

Oszacowanie środków niezbędnych do zapewnienia
krajowego wkładu publicznego do projektów realizowanych w
ramach perspektywy finansowej 2021-2027
- raport z badania

Michał Bitner, UW

Andrzej Gałązka, SGH

Jacek Sierak, SGH

Grudzień 2021

Spis treści

Streszczenie.....	3
1. Wprowadzenie.....	7
2. Metodologia	10
2.1 Zakres danych poddanych analizie.....	10
2.2 Agregaty operacji finansowych i wskaźniki obliczone na podstawie danych za okres 2004-2020.....	11
2.3 Prognozy bazowe dla okresu 2021-2029.....	13
2.4 Założenia prognoz bazowych	15
2.5 Scenariusze	16
3. Synteza wyników badania.....	18
3.1 Wyniki prognoz bazowych dla okresu 2021-2029	18
3.1.1 Prognozy dochodów i wydatków „unijnych” oraz współfinansowania.....	18
3.1.2 Prognozy wyniku operacyjnego budżetu	23
3.2 Scenariusze	26
3.2.1 Scenariusz I „kontynuacji”	26
3.2.2 Scenariusz II „zrównoważony”	30
3.2.3 Scenariusz III „wzrostu dochodów bieżących w niektórych jednostkach samorządu terytorialnego”	36
3.2.4 Scenariusz IV „redukcji wydatków bieżących”	40
3.2.5 Warianty scenariusza IV	45
3.2.6 Podsumowanie wartości wskaźników obliczonych dla poszczególnych scenariuszy według typów jednostek samorządu terytorialnego	46
4. Metoda i wyniki projekcji środków niezbędnych do zapewnienia krajowego wkładu publicznego do projektów realizowanych przez największych beneficjentów sektora publicznego	50
5. Obserwacje, wnioski i rekomendacje.....	60
5.1 Podstawowe obserwacje ogólne	60
5.2 Wydatki JST na współfinansowanie projektów (wkład własny).....	62
5.3 Zdolność JST do zapewnienia wkładu własnego	62
5.4 Wydatki na wkład własny największych beneficjentów „podsektora centralnego”.....	65
5.5 Rekomendacje	65
Załącznik 1 Środki niezbędne do zapewnienia krajowego wkładu publicznego w latach 2021-2029 w podziale na źródła finansowania.....	67
Załącznik 2 Środki niezbędne do zapewnienia krajowego wkładu publicznego w podsektorze samorządowym	67
Załącznik 3 Środki niezbędne do zapewnienia krajowego wkładu publicznego w podsektorze centralnym.....	69
Załącznik 4 Zróźnicowanie przestrzenne wg NUTS 2.....	69

Streszczenie

Raport przedstawia założenia, metodę i rezultaty badania przeprowadzonego na zamówienie Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej zgodnie z umową nr DSR/POPT/BDG-VII-143/10/2021. Głównym celem badania jest – zgodnie z jego tytułem - oszacowanie środków niezbędnych do zapewnienia krajowego wkładu publicznego do projektów realizowanych w ramach polityki spójności w perspektywie finansowej 2021-2027. Podmiotowy zakres badania, tj. uwzględnione w nim grupy beneficjentów, obejmuje jednostki samorządu terytorialnego (JST) oraz pewną liczbę podmiotów należących do sektora finansów publicznych albo kontrolowanych przez jednostki sektora finansów publicznych szczebla centralnego. Szacunki zostały opracowane dla poszczególnych JST, następnie zaś - ze względu na potrzebę zachowania zwięzłości i uzyskania syntetycznych wyników - przedstawione w zagregowanej postaci dla typów JST, tj. gmin, miast na prawach powiatu, powiatów oraz województw. Ponadto wyodrębniono podgrupę miast tracących funkcje społeczno-gospodarcze¹ oraz podgrupę gmin zagrożonych trwałą marginalizacją. Grupę podmiotów „szczebla centralnego” stanowi 11 jednostek sektora finansów publicznych albo spółek Skarbu Państwa, które w perspektywie 2014-2020 były największymi beneficjentami środków unijnych finansujących politykę spójności (są to: 1. Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad; 2. PKP Polskie Linie Kolejowe S.A.; 3. Bank Gospodarstwa Krajowego; 4. i 5. Urzędy Morskie w Szczecinie i w Gdyni; 6. Fundacja Rozwoju Systemu Edukacji; 7. Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie; 8. Narodowe Centrum Badań i Rozwoju; 9. Operator Gazociągów Przesyłowych Gaz-System S.A., 10. Polskie Sieci Elektroenergetyczne S.A. oraz 11. Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości).

Programy służące realizacji Umowy Partnerstwa 2021-2027 w zakresie polityki spójności, będą uruchamiane w ciągu najbliższych kilku lub kilkunastu miesięcy, stosownie do ich zatwierdzenia przez Komisję Europejską, oraz „wdrażane” aż do upływu okresu kwalifikowalności wydatków, tj. do końca roku 2029. W przypadku olbrzymiej większości podmiotów objętych badaniem, projekty współfinansowane ze środków unijnych stanowią istotną, ale zdecydowanie mniejszą część aktywności mierzonej wielkością ponoszonych wydatków inwestycyjnych i bieżących. Zapewnienie finansowania krajowego tych projektów będzie zatem następować równolegle do realizacji i finansowania pozostałych ustawowych zadań względnie statutowej działalności badanych podmiotów. W związku z tym szacunek wielkości środków koniecznych do pokrycia krajowego udziału w finansowaniu polityki spójności nie może być dokonywany w oderwaniu od założenia kontynuowania prowadzenia „zwykłej” (niekorzystającej ze wsparcia z funduszy unijnych) działalności, której charakter zależy od specyfiki poszczególnych grup jednostek. W związku z tym w przypadku JST drugim celem badania jest określenie wpływu konieczności współfinansowania „projektów unijnych” na możliwości finansowania i prowadzenia pozostałej działalności zarówno bieżącej, jak i inwestycyjnej. Działalność ta obejmuje bowiem świadczenie rozmaitych usług publicznych, które nawet w tych nielicznych przypadkach, gdy są dostarczane na zasadach czysto rynkowych, mają zawsze istotny wymiar społeczny. Ponieważ szacowanie finansowania krajowego projektów unijnych wymaga równoczesnego analizowania finansowego wymiaru działalności „nieunijnej”, elementem badania jest opracowanie projekcji operacji finansowych poszczególnych jednostek w całym okresie 2021-2029. Dokonywane jest to przy wyodrębnieniu tych operacji, które polegają na pozyskiwaniu środków unijnych (oraz ewentualnego współfinansowania z budżetu państwa), następnie zaś ich wydatkowaniu (które zawsze związane jest z wydatkowaniem odpowiedniego „wkładu własnego”).

¹ Do której należą zarówno spełniające określone kryteria miasta - gminy, jak i miasta – powiaty.

Zasadniczym przedmiotem prac Zespołu badawczego i jednocześnie ich produktem jest narzędzie analityczne obejmujące kilkadziesiąt powiązanych ze sobą arkuszy kalkulacyjnych, umożliwiających przeprowadzanie spójnych projekcji finansowych, na podstawie zestawu jasno określonych założeń i metod prognozowania. Narzędzie to pozwala na opracowanie prognoz dla każdej JST, a następnie na agregowanie rezultatów prognoz dla dowolnie wybranych grup, w szczególności dla gmin (również dla miast tracących funkcje społeczno-gospodarcze oraz gmin zagrożonych trwałą marginalizacją), miast na prawach powiatu, powiatów i województw. Ponieważ prognozy kształtowania się niektórych procesów finansowych oparte zostały w pewnej mierze na analizie analogicznych zjawisk w przeszłości, narzędzie analityczne wykorzystuje zgromadzone i prezentowane w przejrzystym układzie dla każdej JST dane historyczne, obejmujące zarówno lata 2014-2020, jak i 2007-2013, a w niektórych przypadkach także pierwszy okres po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej, tj. lata 2004-2006.

Raport z przeprowadzonego badania składa się z czterech części poprzedzonych wprowadzeniem, zwracającym uwagę na niektóre zjawiska związane z finansowaniem przez JST projektów unijnych w okresie 2004-2020 oraz przedstawiającym cele badania. Rozdział 2. prezentuje metodologię przeprowadzonych analiz dotyczących JST. Rozdział 3. zawiera omówienie rezultatów prognoz gospodarki finansowej JST wykonanych w ramach poszczególnych Scenariuszy. W rozdziale 4. wyjaśniono metodę i wyniki projekcji środków niezbędnych do zapewnienia krajowego wkładu publicznego do projektów realizowanych przez 11 największych beneficjentów „szczebla centralnego”. W ostatnim rozdziale podsumowano wnioski oraz sformułowano najważniejsze obserwacje dotyczące rezultatów badania, ponadto wskazano działania, których realizacja może przyczynić się do ograniczenia ryzyk związanych z koniecznością zapewnienia wkładu krajowego przez podmioty objęte badaniem.

Ustalenia, opisy i wyjaśnienia metodologiczne obejmują w szczególności: (i) zakres zgromadzonych danych historycznych; (ii) sposób wykorzystania tych danych, tj. konstrukcję agregatów operacji finansowych i wskaźników obliczonych na podstawie danych historycznych; (iii) metody opracowania prognoz bazowych, tj. prognoz tych wielkości finansowych, które nie podlegają zmianom w poszczególnych scenariuszach bądź podlegają zmianom (w stosunku do prognoz bazowych) zgodnie z założeniami stanowiącymi integralną część poszczególnych scenariuszy; (iv) założenia, na których oparte zostały prognozy bazowe, tj. wielkości związane z krajowymi alokacjami środków unijnych w latach 2021-2029 oraz oficjalne prognozy podstawowych wskaźników makroekonomicznych (narzędzie analityczne posługuje się prognozami zawartymi w publikowanych przez Ministra Finansów „Wytycznych dotyczących stosowania jednolitych wskaźników makroekonomicznych będących podstawą oszacowania skutków finansowych projektowanych ustaw. Aktualizacja – sierpień 2021 r.”); (v) charakter scenariuszy (wariantów) prognozy, zasady ich konstruowania oraz reguły rządzące prognozowaniem wielkości finansowych występujących tylko w poszczególnych scenariuszach, jak również założenia zmian wielkości stanowiących element prognoz bazowych.

Do najważniejszych rezultatów prognoz bazowych należy ustalenie wielkości dochodów i wydatków bieżących poszczególnych JST w latach 2021-2029, z wyłączeniem dochodów i wydatków związanych z realizacją projektów unijnych, jak również ustalenie wielkości dochodów i wydatków zarówno bieżących, jak i inwestycyjnych, związanych z realizacją projektów unijnych. Ze względu na mające wkrótce nastąpić zmiany dotyczące systemu realizacji programu „Rodzina 500+”, z dochodów i wydatków bieżących i inwestycyjnych wyeliminowano operacje dokonywane w ramach tego programu. Podstawę

prognozowania dochodów i wydatków bieżących stanowiły kwoty wykonane w roku 2020. Prognozując dochody bieżące inne niż dotacje i środki na cele bieżące oraz wydatki bieżące z wyłączeniem odsetek wykorzystano m.in. stopę średniookresowego nominalnego wzrostu odpowiednio dochodów i wydatków bieżących w poszczególnych JST w latach 2011-2019. Nie uwzględniono zmian 2019/2020, na które znaczny wpływ wywarły „szoki” związane z kolejnymi falami pandemii COVID-19). Prognozy dotyczące dochodów i wydatków „unijnych” oparto na udziale poszczególnych JST w dochodach unijnych wszystkich JST w całym okresie 2004-2020, jak również na proporcjach wykorzystania przez poszczególne JST środków unijnych na finansowanie wydatków inwestycyjnych i bieżących. Analogicznie opracowano prognozy pozyskiwania przez poszczególne JST dochodów z tytułu współfinansowania oraz prognozy wielkości krajowego współfinansowania realizowanego przez JST w zakresie wydatków inwestycyjnych i bieżących. W tym przypadku uwzględniono również zmniejszenie stopy unijnego finansowania wynikające z kwalifikacji dwóch województw (dolnośląskiego i wielkopolskiego) jako regionów w okresie przejściowym oraz NUTS II Warszawskiego Stołecznego – jako regionu lepiej rozwiniętego.

