

OPINIE I KOMENTARZE FRDL

PROGNOZOWANA SYTUACJA DEMOGRAFICZNA GMIN W POLSCE A ICH ZDOLNOŚĆ DO REALIZACJI ZADAŃ PUBLICZNYCH

*dr hab. Dorota Wyszowska
dr Adam Wyszowski*

Niniejsze opracowanie składa się z czterech części. W pierwszej z nich dokonano wprowadzenia do tematu. W drugiej została zawarta prezentacja wyników prognozy ludności opracowanej przez Główny Urząd Statystyczny[1]. Trzecia poświęcona została krótkiemu opisowi obecnie funkcjonującego w Polsce systemu zasilania finansowego gmin oraz lokalnych zadań publicznych mających bezpośrednie przełożenie na wielkość ponoszonych przez gminy wydatków. W tej części opracowania podkreślono te elementy, które są szczególnie wrażliwe na prognozowane zmiany sytuacji demograficznej w gminach. W części czwartej zaprezentowano ocenę wpływu prognozowanych zmian demograficznych (przy założeniu niezmiennego systemu zasilania finansowego gmin oraz zakresu przydzielonych do realizacji zadań) na zdolność zapewnienia finansowania lokalnych zadań publicznych.

Niezmiernie istotne wydaje się już dziś rozpoczęcie dyskusji i podjęcie działań zmierzających do rekonstrukcji systemu dochodów gmin (w tym w zakresie wyrównywania dochodów w kontekście ponoszonych wydatków) oraz być może koncentracji realizacji zadań publicznych (wypracowania rozwiązań umożliwiających wykonywanie zadań przez kilka/kilkanaście gmin łącznie w celu obniżenia kosztów ich świadczenia) w kontekście prognozowanych zmian liczby i struktury ludności w Polsce.

Wprowadzenie

W Polsce to właśnie gminy jako podstawowe jednostki samorządu terytorialnego odpowiedzialne są za dostawę dóbr i usług publicznych o znaczeniu lokalnym. Biorąc pod uwagę fakt, iż podział zadań publicznych w Polsce odbywa się zgodnie z zasadą subsydiarności, to właśnie na tych jednostkach spoczywa najwięcej zadań do realizacji – chodzi w zasadzie o wszystkie zadania o charakterze lokalnym, niezastrzeżone na rzecz innych jednostek.

[1] W opracowaniu wykorzystano zarówno dane pochodzące z *Prognozy ludności na lata 2014-2050* (opracowanej w 2014 r.), jak i *Prognozy ludności gmin na lata 2017-2030* (opracowanej w 2017 r.). Obie prognozy zostały opracowane przez Główny Urząd Statystyczny. Założenia i szczegółowe wyniki prognoz dostępne są na stronie: <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ludnosc/prognoza-ludnosci/prognoza-ludnosci-na-lata-2014-2050-opracowana-2014-r-1.5.html> oraz <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ludnosc/prognoza-ludnosci/prognoza-ludnosci-gmin-na-lata-2017-2030-opracowanie-eksperymentalne,10,1.html>.

Aby móc realizować zadania publiczne gminy muszą być wyposażone w źródła dochodów adekwatne do przypisanych im ustawowo zadań. Wynika to z art. 167 *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r*[2].

Dochody te pochodzą z różnych źródeł określonych *Ustawą z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego*[3], które według wstępnych analiz są wrażliwe w różnym stopniu na zmiany demograficzne (liczby i struktury ludności według wieku, skali i kierunków migracji).

Już dzisiaj organy władzy wykonawczej gmin (wójtowie, burmistrzowie i prezydenci miast) wskazują na niewystarczające środki finansowe i trudności z zapewnieniem finansowania lokalnych zadań publicznych, zwłaszcza wobec przerzucania ze szczebla centralnego kolejnych zadań do wykonania bez zapewnienia dodatkowych źródeł dochodów. Dotyczy to zwłaszcza gmin najmniejszych (pod względem liczby ludności) i najczęściej dysponujących ograniczonym potencjałem dochodowym. Niepokój wśród władz samorządowych budzą także zapowiedzi kolejnych zmian w podatku dochodowym od osób fizycznych, którego udział stanowi istotną pozycję w dochodach podstawowych jednostek samorządu terytorialnego w Polsce.

Problem niedostatecznych dochodów w stosunku do przypisanych zadań wynika przede wszystkim z nierównomiernego rozmieszczenia terytorialnego bazy dochodowej (potencjału dochodowego) i wszystko wskazuje na to, że będzie on narastał. Gminy w nieodległej przyszłości będą musiały się zmierzyć z konsekwencjami prognozowanych niekorzystnych zjawisk demograficznych – ubytkiem liczby ludności oraz procesem starzenia się społeczeństwa. Malejąca liczba ludność w poszczególnych gminach będzie konsekwencją z jednej strony ujemnego przyrostu naturalnego (przewagi zgonów nad liczbą urodzeń), z drugiej zaś ujemnego salda migracji (szczególnie odczuwanego w gminach oddalonych od dużych ośrodków miejskich). Zjawiska te dotkną gminy w różnym stopniu. Problemy z realizacją zadań publicznych będą potęgowane dodatkowo zmianą w strukturze wieku ludności, skutkującą koniecznością ponoszenia coraz większych wydatków związanych z procesem starzenia się społeczeństwa.

