



WYŻSZA SZKOŁA INFORMATYKI I ZARZĄDZANIA
W RZESZOWIE

IBAF
INSTYTUT BADAŃ
I ANALIZ FINANSOWYCH

WOJCIECH MISIĄG *

FINANSE SAMORZĄDOWE PO 25 LATACH – STAN I REKOMENDACJE

11

BGK dla JST
Warszawa
6-7maja 2015

25
SAMORZĄDNOŚCI

XI Ogólnopolska Konferencja BGK dla JST

Finansowanie projektów
samorządowych –
czas na indywidualizm
i innowacje

Patronat Prezydenta RP
Bronisława Komorowskiego



* INSTYTUT BADAŃ I ANALIZ FINANSOWYCH WYŻSZEJ SZKOŁY INFORMATYKI I ZARZĄDZANIA W RZESZOWIE
NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI



FINANSE SAMORZĄDOWE 1990 – 2015: NAJWAŻNIEJSZE DATY

- 1990** **Ustawa o samorządzie terytorialnym**
Pierwsze wybory samorządowe
Ustawa o dochodach gmin i zasadach ich subwencjonowania
- 1994** **Ustawa o finansowaniu gmin**
- 1997** **Nowa Konstytucja**
- 1998** **Utworzenie powiatów i województw**
II ustawa o finansowaniu gmin
- 2003** **Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego**
- 2004** **Polska wchodzi do Unii Europejskiej**
- 2007** **Województwa samorządowe instytucjami zarządzającymi regionalnymi programami operacyjnymi**



NAJWAŻNIEJSZE PYTANIA

1. Jaka jest dziś kondycja finansowa jednostek samorządu terytorialnego?
2. Jak ukształtowano podstawy systemu finansów samorządowych?
3. Jakie są najważniejsze słabości tego systemu?
4. Jak słabości te wpływają na zdolność samorządów do wykonywania ich zadań?
5. Jak poprawić system finansów samorządowych?
6. Co uczynić, by zmiany te były możliwe?



PLAN WYSTĄPIENIA

1. STAN FINANSÓW SAMORZĄDOWYCH
2. SŁABOŚCI I PROBLEMY
3. PROPOZYCJE ROZWIĄZAŃ

... i to wszystko w 30 minut



PRAWNE PODSTAWY FINANSÓW SAMORZĄDOWYCH

KONSTYTUCJA (1997)

EUROPEJSKA KARTA SAMORZĄDU LOKALNEGO (1994)

USTAWA O DOCHODACH JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO (2003)

USTAWA O FINANSACH PUBLICZNYCH (2009)



UDZIAŁ SEKTORA SAMORZĄDOWEGO W WYDATKACH PUBLICZNYCH (2013)

JEDNOSTKI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO (WYDATKI BUDŻETOWE JST)	22,7%
SAMORZĄDOWE SPZOZ	3,9%
INNE JEDNOSTKI SAMORZĄDOWE	1,8%
RAZEM	28,4%

czyli prawie 200 mld zł



UDZIAŁ JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W WYDATKACH PUBLICZNYCH

POMOC SPOŁECZNA	99,4%
EDUKACYJNA OPIEKA WYCHOWAWCZA	97,7%
OŚWIATA I WYCHOWANIE	94,3%
GOSPODARKA KOMUNALNA	64,7%
KULTURA FIZYCZNA	74,3%
TRANSPORT I ŁĄCZNOŚĆ	60,1%
OCHRONA ZDROWIA	2,2%