O ile bazowe prognozy dochodów i wydatków bieżących (z określonymi wyłączeniami) stanowią podstawę prognoz tych wielkości w poszczególnych scenariuszach, zaś prognozy dochodów i wydatków związanych z realizacją projektów unijnych nie ulegają w poszczególnych scenariuszach zmianom, o tyle wiele operacji finansowych prognozowanych jest odrębnie w ramach poszczególnych scenariuszy w oparciu o jasno określone założenia. Konstrukcja każdego ze scenariuszy oparta jest na następującym schemacie zależności:

- (i) punkt wyjścia stanowią prognozy bazowe: dochodów bieżących (z wyłączeniem dochodów unijnych, współfinansowania, innych dochodów transferowych na cele bieżące), wydatków bieżących (z wyłączeniem wydatków unijnych, współfinansowania, odsetek); dochodów unijnych i wydatków unijnych bieżących oraz inwestycyjnych wraz z współfinansowaniem, innych dochodów transferowych na cele bieżące oraz pozostałych dochodów majątkowych;
- (ii) zakłada się, że w okresie 2021-2029 JST oprócz projektów unijnych będą realizować inwestycje o określonej wielkości (wielkość tych pozostałych inwestycji stanowi element założeń w każdym ze scenariuszy);
- (iii) zrealizowane inwestycje (unijne i pozostałe) będą pociągały za sobą zwiększenie wydatków bieżących (wydatki bieżące związane z funkcjonowaniem inwestycji);
- (iv) inwestycje JST (unijne i pozostałe) w zakresie, w jakim nie mają pokrycia w nadwyżce operacyjnej, będą finansowane środkami pożyczkowymi;
- (v) odsetki oraz spłata zadłużenia wymagają pokrycia w posiadanych środkach (spłata zadłużenia - także w środkach pożyczkowych), a ich suma stanowi licznik wskaźnika obsługi zadłużenia. Jednym z rezultatów prognozowania w każdym ze scenariuszy jest określenie liczby JST, które naruszają jedną z ustawowych reguł fiskalnych: regułę określoną w art. 242 ustawy o finansach publicznych (zwaną regułą deficytową) lub regułę dotyczącą obsługi zadłużenia określoną w art. 243 ustawy o finansach publicznych, z uwzględnieniem wyłączeń związanych z długiem pozyskiwanym w celu finansowania wkładu krajowego do projektów unijnych.

Pierwszy z opracowanych scenariuszy („kontynuacji”) stanowi rozwinięcie prognoz bazowych. Jego celem było zbadanie, w jakim stopniu możliwe będzie finansowanie przez JST – oprócz projektów unijnych - także pozostałych projektów inwestycyjnych przy założeniu, że oczekiwaną wielkością wydatków inwestycyjnych poszczególnych JST w roku 2021 są średnie

arytmetyczne ich wydatków majątkowych w latach 2014-2020. Zgodnie ze schematem zależności prognoz opracowywanych w ramach Scenariuszy, realizacja nowych inwestycji powoduje wzrost wydatków bieżących („kosztów funkcjonowania inwestycji”), dodatkowo zwiększanych przez odsetki od rosnącego zadłużenia. Realizacja założonych inwestycji powoduje jednak w tym scenariuszu bardzo znaczny (trzykrotny) przyrost długu, którego relacja do dochodów wzrasta z 29% na koniec 2020 r. do 70% w roku 2029. Z związku z tym kolejny scenariusz („scenariusz zrównoważony”) zakłada obniżenie wielkości realizowanych przez poszczególne JST inwestycji o 1/3 w stosunku do scenariusza „kontynuacji” (inwestycje poszczególnych JST w 2021 r. stanowią 65% ich średniej arytmetycznej obliczonej za okres 2014-2020). W tym scenariuszu zadłużenie JST rośnie ponad dwukrotnie, a jego relacja do dochodów osiąga w ostatnim roku prognozy wartość 45%.

Celem kolejnych dwóch scenariuszy jest zbadanie wpływu, jaki na ostateczne rezultaty wywrą określone zmiany dochodów i wydatków bieżących, przy założeniu realizacji inwestycji w roku 2021 wg scenariusza kontynuacji (tzn. na poziomie średniej arytmetycznej w okresie 2014-2020). Scenariusz III („wzrostu dochodów bieżących”) zakłada przyspieszenie wzrostu dochodów bieżących (w stosunku do wzrostu dochodów bieżących w ramach prognoz bazowych) w zależności od intensywności procesów inwestycyjnych w poszczególnych JST w okresie ostatnich 10 lat. Ponieważ ogólne rezultaty prognoz w scenariuszu III nie wskazują na poprawę sytuacji finansowej JST w stosunku do tej prognozowanej w scenariuszu II, kolejny scenariusz („ograniczenia wzrostu wydatków bieżących”) – zasadniczo oparty na konstrukcji scenariusza III - zakłada dodatkowo systematyczne ograniczanie wydatków bieżących w tych JST, w których dochodzi do naruszenia reguły deficytowej lub reguły limitującej wskaźnik obsługi zadłużenia. W wariantcie podstawowym scenariusza IV wzrost wydatków bieżących (nieunijnych) zredukowany jest o 1 punkt procentowy w stosunku do prognoz bazowych. W kolejnych wariantach w JST, które nie zachowują regulacyjnych limitów, wzrost wydatków bieżących ulega coraz większym redukcjom.

Wyniki przeprowadzonych analiz potwierdzają zasadnicze spostrzeżenie, aktualne także w odniesieniu do poprzednich perspektyw finansowych, że pytanie o możliwości poniesienia przez JST ciężaru związanego z koniecznością zapewnienia wkładu własnego do projektów unijnych należy przeformułować. Kwoty wyrażające wielkość tego „ciężaru” w okresie pełnego wdrażania programów służących realizacji Umowy Partnerstwa 2021-2027, tj. w latach 2024-2029 wynoszą ok. 8,5-11 mld PLN rocznie. W tym okresie same tylko bazowe wydatki bieżące (bez wydatków unijnych, ich współfinansowania i bez odsetek oraz kosztów funkcjonowania inwestycji) rosną z 257 mld PLN do 332 mld PLN. Również porównanie dominujących we współfinansowaniu wydatków na współfinansowanie inwestycji (od 7,5 do 9,5 mld PLN rocznie w okresie 2024-2029) z wydatkami majątkowymi nieunijnymi JST w poprzednich perspektywach (19-29 mld PLN w latach 2007-2013 oraz 22-30 mld PLN w latach 2014-2020) wskazuje na umiarkowane znaczenie tych pierwszych kwot dla systemu finansów JST (analogiczne porównanie z wydatkami majątkowymi nieunijnymi w okresie prognozy nie ma sensu, ponieważ wielkość tych wydatków wynika z założeń konstrukcji poszczególnych scenariuszy). Problem finansowych możliwości realizacji projektów unijnych można zatem sensownie badać jedynie przy założeniu, że realizacji tych projektów towarzyszyć będzie ponoszenie „nieunijnych” wydatków inwestycyjnych określonej wielkości.

Kolejna obserwacja na podobnym poziomie ogólności, ale i o podobnie istotnym znaczeniu, dotyczy olbrzymich różnic między poszczególnymi JST należącymi do tego samego typu. Nawet w „radykalnej” wersji scenariusza IV, w której wzrost wydatków bieżących w niektórych JST praktycznie ulega zatrzymaniu, ponad 400 jednostek narusza regułę limitowania wskaźnika obsługi zadłużenia, choć tylko 18 narusza regułę deficytową.

W stosunkowo ambitnym, ale i konserwatywnym scenariuszu „kontynuacji”, nadwyżka operacyjna JST w okresie 2024-2029 wynosi 20-21 mld PLN (co odpowiada 5%-6,5% dochodów ogółem), ale ponad 400 jednostek narusza regułę deficytową. Przeciętna relacja długu do dochodów w 2029 r. wynosi 61%, ale w blisko 400 jednostkach przekracza 100%, a w ponad 900 nie sięga 10%. Należy więc zwrócić uwagę na ograniczoną wartość rezultatów agregowanych dla wyodrębnionych w badaniu grup JST - są one konieczne dla uzyskania syntetycznego obrazu zjawisk zachodzących w całej grupie, ale nie powinny jednak przesłaniać problemu zróżnicowania sytuacji poszczególnych jednostek.

1. Wprowadzenie

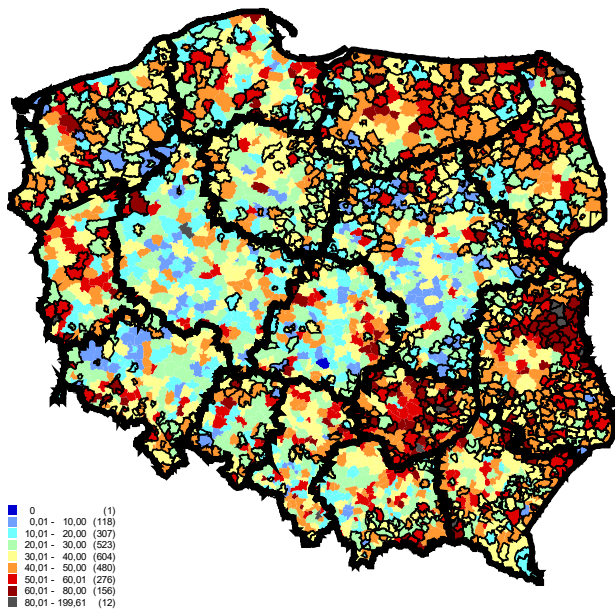
Okres 2021-2027 – to kolejna, szоста już „perspektywa finansowa” Unii Europejskiej i kolejny cykl programowania oraz realizacji polityki spójności – najważniejszej z fiskalnego punktu widzenia polityki unijnej. Zgodnie z decyzją Komisji 2021/1131 z 5.07.21 r. Polska alokacja z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności może wynieść prawie 72,2 mld euro (w cenach bieżących), a po uwzględnieniu kwot z nowego Funduszu Sprawiedliwej Transformacji, ponad 76 mld euro - niemal dwukrotnie więcej niż wynosi alokacja dla kolejnego z krajów członkowskich będących największymi beneficjentami środków przeznaczonych na zwiększenie spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej (tj. Włochy). Polska ponownie stoi więc przed szansą dalszego zmniejszania luki w poziomie rozwoju w stosunku do krajów Europy Zachodniej dzięki skutecznemu wykorzystaniu środków unijnych. Układ nowych celów polityki i celów szczegółowych przyjętych w regulacjach unijnych wraz z obowiązkiem uwzględnienia celów klimatycznych i środowiskowych, modyfikując „środek ciężkości” wsparcia procesów rozwojowych w regionach lepiej rozwiniętych, zachowuje dotychczasowe znaczenie szeroko rozumianego sektora publicznego jako głównego kreatora procesów zwiększających konkurencyjność regionów słabiej rozwiniętych oraz przejściowych, tzn. wszystkich polskich NUTS II, z wyjątkiem Warszawskiego Stołecznego. Dzięki unijnym środkom na realizację inwestycji podmiotów publicznych może nastąpić pożądaný wzrost relatywnego znaczenia akumulacji jako składnika produktu krajowego brutto.

Należy przy tym podkreślić, że unijne fundusze finansujące politykę spójności będą dominującym, ale nie jedynym źródłem wspierania procesów rozwojowych na szczeblu lokalnym i regionalnym ze środków UE. W ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności Polska może skorzystać w sumie z 58,1 mld euro, przy czym wielkość środków bezzwrotnych ma wynieść 23,9 mld euro. Planowane jest wykorzystanie w całości części „grantowej” oraz wnioskowanie o ok. 11,5 mld euro z części pożyczkowej. W Krajowym Planie Odbudowy założono, że udział w tych kwotach jednostek podsektora samorządowego, w tym przede wszystkim JST, będzie zbliżony do udziału JST w absorpcji środków finansujących politykę spójności. Oznacza to, że do JST oraz do kontrolowanych przez nie jednostek organizacyjnych w latach realizacji Planu może trafić ok. 12 mld euro, w większości o charakterze bezzwrotnym. Niezależnie od środków unijnych inwestycje JST będą wspierane w określonym zakresie ze środków budżetu państwa. Poza współfinansowaniem projektów realizowanych w ramach programów Umowy Partnerstwa 2021-2027, środki te będą dystrybuowane w ramach Programu Inwestycji Strategicznych.