W tym kontekście pojawiają się pytania, czy wobec prognozowanych zmian demograficznych gminy, zwłaszcza te dotknięte w największym stopniu niekorzystnymi procesami demograficznymi będą w stanie zapewnić finansowanie przypisanych im ustawowo do realizacji zadań publicznych? Czy będą w stanie zapewnić finansowanie zadań, w tym również związanych z realizacją szeroko pojętej polityki senioralnej, dziś podejmowanych w niewielkim stopniu? **Niniejsze opracowanie ma stanowić przyczynek do dyskusji na temat systemu finansowania gmin w Polsce, ale także podziału zadań do realizacji pomiędzy poszczególnymi szczeblami samorządu terytorialnego w kontekście prognozowanych zmian demograficznych.**

Co się zmieni w sytuacji demograficznej gmin w najbliższych latach?

Od lat w Polsce, podobnie jak w pozostałych krajach Europy, obserwuje się stopniowy ubytek liczby ludności oraz znaczące zmiany w strukturze wieku mieszkańców. **Według prognozy GUS w 2050 r. liczba ludności Polski wyniesie niespełna 34 mln osób.** W porównaniu do stanu z roku 2020 oznacza to zmniejszenie liczby ludności o ponad 4 mln osób. Prognozowane zmiany liczby ludności w Polsce, jak i w poszczególnych województwach w porównaniu z rokiem 2020 zaprezentowano w tabeli 1.

[2] Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483, z póź. zm.

[3] t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 38, z póź. zm.

Tabela 1. Prognozowana zmiana liczby ludności według województw (tys. osób)

	2030/2020*	2040/2020*	2050/2020*
Ogółem	-1 079,9	-2 596,8	-4 314,4
Dolnośląskie	-117,9	-253,4	-395,9
Kujawsko-pomorskie	-58,0	-153,2	-263,0
Lubelskie	-99,5	-232,8	-384,7
Lubuskie	-27,4	-74,5	-128,5
Łódzkie	-131,6	-285,0	-438,8
Małopolskie	-7,3	-55,7	-131,0
Mazowieckie	-6,7	-50,4	-106,3
Opolskie	-74,8	-151,0	-232,2
Podkarpackie	-53,5	-138,8	-250,9
Podlaskie	-51,4	-114,5	-191,0
Pomorskie	-12,7	-39,9	-80,9
Śląskie	-247,2	-527,7	-811,7
Świętokrzyskie	-67,2	-153,1	-247,7
Warmińsko-mazurskie	-45,9	-120,1	-208,6
Wielkopolskie	-25,6	-107,4	-208,5
Zachodniopomorskie	-53,2	-139,2	-234,7

* dane rzeczywiste

Źródło: opracowanie własne na podstawie: GUS, Prognozy ludności na lata 2014-2050, Warszawa 2014 oraz z Banku Danych Lokalnych.

Ubytek liczby ludności będzie spowodowany głównie rosnącą różnicą pomiędzy liczbą zgonów i urodzeń. W części gmin, głównie położonych w województwach Polski wschodniej, na malejącą liczbę ludności będzie także wpływać istotnie ujemne saldo migracji.

Oprócz ubytku ludności, będzie można zaobserwować dalsze niekorzystne zmiany w strukturze ludności według wieku, co będzie miało wpływ na ograniczenie podaży na rynku pracy oraz rosnące wydatki publiczne związane ze starzeniem się społeczeństwa. Prognozuje się, że osoby w wieku 65 lat i więcej w 2050 r. będą stanowiły nieco ponad 1/3 populacji. Strukturę ludności według ekonomicznych grup wieku w podziale na województwa zaprezentowano w tabeli 2.

Tabela 2. Prognoza ludności według ekonomicznych grup wieku (%)

