.331
Transfery do budżetu UE	4.441	4.154	4.270	4.495	3.559	4.482	25.401
Składka	4.439	4.153	4.262	4.493	3.557	4.467	25.371
Zwroty środków	1	1	8	1	2	14	27
Saldo	11.195	12.970	8.784	5.482	7.593	11.277	57.301

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów

Uzasadniona wydaje się przy tym dość powszechna opinia, iż wieloletnia perspektywa finansowa UE⁸ obejmująca lata 2014-2020 będzie już ostatnią, w której Polska może liczyć na tak duże wsparcie finansowe z budżetu UE. W tym kontekście szczególnej wagi nabiera dobre wykorzystanie środków przyznanych Polsce na okres obecnej perspektywy finansowej.

2014-2020

Według ostatnich dostępnych danych, prezentujących sytuację po sierpniu 2019 r., od początku obecnej perspektywy finansowej 2014-2020 w ramach programów operacyjnych polityki spójności zawarte zostały umowy angażujące ponad 77% limitu środków, jakie z budżetu Unii Europejskiej mogą być przeznaczone na dofinansowanie zadań realizowanych w ramach tych programów. Zauważyć należy, że stosunkowo najmniejsze wykorzystanie limitów wydatków osiągnięto przy kontraktowaniu przedsięwzięć w programach finansujących przedsięwzięcia regionalne, a więc w Programie Operacyjnym „Polska Wschodnia” i w Regionalnych Programach Operacyjnych (RPO).

Kontraktacja

Stopień zaawansowania realizacji RPO jest silnie zróżnicowany. Wskaźniki obrazujące zaawansowanie kontraktacji (relacja kwoty dofinansowania z budżetu UE wynikającej z zawartych umów do limitu zaangażowania UE) są najwyższe dla województw: pomorskiego (86,3%) i opolskiego (84,2), a najniższe – dla województw: wielkopolskiego (66,2%) i dolnośląskiego (66,8%). Podobnie zróżnicowane są wskaźniki relacji kwot zawartych w złożonych wnioskach o płatność do limitu zaangażowania UE – wynoszą one od 45,8% dla województwa opolskiego i 41,1% dla województwa podkarpackiego do 27% dla województwa śląskiego i 24,4% dla województwa kujawsko-pomorskiego.

Pewne obawy budzić może bardzo niskie zaawansowanie realizacji przedsięwzięć finansowanych z najbardziej „prorozwojowych” programów operacyjnych: „Inteligentny Rozwój” oraz „Polska Cyfrowa”. Potwierdza to sygnalizowane przez nas już wcześniej problemy z korzystaniem przez Polskę środków unijnych przeznaczonych na finansowanie działań służących poprawie innowacyjności i konkurencyjności gospodarki.

Płatności

Do końca sierpnia 2019 r. beneficjenci programów operacyjnych złożyli wnioski o płatność na łączną kwotę ok. 107,4 mld zł stanowiącą ok. 32,3% limitu środków unijnych przyznanych Polsce z funduszy unijnych finansujących przedsięwzięcia polityki spójności. W tym samym okresie ze środków finansujących realizowane w Polsce zadania Wspólnej Polityki Rolnej wypłacono ok. 85,7 mld zł, w tym na dopłaty bezpośrednie – 72,3 mld zł. Stopień faktycznego wykorzystania środków unijnych, mierzony relacją kwot objętych wnioskami o płatność do całkowitego limitu środków oddanych Polsce do dyspozycji jest znacznie niższy od stopnia zaawansowania kontraktacji. Należy jednak pamiętać, że wydatki w ramach limitów przyznanych Polsce w perspektywie finansowej obejmującej formalnie lata 2014-2020 mogą być dokonywane do końca 2023 roku, a pierwsze płatności obciążające limit przyznany na lata 2014-2020 pojawiły się dopiero w 2016 roku. Stopień zaawansowania wypłat nie odbiega przy tym znacząco od stopnia zaawansowania – w analogicznym momencie siedmioletniej perspektywy – wykorzystania środków z lat 2007-2013, które Polska ostatecznie wykorzystwała niemal

⁸ Oficjalna nazwa perspektywy finansowej brzmi: *wieloletnie ramy finansowe (Multiannual Financial Framework)*, ale w dalszej części używać będziemy albo krótszego terminu *perspektywa finansowa*, albo angielskiego skrótu MFF.

w 100%. Mimo sformułowanych powyżej zastrzeżeń co do realizacji programów operacyjnych: „Inteligentny Rozwój” oraz „Polska Cyfrowa” można więc uznać, że osiągnięty poziom kontraktacji i wykorzystania środków nie budzi większych obaw co do możliwości pełnego lub prawie pełnego wykorzystania środków przyznanych Polsce na lata 2013-2020.

Tabela 14. Wykorzystanie wybranych kategorii środków UE w latach 2014-2019

Kategorie środków	Limit wydatków	Zawarte umowy ¹		Wnioski o płatność ²	
	mln zł	3 : 2 (%)	mln zł	5 : 2 (%)	
1	2	3	4	5	6
Program Operacyjny Inteligentny Rozwój	37.247,5	27.866,2	74,8	7.927,4	21,3
Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko 2014-2020	118.672,1	97.731,0	82,4	42.296,3	35,6
Program Operacyjny Polska Cyfrowa	9.528,4	8.335,4	87,5	1.553,8	16,3
Program Operacyjny Pomoc Techniczna 2014-2020	3.031,8	2.296,8	75,8	1.483,4	48,9
Program Operacyjny Polska Wschodnia	8.662,2	6.325,8	73,0	3.618,2	41,8
Program Operacyjny Wiedza Edukacja Rozwój	20.356,2	15.098,0	74,2	6.884,1	33,8
Regionalne Programy Operacyjne	134.913,8	99.409,4	73,7	43.626,7	32,3
Razem programy operacyjne polityki strukturalnej	332.411,9	257.062,6	77,3	107.389,8	32,3
Program Rozwoju Obszarów Wiejskich	37.240,1	.	.	12.875,7	34,6
Program Operacyjny Rybactwo i Morze		.	.	541,0	.
Dopłaty bezpośrednie		.	.	72.321,5	.
Razem programy Wspólnej Polityki Rolnej	37.240,1	.	.	85.737,2	.
Razem wyróżnione kategorie środków		.	.	193.128,0	

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju oraz Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa.

2021-2027

Coraz większe jest natomiast prawdopodobieństwo istotnego ograniczenia środków dla Polski w kolejnej perspektywie finansowej obejmującej lata 2021-2027. Ma ono kilka nakładających się na siebie przyczyn, z których wskazać można w szczególności:

- zmiany strategii finansowej UE, polegającej między innymi na ograniczaniu tradycyjnie największych pozycji wydatkowych budżetu UE (zwłaszcza związanych z rolnictwem) w celu znacznie mocniejszego finansowania zadań związanych z działaniami zewnętrznymi UE i kryzysem migracyjnym,
- przesunięcia środków na wzmocnienie spójności wewnętrznej UE na państwa, które wstąpiły do UE po roku 2004 (Rumunia, Bułgaria),
- malejącą różnicę poziomu życia i stanu infrastruktury pomiędzy Polską i najbardziej rozwiniętymi państwami UE⁹,
- słabszą niż siedem lat temu pozycję negocyjacyjną Polski, wynikającą między innymi z kontrowersji co do stanu praworządności w Polsce.

Prace nad wieloletnimi ramami finansowymi (perspektywą finansową) na lata 2021-2027 trwają już od ubiegłego roku, lecz nie zapadły jeszcze żadne formalne rozstrzygnięcia. Znany jest jednak opracowany przez Komisję Europejską projekt podstawowego dokumentu¹⁰, dostępne są też dokumenty analityczne, przedstawiające potencjalne konsekwencje przyjęcia propozycji Komisji Europejskiej, *nota bene* nie w pełni zbieżnej z opiniami ekspertów Parlamentu Europejskiego¹¹.

W zamieszczonej poniżej tabeli 15 przedstawiono próbę porównania podstawowych założeń MFF na lata 2021-2027 z analogicznymi danymi dla obecnej perspektywy finansowej, ustalonymi rozporzą-

⁹ Według danych Eurostatu wskaźnik relacji do średniej unijnej polskiego PKB na jednego mieszkańca, liczony z uwzględnieniem parytetu siły nabywczej walut poszczególnych państw członkowskich wzrósł na przestrzeni siedmiu lat (2011-2018) z 65,1% do 71,1% i prawdopodobnie wzrośnie jeszcze bardziej w 2019 r., zbliżając się do progowego poziomu 75%.

¹⁰ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Nowoczesny budżet dla Unii, która chroni, wspiera i broni. Wieloletnie ramy finansowe na lata 2021-2027, COM(2018) 321 final, opublikowany 2 maja 2018 r., dostępny na stronie internetowej UE <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2018%3A321%3AFIN>

¹¹ Interim report on the Multiannual Financial Framework 2021-2027 – Parliament's position with a view to an agreement, COM (2018)0322, http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2018-0358_EN.html

dzeniem Rady UE z 2013 r.¹² Porównanie to nie jest do końca precyzyjne ze względu na stosowanie w porównywanych dokumentach różnej klasyfikacji wydatków i różnych systemów cenowych, wydaje się jednak, iż daje ono dość wyraźny obraz różnic budżetowych strategii UE na oba okresy planowania wieloletniego.

