



**ŚLĄSKI ZWIĄZEK
GMIN I POWIATÓW**

RAPORT

**pt. Ogólna analiza sytuacji finansowej
jednostek samorządu terytorialnego
z terenu województwa śląskiego
po zakończeniu 2024 r.**

Katowice, lipiec 2025 r.

Spis treści

1. Wstęp	3
2. Dane podstawowe	5
2.1 Udział dochodów własnych w dochodach ogółem (Rys. 1)	5
2.2 Dotacje do dochodów ogółem (Rys. 2)	7
2.3 Udział wpływów z PIT w dochodach bieżących.....	7
2.4 Dochody bieżące „do dyspozycji” (Rys. 4)	8
2.5 Ubytki JST w dochodach z wpływów z PIT	9
2.6 Udział wpływów z CIT w dochodach bieżących (Rys. 7).....	18
2.7 Podstawowe dochody podatkowe PDP bez PIT i CIT i PDP/PC (na mieszkańca) (Rys. 8 i Rys. 9).....	19
2.8 Udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem	22
3. Nadwyżka operacyjna i jej powiązania	24
3.1 Relacja wykonanej nadwyżki operacyjnej do dochodów bieżących (Rys. 14)	25
3.2 Relacja nadwyżki operacyjnej NO oraz NO netto (po odliczeniu spłaty długu) do dochodów bieżących .	29
3.3 Relacja kwoty długu do wysokości nadwyżki operacyjnej (Rys. 17)	31
3.4 Relacja kwoty spłat długu do wysokości nadwyżki operacyjnej (Rys. 18)	32
4. Stan finansów, dotyczący zadań oświatowych	33
4.1 „Luka finansowa w oświacie”, definicja, wartości (Rys. 19 i Rys. 20)	33
4.2 Nadwyżka operacyjna obecnie i w hipotetycznej sytuacji, gdyby nie obciążała jej LUKA fin. w edukacji (Rys. 21a-21f)	34
5. Dług i jego spłata.....	38
5.1 Zadłużenie ogółem na koniec roku, wykonanie i prognoza i dynamika zmian (Rys. 22a i Rys. 22b).....	38
5.2 Spłaty długu ogółem, już zaciągniętego i prognozowanego do zaciągnięcia (Rys. 23a-23f)	40
5.3 Wydatki na obsługę długu (Rys. 24).....	44
6. Transfery RFIL i PIS PŁ (Rys. 25-27)	45
7. Generalne wnioski.....	47

1. Wstęp

Przedstawiamy Państwu kolejny już roczny raport prezentujący stan finansów wszystkich gmin i powiatów w województwie śląskim, przygotowany na zlecenie Śląskiego Związku Gmin i Powiatów przez dr. Jana Macieja Czajkowskiego, długoletniego samorządowca, prezydenta Zgierza i wiceprezesa Związku Miast Polskich w l. 1990-1998, obecnie eksperta ds. finansów Związku Miast Polskich oraz dr. Daniela Budzenia, doradcy strategicznego Związku Miast Polskich ds. finansów, wykładowcę akademickiego i byłego skarbnika miejskiego. Tym razem w naszym opracowaniu prezentujemy dane finansowe JST obejmujące co najmniej lata 2016-2024, pochodzące z oficjalnych sprawozdań finansowych, które gminy i powiaty corocznie składają do Ministerstwa Finansów.

Są to więc dane o wysokim poziomie wiarygodności. Od lat naszym celem jest dostarczanie członkom Związku rzetelnych danych, na bazie których można analizować sytuację finansową danej JST w ujęciu rocznym i kilkuletnim, obserwować trendy i dokonywać różnych zestawień i porównań z samorządami o podobnej charakterystyce czy podobnej wielkości. Sposobów wykorzystywania tych danych może być naprawdę wiele. Ostateczną decyzję w tym zakresie zawsze pozostawiamy Państwu. Prezentowane w raporcie dane dotyczą poszczególnych kategorii JST z województwa śląskiego za wyjątkiem samego województwa, czyli: gmin miejskich (GM), gmin wiejskich (GW), gmin miejsko-wiejskich (GMW), miast na prawach powiatu (MNPP), powiatów (POW), a także gmin razem (G_razem) lub wartości średnich dla grupy gmin (G_średnia), zależnie od specyfiki prezentowanej wartości. Niniejszy raport w przedstawionym układzie jest ostatnim z kilkuletniego cyklu corocznych raportów z jednej podstawowej przyczyny – od roku 2025 zaczęła obowiązywać zupełnie nowa ustawa o dochodach JST, która całkowicie zmieniła system dochodów wszystkich JST. Oparcie się w ww. ustawie na niepublikowanych jak dotąd danych źródłowych oraz brak możliwości ich realnej weryfikacji, skutkuje wśród samorządowców wysokim poziomem niepewności co do poprawności naliczanych i otrzymywanych kwot dochodów bieżących. Podstawowe wątpliwości budzą m.in.: sposób finansowania sektora edukacji, sposób określania „zamożności” poszczególnych JST, mechanizmy wyrównawcze, wskaźniki „udziałów w PIT”, sposób naliczania „udziałów w CIT” i wiele innych. W konsekwencji tych zmian została przerwana systemowa ciągłość informacyjna między latami „do 2024” i „od 2025”, dlatego analogiczny raport za 2025 będzie musiał zostać opracowany całkowicie na nowo, po znalezieniu sposobu porównywania sytuacji finansów JST w latach „do 2024” i „od 2025”, a także opracowania nowego podejścia, które by pozwoliło na analizę trendów zmian i ew. prognoz.

Rok 2023

Rok ten w finansach JST był rokiem krytycznym, definitywnie ujawniając sygnalizowane już w latach 2021–2022 problemy z częścią bieżącą budżetów JST, wygenerowane głównie przez:

- zmiany w systemie PIT (2019–2023 r.), w tym skutki „Polskiego Ładu”,
- zmiany w ustawie o dochodach JST, wprowadzane przy okazji zmian w systemie PIT,
- finansowe skutki zmian w systemie oświaty, od roku 2017.

Od 2022 r. zaczął obowiązywać nowy, istotnie zmieniony system dochodów JST, wprowadzony w pośpiechu, pod presją strat JST w dochodach bieżących, będących konsekwencją doraźnych zmian systemu PIT w latach 2019-2023. Zmiana systemu miała być „wsparciem” dla samorządów ze względu na trwałe odebranie im, na skutek polityki fiskalnej państwa, znaczącej części dochodów bieżących (z PIT), będących głównym źródłem finansowania przez nie usług publicznych. W efekcie ww. zmian JST w 2023 r. znalazły się w szczególnie trudnej sytuacji, skutkującej utratą znaczącej części dochodów bieżących, a w konsekwencji zagrożeniem utraty płynności finansowej głównie w grupie GM, MNPP i części GMW. Organizacje samorządowe wskazywały na to zagrożenie już w końcu 2022 roku.

Obecny obraz sytuacji pokazuje kompletną destrukcję poprzedniego systemu dochodów JST i przejście na doraźne „ręczne sterowanie” przez MF. Tę tezę dobitnie potwierdzają trzy kolejne pozasystemowe, doraźne transfery: w 2021 r. – 8 mld zł (uzupełnienie subwencji), 2022 r. – 13,6 mld zł („dodatkový PIT”), w 2023 r. – 13,2 mld zł (uzupełnienie subwencji). Trzeba wyraźnie powiedzieć, że transfery te nie miały charakteru wyrównywania strat w dochodach, ale – z uwagi na arbitralny sposób dystrybucji tych środków (zwłaszcza w latach 2022 i 2023) – stały się w praktyce narzędziem uprawiania korupcji politycznej, dzieląc ich beneficjentów na „swoich” i „obcych”. W dodatku przekazywanie tych środków pod koniec roku pozwalało MF manipulować opinią publiczną przez publikowanie w mediach z gruntu nieprawdziwych informacji o doskonałym stanie finansów JST, uzasadnianych

komentarzami o „wypracowywaniu wysokiej nadwyżki operacyjnej, zwłaszcza w największych miastach”. Opinię o „ręcznym sterowaniu” i pozasystemowych transferach bieżących zamiast dochodów systemowych w pełni podzieliła NIK, publikując w końcu marca 2024 r. syntezę raportu z badania sytuacji finansowej JST w ostatnich latach, omawiającą wyniki kontroli „Wsparcie finansowe samorządów przez państwo w okresie reform podatkowych i odbudowy gospodarki po epidemii COVID-19”¹. W konsekwencji opisanej wyżej sytuacji doszło do niezwykle groźnych dla samorządów zjawisk, które były już sygnalizowane w końcu 2022 r., a w pełni zostały uwypuklone po 2023 r.:

- a) spolaryzowania sytuacji finansów różnych kategorii JST, dzieląc je na te, które w ostatnich latach zdecydowanie tracą „per saldo” dochody bieżące (głównie – kategorie GM, MNPP i części GMW) i na te, które tracą znacznie mniej, a nawet zyskują dochody bieżące w stosunku do sytuacji sprzed 2022 r. (głównie – znaczna część GW i mniejsza część GMW),
- b) spolaryzowania sytuacji finansów różnych kategorii JST, dzieląc je na te, które w ostatnich latach uzyskały zdecydowanie wyższe zewnętrzne (BP i fundusze rządowe) transfery środków na inwestycje czy transfery bieżące i te, które otrzymały ich znacznie mniej (porównując kwoty transferów na mieszkańca); nieprzypadkowo są to te same grupy, które zostały wyróżnione w pkt. a,
- c) doprowadzenia do sytuacji, gdy nie można (z ww. powodów) mówić o sytuacji finansów JST, ale wyłącznie o sytuacji danej kategorii JST (a nawet poszczególnych JST), a porównywanie między kategoriami ma sens wyłącznie przy porównywaniu odpowiednich wskaźników, jak np. wielkości budżetowych per capita,
- d) stworzenia (pierwszy raz w historii samorządów w Polsce) sytuacji, gdy w 2023 r. znacząca część samorządów znalazła się na granicy utraty płynności finansowej, a dla uchwalenia budżetów oraz WPF zgodnie z formalnymi wymogami, została zmuszona do różnych wybiegów z kategorii „kreatywnej księgowości”. To zjawisko jest widoczne wyraźnie w projektach WPF na 2024 r., a także w WPF z 31 stycznia 2024 r., przesłanych do MF. W kontekście tej sytuacji oraz raportu NIK interesujące będzie zapoznanie się z aktualnym raportem KR RIO, dotyczącym stanu finansów JST oraz z odpowiednim raportem MF dla Sejmu RP.

Wszystkie dane i wskaźniki należy więc analizować z uwzględnieniem ww. okoliczności. Przy analizie danych dotyczących wykonania budżetów JST trzeba też pamiętać, iż dokładne ewidencjonowanie poszczególnych składników dochodów JST, w tym wielu jednorazowych i niesystemowych, utrudniał do roku 2021 brak pełnego dostosowania systemu klasyfikacji budżetowej do wprowadzanych we wcześniejszych latach licznych zmian, zwłaszcza w ewidencjonowaniu środków z funduszy. Dopiero zmiana klasyfikacji budżetowej w drugiej połowie 2022 r. poprawiła nieco tę sytuację, dodatkowo pozwalając od 2022 r. na ewidencję wydatków JST na pomoc dla Ukrainy i na ewidencjonowanie środków z Polskiego Ładu. Nie analizujemy także danych dla województw z uwagi na zupełnie inny charakter ich zadań i strukturę dochodów i wydatków. Warto na marginesie opracowania zauważyć, że nadwyżka operacyjna (NO) wszystkich województw za 2023 r. wyniosła 7,6 mld zł, podczas gdy łączna suma NO dla wszystkich pozostałych samorządów (G, MNPP i P) w 2023 r. była tylko o 24% wyższa! W województwie śląskim NO województwa to 741 mld zł, a NO pozostałych gmin, MNPP i powiatów łącznie wyniosła 979 mld zł.

Rok 2024

Rok 2024 co do zasady nie zmienił w sposób istotny tej sytuacji, co było konsekwencją zdarzeń opisanych wyżej. Widoczne jest co prawda nieznaczne spowolnienie wzrostu luki finansowej w oświacie czy też poprawa poziomu nadwyżki operacyjnej. Jednak nie były to rozwiązania systemowe, gdyż odwrócenie skutków wprowadzonych wcześniej zmian było bardzo trudne, wręcz niemożliwe ad hoc. Z tego też względu oddzielnie omówiona zostanie sytuacja budżetów bieżących, krytycznie ważna w sytuacji na koniec 2023 r., a także dla roku 2024, w którym bez kolejnego transferu było bardzo trudno dla dużej części GM i MNPP wyobrazić sobie wykonanie budżetów bez ograniczania wydatków na świadczone dla mieszkańców usługi publiczne. Obecny rząd zapewne ma świadomość tej sytuacji, o czym może świadczyć choćby doraźne wsparcie przez przywrócenie w 2024 r. 3,2 mld zł subwencji rozwojowej, zwiększenie dotacji do żłobków, zwiększenie o ponad 10 mld zł drastycznie zaniżonej w planach MF z końca 2023 r. (wobec podwyżki płac w oświacie o 30%) subwencji oświatowej, która nieco zmniejszyła „lukę finansową” w edukacji, ale wobec wciąż narastających w obecnym systemie finansów ubytków dochodów bieżących, a także kolejnego wzrostu płacy minimalnej w 2025 r. powinien (mimo trudnej sytuacji budżetu państwa)

¹ <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/samorzady-na-skraju-bankructwa.html#wideo1>

rozważyć także w roku bieżącym przekazanie JST dodatkowego wsparcia, zwłaszcza dla tych JST, które są obecnie w najtrudniejszej sytuacji.

Oddzielnie pokazana została sytuacja budżetów w części majątkowej, związanej bardziej z możliwościami rozwojowymi JST, ze wskazaniem głównych elementów, wpływających na bezpieczeństwo finansowe samorządów. Z uwagi na bezpieczeństwo systemu przyjęto założenie, iż obowiązuje systemowa zasada corocznego równoważenia dochodów i wydatków części bieżącej budżetów (mimo wprowadzania wyłączeń tej zasady w określonych okolicznościach). Nie analizujemy także innych, doraźnych (niesystemowych) zmian w regułach fiskalnych, wprowadzanych w konsekwencji zaistniałych ostatnio, drastycznie już widocznych głównie w miastach, problemów samorządów z bilansowaniem budżetów. Pod pojęciem dochody własne rozumiemy dochody niebędące dotacjami ani subwencjami. Nie zaliczamy też do dochodów własnych niesystemowych środków, transferowanych do JST głównie na wydatki inwestycyjne z różnych funduszy rządowych (RFIL, PIS PŁ). Od 2022 r. te środki są traktowane jako transfery zewnętrzne. W związku z tym część wskaźników i wielkości budżetowych została zaprezentowana w dwu wariantach: w wariancie formalnym, wynikającym z danych ze sprawozdań budżetowych i w wariancie systemowym, traktującym doraźne transfery bieżące w latach 2021-2024 jako niesystemowe transfery zewnętrzne. To pozwoli na oszacowanie rzeczywistej kondycji finansowej i budżetowej JST. Mając na uwadze, że niniejszy raport obejmuje zarówno 2024 r., jak i 2025 r. należy wskazać, iż ma on szczególne znaczenie w kontekście dość pospiesznie wprowadzonej nowej ustawy o dochodach JST. Nowa ustawa całkowicie zmieniła system finansów samorządowych począwszy od 2025 r. Tym samym dane prezentowane w raporcie mogą stanowić w pewnym sensie punkt wyjścia do porównania stanu finansów lokalnych w dwóch odmiennych systemach finansowania. Wszystkie dane pochodzą z odpowiednich sprawozdań budżetowych JST (dalej RB), a także z wieloletnich prognoz finansowych (dalej WPF). Dane ze sprawozdań budżetowych dotyczą sprawozdań z wykonania budżetów po IV kwartale każdego roku. Wszystkie źródła danych są publikowane na stronach MF, w analizach wykorzystano też informacje o kwotach ostatecznych planowanej subwencji, PIT i CIT z lat 2021, 2022, 2023 i 2024, a także informacje o podziale kwoty uzupełnienia subwencji 13,2 mld w roku 2023, otrzymane z MF w trybie dostępu do danych publicznych i dane o podziale „dodatkowego PIT” w 2024 r.

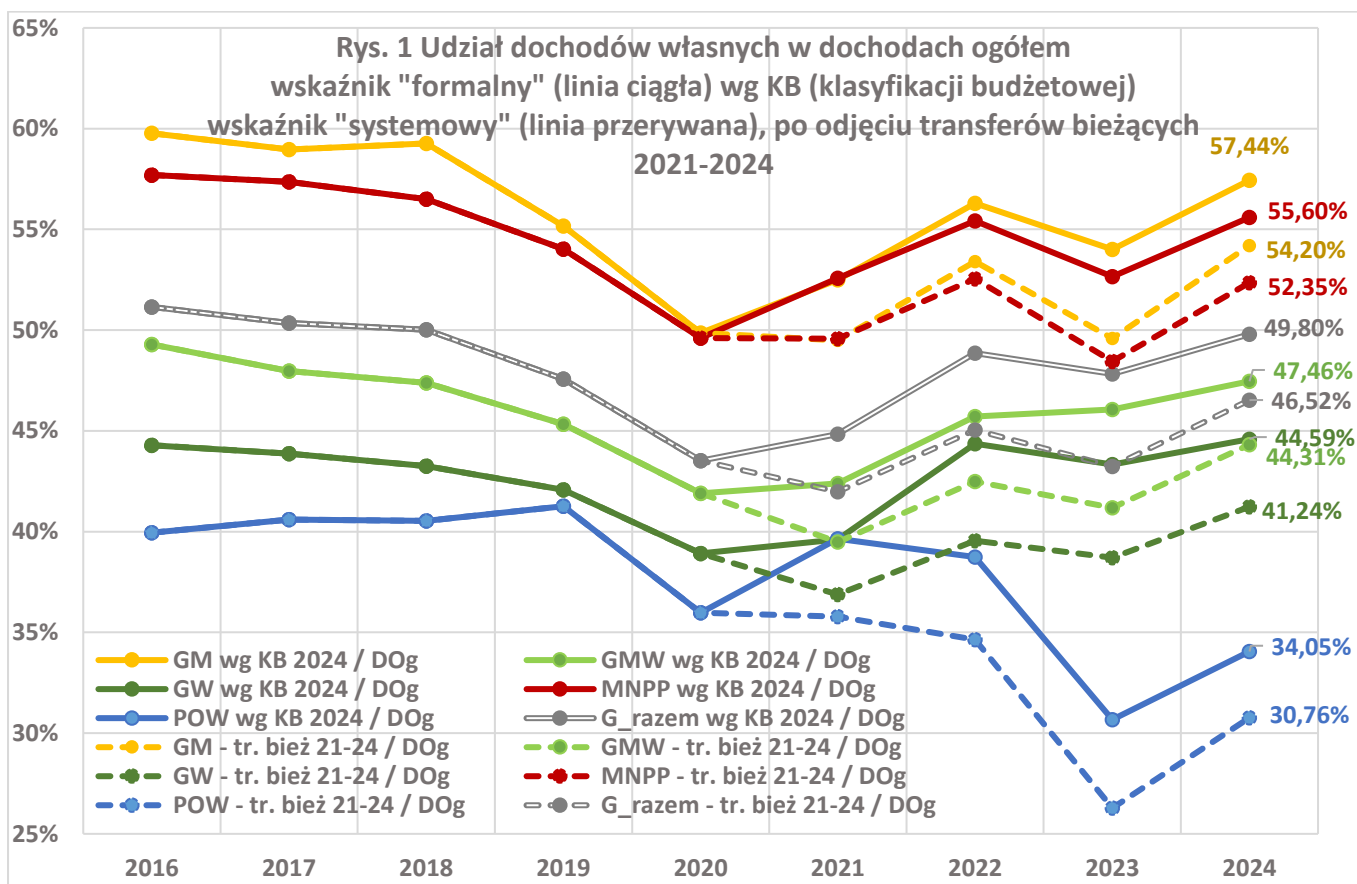
Definicje poszczególnych pojęć i terminów z krótkim komentarzem umieszczone są w arkuszu „metadane” w głównym skoroszycie z danymi jednostkowymi. Z uwagi na prezentowanie danych dla grup JST omawiane zjawiska są uśrednione w ramach każdej z kategorii JST. W przypadku poszukiwania danych dla pojedynczych JST trzeba posłużyć się szczegółową bazą danych dla JST województwa śląskiego.

2. Dane podstawowe

2.1 Udział dochodów własnych w dochodach ogółem (Rys. 1)

Wskaźnik ten to jeden z ważniejszych wskaźników, pokazujących poziom samodzielności finansowej JST. Ustawowa definicja dochodów własnych to różnica między dochodami ogółem a sumą otrzymanych dotacji i środków zewnętrznych, powiększonych o kwotę subwencji ogółem.

Zgodnie z wcześniejszym założeniem wskaźnik ten jest pokazywany jako wskaźnik formalny, liczony ze sprawozdań budżetowych oraz wskaźnik systemowy, który obliczony został bez uwzględnienia transferów bieżących w latach 2021-2024.



Po widocznym w 2023 roku największym spadku wskaźnika nastąpił jego wzrost, który jest zauważalny we wszystkich typach JST. Najniższą wartością wskaźnika charakteryzują się powiaty, co jest pochodną specyfiki realizowanych zadań, a tym samym struktury ich finansowania. Najwyższy wzrost 2024/2023 został odnotowany w GM i wynosił 3,44 pkt. proc. Z kolei najniższy wzrost wartości wskaźnika nastąpił w GW (+1,26 pkt. proc.). W tym miejscu warto zwrócić uwagę na samodzielność dochodową, która również jest określana jako autonomia finansowa w zakresie źródeł finansowania zadań publicznych. Pomimo widocznej poprawy sytuacji w 2024 r. za wyjątkiem GW poziom samodzielności dochodowej jest nieco niższy niż w 2016 r. Niewątpliwie względem 2019 r. (tj. roku przed COVID-19) autonomia finansowa uległa poprawie w większości typów JST. Wyjątkiem były powiaty, w których nastąpiło pogorszenie – spadek wskaźnika o 7,2 pkt. proc względem 2019 r.

Tabela 1. Udział dochodów własnych w dochodach ogółem (%) – wskaźnik formalny

Podtyp JST	2016	2019	2024
GM	59,77%	55,17%	57,44%
GMW	49,29%	45,33%	47,46%
GW	44,29%	42,08%	44,59%
MNPP	57,70%	54,02%	55,60%
POW	39,94%	41,26%	34,05%
G_razem	51,15%	47,58%	49,80%

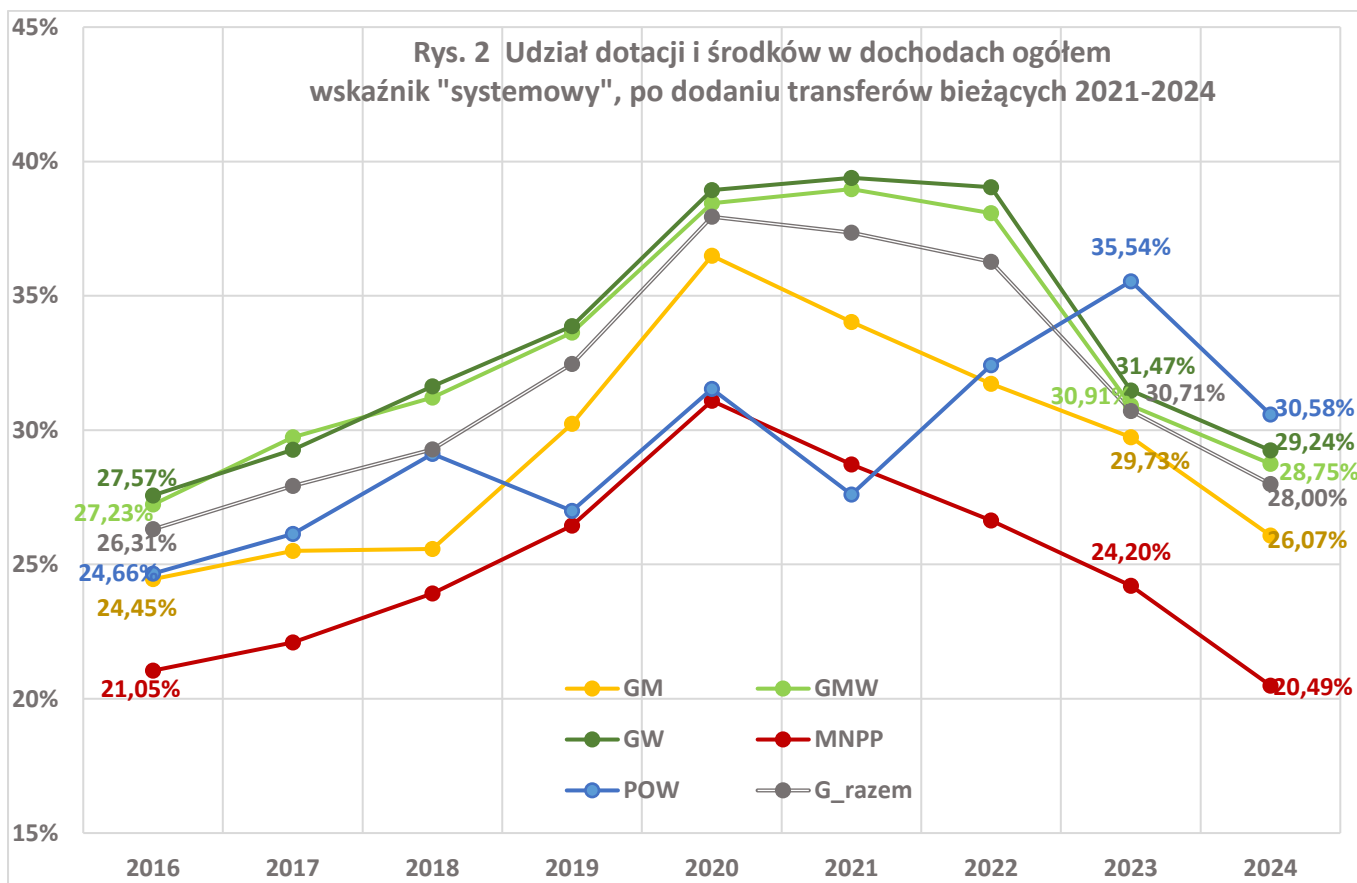
Względem 2019 r. zwiększyła się dysproporcja pomiędzy wartością wskaźnika dla MNPP a GM. O ile w 2019 r. różnica pomiędzy nimi wynosiła 1,15 pkt. proc., o tyle w 2024 r. wyniosła aż 1,84 pkt. proc. Niemniej jednak jest to nadal niższa różnica niż w 2016 r. (2,07 pkt. proc.). W 2019 r. poziom autonomii finansowej dla MNPP wynosił 54,02%, po czym w 2024 r. wyniósł 55,6%.

Widoczne zróżnicowanie między poszczególnymi typami JST jest konsekwencją obowiązującej struktury źródeł dochodów własnych, nieoptymalnie dopasowanej do specyfiki poszczególnych kategorii JST. Jednym z kolejnych kroków budowy systemu finansowania zadań JST powinna być również **racjonalizacja struktury dochodów, w tym dochodów własnych**. Niesystemowe transfery w latach 2021–2024 znacząco podwyższyły ponadto wartość tego wskaźnika w stosunku do rzeczywistego, systemowego, o ok. 3,6%. W samym 2023 r. było to 4,5%.

2.2 Dotacje do dochodów ogółem (Rys. 2)

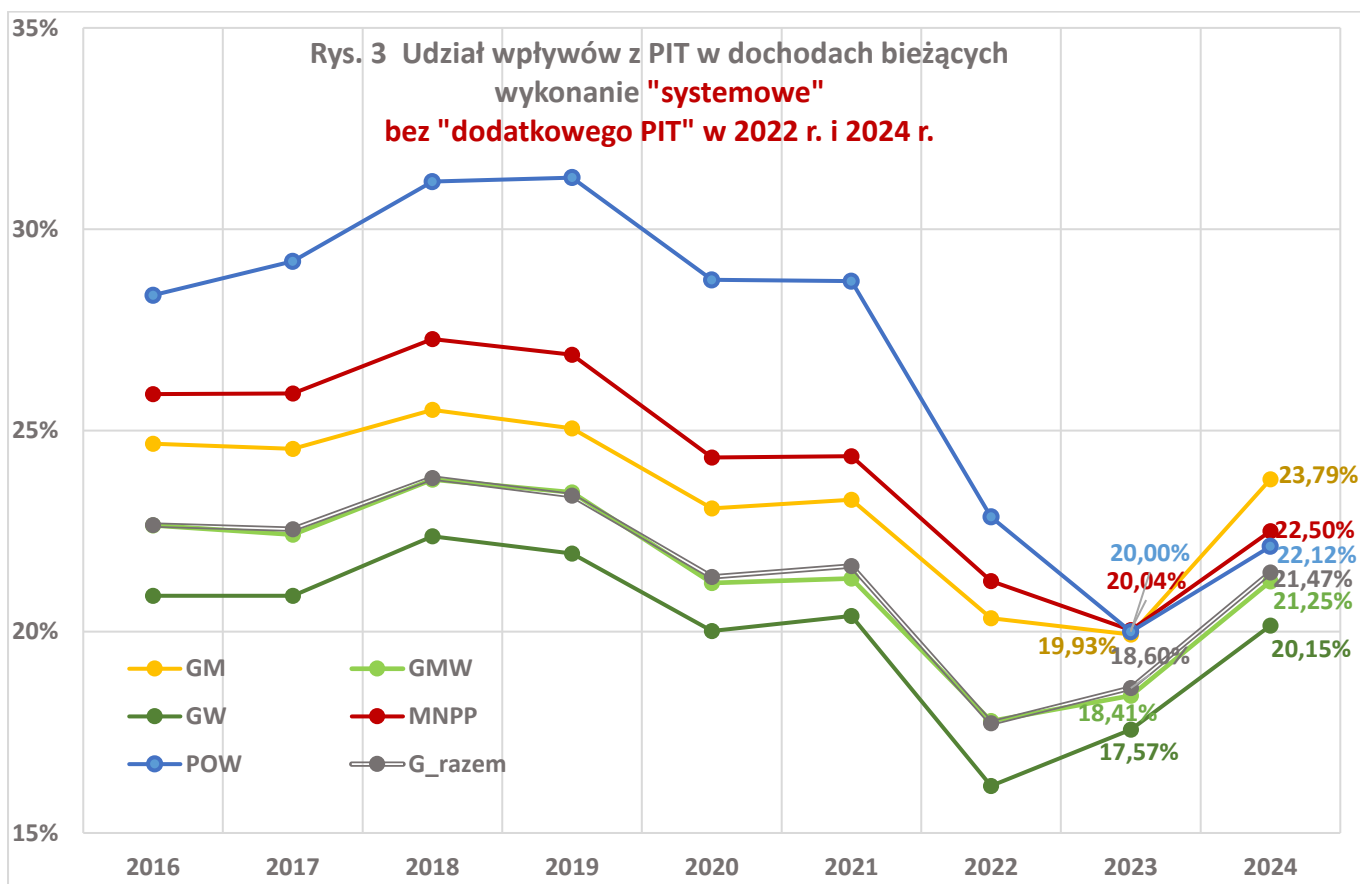
Ten wskaźnik jest komplementarny do części poprzedniego. Pokazując wzrost kwot dotacji i środków ze źródeł zewnętrznych informuje o stopniu uzależnienia budżetów lokalnych od środków zewnętrznych, w tym również budżetu centralnego. W tym przypadku widoczne jest również zróżnicowanie, jednak jest ono zdecydowanie mniejsze w różnych kategoriach gmin. Niemniej jednak w 2024 r. nastąpiło dość istotne zmniejszenie dysproporcji pomiędzy poszczególnymi typami JST. Sytuacja w tym zakresie wraca do 2016 r., kiedy świadczenie „Rodzina 500+” obowiązywało dopiero od połowy roku. W późniejszym okresie większe uzależnienie gmin od budżetu centralnego wynikało w sposób oczywisty z realizacji zadań związanych z wypłatą środków w ramach wspomnianych świadczeń wychowawczych.

Ponadto w sposób szczególny należy zwrócić uwagę na okres od 2021 r., w którym do podsektora samorządowego były przekazywane dodatkowe transfery („dodatkový PIT”, uzupełnienie subwencji i w 2024 r. subwencja rozwojowa). Tym samym wyższe uzależnienie GW od środków zewnętrznych wynika również z poziomu przekazywanych dodatkowych środków finansowych. Przykładowo dysproporcja między GW a GM w 2022 r. wyniosła 7,31 pkt. proc. (GW osiągnęły wskaźnik na poziomie 39,04%, a GM 31,73%). W 2016 r. było to odpowiednio 27,57% (GW) i 24,45% (GM). Od 2023 r. następowało zmniejszanie różnic pomiędzy poszczególnymi typami JST w taki sposób, że najwyższy poziom wskaźnika osiągały powiaty, w których wskaźnik ten względem GW był wyższy o 4,07 pkt. proc. (2023 r.) i 1,34 pkt. proc. (2024 r.).



2.3 Udział wpływów z PIT w dochodach bieżących

W niniejszej części zaprezentowano, jaką część dochodów bieżących stanowiły udziały JST w podatku PIT, będącym dochodem budżetu państwa. W latach 2022 i 2024 nie uwzględniono „dodatkowego PIT” jako niesystemowego transferu ani we wpływach z PIT, ani w dochodach bieżących.



W 2019 r. widoczny jest spadek wskaźnika praktycznie we wszystkich typach JST i jego wyhamowanie w powiatach. Z jednej strony jest to konsekwencją wolniejszego wzrostu dochodów z tytułu udziału w PIT (dynamika 2018 r. wyniosła 112%, a w 2019 r. było to 108%). Z drugiej zaś strony w 2019 r. obserwowano wyższy wzrost dochodów bieżących (dynamika wyniosła 110%). Tym samym nastąpiło zmniejszenie udziału wpływów z tytułu udziału w PIT w strukturze dochodów JST. Z kolei od 2020 r. można było zaobserwować systemowy spadek wskaźnika struktury dla tego istotnego źródła dochodów JST.

Jedną z przyczyn są zmiany systemowe (począwszy od zwolnienia z obowiązku opłacania PIT przez osoby do 26 roku życia), a z drugiej w pewnym sensie również następstwa COVID-19.

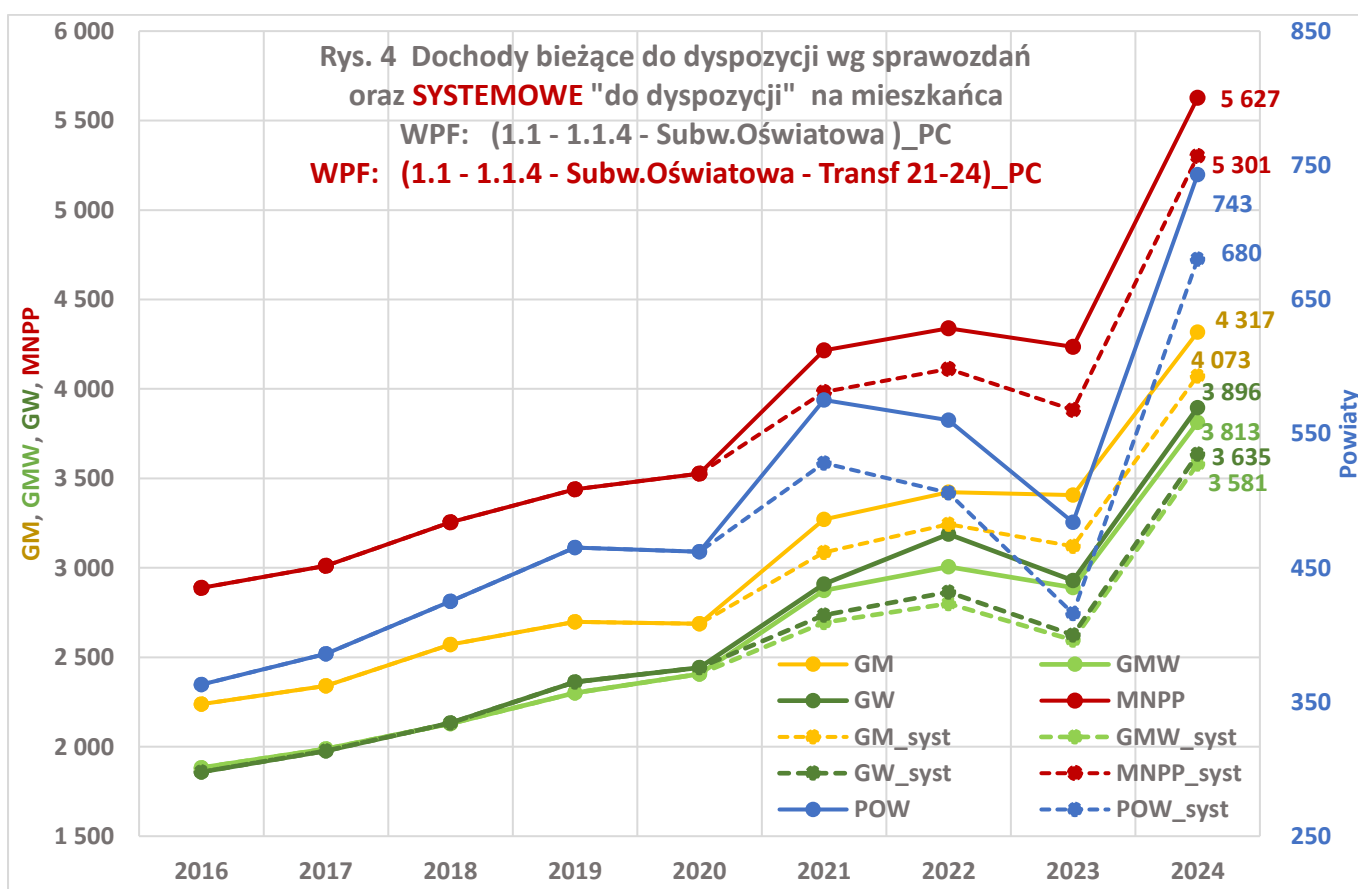
W roku 2021 sytuacja znów jest złożona z uwagi na zwiększający wskaźnik wzrost wpływów JST z PIT (Polska: zniżenie wpływów o 5 mld w szacunkach MF) z jednej strony oraz zmniejszający wskaźnik wzrost dochodów bieżących (Polska: „subwencja 8 mld”). W efekcie wskaźnik pozostaje na prawie niezmiennym poziomie w porównaniu z poprzednim rokiem. W roku 2022 można zauważyć **drastyczny spadek wartości „systemowego” wskaźnika** (który był doraźnie „poprawiony” przez „dodatkowy PIT”). W roku 2023, w porównaniu z 2022 r., mamy różne tendencje zmian: MNPP – dalszy znaczący spadek wskaźnika, GW – niewielki wzrost, GM – niewielki spadek. Ta sytuacja jest wypadkową zróżnicowanego trendu zmian wpływów z udziału w PIT, związanego m.in. z programem Pł oraz ze zmniejszeniem dochodów bieżących z uwagi na przeniesienie obsługi „Rodzina 500+” do agencji rządowej. W 2024 r. następuje wyraźne odbicie i wzrost we wszystkich typach JST. Najwyższy wzrost nastąpił w GM (3,86 pkt. proc.), a najniższy w powiatach (2,12 pkt. proc.). Niemniej jednak o ile w 2016 r. to powiaty miały najwyższy udział wpływów z tego tytułu w dochodach bieżących (28,36%), o tyle w 2024 r. najwyższą wartość wskaźnika osiągnęły GM (23,79%). Drugi wynik w kolejności uzyskały MNPP (22,50%). Natomiast najniższą wartością udziału w dochodach bieżących charakteryzowały się GW (20,15%). Warto zauważyć, że w porównaniu z 2016 r., względem pozostałych typów JST, GW w 2024 r. zmniejszyły dysproporcję w zakresie udziału dochodów z PIT w dochodach bieżących.