Województwa	Grupy wieku	2020*	2025	2030	2035	2040	2045	2050
Ogółem	przedprodukcyjny	18,2	17,2	16,0	15,3	14,8	14,6	14,6
	produkcyjny	59,5	58,0	57,8	56,8	54,8	51,8	48,8
	poprodukcyjny	22,3	24,8	26,2	28,0	30,5	33,6	36,5
Dolnośląskie	przedprodukcyjny	17,2	16,3	15,0	14,4	14,0	13,9	14,1
	produkcyjny	59,2	57,6	57,8	57,0	54,9	51,6	48,5
	poprodukcyjny	23,6	26,1	27,2	28,6	31,1	34,4	37,5
Kujawsko-pomorskie	przedprodukcyjny	18,0	17,2	15,9	15,3	14,8	14,6	14,5
	produkcyjny	59,9	58,2	57,9	56,7	54,7	51,8	48,9
	poprodukcyjny	22,1	24,7	26,2	28,0	30,5	33,6	36,6
Lubelskie	przedprodukcyjny	17,6	16,6	15,3	14,6	13,9	13,5	13,3
	produkcyjny	59,7	58,0	57,5	56,2	54,2	51,2	48,1
	poprodukcyjny	22,8	25,4	27,1	29,2	31,9	35,3	38,6
Lubuskie	przedprodukcyjny	18,1	17,2	15,8	15,1	14,6	14,5	14,5
	produkcyjny	59,8	58,0	58,0	57,1	55,0	51,9	49,0
	poprodukcyjny	22,1	24,9	26,2	27,8	30,4	33,6	36,6
Łódzkie	przedprodukcyjny	17,1	16,3	15,1	14,5	14,0	13,9	14,0
	produkcyjny	58,3	56,8	56,8	55,8	53,8	50,8	48,0
	poprodukcyjny	24,7	26,9	28,1	29,7	32,2	35,3	38,1
Małopolskie	przedprodukcyjny	19,1	18,1	16,9	16,1	15,5	15,2	15,1
	produkcyjny	60,2	58,9	58,5	57,5	55,6	52,8	49,9
	poprodukcyjny	20,7	23,0	24,6	26,4	28,9	32,0	35,0
Mazowieckie	przedprodukcyjny	19,4	18,3	16,9	16,1	15,6	15,5	15,7
	produkcyjny	58,6	57,7	58,1	57,3	55,3	52,2	49,3
	poprodukcyjny	22,1	24,0	25,0	26,6	29,2	32,3	35,0

Opolskie	przedprodukcyjny	16,0	14,8	13,5	12,8	12,4	12,2	12,2
	produkcyjny	60,8	58,9	57,8	56,2	54,0	50,8	47,6
	poprodukcyjny	23,2	26,3	28,7	31,0	33,7	37,0	40,2
Podkarpackie	przedprodukcyjny	18,1	17,0	15,7	14,9	14,2	13,8	13,6
	produkcyjny	61,1	59,5	58,7	57,2	55,0	52,1	49,0
	poprodukcyjny	20,8	23,5	25,6	27,9	30,7	34,1	37,5
Podlaskie	przedprodukcyjny	17,5	16,3	15,1	14,4	13,7	13,3	13,2
	produkcyjny	60,6	58,6	57,5	56,0	53,9	51,0	47,8
	poprodukcyjny	21,9	25,1	27,4	29,6	32,4	35,7	39,0
Pomorskie	przedprodukcyjny	19,8	18,8	17,6	16,9	16,5	16,3	16,4
	produkcyjny	59,3	58,0	58,0	57,1	55,3	52,6	49,9
	poprodukcyjny	20,9	23,2	24,4	26,0	28,2	31,1	33,7
Śląskie	przedprodukcyjny	17,2	16,5	15,2	14,5	14,1	14,1	14,3
	produkcyjny	59,1	57,2	56,9	55,9	53,9	50,9	47,9
	poprodukcyjny	23,7	26,4	27,9	29,6	32,0	35,0	37,8
Świętokrzyskie	przedprodukcyjny	16,5	15,6	14,4	13,8	13,2	12,8	12,7
	produkcyjny	59,4	57,5	57,1	55,8	53,6	50,5	47,4
	poprodukcyjny	24,1	26,8	28,5	30,4	33,2	36,7	39,9
Warmińsko-mazurskie	przedprodukcyjny	18,2	17,4	16,1	15,5	14,9	14,6	14,5
	produkcyjny	60,7	58,6	57,9	56,7	54,6	51,7	48,8
	poprodukcyjny	21,1	24,1	26,0	27,9	30,5	33,6	36,7
Wielkopolskie	przedprodukcyjny	19,5	18,5	17,1	16,3	15,8	15,6	15,7
	produkcyjny	59,7	58,4	58,4	57,5	55,6	52,6	49,7
	poprodukcyjny	20,8	23,2	24,5	26,2	28,7	31,8	34,7
Zachodnio-pomorskie	przedprodukcyjny	17,2	16,3	15,1	14,5	14,1	14,0	14,0
	produkcyjny	59,5	57,9	57,7	56,7	54,5	51,5	48,6
	poprodukcyjny	23,2	25,8	27,2	28,8	31,3	34,5	37,4

dane rzeczywiste

Źródło: opracowanie własne na podstawie: GUS, *Prognozy ludności na lata 2014-2050*, Warszawa 2014 oraz z Banku Danych Lokalnych.