Skuteczne i efektywne wykorzystanie środków unijnych jako źródła finansowania procesów rozwojowych wymaga wspólnego wysiłku wszystkich uczestników systemów realizacji programów – zarówno instytucji realizujących podzielone zarządzanie budżetem UE, jak również – a może nawet przede wszystkim – beneficjentów. Jednym z wielu wyzwań stojących przez podmiotami odpowiedzialnym za inicjowanie i implementację projektów, w tym również podmiotami sektora publicznego, jest zapewnienie odpowiedniego poziomu współfinansowania. To „techniczne” na pozór wymaganie stanowiło w poprzednich okresach

jeden z istotnych problemów wspierania spójności środkami unijnymi, zwłaszcza w przypadku tych podmiotów publicznych, które w ograniczonym albo bardzo ograniczonym stopniu mogą liczyć na dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji ze środków budżetu państwa. Dotyczy to w szczególności jednostek samorządu terytorialnego będących głównym inwestorem w całym sektorze instytucji rządowych i samorządowych: w okresie 2004-2020 wydatki inwestycyjne JST sięgały 49% nakładów tego sektora na tworzenie majątku trwałego brutto.

Wydatki inwestycyjne finansowane ze środków UE mają zasadnicze znaczenie dla polityki rozwoju realizowanej na szczeblu lokalnym i regionalnym. Udział środków z UE w wydatkach majątkowych JST w latach 2007-2020 wynosił przeciętnie ponad 22%, a w okresie 2011-2015 sięgał prawie 30%. O ile wielkości zagregowane dla wszystkich JST dają ogólne pojęcie o roli środków unijnych w komunalnej gospodarce finansowej, o tyle pomijają zagadnienie olbrzymiego zróżnicowania sytuacji występującej w poszczególnych jednostkach. Już pobieżne spojrzenie na **kartogram 1**² (przedstawiający procentowy udział wydatków finansowanych ze środków UE w wydatkach majątkowych ogółem, a zatem znaczenie funduszy unijnych dla finansowania procesów rozwojowych w poszczególnych JST) uświadamia istnienie pewnych zjawisk zauważalnych także w skali regionalnej. Podczas gdy w wielu gminach województw



„centralnych” (łódzkiego, mazowieckiego, wielkopolskiego), jak również w gminach północno-zachodniej części województwa dolnośląskiego oraz południowo-wschodniej województwa zachodniopomorskiego udział środków unijnych w finansowaniu inwestycji jest znacznie poniżej średniej, o tyle w znacznej liczbie gmin województw świętokrzyskiego oraz lubelskiego sięga 50% lub więcej. Podobne zjawisko charakteryzuje także dużą liczbę gmin w pozostałych województwach „Polski Wschodniej”³. Zwraca uwagę fakt, że wśród gmin o najwyższym udziale wydatków unijnych w wydatkach majątkowych przeważają miasta i gminy „wrażliwe”⁴.

Ze względu na zasadę współfinansowania, limitowanie stopy finansowania unijnego na poziomie priorytetów programów oraz uwzględnianie przy ustalaniu wielkości dofinansowania generowanych przez inwestycje przychodów netto, wykorzystanie środków unijnych możliwe jest tylko przy mobilizacji znaczących kwot środków „własnych” (dochodów i przychodów, które umożliwiają „montaż finansowy” projektów). Kwestia ta ma różne znaczenie w

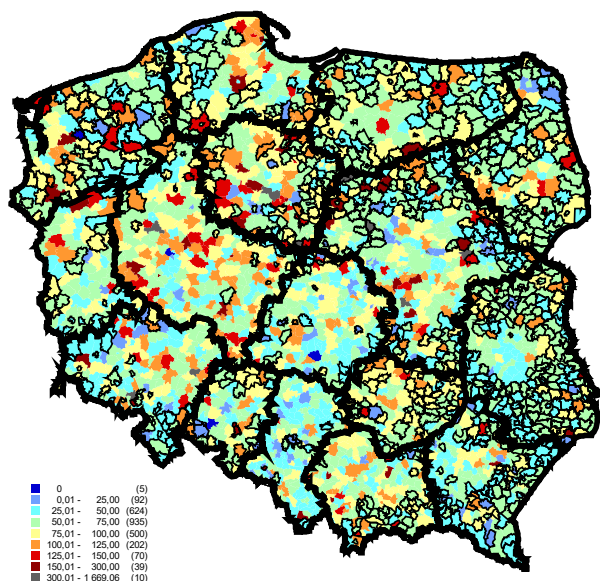
² Na wszystkich przedstawionych w Raporcie kartogramach miasta tracące funkcje oraz gminy zagrożone marginalizacją zostały wyodrębnione wyraźnymi granicami, natomiast granice innych gmin nie zostały zaznaczone (w ten sposób możliwa stała się syntetyczna graficzna prezentacja zjawisk występujących w miastach i gminach „wrażliwych” na tle pozostałych miast i gmin).

³ Rozumianych w tym przypadku nie tyle geograficznie, ile „instytucjonalnie” – jako województwa objęte wsparciem w ramach programów operacyjnych realizowanych tylko na tym obszarze kraju.

⁴ Mianem miast i gmin „wrażliwych” określa się w Raporcie grupę miast tracących funkcje społeczno-gospodarcze oraz gmin zagrożonych marginalizacją, które zostały określone w Strategii na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju.

zależności od charakteru projektów: o ile na każde 100 PLN bieżących wydatków unijnych w okresie 2007-2014 JST musiały zapewnić przeciętnie 28 PLN wkładu własnego, o tyle w przypadku projektów inwestycyjnych kwota wkładu własnego sięgała w tym okresie 64 PLN. Konieczność umożliwienia jednostkom zaspokojenia ewentualnych potrzeb pożyczkowych wynikających z wymogu zapewnienia wkładu własnego zdecydowała o modyfikacjach reguły ograniczającej dopuszczalną wysokość kosztów obsługi zadłużenia wprowadzonych do ustawy o finansach publicznych w przededniu rozpoczęcia okresu programowania 2014-2020.

Kartogram 2 Wskaźnik współfinansowania unijnych wydatków inwestycyjnych gmin i miast na prawach powiatu w okresie 2007-2020



się wyraźnych różnic regionalnych. Zwraca jednak uwagę wysoka relacja współfinansowania krajowego do unijnych wydatków inwestycyjnych w dużej liczbie gmin województwa wielkopolskiego i kujawsko-pomorskiego. Brak jest natomiast podstaw do stwierdzenia występowania jakichkolwiek szczególnych prawidłowości w miastach i gminach wrażliwych.

Znaczenie zjawisk, procesów i wyzwań związanych z krajowym współfinansowaniem projektów wspieranych ze środków unijnych dla kontynuacji procesów rozwojowych inicjowanych i realizowanych przez jednostki sektora instytucji rządowych i pozarządowych – jest podstawą i przyczyną przeprowadzenia badania. **Celem badania jest - po pierwsze - oszacowanie środków niezbędnych do zapewnienia krajowego wkładu publicznego do projektów realizowanych w ramach perspektywy finansowej 2021-2027.** Badaniem objęto wszystkie JST oraz największych beneficjentów unijnego wsparcia w sektorze publicznym rozumianym jako sektor instytucji rządowych wraz z kontrolowanymi przez Skarb Państwa spółkami i bankiem państwowym. Trzema największymi w sektorze publicznym beneficjentami są: Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad, PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. oraz Bank Gospodarstwa Krajowego. Kwota dofinansowania unijnego otrzymana przez te podmioty w okresie 2014-2020 wyniosła ponad 70 mld PLN, jest to więc wielkość niemal odpowiadająca sumie unijnych dochodów inwestycyjnych jednostek samorządu terytorialnego w tym okresie (71 mld PLN). Istotnymi beneficjentami środków unijnych w podsektorze centralnym (wartość dofinansowania większa od 1 mld PLN w okresie 2014-2020) są ponadto Urzędy Morskie w Szczecinie i w Gdyni, Fundacja Rozwoju Systemu Edukacji, Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie oraz Narodowe Centrum Badań i Rozwoju. Do poddanych badaniu jednoosobowych spółek Skarbu Państwa, nie zaliczonych do

Jednak także i w tym przypadku pomiędzy poszczególnymi JST występują duże różnice. **Kartogram 2** (przedstawiający stosunek całkowitej wielkości krajowego współfinansowania inwestycji do całkowitej wielkości unijnych wydatków inwestycyjnych) wskazuje na występowanie obszarów, na których wskaźnik współfinansowania inwestycyjnych wydatków unijnych (stosunek kwot współfinansowania do kwot finansowania unijnego) nie przekracza 1/3, jak również takich gmin (i ich skupisk), w których sięga on 100% lub więcej. O ile jednak obraz przedstawiony na kartogramie 1. jest w dużej mierze wypadkową przestrzennego, gospodarczego i społecznego zróżnicowania poszczególnych obszarów kraju, w kartogramie 2. trudno dopatrzeć

sektora instytucji rządowych i samorządowych, będących znaczącymi beneficjentami środków unijnych - należą: Operator Gazociągów Przesyłowych Gaz-System S.A. oraz Polskie Sieci Elektroenergetyczne S.A.

Drugim celem badania jest dokonanie, na podstawie spójnego zestawu założeń, które w rozsądny sposób mogą być zastosowane w odniesieniu do wszystkich jednostek danego rodzaju, projekcji sytuacji finansowej beneficjentów środków unijnych w okresie 2021-2029, następnie zaś wskazanie ryzyk związanych z absorpcją środków unijnych przez poddane analizie jednostki samorządu terytorialnego.

2. Metodologia

2.1 Zakres danych poddanych analizie

Dla potrzeb badania zgromadzono dane obejmujące istotne z punktu widzenia jego przedmiotu wielkości charakteryzujące gospodarkę finansową JST, a w szczególności operacje związane z pozyskiwaniem środków unijnych i ich rozdysponowaniem. Dane dotyczące dochodów i wydatków unijnych oraz współfinansowania zostały przedstawione w rozbiciu na poszczególne lata począwszy od roku akcesji do UE, tzn. od 2004 r., natomiast pozostałe szeregi czasowe zostały opracowane dla okresu od 2007 r., tzn. dla dwóch okresów programowania finansowego w UE.

Ujęte w poszczególnych arkuszach zbiory danych obejmują:

- **dochody ogółem, dochody bieżące, wydatki ogółem, wydatki bieżące** – wykonane, zgodnie ze sprawozdaniami Rb-NDS;
- **odsetki** i inne wydatki w dziale „obsługa zadłużenia” – wykonane, zgodnie ze sprawozdaniami Rb-28S;
- **dotacje celowe na realizację zadań związanych z ustalaniem i wypłacaniem świadczenia wychowawczego** – w poszczególnych latach dotacje były przyznawane wszystkim lub niektórym rodzajom JST; w najszerszym zakresie (tj. obejmującym także województwa) kwoty dotacji na zadania bieżące ustalono sumując wielkości wykazane w paragrafach: 206 (dotacje celowe na zadania bieżące zlecone gminom, związane z realizacją świadczenia wychowawczego), 216 (dotacje celowe na zadania bieżące zlecone powiatom, związane z realizacją dodatku wychowawczego oraz dodatku do zryczałtowanej kwoty stanowiących pomoc państwa w wychowywaniu dzieci), 238 (dotacje celowe na zadania bieżące zlecone samorządom województw, związane z realizacją świadczenia wychowawczego); odpowiednio – kwoty dotacji na dofinansowanie realizacji inwestycji ustalono sumując wielkości wykazane w paragrafach: 634 (dotacje celowe na inwestycje i zakupy inwestycyjne zlecone gminom, związane z realizacją świadczenia wychowawczego), 644 (dotacje celowe na inwestycje i zakupy inwestycyjne zlecone powiatom, związane z realizacją dodatku wychowawczego oraz dodatku do zryczałtowanej kwoty stanowiących pomoc państwa w wychowywaniu dzieci), 645 (dotacje celowe na inwestycje i zakupy inwestycyjne zlecone samorządom województw, związane z realizacją świadczenia wychowawczego); wszystkie kwoty obliczono na podstawie danych ze sprawozdań Rb-27S;
- **dotacje i środki na cele bieżące** – z wyłączeniem dotacji celowych na realizację zadań związanych z ustalaniem i wypłacaniem świadczenia wychowawczego oraz środków na finansowanie i współfinansowanie projektów unijnych; wielkość ta obejmuje kwoty

wykazane w paragrafach: 201, 202, 204, 211, 212, 203, 213, 246, 262, 268, 273, 278, 279, 280, 287, 288, 231, 232, 233, 271, 290, 217, 244, 269, 270 sprawozdania Rb-27S;

- **dochody unijne** – wykonane, stanowiące sumy dochodów oznaczonych 4. cyfrą 1, 5, 7 lub 8; dochody unijne o charakterze majątkowym wyodrębniono sumując odpowiednie paragrafy większe od 600, zgodnie ze sprawozdaniami Rb-27S; wszystkie kwoty obliczono na podstawie danych ze sprawozdań Rb-27S; dochody unijne o charakterze bieżącym obliczono odejmując do dochodów unijnych ogółem dochody unijne o charakterze majątkowym;
- **wydatki unijne** - wykonane, stanowiące sumy wydatków oznaczonych 4. cyfrą 1, 5, 7 lub 8⁵; wydatki unijne o charakterze majątkowym wyodrębniono sumując odpowiednie paragrafy większe od 600, zgodnie ze sprawozdaniami Rb-27S; wszystkie kwoty obliczono na podstawie danych ze sprawozdań Rb-27S; wydatki unijne o charakterze bieżącym obliczono odejmując do wydatków unijnych ogółem wydatki unijne o charakterze majątkowym;
- **środki otrzymane z tytułu współfinansowania** - wykonane, stanowiące sumy dochodów oznaczonych 4. cyfrą 2, 6 lub 9, zgodnie ze sprawozdaniami Rb-27S; obliczenia kwot środków bieżących i majątkowych dokonano analogicznie do odpowiednich obliczeń w zakresie dochodów unijnych;
- **wydatki na współfinansowanie** - wykonane, stanowiące sumy wydatków oznaczonych 4. cyfrą 2, 6 lub 9, zgodnie ze sprawozdaniami Rb-28S; obliczenia kwot wydatków bieżących i majątkowych dokonano analogicznie do odpowiednich obliczeń w zakresie wydatków unijnych;
- **dług** na koniec 2020 r.