2.4 Dochody bieżące „do dyspozycji” (Rys. 4)

Dochody bieżące do dyspozycji są rozumiane jako część środków finansowych, co do której JST mają pewną swobodę ich przeznaczenia.

Można zauważyć wzrost tego wskaźnika od 2015 r. do 2021 r. (z dokładnością do „covidowego” roku 2020), a także wyhamowanie wzrostu (a nawet spadek u powiatów) w 2022 r. oraz spadek wskaźnika we wszystkich typach JST w 2023 r. Należy też zwrócić uwagę na wartości systemowe, które lepiej pokazują rzeczywisty poziom dochodów bieżących do dyspozycji, oparty o systemowe wielkości budżetowe, niższy o ok. 10% od wskaźników formalnych, „poprawianych” przez doraźne transfery bieżące w 2012–2023. W 2023 r. wszystkie typy JST wykazują wyraźny spadek tego wskaźnika w obu jego wartościach, formalnej i systemowej.

Drugim ważnym spostrzeżeniem jest utrzymująca się w kolejnych latach duża różnica w poziomie tych dochodów na mieszkańca między MNPP a GM i GW oraz GMW. Wysoka wartość dla MNPP wynika z ich „podwójnych” dochodów (gminnych i powiatowych) na realizację ich zadań, natomiast wyższy poziom w gminach miejskich niż wiejskich czy miejsko-wiejskich wynika z różnego procentowego udziału poszczególnych rodzajów dochodów bieżących w dochodach bieżących ogółem w tych gminach. W 2024 r. widoczny jest istotny wzrost poziomu dochodów bieżących do dyspozycji w przeliczeniu na 1 mieszkańca, co skutkowało m.in. wyższą nadwyżką operacyjną względem 2023 r. Te aspekty szerzej zostały opisane w dalszej części niniejszego raportu.



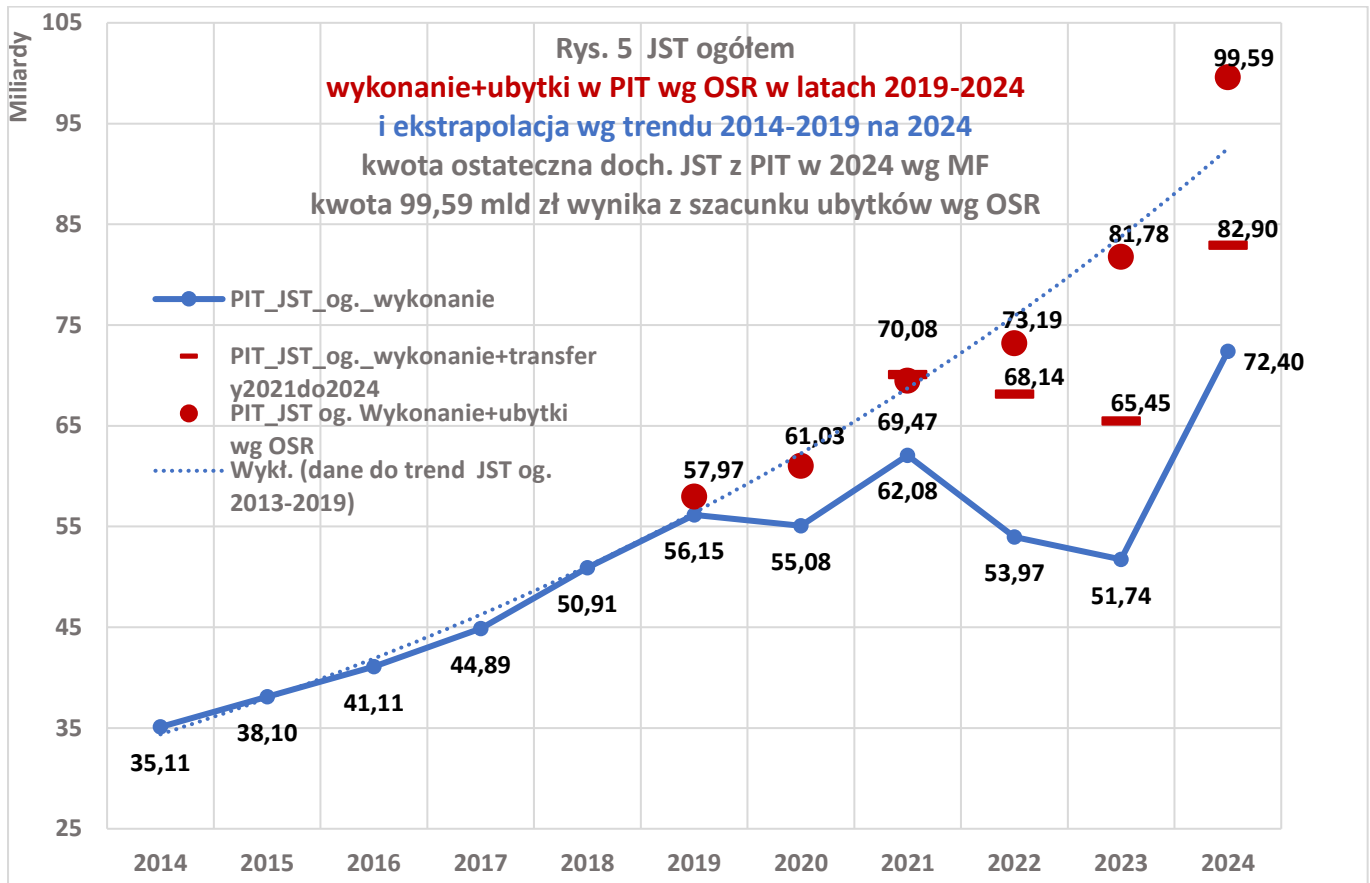
2.5 Ubytki JST w dochodach z wpływów z PIT

W latach 2019-2023 wprowadzono w Polsce wiele zmian prawnych, zasadniczo zmieniających system podatków, w tym podatków od dochodów osobistych (PIT), w którym JST mają udziały. Każda z tych zmian wywołała trwałe negatywne skutki finansowe w budżetach JST. Im większy był udział dochodów z PIT w budżecie, tym bardziej odczuwalne były te ubytki dla JST. Ostatecznie ww. zmiany najsilniej dotknęły MNPP i gminy miejskie, częściowo gminy miejsko-wiejskie i najmniej gminy wiejskie. Zmiany te odczuły także powiaty.

Jednocześnie MF, mając świadomość negatywnych skutków tych zmian dla bieżących budżetów JST, przetransferował w końcu roku 2021 kwotę 8 mld zł na uzupełnienie subwencji bieżącej oraz w końcu 2022 r. kolejne 13,6 mld zł „dodatkowego PIT” (nb. tą samą ustawą likwidując subwencję rozwojową w 2023 r.), a także w końcu roku 2023, bezpośrednio przed wyborami samorządowymi, przekazał kolejną kwotę uzupełnienia subwencji w wysokości 13,2 mld. W 2024 r. niejako „przywrócono” subwencję rozwojową, która wyniosła 3,2 mld zł. Oprócz tego kwota pozostałych „dodatkowych transferów” wyniosła łącznie 10 mld zł, z tego „dodatkowy PIT” –

8,2 mld zł i uzupełnienie subwencji ogólnej – 1,8 mld zł. W tej części opracowania przedstawiony zostanie bilans ww. działań dla każdej z JST województwa śląskiego.

Pierwszy wykres (Rys. 5) pokazuje obraz zmian w dochodach z PIT w Polsce w latach 2013–2024, z uwzględnieniem systemowych wykonanych dochodów z PIT (bez „dodatкового PIT” w latach 2022 i 2024). Na wykresie pokazane zostały także wartości wpływów z PIT powiększone o ubytki w poszczególnych latach, liczone z OSR do ustaw zmieniających. Dla pełnego obrazu sytuacji w latach 2021–2024 pokazane zostały wpływy z wykonania systemowego PIT powiększone o doraźne transfery w tym okresie. Na tym samym wykresie pokazana została także linia trendu dochodów z wykonania PIT dla lat 2014–2019. Jak widać, szacunki ubytków w PIT podane przez MF w OSR dobrze korelują ze wzrostowym trendem dochodów z PIT, ekstrapolowanym do roku 2024.



W dalszej części bardziej szczegółowo przedstawione zostaną wynikowe skutki zmian w systemie PIT dla poszczególnych JST oraz zmian w ustawie o dochodach JST, wprowadzane w latach 2019–2024.

Tabela 2. Ubytki PIT 2019-2024 i dodatkowe transfery 2021–2024

TERYT	Nazwa JST	"CZYSTY" ubytek PIT 2019-2024 skumulowany	Dodatkowe transfery (w tym subwencja rozwojowa 2024 r.)				Saldo (ubytki PIT 2019-2024 i dodatkowe transfery 2021-2024)	Poziom uzupełnienia ubytków 2019-2024 [%]
			2021	2022	2023	2024		
2461000	BIELSKO-BIAŁA	-505 061 087	41 508 837	42 096 771	45 000 000	59 606 152	-316 849 327	37,27%
2462000	BYTOM	-301 095 578	33 321 282	25 496 176	53 671 799	37 689 573	-150 916 748	49,88%
2463000	CHORZÓW	-240 355 279	24 581 947	21 528 241	40 000 000	29 609 888	-124 635 203	48,15%
2464000	CZĘSTOCHOWA	-522 700 222	52 054 468	43 985 858	49 069 722	64 038 094	-313 552 080	40,01%
2465000	DĄBROWA GÓRNICZA	-300 556 227	21 359 441	25 352 993	40 000 000	36 991 540	-176 852 254	41,16%
2466000	GLIWICE	-524 026 712	40 138 498	43 289 178	45 000 000	62 562 311	-333 036 725	36,45%
2467000	JASTRZĘBIE-ZDRÓJ	-190 699 156	20 564 172	18 186 720	41 635 903	24 099 451	-86 212 911	54,79%
2468000	JAWORZNO	-218 299 019	20 325 994	19 938 693	36 302 847	26 677 248	-115 054 237	47,30%
2469000	KATOWICE	-957 540 939	69 415 565	78 763 208	80 000 000	114 340 681	-615 021 484	35,77%
2470000	MYSŁOWICE	-190 508 925	19 198 962	18 117 759	35 000 000	23 374 463	-94 817 741	50,23%

TERYT	Nazwa JST	"CZYSTY" ubytek PIT 2019-2024 skumulowany	Dodatkowe transfery (w tym subwencja rozwojowa 2024 r.)				Saldo (ubytki PIT 2019-2024 i dodatkowe transfery 2021-2024)	Poziom uzupełnienia ubytków 2019-2024 [%]
			2021	2022	2023	2024		
2471000	PIEKARY ŚLĄSKIE	-119 657 182	13 066 537	13 793 076	35 000 000	15 571 209	-42 226 360	64,71%
2472000	RUDA ŚLĄSKA	-304 267 163	33 290 393	25 538 049	49 592 410	37 443 736	-158 402 575	47,94%
2473000	RYBNIK	-331 542 301	32 195 568	27 171 169	51 550 230	40 782 815	-179 842 519	45,76%
2474000	SIEMIANOWICE ŚLĄSKIE	-150 645 917	16 615 514	15 721 788	35 000 000	18 774 570	-64 534 046	57,16%
2475000	SOSNOWIEC	-466 398 248	48 607 897	38 642 122	51 986 076	56 443 214	-270 718 939	41,96%
2476000	ŚWIĘTOCHŁOWICE	-91 090 740	10 300 972	11 961 588	30 000 000	12 855 683	-25 972 497	71,49%
2477000	TYCHY	-357 625 068	29 021 404	28 883 460	43 206 345	42 495 632	-214 018 228	40,16%
2478000	ZABRZE	-356 757 401	39 648 994	29 750 536	45 000 000	43 495 324	-198 862 547	44,26%
2479000	ŻORY	-153 188 873	15 481 102	15 788 970	35 000 000	19 027 549	-67 891 252	55,68%
	RAZEM MNPP	-6 282 016 038	580 697 547	544 006 355	842 015 332	765 879 133	-3 549 417 672	43,50%
GM	2401011 BĘDZIN	-105 099 635	10 419 967	8 513 529	17 242 978	12 999 492	-55 923 669	46,79%
	2414011 BIERUŃ	-34 443 214	2 805 032	2 888 419	2 858 171	4 170 198	-21 721 395	36,94%
	2403011 CIESZYN	-60 415 015	5 936 532	4 936 942	7 833 314	7 488 809	-34 219 418	43,36%
	2401021 CZELADŹ	-62 660 486	6 439 990	5 003 030	9 270 394	6 936 905	-35 010 167	44,13%
	2414021 IMIELIN	-22 136 168	1 547 078	2 888 419	1 500 000	2 715 994	-13 484 678	39,08%
	2413011 KALETY	-12 643 231	1 432 044	2 888 419	2 447 161	2 022 034	-3 853 574	69,52%
	2405011 KNURÓW	-69 190 869	7 716 830	5 554 560	9 091 376	8 491 607	-38 336 496	44,59%
	2414031 LĘDZINY	-30 039 431	3 196 187	2 888 419	4 170 129	3 754 331	-16 030 365	46,64%
	2407011 LUBLINIEC	-44 230 594	4 223 290	3 633 187	6 173 991	5 514 891	-24 685 235	44,19%
	2408011 ŁAZISKA GÓRNE	-38 904 822	3 350 756	3 102 140	3 514 296	4 816 731	-24 120 899	38,00%
	2413021 MIASTECZKO ŚLĄSKIE	-9 640 338	752 535	2 888 419	1 500 000	1 910 275	-2 589 109	73,14%
	2408021 MIKOŁÓW	-112 752 427	8 267 067	9 067 876	15 150 059	13 680 236	-66 587 189	40,94%
	2409011 MYSZKÓW	-53 792 475	5 862 126	4 503 975	7 641 443	6 787 968	-28 996 962	46,09%
	2408031 ORZESZE	-42 992 855	4 755 569	3 458 898	6 262 816	5 396 571	-23 119 001	46,23%
	2416011 PORĘBA	-13 569 273	1 559 903	2 888 419	2 434 871	2 017 723	-4 668 357	65,60%
	2415011 PSZÓW	-20 911 733	2 532 930	2 888 419	3 719 395	2 811 334	-8 959 656	57,15%
	2405021 PYSKOWICE	-31 884 117	3 598 358	2 888 419	4 553 911	3 950 502	-16 892 928	47,02%
	2411011 RACIBÓRZ	-82 512 172	8 980 342	6 745 720	17 686 256	10 578 809	-38 521 045	53,31%
	2415021 RADLIN	-28 222 203	2 707 931	2 888 419	3 955 261	3 548 644	-15 121 948	46,42%
	2413031 RADZIONKÓW	-29 213 734	3 254 510	2 888 419	4 273 094	3 598 252	-15 199 459	47,97%
	2415031 RYDUŁTOWY	-31 739 926	3 767 534	2 888 419	5 391 526	3 894 845	-15 797 603	50,23%
	2401081 SŁAWKÓW	-12 810 875	1 264 380	2 888 419	2 054 721	1 950 878	-4 652 477	63,68%
	2402011 SZCZYRK	-9 449 214	745 432	2 888 419	1 500 000	1 841 870	-2 473 493	73,82%
	2413041 TARNOWSKIE GÓRY	-136 665 336	13 516 994	11 283 973	22 945 028	16 912 679	-72 006 662	47,31%
	2403021 USTROŃ	-34 484 305	2 760 485	2 888 419	3 276 902	4 284 252	-21 274 248	38,31%
	2403031 WISŁA	-17 447 720	1 542 168	2 888 419	2 350 520	2 664 147	-8 002 467	54,13%
	2415041 WODZISŁAW ŚLĄSKI	-78 585 391	9 073 892	6 290 602	15 966 347	9 829 117	-37 425 433	52,38%
	2401031 WOJKOWICE	-15 169 064	1 778 710	2 888 419	2 497 619	2 051 652	-5 952 665	60,76%
	2416021 ZAWIERCIE	-85 070 507	8 216 413	7 029 791	15 632 646	10 703 853	-43 487 804	48,88%
	2417011 ŻYWIEC	-55 088 883	4 606 994	4 586 373	4 863 910	6 720 065	-34 311 541	37,72%
	RAZEM GM	-1 381 766 012	136 611 979	129 925 293	207 758 135	174 044 664	-733 425 941	46,92%
GMW	2404013 BLACHOWNIA	-19 904 518	2 310 992	2 888 419	3 541 049	2 776 482	-8 387 577	57,86%
	2402043 CZECHOWICE-DZIEDZICE	-82 894 608	7 809 005	6 671 088	12 926 098	10 084 921	-45 403 496	45,23%
	2412013 CZERWIONKA-LESZCZYNY	-72 423 772	8 247 043	5 792 006	15 457 326	9 085 348	-33 842 049	53,27%
	2406013 KŁOBUCK	-34 573 611	3 674 888	2 888 419	4 728 516	4 309 228	-18 972 560	45,12%
	2404063 KONIECPOL	-14 023 643	1 505 917	2 888 419	2 253 534	2 043 492	-5 332 282	61,98%
	2409023 KOZIEGŁOWY	-22 068 943	2 301 892	2 888 419	4 414 140	2 997 419	-9 467 074	57,10%

TERYT	Nazwa JST	"CZYSTY" ubytek PIT 2019-2024 skumulowany	Dodatkowe transfery (w tym subwencja rozwojowa 2024 r.)				Saldo (ubytki PIT 2019-2024 i dodatkowe transfery 2021-2024)	Poziom uzupełnienia ubytków 2019-2024 [%]	
			2021	2022	2023	2024			
2411033	KRZANOWICE	-5 195 791	612 417	2 888 419	2 056 689	1 787 936	2 149 670	141,37%	
2406023	KRZEPICE	-14 268 313	1 586 084	2 888 419	2 378 047	2 042 357	-5 373 406	62,34%	
2411053	KUŹNIA RACIBORSKA	-13 836 984	1 552 709	2 888 419	3 268 416	2 618 793	-3 508 647	74,64%	
2416053	ŁAZY	-28 313 019	3 216 545	2 888 419	4 640 851	3 477 383	-14 089 822	50,24%	
2416063	OGRODZIENIEC	-15 730 325	1 721 545	2 888 419	2 532 115	2 074 815	-6 513 431	58,59%	
2404123	OLSZTYN	-16 860 245	1 479 989	2 888 419	2 030 180	2 065 877	-8 395 780	50,20%	
2416073	PILICA	-11 495 651	1 201 336	2 888 419	2 160 292	1 990 244	-3 255 360	71,68%	
2404143	PRZYRÓW	-4 011 400	400 446	2 888 419	1 666 246	1 211 920	2 155 630	153,74%	
2410053	PSZCZYNA	-104 657 026	11 030 115	8 436 493	20 465 513	12 574 732	-52 150 173	50,17%	
2401073	SIEWIERZ	-25 332 055	1 901 878	2 888 419	3 053 623	3 169 325	-14 318 810	43,48%	
2403103	SKOCZÓW	-41 219 482	4 659 064	3 380 121	6 583 152	5 121 544	-21 475 601	47,90%	
2405063	SOŚNICOWICE	-19 795 228	1 710 540	2 888 419	1 802 585	2 502 950	-10 890 734	44,98%	
2403113	STRUMIEŃ	-21 964 952	2 498 567	2 888 419	3 873 032	2 825 520	-9 879 414	55,02%	
2416083	SZCZEKOCINY	-9 460 166	959 638	2 888 419	1 976 647	1 922 350	-1 713 112	81,89%	
2405073	TOSZEK	-11 081 102	1 267 456	2 888 419	2 592 129	2 022 947	-2 310 152	79,15%	
2402093	WILAMOWICE	-32 734 599	3 716 092	2 888 419	5 196 059	4 156 526	-16 777 504	48,75%	
2416093	WŁODOWICE	-8 633 335	878 893	2 888 419	1 954 654	1 830 146	-1 081 223	87,48%	
2407083	WOŹNIKI	-14 188 265	1 481 644	2 888 419	2 402 357	2 074 994	-5 340 851	62,36%	
2409053	ŻARKI	-9 533 137	1 057 827	2 888 419	2 339 337	1 964 819	-1 282 736	86,54%	
	RAZEM GMW	-654 200 168	68 782 522	84 936 497	116 292 587	88 732 068	-295 456 494	54,84%	
GW	2402022	BESTWINA	-26 123 752	2 684 497	2 888 419	3 342 893	3 124 489	-14 083 455	46,09%
	2401042	BOBROWNIKI	-31 857 617	2 921 909	2 888 419	4 731 963	4 422 933	-16 892 394	46,98%
	2414042	BOJSZOWY	-17 594 102	1 998 383	2 888 419	2 601 633	2 106 259	-7 999 409	54,53%
	2407022	BORONÓW	-6 945 997	616 389	2 888 419	1 500 000	1 228 088	-713 101	89,73%
	2403042	BRENNA	-19 013 724	2 088 886	2 888 419	3 522 901	2 729 219	-7 784 300	59,06%
	2402032	BUCZKOWICE	-18 679 297	2 076 854	2 888 419	3 496 033	2 717 334	-7 500 657	59,85%
	2414052	CHEŁM ŚLĄSKI	-13 276 555	948 205	2 888 419	1 500 000	1 908 317	-6 031 614	54,57%
	2403052	CHYBIE	-14 566 169	1 730 353	2 888 419	2 769 742	2 083 834	-5 093 821	65,03%
	2407032	CIASNA	-6 735 344	708 926	2 888 419	2 105 614	1 887 177	854 792	112,69%
	2417022	CZERNICHÓW	-9 632 213	866 501	2 888 419	1 621 546	1 887 877	-2 367 870	75,42%
	2404022	DĄBROWA ZIELONA	-3 536 578	381 280	2 888 419	1 660 988	1 200 490	2 594 599	173,36%
	2403062	DĘBOWIEC	-8 776 851	991 062	2 888 419	2 114 457	1 851 130	-931 783	89,38%
	2412022	GASZOWICE	-16 874 748	2 003 902	2 888 419	2 862 017	2 119 319	-7 001 091	58,51%
	2405032	GIERAŁTOWICE	-27 684 773	1 926 792	2 888 419	2 292 997	3 439 000	-17 137 566	38,10%
	2417032	GIŁOWICE	-8 355 843	1 010 179	2 888 419	2 264 404	1 864 104	-328 738	96,07%
	2410012	GOCZAŁKOWICE-ZDRÓJ	-15 263 940	1 057 828	2 888 419	1 500 000	1 965 416	-7 852 277	48,56%
	2415052	GODÓW	-26 123 739	2 918 838	2 888 419	4 160 029	3 305 045	-12 851 408	50,81%
	2403072	GOLESZÓW	-20 850 540	2 383 261	2 888 419	3 871 187	2 807 098	-8 900 575	57,31%
	2415062	GORZYCE	-34 869 381	4 010 104	2 888 419	5 846 828	4 426 699	-17 697 331	49,25%
	2403082	HAŻLACH	-15 578 530	1 816 618	2 888 419	3 381 861	2 651 975	-4 839 658	68,93%
	2407042	HERBY	-9 479 811	982 946	2 888 419	1 962 674	1 888 294	-1 757 479	81,46%
	2416032	IRZĄDZE	-2 082 175	305 600	2 888 419	1 561 202	1 178 903	3 851 949	285,00%
	2403092	ISTEBNA	-11 905 440	1 463 125	2 888 419	3 893 910	2 642 642	-1 017 344	91,45%
	2404032	JANÓW	-6 657 903	714 111	2 888 419	1 967 027	1 827 957	739 610	111,11%
	2402052	JASZENICA	-49 039 205	5 484 655	4 019 603	7 397 973	6 033 344	-26 103 629	46,77%
	2402062	JAWORZE	-23 247 501	1 946 651	2 888 419	1 729 798	2 787 752	-13 894 882	40,23%
	2412032	JEJKOWICE	-7 519 641	840 789	2 888 419	1 880 978	1 261 461	-647 994	91,38%
	2417042	JELEŚNIA	-14 947 615	1 656 328	2 888 419	3 406 729	2 715 918	-4 280 222	71,37%

TERYT	Nazwa JST	"CZYSTY" ubytek PIT 2019-2024 skumulowany	Dodatkowe transfery (w tym subwencja rozwojowa 2024 r.)				Saldo (ubytki PIT 2019-2024 i dodatkowe transfery 2021-2024)	Poziom uzupełnienia ubytków 2019-2024 [%]
			2021	2022	2023	2024		
2404042	KAMIENICA POLSKA	-8 894 202	814 767	2 888 419	1 665 955	1 846 462	-1 678 600	81,13%
2404052	KŁOMNICE	-17 879 029	2 004 393	2 888 419	3 398 616	2 778 657	-6 808 944	61,92%
2410022	KOBIÓR	-10 575 576	1 095 827	2 888 419	1 953 785	1 847 469	-2 790 076	73,62%
2407052	KOCHANOWICE	-7 262 526	815 244	2 888 419	2 239 215	1 882 468	562 820	107,75%
2404072	KONOPISKA	-19 124 976	2 166 004	2 888 419	3 171 027	2 683 216	-8 216 311	57,04%
2411022	KORNOWAC	-7 578 657	913 938	2 888 419	2 079 198	1 804 539	107 437	101,42%
2417052	KOSZARAWA	-2 454 841	305 600	2 888 419	1 543 182	1 180 562	3 462 922	241,07%
2407062	KOSZĘCIN	-16 280 507	1 797 288	2 888 419	3 356 686	2 714 746	-5 523 369	66,07%
2402072	KOZY	-33 639 844	3 459 384	2 888 419	4 065 514	3 763 392	-19 463 136	42,14%
2416042	KROCZYCE	-7 461 615	810 023	2 888 419	2 012 274	1 848 443	97 543	101,31%
2413052	KRUPSKI MŁYN	-4 856 204	358 390	2 888 419	1 500 000	1 219 251	1 109 855	122,85%
2404082	KRUSZYNA	-5 066 511	552 541	2 888 419	1 838 425	1 261 690	1 474 563	129,10%
2411042	KRZYŻANOWICE	-12 660 779	1 485 069	2 888 419	3 707 820	2 607 120	-1 972 352	84,42%
2404092	LELÓW	-4 125 845	442 551	2 888 419	1 775 172	1 242 878	2 223 175	153,88%
2406032	LIPIE	-16 413 723	1 407 044	2 888 419	1 659 857	2 190 059	-8 268 344	49,63%
2417062	LIPOWA	-14 875 439	1 784 718	2 888 419	3 363 233	2 637 990	-4 201 079	71,76%
2415072	LUBOMIA	-11 362 822	1 315 113	2 888 419	2 386 919	1 960 683	-2 811 688	75,26%
2412042	LYSKI	-15 228 758	1 795 163	2 888 419	2 817 377	2 088 969	-5 638 830	62,97%
2417072	ŁĘKAWICA	-6 066 476	720 942	2 888 419	1 946 488	1 262 639	752 012	112,40%
2417082	ŁODYGOWICE	-24 981 327	2 885 133	2 888 419	4 316 594	3 149 353	-11 741 828	53,00%
2415082	MARKLOWICE	-9 121 603	738 599	2 888 419	1 500 000	1 837 985	-2 156 600	76,36%
2410032	MIEDŹNA	-24 885 457	2 964 749	2 888 419	4 253 048	3 124 759	-11 654 482	53,17%
2406042	MIEDŹNO	-12 725 057	1 629 728	2 888 419	2 250 463	1 936 155	-4 020 292	68,41%
2401052	MIERZĘCICE	-14 087 237	1 567 222	2 888 419	2 496 133	2 005 597	-5 129 867	63,59%
2417092	MILÓWKA	-10 729 124	1 254 437	2 888 419	2 758 500	2 044 387	-1 783 382	83,38%
2404102	MSTÓW	-19 792 626	2 333 483	2 888 419	3 253 389	2 674 602	-8 642 733	56,33%
2415092	MSZANA	-13 137 664	1 321 704	2 888 419	2 270 199	1 984 768	-4 672 574	64,43%
2404112	MYKANÓW	-24 759 807	2 854 142	2 888 419	4 482 209	3 123 815	-11 411 223	53,91%
2411062	NEŹZA	-9 563 425	1 102 483	2 888 419	2 135 450	1 916 638	-1 520 436	84,10%
2409032	NIEGOWA	-5 357 563	567 586	2 888 419	1 918 196	1 793 960	1 810 598	133,80%
2406052	OPATÓW	-7 757 456	906 102	2 888 419	2 223 818	1 874 116	134 999	101,74%
2408042	ORNONTOWICE	-13 170 920	1 087 563	2 888 419	1 738 435	1 926 120	-5 530 383	58,01%
2413062	OŻAROWICE	-13 611 626	914 054	2 888 419	1 500 000	1 916 815	-6 392 339	53,04%
2406062	PANKI	-8 129 217	809 085	2 888 419	1 708 514	1 316 837	-1 406 362	82,70%
2410042	PAWŁOWICE	-34 576 681	2 401 275	2 888 419	3 672 865	4 263 101	-21 351 022	38,25%
2407072	PAWONKÓW	-5 782 102	608 414	2 888 419	2 058 885	1 840 558	1 614 174	127,92%
2411072	PIETROWICE WIELKIE	-7 357 226	636 555	2 888 419	1 500 000	1 867 338	-464 914	93,68%
2405042	PILCHOWICE	-27 740 135	2 675 031	2 888 419	4 050 745	3 578 833	-14 547 108	47,56%
2404132	POCZESNA	-22 083 472	2 088 848	2 888 419	2 586 284	2 816 029	-11 703 892	47,00%
2406072	POPÓW	-8 704 134	866 525	2 888 419	1 964 259	1 862 956	-1 121 976	87,11%
2409042	PORAJ	-23 457 757	2 519 419	2 888 419	2 906 020	2 732 922	-12 410 978	47,09%
2402082	PORĄBKA	-25 782 524	2 930 448	2 888 419	3 954 894	3 200 285	-12 808 478	50,32%
2406082	PRZYSTAJŃ	-8 993 715	883 814	2 888 419	1 969 474	1 875 106	-1 376 903	84,69%
2401062	PSARY	-32 347 382	2 726 700	2 888 419	3 212 136	3 991 252	-19 528 875	39,63%
2417102	RADZIECHOWY-WIEPRZ	-15 719 131	1 947 325	2 888 419	4 162 040	2 735 251	-3 986 096	74,64%
2417112	RAJCZA	-9 990 031	1 002 841	2 888 419	2 286 598	1 991 158	-1 821 015	81,77%
2404152	RĘDZINY	-16 026 147	1 504 976	2 888 419	1 983 674	2 108 472	-7 540 606	52,95%
2411082	RUDNIK	-5 669 634	591 883	2 888 419	1 817 691	1 274 472	902 830	115,92%

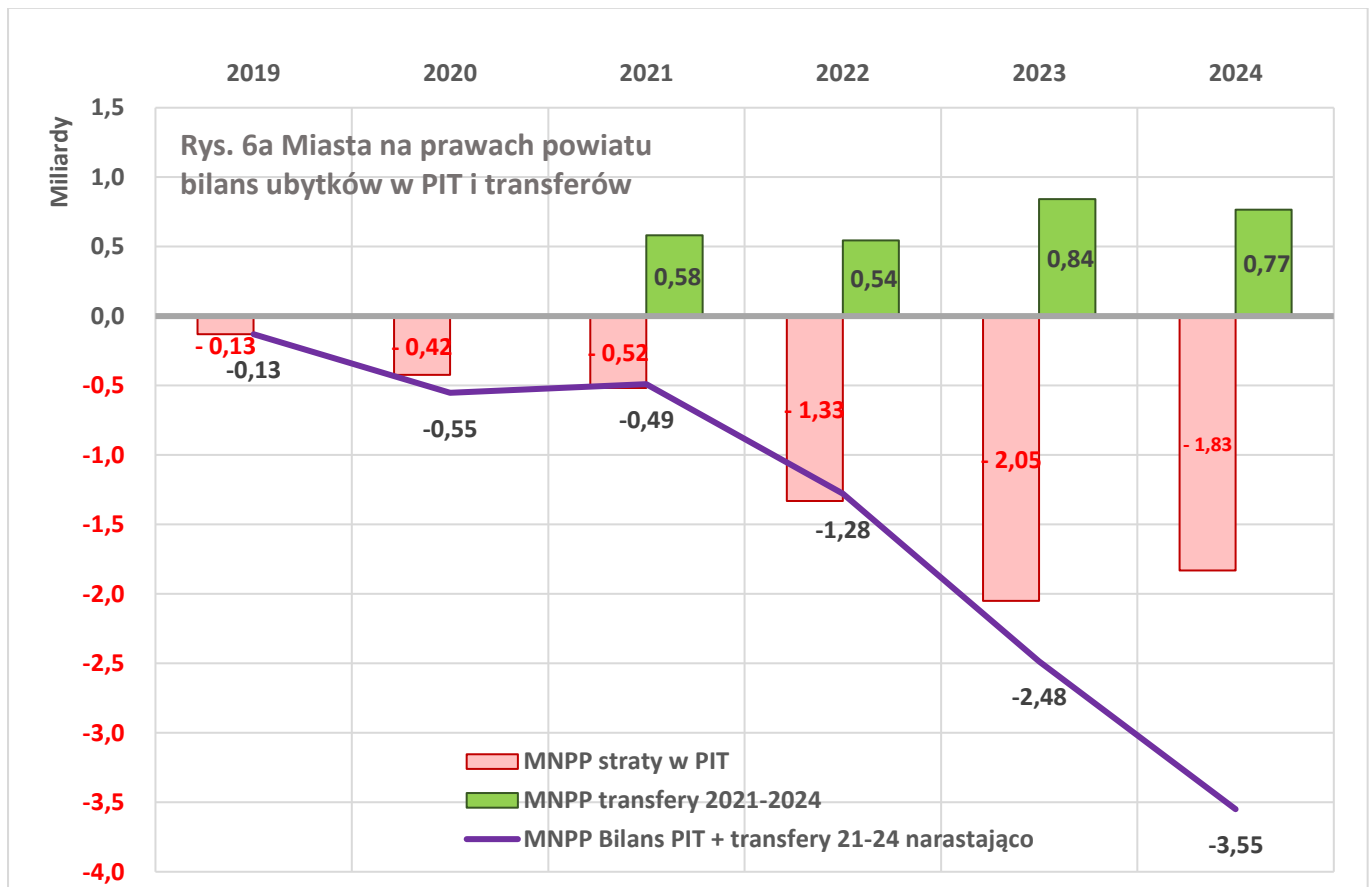
TERYT	Nazwa JST	"CZYSTY" ubytek PIT 2019-2024 skumulowany	Dodatkowe transfery (w tym subwencja rozwojowa 2024 r.)				Saldo (ubytki PIT 2019-2024 i dodatkowe transfery 2021-2024)	Poziom uzupełnienia ubytków 2019-2024 [%]	
			2021	2022	2023	2024			
2405052	RUDZINIEC	-18 615 072	1 746 364	2 888 419	2 705 888	2 687 576	-8 586 825	53,87%	
2404162	STARCZA	-4 921 646	578 669	2 888 419	1 716 485	1 224 464	1 486 390	130,20%	
2410062	SUSZEC	-21 615 572	2 382 663	2 888 419	3 690 389	2 803 628	-9 850 473	54,43%	
2417122	ŚLEMIEŃ	-4 205 807	489 123	2 888 419	1 772 390	1 203 486	2 147 611	151,06%	
2413072	ŚWIERKLANIEC	-32 742 048	3 176 667	2 888 419	4 573 880	3 922 269	-18 180 813	44,47%	
2412052	ŚWIERKLANY	-22 040 984	2 199 625	2 888 419	3 134 973	2 843 359	-10 974 608	50,21%	
2417132	ŚWINNA	-10 937 058	1 338 409	2 888 419	2 543 310	1 969 191	-2 197 730	79,91%	
2413082	TWORÓG	-11 851 685	1 253 233	2 888 419	2 200 538	1 993 973	-3 515 522	70,34%	
2417142	UJSOŁY	-3 851 768	411 862	2 888 419	1 713 038	1 222 225	2 383 775	161,89%	
2417152	WĘGIERSKA GÓRKA	-21 831 854	2 528 320	2 888 419	4 161 145	2 905 665	-9 348 306	57,18%	
2405082	WIELOWIEŚ	-6 207 002	658 473	2 888 419	1 973 384	1 819 993	1 133 266	118,26%	
2402102	WILKOWICE	-30 154 719	3 071 411	2 888 419	4 468 399	3 509 488	-16 217 002	46,22%	
2406092	WRĘCZYCA WIELKA	-28 091 345	3 205 242	2 888 419	4 425 244	3 652 378	-13 920 062	50,45%	
2408052	WYRY	-22 403 272	2 102 518	2 888 419	2 400 066	2 955 860	-12 056 410	46,18%	
2413092	ZBROSŁAWICE	-33 173 252	3 117 164	2 888 419	3 998 676	4 286 533	-18 882 461	43,08%	
2403122	ZEBRZYDOWICE	-20 688 256	2 444 298	2 888 419	3 703 800	2 789 244	-8 862 495	57,16%	
2416102	ŻARNOWIEC	-3 841 546	388 620	2 888 419	1 799 908	1 236 075	2 471 475	164,34%	
	RAZEM GW	-1 442 240 380	149 991 756	269 754 112	255 340 153	220 672 354	-546 482 005	62,11%	
POW	2401000	BĘDZIŃSKI	-79 976 272	7 765 896	6 868 186	9 375 382	9 907 489	-46 059 318	42,41%
	2402000	BIELSKI	-88 627 391	8 421 966	7 721 930	9 700 864	10 857 622	-51 925 009	41,41%
	2414000	BIERUŃSKO-LĘDZIŃSKI	-31 389 291	3 035 827	6 076 607	5 083 055	4 073 060	-13 120 742	58,20%
	2403000	CIESZYŃSKI	-76 650 769	8 274 952	6 692 974	11 876 430	9 781 949	-40 024 464	47,78%
	2404000	CZĘSTOCHOWSKI	-55 478 156	5 209 180	6 076 607	7 376 144	7 137 117	-29 679 108	46,50%
	2405000	GLIWICKI	-56 688 637	5 640 519	6 076 607	7 461 509	7 198 914	-30 311 088	46,53%
	2406000	KŁOBUCKI	-37 307 643	3 785 963	6 076 607	6 053 281	5 484 197	-15 907 595	57,36%
	2407000	LUBLINIECKI	-29 628 627	3 215 983	6 076 607	6 363 668	5 277 319	-8 695 050	70,65%
	2408000	MIKOŁOWSKI	-61 501 638	5 820 912	6 076 607	5 887 791	7 679 539	-36 036 789	41,41%
	2409000	MYSZKOWSKI	-30 510 692	3 208 707	6 076 607	5 659 392	4 224 555	-11 341 431	62,83%
	2410000	PSZCZYŃSKI	-56 524 763	6 005 587	6 076 607	8 075 205	6 965 264	-29 402 100	47,98%
	2411000	RACIBORSKI	-38 569 773	4 086 146	6 076 607	6 820 430	5 698 601	-15 887 989	58,81%
	2412000	RYBNICKI	-35 822 314	3 609 693	6 076 607	5 856 021	5 355 449	-14 924 544	58,34%
	2413000	TARNOGÓRSKI	-75 973 564	7 557 997	6 661 894	9 023 129	9 557 032	-43 173 513	43,17%
	2415000	WODZISŁAWSKI	-67 879 233	7 295 241	6 076 607	10 043 910	8 629 925	-35 833 550	47,21%
	2416000	ZAWIERCIAŃSKI	-49 598 084	4 990 296	6 076 607	7 336 042	6 413 716	-24 781 423	50,04%
	2417000	ŻYWIECKI	-57 083 118	6 210 563	6 076 607	10 424 177	7 461 699	-26 910 072	52,86%
	RAZEM POW	-929 209 967	94 135 428	106 940 878	132 416 430	121 703 447	-474 013 784	48,99%	