Tabela 15. Wieloletnie ramy finansowe UE na lata 2014-2020 i 2021-2027

Treść ¹	Jednostka miary	Perspektywa finansowa		
		2014-2020	2021-2027	
		Ceny 2013 r.	Ceny 2018 r. ²	
Pułap zasobów własnych³	% DNB	1,23	1,29	1,29
Środki na zobowiązania	mln euro	959.988	1.003.859	1.134.583
	% DNB	1,00	1,00	1,11
Spójność i konkurencyjność	mln euro	450.763	471.363	558.277
Zasoby naturalne	mln euro	373.179	390.233	336.623
Bezpieczeństwo	mln euro	15.686	16.403	55.152
Działania zewnętrzne	mln euro	58.704	61.387	108.929
Administracja	mln euro	61.629	64.445	75.602
Wyrównania	mln euro	27	28	–
Środki na płatności	mln euro	908.400	949.914	1.104.805
	% DNB	0,95	0,95	1,08
Środki rozdzielone a priori między państwa członkowskie	mln euro	767.332	802.399	720.965
Udział środków przyznanych Polsce:				
– w środkach rozdzielonych między państwa członkowskie	%	15,0	15,0	14,40
– w pełnym limicie środków na zobowiązania	%	12,0	12,0	9,15

¹ Klucz przejścia od układów zadań przyjętych w MFF 2014-2020 i 2021-2027 do układu z tabeli 15 przedstawiono w aneksie metodologicznym zamieszczonym na końcu raportu.

² Dla perspektywy 2014-2020 przeliczenia na ceny 2018 r. dokonano przy założeniu wzrostu cen pomiędzy rokiem 2013 i 2018 o 4,57%

³ Limit wpłat do budżetu UE dokonywanych przez państwa członkowskie

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Komisji Europejskiej

Pozycja Polski

Propozycje przedstawione w tabeli 15 nie są dla Polski korzystne. Chociaż udział Polski w puli środków przeznaczonej w perspektywie finansowej 2021-2027 do bezpośredniego podziału między państwa członkowskie jest tylko nieznacznie niższy od przyjętego dla lat 2014-2020, to na niekorzyść Polski działają inne czynniki, spośród których wskazać należy przede wszystkim:

- niższy niż obecnie udział puli środków rozdzielanych bezpośrednio między państwa członkowskie,
- planowane zmniejszenie puli środków na finansowanie zadań Wspólnej Polityki Rolnej,
- słabsza niż kilka lat temu pozycja negocjacyjna Polski utrudniająca ubieganie się o środki z puli pozostającej w bezpośredniej gestii Komisji Europejskiej, oznaczające silniejszą centralizację procedur wykonywania budżetu UE,
- duży wzrost wydatków na bezpieczeństwo i działania zewnętrzne, ograniczający środki na politykę spójności,
- sygnalizowana w propozycji Komisji Europejskiej potrzeba wzmocnienia powiązania między unijnym finansowaniem a poszanowaniem praworządności¹³.

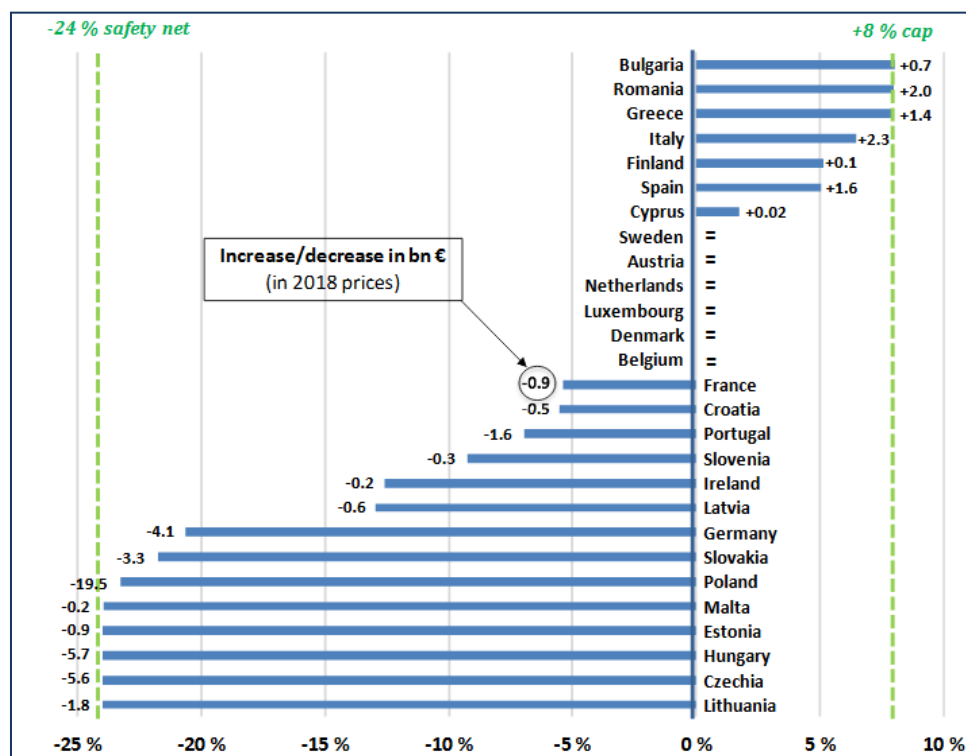
Według niektórych szacunków zmniejszenie limitu środków przyznanych Polsce na zadania polityki strukturalnej UE sięgnąć może nawet 30%. Według nieco korzystniejszych dla Polski szacunków

¹² Rozporządzenie Rady UE z 2013 r. (UE, EURATOM) NR 1311/2013 z dnia 2 grudnia 2013 r. określające wieloletnie ramy finansowe na lata 2014–2020 (Dz. Urz. UE L nr 347, s. 884-91)

¹³ Komisja proponuje teraz **wzmocnienie ochrony budżetu UE przed ryzykiem finansowym związanym z uogólnionymi brakami w zakresie praworządności w państwach członkowskich**. W sytuacji gdy takie braki stanowią przeszkodę lub zagrożenie dla należytego zarządzania finansami lub ochrony interesów finansowych Unii, musi istnieć możliwość wyciągnięcia konsekwencji związanych z unijnym finansowaniem. Wszelkie środki podejmowane w ramach tej nowej procedury będą musiały być proporcjonalne do charakteru, powagi i zakresu uogólnionych braków w zakresie praworządności. Nie wpłynie to na zobowiązania danych państw członkowskich wobec beneficjentów – cytata z Komunikatu Komisji z dnia 2 maja 2018 r., str. 5.

opublikowanych przez ekspertów Europejskiego Trybunału Obrachunkowego (ETO)¹⁴, limit środków, jakie Polska otrzyma w ramach podziału środków na zadania z zakresu polityki spójności (polityki strukturalnej) będzie o 19% mniejszy od limitu z lat 2014-2020. W podobnej sytuacji znajdzie się większość państw, które przystąpiły do UE razem z Polską w 2004 roku. Rezultaty obliczeń ekspertów ETO, ilustrujące zmiany (w relacji do kwot z perspektywy finansowej 2014-2020) przekazywanych państwom członkowskim limitów wydatków na politykę strukturalną UE przedstawiono na zamieszczonym poniżej wykresie.

Wykres 2. Limity wydatków na politykę spójności UE w perspektywie finansowej 2021-2027



Źródło: *Rapid case review...*, str. 38

Zmniejszenie limitu środków dla Polski niewątpliwie oznaczać będzie również istotne ograniczenie środków unijnych przekazywanych do JST, w tym – ograniczenie limitów środków na zadania realizowane w ramach regionalnych programów operacyjnych.

Zasygnalizować również należy potencjalne problemy związane z utrzymaniem po roku 2020 trwałości efektów zadań (zwłaszcza polegających na inwestycjach i tworzeniu nowych instytucji) zrealizowanych z udziałem środków UE.

3.6. Oświata

Zadania oświatowe stanowią najbardziej kosztowną, ale i być może najważniejszą część zadań publicznych powierzonych JST. Wydatki na oświatę stanowią ponad 27% wszystkich wydatków budżetowych JST i obejmują różnicowane zadania z których wymienić należy w pierwszej kolejności:

- prowadzenie przedszkoli,
- prowadzenie szkół podstawowych i ponadpodstawowych różnych typów,
- wypłata dotacji dla szkół i przedszkoli prowadzonych przez inne podmioty,
- kształcenie nauczycieli,
- finansowanie i dystrybucję pomocy socjalnej dla uczniów,
- finansowanie i dystrybucję podręczników,

przy czym – jak widać z danych w tabeli 16 – największe wydatki ponoszone są na prowadzenie szkół podstawowych i przedszkoli.

¹⁴ Por. *Rapid case review - Allocation of Cohesion policy funding to Member States for 2021-2027* - European Court of Auditors, March 2019

Tabela 16. Wydatki JST na oświatę według rodzajów placówek w latach 2012-2018

Treść	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
	mln zł						
Ogółem	55.547,7	55.142,0	57.735,0	59.364,1	60.948,9	64.929,0	70.516,4
w tym:							
– przedszkola	8.355,2	8.883,8	9.869,9	10.291,6	10.959,0	12.410,1	14.016,3
– szkoły podstawowe	19.775,2	19.546,7	20.524,4	22.501,6	23.480,2	25.893,5	30.326,1
– gimnazja	10.590,2	10.411,0	10.595,2	10.189,8	10.211,0	9.593,0	6.565,0
– licea ¹	4.692,8	4.390,9	4.404,5	4.198,5	4.195,8	4.261,0	5.015,9
– szkoły zawodowe ²	7.189,9	7.086,8	7.247,3	7.177,6	7.178,0	7.449,7	7.469,7

¹ Razem z liceami profilowanymi² Razem ze szkołami branżowymi**Źródło:** opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów ze sprawozdań budżetowych Rb-28S

Charakterystyczną cechą wydatków na oświatę jest ogromny udział wydatków na wynagrodzenia. Stanowią one ok. 3/4 wszystkich wydatków oświatowych JST. Biorąc pod uwagę fakt, iż warunki zatrudnienia i wynagrodzenia nauczycieli szkół publicznych poddane są ścisłym regulacjom zawartym w ustawie o systemie oświaty i ustawie – Karta nauczyciela, czyni to wydatki oświatowe JST bardzo silnie zależnymi od decyzji podejmowanych poza samorządem terytorialnym.