Intensywność opisanych procesów będzie zróżnicowana terytorialnie, co będzie miało też bezpośrednie przełożenia na natężenie problemów z zapewnieniem dochodów budżetowych na finansowanie wydatków związanych z realizacją przypisanych ustawowo gminom zadań. **Według prognoz spośród 2 478 gmin w Polsce spadek ludności do 2030 r. będzie miał miejsce w 1 665, w tym w 1 007 gminach ubytek ludności wyniesie powyżej 5%, a w 322 powyżej 10%**[4]. Oznacza to, że już w 2030 roku 13% gmin w Polsce odnotuje spadek liczby ludności powyżej 10%, będą również takie, w których spadek ten istotnie przekroczy 20% (np. gmina Hel, Dubicze Cerkiewne, czy Milejczyce). Liczba gmin, w których odnotowano w ostatnich latach wzrost/spadek liczby ludności oraz prognozowany jest wzrost/spadek liczby ludności w 2030 r. w porównaniu z 2020 rokiem została zaprezentowana w tabeli 3.

Tabela 3. Liczba gmin odnotowujących wzrost/spadek ludności według typu gmin[5]

	2020*/2010		2030/2020*	
	wzrost	spadek	wzrost	spadek
Ogółem (2477)	822	1654	887	1586
miejska (302)	44	258	31	271
wiejska (1533)	629	903	687	843
miejsko-wiejska (642)	149	493	169	472

* dane rzeczywiste

- 2020/2010 jedna gmina wiejska nie odnotowała zmiany liczby ludności

- 2010-2020 trzy gminy wiejskie i jedna gmina miejsko-wiejska nie odnotowały zmiany liczby ludności.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: GUS, *Prognozy ludności na lata 2014-2050*, Warszawa 2014 oraz z Banku Danych Lokalnych.

[4] GUS, *Prognoza ludności gmin na lata 2017-2030*, Warszawa 2017.

[5] W latach 2010-2020 dwie gminy zlikwidowano, gmina wiejska Ostrowice – została rozdzielona pomiędzy gminy miejsko-wiejskie Drawsko Pomorskie i Złocieniec, gmina wiejska Zielona Góra została połączona z miastem Zielona Góra.

Większość gmin, dla których prognozowany jest największy spadek liczby ludności (powyżej 10%) znajduje się na terenie tzw. *ściany wschodniej*. Dotyczy to zwłaszcza województwa podlaskiego i południowej części województwa lubelskiego, ponadto obszarów przy granicy z Rosją oraz wschodniej części Pomorza Zachodniego i terenów górskich w południowo – wschodniej części kraju. W tabeli 4 zaprezentowano gminy o największym prognozowanym ubytku liczby ludności.

Tabela 4. Gminy o największym ubytku ludności w latach 2017-2030

Gmina	Powiat	Województwo	Typ gminy	Zmiana liczby ludności (%)
Hel	pucki	pomorskie	miejska	-28,9
Dubicze Cerkiewne	hajnowski	podlaskie	wiejska	-25,1
Milejczyce	siemiatycki	podlaskie	wiejska	-24,3
Orla	bielski	podlaskie	wiejska	-22,8
Dołhobyczów	hrubieszowski	lubelskie	wiejska	-21,8
Czyże	hajnowski	podlaskie	wiejska	-21,2
Telatyn	tomaszowski	lubelskie	wiejska	-20,5
Nurzec-Stacja	siemiatycki	podlaskie	wiejska	-19,1
Trzeszczany	hrubieszowski	lubelskie	wiejska	-18,9
Grodzisk	siemiatycki	podlaskie	wiejska	-18,2

Źródło: GUS, Prognoza ludności gmin na lata 2017-2030, Warszawa 2017.

Nie można także zapominać, że według prognoz GUS część gmin odnotuje przyrost liczby ludności. Największym przyrostem będą charakteryzowały się zwłaszcza gminy położone w bezpośrednim sąsiedztwie największych ośrodków miejskich, które są ośrodkami rozwojowymi przyciągającymi mieszkańców ze względu na oferowanie im atrakcyjnych rynków pracy i szerokiej oferty usług publicznych o charakterze lokalnym. Gminy te będą jednak stanowiły zdecydowaną mniejszość i nie będą przedmiotem zainteresowania w niniejszym opracowaniu.

Dodatkowym problemem, z którym będą zmagaty się gminy w kolejnych latach, a który będzie miał przełożenie na wielkość osiąganych przez nie dochodów oraz ponoszonych wydatków będzie proces postępującego starzenia się społeczeństwa. **W 2016 r. odsetek osób w wieku 65 i więcej lat (wskaźnik starości) był wyższy niż 20% w zaledwie 107 (ok 4%) gminach. Gminy te były położone przede wszystkim w województwie podlaskim oraz lubelskim. W 2030 r. gminy z udziałem osób starszych przekraczającym 20% będą stanowiły już prawie dwie trzecie wszystkich gmin w Polsce.** Udział ten będzie również zróżnicowany terytorialnie. Zatem gminy w różnym stopniu odczują wpływ tych zjawisk na poziom swoich dochodów, ale także i wydatków generowanych przez realizację zadań w ramach szeroko pojętej polityki senioralnej.

Czy dochody i wydatki gmin są zależne od sytuacji demograficznej?