**OGÓŁEM UDZIAŁ WYDATKÓW BUDŻETÓW JST
W WYDATKACH PUBLICZNYCH – 22,7%**



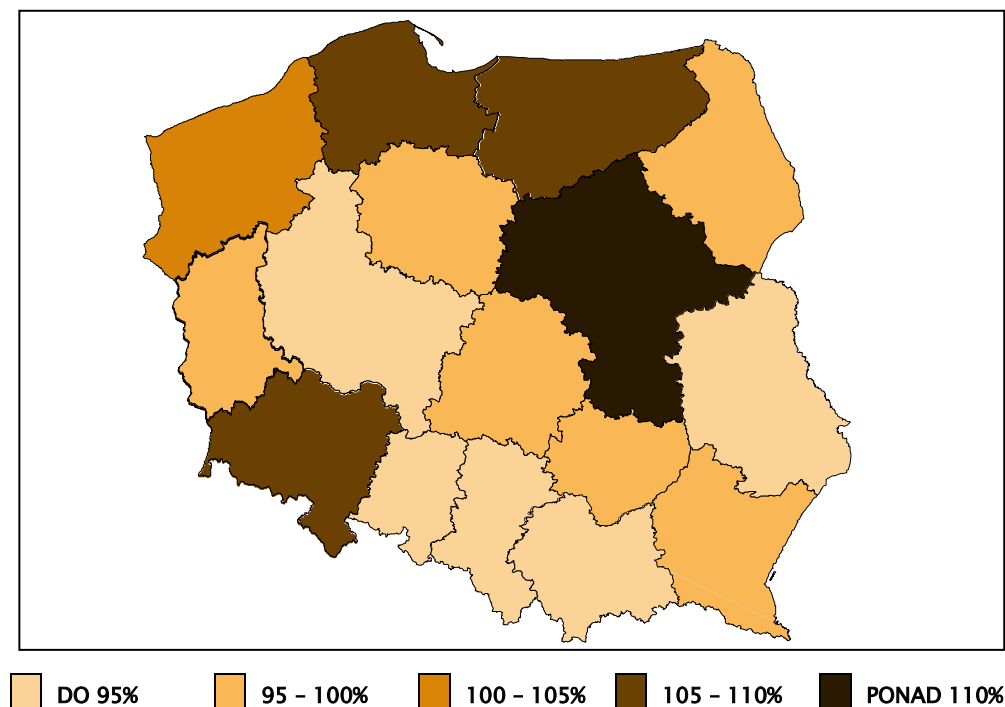
ROZKŁAD WYDATKÓW SAMORZĄDOWYCH

ŚREDNIE DOCHODY GMIN NA 1 MIESZKAŃCA
(3764,8 zł, w tym dochody własne - 2015,0 zł)

MPP -	5067,1 zł
POZOSTAŁE MIASTA -	2941,9 zł
GMINY MIEJSKO-WIEJSKIE -	3052,3 zł
GMINY WIEJSKIE -	3223,0 zł

**ŚREDNIE WYDATKI POWIATÓW NA
JEDNEGO MIESZKAŃCA - 893,5 ZŁ**

DOCHODY BUDŻETÓW JST NA 1 MIESZKAŃCA
(2013, W % ŚREDNIEJ DLA POLSKI)





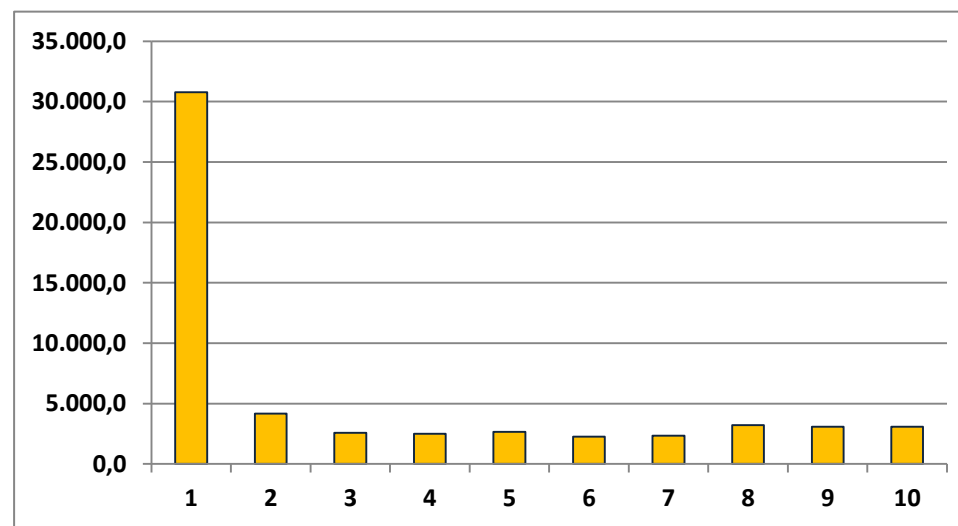
ZADŁUŻENIE JST

Zadłużenie JST

Zadłużenie JST na koniec 2013 r. – 69,2 mld zł

Gminy –	56,7 mld zł
Powiaty –	5,9 mld zł
Województwa –	6,6 mld zł

Zadłużenie gmin według grup decylowych (mld zł)