Tabela 17. Wydatki JST na oświatę według rodzajów wydatków w latach 2012-2018

Treść	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
	mln zł						
Ogółem	55.547,7	55.142,0	57.735,0	59.364,1	60.948,9	64.929,0	70.516,4
Dotacje	3.705,5	4.010,9	4.509,0	5.023,5	5.580,8	6.354,2	7.183,8
Wydatki własne	51.813,7	51.097,4	53.176,8	54.294,1	55.327,5	58.511,1	63.237,0
Wynagrodzenia	40.763,4	40.184,3	41.601,0	42.596,8	43.303,7	44.231,9	47.230,6
Pozostałe wydatki bieżące	8.731,7	8.733,5	9.119,3	9.432,5	9.522,0	10.518,7	10.903,0
Wydatki majątkowe	2.318,6	2.179,6	2.456,5	2.264,8	2.501,9	3.760,5	5.103,4
Pozostałe	28,5	33,7	49,2	46,4	40,6	63,7	95,6
	Ogółem = 100						
Ogółem	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Dotacje	6,67	7,27	7,81	8,46	9,16	9,79	10,19
Wydatki własne	93,28	92,67	92,10	91,46	90,78	90,12	89,68
Wynagrodzenia	73,38	72,87	72,06	71,76	71,05	68,12	66,98
Pozostałe wydatki bieżące	15,72	15,84	15,80	15,89	15,62	16,20	15,46
Wydatki majątkowe	4,17	3,95	4,25	3,82	4,10	5,79	7,24
Pozostałe	0,05	0,06	0,09	0,08	0,07	0,10	0,14

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów ze sprawozdań budżetowych Rb-28S

Problem ten dotyczy w szczególności małe gminy wiejskie, prowadzące szkoły podstawowe, w których udział wynagrodzeń w łącznych kosztach prowadzenia szkół jest jeszcze wyższy.

Tabela 18. Wydatki JST na szkoły podstawowe według rodzajów wydatków w latach 2012-2018

Treść	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
	Ogółem = 100						
Ogółem	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Dotacje	2,97	2,97	4,11	4,80	5,28	5,58	5,58
Wydatki własne	97,00	97,00	95,86	95,17	94,69	94,38	94,39
Wynagrodzenia	77,69	77,69	76,86	76,91	76,65	73,82	74,36
Pozostałe wydatki bieżące	13,98	13,98	13,52	13,40	12,93	14,15	12,37
Wydatki majątkowe	5,32	5,32	5,48	4,86	5,11	6,42	7,65
Pozostałe	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,04	0,03

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów ze sprawozdań budżetowych Rb-28S

Subwencja

Podstawowym źródłem finansowania zadań edukacyjnych powierzonych samorządowi terytorialnemu jest część subwencji ogólnej, formalnie nazwana *częścią oświatową subwencji ogólnej*, zwykle nazywana *subwencją oświatową*. Część oświatowa jest największą częścią subwencji ogólnej. W 2018 r. wydatki budżetu państwa na subwencję oświatową wyniosły prawie 43,1 mld zł, czyli ponad 76% wszystkich wydatków z tytułu subwencji ogólnej. Takie proporcje podziału łącznej kwoty subwencji ogólnych pomiędzy subwencję oświatową, a pozostałe części subwencji, mające służyć przede wszystkim wyrównywaniu dysproporcji dochodowych pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego i gwarantować środki na właściwe wykonywanie zadań publicznych, powodują zasadnicze ograniczenie możliwości aktywnego oddziaływania subwencji ogólnej na strukturę dochodów JST.

W odróżnieniu od innych części subwencji ogólnej, subwencja oświatowa nie ma charakteru wyrównawczego – otrzymują ją wszystkie jednostki samorządu terytorialnego, a kwota należnej subwencji oświatowej dla konkretnej jednostki nie jest powiązana z jej dochodami.

Algorytm

Kwoty należnych JST subwencji oświatowych obliczane są według dość złożonych wzorów zapisanych w wydawanym corocznie (na podstawie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego) rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego. Wzory te są nieznacznie modyfikowane w kolejnych latach, lecz ich ogólny kształt jest stały i w pewnym uproszczeniu da się zapisać w następującej postaci:

$$S_i = A \cdot D_i \cdot \sum_{k=1}^N L_{ik} \cdot w_k \quad i = 1, 2, \dots, M$$

gdzie:

- M** – liczba jednostek samorządu terytorialnego,
- S_i** – subwencja oświatowa należna i-tej jednostce samorządu terytorialnego,
- A** – finansowy standard A, stanowiący – zgodnie z rozporządzeniem Ministra Edukacji Narodowej z dnia 18 grudnia 2018 r. w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w roku 2019¹⁵ kalkulacyjną kwotę jednostkową na ucznia przeliczeniowego,
- D_i** – indywidualny wskaźnik kosztowy, uzależniony od struktury zatrudnienia nauczycieli według stopnia awansu zawodowego oraz od liczby uczniów w szkołach położonych w małych miejscowościach (do 5000 mieszkańców),
- L_{ik}** – liczba uczniów objętych w i-tej jednostce samorządu terytorialnego k-tym zadaniem edukacyjnym,
- w_k** – waga przypisana k-temu zadaniu edukacyjnemu,
- N** – liczba wyróżnionych zadań edukacyjnych – w 2019 r. N = 69.

Określenie *standard A* jest w oczywisty sposób mylące, gdyż zgodnie z rozporządzeniem wartość **A** wyznacza się nie na podstawie analizy niezbędnych kosztów wykonywania zadań, lecz ze wzoru:

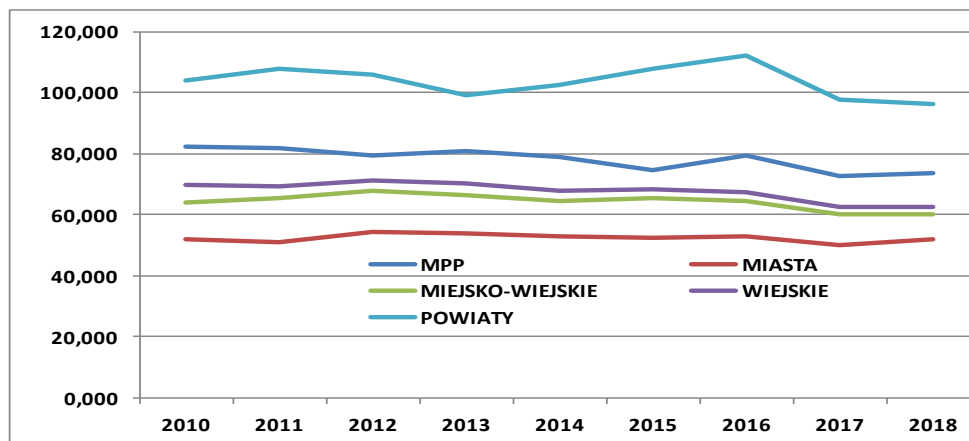
$$A = \frac{U}{\sum_{i=1}^M (D_i \cdot \sum_{k=1}^N L_{ik} \cdot w_k)}$$

gdzie *U* oznacza z góry ustaloną kwotę, jaka w ustawie budżetowej została przeznaczona na finansowanie subwencji oświatowych. Jak widać wielkość „standardu finansowego” zależy od ustalonej kwoty *U*, a nie kwota *U* od faktycznych kosztów wykonywania zadań zleconych. W ustawie o dochodach JST zastrzeżono co prawda, iż kwota *U* ustalona na kolejny rok nie może być mniejsza niż w roku poprzednim, nie zabezpiecza to jednak przed stopniowym pogarszaniem się relacji przekazywanej JST subwencji oświatowej do faktycznych kwot wydatkowanych przez JST na wykonanie tych zadań.

Bardzo dobrze ilustruje ten problem zamieszczony poniżej wykres 3, na którym przedstawiono – w podziale na różne rodzaje jednostek samorządu terytorialnego – relacje dochodów z subwencji oświatowej z całkowitymi wydatkami JST na realizację zadań oświatowych. Wyraźnie widzimy powolne, ale wyraźne pogarszanie się tej relacji dla wszystkich rodzajów JST. Porównanie danych z wykresu 3 z danymi przedstawionymi w tabeli 17 wskazuje ponadto na fakt, iż dla wielu gmin przekazywana im subwencja oświatowa nie pokrywa nawet kosztów zatrudnienia nauczycieli.

¹⁵ Dz. U. poz. 2446

Wykres 3. Relacja dochodów gmin z subwencji oświatowej do wydatków na edukację (%%)



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów

Subwencja a wydatki Z wykresu 3 można również odczytać, iż wskaźniki wykorzystywane przy obliczaniu subwencji oświatowej zostały ustalone w taki sposób, iż subwencja oświatowa pokrywa większą część wydatków na szkoły ponadpodstawowe niż na szkoły podstawowe. Widzimy, że dla gmin, które prowadzą tylko szkoły podstawowe i przedszkola relacja otrzymywanej subwencji oświatowej do wydatków edukacyjnych jest znacznie mniej korzystna niż dla jednostek, które prowadzą szkoły ponadpodstawowe, lub – jak w przypadku miast na prawach powiatu – zarówno szkoły podstawowe i przedszkola, jak i szkoły ponadpodstawowe.