Obecnie funkcjonujący w Polsce system zasilania finansowego gmin, jak i pozostałych jednostek samorządu terytorialnego, uregulowany jest w *Ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego* z dnia 13.11.2003 r [6]. Dochody gmin można podzielić na dwie kategorie: własne oraz transferowe. Wśród dochodów własnych gmin szczególne miejsce zajmują podatki i opłaty lokalne, jak również zaliczane do tej kategorii udziały w podatkach centralnych – podatku dochodowym od osób fizycznych i podatku dochodowym od osób prawnych. Kategoryzację dochodów gmin zaprezentowano w tabeli 5.

[6] t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 38, 694.

Tabela 5. Dochody gmin w Polsce

Dochody własne	<ul style="list-style-type: none"> - podatki lokalne: a) od nieruchomości, b) rolny, c) leśny, d) od środków transportowych, e) dochodowy od osób fizycznych, opłacany w formie karty podatkowej, f) od spadków i darowizn, g) od czynności cywilnoprawnych, - opłaty lokalne: a) skarbowa, b) targowa, c) miejscowa, uzdrowska d) od posiadania psów, e) reklamowa, f) eksploatacyjna, g) inne, uiszczane na podstawie odrębnych przepisów, np. planistyczna, adiacencka, - udziały w podatkach centralnych: a) podatku dochodowym od osób prawnych, b) podatku dochodowym od osób fizycznych, - pozostałe kategorie dochodów wymienione w artyku 4 ustawy o dochodach JST, np: a) dochody z majątku gminy, b) odsetki od nieterminowo przekazywanych należności stanowiących dochody gminy, c) dotacje z budżetów innych jednostek samorządu terytorialnego,
Dochody transferowe	<ul style="list-style-type: none"> - subwencja ogólna: a) wyrównawcza, b) równoważąca, c) oświatowa, - dotacje celowe.
Środki z bezzwrotnej pomocy zagranicznej*	<ul style="list-style-type: none"> - środki pochodzące ze źródeł zagranicznych niepodlegające zwrotowi, - środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej, - inne środki określone w odrębnych przepisach.

* w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego wskazane jest, że te pozycje **mogą być** dochodami jednostek; środki te są pozyskiwane najczęściej w formie konkursów.

Źródło: Opracowanie własne.

Analizując konstrukcję oraz wielkość dochodów gmin w Polsce należy stwierdzić, że najbardziej wrażliwa na zmiany liczby ludności i struktury wieku (przy niezmiennym wieku przejścia na emeryturę) wydają się dochody budżetowe z udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych. Jest to o tyle ważne, że źródło to jest istotne fiskalnie, dostarczając do budżetów gmin blisko 40% dochodów własnych i ok. 17% dochodów ogółem. Udział dochodów gmin z tego źródła w latach 2013-2020 został zaprezentowany w tabeli 6.

Tabela 6. Udział dochodów z udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych w dochodach ogółem i własnych gmin w Polsce w latach 2013-2020 (%)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
w dochodach ogółem	16,0	16,5	17,4	16,3	16,5	17,2	17,2	15,3
w dochodach własnych	33,3	33,5	35,1	36,8	38,1	39,7	39,7	34,7

Źródło: opracowanie własne na podstawie GUS, Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego 2019 oraz danych Ministerstwa Finansów, <https://www.gov.pl/web/finanse/zestawienia-zbiorcze3>.

Udział dochodów z udziału w PIT zaprezentowany w tabeli 6 jest poziomem średnim. W Polsce są jednostki, w których udział ten przekracza poziom 50% dochodów własnych. Są też takie gminy, w których nie osiąga on nawet 20% tych dochodów. Należy pamiętać, że najniższy udział tych dochodów występuje w gminach z przewagą działalności rolniczej, bowiem jest ona wyłączona, co do zasady, z tego podatku.

Przyjmując, że ubytek liczby ludności wyniesie 10% i dodatkowo przyrost osób w wieku poprodukcyjnym wyniesie około 20% to osiągnięte dochody z tego tytułu ulegną istotnemu obniżeniu. W najbardziej dotkniętych niekorzystnymi zmianami demograficznymi gminach spadek dochodów z tego tytułu może sięgnąć nawet ponad 1/3 obecnie osiągniętych.

W przypadku pozostałych dochodów własnych gminy odczują także ubytek dochodów z tytułu opłat lokalnych, ale w zdecydowanie mniejszym zakresie, bowiem nie odgrywają one tak istotnego znaczenia fiskalnego w ich dochodach.

Należy także pamiętać, że wrażliwa na zmiany liczby ludności pozostaje wielkość subwencji ogólnej w części wyrównawczej, oraz w mniejszym zakresie w części równoważącej, którą otrzymują gminy. **Zmniejszenie liczby mieszkańców będzie miało bowiem przełożenie na obliczany poziom części wyrównawczej subwencji ogólnej poprzez wielkość obliczanych wskaźników dochodów podatkowych na jednego mieszkańca, jak też samą liczbę mieszkańców.** Część wyrównawcza subwencji obliczana jest bowiem jako iloczyn algorytmu ustalonego zgodnie z uregulowaniami zawartymi w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz liczby mieszkańców gminy. Co prawda dominującą częścią dochodów otrzymywanych przez gminy z tego źródła dochodów (subwencji ogólnej) stanowią kwoty z części oświatowej, o czym poniżej, ale w części gmin najbardziej potrzebujących także część wyrównawcza i równoważąca subwencji ogólnej stanowi istotne źródło zasilania finansowego. Statystycznie podniesiona wartość wskaźnika dochodów podatkowych oraz zmniejszona liczba mieszkańców będzie powodować, że przy obniżonych i tak dochodach własnych (w ujęciu wartościowym), także dochody ze źródeł transferowych ulegną obniżeniu.