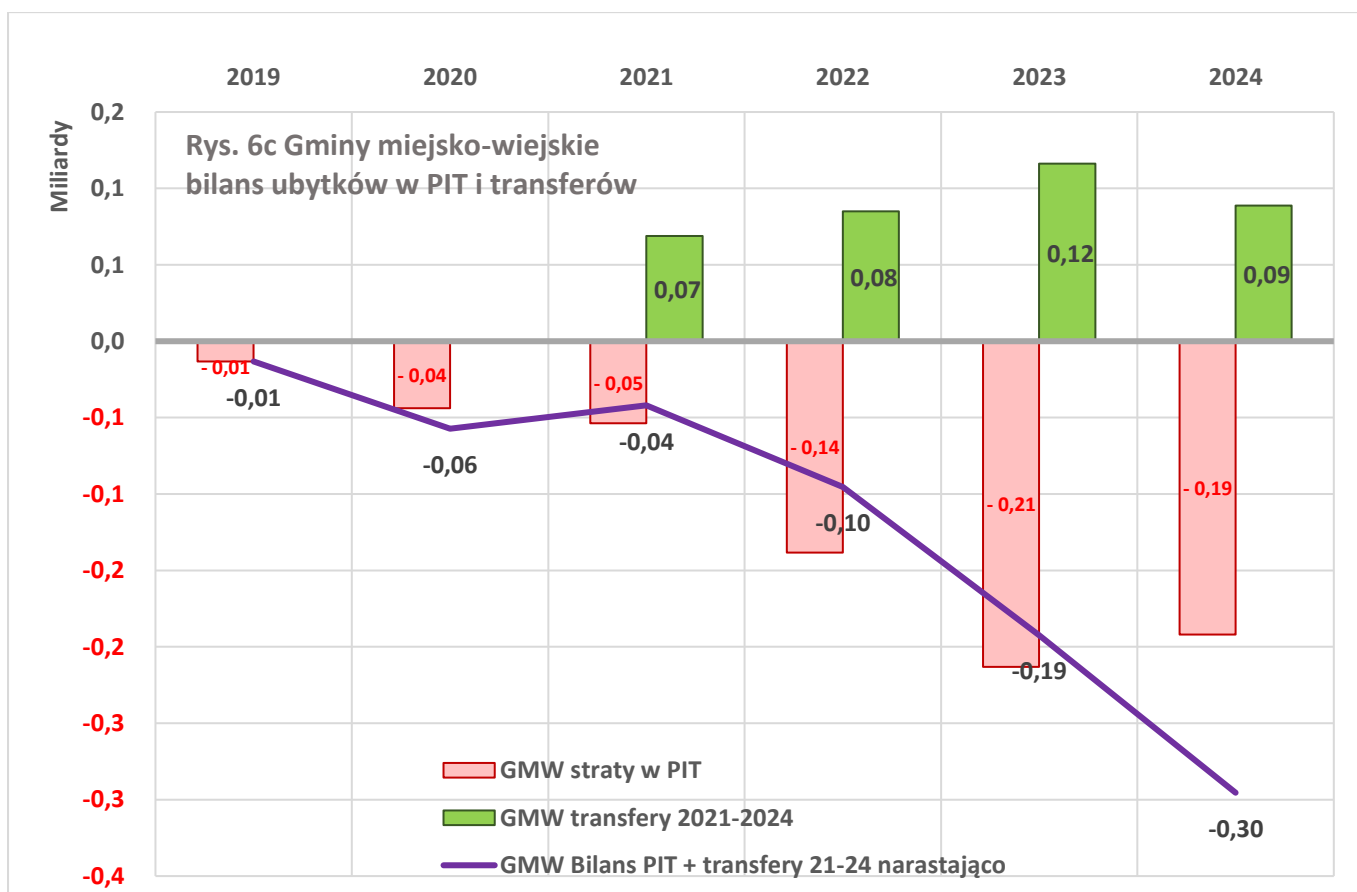
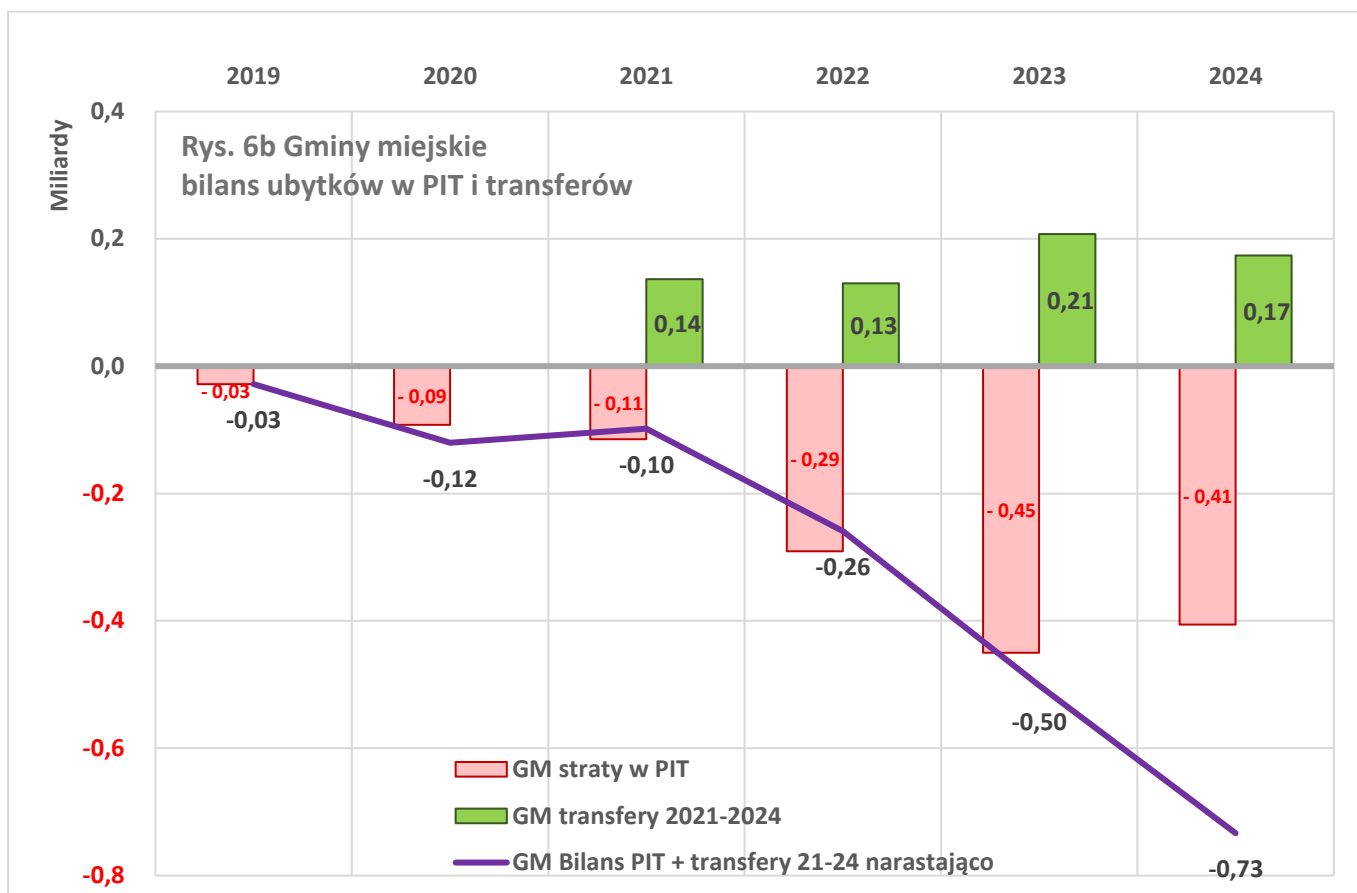
W powyższych zestawieniach podane są ubytki we wpływach z udziałów w PIT dla każdej z JST województwa śląskiego, a także dodatkowe kwoty uzupełnienia subwencji w roku 2021, „dodatkowego PIT” w roku 2022, uzupełnienia subwencji w roku 2023, a dla 2024 r. podano kwoty subwencji rozwojowej (przywróconej przez rząd w ub.r.), „dodatkowego PIT” i uzupełnienia subwencji. W podsumowaniu każdej z grup JST podany został w % stopień uzupełnienia ubytków w PIT przez dodatkowe transfery bieżące, liczony sumarycznie dla lat 2019–2024.

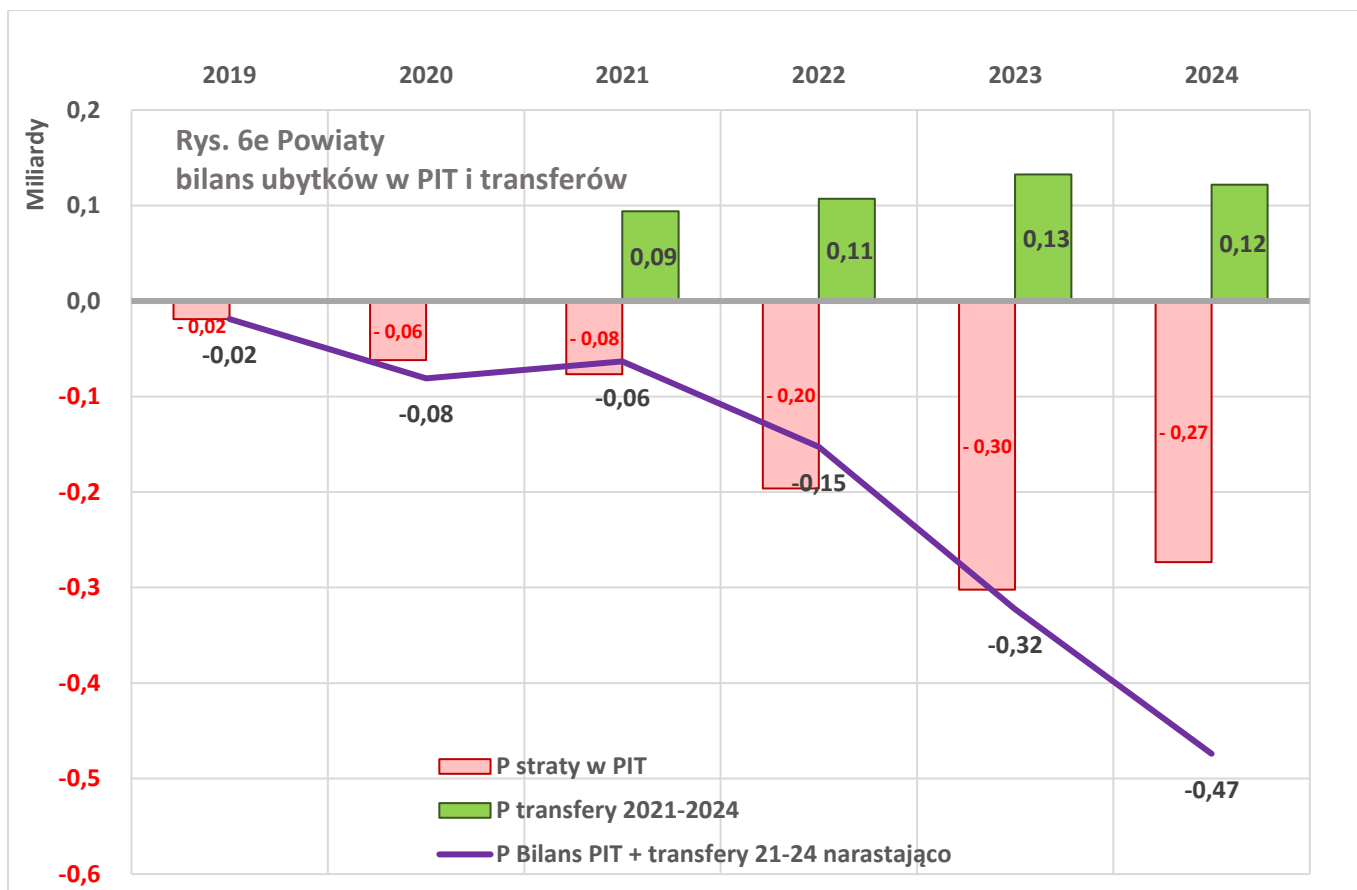
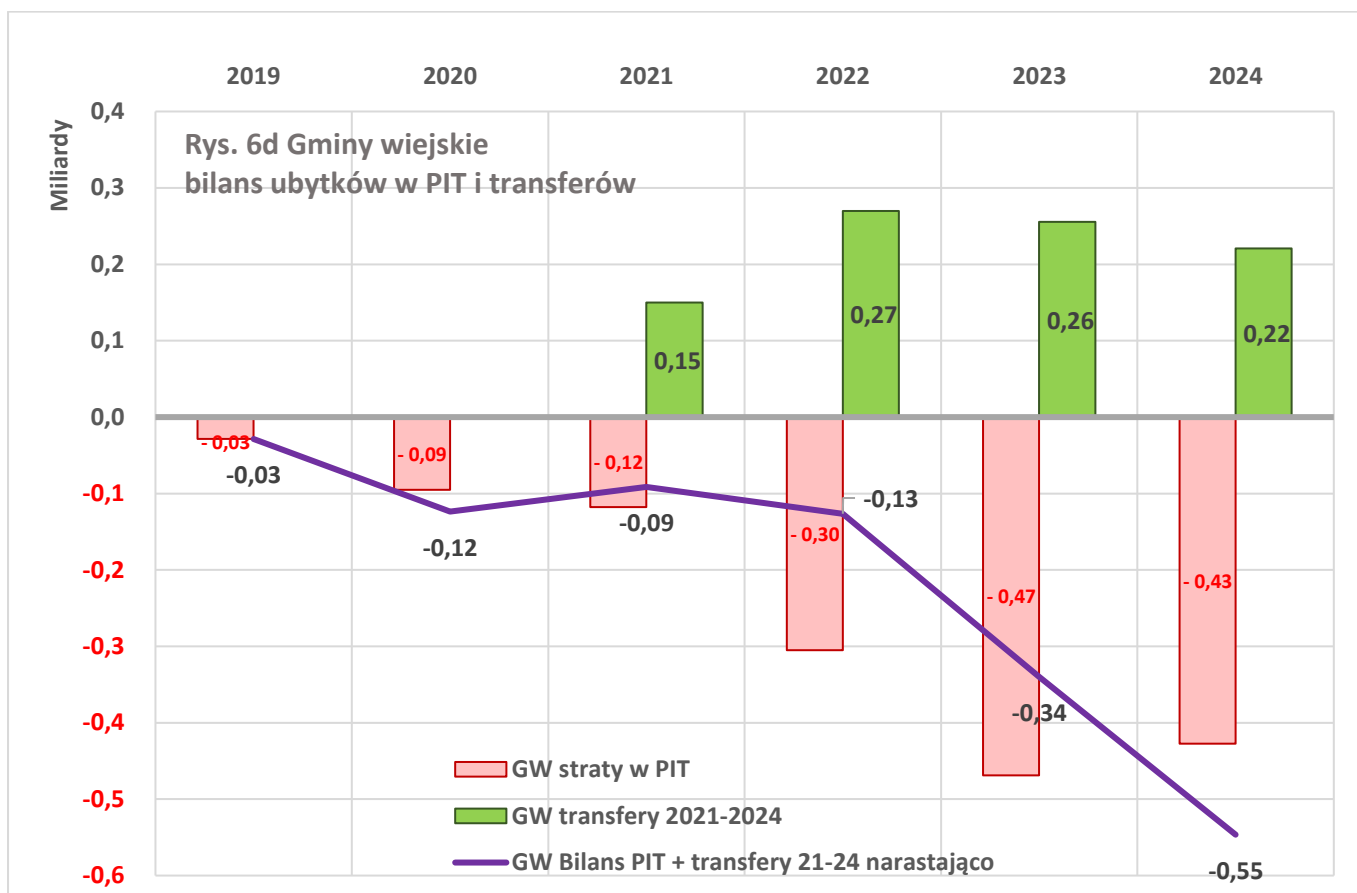
GW jako grupa, uzyskały najwyższy poziom uzupełnienia ubytków w PIT równy 62,11%, GMW i powiaty mniejszy, odpowiednio 54,84% i 48,99%. Najniższy, znacząco niższy w relacji do gmin wiejskich, uzyskały MNPP i gminy miejskie, odpowiednio 43,50% i 46,92%. Przy dokładniejszej analizie danych jednostkowych widać, że tylko wśród gmin wiejskich jest nawet 21 gmin z dodatnim wynikiem skumulowanym powiększonym o dodatkowe dochody, a wśród GMW – są dwie takie gminy. Analizując ww. dane można wykonywać dowolne zestawienia na własne potrzeby.

Dodatkowe, bardziej szczegółowe dane dotyczące ubytków w PIT każdej z ww. JST w poszczególnych latach, od 2019 do 2024, będą udostępnione na życzenie przez Biuro Śląskiego Związku Gmin i Powiatów w formacie MS EXCEL.

Zarówno ubytki JST we wpływach z tytułu udziału w PIT, jak również przekazywane transfery miały istotne znaczenie dla kształtowania się nadwyżki operacyjnej (NO) w latach 2019–2024. W szczególności efekt dodatkowych transferów przekazanych w końcu roku kalendarzowego jest widoczny w 2021 r. Zauważalny jest incydentalny „pik” w przypadku nadwyżki operacyjnej (Rys. 14) – sytuacja ta jest szerzej opisana w dalszej części niniejszego opracowania. W rezultacie pomimo wydawałoby się korzystnego wyniku JST np. w 2021 r., prowadzona analiza z pominięciem dodatkowych transferów (np. uzupełnienia subwencji czy też „dodatkowego PIT” w 2022 i 2024 r.) skłania do odmiennych wniosków. Z tego względu konieczne jest zaprezentowanie dla poszczególnych typów JST zestawienia ubytków, dodatkowych transferów oraz skumulowanego bilansu narastająco dla tych JST (Rys. 6a–6e).





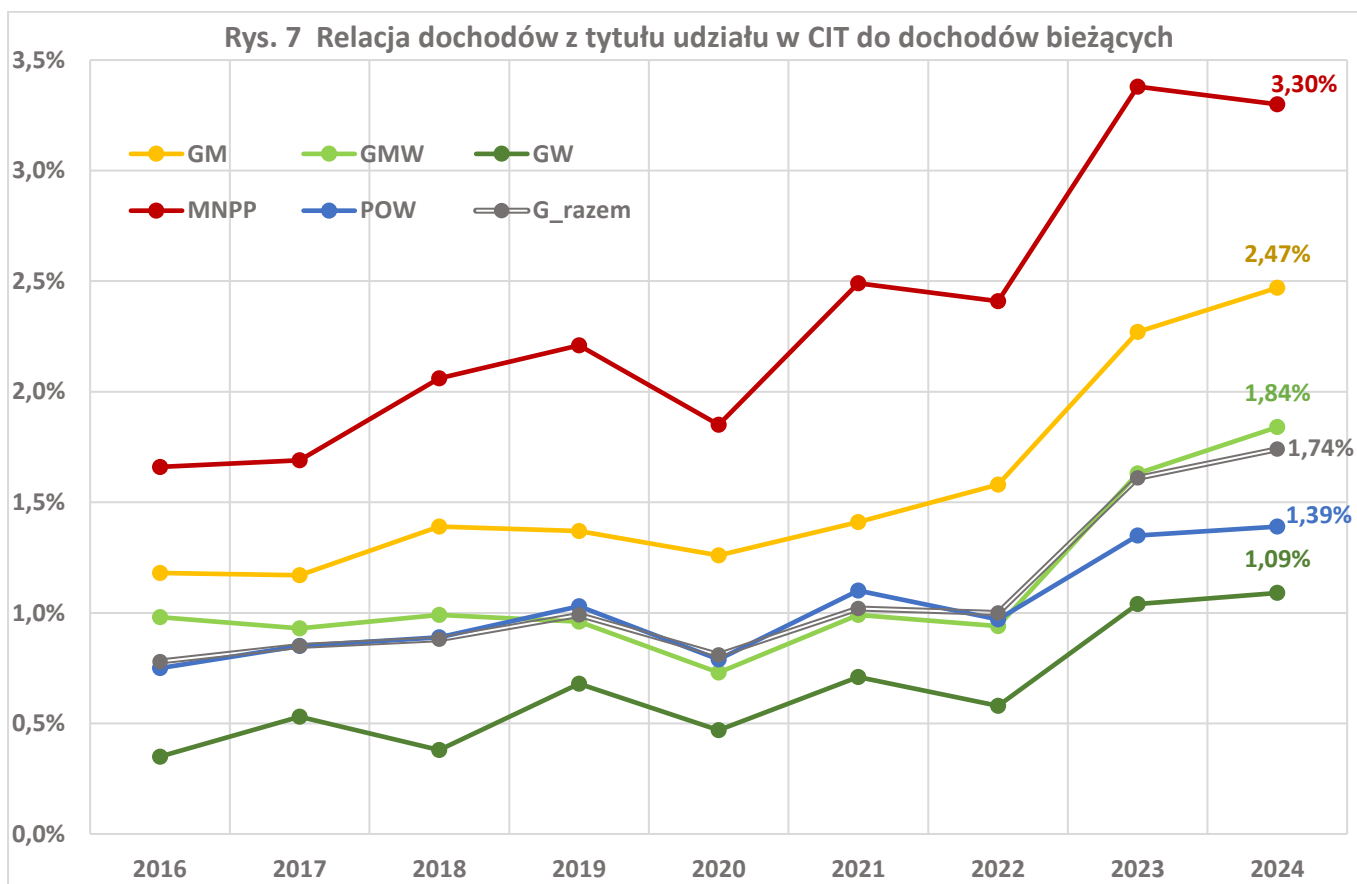


Sytuacja przedstawiona na rys. 6a-6e wskazuje na zróżnicowanie wg poszczególnych typów JST. Najwyższe pokrycie skumulowanych ubytków w okresie 2019–2024 odnotowano w przypadku GW (62,1%). Z kolei najniższy poziom „rekompensaty” utraconych dochodów został zidentyfikowany w MNPP (43,5%) i GM (46,9%). Następnie w powiatach było to 49%, a GMW uzyskały pokrycie ubytku na poziomie 54,8%. W tym miejscu warto nadmienić,

że sposób analizy dla 2025 r. będzie istotnie odbiegał od niniejszego ze względu na zmianę struktury źródeł finansowania i przypisanie większego znaczenia w strukturze dla wpływów z tytułu udziału w PIT. Niemniej jednak warto zauważyć, że wg WPF z 31.03.2025 r. w województwie śląskim łącznie 26 JST zaplanowało ujemny wynik operacyjny, z tego 6 GW, 4 powiaty, 4 GM, 4 GMW i 3 MNPP. Dodatkowo trzeba mieć na uwadze, że w 35 JST planujących dodatni wynik operacyjny, relacja nadwyżki operacyjnej do dochodów bieżących kształtuje się na poziomie niższym niż 2%, a w 87 JST relacja ta nie przekracza 5%. Tak więc konsekwencje pogorszenia stanu finansów samorządowych stanowią istotne wyzwanie dla władz lokalnych w kontekście zapewnienia finansowania świadczonych usług publicznych bez pogorszenia ich skali lub jakości. Przykładowo widoczne jest obniżenie wydatków bieżących w 2026 r. względem 2025 r. przy rosnących wydatkach na wynagrodzenia i naliczanych od nich składkach. Niemniej jednak wstępną ocenę sytuacji finansowej, w tym również wpływu zmian nowego systemu finansowania zadań publicznych, będzie można przeprowadzić po zakończeniu 2025 r. Z tego względu w obecnej chwili warto przeanalizować starannie funkcjonujące WPF, zwłaszcza pod kątem wiarygodności i realności niektórych pozycji w tych dokumentach. Trzeba też mieć na uwadze, że na chwilę obecną co do zasady nie są przewidywane dodatkowe środki celem poprawy sytuacji. **MF wskazało jednak, że w związku z błędem w bazie podatkowej CIT dokona ponownego przeliczenia całego systemu dochodów samorządowych za okres 2024–2025. Tym samym zaniżone dochody zostaną zwrócone gminom najpóźniej na początku 2026 r.**

2.6 Udział wpływów z CIT w dochodach bieżących (Rys. 7)

Udziały JST we wpływach z CIT w relacji do dochodów bieżących są bardziej znaczące dla MNPP (3,30% w 2024 r.) i dla GM (2,47% w 2024 r.). Dla GMW było to 1,84%, a dla GW udziały te wyniosły 1,09% i znajdowały się poniżej średniej dla gmin ogółem w 2024 r., która wyniosła 1,74%. W przypadku powiatów było to 1,39% (2024 r.). Najwyższą dynamikę udziału wpływów w CIT w strukturze dochodów bieżących w ujęciu r/r (2024/2023) zidentyfikowano w GMW (112,9%), natomiast najniższą dynamikę odnotowano w MNPP (97,6%). Tym samym w strukturze dochodów bieżących MNPP zmniejszył się udział wpływów w CIT o 0,08 pkt. proc. względem 2023 r. Pomimo tego obserwuje się wzrost znaczenia tego źródła dochodów względem lat ubiegłych, aczkolwiek widoczne jest nieznaczne zwiększenie różnicy pomiędzy wskaźnikiem dla GMW i GW po 2022 r., co może wynikać m.in. z ich specyfiki.



2.7 Podstawowe dochody podatkowe PDP bez PIT i CIT i PDP/PC (na mieszkańca) (Rys. 8 i Rys. 9)

Jak można zauważyć, suma PDP rośnie we wszystkich typach JST (poza GM w latach 2019–2020, mimo wpływu COVID-19), a zdecydowanie wyższą dynamikę widać w latach 2021–2024. Średnia dynamika w latach 2017–2020 wynosiła bowiem odpowiednio dla G_razem 103,6%, MNPP 102,4%, a w latach 2021–2024 było to G_razem 109,6% i MNPP 109,6%. Częściowo jest to konsekwencja poszukiwania dochodów w budżetach tych lat na skutek ryzyka związanego ze zmianą systemu dochodów od 2022 r. O ile w przypadku wartości nominalnych najniższą średnią dynamiką w latach 2021–2024 charakteryzowały się GW (109,2%), o tyle w przeliczeniu na 1 mieszkańca najniższą dynamiką w okresie 2021–2024 miały już GMW (108,6%).

Zatem porównywanie PDP lepiej wykonywać w oparciu o wskaźnik **PDP na mieszkańca**, pokazujący średnie obciążenie podatkami lokalnymi pojedynczego mieszkańca gminy z danej kategorii.

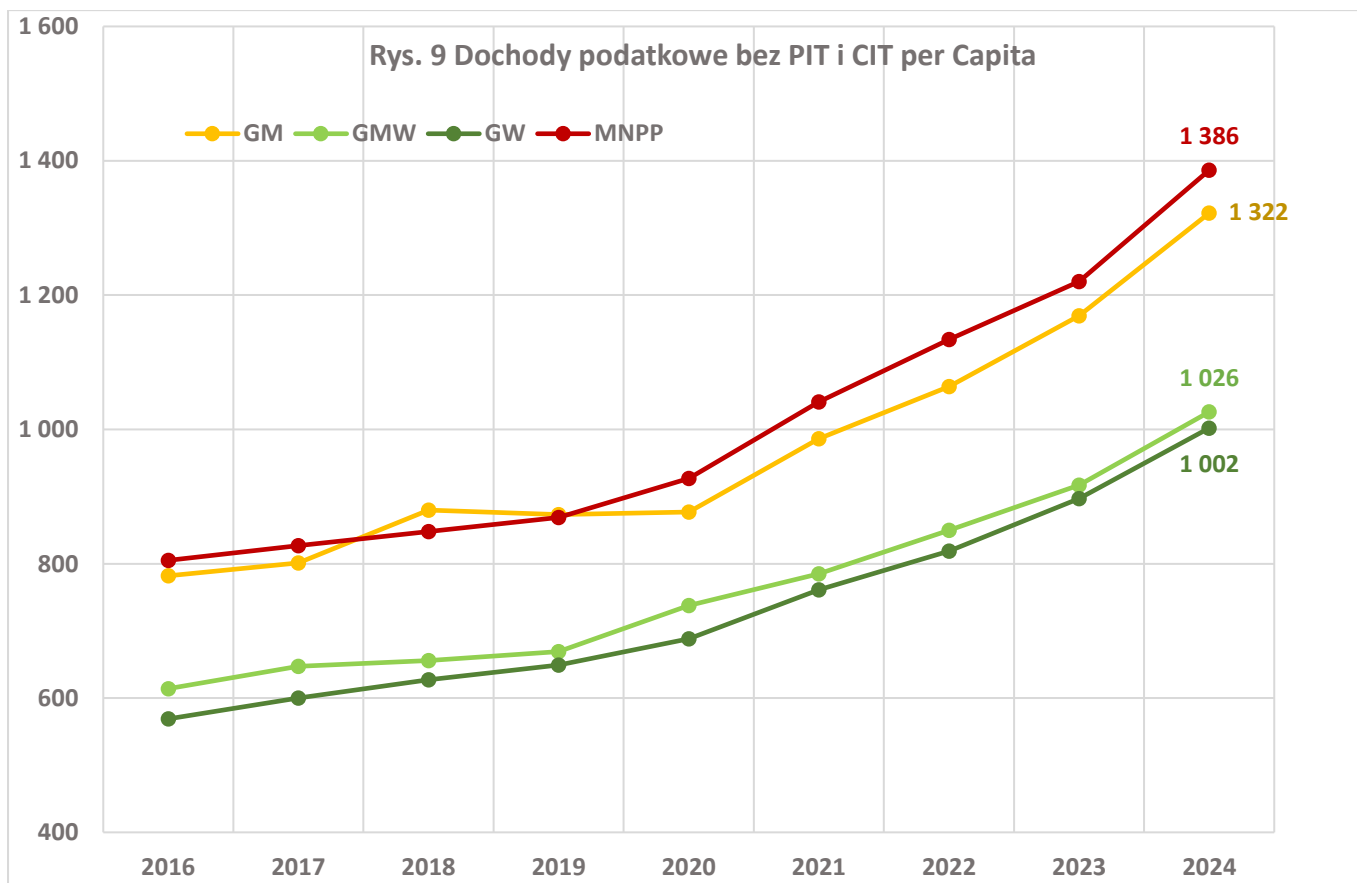
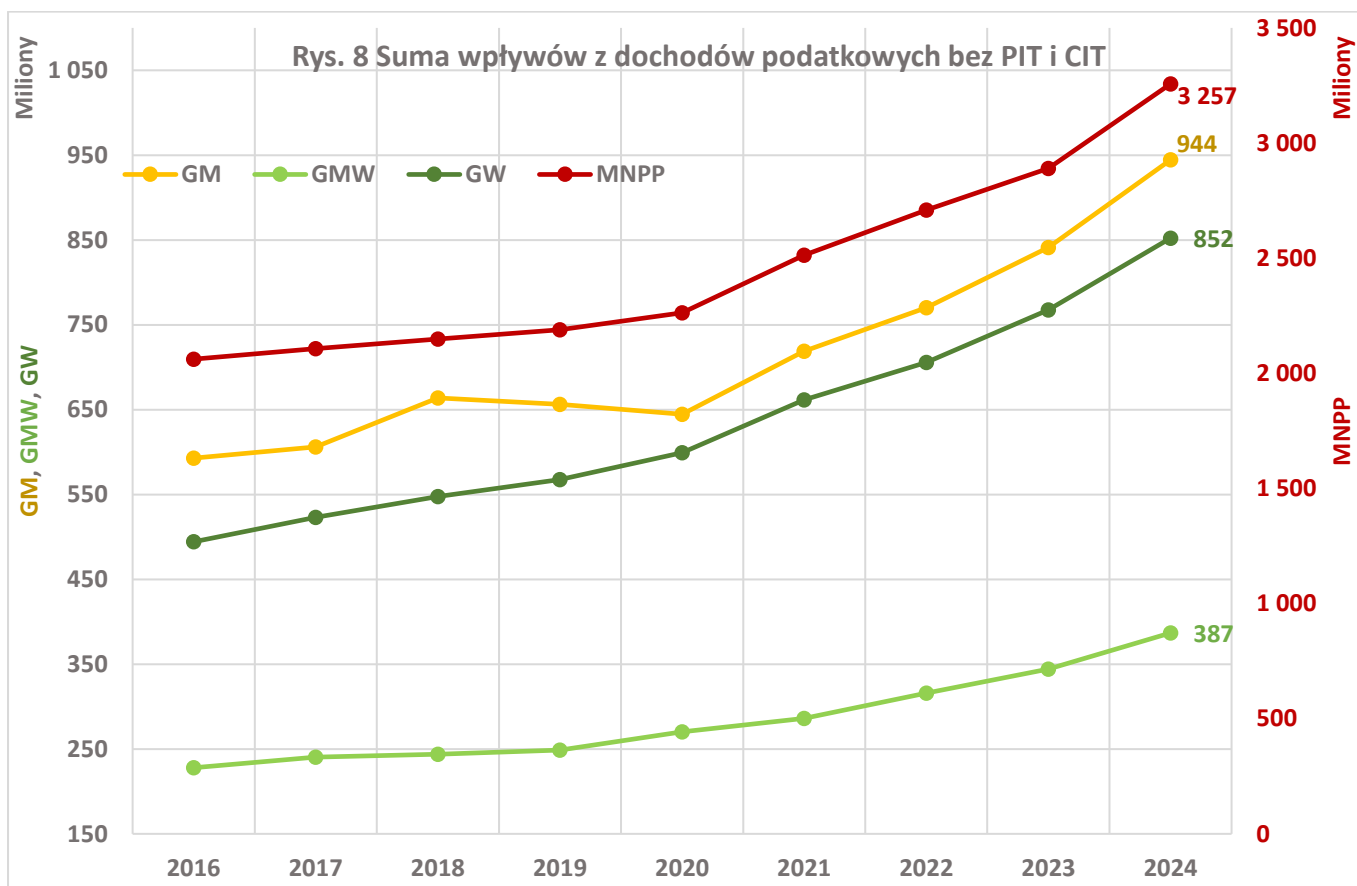
Tabela 3. Dynamika podstawowych dochodów podatkowych (PDP) na 1 mieszkańca

Typ JST	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
GM	102,4%	109,9%	99,2%	100,5%	112,4%	107,9%	109,9%	113,1%
GMW	105,4%	101,4%	102,0%	110,3%	106,4%	108,3%	107,9%	111,9%
GW	105,4%	104,5%	103,5%	106,0%	110,6%	107,6%	109,5%	111,7%
MNPP	102,7%	102,5%	102,5%	106,7%	112,3%	108,9%	107,6%	113,6%
G_razem	104,1%	106,3%	101,2%	104,2%	110,5%	107,9%	109,3%	112,3%

Niewątpliwie w 2024 r. widoczny jest znaczący wzrost wpływów z tytułu dochodów podatkowych w przeliczeniu na 1 mieszkańca. O ile z jednej strony jest to skutkiem zmiany liczby mieszkańców, o tyle z drugiej wzrosły również wpływy do budżetów w ujęciu nominalnym. Najwyższy wzrost w przeliczeniu na 1 mieszkańca w 2024 r. odnotowano w MNPP (113,6%) i GM (113,1%). Z kolei najniższy wzrost wartości tego wskaźnika przypadł GW (111,7%), przy czym był niższy o zaledwie 0,2 pkt. proc. względem GMW.