Reasumując, trzeba stwierdzić, iż w obecnej formie subwencja oświatowa nie spełnia roli sprawnego instrumentu finansowania wydatków na edukację, ograniczając przy tym w poważny sposób wyrównawcze oddziaływanie całej subwencji oświatowej.

3.7. Ochrona zdrowia

Podstawowym źródłem środków publicznych finansujących świadczenia medyczne dla osób objętych ubezpieczeniem zdrowotnym i innych osób uprawnionych do korzystania z finansowanych środkami publicznymi usług medycznych są środki pozostające w dyspozycji Narodowego Funduszu Zdrowia.

Tabela 19. Finansowanie ochrony zdrowia środkami publicznymi w latach 2010-2018

Treść	2010	2012	2014	2015	2016	2017	2018
	mln zł						
Ogółem (brutto)	109.242,3	119.053,3	118.910,7	124.267,5	127.186,7	138.210,1	149.837,8
NFZ	58.917,0	62.525,9	66.091,0	70.590,6	73.887,3	79.650,6	84.807,6
SPZOZ państwowe	9.801,2	10.083,3	11.497,5	11.771,6	11.943,9	13.355,6	14.702,7
SPZOZ samorządowe	29.222,0	35.324,2	29.864,9	30.191,8	29.531,9	31.611,9	34.727,0
Budżet państwa	6.864,3	7.242,0	7.357,6	7.324,5	8.264,0	9.641,5	10.643,7
Budżety JST	3.962,0	3.514,6	3.675,2	3.906,6	3.320,4	3.478,5	3.840,8
Pozostałe	475,8	363,3	424,5	482,3	239,2	472,0	1.116,1
Ogółem (netto)¹	68.284,0	71.501,0	74.964,1	78.944,1	81.643,4	88.750,8	95.671,7
NFZ	27.140,9	24.600,2	32.312,9	35.839,1	38.673,0	41.825,8	44.174,4
Zakup usług w NZOZ	24.586,7	22.129,1	31.590,9	35.069,8	37.837,4	40.702,4	43.417,5
Wydatki własne NFZ	2.554,2	2.471,1	722,0	769,3	835,6	1.123,4	756,9
SPZOZ państwowe	9.158,4	9.426,0	10.846,6	11.108,7	11.250,9	12.580,0	13.880,7
SPZOZ samorządowe	26.987,8	33.006,9	27.865,9	28.178,0	27.454,3	29.422,0	32.352,0
Budżet państwa	2.708,1	2.638,3	2.136,5	1.889,7	2.511,7	2.851,8	2.708,8
Budżety JST	1.782,8	1.468,5	1.412,5	1.719,7	1.566,7	1.779,3	2.060,8
Pozostałe	506,0	361,2	389,6	208,9	186,9	291,8	495,1
Zobowiązania SPZOZ	9.963,1	10.661,4	10.345,8	10.812,6	11.249,5	11.757,0	12.843,8

¹ Bez transferów na rzecz jednostek sektora finansów publicznych

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów i NIK

Rola OW

Za większość wydatków NFZ odpowiadają oddziały wojewódzkie (OW), do których należy w szczególności kontraktowanie usług medycznych, kontrola realizacji wykonania kontraktów, a także dokonywanie rozliczeń związanych z refundacją ubezpieczonym środków wydatkowanych na zakup leków. W bezpośredniej dyspozycji centrali NFZ pozostają przede wszystkim środki na wydatki administracyjne centrali oraz na tworzone w planie finansowym NFZ rezerwy, co angażuje ok. 1,3% łącznych kosztów NFZ. Pozostałe środki są rozdzielane pomiędzy OW zgodnie z algorytmem ustalonym rozporządzeniem Ministra Zdrowia z dnia 17 listopada 2009 r. w sprawie szczegółowego trybu i kryteriów podziału środków pomiędzy centralę i oddziały wojewódzkie Narodowego Funduszu Zdrowia z przeznaczeniem na finansowanie świadczeń opieki zdrowotnej dla ubezpieczonych¹⁶.

Algorytm

Ustalenie kwot należnych OW NFZ odbywa się dwuetapowo. W pierwszym etapie dokonywany jest podział środków pomiędzy centralę i poszczególne oddziały wojewódzkie. W etapie drugim, którego nie będziemy szczegółowo analizować, dokonuje się korekt pierwotnego podziału w celu dostosowania podziału środków pomiędzy OW do zasady, iż kwota przyznana OW w kolejnym roku nie może być mniejsza niż w roku poprzednim. Widoczny w ostatnich latach szybki wzrost wynagrodzeń stanowiących podstawę wyliczenia należnych NFZ składek, a także ustawowo gwarantowany wzrost relacji publicznych wydatków na ochronę zdrowia do PKB (od 4,86% PKB w 2019 r. do 6% PKB w roku 2024 i w kolejnych latach) powoduje, że konieczność wejścia w drugi etap procedury podziału środków jest mało prawdopodobna.

Podział środków pomiędzy OW odbywa się zgodnie ze wzorem

$$S_j = R \cdot \frac{\sum_{i=1}^N L_{ij} \cdot (V_i + a_j \cdot W_i)}{\sum_{m=1}^{16} \sum_{i=1}^N L_{im} \cdot (V_i + a_m \cdot W_i)} \quad j = 1, 2, \dots, 16$$

gdzie:

- S_j – kwota dla j-tego oddziału wojewódzkiego NFZ;
- R – kwota przeznaczona w planie finansowym NFZ dla wszystkich oddziałów wojewódzkich;
- L_{ij} – liczba osób zaliczonych do i-tej jednorodnej grupy pacjentów (grupa ubezpieczonych w NFZ osób danej płci, urodzonych w tym samym roku), ubezpieczonych w j-tym oddziale wojewódzkim, $i = 1, 2, \dots, N$;
- V_i – przeciętne wydatki NFZ na podstawowe świadczenia zdrowotne na jednego ubezpieczonego z i-tej jednorodnej grupy pacjentów, ustalona na podstawie danych sprawozdawczych NFZ;
- W_i – przeciętne wydatki NFZ na wysokospecjalistyczne świadczenia zdrowotne na jednego ubezpieczonego z i-tej jednorodnej grupy pacjentów, ustalona na podstawie danych sprawozdawczych NFZ;
- a_j – indywidualny wskaźnik określający udział wydatków na świadczenia wysokospecjalistyczne w j-tym oddziale wojewódzkim NFZ.

Słabości systemu

W systemie dystrybucji środków NFZ pomiędzy podmioty świadczące usługi medyczne dostrzegamy trzy istotne słabości. Po pierwsze, formuła obowiązująca w pierwszym etapie procedury podziału środków pomiędzy OW jest – naszym zdaniem – wadliwa, gdyż nie uwzględnia trzech czynników istotnych dla zapewnienia równego dostępu wszystkich uprawnionych do świadczeń medycznych finansowanych środkami publicznymi, a mianowicie:

- różnic w przeciętnym stanie zdrowia osób zamieszkujących w różnych województwach – posługiwanie się przy podziale środków uśrednionymi dla całej Polski wskaźnikami kosztów musi powodować relatywne niedofinansowanie oddziałów w tych województwach, w których średni poziom zdrowotności jest niższy od przeciętnej krajowej, a więc w tych województwach, w których „naturalny” popyt na usługi medyczne jest wyższy,
- konieczności zapewnienia większej liczby lekarzy podstawowej opieki zdrowotnej na terenach wiejskich, charakteryzujących się większym rozproszeniem terytorialnym mieszkańców – nieuwzględnienie tego czynnika uderza więc w województwa z niższym poziomem urbanizacji,
- nieuwzględnianiem konieczności spłaty zadłużenia szpitali powstałego w pierwszym okresie funkcjonowania systemu ubezpieczeń społecznych, a spowodowanego nierównomiernym finansowaniem poszczególnych województw w okresie funkcjonowania kas chorych, czyli w latach 1999-2003.

¹⁶ Dz. U. z 2009 r. poz. 1495.

Zamieszczone poniżej dane o przeliczonych na jednego mieszkańca wydatkach planowanych na rok 2018 przez poszczególne oddziały wojewódzkie NFZ pokazuje, że obowiązujący system nie gwarantuje równomiernego podziału środków na finansowanie ochrony zdrowia. Z danych zawartych w tabeli 20 nie należy wyciągać zbyt daleko idących wniosków, sugerują one jednak potrzebę szczegółowej analizy kosztów NFZ zmierzającej do sprawdzenia, czy podział środków między OW NFZ zapewnia równy dostęp do usług medycznych.

Tabela 20. Planowane wydatki NFZ w 2018 r. według oddziałów wojewódzkich

Oddziały wojewódzkie	Ogółem	Leczenie szpitalne	Podstawowa opieka zdrowotna	Ambulatoryjna opieka specjalistyczna	Inne ¹
	zł na osobę				
Polska ogółem	2.111,9	1.105,7	292,3	159,5	554,5
Dolnośląskie	2.100,5	1.092,1	290,2	154,6	563,7
Kujawsko-Pomorskie	2.087,1	1.092,3	292,6	154,7	547,5
Lubelskie	2.144,6	1.163,4	293,0	149,7	538,4
Lubuskie	2.040,5	1.033,9	285,4	155,3	565,9
Łódzkie	2.243,7	1.204,8	300,4	156,1	582,5
Małopolskie	2.077,6	1.058,7	294,2	161,2	563,4
Mazowieckie	2.206,7	1.217,4	305,6	157,7	526,0
Opolskie	1.977,4	1.017,9	269,3	136,7	553,5
Podkarpackie	2.020,9	1.051,1	283,9	150,9	535,1
Podlaskie	2.059,6	1.095,5	282,4	184,5	497,3
Pomorskie	2.021,6	1.026,9	289,3	162,5	542,9
Śląskie	2.174,8	1.105,2	293,6	176,4	599,6
Świętokrzyskie	2.167,1	1.157,7	284,7	152,1	572,7
Warmińsko-Mazurskie	1.969,8	1.033,6	280,4	149,1	506,7
Wielkopolskie	2.082,1	1.050,5	294,5	160,9	576,3
Zachodniopomorskie	2.064,7	1.083,0	282,3	164,3	535,1
Max	2.243,7	1.217,4	305,6	184,5	599,6
Min	1.969,8	1.017,9	269,3	136,7	497,3
Max : Min (%)	113,9	119,6	113,5	134,9	120,6

¹ M.in. refundacja opłat za leki, rehabilitacja, opieka psychiatryczna.