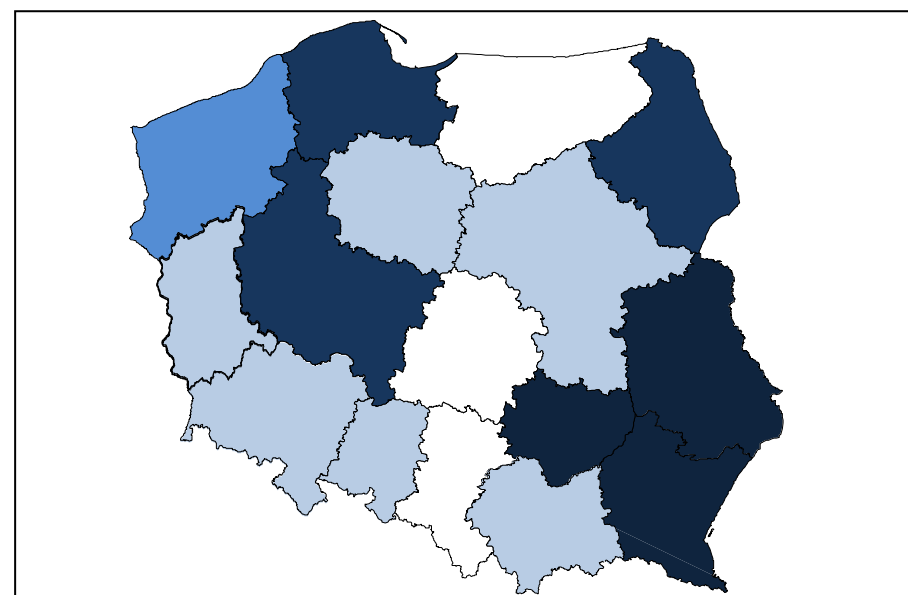


ŚRODKI UE A FINANSE SAMORZĄDOWE

SAMORZĄDY POWTÓRZYŁY BŁĘDY ADMINISTRACJI CENTRALNEJ

- BRAK JASNEJ I SPÓJNEJ STRATEGII
- ZBYT DUŻE NAKŁADY NA INFRASTRUKTURĘ
- ZANIEDBANIE DZIAŁAŃ ROZWOJOWYCH
- ZBYT OPTYMISTYCZNA OCENA PRZYSZŁYCH
MOŻLIWOŚCI FINANSOWYCH

WYDATKI JST ZE ŚRODKÓW UE 2010–2013 (ZŁ NA JEDNEGO MIESZKAŃCA)



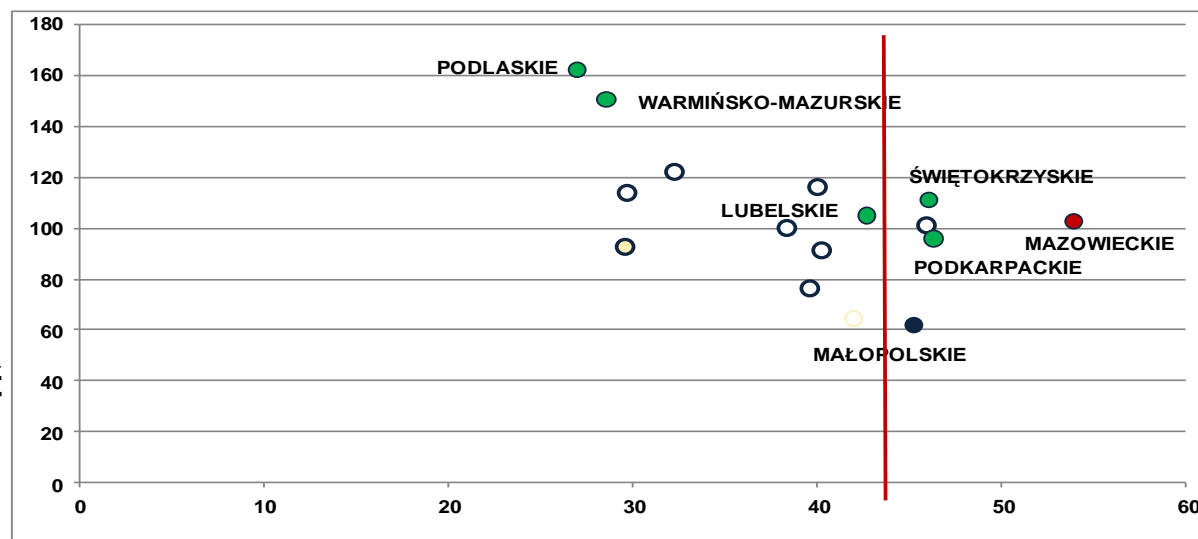


ŚRODKI UE A FINANSE SAMORZĄDOWE – C.D.