Wracając do części oświatowej, należy zauważyć, że każda jednostka samorządu realizująca zadania z zakresu edukacji, szerzej oświaty, otrzymuje część oświatową subwencji ogólnej. Problemem pozostaje jednak fakt, iż ta kategoria dochodów nie musi zapewniać finansowania wydatków ponoszonych przez jednostki na ten cel. Już dzisiaj wiele gmin jest zmuszona pokrywać część wydatków oświatowych z innych źródeł dochodów, bowiem otrzymywana subwencja nie zabezpiecza realizacji zadań oświatowych. Część oświatowa subwencji ogólnej przyznawana jest gminom, podobnie jak i innym jednostkom, głównie w zależności od liczby dzieci i nauczycieli. Mała liczba dzieci w gminie, pociągająca za sobą także niewielką liczbę nauczycieli będzie skutkowałą osiągnięciem przez gminy niewielkiej subwencji oświatowej, co nie będzie zwalniało gmin z obowiązku realizacji zadań z zakresu oświaty i edukacji, które obecnie stanowią największą część wydatków ponoszonych przez gminy w Polsce (tabela 7).

Tabela 7. Wydatki gmin na oświatę i wychowanie w latach 2013-2019

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Wydatki - dział 801 - Oświata i wychowanie (mld zł)	29,53	30,46	31,49	32,29	34,48	37,42	39,68	32,34
Wydatki - dział 801 - udział w wydatkach ogółem (%)	37,17	35,80	36,65	32,89	30,79	29,43	29,33	22,50
Wydatki - dział 801 - udział wydatków majątkowych w ogółem (%)	4,08	4,47	4,13	4,08	6,33	7,65	5,31	4,59

Źródło: opracowanie własne na podstawie GUS, *Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego 2019* oraz danych Ministerstwa Finansów, <https://www.gov.pl/web/finanse/zestawienia-zbiorcze3>.

Zmiany w strukturze wieku ludności będą przekładały się na malejący udział dzieci korzystających z placówek edukacji, co z jednej strony będzie skutkowało wspomnianym już zmniejszeniem dochodów gmin z tytułu subwencji oświatowej, z drugiej zaś koniecznością ponoszenia w miarę sztywnych, co prawda zmniejszonych, wydatków związanych z zapewnieniem dzieciom edukacji. Gmina może co prawda, zwykle przy sprzeciwie mieszkańców, ograniczać placówki szkolne dowożąc uczniów do innych placówek, ale nie może w ogóle zrezygnować z realizacji tego zadania nawet w przypadku niewielkiej liczby osób korzystających. Podobną sytuację będzie można obserwować także w innych sferach działalności gmin, zobowiązanych do realizacji zadań z zakresu:

- 1) ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej;
- 2) gminnych dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego;
- 3) wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz;
- 4) lokalnego transportu zbiorowego;
- 5) kultury, w tym bibliotek gminnych i innych instytucji kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami;
- 6) zieleni gminnej i zadrzewień;
- 7) porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania gminnego magazynu przeciwpowodziowego;
- 8) utrzymania gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych.

Należy pamiętać, że część realizowanych przez podstawowe jednostki samorządu terytorialnego w Polsce zadań nie jest uzależniona od liczby mieszkańców, ale od terytorium gminy. Malejąca liczba mieszkańców, czy też zmiany w ich strukturze wieku w takim przypadku nie będą miały przełożenia na obniżenie wydatków ponoszonych na ich realizację. Chodzi tu np. o wydatki na utrzymanie lokalnych dróg publicznych, porządku publicznego, bezpieczeństwa, czy też zieleni miejskiej.

Problemem będzie także zapewnienie finansowania realizacji lokalnych usług świadczonych mieszkańcom z zakresu dostawy wody, odprowadzania ścieków, czy transportu publicznego. W odniesieniu do tych zadań, które teoretycznie finansowane są z opłat użytkowników, malejąca liczba użytkowników nie będzie skutkowała proporcjonalnym obniżeniem wydatków i dochodów związanych z ich realizacją. Zadania te związane są z koniecznością ponoszenia w miarę stałych wydatków, co wobec malejących dochodów z opłat użytkowników będzie skutkować zwiększeniem tych opłat albo zapewnieniem dofinansowania realizacji tych zadań z budżetu jednostki. Wobec malejących dochodów z innych źródeł i rosnących kosztów wydaje się to jednak mało prawdopodobne. Wiele gmin już dzisiaj dofinansowuje dostawę wody, czy odprowadzanie ścieków, zwłaszcza na terenie o niskiej gęstości zaludnienia. Malejąca liczba ludności będzie to zjawisko potęgowała.