2.2 Agregaty operacji finansowych i wskaźniki obliczone na podstawie danych za okres 2004-2020

Na podstawie zgromadzonych danych „historycznych” obliczono następujące wielkości:

- **(i) dochody bieżące pomniejszone o dochody unijne oraz środki z tytułu współfinansowania o charakterze bieżącym, jak również o dotacje na realizację zadań bieżących, związanych z ustalaniem i wypłacaniem świadczenia wychowawczego;**
- **(ii) wydatki bieżące pomniejszone o wydatki unijne oraz wydatki na współfinansowanie o charakterze bieżącym, o odsetki oraz o dotacje na realizację zadań bieżących, związanych z ustalaniem i wypłacaniem świadczenia wychowawczego;** ze względu na charakter dotacji celowych na zadania bieżące oraz samego zadania ustalania i wypłacania świadczenia wychowawczego przyjęto zatem, że wielkość dotacji celowych odpowiada wielkości wydatków na zadanie finansowane dotacjami celowymi;
- różnica między tak obliczonymi dochodami bieżącymi (i) a wydatkami bieżącymi (ii) – stanowi **(iii) nadwyżkę operacyjną bazową;**

⁵ Cyfry te stosowane są w celu identyfikacji źródła finansowania – budżetu UE (albo państw EOG).

- **iv) wskaźnik historycznego trendu zmian dochodów bieżących (i)⁶ i-tej jednostki samorządu terytorialnego,**
- **v) wskaźnik historycznego trendu zmian wydatków bieżących (ii)⁷ i-tej jednostki samorządu terytorialnego;**
- **vi) wskaźnik historycznego trendu zmian dotacji i środków na cele bieżące** obliczony dla JST ogółem wynoszący 4,1786%; wszystkie trzy wskaźniki stanowią średnie geometryczne zmian odpowiednich wielkości w okresie 2011-2019⁸;
- **vii) dochody majątkowe „nieunijne”** – tj. różnicę między dochodami ogółem pomniejszonymi o środki unijne na finansowanie inwestycji oraz dochody z tytułu ich współfinansowania a dochodami bieżącymi; następnie z wykorzystaniem danych dla okresu 2011-2019 obliczono dla każdej JST;
- **viii) wskaźnik odzwierciedlający relację dochodów majątkowych „nieunijnych” i-tej jednostki samorządu terytorialnego (v) do jej dochodów bieżących** (pomniejszonych o dochody unijne oraz środki z tytułu współfinansowania o charakterze bieżącym, jak również o dotacje na realizację zadań bieżących, związanych z ustalaniem i wypłacaniem świadczenia wychowawczego) (i) w latach 2011-2019;
- **ix) wydatki majątkowe „nieunijne”** – tj. różnicę między wydatkami ogółem pomniejszonymi o wydatki majątkowe „unijne” oraz wydatki na ich współfinansowanie a wydatkami bieżącymi;
- **x) wskaźnik udziału i-tej jednostki samorządu terytorialnego w dochodach unijnych jednostek samorządu terytorialnego ogółem** – wskaźnik stanowi średnią udziału dochodów unijnych i-tej jednostki samorządu terytorialnego w dochodach unijnych jednostek samorządu terytorialnego w poszczególnych latach okresu 2004-2020 ważoną relacją dochodów unijnych jednostek samorządu terytorialnego w poszczególnych latach okresu 2004-2020 do sumy dochodów unijnych w całym okresie 2004-2020, tzn.

$$wudu_i = \sum_{t=2004}^{2020} \frac{du_{it}}{du_t} * \frac{du_t}{\sum_{t=2004}^{2020} du_t} = \sum_{i=2004}^{2020} \frac{du_{it}}{\sum_{i=2004}^{2020} du_t}$$

Przy wykorzystaniu wskaźnika opracowano **prognozę wielkości dochodów unijnych poszczególnych JST w okresie 2021-2029**: wielkość tych dochodów jednostki *i* w danym roku stanowi iloczyn wskaźnika *wudu_i* oraz zakładanej rocznej alokacji środków z budżetu UE przeznaczonych na politykę spójności dostępnych dla wszystkich JST;

- **(xi) wskaźnik podziału środków unijnych na część bieżącą oraz inwestycyjną** – wskaźnik stanowi iloraz sumy dochodów unijnych na cele inwestycyjne *i-tej* JST w okresie 2004-2020 oraz sumy dochodów unijnych ogółem tej jednostki w tym samym okresie, zatem

⁶ Tj. dochodów bieżących pomniejszonych o dochody unijne oraz środki z tytułu współfinansowania o charakterze bieżącym, jak również o dotacje na realizację zadań bieżących, związanych z ustalaniem i wypłacaniem świadczenia wychowawczego.

⁷ Tj. wydatków bieżących pomniejszonych o wydatki unijne oraz wydatki na współfinansowanie o charakterze bieżącym, o odsetki oraz o dotacje na realizację zadań bieżących, związanych z ustalaniem i wypłacaniem świadczenia wychowawczego.

⁸ Pominięcie roku 2020 wynika z ówczesnej specyfiki finansów JST, na które istotny wpływ wywołały procesy gospodarcze i społeczne spowodowane pandemią COVID-19. Z kolei przyjęcie za podstawę obliczeń okresu od 2011 r. pozwala na eliminację „szoku dochodowego” wywołanego globalną recesją.

$$wpdu_i = \frac{\sum_{t=2004}^{2020} dui_{it}}{\sum_{t=2004}^{2020} du_{it}}$$

Przy wykorzystaniu wskaźnika opracowano **vii) prognozę wpływów poszczególnych JST z tytułu środków unijnych przeznaczonych na finansowanie inwestycji oraz zadań bieżących**: wielkość dochodów inwestycyjnych wynika z przemnożenia wskaźnika $wpdu_i$ przez wielkość dochodów unijnych danej JST w danym roku; wielkość dochodów bieżących – z przemnożenia różnicy 1 i wskaźnika przez wielkość dochodów unijnych danej JST w danym roku (alternatywnie: unijne dochody bieżące stanowią różnicę dochodów unijnych i dochodów unijnych na cele inwestycyjne danej JST w danym roku);

- **xii) wskaźnik udziału *i-tej* JST w dochodach z tytułu współfinansowania oraz xii) wskaźnik podziału tych dochodów na część inwestycyjną i bieżącą**; obydwa wskaźniki obliczono według tych samych zasad, co wskaźniki udziału *i-tej* JST w dochodach unijnych JST ogółem oraz podziału środków unijnych *i-tej* JST na część bieżącą oraz inwestycyjną, z tym że obliczenia oparto na danych obejmujących okres 2016-2020; okres ten odpowiada przyjętemu w opracowaniu okresowi realizacji polityki spójności 2014-2020 (z uwzględnieniem dwuletniego przesunięcia okresu); w ten sposób częściowo wyeliminowano wpływ zniekształceń wynikających z odmiennych zasad przekazywania środków na współfinansowanie w połączeniu z ich większym znaczeniem w „perspektywie finansowej” 2007-2013 (z uwzględnieniem dwuletniego przesunięcia) i wcześniej;
- **xiii) wskaźnik współfinansowania kwalifikowalnych unijnych wydatków inwestycyjnych w *i-tej* JST (wwi)** wynikający z podzielenia sumy niekwalifikowalnych unijnych wydatków danej JST w okresie 2009-2020 przez sumę kwalifikowalnych unijnych wydatków tej JST w tym samym okresie; przyjęcie takiego okresu odpowiada uwzględnieniu w obliczeniach danych dotyczących ram finansowych 2007-2013 (przy założeniu dwuletniego przesunięcia) oraz 2014-2020; ustalenie tego horyzontu analizy wynika z istotnie różnych poziomów współfinansowania w okresie 2004-2006 (z uwzględnieniem dominującego znaczenia dochodów i wydatków odnoszących się do tego okresu w latach 2007-2008) oraz w kolejnych okresach: o ile w przypadku perspektywy 2007-2013 oraz 2014-2020 poziom współfinansowania unijnych wydatków inwestycyjnych wszystkich JST był zbliżony, wynosił bowiem odpowiednio 59% oraz 55%, dla okresu 2004-2006 osiągnął wartość blisko 82%; należy zwrócić uwagę, że zmiana statusu NUTS 2 Mazowieckie jako regionu w okresie 2014-2020 (tj. jego usunięcie z kategorii regionów słabiej rozwiniętych) nie miała odzwierciedlenia w poziomie współfinansowania unijnych wydatków inwestycyjnych: w okresie 2007-2013 wynosił on 73%⁹, a w okresie 2014-2020 – 50% (był więc nieco niższy od takiego wskaźnika obliczonego dla wszystkich JST w tym okresie); według analogicznych zasad obliczono **xiv) wskaźnik współfinansowania kwalifikowanych unijnych wydatków bieżących (wwbi)**.

2.3 Prognozy bazowe dla okresu 2021-2029

Prognozy bazowe opracowane zostały na podstawie założeń i reguł, które pozostają stałe niezależnie od zmieniających się założeń i reguł sporządzania poszczególnych scenariuszy (wariantów). Kwoty otrzymane w prognozach bazowych stanowią więc zasadnicze elementy konstrukcyjne analizy, na których oparte zostały wszystkie opracowane w ramach analizy scenariusze. Prognozy bazowe obejmują następujące operacje finansowe i ich salda:

⁹ Średnio dla wszystkich JST zlokalizowanych na obszarze NUTS 2 Mazowieckie.