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Ministerstwa Zdrowia i danych GUS

Kontraktowanie

Drugą słabością jest nieprzejrzysty system kontraktowania usług medycznych przez oddziały wojewódzkie, przy czym zasadniczym problemem jest kontraktowanie usług świadczonych przez szpitale. Problem wydaje się nierozwiązywalny na gruncie obowiązującego obecnie systemu – z jednej strony kontraktowanie powinno się odbywać na podstawie jasno określonych reguł, zapewniających jednocześnie wysoką jakość usług i równy dostęp do tych usług, z drugiej zaś bardzo trudno – z wielu powodów – podejmuje się decyzję o pozostawieniu funkcjonującego, wybudowanego i wyposażonego ze środków publicznych szpitala bez kontraktu z NFZ.

Rola JST

Trzecim problemem jest niejasna rola samorządu terytorialnego w zarządzaniu systemem ochrony zdrowia finansowanym środkami publicznymi. Na jednostki samorządu terytorialnego nałożono w ustawach ustrojowych istotne obowiązki związane z zapewnieniem właściwej opieki zdrowotnej mieszkańcom, nie zapewniono im natomiast instrumentów umożliwiających wykonanie tych zadań. Jest przy tym oczywiste, że zarówno podstawowa opieka zdrowotna, jak i prowadzenie sieci szpitali o podstawowym profilu należą do zadań o charakterze lokalnym, których wykonanie – zgodnie z konstytucyjną zasadą subsydiarności – powinno być powierzone władzom lokalnym.

W naszym przekonaniu obowiązujący obecnie system finansowania usług medycznych wymaga głębokiej przebudowy. Szkic proponowanych rozwiązań w tej kwestii przedstawimy w dalszej części raportu.

3.8. Budżetowanie zadaniowe

Zainicjowane ponad dziesięć lat temu wdrażanie do polskiego systemu budżetowego metod planowania zadaniowego (budżetowania zadaniowego) okazało się – mimo oczywistych zalet tych metod – eksperymentem nieudanym. Przyczyny niepowodzenia są złożone, ale niewątpliwie

kluczową rolę odegrał brak – widoczny u wszystkich kolejnych ekip rządzących – politycznej woli dokonania istotnych zmian w procedurach zarządzania środkami publicznymi. W efekcie formalne wprowadzenie budżetowania zadaniowego nie spowodowało zmian w sposobie planowania wydatków publicznych i zostało sprowadzone do obowiązku sporządzania planów i sprawozdań budżetowych w układzie zadaniowym. Czynności te, bardzo czasochłonne i odbierane przez większą część zarówno administracji rządowej jak i samorządowej jako zbędne dla sprawnego planowania i wykonywania budżetu, nie mają w istocie rzeczy żadnego wpływu na zarządzanie środkami publicznymi. Znamienny jest na przykład fakt, iż w rządowych sprawozdaniach z wykonania budżetu państwa z zasady nie omawia się odchyleń zrealizowanych wartości mierników wykonania zadań od ich planowanych wartości. Odchylenia te, chociaż nieraz dość istotne, nie są też przedmiotem głębszej analizy ani w Radzie Ministrów, ani w Sejmie.

Obowiązki JST

Do sporządzania planów i sprawozdań z wykonania budżetu zadaniowego zostały również zobligowane jednostki samorządu terytorialnego. Wydaje się jednak, że w przeważającej liczbie jednostek samorządu terytorialnego procedury budżetowania zadaniowego nie mają realnego wpływu na kształt budżetu i sposób zarządzania zasobami finansowymi. Zbyt słabe jest też powiązanie podejścia zadaniowego z pracami nad opracowaniem i uchwaleniem wieloletniej prognozy finansowej JST. Jest to o tyle istotne, że, jak stwierdziliśmy w jednej z naszych wcześniejszych publikacji, *zalety podejścia zadaniowego są widoczne w pełni wtedy, gdy jest ono zastosowane zarówno w planowaniu rocznym, jak i w pracach nad dokumentami strategicznymi i planistycznymi obejmującymi dłuższy okres*¹⁷. Wnioski wynikające z tego stwierdzenia przedstawimy w dalszej części opracowania.

W obecnym stanie rzeczy zasadne staje się pytanie o zasadność utrzymywania obligatoryjnych procedur budżetowania zadaniowego w jednostkach samorządu terytorialnego. Nie oznacza to jednak, że metody te nie powinny być wykorzystywane w zarządzaniu finansami samorządowymi. Doświadczenie uczy jednak, iż narzucanie obligatoryjnego stosowania nawet bardzo przydatnych rozwiązań często powoduje skutki odwrotne do zamierzonych.

3.9. Planowanie wieloletnie

W obecnym stanie prawnym jednostki samorządu terytorialnego zobowiązane są do opracowania i uchwalenia dwóch podstawowych dokumentów programowo-planistycznych obejmujących okresy wieloletnie:

- strategii rozwoju,
- wieloletniej prognozy finansowej jednostki samorządu terytorialnego (WPF JST),

przy czym chociaż obowiązek opracowania strategii rozwoju nałożony został tylko na samorządy województw dokumenty takie są opracowywane również w wielu innych jednostkach. Programy i plany wieloletnie powinny być podstawą do realizacji wszystkich przedsięwzięć mających istotne znaczenie dla rozwoju danej JST (w tym zwłaszcza dużych zadań inwestycyjnych), powinny też stanowić punkt wyjścia do konstrukcji rocznych budżetów JST, zapewniając dostosowanie kolejnych budżetów do przyjętych priorytetów rozwojowych.

Rola WPF

Ważną rolą wieloletniej prognozy finansowej WPF JST powinna też być weryfikacja finansowej wykonalności realizacji celów i priorytetów określonych w programach i planach rozwoju. Jest oczywiste, że sytuacja, w której nie ma wspólnej podstawy dla kolejnych budżetów grozi nieefektywnym, chaotycznym wykorzystywaniem środków publicznych.

Wieloletniej prognozie finansowej przypisano ponadto rolę narzędzia, przy pomocy którego regionalne izby obrachunkowe mogą ocenić spełnianie przez jednostkę samorządu terytorialnego wymogów stabilności finansowej określonych w art. 243 ustawy o finansach publicznych. Założenie, iż WPF JST ma służyć do oceny przez organ nadzoru czy:

- jednostka spełnia określone w ustawie warunki i czy w związku z tym jest uprawniona do zaciągania zobowiązań finansujących jej działalność,
- plan wydatków budżetu nie wymaga przymusowych cięć,

spowodował, iż WPF JST stała się bardziej dokumentem „dla RIO” niż długofalowym planem działań na rzecz mieszkańców, a merytoryczna treść WPF JST w wielu przypadkach narusza elementarną logikę finansów publicznych.

¹⁷ E. Malinowska-Misiąg, J. Misiąg, W. Misiąg, M. Tomalak, *Metody budżetowania zadaniowego w jednostkach samorządu terytorialnego*. Przewodnik, Presscom, Wrocław 2015, s. 79

Roli stałego „wzorca” dla kolejnych budżetów nie może też spełnić strategia rozwoju, która jest na ogół zbyt ogólna na to, by mogła spełniać rolę punktu wyjścia dla konstrukcji szczegółowych planów finansowych.

Regulacje ustawowe Dodatkowym problemem są zapisane w ustawie o finansach publicznych zasady tworzenia i aktualizacji WPF JST. Wynika z nich w szczególności, że:

- wieloletnia prognoza finansowa powinna być realistyczna¹⁸, co samo w sobie nie budzi wątpliwości, ale przytaczanie tego przepisu służy – niestety dość często – jako dowód, że każda WPF przedkładana do oceny przez jednostkę samorządu terytorialnego z założenia taka jest;
- wieloletnia prognoza finansowa obejmuje okres roku budżetowego oraz co najmniej trzech kolejnych lat budżetowych, a prognozę kwoty długu, stanowiącą część wieloletniej prognozy finansowej, sporządza się na okres, na który zaciągnięto oraz planuje się zaciągnąć zobowiązania¹⁹, co powoduje absurdalnie dalekie odsuwanie końcowego punktu prognozy,
- wartości przyjęte w wieloletniej prognozie finansowej i budżecie jednostki samorządu terytorialnego powinny być zgodne co najmniej w zakresie wyniku budżetu i związanych z nim kwot przychodów i rozchodów oraz długu jednostki samorządu terytorialnego²⁰,
- uchwałę w sprawie wieloletniej prognozy finansowej lub jej zmiany organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego podejmuje nie później niż uchwałę budżetową²¹.

Analizując łącznie zacytowane powyżej przepisy łatwo dojdziemy do wniosku, iż w istocie rzeczy WPF JST nie jest planem wieloletnim, a corocznie musi być uchwalana od nowa, by uczynić zadość przepisowi określającemu horyzont WPF i zachować zgodność z uchwalanym budżetem.