TEZY RAPORTU IBAF Z 2013 R.

1. Programując działania finansowane z funduszy strukturalnych, przeceniono samoistne efekty rozbudowy infrastruktury technicznej i społecznej
2. Organy władzy publicznej uległy naciskom na finansowanie przedsięwzięć służących poprawie warunków życia, lecz dających znikome efekty podażowe

ŚRODKI UE A TEMPO WZROSTU 2004–2011



Oś pionowa – środki UE na 1 mieszkańca (średnia dla Polski = 100), oś pozioma – wzrost PKB w latach 2004–2011 (w %)

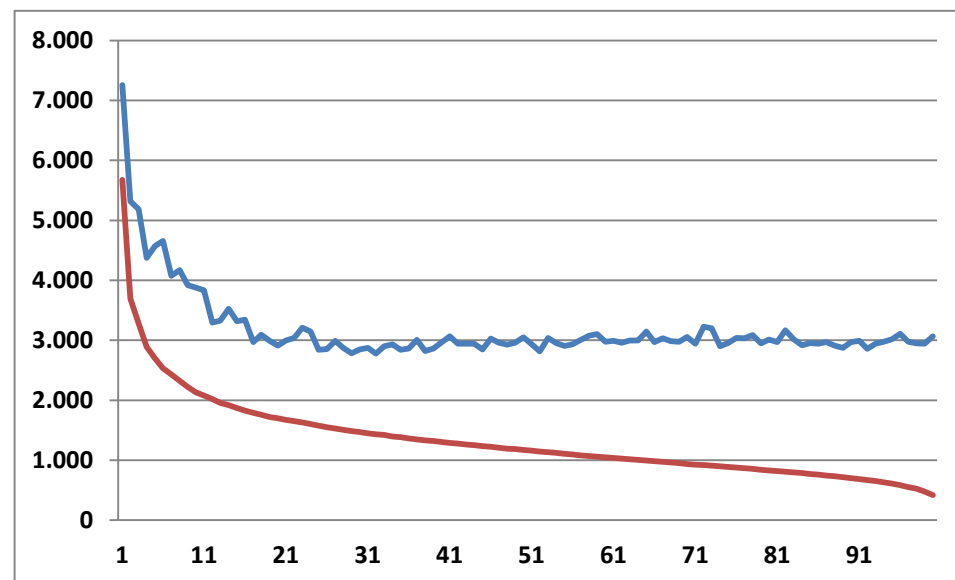
3. Znaczna część instytucji publicznych z biedniejszych regionów miała trudności z wygospodarowaniem środków na krajowy wkład do projektów unijnych
4. Programując wykorzystanie środków europejskich w zbyt małym stopniu brano pod uwagę specyficzne cechy, mocne strony i potencjalne możliwości poszczególnych regionów



ASYMETRIA ROZKŁADU DOCHODÓW GMIN

- Tylko ok. 10% gmin osiąga dochody własne powyżej średniej krajowej (2015 zł)
- Dla większości gmin dochody własne stanowią mniej niż 50% dochodów
- Nie ma znaczących różnic między średnimi dochodami gmin miejskich (poza MPP), wiejskich i miejsko-wiejskich

DOCHODY I DOCHODY WŁASNE GMIN (2013)
WEDŁUG GRUP CENTYLOWYCH





PRÓBA OCENY

+

- WZGLĘDNA RÓWNOWAGA FINANSOWA
- ZASADNICZA POPRAWA STANU INFRASTRUKTURY
- ZNACZĄCY UDZIAŁ INWESTYCJI W WYDATKACH

-

- NADMIERNE DYSPROPORCJE DOCHODOWE
- NISKA EFEKTYWNOŚĆ WYDATKÓW W NIEKTÓRYCH DZIAŁACH
- BRAK MECHANIZMÓW STYMULUJĄCYCH WYŻSZĄ JAKOŚĆ USŁUG PUBLICZNYCH
- OGRANICZONA JAWNOŚĆ I PRZEJRZYSTOŚĆ FINANSÓW SAMORZĄDOWYCH