- **dotacje i środki na cele bieżące** (z wyłączeniem środków unijnych stanowiących dochody bieżące oraz ich współfinansowania): kwoty w latach 2021-2029 stanowią iloczyn relacji **wskaźnika historycznego trendu zmian dotacji i środków na cele bieżące (vi)** do wskaźnika średniokresowej dynamiki wartości PKB w cenach stałych w okresie 2011-2019 wynoszącego 3,5063%, stopy wzrostu realnego PKB w roku t oraz kwoty dotacji i środków na cele bieżące w roku $t-1$; relacja wskaźnika historycznego trendu zmian dotacji i środków na cele bieżące (vi) do wskaźnika średniokresowej dynamiki wartości PKB w cenach stałych w okresie 2011-2019 wynosi 119,1743%;
- **dochody bieżące** (z wyłączeniem dotacji na realizację zadań bieżących, związanych z ustalaniem i wypłacaniem świadczenia wychowawczego) z wyłączeniem dochodów unijnych oraz środków z tytułu współfinansowania o charakterze bieżącym; pozycja ta stanowi sumę **dotacji i środków na cele bieżące**, prognozowanych według reguł określonych powyżej, oraz **pozostałych dochodów bieżących** (dochodów własnych i subwencji); pozostałe dochody bieżące w latach 2021-2029 są prognozowane według następujących reguł: połowa kwoty na rok t stanowi iloczyn połowy kwoty w roku $t-1$ oraz **wskaźnika (iv) „historycznego” trendu zmian dochodów bieżących**, natomiast druga połowa – połowę kwoty w roku $t-1$ zindeksowaną i zwaloryzowaną z zastosowaniem odpowiednio prognozowanej stopy inflacji oraz prognozowanej dynamiki PKB w cenach stałych w roku t ;
- **wydatki bieżące** (pomniejszone o wydatki unijne oraz wydatki na współfinansowanie o charakterze bieżącym, o odsetki oraz o dotacje na realizację zadań bieżących, związanych z ustalaniem i wypłacaniem świadczenia wychowawczego); wydatki bieżące są prognozowane według takich samych reguł, jak dochody bieżące, tzn. stanowią sumę wydatków finansowanych dotacjami i środkami na cele bieżące, odpowiadających wielkością **dotacjom i środkom na cele bieżące**, oraz **pozostałych wydatków bieżących**; pozostałe wydatki bieżące są prognozowane w ten sposób, że połowa kwoty na rok t stanowi iloczyn połowy kwoty w roku $t-1$ oraz **wskaźnika (v) „historycznego” trendu zmian wydatków bieżących**, natomiast druga połowa – połowę kwoty w roku $t-1$ zindeksowaną i zwaloryzowaną z zastosowaniem odpowiednio prognozowanej stopy inflacji oraz prognozowanej dynamiki PKB w cenach stałych w roku t ;
- **dochody majątkowe nieunijne** – prognozowane są jako iloczyn **relacji dochodów majątkowych nieunijnych i-tej jednostki samorządu terytorialnego do jej dochodów bieżących** (pomniejszonych o dochody unijne oraz środki z tytułu współfinansowania o charakterze bieżącym, jak również o dotacje na realizację zadań bieżących, związanych z ustalaniem i wypłacaniem świadczenia wychowawczego w okresie 2011-2019) (viii) oraz jej **dochodów bieżących** w roku t (pomniejszonych o dochody unijne oraz środki z tytułu współfinansowania o charakterze bieżącym, jak również o dotacje na realizację zadań bieżących, związanych z ustalaniem i wypłacaniem świadczenia wychowawczego);
- **dochody unijne** – są prognozowane jako iloczyn określonej w założeniach alokacji środków z UE w danym roku dostępnych dla JST w roku t oraz **wskaźnika (viii) udziału i-tej jednostki samorządu terytorialnego w dochodach unijnych jednostek samorządu terytorialnego ogółem (wudu_i)**;
- **dochody unijne o charakterze majątkowym** oraz **dochody unijne o charakterze bieżącym** – prognozowane są jako iloczyn **dochodów unijnych i-tej JST** w danym roku oraz **wskaźnika (ix) podziału środków unijnych na część bieżącą oraz inwestycyjną (wpdu_i)**;

- **dochody z tytułu współfinansowania o charakterze majątkowym i bieżącym** są prognozowane według tym samych reguł, co **dochody unijne i-tej jednostki oraz jej unijne dochody majątkowe i bieżące**;
- **kwoty kwalifikowalnych wydatków unijnych poszczególnych JST na cele inwestycyjne i bieżące** w poszczególnych latach okresu 2021-2029: w analizie przyjęto, że są one równe kwotom dochodów unijnych poszczególnych JST na cele inwestycyjne i bieżące; zgromadzone dane pozwalają wprawdzie na obliczenie stopnia refundacji poniesionych wydatków kwalifikowalnych dochodami unijnymi w poszczególnych latach (przez odjęcie od dochodów kwot wydatków odpowiednio na cele inwestycyjne i bieżące), wartość takiego wskaźnika ma jednak bardzo ograniczone znaczenie: brak jest mianowicie jakichkolwiek prawidłowości w tym zakresie w odniesieniu do wydatków kwalifikowalnych ponoszonych w poszczególnych latach oraz otrzymywania w poszczególnych latach refundacji z tego tytułu;
- **wydatki na współfinansowanie kwalifikowalnych wydatków unijnych o charakterze majątkowym**: zostały obliczone jako iloczyn kwalifikowalnych (unijnych) wydatków majątkowych *i-tej* JST w danym roku oraz **wskaźnika (xii) współfinansowania kwalifikowalnych unijnych wydatków inwestycyjnych i-tej JST (ww_i)**; według takich samych zasad obliczono **wysokość wydatków na współfinansowanie kwalifikowalnych wydatków unijnych o charakterze bieżącym** (z zastosowaniem wskaźnika [xiii] **współfinansowania kwalifikowanych unijnych wydatków bieżących [wwb_i]**).

Należy podkreślić, że prognozowanie bieżących i majątkowych wydatków unijnych oraz bieżących i majątkowych wydatków na współfinansowanie wydatków unijnych w ramach prognoz bazowych „odrywa” te wielkości od bieżącej sytuacji finansowej JST, co odpowiada założeniu o konieczności absorpcji środków unijnych (innymi słowy, w razie konieczności redukcji wydatków w poszczególnych scenariuszach zmniejszane są wydatki majątkowe „nieunijne” albo wydatki bieżące „nieunijne”. Wydatki unijne oraz wydatki na ich współfinansowanie nie ulegają obniżeniu.

2.4 Założenia prognoz bazowych

Założenia, na których oparte zostały prognozy bazowe, obejmują z jednej strony wielkości związane z krajowymi alokacjami środków unijnych w latach 2021-2029, z drugiej oficjalne prognozy podstawowych wskaźników makroekonomicznych. Przyjęto następujące wielkości wpływów środków unijnych (ich absorpcji przez krajowych beneficjentów) na finansowanie polityki spójności w poszczególnych latach (wraz z React-EU):

Tabela 1 Wpływy krajowych beneficjentów z tytułu unijnego dofinansowania projektów w zakresie polityki spójności

	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029
programy 2014-2020 (z EWT)	12 585	11 757	8 757	1 083	0	0	0	0	0
programy 2021-2027 (z EWT)	0	4 523	26 852	50 087	48 115	48 955	52 337	62 999	51 263

Na podstawie danych „historycznych” przyjęto, że udział jednostek samorządu terytorialnego w kwotach wpływów ogółem wyniesie w każdym z lat badanego okresu 31,8%.

Prognozy realnego wzrostu PKB, inflacji oraz kursu euro oparto na sierpniowej aktualizacji (08.2021) „Wytycznych dotyczących stosowania jednolitych wskaźników makroekonomicznych będących podstawą oszacowania skutków finansowych projektowanych ustaw”, natomiast mianem „rynkowej” stopy procentowej określono prognozowane przeciętne oprocentowanie kredytów inwestycyjnych udzielanych JST, o terminie spłat wynikającym z założeń opracowywania scenariuszy. Przyjęte wielkości przedstawia następująca tabela:

Tabela 2 Przyjęte w projekcjach prognozy podstawowych wskaźników makroekonomicznych

	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029
PKB	4,90%	4,60%	3,70%	3,50%	3,50%	3,50%	3,40%	3,30%	3,10%
inflacja	4,30%	3,30%	3,00%	2,70%	2,50%	2,50%	2,50%	2,50%	2,50%
kurs PLN/EUR	4,54	4,54	4,54	4,54	4,54	4,54	4,54	4,54	4,54
"rynkowa" stopa procentowa	5,73%	4,63%	4,30%	3,97%	3,75%	3,75%	3,75%	3,75%	3,75%

2.5 Scenariusze

Poszczególne scenariusze zostały opracowane zgodnie z zasadą respektowania metod dokonywania projekcji przyjętych w prognozach bazowych (przedstawionych w podrozdziale 2.3 Prognozy bazowe dla okresu 2021-2029). W przypadku scenariusza I i II oznacza to, że uwzględniane w nich wielkości wydatków bieżących (pomniejszonych o wydatki unijne oraz wydatki na współfinansowanie o charakterze bieżącym, o odsetki oraz o dotacje na realizację zadań bieżących, związanych z ustalaniem i wypłacaniem świadczenia wychowawczego) odpowiadają prognozom bazowym - podobnie jak nie ulegają zmianie prognozowane wielkości bieżących wydatków unijnych oraz wydatków na ich współfinansowanie. Niezmienione pozostają także wielkości dochodów bieżących, w tym dotacji i środków na realizację zadań bieżących (z wyłączeniem dotacji związanych z ustalaniem i wypłacaniem świadczenia wychowawczego) oraz bieżących dochodów unijnych i środków z tytułu ich współfinansowania, jak również dochodów majątkowych nieunijnych.

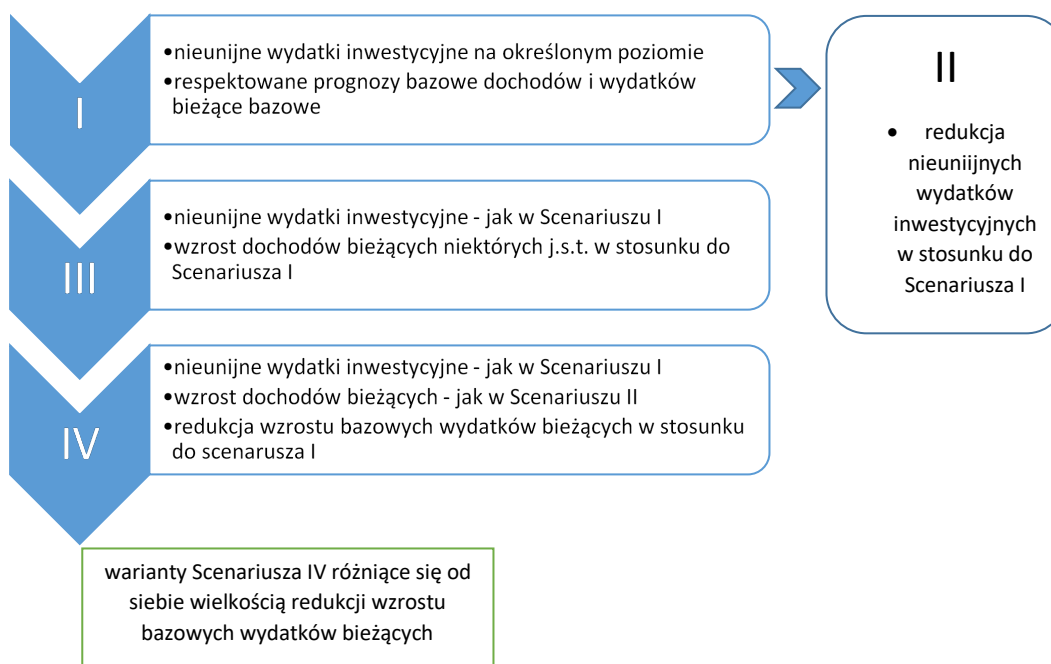
Nadwyżka operacyjna w poszczególnych scenariuszach ulega jednak zasadniczym zmianom w stosunku do prognoz bazowych, ponieważ bazowe wydatki bieżące powiększane są o wydatki związane z „funkcjonowaniem” zrealizowanych inwestycji (wynikających z ponoszenia kosztów utrzymania nowych składników majątkowych oraz zarządzania tymi składnikami, tj. świadczenia usług publicznych z wykorzystaniem składników majątkowych) oraz o wydatki na obsługę długu zaciągniętego do końca 2020 r., a przede wszystkim – zaciąganego po tym roku w celu sfinansowania założonych wydatków majątkowych, które nie mogą być sfinansowane w ramach nadwyżki operacyjnej oraz dochodów majątkowych. W przypadku, gdy prognozowana w ten sposób nadwyżka operacyjna danej jednostki samorządu terytorialnego wykazuje w którymkolwiek z lat objętych prognozą wartość ujemną, jednostka ta powiększa liczbę jednostek, w których badanie stwierdza wystąpienie ryzyka naruszenia reguły wyniku budżetu bieżącego.

Zmianom wynikającym zarówno z wielkości objętych prognozami bazowymi, jak i z operacji finansowych prognozowanych w ramach poszczególnych scenariuszy (wariantów) podlega także wskaźnik obsługi zadłużenia oraz dopuszczalny limit tego wskaźnika. Wprawdzie wysokość dochodów bieżących, dochodów bieżących pomniejszonych o dotacje i środki na cele bieżące oraz wydatków bieżących pomniejszonych o odsetki oraz o środki unijne na cele bieżące - nie ulegają zmianom w scenariuszach I i II, zmienia się jednak wysokość odsetek oraz przypadających do spłaty rat (wykupów): wielkości te zależą od wolumenu długu koniecznego do sfinansowania zakładanych wydatków inwestycyjnych, które nie mają pokrycia w nadwyżce operacyjnej i dochodach majątkowych.