W świetle tych faktów trzeba stwierdzić, że JST nie dysponują obecnie żadnymi efektywnymi instrumentami planowania wieloletniego i pilną potrzebą jest zmiana takiego stanu rzeczy.

4. Rekomendacje

W rozdziale tym przedstawimy – w bardzo skrótowy sposób – propozycje rozwiązań legislacyjnych (systemowych) mających służyć zniwelowaniu lub zniesieniu negatywnych dla samorządu terytorialnego skutków opisanych powyżej problemów i zagrożeń. Niektóre z tych propozycji były już – w nieco innej formie – przedmiotem naszych wcześniejszych opracowań.

4.1. Konstrukcja subwencji ogólnej

Analiza obowiązującego obecnie na mocy wielokrotnie już nowelizowanej ustawy z dnia 3 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego²² algorytmu obliczania należnej JST subwencji ogólnej wykazała, że ma on dwie podstawowe wady:

- przez włączenie do subwencji ogólnej transferów służących finansowaniu przez wszystkie jednostki samorządu terytorialnego zadań edukacyjnych zatarciu uległa wyrównawcza rola subwencji ogólnej,
- przy wyliczaniu należnej subwencji uwzględniany jest tylko poziom dochodów podatkowych JST (a mówiąc dokładniej – jej potencjał podatkowy, który nie jest identyczny z dochodami), pomija się natomiast istotnie wpływające na zdolność JST do wykonywania zadań publicznych zróżnicowanie wydatków niezbędnych – w konkretnych warunkach danej jednostki – do właściwego wykonania tych zadań.

Przedstawiona poniżej nowa formuła obliczania subwencji ogólnej został po raz pierwszy zaproponowana – w nieco innej wersji – w 2008 r., w opracowaniu poświęconym możliwościom wykorzystaniu doświadczeń niemieckich przy projektowaniu dochodów samorządowych w Polsce²³.

¹⁸ Art. 226 ust. 1 ustawy o finansach publicznych

¹⁹ Art. 227 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych

²⁰ Art. 229 ustawy o finansach publicznych

²¹ Art. 230 ust. 6 ustawy o finansach publicznych.

²² Dz. U. z 2018 r. poz. 1530 z późn. zm.

Ideę proponowanej koncepcji przedstawimy poniżej na przykładzie subwencji dla gmin. Zakładamy, że subwencje dla powiatów i województw byłyby konstruowane na analogicznych zasadach, lecz z uwzględnieniem specyfiki każdego z rodzajów JST.

Proponowana, nowa subwencja ogólna ma się składać z dwóch części, oznaczanych dalej jako *subwencja A* i *subwencja B*. Obie mają charakter subwencji wyrównawczych przy czym zasadniczą rolę odgrywa subwencja A, a subwencja B ma stanowić jej uzupełnienie dla niewielkiej liczby gmin. Jak stąd widać, odchodzimy od założenia, że subwencję ogólną winny otrzymywać wszystkie gminy.

Subwencja A

Należne gminom subwencje A mają być obliczane według wzoru:

$$S_j^A = \begin{cases} \alpha \cdot (Z_j - P_j) & \text{dla } Z_j > P_j \\ 0 & \text{dla } Z_j \leq P_j \end{cases}, j = 1, 2, \dots, 2477$$

gdzie S_j^A oznacza należną gminie subwencję A, Z_j jest standaryzowanym zapotrzebowaniem gminy na środki finansowe, P_j oznacza potencjał dochodowy tej gminy, a parametr α określa stopień wyrównywania luki między potencjałem dochodowym, a zapotrzebowaniem na środki finansowe.

Dla konkretnej jednostki samorządu terytorialnego wielkość potencjału dochodowego (P) byłaby obliczana w sposób podobny jak obecnie – jako suma wybranych, najważniejszych dochodów własnych (wraz z udziałami w podatkach dochodowych, obliczona z danych za ostatni rok, dla którego dostępne są dane sprawozdawcze).

Istotną modyfikacją sposobu wyznaczania potencjału dochodowego (nazywanego w obecnym systemie podstawowymi dochodami podatkowymi) byłoby przyjęcie, iż skutki udzielonych ulg, zwolnień i stosowania niższych od maksymalnych stawek podatków lokalnych wliczane byłyby do potencjału dochodowego tylko w części wynikającej z wyższej niż przeciętna krajowa relacji kwoty ulg, zwolnień i skutków stosowania niższych stawek podatkowych do zrealizowanych dochodów własnych danej jednostki.

Do wyliczenia zapotrzebowania na środki finansowe (Z) wykorzystana zostałaby formuła

$$Z_j = \Phi_1(V_j, X_j) + G_j \cdot \Phi_2(V_j, Y_j), \quad j = 1, 2, \dots, 2477$$

gdzie:

- V_j – przeliczeniowa liczba mieszkańców,
- G_j – zmienna wskaźnikowa, przyjmująca wartość 1 dla MPP i 0 dla pozostałych gmin,
- Φ_1 – funkcja określająca na podstawie kilku wskaźników tworzących wektor X_i , przypadające na jednego mieszkańca standardowe koszty wykonania zadań gminy,
- Φ_2 – funkcja określająca na podstawie kilku wskaźników tworzących wektor Y_i , przypadające na jednego mieszkańca standardowe koszty wykonania zadań powiatu.

Przy ustalaniu szczegółowej specyfikacji zmiennych tworzących wektory X i Y istotne jest, by:

- liczba składowych obu wektorów był możliwie niewielka,
- dla wybranych wskaźników dostępne były rzetelne dane o ich wartościach,
- wskaźniki były ściśle związane z kosztami wykonywania najważniejszych zadań JST.

Przeliczeniowa liczba mieszkańców powinna być wyznaczana w sposób zapewniający preferencje dla gmin najmniejszych (ze względu na wysoki udział „kosztów stałych”) i dla gmin największych, w których koszty wykonywania zadań publicznych rosną na ogół szybciej od liczby ludności

Subwencja B

Subwencja B ma charakter uzupełniający i służy zapewnieniu każdej gminie pewnego minimalnego poziomu dochodów. Subwencja B byłaby obliczana zgodnie ze wzorem

$$S_j^B = \begin{cases} (\beta - \frac{D_j}{D^*}) \cdot D^* \cdot L_j & \text{dla } D_j < \beta \cdot D^* \\ 0 & \text{dla } D_j \geq \beta \cdot D^* \end{cases}, j = 1, 2, \dots, 2477$$

gdzie D_j oznacza dochody na jednego mieszkańca (bez subwencji B) w j-tej gminie, D^* jest średnią wartością dochodów na jednego mieszkańca we wszystkich gminach, a parametr β określa procent średnich dochodów wszystkich gmin, który chcemy zagwarantować każdej gminie. Wartość

²³ J. Mackiewicz-Lyziak, E. Malinowska-Misiąg, W. Misiąg, M. Tomalak, *Wyrównywanie dochodów jednostek samorządu terytorialnego. Możliwości wykorzystania w Polsce doświadczeń niemieckich krajów związkowych*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Warszawa 2008, s. 166-169

parametru β powinna mieścić się w przedziale 0,6 – 0,75, lecz dokładne określenie wartości tego i kilku innych parametrów wymaga przeprowadzenia wielowariantowych obliczeń symulacyjnych.

Koncepcja nowej subwencji ogólnej nie przewiduje obciążenia jednostek o najwyższych dochodach obowiązkiem dokonywania wpłat do budżetu państwa. Nie byłoby natomiast sprzeczne z „duchem” nowej subwencji utrzymanie instytucji rezerwy subwencji.

4.2. Finansowanie zadań zleconych

Opisanych powyżej problemów związanych z finansowaniem zadań ustawowo zleconych jednostkom samorządu terytorialnego nie da się – naszym zdaniem – rozwiązać bez zasadniczych zmian samej konstrukcji zadań zleconych. Zmiany powinny przy tym obejmować zarówno zakres zadań publicznych finansowanych w tej formie, jak i sposób ich finansowania, przy czym podstawą do określenia nowego kształtu systemu zadań zleconych powinny być następujące założenia:

- 1) zakres zadań zleconych wykonywanych w sposób ciągły należy radykalnie ograniczyć, formalnie pozostawiając możliwość zlecenia wykonania zadań w szczególnych przypadkach;
- 2) ograniczenie zakresu zadań zleconych powinno polegać albo na przejęciu bezpośredniego wykonywania zadań zleconych obecnie jednostkom samorządu terytorialnego przez administrację rządową (tu rozważyć należy zwłaszcza zasadność zlecenia samorządom powiatów finansowania państwowej straży pożarnej, a także wykonywania przez starostów zadań związanych z zarządzaniem nieruchomościami Skarbu Państwa) albo na nadaniu obecnym zadaniom zleconym statusu obligatoryjnych zadań własnych;
- 3) formę zadań zleconych wykonywanych w sposób ciągły pozostawić należy tylko dla tych zadań, których przejęcie przez administrację rządową powodowałoby istotne niedogodności dla obywateli – w praktyce oznaczałoby pozostawienie formy zadania zleconego jedynie dla wypłat świadczeń o charakterze pomocy społecznej i wspierania rodziny.

Podane poniżej przykłady możliwych zmian statusu zadań wykonywanych obecnie jako zadania zlecone traktować należy jako wstępną propozycję, której głównym celem jest zilustrowanie sposobu podejścia do rozwiązania problemu zadań zleconych.