Sytuację finansową gmin będzie dodatkowo pogarszała konieczność realizacji zwiększonych zadań z zakresu ochrony zdrowia oraz pomocy społecznej, jak też innych zadań realizowanych w ramach szeroko pojętej polityki senioralnej, przyjmując dzisiejszy podział zadań pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego i przypisanie gminom zadań związanych z zaspokajaniem podstawowych potrzeb mieszkańców o charakterze lokalnym. Starzejące się społeczeństwo będzie wymagało bowiem zapewnienia opieki, podejmowania działań podtrzymujących ich aktywność fizyczną i psychiczną. Wydatki gmin z tego tytułu będą coraz wyższe wobec prognozowanych niskich świadczeń emerytalnych. **Według danych Zakładu Ubezpieczeń Społecznych relacja świadczenia emerytalnego do przeciętnej pensji, wynosząca obecnie 54% będzie systematycznie spadała, osiągając w 2080 roku poziom 23%.** Jest to konsekwencją wydłużającego się od lat tzw. dalszego trwania życia. Już w 2026 r. rozpocznie się dynamiczny wzrost liczby osób w wieku 80 lat i więcej, co będzie efektem wchodzenia w okres starości powojennego wyżu demograficznego. Wzrost udziału najstarszych mieszkańców (powyżej 85. roku życia) często generować będzie konieczność realizacji dodatkowych zadań, a zatem i dodatkowe wydatki dla gmin. Kolejnym argumentem przemawiającym za koniecznością zwiększenia zaangażowania gmin na rzecz seniorów jest prognozowana singularyzacja tej grupy osób. Jej wyrazem jest wysoki odsetek osób starszych, prowadzących jednoosobowe gospodarstwo domowe.

W 2030 r. aż 53,3% gospodarstw będzie prowadzonych przez osoby w wieku co najmniej 65 lat i więcej (GUS, 2016). Przy takich uwarunkowaniach zaspokajanie potrzeb osób starszych będzie musiało w znacznej części być przejęte przez państwo (w tym przypadku reprezentowane przez gminy). Starsze, samotne osoby będą wymagały niewątpliwie zaangażowania gmin w różnych aspektach, co pociągać będzie za sobą wzrost wydatków związanych z realizacją zadań na rzecz starzejącego się społeczeństwa.

Ocena wpływu prognozowanych zmian demograficznych na zdolność realizacji zadań publicznych

Prognozowany istotny ubytek liczby ludności w wielu gminach w Polsce oraz wzrost udziału mieszkańców w wieku poprodukcyjnym wpłyną na obniżenie dochodów tych gmin. Wzrost wskaźnika starości (w tym udziału osób w wieku 85 plus), zwłaszcza wobec prognozowanej singularyzacji w starości prowadzi będzie jednocześnie do konieczności poszerzenia zakresu podejmowanych działań na rzecz osób starszych (w ramach usystematyzowanej polityki senioralnej), co zapewne przełoży się na wzrost wydatków, przy względnie stałym zakresie innych lokalnych zadań publicznych.

Wstępna symulacja wielkości dochodów, jakimi będą dysponowały gminy w kolejnych latach wskazuje, że będą one (w ujęciu realnym) istotnie niższe. Będzie to głównie skutkiem ubytku liczby ludności, ale przede wszystkim istotnego zmniejszenia liczby osób w wieku produkcyjnym. **Uwzględniając, że znaczna część dochodów własnych (blisko 40%) pochodzi w gminach z udziału w dochodach z podatku dochodowego osób fizycznych płaconego przez osoby zamieszkałe na terenie gminy można stwierdzić, że dochody te będą ulegały obniżeniu proporcjonalnie do spadku liczby osób w wieku produkcyjnym.** Liczbę ludności w wieku produkcyjnym w gminach o prognozowanym największym spadku liczby ludności zaprezentowano w tabeli 8.

Tabela 8. Zmiana liczby ludności w wieku produkcyjnym w gminach o prognozowanym największym ubytku ludności

Gmina	Województwo	Liczba ludności w wieku produkcyjnym		Zmiana liczby ludności w wieku produkcyjnym (%)
		2020*	2030	
Hel	pomorskie	2 068	1 375	-33,51
Dubicze Cerkiewne	podlaskie	767	566	-26,21
Milejczyce	podlaskie	993	758	-23,67
Orla	podlaskie	1 295	1 122	-13,36
Dolhobyczów	lubelskie	3 236	2 365	-26,92
Czyże	podlaskie	1 015	847	-16,55
Telatyn	lubelskie	2 407	1 792	-25,55
Nurzec-Stacja	podlaskie	2 210	1 817	-17,78
Trzeszczany	lubelskie	2 549	1 916	-24,83
Grodzisk	podlaskie	2 649	2 106	-20,50

* dane rzeczywiste

Źródło: opracowanie własne na podstawie: GUS, Prognozy ludności na lata 2014-2050, Warszawa 2014 oraz z Banku Danych Lokalnych.