W sytuacji gdy wydajność źródła dochodów z udziału w PIT drastycznie zmalała, warto przeanalizować oddzielnie maksymalne „wydajności fiskalne” poszczególnych składników PDP w celu określenia maksymalnej granicy PDP w aktualnym stanie prawnym. Oczywiście każda gmina zna własne lokalne uwarunkowania i prowadzi własną politykę w tym zakresie.

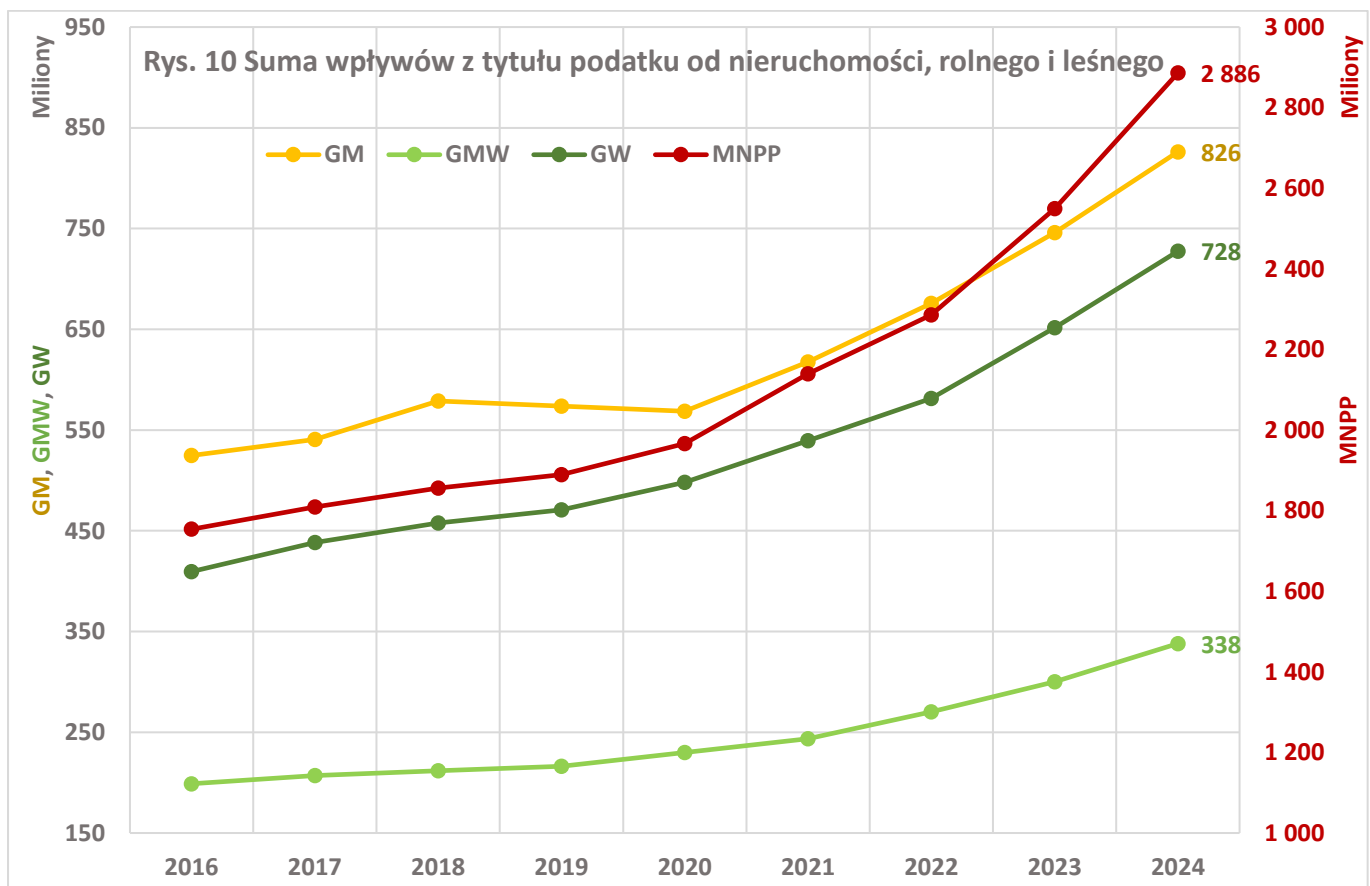
Główne pozycje grupy PDP to „podatki nieruchomościowe”, czyli podatki od posiadania nieruchomości gruntowych, budynków i budowli oraz gruntów rolnych i leśnych, płacone przez osoby fizyczne oraz osoby prawne. Podatek od nieruchomości w gminach miejskich i MNPP ma podobne znaczenie jak podatki rolne i leśne w gminach wiejskich i miejsko-wiejskich. Podatki od budowli są dochodami gmin różnego typu, zależnie od lokalizacji inwestycji na ich terenach. Na kolejnych wykresach (Rys. 8 i Rys. 9) pokazane są wpływy z sumy ww. podatków nieruchomościowych w przeliczeniu na mieszkańca oraz stopień wykorzystania potencjału fiskalnego tej grupy podatków w poszczególnych kategoriach gmin i MNPP.

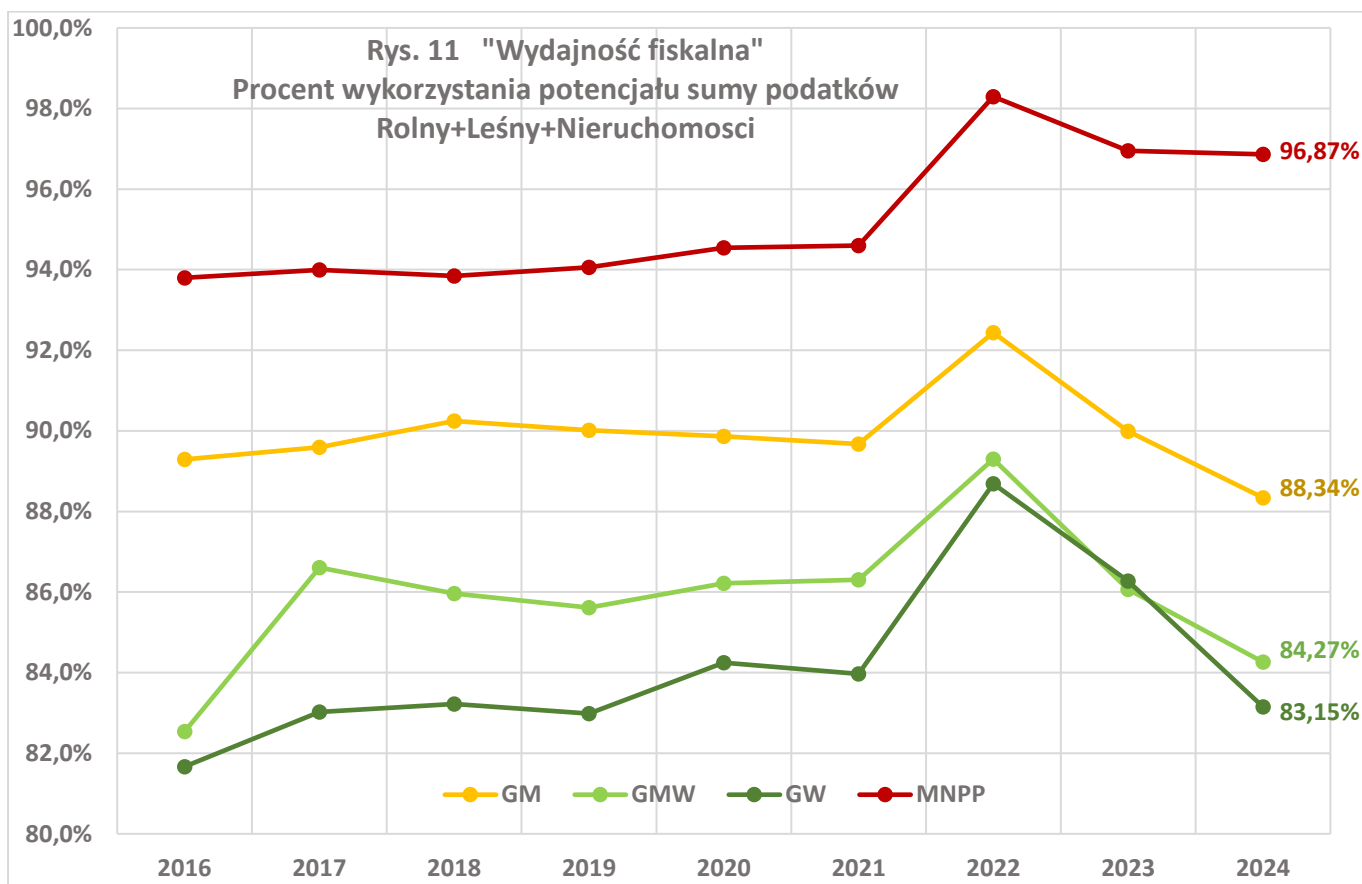


Łączne wpływy z sumy podatków „nieruchomościowych”: od nieruchomości, rolnego i leśnego przypadające na mieszkańca są najwyższe w MNPP i w GM, co wynika m.in. z różnic w strukturze przestrzennej przedmiotów opodatkowania. Najniższe w GW, choć zbliżone do GMW. Szybszy wzrost dochodów z tego tytułu w miastach w latach 2021–2024 i też rosnąca, ale wolniej, dynamika w GW wynikają z kilku czynników. Jednym z nich jest

aktualizacja stawek (dość mocno widoczna w latach 2021 i 2024) oraz konieczność poszukiwania dochodów bieżących w kryzysie z 2022 i 2023 r. W konsekwencji w 2024 r. nastąpił wysoki wzrost wpływów z tych dochodów we wszystkich typach gmin i MNPP zbliżony swoim poziomem do 2021 r. Niemniej jednak może on również wynikać z ograniczonego podniesienia stawek podatków lokalnych obowiązujących w 2023 r. w związku z wyborami samorządowymi. Z tego względu warto przeanalizować jednostkowo stawki w danej JST w oparciu np. o sprawozdanie SP-1.

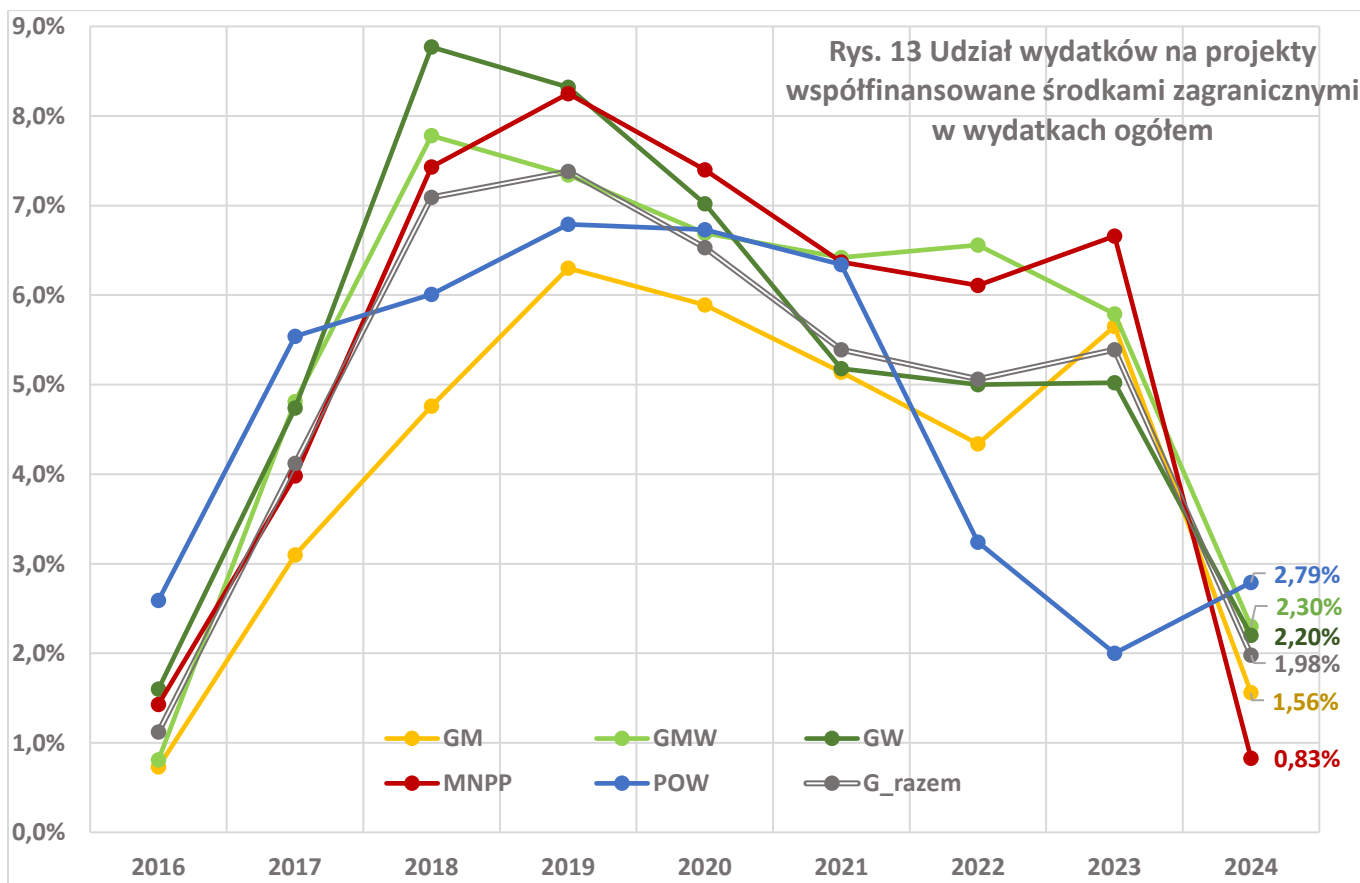
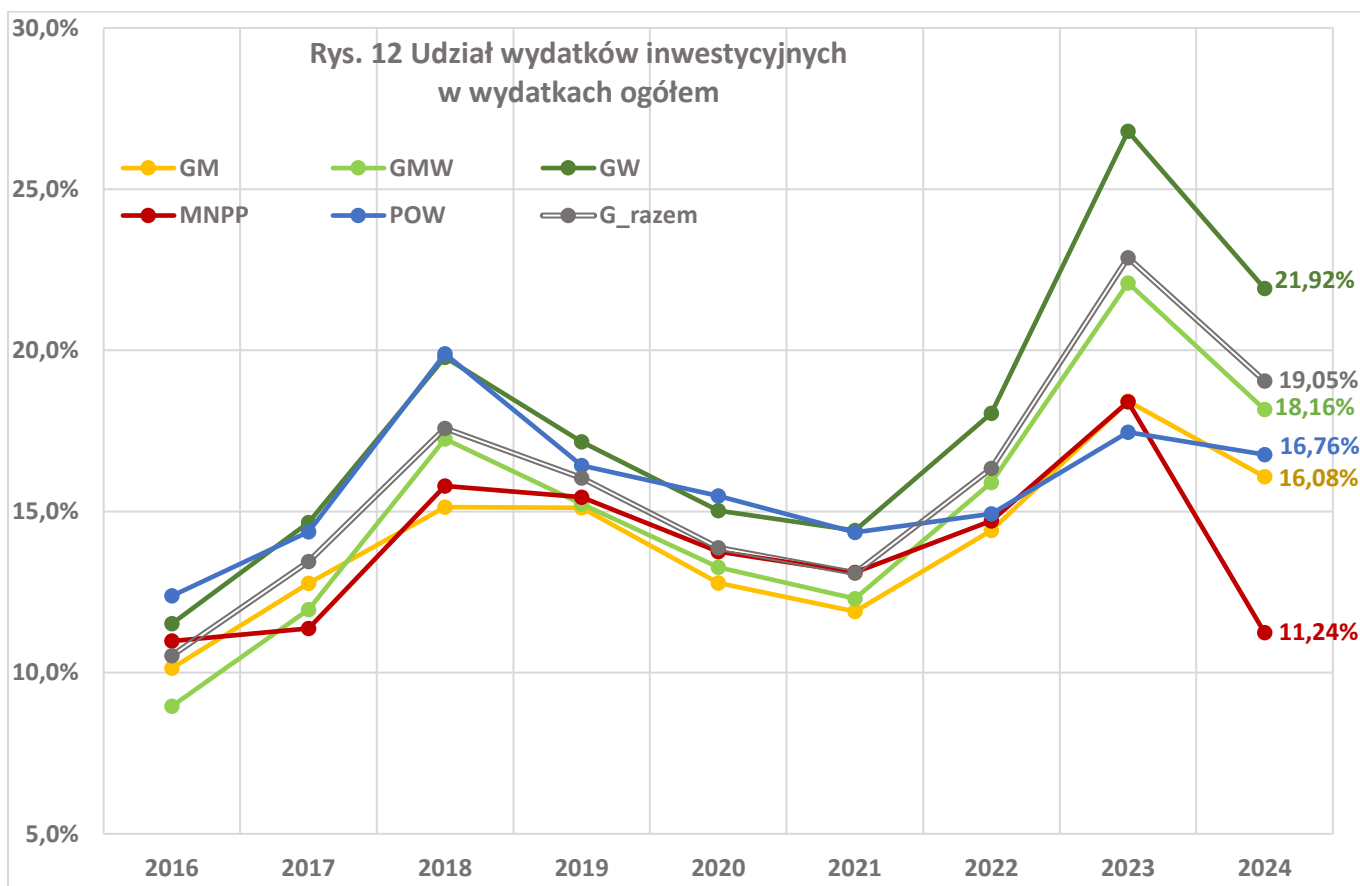
Nie bez znaczenia pozostają kwestie związane z poziomem stosowanych ulg, zwolnień, czy też obniżeniem stawek podatkowych. Przykładowo w GW utrzymuje się wyższy poziom udzielonych ulg i zwolnień w ww. podatkach – w przeliczeniu na 1 mieszkańca w 2024 r. było to 173 zł, a w MNPP było to zaledwie 40 zł. Tym samym wskazać należy, że w przypadku MNPP „rezerwa” wynikająca ze skutków prowadzonej polityki podatkowej jest niewielka. Istotną informację daje również porównanie wielkości potencjalnych dochodów z ww. podatków lokalnych, tj. suma wpływów i udzielonych ulg oraz zwolnień. W przypadku GW potencjalne dochody na 1 mieszkańca w 2024 r. wyniosły 1.029 zł, podczas gdy suma wpływów z tych podatków na 1 mieszkańca wyniosła 855 zł. W przypadku MNPP było to odpowiednio 1.228 zł i 1.268 zł, co potwierdza bardzo niewielką przestrzeń do zwiększenia dochodów z tego tytułu w MNPP z terenu woj. śląskiego. Różnica między wpływami a potencjalnymi dochodami dla MNPP w przeliczeniu na 1 mieszkańca w 2024 r. wynosi bowiem zaledwie 3%, a w przypadku GW jest to 17%, GM – 12% i GMW – 16%.





2.8 Udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem

Kolejne dwa wykresy (Rys. 12 i Rys. 13) pokazują **udziały wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem i poziom wydatków na projekty dofinansowywane z UE i źródeł podobnych w wydatkach ogółem**. Oba wskaźniki są do siebie zbliżone co do przebiegu zmienności, gdyż są wyraźnie powiązane. W każdej z perspektyw finansowych UE charakterystyczny jest przebieg zmian w czasie kwot wydatków na inwestycje, zwykle mający maksimum w drugiej połowie unijnej perspektywy finansowej i minimum w latach między perspektywami. W perspektywie finansowej 2014–2020 etap początku wzrostu inwestycyjnego i projektowego opóźnił się w Polsce o ok. 1,5 roku z ostrym minimum w 2016 r., co widać na obu wykresach. Wartości obu wskaźników w podobny sposób zmieniają się w czasie do 2021 r., choć w roku 2022 udział wydatków na projekty UE już się różnicuje. Rok 2023 był rekordowy, jeśli chodzi zarówno o poziom wydatków inwestycyjnych, jak i współfinansowanych środkami zagranicznymi.



Warto jednak zwrócić uwagę na niewielkie, ale wyraźne załamanie, a nawet spadek wartości obu wskaźników w 2019 roku dla GW i GMW, pogłębione w roku 2020 i dalej w 2021 dla wszystkich typów JST. Taka sytuacja nie miała miejsca w poprzedniej perspektywie finansowej UE, co oznacza ograniczenie w latach 2019–2021 skali inwestycji JST. Dalszy spadek w latach 2020–2021 wystąpił mimo „zastrzyku” środków z RFIL. Wyraźny wzrost wskaźnika wydatków inwestycyjnych w latach 2022 i 2023 dla wszystkich kategorii JST związany jest ze środkami

z PŁ, przekazanymi w tych latach, a różnicowanie wskaźnika w 2023 r. (26,8% dla GW i ok. 18,4% dla GM i MNPP, przy średniej dla G_razem 22,9%), głównie odzwierciedla różnicowany między kategoriami JST poziom transferów z PŁ w obu latach.

Silniejszy spadek wartości wskaźnika związanego z wydatkami na projekty UE w 2021 r. jest wypadkową niesystemowego wzrostu wydatków ogółem w tym roku (zmniejszenie wskaźnika) i wzrostu wydatków z RFIL (zwiększenie wskaźnika). Co więcej, jak można zobaczyć w dalszej części niniejszego materiału, perspektywa w tym zakresie dla lat następnych po 2021 systemowo nie była optymistyczna. Spadek poziomu nadwyżki operacyjnej obliczonej z wyłączeniem dodatkowych transferów negatywnie wpływał na potencjał inwestycyjny JST oraz możliwość absorpcji środków zewnętrznych. Aspekty te są widoczne w wykonaniu wydatków na projekty współfinansowane środkami zagranicznymi. O ile w 2023 r. widoczny jest wzrost udziału obu wskaźników (Rys. 12 i Rys. 13), o tyle w 2023 r. niski poziom nadwyżki operacyjnej, która mogła stanowić wkład własny na inwestycje i projekty UE, był rekompensowany wzrostem zadłużenia we wszystkich typach JST. Dodatkowo istotny wpływ miały na to przekazywane środki na inwestycje w ramach RFIL i PŁ. Miały one również wpływ na różnicowanie sytuacji pomiędzy poszczególnymi typami JST, co jest szczególnie widoczne w przypadku wskaźnika dla GW po 2021 r. Elementy te będą zaprezentowane w dalszej części opracowania.

W 2024 r. praktycznie we wszystkich typach JST nastąpił gwałtowny spadek udziału wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem, a także wydatków na projekty współfinansowane środkami zagranicznymi w wydatkach ogółem. Wyjątkiem były powiaty, w których spadek udziału wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem był nieznaczny (0,7 pkt. proc.). Towarzyszył temu jednak wzrost udziału wydatków współfinansowanych środkami zagranicznymi w wydatkach ogółem, który wynosił blisko 0,8 pkt. proc. Tym samym w pewnym sensie rekompensowały one zmniejszenie inwestycji realizowanych ze środków własnych w grupie powiatów. Warto jednak nadmienić, że we wszystkich JST województwa śląskiego nastąpił wzrost wartości nominalnej wydatków na zadania współfinansowane środkami zagranicznymi, jednak zdecydowanie wyższy był on w przypadku powiatów, co przełożyło się na poziom inwestycji w 2024 r.

3. Nadwyżka operacyjna i jej powiązania

Kontekst ogólnopolski

W tej części materiału został opisany **najważniejszy ilustrujący sytuację finansów JST parametr**, jakim jest nadwyżka operacyjna (dalej NO), a mówiąc precyzyjniej „**wynik części bieżącej budżetu**” JST oraz bazujące na NO wskaźniki wraz z omówieniem ich znaczenia. Wypracowana przez JST w budżecie kwota NO i jej relacja do dochodów bieżących budżetu (dalej DB) mają zasadnicze znaczenie dla możliwości rozwojowych, w tym inwestycyjnych JST, możliwości spłat zaciągniętego długu oraz spełnienia wskaźników z UFP określających te możliwości. Wysokość NO determinuje możliwości zapewnienia płynności finansowej budżetów. Uśredniona dla ustawowej grupy minionych lat **wartość (NO do DB) co do zasady określa dopuszczalny poziom spłat i obsługi długu w kolejnym roku**. Doraźne zmiany prawa związane z projektami UE, COVID-19, czy z wojną na Ukrainie, nie zostały tu uwzględnione, gdyż nie wpływają na konieczność spłaty zaciągniętych zobowiązań, a tylko incydentalnie i czasowo na dopuszczalne terminy i poziomy ich spłat.

Po spadku w latach 2019–2020 wykonanie NO gwałtownie wzrosło w 2021 r. Należy pamiętać, że w tym roku **w Polsce** wystąpiły jednocześnie **trzy niesystemowe czynniki**, które musiały znacząco wpłynąć na wykonany poziom NO:

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

- d) te trzy czynniki łącznie wywołały odpowiednio zwiększony (w skali kraju o ~18 mld zł przy założeniu, że skutki pkt. b) i c) wyniosły po ~5 mld zł każdy) w 2021 r. niesystemowy wzrost NO na poziomie kilkunastu miliardów.

Po tym formalnym bardzo wysokim wzroście NO w 2021 r. szczególnie rażąco jest jej drastyczny spadek w roku 2022, w dodatku **mimo kolejnego niesystemowego „dodatkowego PIT” w tym roku w kwocie ok. 13,6 mld.** Ostatecznym potwierdzeniem jakości systemu dochodów JST wprowadzonego od 2022 r. były wyniki za 2023 r. Wynik części bieżącej budżetów w tym roku spadł do jeszcze niższego poziomu, w tym dla niektórych kategorii JST był bliski zeru. Ponadto należy też pamiętać, że prawie **połowa całej NO wszystkich JST to NO wyłącznie dla województw.** Jednocześnie warto zauważyć, że **w 2023 r. uśrednione dla poszczególnych kategorii JST (za wyjątkiem województw) kwoty wyniku netto** (wynik pomniejszony o spłaty długu) części bieżącej budżetów **mają wartości ujemne**, czyli powstał **deficyt operacyjny netto**. W 2024 r. można było zauważyć „odbicie” wskaźników związanych z NO we wszystkich typach JST. Z jednej strony miały na to wpływ dodatkowe transfery w postaci „dodatkowego PIT” na poziomie 8,2 mld zł i uzupełnienia subwencji w kwocie 1,8 mld zł, z drugiej strony **należy też pamiętać o „przywróceniu” subwencji rozwojowej.**

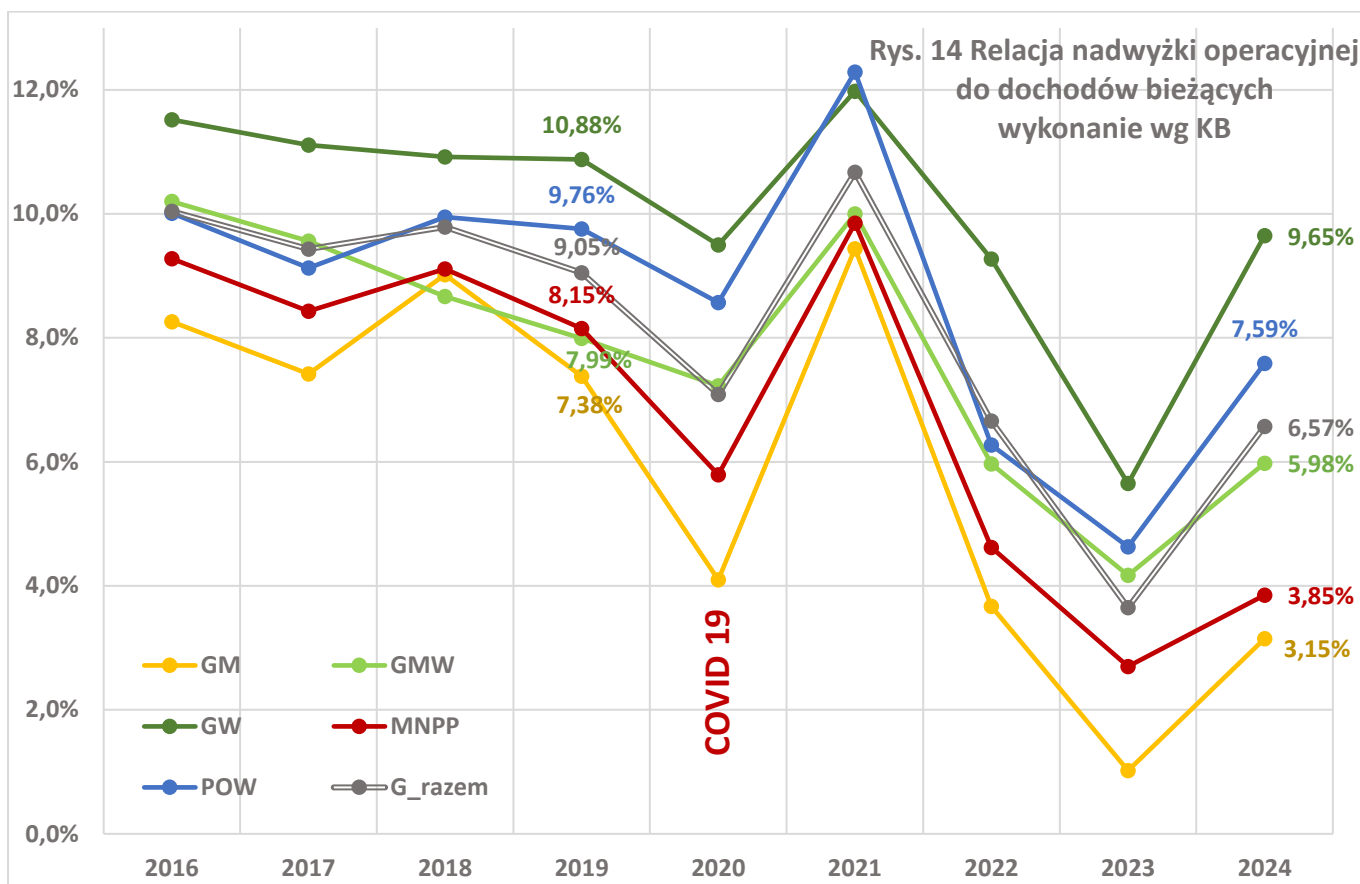
Województwo śląskie

Kolejne wykresy pokazują, na tle danych z lat 2016–2020, nominalne wykonanie NO oraz zasymulowany „stan systemowy” NO w latach 2021–2024 dla JST woj. śląskiego w sytuacji, w której te ww. niesystemowe efekty by nie wystąpiły (bez doraźnych transferów bieżących w latach 2021–2024). Zmiany NO pokazane zostały w podstawowych wskaźnikach: NO do dochodów bieżących (**NO/DB**) oraz NO na mieszkańca (**NO/PC**). Takie podejście pozwala na poprawne porównywanie sytuacji między poszczególnymi kategoriami JST.

Warto też, w kontekście narracji MF w latach 2022–2023 o biednych małych gminach i bogatych dużych miastach, zwrócić uwagę na różnicę w sytuacji finansów GW, GMW i GM, a także MNPP. Ze wszystkich przedstawionych w tej części opracowania wskaźników widać zdecydowanie **najkorzystniejszą sytuację kategorii GW, nieco gorszą, zbliżoną do średniej dla gmin – GMW i najgorszą dla GmM i MNPP. Ta relacja utrzymuje się od 2016 r. aż do 2024 r., czyli jest strukturalna i trwała.** W 2024 r. zauważalne jest dalsze pogłębienie dysproporcji pomiędzy GW a pozostałymi typami JST, a w szczególności GM i MNPP. W relacji **NO/DB** różnica między GW a GM pogłębiła się do poziomu 6,5 pkt. proc (2024 r.), a w przypadku MNPP wyniosła 5,8 pkt. proc. Zatem można stwierdzić, że w tym kontekście GW są w korzystniejszej sytuacji niż pozostałe JST. Tym samym może stanowić to jedną z przyczyn szybszego wzrostu zadłużenia i opisaną wcześniej niewielkiej „rezerwy” w zakresie dochodów podatkowych u MNPP.

3.1 Relacja wykonanej nadwyżki operacyjnej do dochodów bieżących (Rys. 14)

W 2024 r. można zaobserwować wzrost wartości wskaźnika określanego potocznie jako „marża operacyjna”. Zatem opisane wyżej zdarzenia dotyczące dodatkowych transferów (10 mld zł) i subwencji rozwojowej (3,2 mld zł) miały wpływ na wzrost wartości relacji nadwyżki operacyjnej do dochodów bieżących. Jak wspomniano wyżej, w 2024 r. pogłębiła się różnica między GW a pozostałymi typami JST. I tak w 2024 r. wartość wskaźnika dla **GW wzrosła z 5,65% do 9,65%, dla GM z 1,02% do 3,15%, dla GMW z 4,17% do 5,98%, dla MNPP z 2,70% do 3,85%, a dla powiatów z 4,63% do 7,59%.** Najwyższy wzrost odnotowały w tym przypadku również GW (wyniósł on 4 pkt. proc.). Dla GW wartość wskaźnika jest ponad 3-krotnie wyższa od GM i 2,5-krotnie wyższa od MNPP. W przypadku powiatów jest to niespełna 1,3-krotność ich wskaźnika. Kształtowanie się tych wartości w ujęciu jednostkowym może wyglądać inaczej, tym bardziej że w 2024 r. łącznie 18 JST (G i MNPP) miało ujemny wynik operacyjny. Odnotować należy jednak pozytywną zmianę względem 2023 r., kiedy to łącznie 34 JST nie wypracowały nadwyżki operacyjnej (pomimo dodatkowych transferów).



Trzeba też zauważyć, że:

- przebieg zmian wskaźników finansowych dla JST w obecnej perspektywie UE jest znacząco różny od poprzedniego analogicznego okresu, co wynika z konieczności realizowania nowego wysiłku inwestycyjnego jednocześnie ze spłatą sporej jeszcze części długów zaciągniętych na inwestycje realizowane w perspektywie poprzedniej, co ogranicza bieżące możliwości inwestycyjne,
- w roku 2019 staje się już widoczne wyhamowanie trendu wzrostu poziomu NO, związane głównie ze wzrostem w ostatnich latach poziomu wydatków bieżących na zadania własne szybszym niż wzrost dochodów bieżących,
- w roku 2020 wyraźne spadki NO/DB były wywołane głównie:
 - spadkiem dochodów z PIT,
 - utrzymującym się szybkim tempem wzrostu wydatków bieżących, głównie na płace (szczególnie w oświacie – vide luka finansowa oświaty; obecnie zadania oświatowe są największym obciążeniem części bieżącej budżetów gmin, MNPP i powiatów),
 - skutkami COVID-19,
- w 2022 i 2023 r., mimo „dodatkowego PIT” w 2022 r. i uzupełnienia subwencji dla JST w woj. śląskim, głęboki spadek poniżej poziomu z 2020 r. wywołany został głównie:
 - dalszym spadkiem dochodów z PIT, związanym z nowym systemem dochodów wprowadzonym od 2022 r.,
 - utrzymującym się szybkim tempem wzrostu wydatków bieżących,
- rok 2021 to rok, w którym NO formalnie (choć głównie „niesystemowo”, co wcześniej zostało opisane) silnie wzrosła, lecz w 2022 r., mimo kolejnych dwu transferów „dodatkowego PIT” w 2022 i „uzupełnienia subwencji” w 2023, spadła **we wszystkich kategoriach JST** głęboko poniżej i tak dotychczas najniższego poziomu z roku 2020. W 2023 r. dla GM i MNPP wartość NO zbliżyła się do poziomu bliskiego zeru, a **w części miast powstał deficyt operacyjny**. Było to **czerwone światło** dla wprowadzonego od 2022 r. „mechanizmu stabilizacji budżetów” JST,
- w 2024 r. dodatkowe transfery oraz „przywrócenie” subwencji rozwojowej przekłada się na niewielki wzrost relacji nadwyżki operacyjnej do dochodów bieżących, jednak znacznie niższy niż w 2018 r., który nie był

dotknięty zmianami podatkowymi i konsekwencjami wzrostu kosztów bieżących w latach wcześniejszych (w tym również związanych z reformą oświaty) w takim stopniu jak lata kolejne.