Tabela 21. Przykładowe przekształcenia zadań zleconych

Zadanie zlecone	Proponowany status
Prowadzenie stałego spisu wyborców	Obligatoryjne zadanie własne
Organizacja wyborów	Zadanie zlecone
Zwrot części akcyzy od oleju napędowego	Zadanie zlecone
Prowadzenie ewidencji ludności i wydawanie dowodów osobistych	Obligatoryjne zadanie własne
Wypożyczenie szkół w podręczniki oraz materiały edukacyjne lub ćwiczeniowe	Obligatoryjne zadanie własne
Oplacanie składek na ubezpieczenie zdrowotne za uczniów i słuchaczy zakładów kształcenia nauczycieli	Zadanie zlecone
Przeprowadzanie szkoleń i ćwiczeń obronnych	Obligatoryjne zadanie własne
Organizowanie i finansowanie specjalistycznych usług opiekuńczych	Obligatoryjne zadanie własne
Wypłata świadczeń wychowawczych	Zadanie zlecone
Finansowanie Państwowej Straży Pożarnej	Zadanie administracji rządowej
Gospodarowanie nieruchomościami Skarbu Państwa	Zadanie administracji rządowej
Remonty, utrzymanie oraz budowa urządzeń melioracji wodnych podstawowych	Obligatoryjne zadanie własne

Źródło: opracowanie własne

Wprowadzenie tych zmian wymagałoby zastąpienia dotacji na zadania zlecone przekształcane w obligatoryjne zadania własne innymi dochodami, przy czym najlepszym rozwiązaniem wydaje się być odpowiednie zmodyfikowanie reguł wyznaczania subwencji ogólnych.

4.3. Udziały w podatkach dochodowych

Oczywista wydaje się konieczność utrzymania udziałów we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych jako jednego z podstawowych źródeł finansowania zadań samorządowych. Po opisanych we wcześniejszej części raportu zmianach w zasadach opodatkowania dochodów osobistych konieczne wydaje się podwyższenie udziałów JST. Z naszych obliczeń wynika, że

zrekompensowanie tylko połowy dochodów utraconych na skutek ostatnich zmian w PIT, wymagałoby ustalenia nowych udziałów na poziomie:

- dla gmin: ok. 42,6%,
- dla powiatów: ok. 11,4%,
- dla województw: ok. 1,8%,

co zwiększyłoby łączny udział JST we wpływach z PIT z obecnych ok. 49,8% do ok. 55,8%, odpowiednio zmniejszając dochody budżetu państwa.

Podział PIT

Nie uważamy natomiast za celowe dokonanie proponowanego od wielu lat przez niektóre organizacje samorządowe i ekspertów podziału PIT na odrębną część: „samorządową” i „rządową”, z jednoczesnym przyznaniem JST pełnego władztwa podatkowego (z wyjątkiem prawa do ustalenia wyższych stawek podatkowych) w stosunku do części samorządowej. Nasza opinia wynika z jednej strony z faktu, iż ulgi udzielane przez państwową administrację skarbową stanowią tylko nieznaczną część potencjalnych, hipotetycznych wpływów z PIT, z drugiej zaś – z obawy, iż presja na stosowanie lokalnie określanych ulg (indywidualnych i zbiorowych) oraz formalna możliwość stosowania niższych stawek PIT może być dla finansów publicznych dość ryzykowna.

Udziały w CIT

Mniej oczywiste wydaje się natomiast finansowanie JST udziałami w podatku dochodowym od osób prawnych. Wątpliwości wynikają tu przede wszystkim z faktu, iż zasadnicza część wpływów z CIT pochodzi od podmiotów ze sektora finansowego (banki, zakłady ubezpieczeń) i nawet te JST, które prowadzą politykę intensywnego wspierania przedsiębiorczości na swoim terenie mają mocno ograniczony wpływ na wielkość dochodów z CIT generowanych przez podmioty funkcjonujące w danej JST. Przeciwno udziałom w CIT przemawia również duża niestabilność dochodów z tego tytułu i podatność tych dochodów na działania agresywnej (co nie zawsze znaczy nielegalnej) optymalizacji podatkowej.

W naszych wcześniejszych opracowaniach sugerowaliśmy kilkakrotnie możliwość zastąpienia części wpływów z udziałów w CIT dochodami z lokalnego podatku pobieranego od obrotu firm handlowych i usługowych. Uważamy, że propozycja ta nadal jest godna rozważenia.

4.4. Finansowanie oświaty

W przedstawionej powyżej koncepcji nowej subwencji ogólnej nie przewidziano wyodrębnienia w jej ramach subwencji oświatowej. Uzasadnione koszty wykonywania zadań oświatowych będą jednak nadal jednym z najważniejszych czynników kształtujących – poprzez uwzględnienie w formule obliczania należnej wysokości subwencji standardowych kosztów wykonywania zadań samorządowych – całkowitą kwotę subwencji.

Niezależnie od tego zasadne byłoby rozważenie jeszcze jednej istotnej zmiany, polegającej na wyłączeniu z zadań oświatowych realizowanych i finansowanych przez JST zadania polegającego na finansowaniu wynagrodzeń nauczycieli. Za przyjęciem takiego rozwiązania – sprawdzonego i stosowanego w wielu krajach UE – przemawia przede wszystkim fakt, iż wynagrodzenia nauczycieli, stanowiące znaczącą, a w wielu gminach największą, część wydatków budżetowych, kształtowane są na szczeblu centralnym – albo przez ustawowe gwarancje dla nauczycieli, albo w negocjacjach prowadzonych przez rząd z centralami związkowymi. Logiczne wydaje się więc, by administracja rządowa przejęła na siebie ryzyko związane z kosztami wynagradzania nauczycieli.

4.5. Finansowanie ochrony zdrowia

We wcześniejszej części raportu wskazaliśmy trzy zasadnicze słabości obowiązującego obecnie systemu organizacji i finansowania ochrony zdrowia:

- niezgodność obowiązującego systemu podziału środków między oddziały wojewódzkie NFZ z postulatem zapewnienia równego dostępu do świadczeń medycznych,
- brak instrumentów, przy pomocy których JST mogłyby realizować przypisane im zadania związane z ochroną zdrowia,
- niejasny i nieprzejrzysty system kontraktowania usług medycznych świadczonych przez szpitale.

Proponowane poniżej zmiany powinny przyczynić się do rozwiązania – przynajmniej częściowego – opisanych powyżej problemów.

Za najbardziej istotne zmiany w systemie finansowania ochrony zdrowia uważamy:

- przywrócenie budżetowego finansowania szpitali, przy czym kwoty ustalane dla poszczególnych szpitali powinny być uzależnione od poziomu referencyjnego szpitala, jego wielkości oraz struktury świadczonych przez ten szpital świadczeń medycznych,
- finansowanie podstawowej opieki zdrowotnej przez dotacje przekazywane gminom ze środków NFZ; kwoty dotacji powinny być uzależnione od takich parametrów jak liczba i struktura ludności gminy, gęstość zaludnienia – do gmin powinien też należeć wybór formy organizacyjnej, w jakiej mieszkańcom gminy świadczone będą usługi medyczne.

Status i rola NFZ

Po tych zmianach zasadniczym zadaniem NFZ byłaby kontrola wykorzystania środków przekazywanych gminom i szpitalom, a także kontraktowanie innych usług medycznych finansowanych ze środków publicznych. Za celowe uważamy także rozważenie nadania NFZ statusu państwowego funduszu celowego. Uważamy, że w zasadniczy sposób poprawiłoby to przejrzystość funkcjonowania tej instytucji, wzmocniło parlamentarną kontrolę NFZ i w jasny sposób określiłoby bezpośrednią odpowiedzialność Ministra Zdrowia (byłby on wówczas dysponentem NFZ) za funkcjonowanie całego systemu ubezpieczeń zdrowotnych.

6% PKB

W programie PiS przypomniano postulat zwiększenia publicznych nakładów na służbę zdrowia stwierdzając, iż *służba zdrowia pozostaje w dalszym ciągu wielkim wyzwaniem* i w związku z tym *ważne jest jak najszybsze zrealizowanie naszego zobowiązania do zwiększenia wydatków na ten cel do poziomu 6% PKB*²⁴.

Postulat ten jest mało konkretny. Niezbędnego wyjaśnienia wymaga na przykład kwestia czy środki na zwiększone finansowanie ochrony zdrowia miałyby pochodzić z:

- zwiększenia składki na NFZ odliczanej od należnego podatku dochodowego od osób fizycznych, co zmniejszałoby dochody budżetu państwa i JST,
- zwiększenia składki na NFZ bez odliczania dodatkowej kwoty od należnego podatku dochodowego od osób fizycznych, co oznaczałoby bezpośrednie zwiększenie obciążeń fiskalnych osób ubezpieczonych,
- dodatkowych wydatków budżetu państwa, co wymagałoby szczegółowej analizy wpływu takiej operacji na wydatki budżetowe ponoszone na inne cele.

W 2018 r. wszystkie publiczne wydatki na finansowanie ochrony zdrowia wyniosły prawie 95,7 mld zł, co odpowiadało 4,5% produktu krajowego brutto z tego roku. Realizacja postulatu zwiększenia finansowania ochrony zdrowia do poziomu 6% PKB wymagałaby więc – w warunkach 2018 roku – wzrostu publicznych wydatków na ochronę zdrowia o ok. 31,2 mld zł. Nawet jeśli dojście do postulowanego poziomu 6% PKB miałoby zostać rozłożone na kilka lat, to możliwość sfinansowania takiej operacji wydaje się mocno wątpliwa. Uważamy ponadto, że ewentualne decyzje o tak istotnej zmianie zakresu finansowania ochrony zdrowia powinny być poprzedzone rzetelną analizą finansową, a także – co jeszcze ważniejsze – określeniem nowego modelu funkcjonowania służby zdrowia i zasad wykorzystania dodatkowych środków.