Uwzględniając wielkości zaprezentowane w tabeli 8 można stwierdzić, że gminy te odnotują istotny spadek dochodów wynikający ze zmian w prognozowanej liczbie ludności w wieku produkcyjnym. Największe ubytki dochodów odczują te gminy, które będą dotknięte w znacznym stopniu spadkiem liczby ludności (13% ogółu gmin).

Gminy odczują także wzrost wydatków związanych z realizacją lokalnych zadań publicznych. Należy zauważyć, że gminy, w obecnym reżimie prawnym są zobowiązane do zapewnienia dostawy lokalnych dóbr i usług publicznych nawet w sytuacji niewielkiej liczby ich odbiorców i niezależnie od wielkości osiąganych dochodów. Można tu postużyć się przykładem, już dzisiaj generujących istotne koszty, działań z zakresu edukacji na poziomie przedszkolnym i podstawowym. W słabo zaludnionych gminach utrzymywane są szkoły (jako jedyne w gminie), do których uczęszcza kilkudziesięcioro dzieci. W poszczególnych klasach jest kilku uczniów. Zdarza się, że liczba kadry pedagogicznej przekracza liczbę wychowanków placówki. Gmina w świetle przepisów prawa nie może zrezygnować z jej prowadzenia, ani przekazać jej do prowadzenia podmiotowi zewnętrznemu, ponosząc niewspółmiernie wysokie koszty funkcjonowania. Podobna sytuacja odnosić się będzie do zapewnienia utrzymania dróg, oświetlenia, sieci wodociągowo-kanalizacyjnej, bezpieczeństwa publicznego, ładu przestrzennego itp., niezależnie od liczby mieszkańców. Jednocześnie prognozowany wzrost wskaźnika starości w wielu gminach będzie stanowił dla nich poważne wyzwanie. Będą one musiały podejmować się realizacji wielu zadań, związanych choćby z zapewnieniem opieki, lub jej finansowaniem, aktywizacji osób starszych i zapobieganiu ich wykluczenia z życia społecznego.

Uwzględniając powyższe można stwierdzić, że znaczna część gmin (uwzględniając prognozowany ubytek powyżej 5% liczby mieszkańców – 54% ogółu gmin) może mieć problemy z zapewnieniem dochodów na finansowanie lokalnych zadań publicznych już w 2030 r. (przy założeniu niezmiennego systemu finansowania tych jednostek).

Omawiane przewidywania demograficzne są alarmujące, dlatego powinniśmy traktować je jako swego rodzaju ostrzeżenie nie tylko w sferze demografii, ale także w sferze bezpieczeństwa finansowego podstawowych jednostek samorządu terytorialnego w Polsce. Już dzisiaj należy podjąć dyskusję na temat zmian systemu finansowania gmin oraz zapewnienia realizacji zadań podejmowanych w ramach szeroko pojętej polityki senioralnej, bowiem „obarczenie” gmin realizacją tego typu zadań, wobec prognozowanych malejących dochodów nie będzie możliwe. Istotna część gmin bez zmian w konstrukcji źródeł dochodów oraz podziale zadań publicznych nie będzie w stanie zapewnić finansowania przypisanych im ustawowo zadań do realizacji.

W tym kontekście istotne jest podjęcie badań i analiz oraz odpowiedź na pytania:

- Czy i w jakim zakresie gminy dostrzegają ten problem i przygotowują się na prognozowane zmiany demograficzne?

- Czy ustawodawca dostrzega problemy finansowania zadań gmin zaspokajających podstawowe potrzeby lokalnych społeczności wobec prognozowanych zmian demograficznych?

- Czy i w jakim zakresie możliwa jest modyfikacja systemu zasilania finansowego gmin oraz podziału zadań publicznych w kontekście prognozowanych niekorzystnych zmian demograficznych?

Wydaje się, że odpowiedzi na te pytania oraz przystąpienie do działania jest niezbędne już dzisiaj, bowiem obserwowane od lat zmiany demograficzne, niezależnie od przyjętego horyzontu czasowego, wskazują na wystąpienie problemów w finansowaniu lokalnych zadań publicznych w najbliższej przyszłości.

O Autorach:

dr hab. Dorota Wyszowska - adiunkt w Zakładzie Finansów Samorządu Terytorialnego, Katedra Finansów, Wydział Ekonomii i Finansów Uniwersytetu w Białymstoku

dr Adam Wyszowski - adiunkt w Zakładzie Finansów Publicznych, Katedra Finansów, Wydział Ekonomii i Finansów Uniwersytetu w Białymstoku

Opinie wyrażone w powyższym tekście mają charakter autorski i nie należy ich traktować jako stanowiska Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego.

.....

Warszawa, sierpień 2021

Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego
ul. Żurawia 43, 00-680 Warszawa