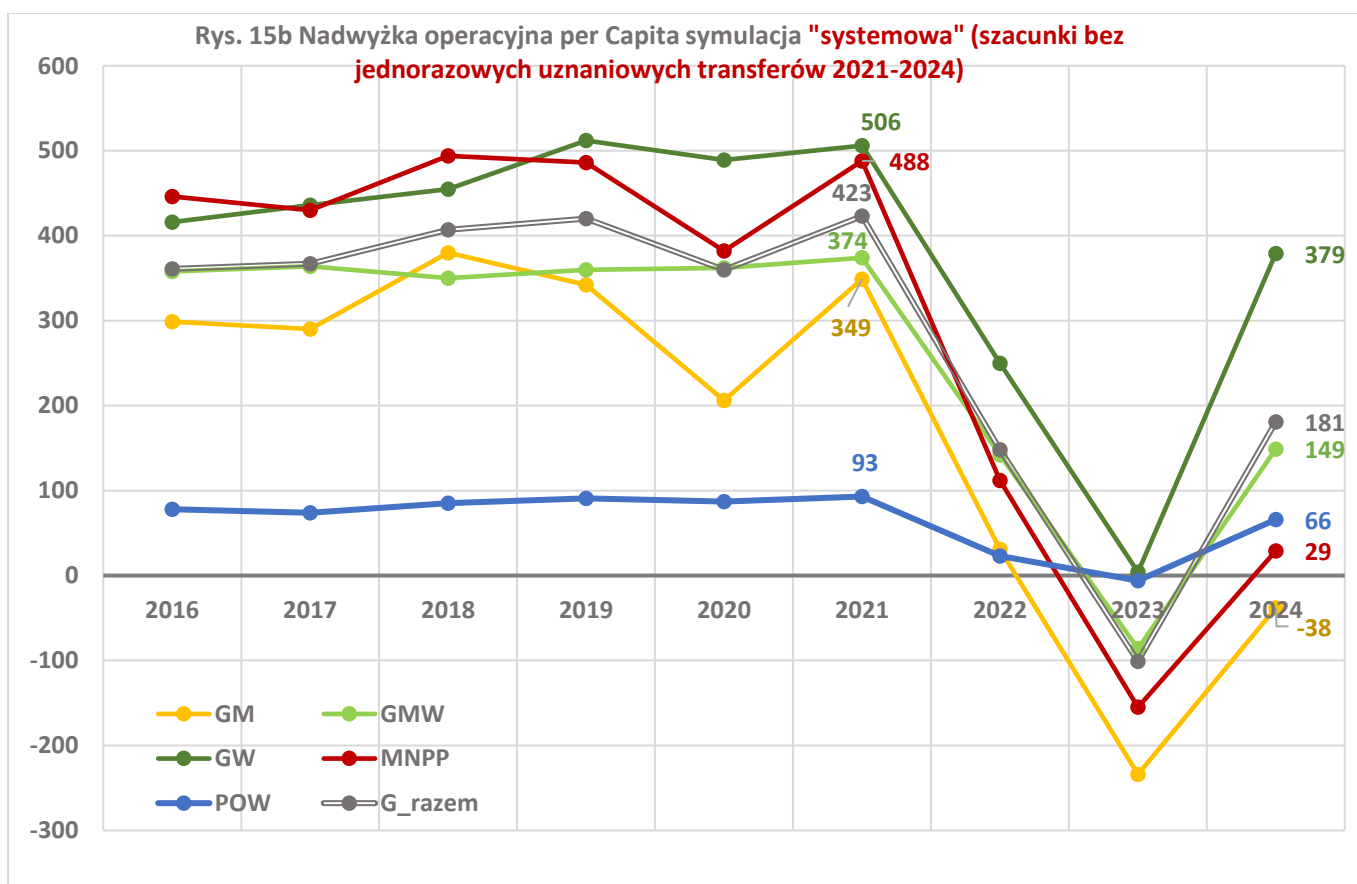
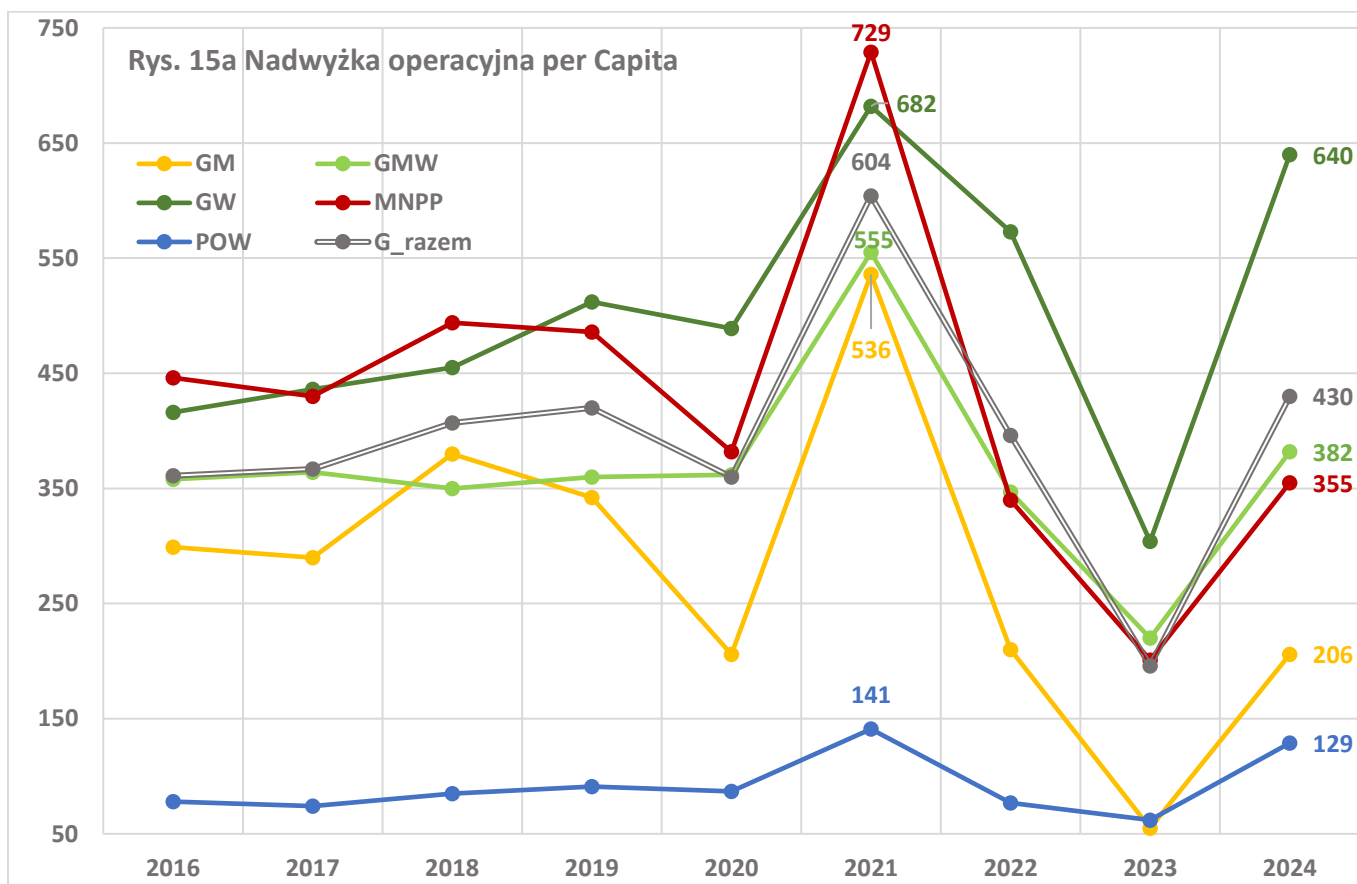
Podsumowując powyższe, bez zmian systemowych, dotyczących wzrostu bieżących dochodów własnych JST w kolejnych latach, znacznej części samorządów groziła recesja, a dla GM i MNPP nawet ryzyko utraty płynności finansowej. Po wykonaniu budżetu lat 2023-2024, widać pogłębiające się ryzyko utraty płynności, będące pochodną poziomu generowanych wydatków bieżących i z drugiej strony słabszego przyrostu dochodów bieżących. Z tego względu zmiana systemowa, która obowiązuje od 2025 r. wymaga ciągłego monitorowania wpływu na sytuację finansową JST, zwłaszcza w perspektywie ewentualnego braku dodatkowych transferów, co jest też spowodowane trudną sytuacją budżetu państwa.

Kolejne dwa wykresy (Rys. 15a i 15b) przedstawiają wskaźnik **NO na mieszkańca** dla gmin województwa śląskiego i MNPP. Pierwszy uwzględnia wykonanie NO w latach 2021–2024, natomiast drugi jest pewnego rodzaju symulacją. Drugi wykres (Nadwyżka operacyjna na mieszkańca, symulacja systemowa) pokazuje, jak zmieniają się wielkości systemowe, w tym NO, obserwowane bez incydentalnych zdarzeń (bez skutków jednorazowej subwencji 8 mld w końcu 2021 r., bez skutków przekazania w 2022 r. „13,6 mld dodatkowego PIT” i bez skutków 13,2 mld uzupełnienia subwencji w 2023 r.).

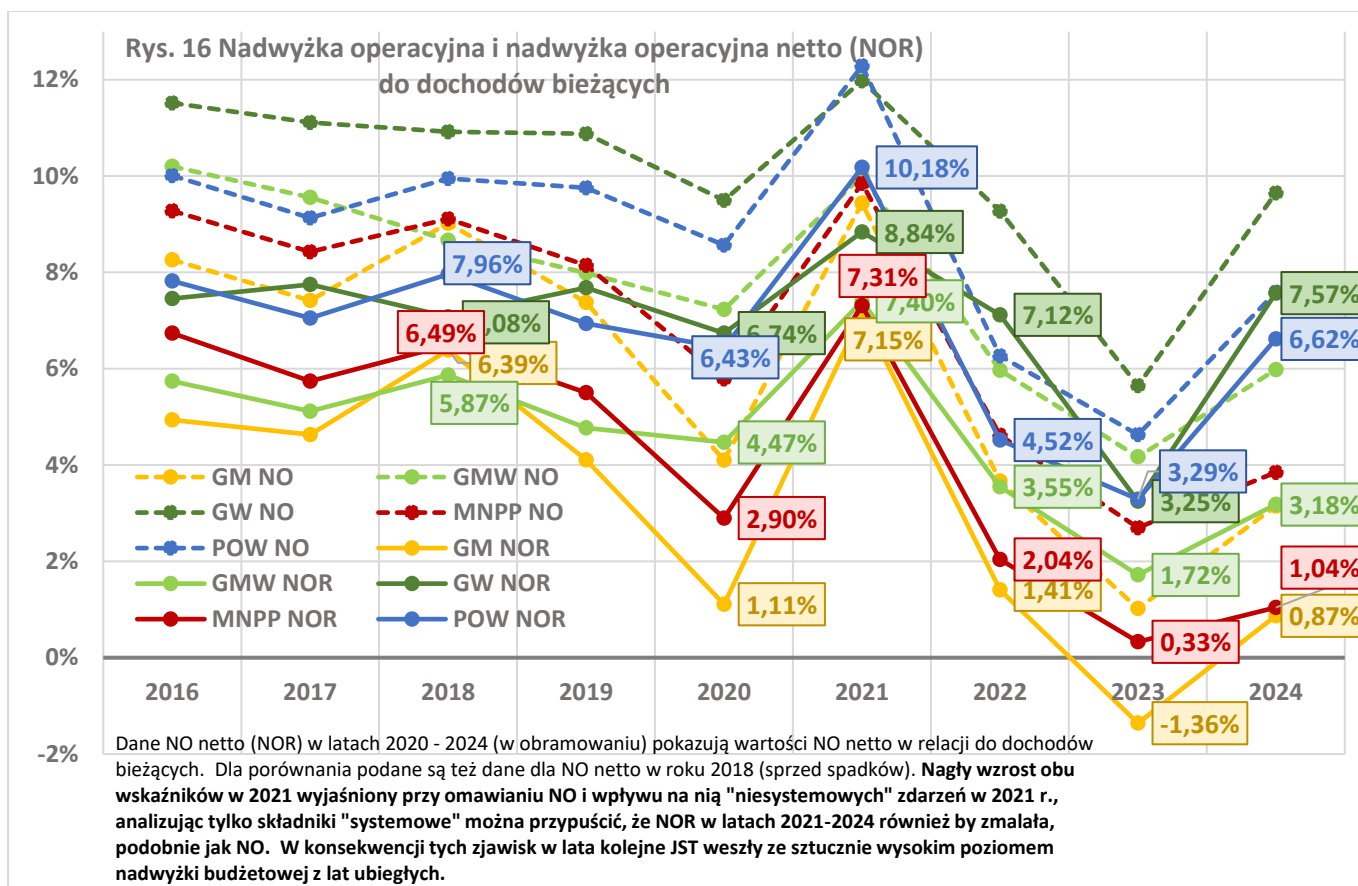
Warto porównać w latach 2021–2024 r. wartości NO/PC formalne wg sprawozdań budżetowych oraz odpowiednio niższe, wynikające z realnych dochodów systemowych. Prezentowana sytuacja bez uwzględnienia dodatkowych transferów w latach 2021–2024 wskazuje, że zastosowany mechanizm „wyrównywania dochodów”, czy też ich stabilizacji po 2021 r., doprowadził do spadku NO w przeliczeniu na 1 mieszkańca, a w znacznej części JST skutkowało destabilizacją finansów lokalnych, co było sygnalizowane przez organizacje samorządowe.

Z jednej strony MF przekazywało informację o bardzo dobrej kondycji finansów JST, pokazując np. wzrost dochodów lub sztucznie wygenerowane w końcówce kolejnych lat wysokie kwoty NO (co było widoczne np. w 2021 r.), a jednocześnie od roku 2021 już kilkakrotnie przetransferowało do JST dodatkowe środki bieżące (8 mld zł w 2021 r., 13,6 mld zł w 2022 r., 13,2 mld zł w 2023 r. i 13,2 mld zł w 2024 r., w tym wspomniana „przywrócona” w 2024 r. subwencja rozwojowa). Sytuacja dodatkowo komplikuje się z uwagi na to, że algorytmy dystrybucji tych dodatkowych środków, zwłaszcza w latach 2022–2023, nie były ukierunkowane na uzupełnienie strat JST z PIT w dochodach bieżących, ale na zwiększenie dochodów bieżących gmin wiejskich, które jednocześnie od 2016 roku wciąż mają wśród kategorii JST (bez uwzględniania województw) najkorzystniejsze wartości głównych wskaźników rozwojowych i inwestycyjnych. To zjawisko widać doskonale na obu omawianych wykresach.

Dodatkowo Najwyższa Izba Kontroli w raporcie z 2024 r. także te dodatkowe transfery bieżące w latach 2021–2023 wyłącza z systemowych dochodów i traktuje jako środki pozasystemowe, przekazywane w arbitralny sposób. Zwraca także uwagę m.in. na przekazywanie w mediach i opracowaniach informacji MF o sytuacji finansów JST w sposób tendencyjny, z nieprawdziwymi, wprowadzającymi odbiorców w błąd konkluzjami, wskazując np. na „nierówne traktowanie samorządów oraz coraz większe uzależnienie ich finansów od decyzji rządu”.



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



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

Wskaźnik **NO netto do DB** pokazuje zupełnie inną wielkość. Wskaźnik ma charakter „chwilowej migawki stanu finansów” w JST i informuje, jaka część środków bieżących w budżecie JST **zostaje po spłatach długu do wykorzystania w danym roku na nowo planowane inwestycje** i spłaty ewentualnie nowo planowanych do zaciągnięcia zobowiązań. Jest to pewnego rodzaju część środków bieżących pozostała w budżecie JST po przypadającej na dany rok spłacie długu. A zatem jest to część środków finansowych, która pozostaje po uregulowaniu obligatoryjnych tytułów związanych z realizacją usług publicznych i spłatą długu. **Szczególnie niska wartość** tego wskaźnika może sygnalizować zagrożenie utratą płynności finansowej w danym roku. Wartość tego wskaźnika zmienia się wraz ze zmianami samej NO, co widać na wykresie. Spadki w 2020 r. związane są ze skutkami pandemii COVID-19. Znaczący spadek NOR w 2022 i 2023 r. związany jest głównie z analogicznym spadkiem NO w tych latach, a nie ze spłatami długu. Potwierdza to sytuacja w 2024 r., gdzie widoczny jest wzrost wartości wskaźnika (analogiczny, jak w przypadku NO). Również w tym przypadku najlepsza sytuacja dotyczy GW (7,57% w 2024 r.), a najmniej korzystna MNPP (0,87% w 2024 r.). Niemniej jednak większość JST uzyskała wartości dodatnie, co jest wyraźną poprawą względem roku ubiegłego. W 2023 r. ujemny wynik operacyjny netto osiągnęło aż 70 JST województwa śląskiego, a w 2024 r. były to już 32 JST.

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

Kilka przykładów:

- a) wysoka wartość NO do DB i jednocześnie niska wartość NO netto do DB w kilku latach, z jej powrotem poza tymi latami do wyższego poziomu, wskazuje na JST o dobrej kondycji finansowej i jednocześnie dużym „wysiłku inwestycyjnym” w tych latach. Zazwyczaj koreluje to z wysoką wartością WydlNw do WydOg. Nawet bardzo niska wartość NOR w latach intensywnego inwestowania nie stanowi w takiej sytuacji zagrożenia,
- b) wysoka wartość NO do DB i jednocześnie podobnie wysoka wartość NOR do DB w danych latach oznacza JST o dobrej kondycji finansowej i jednocześnie relatywnie niewielkim „wysiłku inwestycyjnym” w tych latach, realizowanym z budżetu. Często wskaźnik WI do DB ma wtedy niższą wartość,
- c) niska wartość wskaźnika NO do DB z góry określa także generalnie niski poziom możliwości finansowania inwestycji przez JST, a szczególnie niska jego wartość może wskazywać na potencjalne **stałe strukturalne zagrożenie** utratą płynności finansowej. Często NOR balansuje wówczas na granicy deficytu operacyjnego. Znaczna część GM i MNPP mogła w 2022, a zwłaszcza w 2023 r. napotkać takie problemy,
- d) trzeba jednak zawsze pamiętać, że może zaistnieć sytuacja, gdy okres realizacji inwestycji i okres spłat długu zaciągniętego na jej realizację będą znacznie przesunięte w czasie, co zwykle ma miejsce w większych JST realizujących jednocześnie wiele inwestycji planowanych w dłuższych terminach, więc obraz rzeczywisty może być bardziej złożony. Każdy przypadek powinien być indywidualnie analizowany,
- e) zewnętrzne nieprzewidywalne czynniki, takie jak np. pandemia, wysoka inflacja czy obecnie zaistniałe skutki wojny w Ukrainie, mogą znacząco utrudnić takie analizy, lecz zawsze kluczowym dla oceny sytuacji jest analizowanie dłuższych szeregów czasowych danych z większej grupy wielkości i wskaźników budżetowych i finansowych z uwzględnieniem wpływu niesystemowych incydentalnych zdarzeń (w latach 2021–2024 było ich sporo: jednorazowa subwencja „8 mld zł” przekazana w grudniu i wydawana w kolejnym roku, jednorazowa subwencja inwestycyjna „wodociągi i kanalizacja” na terenach wiejskich 4 mld zł, zwiększenie dochodów z PIT o ok. 5 mld zł (o czym JST dowiedziały się z mediów pod koniec roku) i w konsekwencji zniżenie w relacji do dochodów planowanych wydatków bieżących na ten rok – odpowiednio do wcześniejszej informacji o niższych dochodach z MF, II transza RFIL, w 2023–2024 – PIS Polski Ład, jednorazowy „dodatkowy PIT” 13,6 mld zł w 2022 r., kolejne uzupełnienie subwencji 13,2 mld zł w 2023 r. i dodatkowe transfery oraz „przywrócenie” subwencji rozwojowej w 2024 r. w łącznej kwocie 13,2 mld zł).

Z powyższego obrazu sytuacji widać, że realnie **nie funkcjonował już żaden „system finansów JST”**. Potwierdzeniem tego było załamanie się nadwyżki operacyjnej zwłaszcza w 2023 r., a także jej incydentalne zmiany widoczne w szczególności w okresie postcovidowym.

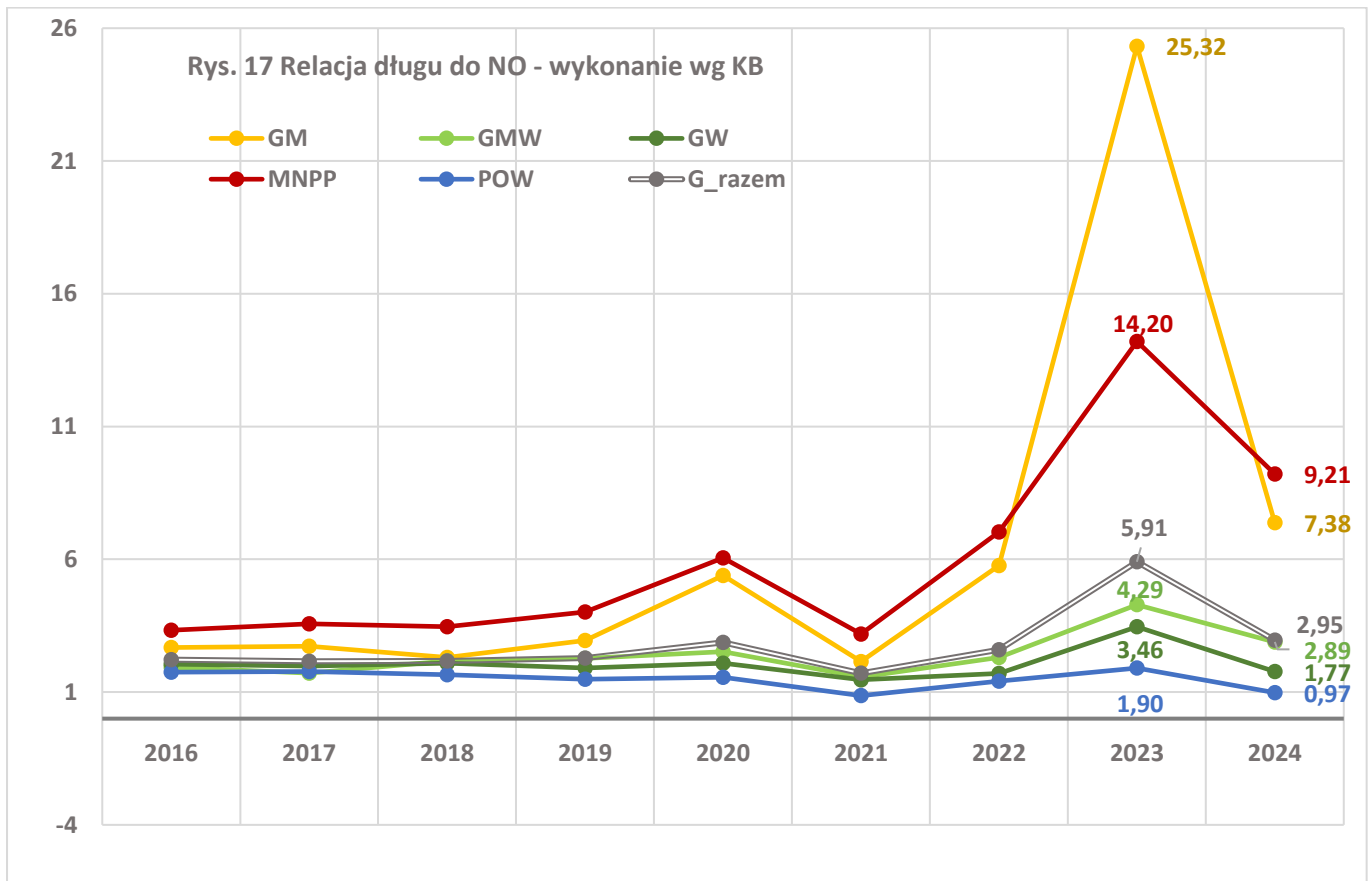
Przechodząc do komentarza dotyczącego Rys. 16 dla grup JST z woj. śląskiego można stwierdzić, że:

- a) w 2020 r. w obu przypadkach **najwyższy** spośród trzech grup gmin względny systemowy **potencjał inwestycyjny mają GW** (NO do DB w 2019 r. ok. **11%**, w 2020 r. **9,5%**), a **najniższy średnio mają GM** (NO do DB w 2019 r. ok. **7,4%**, w 2020 r. ok. **4,1%**) przy wartościach **średnich dla gmin ok. 9,1%** (2019 r.) i ok. **7,1%** (2020 r.). W przypadku **MNPP** można zauważyć spadek wartości **NOR /DB** w 2020 r., ale jednocześnie taki sam spadek można zaobserwować u **MNPP** w tymże roku dla wskaźnika **NO/DB**. Oznacza to, że **w NOR w roku 2020 nie wzrosły istotnie spłaty długu, lecz zmalały dochody bieżące** (co było głównie skutkiem pandemii COVID-19 i uwidocznione zostało w początkowej części opracowania),
- b) rok 2021 jest nietypowy, co pokazane zostało na poprzednich wykresach dla NO/PC oraz systemowej NO/PC. Jest to dobry przykład sytuacji, gdy kilka incydentów zakłóca obraz finansów. NO ani NOR w 2021 r. nie mogą być więc wskaźnikami obrazującymi rzeczywistą kondycję finansową JST (przyczyny takiego obrazu zostały wyjaśnione wcześniej), ale mimo to różnice między NO i NOR są już warte analizowania. Przeprowadzenie podobnej **symulacji** eliminującej wpływ incydentów **dla NOR** pokazałoby, że **NOR** dla MNPP i dla GM mogłyby spaść do wartości bliskiej zeru, a **nawet do poziomu deficytu operacyjnego netto**,
- c) w roku 2022 wszystkie średnie wartości **NOR do DB** spadły znacząco, dla **GM i MNPP zbliżając się do zera**. Trzeba pamiętać, że wartości NO w 2022 r. zostały doraźnie zwiększone przez „dodatkowy PIT”, dla JST z województwa śląskiego na poziomie ponad 1,1 mld, a mimo to odnotowano duże spadki NO i NOR. **Systemowa wartość NOR, a nawet NO, dla wielu GM i MNPP będzie ujemna**,
- d) w roku 2023 wartości **NOR do DB** dalej silnie malały, dla **GM spadając do poziomu -1,4% (deficyt operacyjny netto)** i dla **MNPP zbliżając się do zera (0,3%)**. Trzeba znów pamiętać, że wartości NO w 2023 r. są doraźnie zwiększone przez kolejne „uzupełnienie subwencji” w tym roku, a mimo to ponownie pojawiły się duże spadki

NO i NOR. Nawet dla GW wartość NOR w 2023 r. zmalała względem roku 2022 o ok. 4 pkt. proc. Systemowe wartości wskaźnika dla wszystkich grup JST byłyby w tym przypadku ujemne,

- e) w 2024 r. odnotowano wzrost względem roku ubiegłego zarówno w zakresie NO i NOR, jednak najwyższy wzrost w obu przypadkach dotyczył GW. Było to odpowiednio 4,0 pkt. proc (NO) i 4,3 pkt. proc (NOR). MNPP zyskały najniższy wzrost wśród typów JST z terenu województwa śląskiego i kształtował się on na poziomie 1,15 pkt. proc (NO) i 0,71 pkt. proc. (NOR). Wciąż jednak ich potencjał inwestycyjny mierzony wskaźnikiem NO/DB był niski i w 2024 r. wynosił 3,85%. Z kolei najniższą wartość wskaźnika NOR/DB osiągnęły GM, które po ujemnym wyniku z 2023 r. (-1,36%) osiągnęły wartość 0,87% (2024 r.).

3.3 Relacja kwoty długu do wysokości nadwyżki operacyjnej (Rys. 17)



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

Sytuacja w JST w woj. śląskim pod tym względem jest zbliżona do sytuacji dla wszystkich JST w Polsce. Widać tu też charakterystyczne dla całego kraju zróżnicowanie między typami gmin – GW mają najszybciej „spłacalny” dług, a GM mają ten wskaźnik znacznie wyższy. W przypadku MNPP utrzymuje się wyższy wskaźnik spłaty długu z wypracowanej NO wśród wszystkich typów JST, co w kontekście mniej korzystnej sytuacji w zakresie wspomnianych wcześniej dochodów własnych, czy szerzej NO, nie stanowi zaskoczenia.

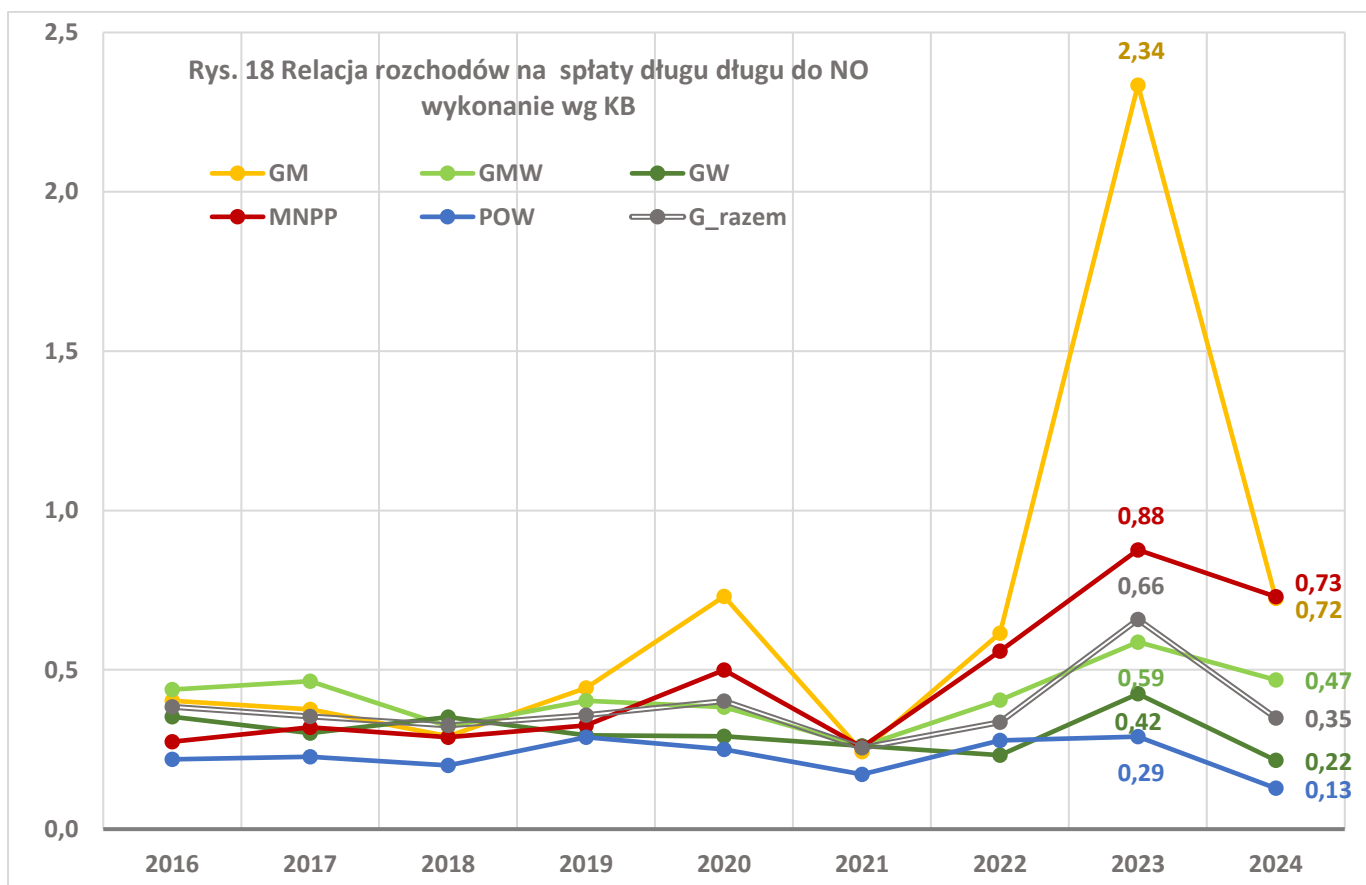
W roku 2020 (COVID-19) zróżnicowanie wartości tego wskaźnika między GM i MNPP z jednej strony oraz resztą gmin i powiatami z drugiej strony, **drastycznie wzrosło, co było spowodowane bardzo niskimi wartościami NO w tym roku dla GM i MNPP**. Ponieważ dług nie mógł z roku na rok wzrosnąć o ponad 80%, sytuacja ta oznacza, że odpowiednio najsilniej zmalała na skutek utraty dochodów bieżących kwota NO dla tych dwu typów JST (GM i MNPP). Ten obraz dodatkowo potwierdza wnioski dotyczące **najtrudniejszej w roku 2020 sytuacji finansowej obu ww. grup JST**.

W roku 2021 widoczna jest oczekiwana sytuacja znacznego zmniejszenia tego wskaźnika z uwagi na niesystemowe zawyżenie NO w tym roku, przy czym największe zmiany znów dotyczą GM i MNPP. Widać także zakłócenie systemu przez incydenty budżetowe i finansowe w 2021 r. Podobna sytuacja, z tym że *à rebours*, wystąpiła w roku 2022, gdzie z powodu drastycznego spadku NO w GM i w MNPP, wskaźnik ten wzrósł o ok. 3,5 jednostek. Najmniejsze zmiany nastąpiły w GW, niewielki wzrost o ok. 0,2 jednostki, z 1,5 do 1,7.

W roku 2023 widać gwałtowny wzrost tego wskaźnika dla wszystkich kategorii JST, wynikający oczywiście z drastycznych spadków NO w tym roku. Ponadto, z uwagi na NO bliską zeru dla GM, poziom wskaźnika dla tej grupy JST przewyższył aż kilkukrotnie jego wartość dla MNPP.

W 2024 r. obserwuje się ponowny spadek wartości wskaźnika – niejako analogicznie do 2021 r. W tym przypadku istotną rolę odegrały z jednej strony dodatkowe transfery przekazane do podsektora samorządowego, co wpłynęło również na wyższą, względem 2023, wartość NO r. Z drugiej strony zaobserwowano natomiast niższą dynamikę zmiany kwoty długu (średnio dla wszystkich typów JST było to 110% przy 113% w 2023 r.). Jednym z powodów wolniejszego tempa wzrostu kwoty długu były zdecydowanie wyższe niż w 2023 r., kwoty spłat długu, dokonywanego przez JST. Dynamika rozchodów na spłaty długu względem 2023 r. w grupie MNPP wyniosła 146%, GMW 139%, GM 115%, GW 106%, a dla POW wyniosła 92%. W konsekwencji w połączeniu z wyższą NO skrócił się okres spłaty długu mierzony wielkością NO.

3.4 Relacja kwoty spłat długu do wysokości nadwyżki operacyjnej (Rys. 18)



Wartość tego wskaźnika jest powiązana z wartością wskaźnika poprzednio omawianego. Pokazuje on poziom obciążenia NO kwotami spłat długu w poszczególnych latach. Po wzroście wartości wskaźnika w 2020 r. związanym ze spadkiem NO, m.in. na skutek oddziaływania COVID-19 i innych czynników w 2021 r., nastąpił niesystemowy spadek wartości wskaźnika. Nie było to spowodowane zwiększeniem kwoty rozchodów na spłaty długu, bowiem jedynie w przypadku grupy MNPP zaobserwowano wyższe rozchody względem 2019 r. Warto jednak mieć na uwadze, że wskaźnik ten może w szczególnych sytuacjach przekraczać nawet poziom 100% (co wynika z obecnie obowiązujących przepisów). W maksimum aktywności inwestycyjnej poprzedniej perspektywy finansowej wartości wskaźnika wyraźnie się różnicowały dla poszczególnych grup JST w Polsce.

W latach 2022–2023 widoczny jest dynamiczny wzrost wskaźnika, związany z wejściem w życie nowo zmienionej ustawy o dochodach JST oraz zmian w systemie PIT (Pł), co poskutkowało szybkim zmniejszaniem się wartości NO.

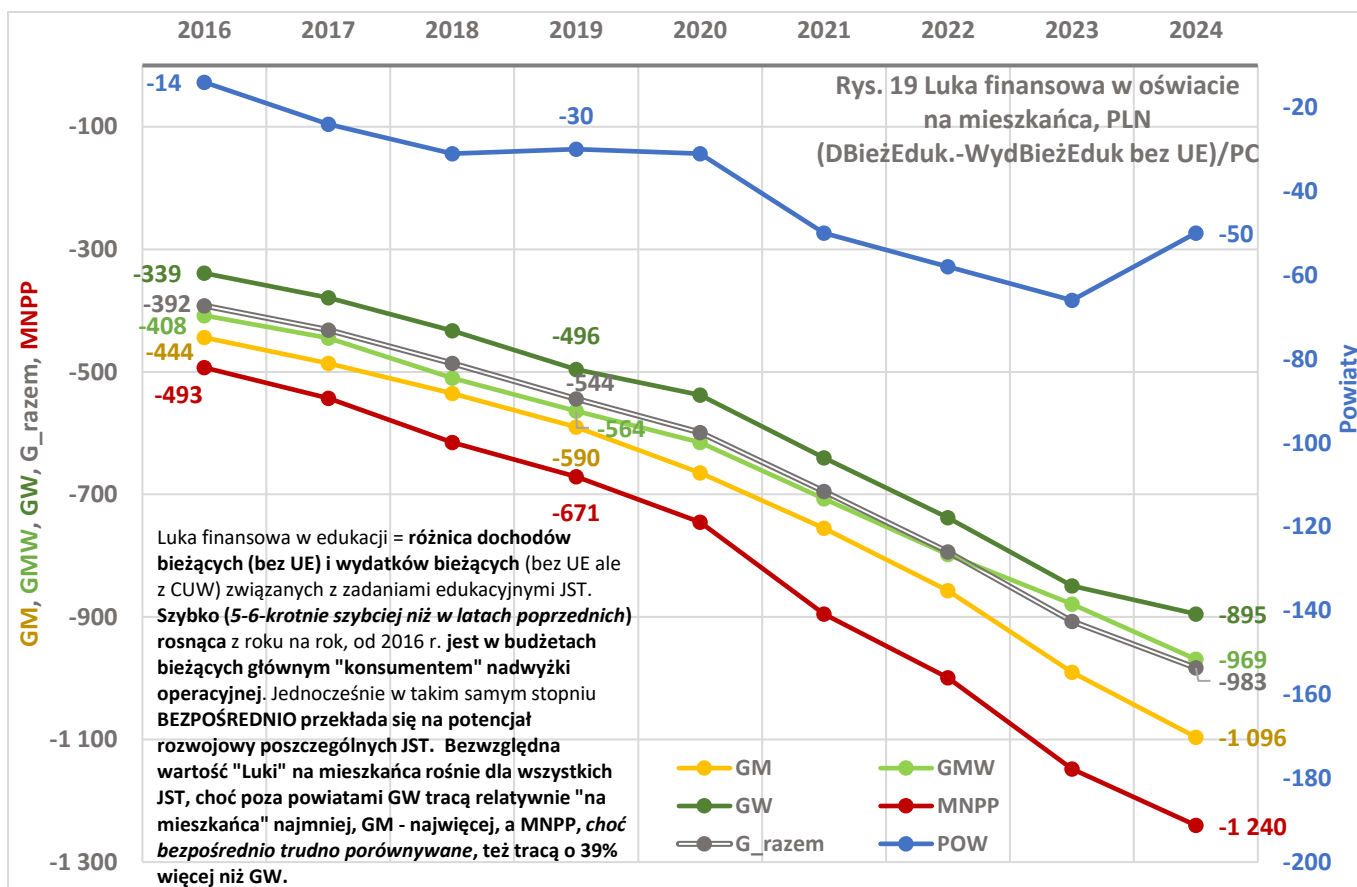
Ponownie trzeba odnotować zmiany wartości tego wskaźnika w kolejnych latach dla gmin wiejskich. Tylko w tej kategorii JST wskaźnik ten systematycznie maleje do poziomu ok. 0,23 w 2022 r., m.in. z powodu szybszego wzrostu dochodów bieżących dla tej grupy gmin, a w latach 2023–2024 osiąga najniższy spośród JST (poza powiatami) poziom (odpowiednio 0,42 i 0,22). Z kolei niezmiennie najwyższy poziom osiągają GM i MNPP – w 2024 r. było to odpowiednio 0,72 i 0,73. Powiązanie wpływu ubytków w PIT z wysokością NO omówione zostało w części 2.5.