4.6. Planowanie wieloletnie

Proponowane poniżej zmiany zasad wieloletniego planowania finansowego mają na celu przywrócenie wieloletniej prognozie finansowej JST (WPF JST) roli dokumentu stanowiącego na okres co najmniej kilku lat podstawę konstrukcji kolejnych budżetów (rocznych), a jednocześnie nadanie temu dokumentowi istotnej funkcji informacyjnej, umożliwiającej mieszkańcom ocenę stopnia realizacji deklaracji i zamierzeń administracji samorządowej.

Dla osiągnięcia tak zarysowanych celów proponujemy ustalenie, że:

- WPF JST uchwalana jest na okresy dziesięcioletnie i podlega obowiązkowemu przeglądowi po pięciu latach,
- na wniosek organu wykonawczego JST rada/sejmik JST uchwała WPF JST na okresy rozpoczynające się od 1 stycznia roku następującego po wyborach organów stanowiących JST;
- częścią WPF JST jest wieloletni plan inwestycyjny (WPI), w którym ujmuje się co najmniej inwestycje budowlane o wartości kosztorysowej przekraczającej ustaloną wartość minimalną,
- dla każdego zadania inwestycyjnego ujętego w WPI określa się limit wydatków na to zadanie, najwcześniejszy rok rozpoczęcia realizacji i czas jego trwania oraz limity wydatków w kolejnych latach realizacji zadania,

²⁴ Por. *Polski model państwa dobrobytu. Program Prawa i Sprawiedliwości 2019*, s. 41, dostępny na stronie internetowej <http://pis.org.pl/dokumenty>

- w WPF JST ustala się podstawowe mierniki stopnia realizacji celów WPF JST oraz wartości deklarowane do osiągnięcia po pięciu i dziesięciu latach realizacji WPF JST,
- zamieszczenie zadania inwestycyjnego w WPI:
 - upoważnia organ wykonawczy JST do zaciągania zobowiązań na całą kwotę limitu ustalonego dla tego zadania w WPI,
 - zobowiązuje do uwzględnienia w kolejnych budżetach wydatków na to zadanie zgodnie z ustaleniami zawartymi w WPI,
- organ wykonawczy przedstawia corocznie sprawozdanie z realizacji WPF JST, zawierające w szczególności przyczyny rozbieżności pomiędzy planowanymi i faktycznie zrealizowanymi wartościami mierników stopnia realizacji założonych celów WPF JST.

Wdrożenie takich zmian przepisów dotyczących WPF JST spowodowałoby, iż dokument ten nie byłby – jak to jest obecnie – wyłącznie „podkładką” tworzoną na potrzeby Regionalnej Izby Obrachunkowej. Odejście od koncepcji WPF jako planu „kroczącego”, sporządzanego w istocie rzeczy z jednorocznym horyzontem czasowym, wzmocniłoby również jego znaczenie jako faktycznego planu działania władz samorządowych, a obowiązek corocznego rozliczania się z realizacji planu ustalonego na okres całej kadencji dałoby obywatelom lepsze wyobrażenie o skuteczności i efektywności funkcjonowania organów JST i administracji samorządowej.

Za istotny element nowej regulacji uważamy również stworzenie możliwości legalnego i pozostającego pod kontrolą organu stanowiącego zaciągania zobowiązań wieloletnich.

5. Podsumowanie

Konkluzją przedstawionego powyżej opisu – z konieczności bardzo skrótowego – wybranych problemów i propozycji ich rozwiązania powinno być stwierdzenie pilnej potrzeby dokonania zasadniczych zmian w systemie finansów samorządowych. W praktyce powinno to oznaczać opracowanie i uchwalenie nowej ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (nowa formuła subwencji ogólnych, zniesienie „janosikowego”, skorygowane udziały we wpływach z podatków dochodowych), a także dokonanie istotnych zmian w ustawie o finansach publicznych i w ustawach ustrojowych.

Wskazane wcześniej zagrożenia dla równowagi finansowej państwa wskazują również na potrzebę dość ostrożnego planowania przyszłych dochodów i wydatków samorządowych – i to zarówno w planach rocznych, jak i przy opracowywaniu wieloletnich prognoz finansowych JST.

Autorzy: Jan Misiąg, Wojciech Misiąg

Aneks metodologiczny

Wynagrodzenia w budżetach JST

W tabelach opisujących wydatki JST jako wynagrodzenia (zawsze łącznie z pochodnymi od tych wynagrodzeń) podawano wynikające ze sprawozdań budżetowych wydatki klasyfikowane w paragrafach 401-412. Jedynie w tabelach prezentujących wydatki JST na oświatę do wynagrodzeń zaliczono również wydatki na świadczenia pieniężne z paragrafów 302-311.

Wydatki majątkowe

Do wydatków majątkowych zaliczono, we wszystkich tabelach, wydatki klasyfikowane w paragrafach z pierwszą cyfrą 6.

Klasyfikacja działowa

Wydatki z działu 855 (Rodzina) podawano zawsze łącznie z wydatkami z działu 852 (Pomoc społeczna)

Wydatki na zadania zlecone

Przyjęto, że wydatki na zadania zlecone JST odpowiadają dochodom tych JST z dotacji otrzymywanych na zadania zlecone.

Porównanie MFF 2014-2020 i MFF 2021-2027

Do przejścia od układu zadań przyjętego w perspektywie finansowej 2014-2020 do układu z propozycji Komisji Europejskiej z 2018 r. zastosowano następujący schemat:

Zadanie	2014-2020	2021-2027
Spójność i konkurencyjność	1. Inteligentny wzrost gospodarczy sprzyjający włączeniu społecznemu	1. Jednolity rynek, innowacje i gospodarka cyfrowa
	1a. Konkurencyjność na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia 1b. Spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna	2. Spójność i wartości
Zasoby naturalne	2. Trwały wzrost gospodarczy: zasoby naturalne	3. Zasoby naturalne i środowisko
Bezpieczeństwo	3. Bezpieczeństwo i obywatelstwo	4. Migracja i zarządzanie granicami 5. Bezpieczeństwo i obrona
Działania zewnętrzne	4. Globalny wymiar Europy	6. Sąsiedztwo i świat
Administracja	5. Administracja	7. Europejska administracja publiczna
	6. Wyrównania	

- Europejska Karta Samorządu Lokalnego, Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607, zm. Dz. U. z 2006 r. Nr 154, poz. 1107.
- *Interim report on the Multiannual Financial Framework 2021-2027 – Parliament's position with a view to an agreement*, COM (2018) 0322, http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2018-0358_EN.html
- K. Jurczak, *Podsumowanie Ogólnopolskiego Badania Wynagrodzeń w 2018 roku*, opublikowany na stronie internetowej <https://wynagrodzenia.pl/artykul/podsumowanie-ogolnopolskiego-badania-wynagrodzen-w-2018-roku>
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Nowoczesny budżet dla Unii, która chroni, wspiera i broni. Wieloletnie ramy finansowe na lata 2021-2027, COM(2018) 321 final, opublikowany 2 maja 2018 r., dostępny na stronie internetowej UE <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2018%3A321%3AFIN>
- J. Mackiewicz-Lyziak, E. Malinowska-Misiąg, W. Misiąg, M. Tomalak, *Wyrównywanie dochodów jednostek samorządu terytorialnego. Możliwości wykorzystania w Polsce doświadczeń niemieckich krajów związkowych*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Warszawa 2008
- E. Malinowska-Misiąg, J. Misiąg, W. Misiąg, M. Tomalak, *Metody budżetowania zadaniowego w jednostkach samorządu terytorialnego. Przewodnik*, Presscom, Wrocław 2015
- *Polski model państwa dobrobytu. Program Prawa i Sprawiedliwości 2019*
- Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 18 grudnia 2018 r. w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w roku 2019 (Dz. U. poz. 2446)
- Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 17 listopada 2009 r. w sprawie szczegółowego trybu i kryteriów podziału środków pomiędzy centralę i oddziały wojewódzkie Narodowego Funduszu Zdrowia z przeznaczeniem na finansowanie świadczeń opieki zdrowotnej dla ubezpieczonych (Dz. U. z 2009 r. poz. 1495)
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 września 2019 r. w sprawie wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę oraz wysokości minimalnej stawki godzinowej w 2020 r. (Dz. U. poz. 1778)
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 sierpnia 2014 r. w sprawie algorytmu ustalania kwot środków Funduszu Pracy na finansowanie zadań w województwie (Dz. U. poz. 1294)
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych
- Ustawa z dnia 3 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego
- Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych – druk sejmowy nr 3551 z dnia 25 czerwca 2019 r.
<http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/7CFF6DAC11EE1028C125842500430DCF/%24File/3551.pdf>
- Uzasadnienie projektu ustawy zmieniającej ustawę o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz ustawę o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz niektórych innych ustaw – druk sejmowy nr 3714 z dnia 26 lipca 2019 r.
<http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/52BBCD594C584D9AC1258448003D791A/%24File/3714.pdf>
- *Założenia projektu budżetu państwa na rok 2020*, Rada Ministrów, Warszawa, czerwiec 2019, dostępne na stronie Ministerstwa Finansów: <https://www.gov.pl/attachment/e9954990-57d4-490d-adf4-25dc9e758cc0>

Wyższa Szkoła Informatyki i Zarządzania
Instytut Badań i Analiz Finansowych
Ul. Sucharskiego 2 pok. 248
35-225 Rzeszów
Telefon: +48 17 866 11 85
Mail: ibaf@ibaf.edu.pl
Internet: <http://www.ibaf.edu.pl>



**WYŻSZA SZKOŁA
INFORMATYKI I ZARZĄDZANIA**
z siedzibą w Rzeszowie

IBAF
INSTYTUT BADAŃ
I ANALIZ FINANSOWYCH