O ile w scenariuszu I i II dochody bieżące odpowiadają prognozom bazowym, zaś różnice między wydatkami bieżącymi a dochodami bieżącymi wynikają z płatności odsetkowych oraz kosztów funkcjonowania inwestycji, o tyle dwa kolejne scenariusze przyjmują założenia głębszych modyfikacji bazowych dochodów i wydatków bieżących. Scenariusz III zakłada wzrost dochodów bieżących niektórych JST, natomiast scenariusz IV, zachowując założenie takiego wzrostu dochodów, przyjmuje dodatkowe założenie redukcji bieżących wydatków bazowych w JST, które nie spełniają reguły fiskalnej dotyczącej

wskaźnika obsługi zadłużenia. Logikę konstrukcji poszczególnych scenariuszy i ich wzajemnych powiązań przedstawia następujący rysunek:

Rysunek 1 Konstrukcja scenariuszy i zachodzące między nimi związki



Wielkości poszczególnych operacji finansowych, zależnych od przyjętych w scenariuszach założeń dotyczących wydatków majątkowych, prognozowane są według następujących zasad:

- wydatki bieżące związane z funkcjonowaniem zrealizowanych inwestycji (utrzymanie składników majątkowych oraz zarządzanie nimi w procesie świadczenia usług publicznych) – prognozowane są w roku t jako iloczyn skumulowanych inwestycji w latach 2021, ..., t oraz jednakowej dla wszystkich jednostek samorządu terytorialnego stałej 2,5% ;
- spłaty zadłużenia – prognozowane są jako iloczyn długu jednostki samorządu terytorialnego na koniec roku $t-1$ oraz jednakowej dla wszystkich jednostek samorządu terytorialnego stopy umorzenia długu wynoszącej 10%; wielkości spłat długu istniejącego na koniec 2020 r. ujęte w wieloletnich prognozach finansowych nie mogą być wykorzystane do prognozowania spłat, ponieważ jedynie 930 jednostek nie zakłada w WPF-ach zaciągnięcia nowego długu w okresie 2021-2024; dla wszystkich tych jednostek ogółem stopy umorzenia długu w latach 2021-2024 wynoszą odpowiednio 18,33%, 14,64%, 12,58%, 11,39%; na tym tle przyjęcie stopy umorzenia w wysokości 10% wydaje się założeniem rozsądnym;
- nowy dług (przychody uzyskane dzięki zaciągnięciu nowych zobowiązań finansowych) – prognozowany jest „automatycznie”, jeżeli suma inwestycyjnych wydatków unijnych wraz z ich współfinansowaniem, wydatków majątkowych nieunijnych oraz spłaty długu jest większa od sumy majątkowych dochodów unijnych oraz współfinansowania, dochodów majątkowych nieunijnych i nadwyżki operacyjnej; wysokość przychodów z zaciągnięcia nowych zobowiązań finansowych odpowiada różnicy tych sum, tzn.

$$ND_t = IU_t + IUW_t + INU_t + S_t - IDU_t - IDUW_t - IDNU_t - NO_t$$

- odsetki – stanowią iloczyn wielkości długu na początek roku t oraz przyjętej w założeniach stopy procentowej w roku t ;
- dług (wielkość zadłużenia) na początek roku t – równy jest wielkości długu na początek roku $t-1$ powiększonej o przychody uzyskane w roku $t-1$ z zaciągnięcia nowych zobowiązań finansowych (nowy dług w roku $t-1$), a pomniejszonej o spłaty zadłużenia w roku $t-1$.

W każdym ze scenariuszy dla każdej JST badane jest spełnianie dwóch reguł fiskalnych: reguły deficytowej oraz reguły dotyczącej wskaźnika obsługi zadłużenia

- zgodnie z pierwszą regułą, wynik budżetu operacyjnego nie może być mniejszy od zera w żadnym z lat objętych okresem projekcji; wynik budżetu operacyjnego obliczany jako różnica między bazową nadwyżką operacyjną powiększoną o unijne dochody bieżące i dochody bieżące z tytułu współfinansowania a sumą unijnych wydatków bieżących i ich współfinansowania, wydatków bieżących związanych z funkcjonowaniem zrealizowanych inwestycji oraz odsetek;
- zgodnie z drugą regułą w żadnym z lat objętych okresem projekcji wskaźnik obsługi zadłużenia nie może przekroczyć dopuszczalnego limitu; wskaźnik obsługi zadłużenia stanowi iloraz sumy odsetek i spłat zadłużenia oraz dochodów bieżących (z wyłączeniem dotacji na realizację zadań bieżących, związanych z ustalaniem i wypłacaniem świadczenia wychowawczego) z wyłączeniem dochodów unijnych oraz środków z tytułu współfinansowania o charakterze bieżącym i pomniejszonych o dotacje bieżące; dopuszczalny limit obliczany jest odrębnie dla lat 2021-2025 oraz 2026-2029 zgodnie z obowiązującymi dla tych okresów zasadami¹⁰.

3. Synteza wyników badania

3.1 Wyniki prognoz bazowych dla okresu 2021-2029

3.1.1 Prognozy dochodów i wydatków „unijnych” oraz współfinansowania

Podsumowanie rezultatów prognoz dla wszystkich jednostek samorządu terytorialnego

Przyjęte w analizie założenia i metody prognozowania prowadzą do następujących projekcji dochodów i wydatków JST, związanych z realizacją operacji finansowanych z udziałem środków unijnych:

Tabela 3 Dochody i wydatki JST związane z realizacją operacji finansowanych z udziałem środków unijnych

	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029
dochody/wydatki majątkowe UE	3 123	4 040	8 837	12 698	11 940	12 148	12 988	15 634	12 721
dochody majątkowe z tytułu współfinansowania	195	252	550	791	744	757	809	974	792
wydatki majątkowe na współfinansowanie	1 786	2 360	5 348	7 815	7 359	7 487	8 004	9 635	7 840
dochody/wydatki bieżące UE	879	1 137	2 487	3 574	3 361	3 419	3 655	4 400	3 580
dochody bieżące z tytułu współfinansowania	181	234	513	737	693	705	753	907	738
wydatki bieżące na współfinansowanie	253	339	787	1 162	1 095	1 114	1 191	1 434	1 167
saldo współfinansowania	-1 663	-2 214	-5 071	-7 449	-7 018	-7 140	-7 634	-9 189	-7 477

Wydatki na realizację projektów inwestycyjnych finansowanych z udziałem środków UE sięgną w okresie projekcji 152 mld PLN, a ich stosunek do dochodów (z wyłączeniem dochodów unijnych i z tytułu współfinansowania) w latach 2023-2029 będzie wynosił od 5% do 7%. W ujęciu nominalnym wielkość tych wydatków będzie zatem znacznie przekraczać

¹⁰ Dla lat 2022-2025 dopuszczalny limit ustalono zgodnie z zasadami obowiązującymi do 26.10.2021 r., tj. przy założeniu, że JST nie przysługuje prawo wyboru długości okresu stosowanego do obliczenia średniej arytmetycznej relacji, o której mowa w art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw.

wielkości obliczone dla okresów 2014-2020 oraz 2007-2013 (odpowiednio 110 mld PLN i 96 mld PLN), jednak w relacji do dochodów - zmaleje (dla okresu 2014-2020, z wyłączeniem wyjątkowego roku 2016 wynosiła ona od 5% do 11%, a dla okresu 2007-2013, z wyłączeniem „chudego” 2008 r. – od 5,5% do 13%).

Zważywszy, że wydatki podlegające refundacji (ewentualnie finansowaniu zaliczkowemu) środkami unijnymi odpowiadają w poszczególnych latach dochodom z refundacji (ewentualnie z finansowania zaliczkowego), wkład własny „netto” JST równy jest różnicy między wydatkami na współfinansowanie (krajowe, tj. środkami budżetów JST) a dochodami z tytułu współfinansowania (krajowego, tj. pochodzącego z budżetu państwa albo państwowych funduszy celowych). Różnica ta w całym okresie objętym projekcjami sięga 55 mld PLN, a w latach 2024-2029 waha się w granicach 7-9 mld PLN, co odpowiada 2-2,5% prognozowanych dla tych lat dochodów ogółem JST z wyłączeniem dochodów unijnych i z tytułu współfinansowania. Relacja ta nie odbiega w zasadniczym stopniu od analogicznych relacji obliczonych dla okresu 2014-2020 (od 0,5% w 2016 r. do 3,3% w roku 2014) oraz dla okresu 2007-2013 (od 1,6% w roku 2008 do 4,8% w 2011 r.).

Roczne wydatki „netto” na współfinansowanie projektów inwestycyjnych w okresie pełnej realizacji ram finansowych 2021-2027 (tj. w latach 2024-2029) sięgną kwot rzędu 7,5-9,5 mld PLN. Jest to kwota znacząca w stosunku do wydatków majątkowych „nieunijnych”, które w latach 2014-2020 wynosiły od ok. 22 mld PLN w okresie 2014-2016 do ok. 30 mld w okresie 2018-2020. Według prognoz opracowanych w trzech podstawowych scenariuszach (I, III, IV) wydatki na współfinansowanie „netto” będą odpowiadały ok. 20% (w jednym roku nawet 26%) wydatków majątkowych nieunijnych (co odpowiada proporcjom obliczonym dla lat 2018-2020¹¹).

Rezultaty prognoz dla poszczególnych typów jednostek samorządu terytorialnego

Wielkości prognozowanych dochodów i wydatków unijnych oraz dochodów i wydatków związanych z współfinansowaniem w poszczególnych typach JST zostały przedstawione w poniższej tabeli:

Tabela 4 Dochody i wydatki jednostek samorządu terytorialnego związane z realizacją projektów unijnych

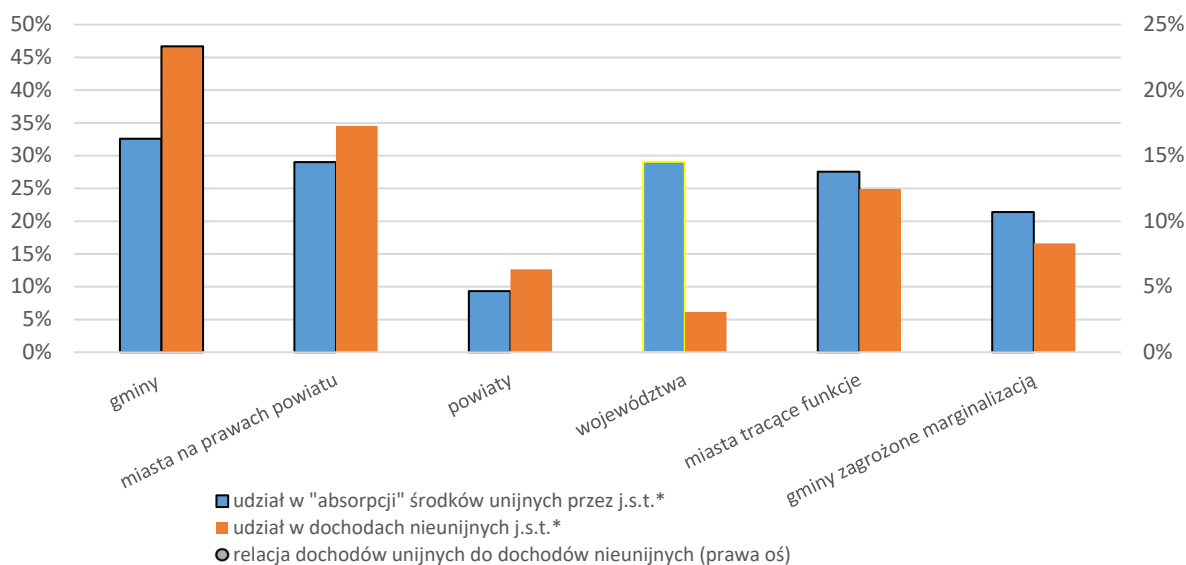
		2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029
gminy	dochody i wydatki unijne	1 304	1 687	3 690	5 302	4 986	5 072	5 423	6 528	5 312
	w tym: wydatki majątkowe	1 100	1 423	3 112	4 472	4 205	4 278	4 574	5 506	4 480
	dochody z tytułu współfinansowania	67	86	189	271	255	259	277	334	271
	wydatki na współfinansowanie	765	1 004	2 250	3 270	3 078	3 132	3 348	4 030	3 280
miasta na prawach powiatu	w tym: wydatki majątkowe	727	950	2 115	3 065	2 884	2 935	3 137	3 776	3 073
	dochody i wydatki unijne	1 162	1 503	3 288	4 725	4 443	4 521	4 833	5 818	4 734
	w tym: wydatki majątkowe	1 031	1 334	2 919	4 194	3 943	4 012	4 289	5 163	4 201
	dochody z tytułu współfinansowania	26	33	72	104	98	100	106	128	104
powiaty	wydatki na współfinansowanie	595	813	1 939	2 899	2 735	2 783	2 975	3 582	2 914
	w tym: wydatki majątkowe	575	783	1 858	2 772	2 614	2 660	2 844	3 423	2 785
	dochody i wydatki unijne	373	482	1 054	1 515	1 424	1 449	1 549	1 865	1 518
	w tym: wydatki majątkowe	214	277	607	872	820	834	891	1 073	873
województwa	dochody z tytułu współfinansowania	35	46	100	144	135	138	147	177	144
	wydatki na współfinansowanie	137	182	414	607	571	581	621	748	609
	w tym: wydatki majątkowe	113	146	323	467	439	447	478	575	468
	dochody i wydatki unijne	1 163	1 505	3 292	4 730	4 448	4 525	4 838	5 823	4 739
miasta tracące funkcje	w tym: wydatki majątkowe	777	1 006	2 200	3 161	2 972	3 024	3 233	3 892	3 167
	dochody z tytułu współfinansowania	248	321	702	1 009	948	965	1 032	1 242	1 011
	wydatki na współfinansowanie	541	700	1 532	2 201	2 069	2 106	2 251	2 710	2 205
	w tym: wydatki majątkowe	337	435	952	1 368	1 287	1 309	1 400	1 685	1 371
miasta tracące funkcje	dochody i wydatki unijne	359	465	1 017	1 462	1 374	1 398	1 495	1 799	1 464
	w tym: wydatki majątkowe	303	392	858	1 233	1 159	1 180	1 261	1 518	1 235