4. Stan finansów, dotyczący zadań oświatowych

(Działy 801 i 854 klasyfikacji budżetowej + subwencja na zadania oświatowe)

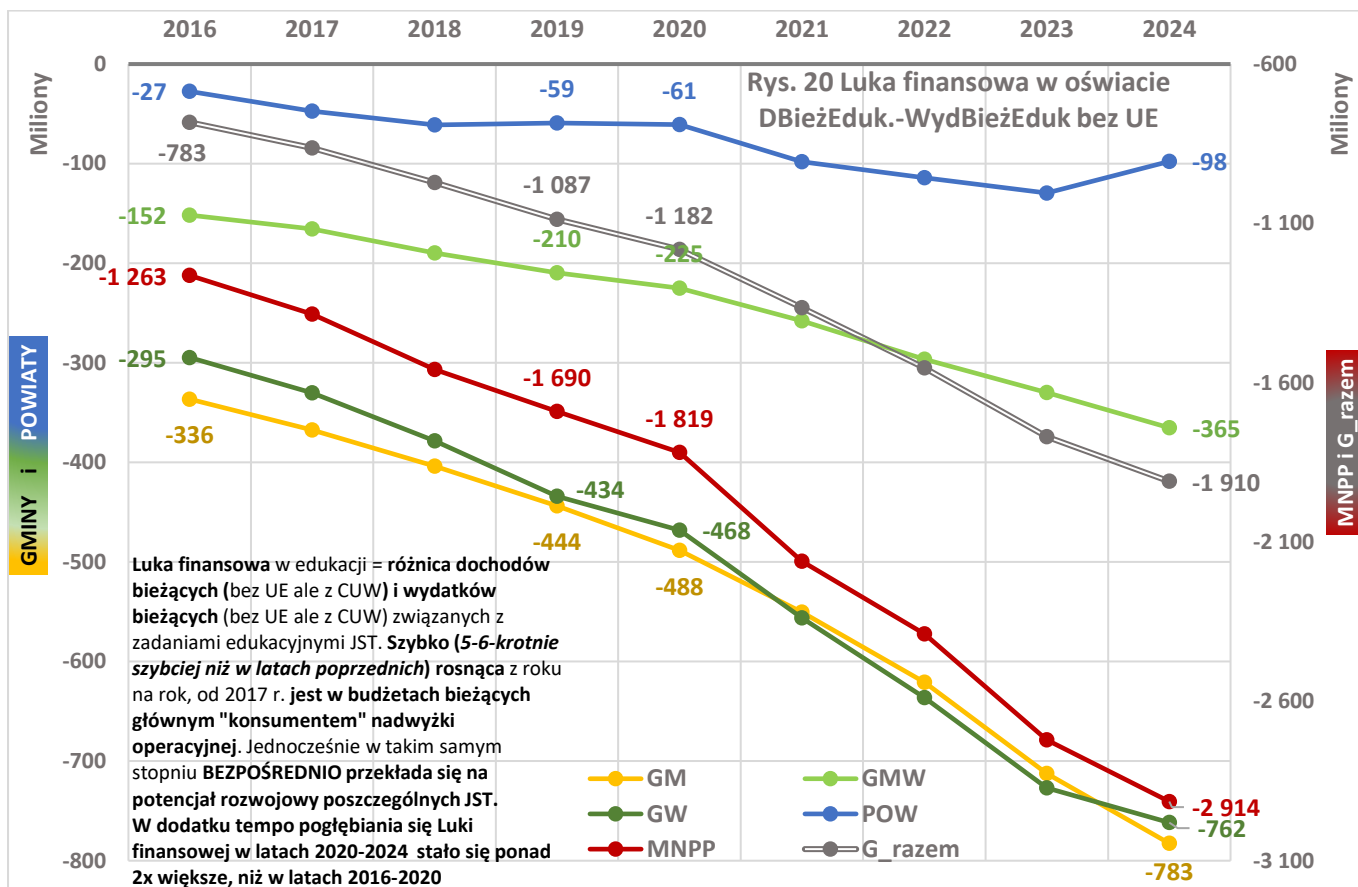
Obszar finansów JST związany ze świadczonymi przez JST usługami edukacyjnymi ma szczególnie istotne znaczenie dla stabilności systemu finansów JST z uwagi na to, że łączna kwota wydatków bieżących w obu działach edukacyjnych stanowi największą spośród wszystkich usług samorządowych część wydatków bieżących. W konsekwencji wszelkie perturbacje przepływów finansowych w tym sektorze niezwykle silnie wpływają na sytuację części bieżących budżetów JST. Z tego powodu, a także z uwagi na bardzo duże zmiany w systemie edukacji w ostatnich 7 latach, zaproponowano pewien standardowy sposób śledzenia zmian sytuacji finansowej w oświacie, wprowadzając termin „Luka finansowej w oświacie” (dalej LUKA fin.).

4.1 „Luka finansowa w oświacie”, definicja, wartości (Rys. 19 i Rys. 20)



LUKA fin. zdefiniowana jest jako: „różnica między (dochodami bieżącymi w działach 801 + 854, bez uwzględnienia dochodów na projekty dofinansowywane z UE, powiększonymi o subwencję oświatową i dochody z CUW) a (wydatkami bieżącymi w tych działach, bez uwzględnienia wydatków na projekty dofinansowywane z UE, powiększonymi o wydatki na CUW)”. W pewnym uproszczeniu można stwierdzić, że (z powodu szybko rosnących rokrocznie koniecznych dopłat z własnych dochodów bieżących JST do subwencji oświatowej) LUKA fin. bezpośrednio zmniejsza potencjalnie dostępną kwotę NO. W początkowym okresie (lata 2003–2004) wartość LUKI fin. była względnie niewielka, a później systematycznie rosła. Dramatyczny i coraz szybszy wzrost związany ze zmianami w systemie oświaty zaczął się od roku 2017 i trwa w ponad pięciokrotnie, a ostatnio nawet sześciokrotnie

zwiększonym tempie do dziś. W konsekwencji, gdy kwota pierwotnej NO (bez odliczenia LUKI fin. na zadania oświatowe) w poszczególnych JST jest niska, wówczas **rosnąca kwota LUKI fin. może doprowadzić do utraty płynności**. Ten efekt **został w br. znacznie przyspieszony głównie przez zmniejszenie poziomu dochodów bieżących**, wynikające ze zmian w systemie PIT (lata 2019–2024), częściowo przez skutki pandemii (głównie w 2020 r.) oraz ostatnio przez ponadinflacyjny wzrost wydatków bieżących. Warto dokonać analizy tego wskaźnika dla poszczególnych JST.



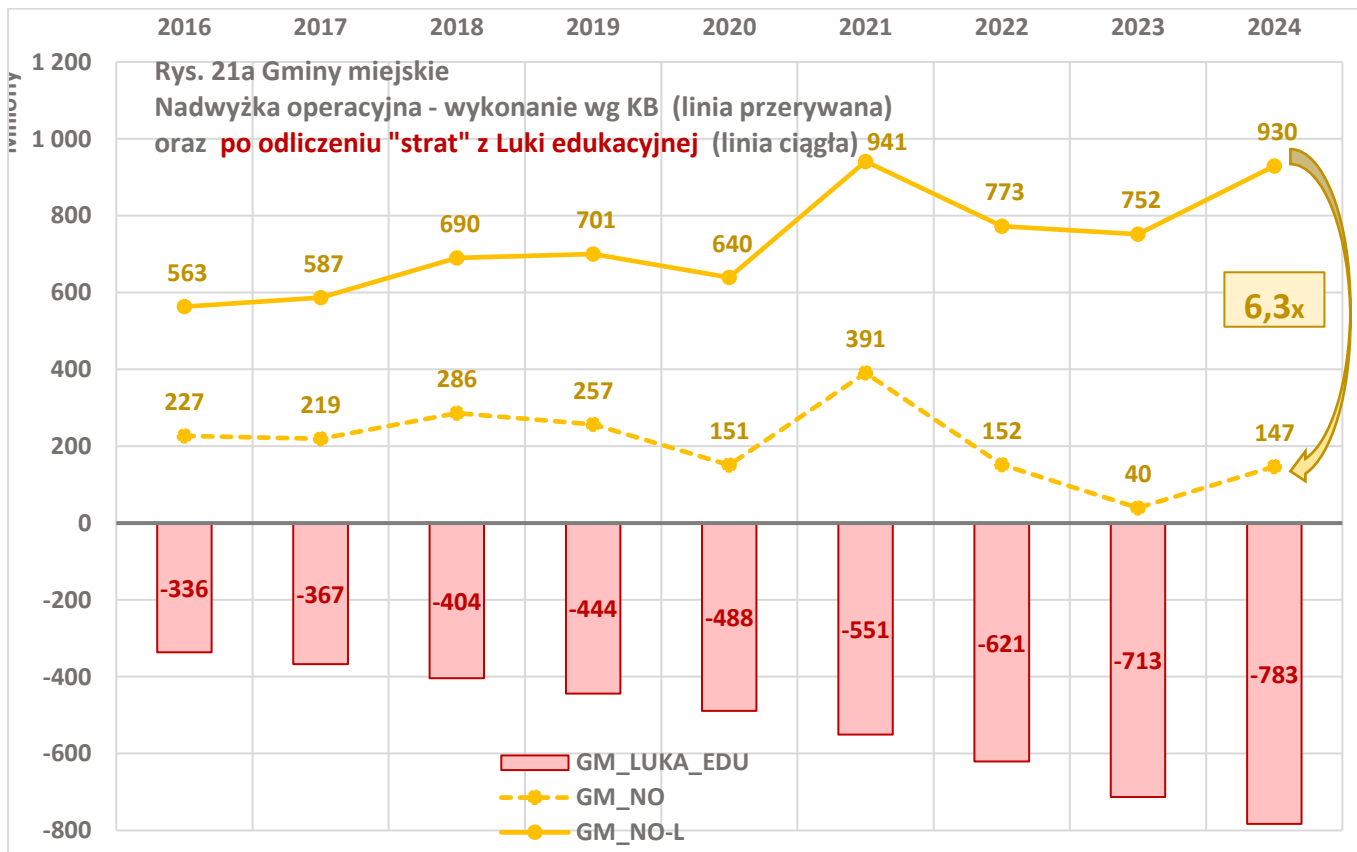
Wykres na Rys. 20 pokazuje kwotowo wartości zbiorcze **LUKI fin.** dla grup JST z województwa śląskiego oraz dla wszystkich gmin z województwa śląskiego łącznie. Jak widać, **LUKA fin.** dla POW do 2017 r. była relatywnie niewielka, pierwsza zmiana od 2018–2020 to poziom ok. 60 mln, kolejny, już ciągły wzrost, zaczął się w latach 2021–2023. Luka nominalnie największa jest w MNPP, co wynika oczywiście z największej koncentracji placówek edukacyjnych w tych JST. **Łączna kwota LUKI fin.** dla wszystkich JST z woj. śląskiego **w 2024 r. przekracza 4,9 mld zł** i jest o **ponad 3 mld większa (czyli ponad 2,5-krotnie większa) niż sumaryczna NO (~1,919 mld zł)** dla tych jednostek w minionym roku. Względem roku ubiegłego różnica ta uległa nieznacznemu zmniejszeniu ze względu na nieco słabszy przyrost LUKI fin. i wyższy poziom NO w 2024 r.

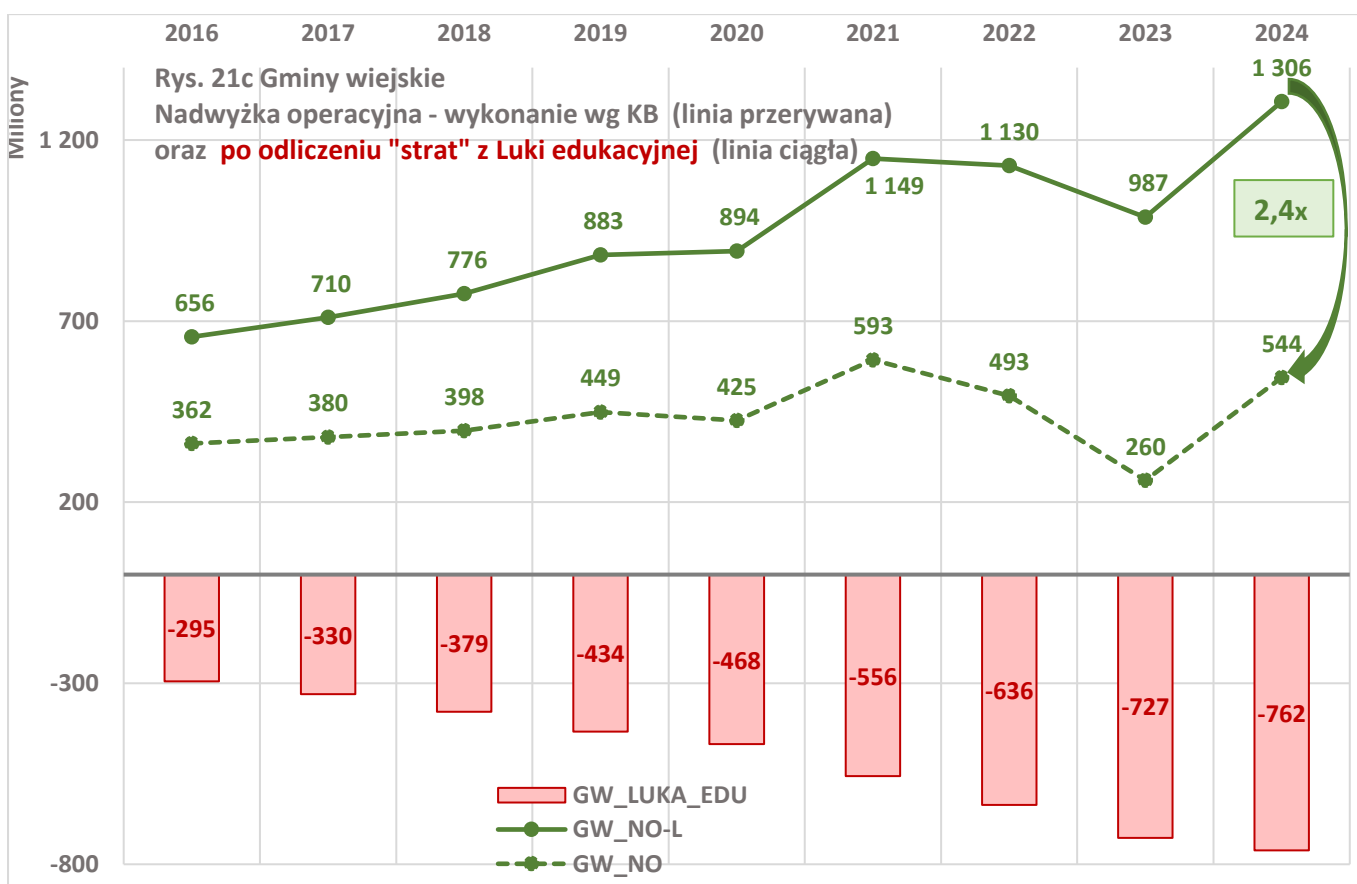
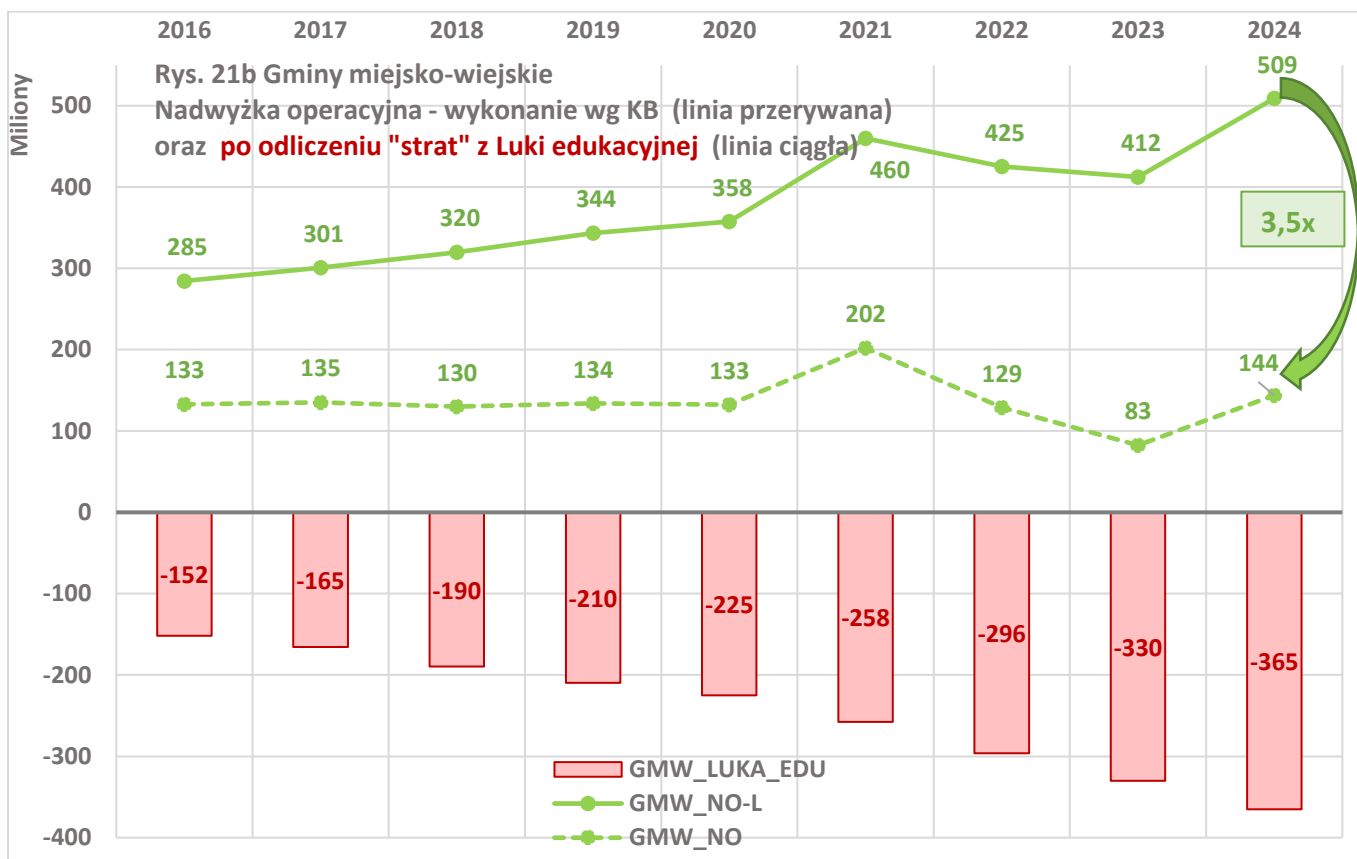
Wykres ilustrujący wartość **Luki/PC** (na mieszkańca) (Rys. 19) pozwala na porównanie obciążenia przeciętnego mieszkańca ponadprzeciętnymi (w związku ze zmianami w systemie oświaty w 2016 r.) wydatkami na oświatę w poszczególnych typach JST. W 2024 r. spośród gmin najmniej dopłacają mieszkańcy **GW (895 zł)**, najwięcej – **GM (1.096 zł)**, przy **średniej dla gmin 983 zł**. Niemniej jednak największa dopłata występuje w **MNPP (1.240 zł)** wynika oczywiście z obowiązku realizacji zadań gmin i powiatów łącznie. Sytuacja ta ma charakter stały i jest powtarzalna w latach poprzednich.

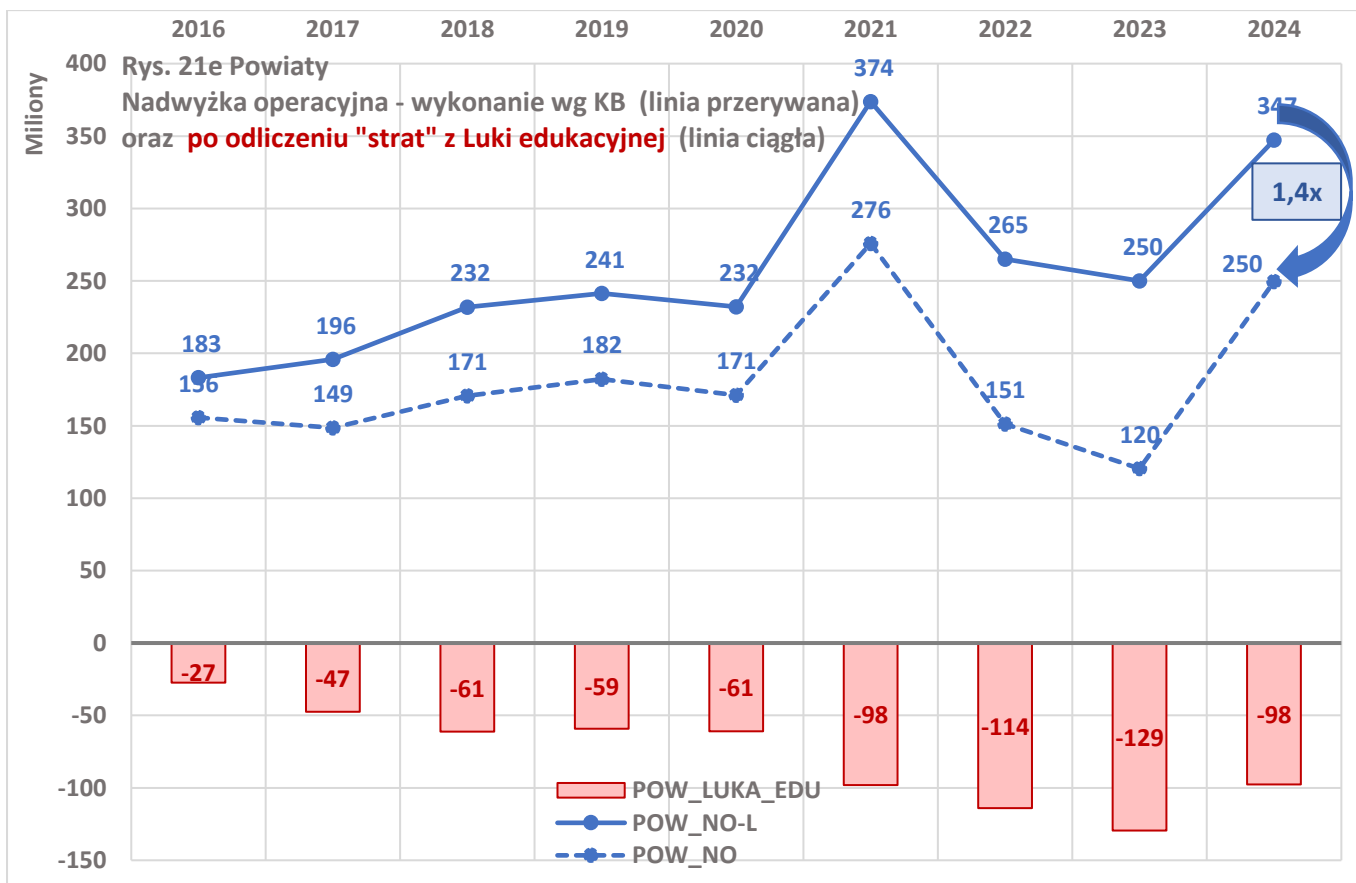
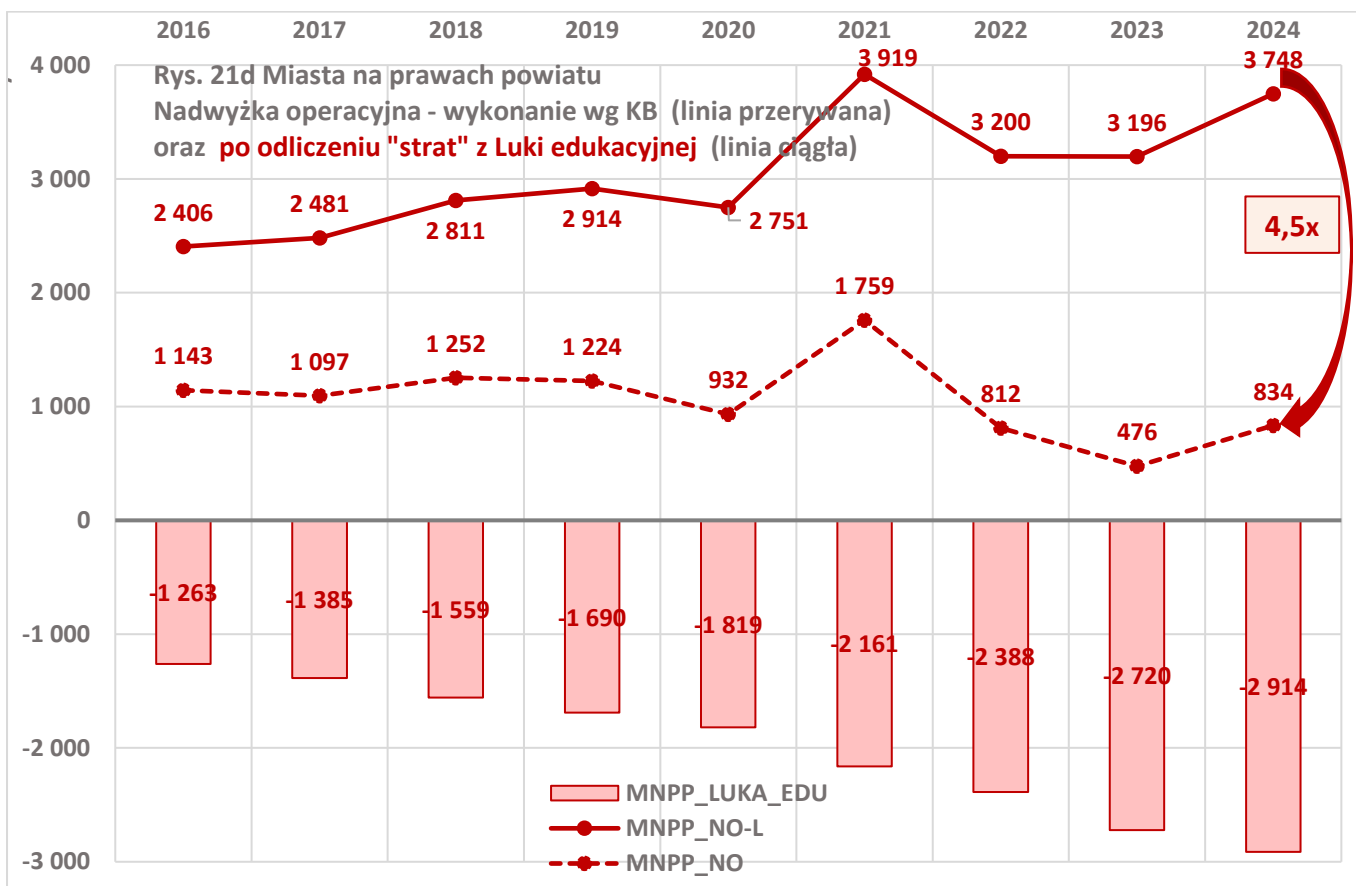
4.2 Nadwyżka operacyjna obecnie i w hipotetycznej sytuacji, gdyby nie obciążała jej LUKA fin. w edukacji (Rys. 21a–21f)

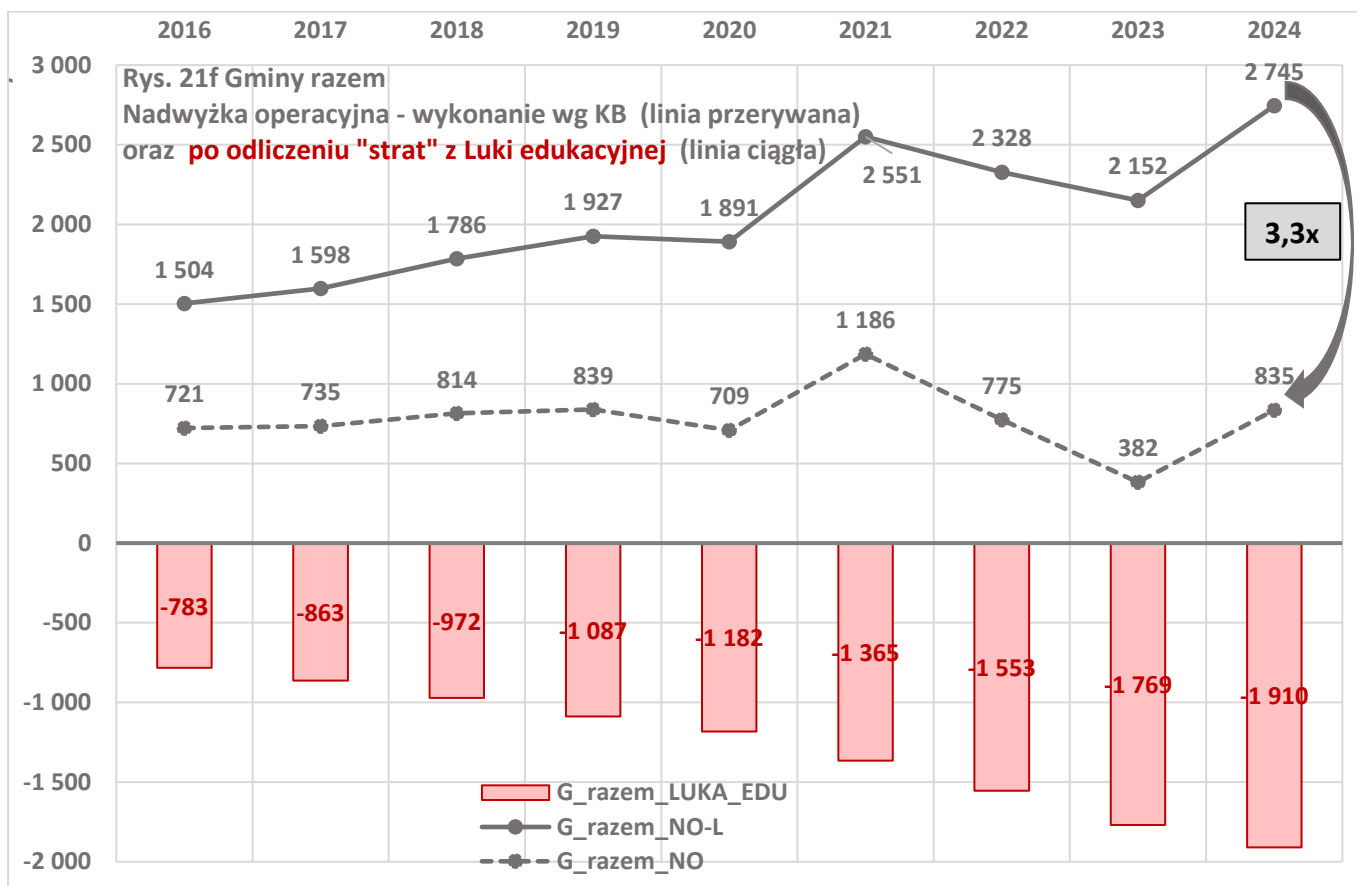
Wykres ten pokazuje obrazowo, jak negatywny wpływ na stan finansów JST ma szybko malejący poziom finansowania wydatków bieżących na zadania edukacyjne ze środków z subwencji oświatowej. Początkowo (2003 r.) kwota subwencji prawie pokrywała wydatki bieżące na płace w oświacie, czyli główną część wydatków w tym sektorze. Obecnie **subwencja oświatowa w Polsce pokrywa ~80%** wydatków płacowych w oświacie, a reszta

tych wydatków z konieczności ponoszona jest z bieżących dochodów własnych budżetów JST. Ta sytuacja w 2024 r. doprowadziła do zmniejszenia **ponad 6,3x u GM, 4,5x u MNPP, 3,5x u GMW, 2,4x u GW i 1,4x u POW, krytycznie ważnej dla stabilności finansowej i możliwości rozwojowych kwoty NO**. Ten problem jest **jednym z najważniejszych i najpilniejszych** do systemowego rozwiązania w pracach nad odbudową zdevastowanego systemu finansowania zadań JST. Takie zalecenia zawarte zostały także w raporcie dla Senatu, wnioskach pokontrolnych NIK oraz od dawna są wskazywane jako priorytet przez wszystkie organizacje samorządowe. Ponadto w ramach prac, dotyczących korekty obowiązującego od 2025 r. nowego systemu dochodów, organizacje samorządowe podnoszą kwestie, dotyczące konieczności wprowadzenia odpowiednich zmian w systemie edukacji, których efektem byłoby zmniejszenie luki finansowej w oświacie.









5. Dług i jego spłata

Poziom zadłużenia JST, a zwłaszcza możliwości spłaty długu i sposób jego spłaty, to ważne elementy sytuacji finansów JST. Polityka wykorzystywania przez JST środków zwrotnych z pożyczek, kredytów czy obligacji, w tym terminów zaciągania długu i jego spłat jest bardzo zróżnicowana. Jej efekty widoczne są na kolejnych wykresach, obrazujących poziom zadłużenia JST, dynamikę jego zmian oraz rozłożenie w czasie spłat zadłużenia dla poszczególnych kategorii JST z województwa śląskiego. Głównym regulatorem warunków spłaty długu przez JST jest art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (UFP) z jego otoczeniem, regulacjami przejściowymi i doraźnymi (COVID-19 i inne) pomysłami na ulgi dla JST w okresie przejściowym lub kryzysowym. Optymalne dla danej JST wykorzystanie instrumentów dłużnych może być efektywnym narzędziem zapewnienia płynności finansowej w czasie kryzysu. Na skutki pandemii nakłada się w latach 2020–2024 wprowadzenie zmian prawnych w systemie PIT i systemie dochodów JST, wojna w Ukrainie oraz głęboka inflacja, w usługach komunalnych znacznie przekraczająca poziomy podawane przez GUS dla inflacji bazującej na wskaźnikach cen towarów i usług konsumpcyjnych.

Dane z lat 2016–2024 pochodzą ze sprawozdań RB z wykonania budżetów po 4 kwartałach (z baz MF publikowanych na stronach BIP), a dane dla prognoz – od roku 2025 z opublikowanych przez MF prognoz z WPF z 31 marca 2025 r.