ISTOTNE SŁABOŚCI OBECNEGO SYSTEMU

- Niski udział dochodów własnych – szczególnie w powiatach i województwach
- **Ograniczone możliwości wyrównywania potencjałów finansowych**
- Pomijanie przy kształtowaniu dochodów samorządowych uzasadnionych różnic w kosztach wykonywania zadań publicznych
- **Niejasny system finansowania nadmiernie rozbudowanych zadań zleconych**
- Nadmiernie uciążliwy nadzór nad finansami JST
- **Rozbieżności zadań (obowiązków), kompetencji i mechanizmów finansowania w zakresie ochrony zdrowia i pomocy społecznej**



POLA KONFLIKTÓW

- Samorządy – wojewodowie (podział dotacji na zadania zlecone)
- **Samorządy – nauczyciele (Karta Nauczyciela)**
- Samorządy – samorządowe placówki ochrony zdrowia
- **Starostowie – administracja rządowa (zarządzanie nieruchomościami Skarbu Państwa)**
- Samorządy – RIO (procedury nadzoru)
- **... i wiele innych**

**... w znacznej części wykreowanych przez
złe rozwiązania obecnego systemu finansowania
działalności samorządowej**



SEKTOR SAMORZĄDOWY – WOREK NA PROBLEMY

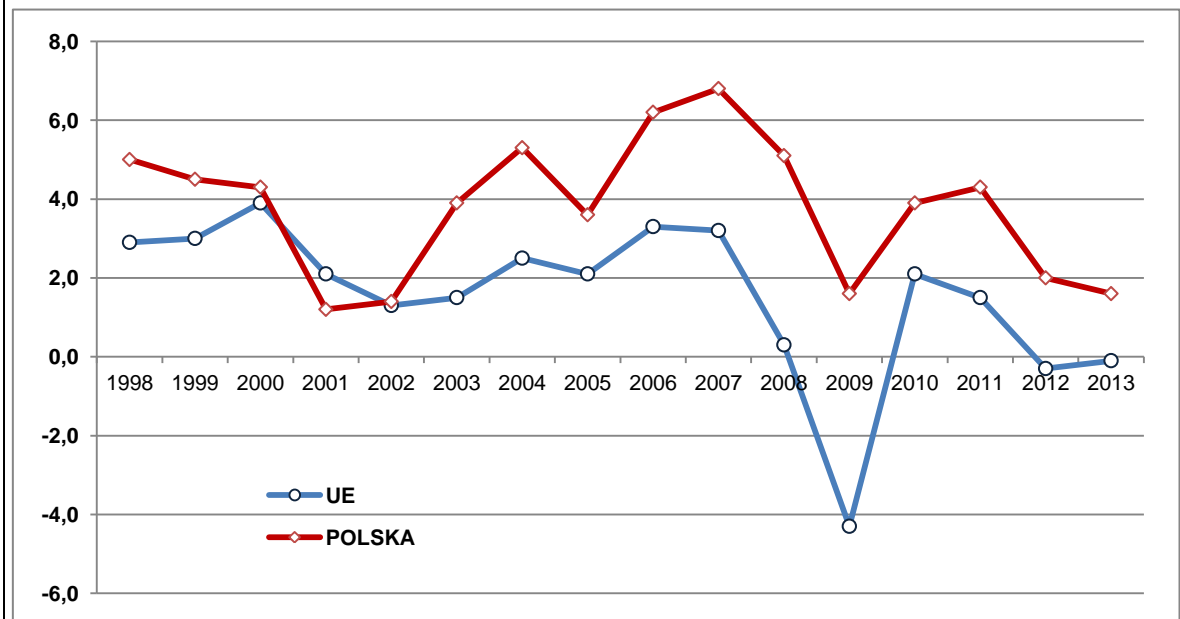
- Samorządom przekazano wiele zadań, które:
 - ewidentnie nie są zadaniami o charakterze lokalnym,
 - nie były efektywnie wykonywane przez administrację samorządową (alimenty, edukacja konsumencka i wiele innych)
- **Funkcjonująca interpretacja zasady dokonywania zmian dochodów samorządowych wraz ze zmianami zakresu zadań nie jest korzystna dla samorządów**
- Samorządy obciąża ryzyko finansowe związane z działalnością SPZOZ, na których finanse wpływ samorządów jest ograniczony



ZEWNĘTRZNE OGRANICZENIA MOŻLIWOŚCI ZMIAN

- Sytuacja makroekonomiczna
- System finansowania oświaty i presja lobby oświatowego
- System opodatkowania rolnictwa
- Rozkład dochodów z podatku dochodowego od osób prawnych
- „Przywiązanie” administracji do obecnej formuły zadań zleconych
- Zła atmosfera wokół partnerstwa publiczno-prywatnego
- Mechanizmy dystrybucji środków unijnych