¹¹ Dalekie jest jednak od sięgających 30% proporcji obliczonych dla „rekordowych” pod tym względem lat 2011-2012.

	dochody z tytułu współfinansowania	15	19	41	60	56	57	61	73	60
	wydatki na współfinansowanie	185	241	530	764	718	731	781	941	765
	w tym: wydatki majątkowe	176	228	499	718	675	687	734	883	719
gminy zagrożone marginalizacją	dochody i wydatki unijne	279	361	790	1 135	1 067	1 085	1 160	1 397	1 137
	w tym: wydatki majątkowe	229	296	647	930	874	889	951	1 145	931
	dochody z tytułu współfinansowania	17	22	49	71	66	68	72	87	71
	wydatki na współfinansowanie	153	199	437	630	592	603	644	776	631
	w tym: wydatki majątkowe	145	188	412	592	557	567	606	729	593

Rezultaty prognozy prowadzą do spostrzeżenia, że środki unijne będą absorbowane w zbliżonych wielkościach przez gminy (32,6% całości środków, które trafią do JST), miasta na prawach powiatu (29% całości) i województwa (29,1%). Ustalenie relatywnego znaczenia środków unijnych dla gospodarki finansowej poszczególnych typów jednostek wymaga jednak odniesienia do wielkości charakterystycznej dla danego typu, w szczególności dochodów ogółem (z wyłączeniem jednak dochodów unijnych). Z tego punktu widzenia największymi beneficjentami środków unijnych będą bez wątpienia województwa: stosunek dochodów unijnych do dochodów nieunijnych województw w okresie od rzeczywistego rozpoczęcia realizacji programów służących realizacji Umowy Partnerstwa 2021-2027, tj. od roku 2023-2024 wynosi od 19% do 25%. Analogiczny stosunek obliczony dla gmin mieści się w granicach 2,8%-3,8%, a dla miast na prawach powiatu – 3,4%-4,5%. W przypadku powiatów wysokość tego wskaźnika zbliżona jest do wskaźnika w gminach (2,9%-4%). Udział miast tracących funkcje w „alokacji” gminnej jest większy niż w przypadku gmin zagrożonych marginalizacją (odpowiednio 27,6% oraz 21,4%), za to relatywne znaczenie środków unijnych dla gospodarki finansowej gmin zagrożonych marginalizacją jest nieco większe: stosunek dochodów unijnych do dochodów nieunijnych wynosi w tym przypadku od 3,5% do 4,89%, podczas gdy wysokość analogicznego wskaźnika dla miast tracących funkcje mieści się w przedziale 3,1%-4,2%. Rola tych dwóch grup JST jako beneficjentów środków unijnych jest ważniejsza od ich relatywnego znaczenia dla pozostałych sfer finansów gminnych (w okresie prognozy udział dochodów nieunijnych miast tracących funkcje w dochodach nieunijnych gmin wynosi 25,3%-24,5%, tzn. powoli maleje, natomiast udział dochodów nieunijnych gmin zagrożonych marginalizacją – 17%-16,2% - również maleje). Znaczenie poszczególnych typów JST jako beneficjentów środków unijnych zostało przedstawione na poniższym rysunku:

Rysunek 2 Znaczenie poszczególnych typów JST jako beneficjentów środków unijnych



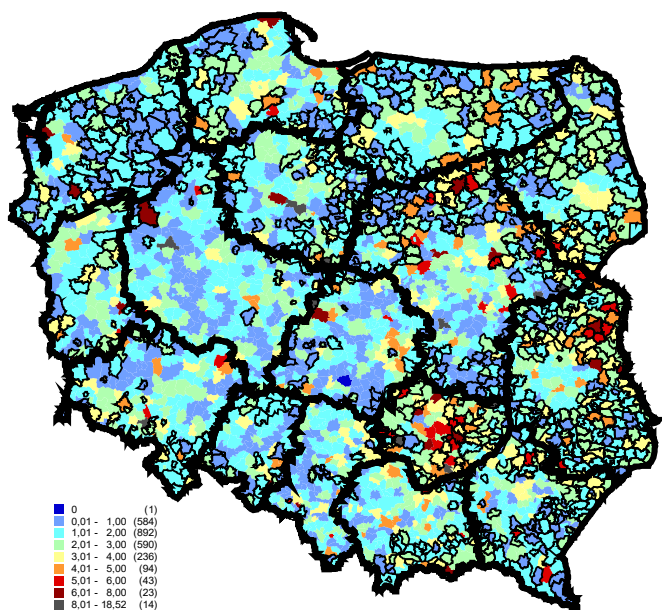
*W przypadku miast tracących funkcje oraz gmin zagrożonych marginalizacją - udziały w odpowiednich wielkościach obliczonych dla gmin

Charakter projektów, które będą realizowane w ramach programów 2021-2027 przez poszczególne typy JST, zależy od specyfiki i relatywnego znaczenia zadań tych jednostek. Przyjęte założenia prognozowania (oparte na analizie danych za okres 2004-2020) uzasadniają wniosek, że miasta na prawach powiatu i gminy będą wykorzystywać środki unijne w olbrzymiej większości dla finansowania projektów inwestycyjnych (udział wydatków majątkowych w wydatkach unijnych miast na prawach powiatu wynosi blisko 84,2%, w wydatkach unijnych gmin – 80,5%), w przypadku województw znaczenie projektów miękkich będzie zdecydowanie większe (udział wydatków bieżących w wydatkach unijnych województw będzie sięgać 32,9%), największe zaś – w przypadku powiatów (udział wydatków bieżących w wydatkach unijnych na poziomie 45,8%). Podział wydatków unijnych na majątkowe i bieżące w grupie miast tracących funkcje i gmin zagrożonych marginalizacją (odpowiednio 83,2% oraz 79%) nie różni się istotnie od podziału charakterystycznego dla gmin 80,5%).

Województwa pozostaną głównym beneficjentem krajowych środków współfinansujących realizację projektów unijnych: trafi do nich ok. 2/3 środków pozyskiwanych przez JST. W przypadku gmin udział ten wyniesie ok. 18%, w przypadku powiatów – ok. 9%, a w przypadku miast na prawach powiatu – ok. 7%. Interesująca obserwacja dotyczy udziałów gmin zagrożonych marginalizacją oraz miast tracących funkcje w „alokacji” gminnej: w przypadku tych pierwszych wyniesie on ok. 26%, będzie zatem znacząco większy od udziału w gminnej „alokacji” środków unijnych, natomiast w przypadku miast tracących funkcje jego wartość sięgnie tylko 21% (o blisko 7 punktów procentowych mniej od udziału w gminnej „alokacji” środków unijnych). Należy jednak podkreślić, że prognozowane fiskalne znaczenie krajowego wsparcia dla projektów unijnych realizowanych przez JST będzie niewielkie (tzn. będzie odpowiadać ok. 9% dochodów z finansowania unijnego).

Jakkolwiek w latach 2021-2022, tj. w okresie kontynuacji realizacji programów okresu 2014-2020, przeciętne wskaźniki współfinansowania (tj. ilorazy wielkości współfinansowania krajowego do wielkości wydatków unijnych) dla gmin i miast na prawach powiatu wykazują zróżnicowanie (odpowiednio 58,7% oraz 51,2%), od roku 2023 – w związku z obniżeniem stóp finansowania unijnego dla priorytetów programów realizowanych w NUTS II Warszawskim, Dolnośląskim i Wielkopolskim – pozostają na niemal identycznym poziomie (odpowiednio 60,8% oraz 60,6%). Średni wskaźnik współfinansowania dla miast tracących funkcję wynosi (od 2023 r.) 51,7%, natomiast wskaźnik dla gmin zagrożonych marginalizacją – 55,2%. Wskaźniki te nie uległy istotnym zmianom w stosunku do poziomów z okresu 2021-2022, co jest oczywistą konsekwencją lokalizacji jednostek zaliczonych do tych dwóch grup. W powiatach przeciętne wskaźniki współfinansowania wynoszą 37,3%, natomiast w województwach – 46,5%. Ze względu jednak na znaczne rozpiętości wartości wskaźników w poszczególnych typach JST dyskusyjne wydaje się wyciąganie na tej podstawie ogólniejszych wniosków poza stwierdzeniem, że niższy przeciętne wskaźnik współfinansowania w powiatach i województwach związany jest z ich odpowiednio wyższym zaangażowaniem w realizację projektów „miękkich”.

Relatywne znaczenie wyzwań dla finansów
Kartogram 3 Relacja wkładu własnego do dochodów
nieunijnych w okresie 2021-2029 w gminach i miastach na
prawach powiatu



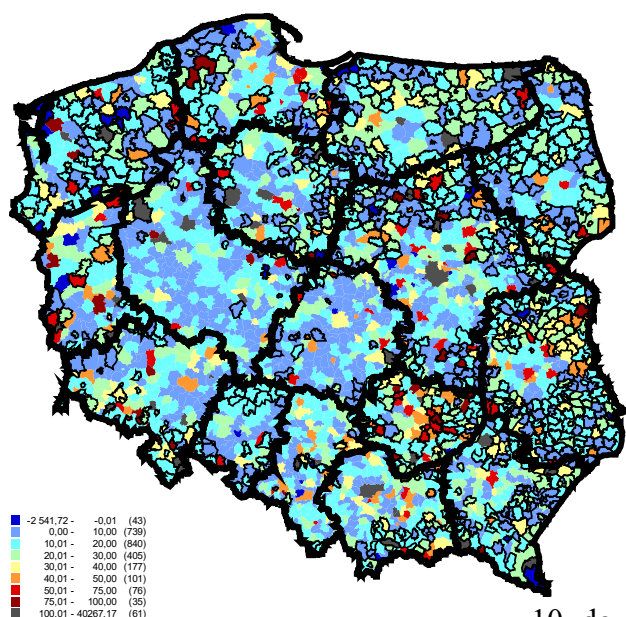
województwa mazowieckiego (na północny wschód i południowy zachód od Przasnysza; w samym Przasnyszu wskaźnik osiąga spektakularną wysokość ponad 18%). Z drugiej strony widoczne są także „skupiska” gmin o relatywnie bardzo niskiej wysokości wskaźnika (poniżej 1%): w południowej, południowo-zachodniej i północno-wschodniej części województwa łódzkiego, w południowej części województwa mazowieckiego, centralnej części województwa wielkopolskiego i północnej – województwa dolnośląskiego. Uogólniając można stwierdzić, że we wschodniej części kraju wskaźniki współfinansowania przyjmują wartości stosunkowo wysokie. Kartogram 3 wskazuje natomiast, że jakiegokolwiek próby generalizowania rezultatów prognoz dla miast i gmin wrażliwych podejmowane być muszą w bardzo ograniczonym zakresie. Wśród tych obszarów znajdują się zarówno jednostki o bardzo niskiej lub niskiej wysokości wskaźnika (obserwacja ta dotyczy w szczególności jednostek w centralnej i południowo-wschodniej części województwa zachodniopomorskiego, południowej części województwa podkarpackiego, południowej części województwa mazowieckiego oraz pogranicza Kujaw i Mazowsza), jak i takie, których wskaźnik osiąga względnie bardzo wysokie wartości (centralne świętokrzyskie, północne lubelskie oraz północne mazowieckie).