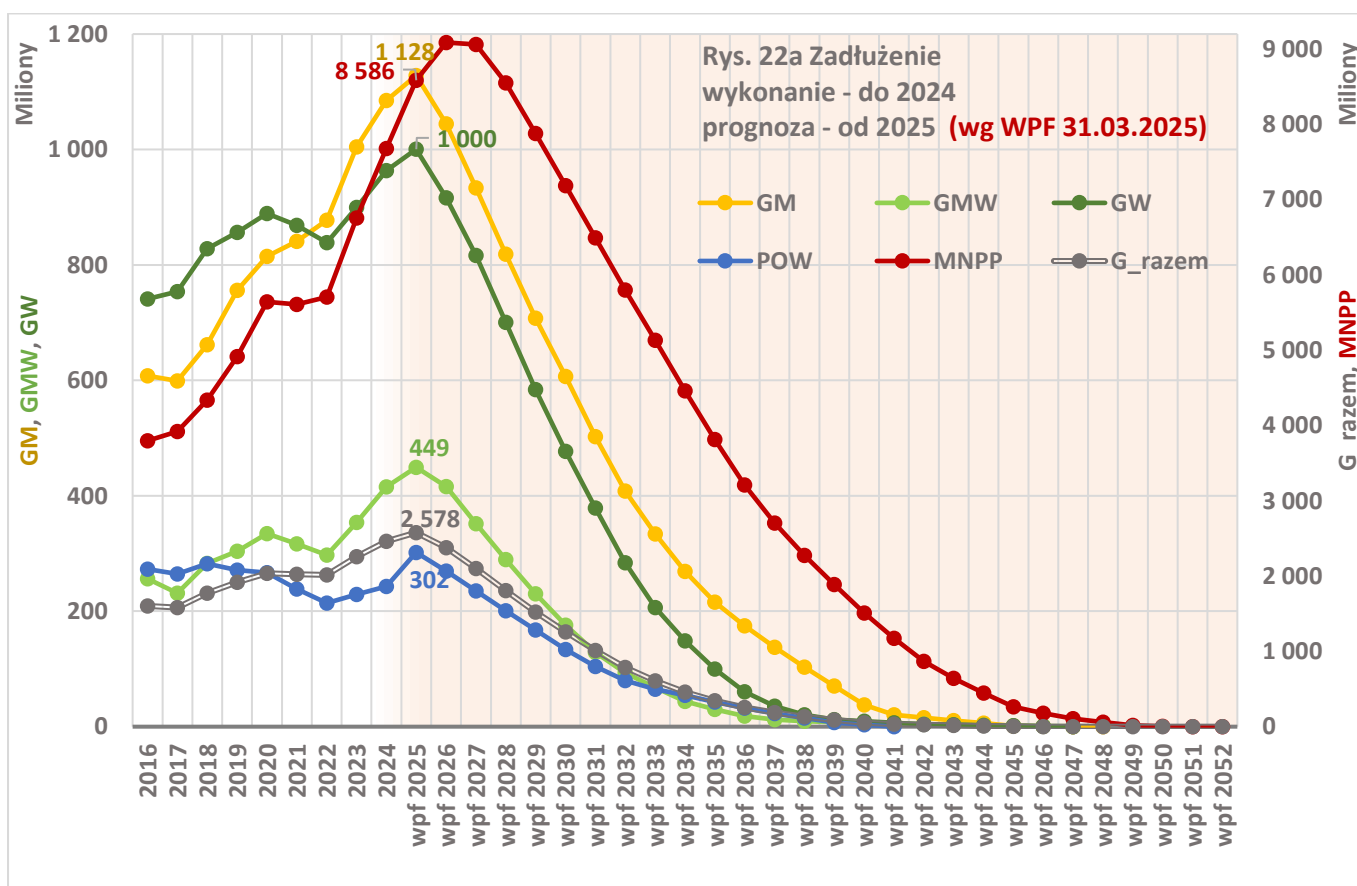
5.1 Zadłużenie ogółem na koniec roku, wykonanie, prognoza i dynamika zmian (Rys. 22a i Rys. 22b)

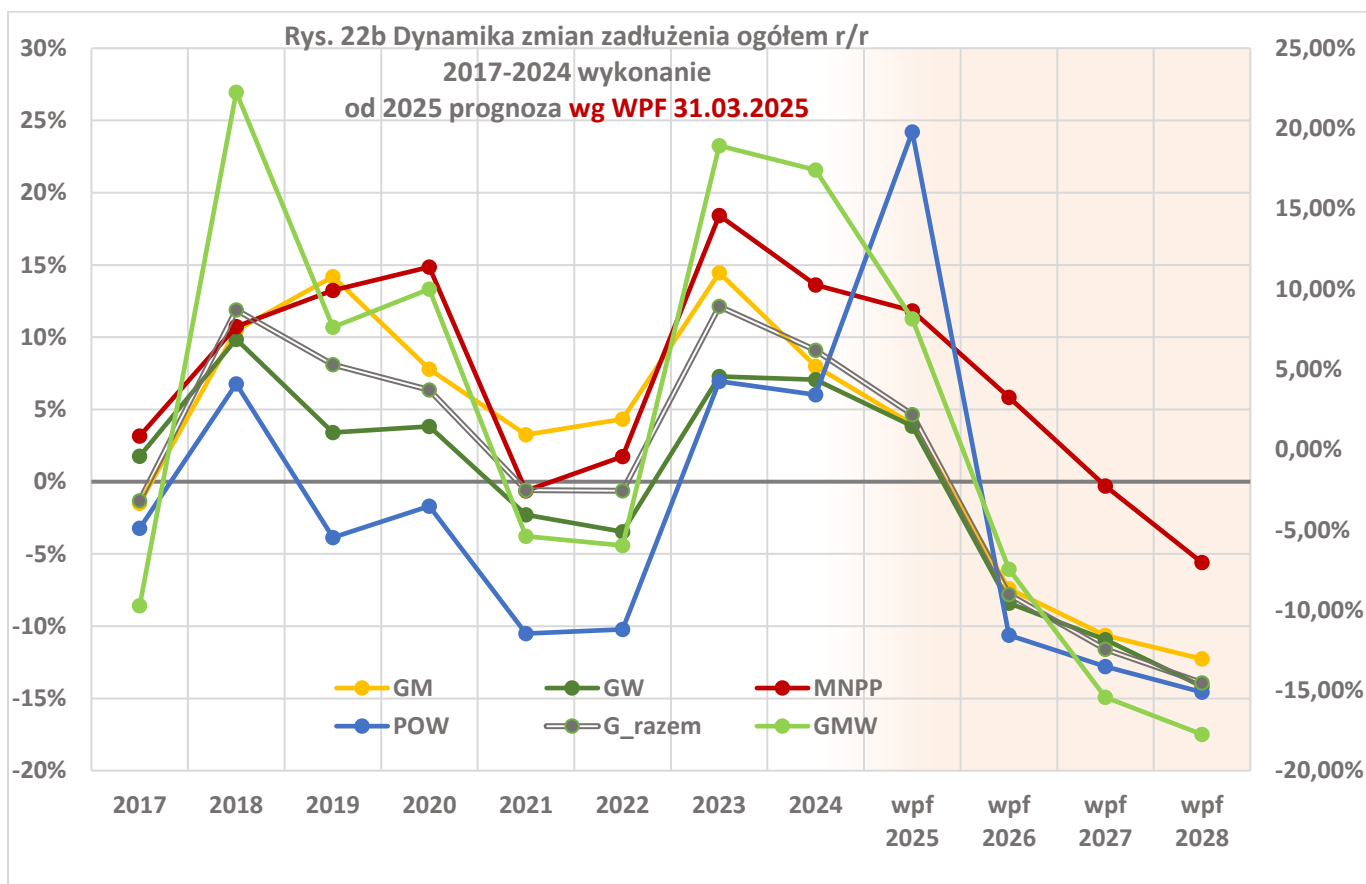
Krzywa wzrostu zadłużenia (Rys. 22a) dla wszystkich grup JST ma podobny przebieg zmian w funkcji czasu z maksimum dla **MNPP** w roku 2026 (dług spada do połowy wartości maksymalnej po ~7,5 latach). Z kolei dla **gmin razem** i pozostałych kategorii JST maksymalna kwota długu przypada na 2025 r. (spada do połowy po ~4-5 lat). Widoczne jest więc przesunięcie w czasie o 1 rok względem WPF na 2024 r., co jest pewną prawidłowością związaną z ustalaniem wartości uwzględnianych w WPF. Zbliżone okresy spłat połowy długu zostały zarejestrowane w WPF z lat poprzednich. Zauważalne jest też bardziej aktywne wykorzystywanie środków zwrotnych przez GM i MNPP, co przejawia się również w wydłużeniu okresu, na który sporządzana jest WPF. Na Rys. 22a przedstawiono poziom zadłużenia wykonanego do roku 2024 oraz prognozowanego od roku 2025. Część prognostyczna zawiera **łącznie**

dane o prognozowanym na koniec kolejnych lat dłuży z już zaciągniętych zobowiązań razem z nowym dłuży, planowanym do zaciągnięcia w kolejnych latach począwszy od 2025 r.

Bardziej szczegółową analizę zmian zadłużenia w czasie pokazuje Rys. 22b, prezentujący **dynamikę zmian zadłużenia r/r**. Dodatkowo wartości oznaczają okresy wzrostu zadłużenia, ujemne – zmniejszania dłuży. Bezwzględna wartość wskaźnika określa szybkość wzrostu/spadku dłuży. W całym okresie, od 2016 do 2026 r., zadłużenie wzrasta u MNPP, z chwilowym nieznacznym spadkiem w 2021 r. i wyhamowaniem w 2026 r. Spadek kwoty dłuży następuje od 2027 r. Dla GW i GMW dłuży wzrasta w różnym tempie, z większą dynamiką dla GMW w 2024 r., kiedy to przyrost dłuży wyniósł aż 17,4%. W przypadku GW było to zaledwie 7,1%, czyli na poziomie zbliżonym do GM (8,0%) i powiatów (6,0%). Biorąc pod uwagę średnie wartości procentowej zmiany dłuży dla lat zakończonych (2017–2024), najwyższą wartość osiągnęły MNPP (9,4%), a najniższą powiaty (-1,2%), w których zaobserwowano spadek kwoty dłuży względem 2016 r. W przypadku zaś prognozowanej kwoty dłuży dla lat 2025–2028 (z zachowaniem zasady minimalnego okresu WPF n+3) we wszystkich typach JST z wyjątkiem MNPP widoczny jest spadek kwoty dłuży. Najwyższy spadek dotyczy GMW (-8,1%), natomiast w MNPP obserwowany jest planowany przyrost kwoty dłuży na poziomie 2,9%.

Oczywiście w kolejnych kwartałach i latach, zwłaszcza w roku bieżącym i następnych, ten obraz będzie ewoluował. Zadłużenie może ponownie wzrastać, o ile JST będą w stanie wykorzystywać aktywnie dostępne jeszcze środki z kolejnej perspektywy finansowej UE i jeśli na inwestycje i spłaty dłuży pozwoli im poziom NO, który w 2024 roku nieznacznie wzrósł. Pamiętać jednak należy, że maksymalne możliwości spłaty i obsługi dłuży są determinowane nie rocznym wynikiem JST, ale sytuacją finansową w ostatnich 3 lub 7 latach (zgodnie z wybranym modelem obliczeń indywidualnego wskaźnika zadłużenia). Warto więc śledzić zmiany zadłużenia przy kolejnych wersjach WPF w bieżącym roku.





5.2 Spłaty długu ogółem, już zaciągniętego i prognozowanego do zaciągnięcia (Rys. 23a–23f)

Maksymalny poziom zadłużenia od roku 2014 (nie uwzględniając wprowadzanych ostatnio ulg i wyjątków) limitowany jest przez maksymalny dopuszczalny poziom spłat długu JST w poszczególnych latach, zależny od kilku czynników. Głównym z nich jest odpowiednio uśredniona (początkowo w okresie 3 lat, po ostatniej zmianie UFP – także w okresie 7 lat) relacja NO do DB, liczona dla odpowiedniej dla danego roku grupy minionych lat. Wzmiankowana wyżej zmiana UFP uwzględniła też część systemowych uwag JST (od DB odejmuje się dotacje i środki na cele bieżące w danym roku, a od WB odejmuje się wydatki na obsługę długu; dla uproszczenia analizy te zmiany zostały pominięte, a także inne drobniejsze elementy treści warunku, określającego limity spłat długu). Zmiany te poprawiły nieco limity spłat długu JST, liczone wg art. 243 ustawy o finansach publicznych. Szczególnie ważne jest to m.in. z uwagi na kilkukrotny wzrost w ostatnim okresie kosztów obsługi długu. Interpretując dosłownie treść raportu NIK powinno się określać ww. limity spłat długu w latach 2021–2024 po odjęciu w każdym z tych lat dodatkowo, oprócz dotacji i środków bieżących, kwot niesystemowych transferów w latach 2021–2024 od kwot dochodów bieżących. Może być interesujące policzenie limitów spłat długu z uwzględnieniem takiego podejścia.

Ponadto w ostatnich latach wprowadzono liczne wyjątki i ulgi, które są na bieżąco implementowane w systemie informatycznym BeSTi@ dla ułatwienia zarządzania budżetami. Co do zasady, dopuszczalny poziom spłat zadłużenia w danym roku zależy więc głównie od stabilnej w dłuższym czasie wartości wskaźnika relacji NO/DB z ww. uzupełnieniami. W końcówce mijającej perspektywy finansowej UE wypracowywana przez samorządy NO jest już w różnym stopniu obciążona spłatami wcześniej zaciągniętych zobowiązań, co dodatkowo ogranicza możliwości spłat nowo planowanych zobowiązań w poszczególnych latach. W 2022 r. wysokość NO znacząco spadła w porównaniu z latami poprzednimi, a w roku 2023 nastąpił jej dalszy drastyczny spadek, mimo sporych transferów bieżących w końcu obu ww. lat. W dodatku dystrybucja środków z tych transferów premiowała gminy wiejskie i częściowo miejsko-wiejskie, co pogłębiło trudną sytuację miast w porównaniu z gminami wiejskimi (cały czas operujemy wielkościami uśrednionymi dla poszczególnych kategorii JST). W 2024 r. zaobserwowano z kolei wzrost poziomu NO, który niewątpliwie wpływa na przyszłe możliwości spłaty i obsługi długu. Niemniej jednak trzeba mieć ciągle na uwadze z jednej strony sposób ustalania zdolności kredytowej JST, a z drugiej obecność dodatkowych

transferów, które zniekształcały rzeczywisty obraz sytuacji finansowej w podsektorze samorządowym. Możliwości spłat długu będą więc zależały głównie od wartości relacji NO/DB w dłuższym okresie.

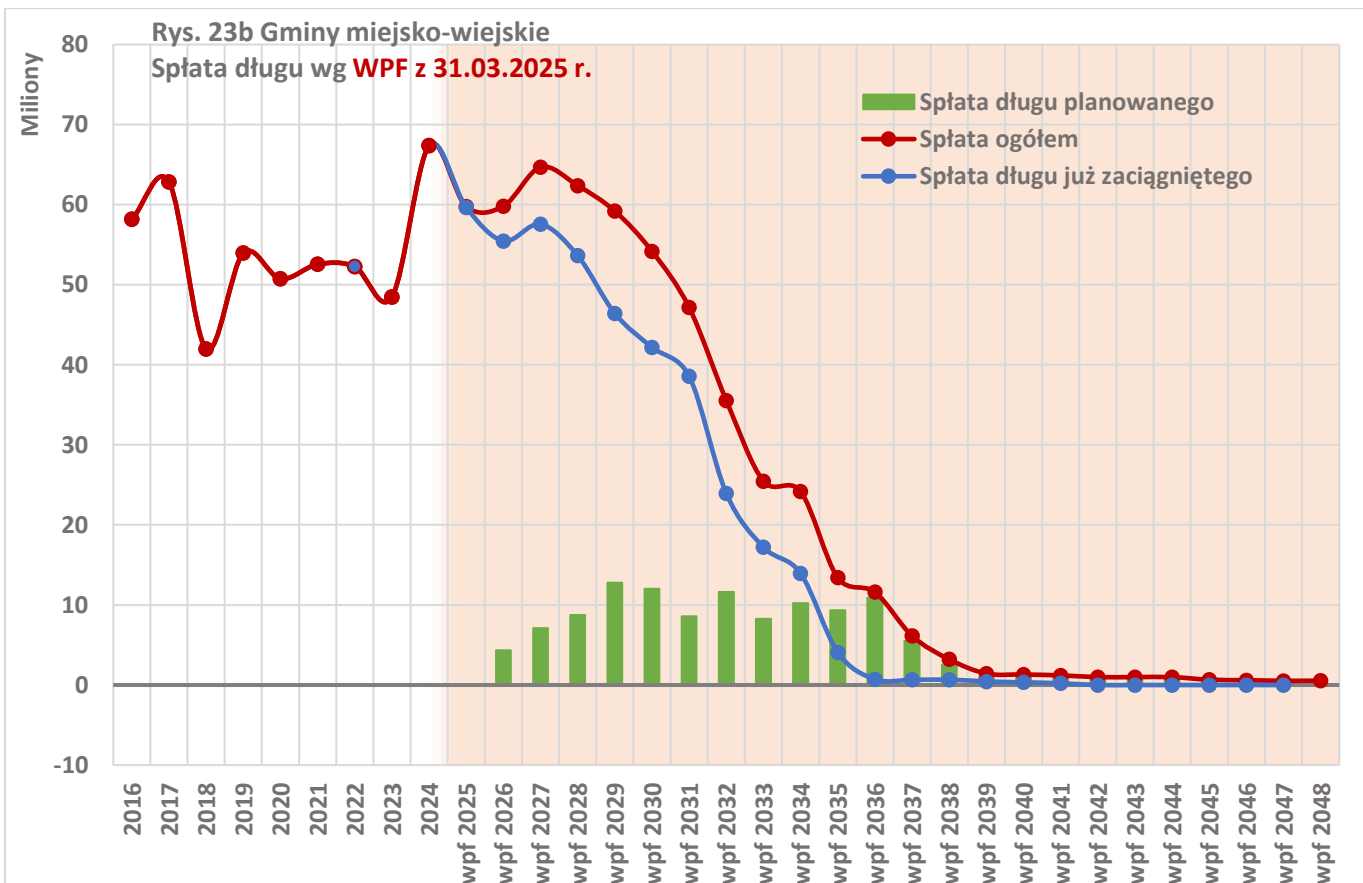
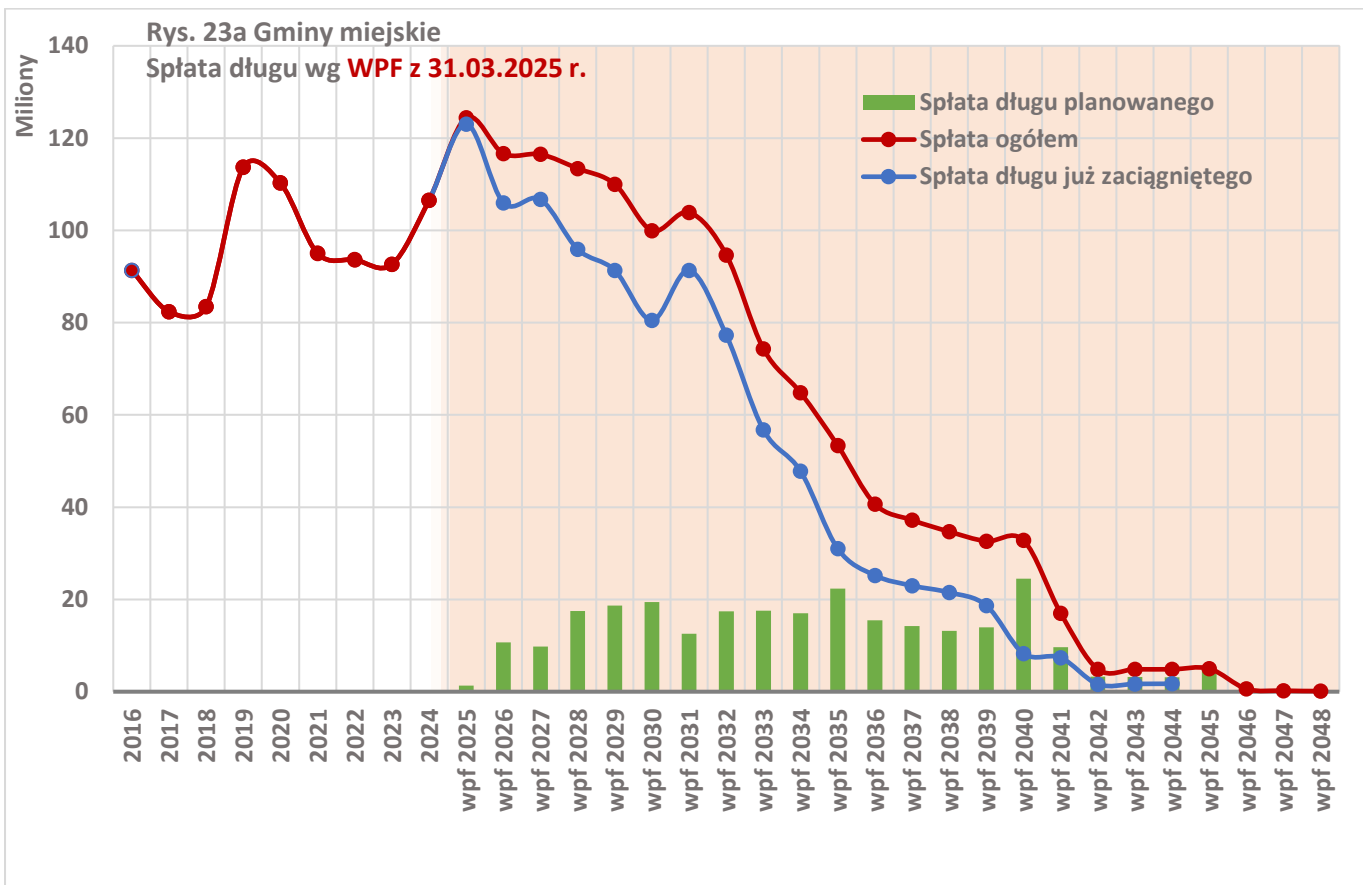
W tej sytuacji jednym ze stosowanych rozwiązań jest **odpowiednie rozłożenie w czasie spłat długu** tak, żeby w żadnym roku **nie naruszyć w realiach danej JST warunku z art. 243 UFP**, a także dodatkowo **zapewnić jednostce możliwie wysoki margines wskaźników**, pozwalający na **zabezpieczenie się przed ryzykiem utraty płynności finansowej** w różnych nieprzewidywanych sytuacjach, wywołanych np. kolejnymi zmianami prawa czy skutkami innych wydarzeń kryzysowych. Lata 2023 i 2024 w obecnym stanie prawnym mają właśnie cechy lat kryzysowych dla finansów JST, a w dodatku na ten stan nałożyły się różne konsekwencje związane z wyborami parlamentarnymi w 2023 r. i samorządowymi w 2024 r., które powodowały, że naprawa sytuacji finansowej JST nie była priorytetem rządzących.

Wskazane wyżej ryzyko utraty płynności jest aktualne również w obecnej sytuacji, kiedy to JST funkcjonują w warunkach nowej ustawy o dochodach. Wg WPF na 31 marca 2025 r. na terenie województwa śląskiego 32 JST zaplanowały deficyt operacyjny. Dodatkowo w 2025 realizacji usług publicznych będzie towarzyszyła i presja inflacyjna, i coraz wyższe oczekiwania mieszkańców. Zmieniona ustawa o dochodach, choć nominalnie zwiększyła strumień środków kierowanych do JST, nie zdoła uzupełnić ubytków spowodowanych wcześniejszymi zmianami podatkowymi. Dodatkowo z zapowiedzi MF nie wynika perspektywa dodatkowych transferów. Tym samym istotne będzie ciągłe, bieżące monitorowanie sytuacji i ryzyka, w szczególności przez JST z deficytem operacyjnym.

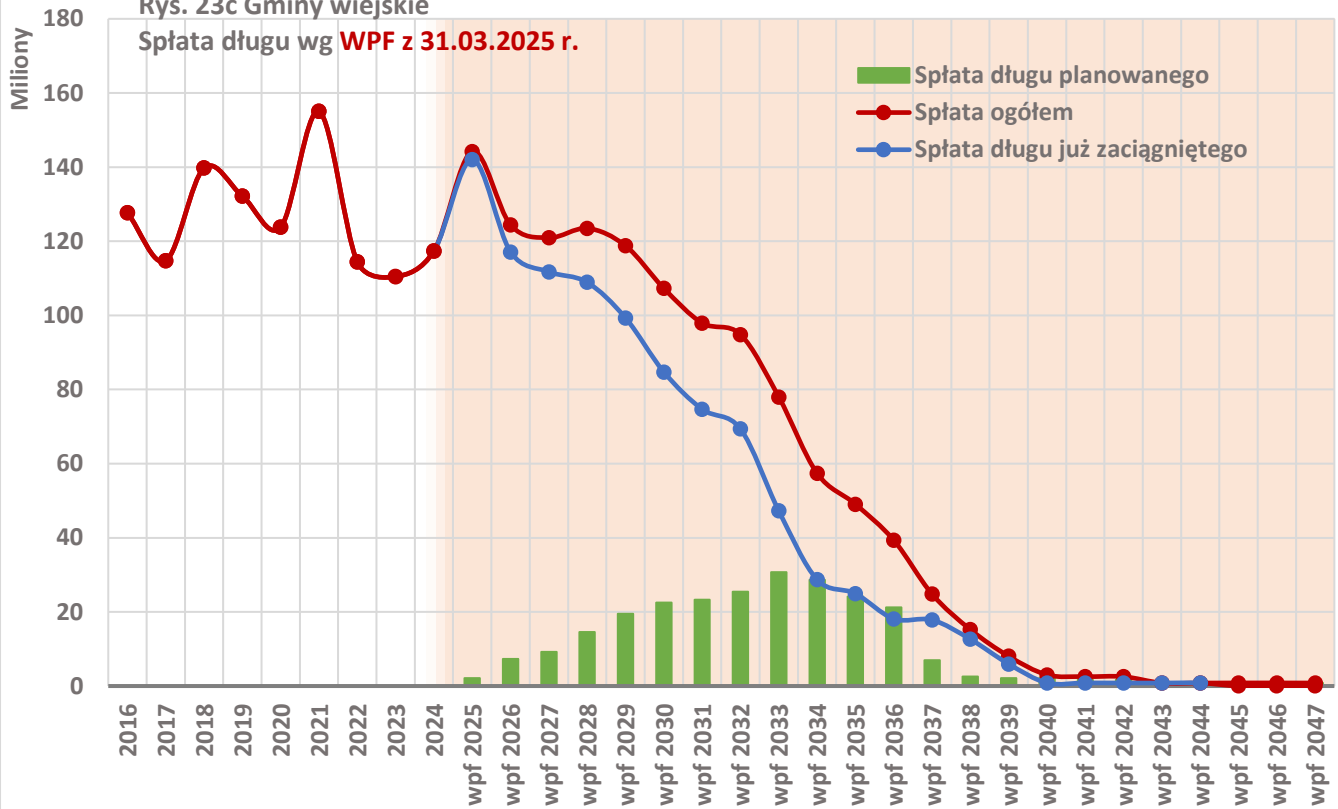
Z tego względu harmonogram spłat długu powinien być na tyle elastyczny, by pozwalał na jego możliwie łatwe dostosowywanie do zmieniających się uwarunkowań. Najwygodniejsze z powszechnie stosowanych instrumentów dłużnych z punktu widzenia elastyczności i łatwości dostosowywania terminów spłat długu do zmieniającej się rzeczywistości mogą być (tam, gdzie jest to możliwe) obligacje komunalne i obligacje przychodowe (które są wyłączone z formuły indywidualnego wskaźnika zadłużenia). MF zachęcało w 2023 r., żeby w warunkach wysokiej inflacji wykorzystywać dług do finansowania inwestycji argumentując, że z finansowego punktu widzenia był to czas teoretycznie korzystny dla zaciągania zobowiązań, lecz trzeba pamiętać o tym, że „rolowanie” (z uwagi na bieżące obciążenie NO wcześniejszymi spłatami) spłat długu na dalsze lata, w celu zachowania warunków ustawowych spłat długu i uchwalania budżetu, w konsekwencji prowadzi do dodatkowego wzrostu wydatków bieżących na obsługę długu. Warto nadmienić, że łącznie w gminach, powiatach i MNPP z terenu województwa śląskiego koszty obsługi długu w 2022 r. wzrosły o blisko 352% względem 2021 r. i w kolejnych latach obserwowano ich dalszy wzrost.

Z tego powodu każda JST musi tu szukać „złotego środka”, a przede wszystkim na bieżąco monitorować swoją sytuację finansową i śledzić nadchodzące potencjalne zagrożenia, żeby z wyprzedzeniem stosować działania zabezpieczające. Skarbnicy, zwłaszcza w MNPP i gminach miejskich, które charakteryzują się mniej korzystną sytuacją finansową, uciekają się do różnych sposobów, których głównym celem jest uzyskanie wymaganych wartości wskaźników z art. 243 UFP. Oczywiście działania te nie zawsze w pełni zgodne z warunkiem „realistyczności” prognozy, ale nieostrość tego warunku pozwala na takie zredagowanie prognozy, aby spełniała formalne wymagania. Dokładniejsza analiza WPF z 31 marca 2025 r. pokazuje całą różnorodność wykorzystywanych w tym celu działań.

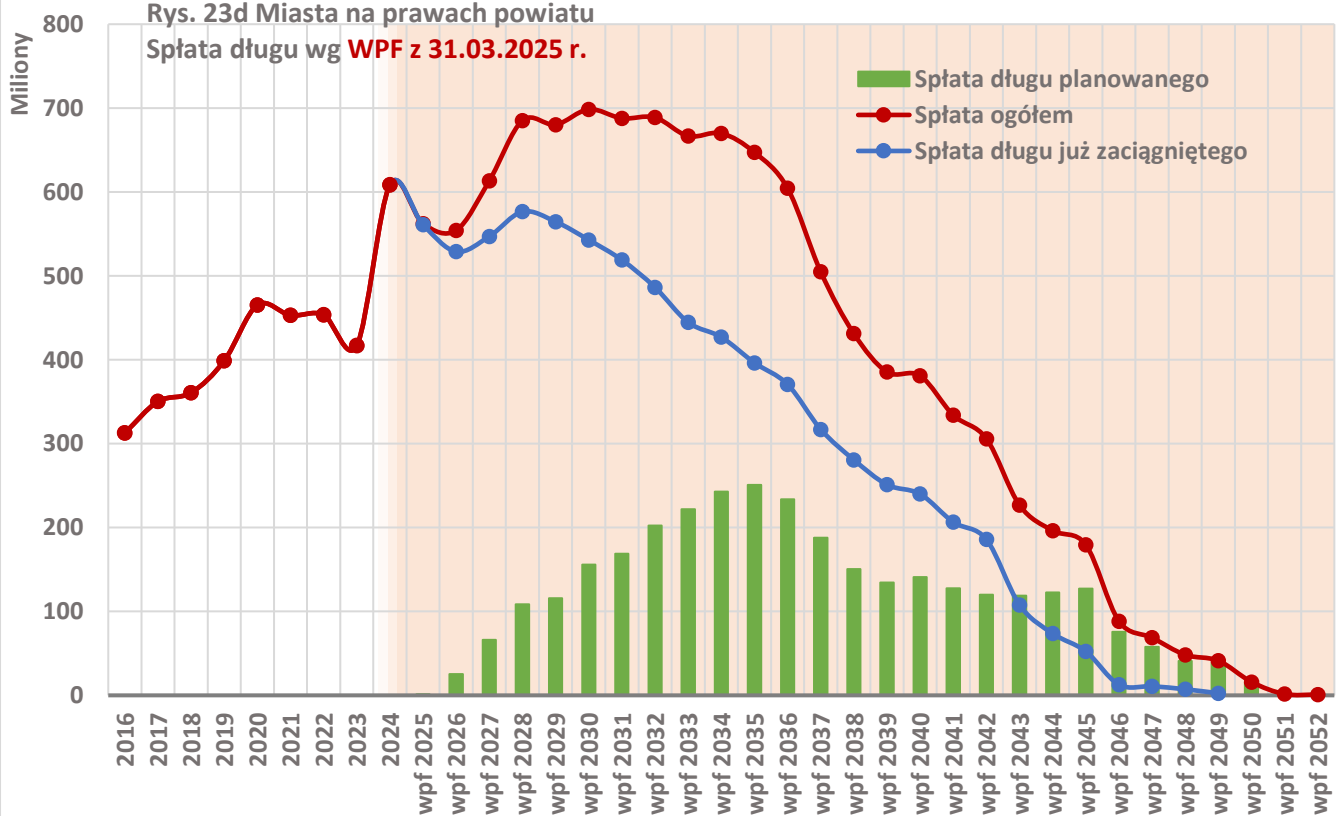
W obecnych realiach WPF staje się coraz bardziej dokumentem formalnym, nieoddającym realiów sytuacji finansowej JST. Istotne jest dążenie do tego, aby w toku prac legislacyjnych, ten ważny wątek został uwzględniony, aby m.in. WPF stał się **realną średnioterminową prognozą finansowo-budżetową JST**, której wprowadzenie usilnie zalecają eksperci z OECD.

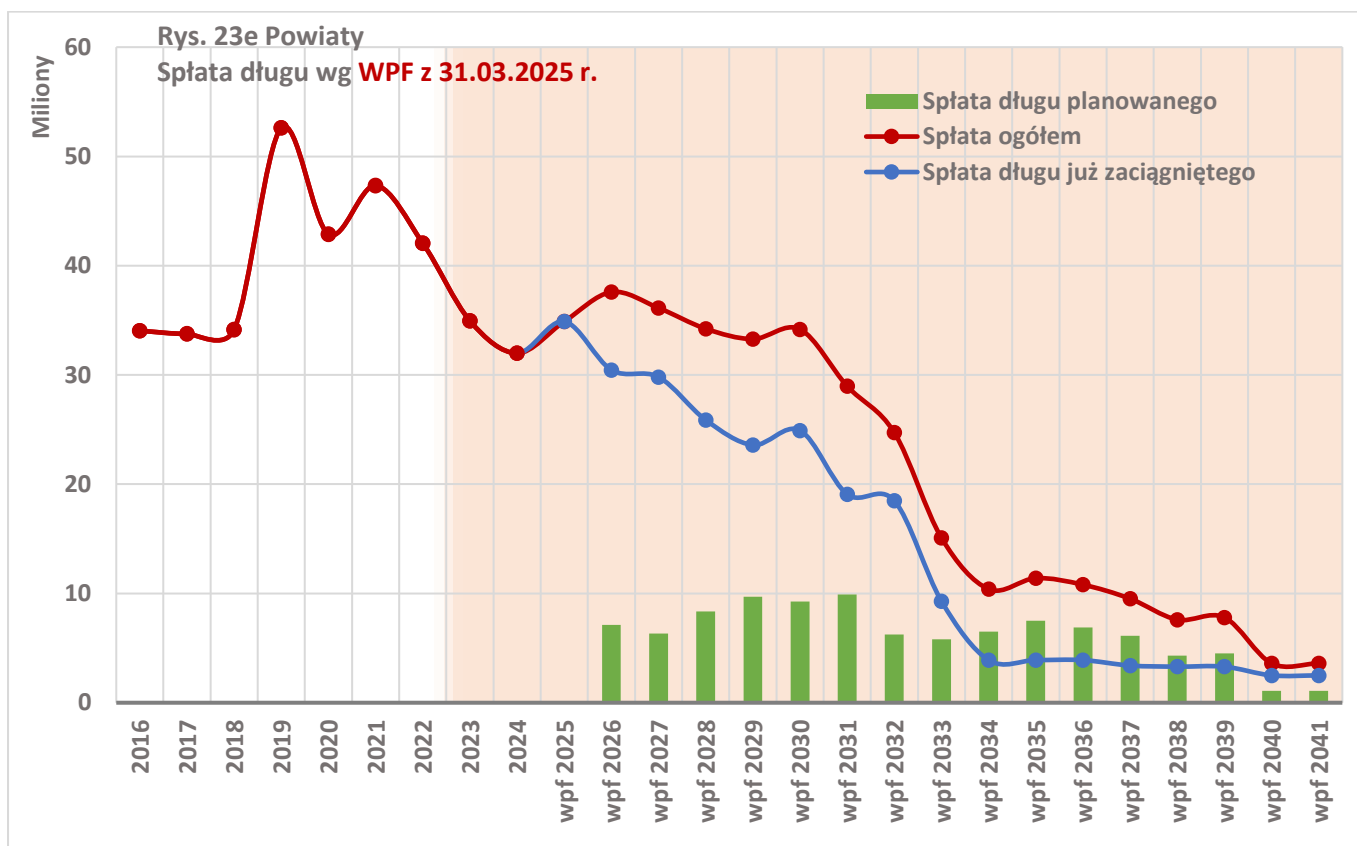


Rys. 23c Gminy wiejskie
 Spłata długu wg WPF z 31.03.2025 r.



Rys. 23d Miasta na prawach powiatu
 Spłata długu wg WPF z 31.03.2025 r.





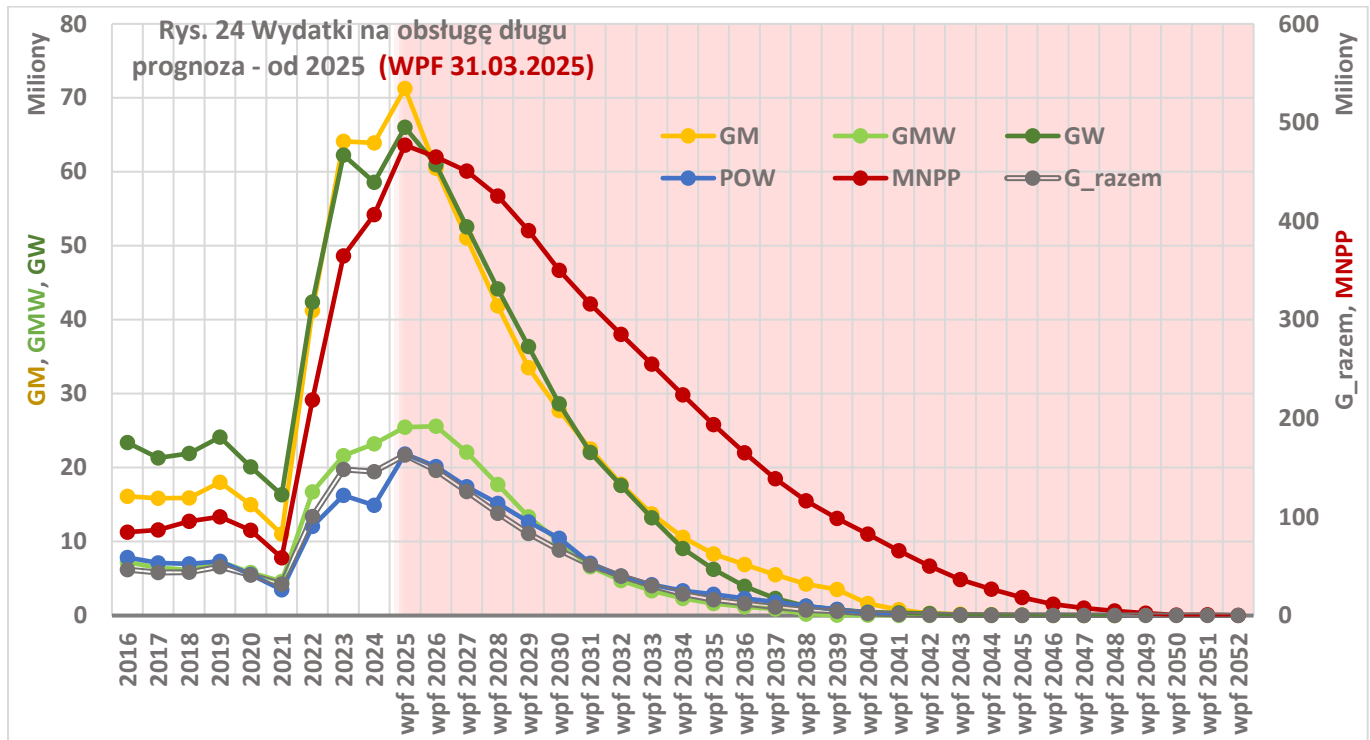
Wykresy zbiorcze planów **spłat długu już zaciągniętego (Rys. 23a–23f) wg stanu bazy projektów WPF na 31 marca 2025 r.** pokazują, że:

- MNPP rozkładają spłaty na dłuższy o średnio 4-5 lat okres, niż ma to miejsce w przypadku gmin,
- spłaty długu GM i GMW kończą się ok. 2048 r., podczas gdy MNPP o 4 lata później. Z kolei w przypadku GW spłata kończy się w 2047 r.,
- rozłożenie spłaty już **zaciągniętego długu** wskazuje, że maksymalne wartości w gminach i powiatach przypadają na 2025 r., z kolei w MNPP jest to 2030 r. Co do zasady w analizowanych JST widoczne jest w miarę równomierne rozłożenie spłat długu, za wyjątkiem MNPP, w grupie których widoczne jest zjawisko rolowania długu kumulujące się właśnie w 2030 r. Warto zauważyć, że w przypadku MNPP w latach 2028–2032 widoczne jest zwiększone obciążenie budżetu spłatą długu względem całego okresu objętego WPF. Tym samym można wnioskować o aktywniejsze zarządzanie długiem, również w kontekście niestabilnej sytuacji finansowej,
- spłaty planowanych do zaciągnięcia zobowiązań** są znacząco niższe od spłat już istniejącego długu. Ich kumulacja następuje w różnych okresach w zależności od typu JST. W przypadku GM są to lata 2029–2030, 2032–2033 i 2035 r., GMW – 2029–2030 oraz 2032 r. i 2034 r., z kolei w przypadku GW kumulacja przypada na okres 2029–2034. Zatem w tych ostatnich (GW) harmonogram spłaty planowanego do zaciągnięcia długu jest rozłożony w sposób bardziej równomierny. Podobnie sytuacja kształtuje się w MNPP, przy czym kumulacja następuje w okresie 2028–2035, gdy obserwowane jest zwiększanie się rozchodów na spłaty długu. Pomimo że jest to dość odległa przyszłość, należy już dziś mieć na uwadze planowany harmonogram spłaty długu w zestawieniu z potencjalnymi nakładami na odtworzenie/remonty środków trwałych, jak również konsekwencje wydatków stałych związanych ze świadczeniem usług publicznych,
- odsunięcie na kolejne lata części spłat może wynikać również z niepewności JST co do funkcjonowania nowych ram prawnych w zakresie dochodów, jak również zwiększających się potrzeb wydatkowych w związku z realizacją często nowych zadań publicznych przeliczanych na JST.