Tempo wzrostu PKB *per capita* w Polsce i w UE 1998–2013





WEWNĘTRZNE PROBLEMY SAMORZĄDÓW

- NIEDOSTATKI PLANOWANIA WIELOLETNIEGO
- **NIEDOSTATKI ZADANIOWEGO PODEJŚCIA DO PROBLEMÓW BUDŻETOWYCH**
- ZRÓŻNICOWANY POTENCJAŁ INSTYTUCJONALNY ADMINISTRACJI SAMORZĄDOWEJ
- **SŁABOŚCI KOMUNIKACJI Z MIESZKAŃCAMI**
- WYSOKIE KOSZTY ZARZĄDZANIA
- **MAŁA AKTYWNOŚĆ W KREOWANIU DOCHODÓW POZABUDŻETOWYCH**



POSTULOWANE KIERUNKI ZMIAN

- **Zmiana konstrukcji subwencji ogólnej**
 - **zniesienie subwencji oświatowej**
 - **uzależnienie subwencji wyrównawczej od potencjału dochodowego i od normatywnych kosztów wykonywania zadań**



POSTULOWANE KIERUNKI ZMIAN

- Zmiana konstrukcji subwencji ogólnej
 - zniesienie subwencji oświatowej
 - uzależnienie subwencji wyrównawczej od potencjału dochodowego i od normatywnych kosztów wykonywania zadań

NOWA FORMUŁA SUBWENCJI OGÓLNEJ

$$S = \min (\alpha \times (NWYD - NDOCH); 0)$$

NWYD – normatywne wydatki JST

NDOCH – normatywne dochody JST



POSTULOWANE KIERUNKI ZMIAN

- **Zmiana konstrukcji subwencji ogólnej**
 - zniesienie subwencji oświatowej
 - uzależnienie subwencji wyrównawczej od potencjału dochodowego i od normatywnych kosztów wykonywania zadań
- **Zniesienie zadań zleconych z mocy ustaw przez**
 - zmianę statusu dzisiejszych zadań zleconych na obowiązkowe zadania własne
 - przejęcie niektórych zadań przez administrację rządową



POSTULOWANE KIERUNKI ZMIAN

- Zmiana konstrukcji subwencji ogólnej
 - zniesienie subwencji oświatowej
 - uzależnienie subwencji wyrównawczej od potencjału dochodowego i od normatywnych kosztów wykonywania zadań
- Zniesienie zadań zleconych z mocy ustaw przez
 - zmianę statusu dzisiejszych zadań zleconych na obowiązkowe zadania własne
 - przejęcie niektórych zadań przez administrację rządową
- Rozszerzenie zakresu dochodów własnych JST
 - *część składek na Fundusz Pracy i PFRON*
 - *obecne dochody z zadań zleconych*
 - *zwiększone udziały we wpływach z PIT (kosztem udziałów w CIT)*



POSTULOWANE KIERUNKI ZMIAN

- Zmiana konstrukcji subwencji ogólnej
 - zniesienie subwencji oświatowej
 - uzależnienie subwencji wyrównawczej od potencjału dochodowego i od normatywnych kosztów wykonywania zadań
- Zniesienie zadań zleconych z mocy ustaw przez
 - zmianę statusu dzisiejszych zadań zleconych na obowiązkowe zadania własne
 - przejęcie niektórych zadań przez administrację rządową
- Rozszerzenie zakresu dochodów własnych JST
- Ograniczenie działań nadzorczych RIO
 - *ograniczenie kontroli ex ante*



POSTULOWANE KIERUNKI ZMIAN

- Zmiana konstrukcji subwencji ogólnej
 - zniesienie subwencji oświatowej
 - uzależnienie subwencji wyrównawczej od potencjału dochodowego i od normatywnych kosztów wykonywania zadań
- **Zniesienie zadań zleconych z mocy ustaw przez**
 - **zmianę statusu dzisiejszych zadań zleconych na obowiązkowe zadania własne**
 - **przejęcie niektórych zadań przez administrację rządową**
- Rozszerzenie zakresu dochodów własnych JST
- **Ograniczenie działań nadzorczych RIO**
- Ograniczenie zakresu dotacji celowych



**WYŻSZA SZKOŁA INFORMATYKI I ZARZĄDZANIA
W RZESZOWIE**

IBAF
INSTYTUT BADAŃ
I ANALIZ FINANSOWYCH

DZIĘKUJĘ ZA UWAGĘ