5.3 Wydatki na obsługę długu (Rys. 24)

Na wstępie warto zauważyć, że do 2021 r. ze względu na niskie stopy procentowe pożyczany przez JST pieniądz na rynku kredytowym był stosunkowo tani. Już w końcu roku 2022 koszty obsługi długu wzrosły kilkukrotnie, co z jednej strony było efektem zmian na rynkach finansowych, a z drugiej większych wydatków związanych z restrukturyzacją długów i przesuwaniem ich spłat na lata późniejsze. W efekcie w roku 2023 r. koszty obsługi długu

wzrosły jeszcze bardziej względem roku 2022. Wzrost ten był kontynuowany w 2024, jednak był on już znacznie niższy niż w okresie 2022-2023. To kolejny czynnik znacząco obciążający bieżące części budżetów w latach 2022–2024. W 2025 r. można spodziewać się nieznacznego wyhamowania wzrostu poziomu oprocentowania pożyczonego pieniądza, jednak nie będzie ono raczej na tyle istotne, aby zakładać wysokie „rezerwy finansowe” z tego tytułu. Dodatkowo we wszystkich JST widać zwiększone wydatki z tytułu kosztów obsługi długu względem 2024 r. Najwyższy wzrost jest widoczny w powiatach (46,4%), a najniższy w GMW (9,6%). Jest to następstwem wzrostu planowanej kwoty długu w na koniec 2025 r., ale może również wynikać z doświadczeń okresu 2022–2023 i potrzeby zabezpieczenia przed ryzykiem, jakie zmaterializowało się m.in. w 2022 r., gdy nastąpił bardzo wysoki wzrost kosztów obsługi długu.



6. Transfery RFIL i PIS PŁ (Rys. 25–27)

W roku 2020 rząd udostępnił samorządom pierwszą, w 2021 r. drugą, a w 2022 r. transzę **środków na inwestycje** (RFIL), których charakter początkowo nie był wyraźnie określony w sprawozdaniach budżetowych. Jest to jednak ewidentnie transfer „z zewnątrz” do budżetów JST, przeznaczony na wydatki inwestycyjne. Mimo to, z uwagi na ww. sytuację, środki te formalnie zwiększyły kwoty dochodów własnych i w zestawieniach zbiorczych MF z 2020 r. w części dochodowej JST zostały wliczone właśnie do pozycji „dochody własne”. Należy o tym pamiętać przy porównaniach dochodów własnych z okresu 2020–2021 oraz lat ubiegłych. Od 2022 r. wprowadzono zmiany w klasyfikacji budżetowej, poprawnie ujmujące charakter tych transferów. Zmieniane w trakcie tych lat zasady ewidencjonowania otrzymanych z RFIL środków dodatkowo komplikują próby dokładnego ich rozliczenia w oparciu o publikowane dane. Od 2022 r. do samorządów trafiają także środki z programu inwestycji strategicznych „Polski Łódź”, dalej (PISPŁ), ewidencjonowane w budżetach już w sposób jednoznaczny.

Z uwagi na zmiany klasyfikacji i różny sposób ujmowania wpływów z tych środków do budżetów w kolejnych latach, przedstawiona zostanie tu **łączna kwota RFIL_PŁ** dla poszczególnych kategorii JST w latach 2020–2024.

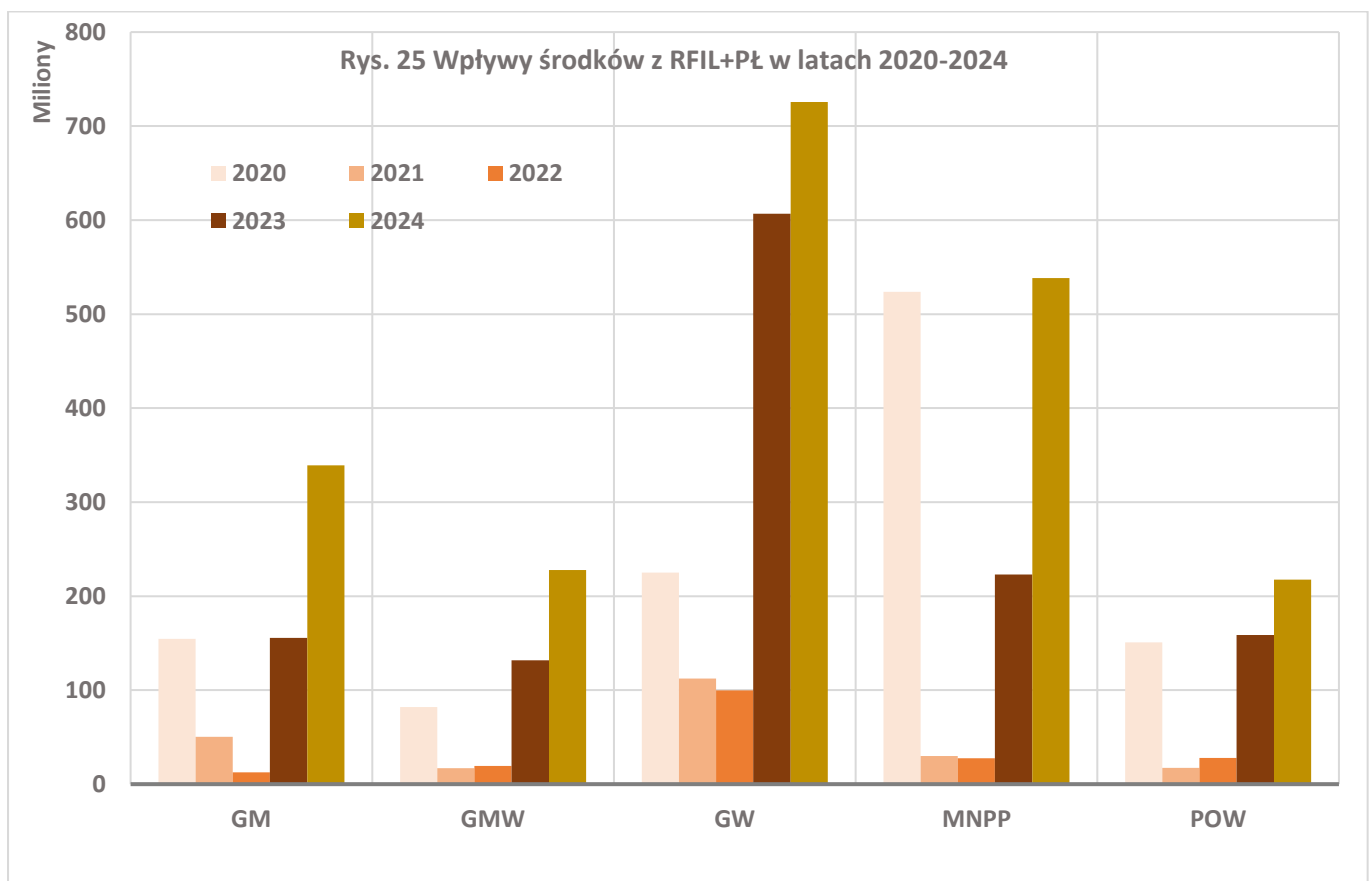
Najwyższą nominalnie (**łącznie w latach 2020–2024**) kwotę (blisko **1,77 mld zł**) otrzymały **GW**, następnie **MNPP – 1,34 mld**, **712 mln zł GM** i najniższą **GMW (478 mln zł)**. **Powiaty** otrzymały **572 mln zł**. Z uwagi na specyficzną i nietypową w skali kraju strukturę administracyjną i demograficzną gmin i MNPP województwa śląskiego, warto spojrzeć na relacje kwot tych środków do dochodów majątkowych i do liczby mieszkańców. W przypadku wskaźnika kwot środków z RFIL_PŁ przypadających na jednego mieszkańca najwyższą wartość wskaźnika mają **GW (2.080 zł w latach 2020–2024 łącznie)**, a pozostałe niższą (poza powiatami – z oczywistych przyczyn nieporównywalnymi z gminami i MNPP), odpowiednio: **GMW 1.269 zł** i **GM 997 zł** oraz **MNPP 571 zł**. **GW** łącznie na mieszkańca uzyskały

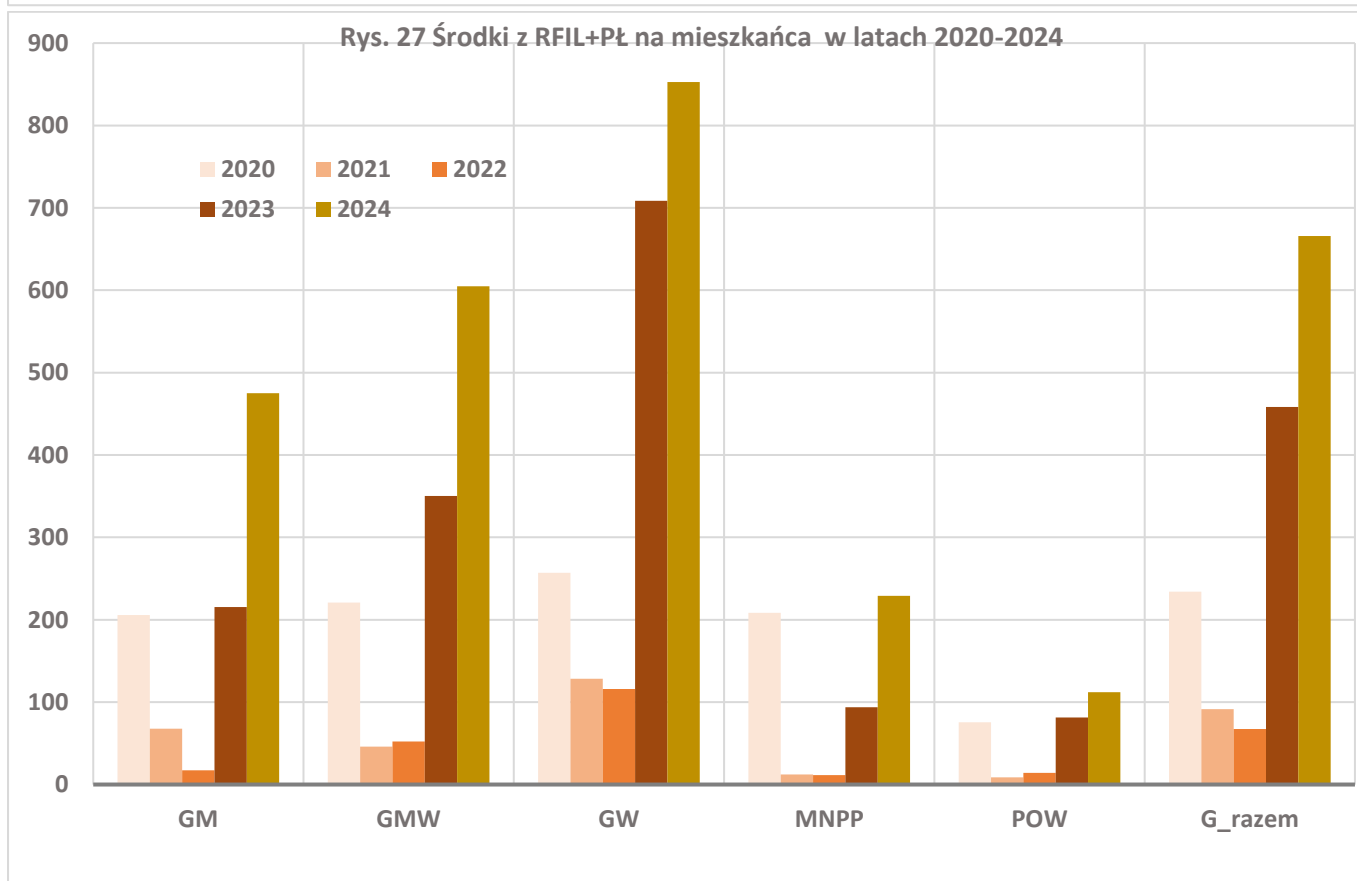
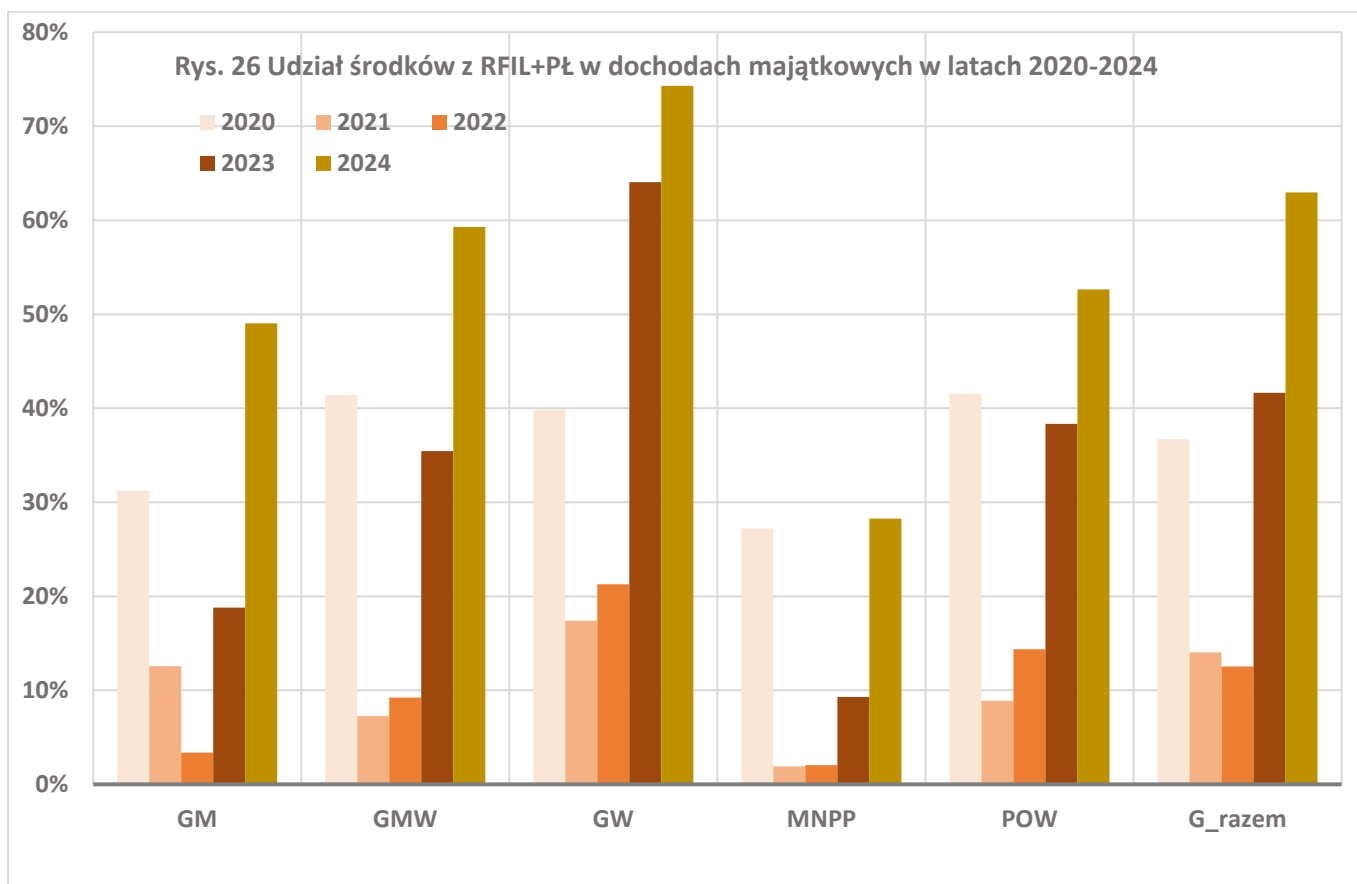
3,6x więcej niż **MNPP** i **2x** więcej niż **GM**. Jednocześnie z innego wskaźnika wynika, że **właśnie GW mają w grupie gmin najwyższy wskaźnik wydatków inwestycyjnych na mieszkańca, a w latach 2022–2024 wyższy nawet niż MNPP**.

W relacji do dochodów majątkowych ogółem wskaźniki są bardziej wyrównane w 2020 r., przy czym MNPP mają tę relację najniższą (czego – niezależnie od kwot przekazanych środków – można było się spodziewać z uwagi na ich strukturę dochodów własnych). Natomiast w 2023 r. warto zauważyć, że udział wspomnianych środków w dochodach majątkowych w **GW** wyniósł aż **64,05%**, a dla porównania w **GM** było to **18,8%** i **GMW 35,4%**. W przypadku **powiatów** wskaźnik osiągnął wartość **38,4%**, natomiast w **MNPP** było to zaledwie **9,31%**. W 2024 r. we wszystkich typach JST nastąpił wzrost wartości wskaźnika, a najwyższy poziom ponownie zidentyfikowano w grupie **GW (74,3%)**. MNPP charakteryzowały się najniższym poziomem środków, tj. **28,26%**.

Środki z ww. transferów inwestycyjnych są przykładem „doraźnego leku” na problemy budżetowo-finansowe JST, ale nie mogą zastąpić utraconych dochodów bieżących. W dodatku budżety JST muszą mieć **dostatecznie wysoki poziom NO dla zabezpieczenia środków na utrzymanie** w kolejnych latach zrealizowanych inwestycji. Niestety prawie nikt nie analizuje tych potrzeb. **W okresie od 2022 r. począwszy, od kiedy duża część głównie GM i MNPP ma bardzo niskie poziomy NO, brak środków bieżących na utrzymanie inwestycji może stać się realnym systemowym problemem.**

Od 2023 r. rolę częściowej rekompensaty utraconych dochodów z PIT, w wyniku wprowadzenia związanych z Polskim Ładem zmian w tych podatkach, miała spełniać nowa subwencja rozwojowa, ale została zlikwidowana ustawą, która przekazała te środki w końcu 2022 roku jako tzw. „dodatkový PIT”. Nowy rząd przywrócił subwencję rozwojową w roku 2024, ale wobec wysokości skumulowanych kwot ubytków w dochodach bieżących 2019–2024 jej wysokość (~3,2 mld) tylko w bardzo niewielkim stopniu poprawi sytuację budżetów bieżących w tym roku.





7. Generalne wnioski

Niniejszy komentarz dotyczy głównie sytuacji w latach 2021–2024, lecz z uwagi na funkcjonowanie JST od 2022 r. w zmienionym systemie, częściowo dotyka też konsekwencji wprowadzanych zmian dla roku 2024 i kolejnych.

Dodatkowo komentarz ujmuje perspektywę 2025 r., od początku którego JST funkcjonują w nowym systemie dochodów:

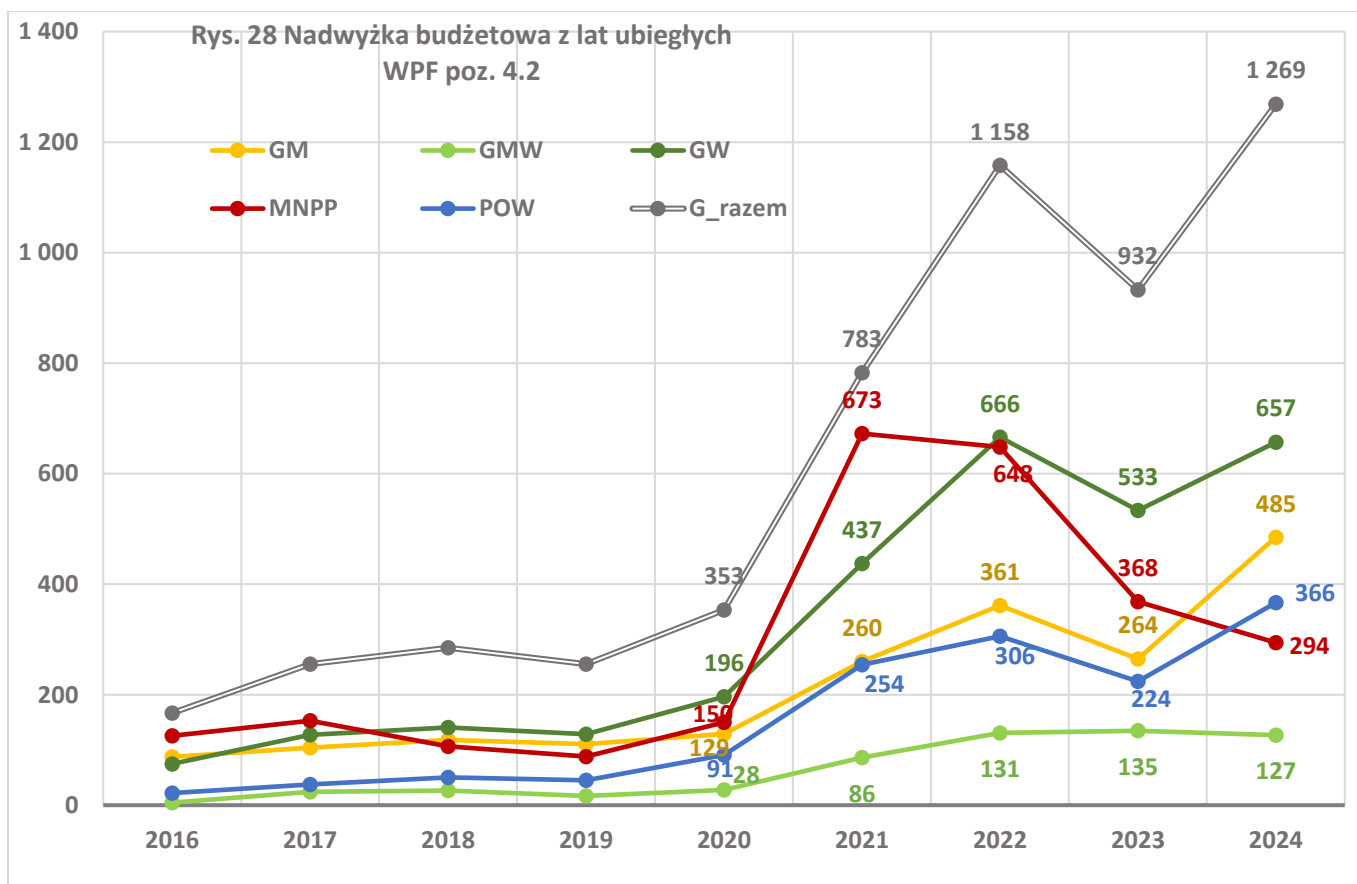
- a) lata 2020–2021 upływały w realiach globalnego kryzysu społeczno-gospodarczego, który w drugiej połowie 2022 r. i w roku 2023 został w Polsce pogłębiony przez bardzo wysoką inflację oraz ostatnio – przez skutki wojny w Ukrainie. Dotknął też samorzady, w tym najsilniej przez skutki zmian w systemie PIT, wprowadzane kolejno w latach 2019–2023 oraz w ustawie o dochodach JST – w konsekwencji wprowadzania „Polskiego Ładu”. **Priorytetem poszczególnych JST powinno więc być obecnie zabezpieczenie płynności finansowej przy utrzymaniu optymalnego w tych warunkach poziomu inwestycji i w konsekwencji kosztów ich utrzymania w przyszłości. Ten cel nie jest łatwy do osiągnięcia,**
- b) od roku 2022 samorzady znalazły się w zupełnie nowym świecie finansów lokalnych, jak obecnie widać, niesprzyjającym realizacji na odpowiednim poziomie usług publicznych dla mieszkańców, a także znacząco ograniczającym działania rozwojowe. Poziom zaistniałych problemów nie jest jednakowy dla wszystkich kategorii JST. Większość negatywnych zmian w wartościach wielkości i wskaźników budżetowych najbardziej dotyczy GM i MNPP (których – z uwagi na strukturę ich dochodów – zmniejszenie wpływów z udziału w PIT też najsilniej dotknęło). Z drugiej strony sytuacja nie jest tak jednoznaczna, gdyż np. zdefiniowany w tym opracowaniu poziom autonomii dochodowej jest najniższy właśnie dla gmin wiejskich i w pewnym stopniu miejsko-wiejskich, a najwyższy dla miast,
- c) okres 2021–2024 charakteryzował się szczególnie wysokim poziomem pozasystemowych zdarzeń, wpływających na budżety JST w różny sposób. W konsekwencji, jeśli nie zostanie przeanalizowana sytuacja finansów samorządowych w dostatecznie pogłębiony sposób, zapominając o pozasystemowym charakterze tych transferów, pozorny obraz stanu finansów JST w tych latach może się wydawać optymistyczny, co podkreślał ówczesny MF. Główne pozasystemowe zdarzenia to:
- przekazanie do JST w grudniu 2021 r. uzupełnienia subwencji 8 mld zł, która ostatecznie w większości nie została wydatkowana w tym roku i utworzyła na koniec roku nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych do wydatkowania w 2022 r. jako środki na wydatki budżetowe;
 - przekazanie do JST „uzupełnienia inwestycyjnego” subwencji dla terenów wiejskich (gmin wiejskich i częściowo miejsko-wiejskich) na inwestycje w infrastrukturę wodociągową i kanalizacyjną na terenach z deficytem tej infrastruktury; inwestycje są realizowane głównie począwszy od 2022 r.;
 - przekazanie samorządom przez MF w początku 2021 roku informacji o ostatecznych kwotach dochodów z PIT, które okazały się w końcu roku zaniżone o ok. 5 mld zł. Można by powiedzieć, że to korzystna dla samorządów pomyłka, gdyby nie kilka szczegółów:
 - samorzady planując swoje budżety na 2021 r. oraz WPF na kolejne lata przyjęły w zdecydowanej większości te zaniżone (jak się później okazało) kwoty dochodów z PIT jako podstawę do planowania wydatków, głównie bieżących;
 - samorzady planując WPF (wg stanu na maj 2021 r.) zaplanowały także na tej podstawie odpowiednio niższe szacunki dochodów z PIT na 2022 r. Minister Finansów, przygotowując jesienią 2021 r. projekt ustawy o „wspieraniu” JST (*ustawa o zmianie ustawy o dochodach JST* wchodząca w życie od 2022 r.), przyjął te zaniżone (z uwagi na błędne szacunki MF, będące odniesieniem do planowania dochodów w JST) prognozy dochodów z PIT na 2022 r. z WPF z maja 2021 r. – jako „kwoty referencyjne PIT” w nowym (od roku 2022) systemie dochodów, opierającym się na tej właśnie „bazowej” kwocie. W konsekwencji poziom dochodów z PIT od roku 2022 znacząco spadł w stosunku do lat poprzednich, co więcej, skutki tego błędu, jeśli nie zostaną skorygowane, będą trwale zaniżały dochody z PIT w kolejnych latach, co widać w wykonaniu „dochodów z PIT” w roku 2023;
 - w końcu 2022 r. JST otrzymały kolejny transfer, tzw. „dodatkowy PIT” zamiast subwencji rozwojowej, zaplanowanej na 2023 r. Te kolejne pozasystemowe środki zostały rozdysponowane w sposób niezwiązany z ubytkami w PIT w latach 2019–2022, lecz wg szczególnych zasad, premiujących małe gminy, głównie wiejskie;
 - w końcu 2023 r. JST otrzymały kolejny transfer, tzw. uzupełnienie subwencji. Trudno się oprzeć przed nazwaniem go „przedwyborczym” z uwagi na to, że środki, przekazane bezpośrednio przed wyborami

samorządowymi, zostały rozdysponowane również w sposób niezwiązany z ubytkami w PIT w latach 2019–2023, w sposób premiujący małe gminy, głównie wiejskie;

- w 2024 r. niejako „przywrócono” subwencję rozwojową na poziomie 3,2 mld zł, a także przekazano do JST kolejne dodatkowe transfery na poziomie 10 mld zł, w tym „dodatkowy PIT” (8,2 mld zł) i uzupełnienie subwencji (1,8 mld zł). W przypadku środków w postaci dodatkowego PIT większa część została przekazana do MNPP, niemniej jednak było to rozwiązanie doraźne niewpływające na długoterminową poprawę struktury dochodów JST;
- d) w końcu roku 2021, w efekcie zsumowania się skutków ww. zdarzeń, zaobserwowany został, w części wygenerowany sztucznie, wysoki poziom nadwyżki operacyjnej, pochodzący z rzeczywistego, lecz w większości niewykorzystanego na wydatki, wzrostu dochodów z PIT o 5 mld zł (w skali Polski) oraz przekazanych w grudniu 8 mld zł na uzupełnienie subwencji, także w większości niewykorzystanej w tym roku na wydatki. W końcu roku nastąpił więc duży wzrost „nadwyżki budżetowej z lat ubiegłych” (NBU) przeniesionej na 2022 r.

Wspomniane dodatkowe transfery w latach 2021–2024 co prawda były nastawione na generowanie nadwyżki operacyjnej, ale nawet ta doraźna interwencja nie spowodowała w 2023 r. wzrostu NO, która zmniejszyła się prawie o połowę. W 2024 r. łączny poziom NO w JST z terenu województwa śląskiego powrócił do wielkości z 2022 r., jednak należy pamiętać, że były to działania pozasystemowe, czego dowodem są dane prezentowane na wykresie 28 (nadwyżka budżetowa z lat ubiegłych – NUB).

Rekordowy poziom NBU w roku 2022 i zbliżony do niego poziom w 2024 r., po dalszym dynamicznym wzroście tej wielkości, osiągnęły GW, otrzymujące relatywnie najwyższe dodatkowe transfery. Jedyną grupą JST, która od 2022 r. w sposób ciągły odnotowuje niewielki spadek kwoty NBU są MNPP. W 2023 r. kwoty NBU dla czterech kategorii JST nieco zmalały, co może świadczyć z jednej strony o bardziej sprawnym wykorzystywaniu środków w końcu 2023 r., a także może to być związane z relatywnie wcześniej w 2023 r. podanymi informacjami o zamiarze udostępnienia tych środków. W 2024 r. poziom NBU ponownie wzrósł do wielkości zbliżonych (a w większości przypadków nawet wyższych niż w 2022 r.). Może to wskazywać na celowe kumulowanie środków na kolejne lata, np. w związku z koniecznością sfinansowania deficytu operacyjnego zgodnie z zasadami „luzującymi” regułę z art. 242.



Obecnie JST funkcjonują w zmienionej rzeczywistości, tj. w warunkach nowej ustawy o dochodach. Niemniej jednak pewne jej rozwiązania budzą kontrowersje, a także niepewność co do przyszłej sytuacji finansowej JST. Widoczne

jest też nieznaczne zmniejszenie tempa wzrostu luki finansowej w edukacji. Docenić należy działania podejmowane w 2024 r., w tym „przywrócenie” subwencji rozwojowej, a także kolejne dodatkowe transfery. Były to jednak działania pozasystemowe, niezbędne do zamknięcia trudnego dla większości JST roku budżetowego 2024. Tym samym doraźne działania nie rozwiążą problemu, który nasilił się w wyniku ubytku dochodów będącego skutkiem reform podatkowych w latach 2019–2023.

Aktualnie trudno jest ocenić wpływ nowej ustawy o dochodach na sytuację finansową JST w 2025 r. i latach kolejnych. Z pewnością zmianie ulegnie struktura dochodów, gdzie najistotniejszym źródłem będą wpływy z PIT. Zatem niejako zwiększy się uzależnienie od transferów z budżetu państwa, ale będzie to rozwiązanie systemowe. Wielokrotnie podczas różnego rodzaju konferencji, środowisko naukowe zwraca uwagę na wady takiego rozwiązania. Z punktu widzenia realizacji usług publicznych, za które bezpośrednio odpowiedzialne są JST, kluczowe jest zwiększenie dochodów własnych, na które wpływ mają władze lokalne.

Najprawdopodobniej w 2025 r. i latach kolejnych niezbędne może się okazać dalsze rolowanie długu i funkcjonowanie na obniżonym poziomie finansowania zadań publicznych. Wpływać na to będą zwiększone koszty rzeczowe i presja płacowa. Będzie to widoczne dalej w przypadku MNPP, które nowa ustawa o dochodach pozbawiła udziału w PIT i CIT równego poziomowi dla gmin i powiatów. Tym samym takie rozwiązanie może nie przynieść efektu w postaci zniwelowania różnic w potencjale finansowym pomiędzy poszczególnymi JST.

Warto mieć również na uwadze, że nierealne jest więc oczekiwanie na kilkuletnie duże systemowe transfery środków bieżących z budżetu państwa do JST z uwagi na globalną skalę kryzysu, inne priorytety rządowe i specyficzne dla naszej rzeczywistości uwarunkowania. W tej sytuacji tam, gdzie jest to uzasadnione i możliwe, warto przemyśleć odpowiednie wykorzystanie właściwych instrumentów dłużnych, pozwalających na realizację ważnych planowanych inwestycji, zamiast rezygnowania z nich. Takie operacje **wymagają szczególnie dobrego przygotowania, odpowiednich kompetencji** i nie są łatwe z uwagi na wciąż jeszcze dużą niestabilność sytuacji społeczno-gospodarczej i politycznej.

Główny wskaźnik poziomu bezpieczeństwa finansowego, to zawsze NO, należy ją na bieżąco monitorować i utrzymywać na możliwie bezpiecznym i odpornym na czynniki zewnętrzne poziomie. Istnieje obawa, że bez zaadresowanego do JST najsilniej dotkniętych opisywanymi zmianami dodatkowego „ratunkowego” transferu w br., utrzymanie NO na bezpiecznym poziomie nie będzie możliwe w 2025 r. (a być może i w najbliższych kilku latach). Są bowiem JST prognozujące deficyty operacyjne lub niezwykle niską nadwyżkę operacyjną, zakładające zmniejszenie wydatków bieżących w 2026 r. (przy jednoczesnym wzroście wynagrodzeń).

Aktualny pozostaje postulat, który wydaje się, że byłby politycznie akceptowalnym sposobem „ratowania” NO, a mianowicie podjęcie skutecznych działań zmierzających do – **choćby częściowego – zmniejszenia luki finansowej w edukacji** (przez odpowiednie zmiany systemu finansowania oświaty tak po stronie dochodowej, jak i wydatkowej). Pozwoliłoby to znacząco poszerzyć margines finansowego bezpieczeństwa JST, pogarszający się od 2017 r. z uwagi na nieprawidłowe i nierealistyczne OSR przyjęte wówczas przy wprowadzaniu zmian w systemie oświaty. GW mają relatywnie najlepsze i dość stabilne w funkcji czasu główne wskaźniki budżetowo-finansowe (m.in.: NO per capita, NO do Dochodów Bieżących, Wydatki Inwestycyjne per capita, Wydatki Inwestycyjne do Wydatków Ogółem). Przeciwnieństwem ich sytuacji są gminy miejskie, a także MNPP, u których ww. wskaźniki są najmniej korzystne i pogarszają się w czasie. Jednocześnie należy zauważyć, że GW są także, z uwagi na strukturę ich głównych dochodów, najbardziej odporne na systemowe straty dochodów z PIT/CIT, które zasilają głównie obszary miejskie. GW mają jednak z tego samego powodu najniższy udział dochodów własnych w dochodach ogółem i w konsekwencji najniższy poziom dochodów bieżących do dyspozycji. **Te czynniki powinny zostać uwzględnione przy przygotowywaniu nowych regulacji systemowych dot. finansów JST.**

Zmiany w systemie podatkowym oraz inne czynniki zewnętrzne o charakterze kryzysogennym, które miały istotny wpływ na pogorszenie ich sytuacji w latach 2020–2024 niewątpliwie będą miały negatywny wpływ na zdolność do spłaty i obsługi długu w najbliższych latach. Tym samym odbije się to na możliwości absorpcji środków zewnętrznych (w tym z UE). Warto podkreślić, że nowa ustawa o dochodach JST powinna być co najwyżej początkiem drogi ku naprawie finansów samorządowych. Jej skutki wymagają monitorowania, a także współdziałania rządu i samorządu, m.in. w zakresie zmniejszenia luki finansowej w oświacie, a także odpowiedniego finansowania zadań zleconych. Dodatkowo można rozważyć zmianę uwarunkowań związanych z oceną zdolności kredytowej JST, chociażby ze

względu na opisane perturbacje z lat 2020–2024 i nowy system finansowania JST od 2025 r. Tym samym wyzwania te stanowią kolejne istotne punkty na „mapie drogowej” zmierzającej do poprawy stanu finansów lokalnych i ich ustabilizowania.

dr Jan Maciej Czajkowski
dr Daniel Budzeń

Związek Miast Polskich
lipiec 2025 r.

Raport opracowany na zlecenie Śląskiego Związku Gmin i Powiatów