Odniesienie wysokości koniecznego wkładu własnego do dochodów nieunijnych daje wyobrażenie o znaczeniu środków na współfinansowanie w całokształcie gospodarki finansowej JST (przy założeniu, że zdolność do absorpcji środków unijnych nie pozostaje w bezpośrednim związku z rozmiarami dochodów nieunijnych, wysokie wartości wskaźnika świadczą o przewidywanym znacznym wolumenie projektów realizowanych w ramach programów służących realizacji Umowy Partnerstwa 2021-2029), nie niesie jednak ze sobą informacji o relatywnej skali wyzwań, jakie dla poszczególnych jednostek mogą wiązać się z zapewnieniem współfinansowania.

poszczególnych JST związanych z koniecznością zapewnienia wkładu własnego można mierzyć w różny sposób, w szczególności odnosząc wielkości współfinansowania do wartości dochodów nieunijnych. **Kartogram 3** przedstawia klasyfikację gmin i miast na prawach powiatu według wysokości ilorazu sumy współfinansowania projektów unijnych w latach 2021-2029 oraz sumy dochodów nieunijnych w tym okresie. Uwagę zwracają „skupiska” gmin, w których badana wielkość przyjmuje stosunkowo wysokie wartości (powyżej 3%), występujące w centralnej części województwa świętokrzyskiego (na wschód, północ i południe od jego stolicy), w północnej części województwa lubelskiego (na południe od Białej Podlaskiej) oraz w północnej części

W tym celu należy odnieść wysokość niezbędnego wkładu własnego poszczególnych JST do prognozowanych bazowych nadwyżek operacyjnych (nadwyżki bazowe obliczane są z wyłączeniem dochodów i wydatków związanych z finansowaniem projektów unijnych). Z relatywnie wysokich poziomów relacji skumulowanych wydatków na współfinansowanie w okresie 2021-2029 do skumulowanych bazowych nadwyżek operacyjnych nie należy jeszcze wyciągać wniosków o potencjalnych problemach, jakie może stwarzać absorpcja środków unijnych. Z drugiej strony stwierdzenie istnienia jednostek o wysokim poziomie tej relacji oraz jednostek o jej niskim poziomie może prowadzić do oczywistych intuicyjnych spostrzeżeń o skali związanych z absorpcją wyzwań.

Kartogram 4 Relacja skumulowanego wkładu własnego do skumulowanych nadwyżek operacyjnych gmin i miast na prawach powiatu



Kartogram 4 przedstawia wielkość relacji skumulowanych (w całym okresie 2021-2029) wydatków stanowiących wkład własny do skumulowanych bazowych nadwyżek operacyjnych. Pomijając dwa miasta na prawach powiatu i kilkadziesiąt gmin, z których znaczna liczba występuje na obszarze województwa mazowieckiego i zachodniopomorskiego, a które nie generują skumulowanej bazowej nadwyżki operacyjnej¹² należy stwierdzić, że w 770 jednostkach badana relacja nie przekroczy 10%, a w kolejnych 841 jednostkach – 20%. W 651 jednostkach relacja wynosi od

10 do 50%, zaś poziom 50% przekracza w 164 jednostkach, w tym w 13 miastach na prawach powiatu. O ile duża liczba jednostek (22), w których wysokość relacji przekracza 50%, w dużym województwie mazowieckim nie budzi głębszych refleksji, o tyle niepokoi ich koncentracja (17) w małym województwie świętokrzyskim. Wśród jednostek o znaczącej relacji skumulowanego wkładu własnego do skumulowanych bazowych nadwyżek operacyjnych na Kielecczyźnie i Lubelszczyźnie jest znaczna liczba miast i gmin wrażliwych.

3.1.2 Prognozy wyniku operacyjnego budżetu

Podsumowanie rezultatów prognoz dla jednostek samorządu terytorialnego

Bazowy wynik operacyjny budżetu dla celów analiz stanowi różnicę między dochodami bieżącymi i wydatkami bieżącymi bez uwzględnienia zarówno dochodów i wydatków „unijnych” oraz współfinansowania, jak również dochodów i wydatków związanych ze świadczeniem wychowawczym oraz wydatków z tytułu odsetek. Wysokość tak rozumianego wyniku operacyjnego oraz relację wysokości wyniku operacyjnego do dochodów bieżących (z wyłączeniem dochodów unijnych, współfinansowania i dotacji związanych ze świadczeniem wychowawczym) przedstawia poniższa tabela:

Tabela 5 Wynik operacyjny budżetu (w mln PLN) i jego relacja do dochodów bieżących

¹² należy po raz kolejny zwrócić uwagę, że prognoza oparta na założeniach i opracowana według zasad jednakowych dla wszystkich JST nie wskazuje na znaczne prawdopodobieństwo, ale jedynie na znaczne ryzyko wystąpienia niekorzystnych zdarzeń; ryzyko to być może powinno zostać wyeliminowane przez odpowiednie redukcje wydatków bieżących w obciążonych nim jednostkach

	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029
wynik budżetu operacyjnego	24 812	26 860	28 904	31 023	33 258	35 648	38 184	40 873	43 703
relacja do dochodów bieżących	10,27%	10,43%	10,60%	10,77%	10,94%	11,11%	11,28%	11,45%	11,62%

Zgodnie z prognozą bazowy wynik operacyjny budżetu (bazowa nadwyżka operacyjna) - po silnej redukcji w roku 2020 (z 26,2 mld PLN w 2019 r. do 22,8 mld PLN, co odpowiada stosunkowi do dochodów bieżących 12% oraz 10,1%) – powróci na „ścieżkę stabilnego wzrostu”: jego relacja do dochodów bieżących, zwiększająca się stopniowo od 10,3% do 11,6%, będzie porównywalna z relacją notowaną w latach 2014-2019¹³ (od 11,3% do 12,4%).

Należy jednak zwrócić uwagę, że w nielicznych JST przyjęte założenia prognostyczne prowadzą do wyników naruszających regułę „deficytową”. Wyniki takie należy interpretować jako wskazanie ryzyka niekorzystnej ewolucji finansów poszczególnych jednostek, wymagającego wprowadzenia przez organy tych jednostek odpowiednich korekt w celu ograniczenia dynamiki wydatków bieżących. Zjawisko to – w zakresie samych prognoz bazowych, nieuwzględniających odsetek oraz kosztów funkcjonowania nowych inwestycji, uwzględniających natomiast wydatki stanowiące wkład własny w realizację projektów unijnych o charakterze bieżącym - dotyczy 75 JST. Analiza identyfikuje także przypadki ryzyka, które można określić mianem strukturalnego, a które polega na generowaniu ujemnego wyniku operacyjnego (z uwzględnieniem operacji związanych z realizacją projektów unijnych) w każdym z lat objętych prognozą. Ryzyko takie aktualizuje się w 25 jednostkach samorządu terytorialnego. Niezależnie od tego prognoza wskazuje na zmniejszanie się wyniku operacyjnego budżetu w 190 jednostkach, z których żadna nie narusza reguły deficytowej w okresie prognozy. Zjawisko to zwiększa ryzyko przekroczenia dopuszczalnego limitu wskaźnika obsługi długu określonego dla każdej jednostki w poszczególnych scenariuszach prognozy.

Rezultaty prognoz dla poszczególnych typów jednostek samorządu terytorialnego

Rezultaty prognoz dla poszczególnych typów JST zostały przedstawione w poniższej tabeli:

Tabela 6 Bazowy wynik operacyjny poszczególnych typów jednostek samorządu terytorialnego 2021-2029

		2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029
gminy	nadwyżka operacyjna	12 783	13 814	14 848	15 925	17 065	18 288	19 589	20 973	22 433
	dochody bieżące	112 207	119 758	127 007	134 390	142 103	150 276	158 844	167 824	177 127
	relacja	11,39%	11,53%	11,69%	11,85%	12,01%	12,17%	12,33%	12,50%	12,66%
miasta na prawach powiatu	nadwyżka operacyjna	4 363	4 740	5 117	5 509	5 923	6 366	6 836	7 334	7 858
	dochody bieżące	84 026	89 555	94 855	100 230	105 819	111 724	117 898	124 350	131 016
	relacja	5,19%	5,29%	5,39%	5,50%	5,60%	5,70%	5,80%	5,90%	6,00%
powiaty	nadwyżka operacyjna	3 016	3 264	3 511	3 767	4 035	4 322	4 625	4 946	5 283
	dochody bieżące	30 425	32 246	33 953	35 666	37 437	39 298	41 230	43 233	45 283
	relacja	9,91%	10,12%	10,34%	10,56%	10,78%	11,00%	11,22%	11,44%	11,67%
województwa	nadwyżka operacyjna	4 625	5 002	5 377	5 763	6 168	6 599	7 054	7 534	8 036
	dochody bieżące	14 926	15 839	16 708	17 584	18 488	19 440	20 432	21 465	22 529
	relacja	30,98%	31,58%	32,18%	32,77%	33,36%	33,95%	34,52%	35,10%	35,67%
miasta tracące funkcje	nadwyżka operacyjna	1 794	1 935	2 074	2 218	2 369	2 530	2 700	2 879	3 068
	dochody bieżące	28 310	30 101	31 797	33 510	35 288	37 161	39 113	41 145	43 234
	relacja	6,34%	6,43%	6,52%	6,62%	6,71%	6,81%	6,90%	7,00%	7,10%
gminy zagrożone marginalizacją	nadwyżka operacyjna	2 171	2 323	2 479	2 641	2 814	2 998	3 194	3 400	3 616
	dochody bieżące	19 155	20 327	21 433	22 550	23 710	24 933	26 204	27 525	28 879
	relacja	11,33%	11,43%	11,56%	11,71%	11,87%	12,03%	12,19%	12,35%	12,52%

Relacja bazowego wyniku operacyjnego gmin do dochodów bieżących kształtuje się na poziomie 11%-12,5%, nie różni się więc znacząco od analogicznej relacji ustalonej w

¹³ W okresie 2007-2013 relacja bazowej nadwyżki operacyjnej do dochodów bieżących ulegała silnym wahaniom: w latach 2007 oraz 2008 osiągała poziom 15,9% i 14,6%, by w latach 2010 i 2011 zmaleć do wartości 8,1% i 9,4%.

przeszłości: średnia dla okresu 2007-2013 wynosi bowiem 11,7%, natomiast średnia dla okresu 2014-2020 – 12,1%. Niemniej jednak prognozy bazowego wyniku operacyjnego skorygowanego o dochody bieżące i wydatki bieżące odpowiednio gromadzone i dokonywane w związku z finansowaniem projektów unijnych – wskazują na istotne ryzyko naruszenia reguły deficytowej w gminach, przy czym w 24 ryzyko to wydaje się mieć charakter strukturalny. Spośród tych 25 gmin aż 6 zlokalizowanych jest w województwie zachodniopomorskim, po 4 zaś w województwach mazowieckim i pomorskim.

Zdecydowanie mniej optymistyczny obraz przedstawiają rezultaty prognozy wyniku operacyjnego miast na prawach powiatu. Ze względu m.in. na strukturę dochodów¹⁴ gospodarka finansowa tej grupy jednostek jest szczególnie wrażliwa na wahania cykliczne oraz różnego rodzaju „szoki” wynikające z zjawisk społeczno-gospodarczych o charakterze zewnętrznym (np. pandemię COVID-19). Wystarczy zauważyć, że o ile w 2007 r. relacja wyniku operacyjnego do dochodów bieżących w miastach na prawach powiatu wynosiła 17,1% (była większa o niespełna 3 punkty procentowe od analogicznej relacji dla gmin), w latach 2009-2012 spadła do poziomu poniżej 8% (w roku 2010 wyniosła 6,9%, podczas gdy analogiczna relacja dla gmin wynosiła 8,7%), a w okresie 2018-2020 spadła z blisko 11% do 5,1% (w gminach – z 12,2% do 11,3%). Założenia prognozy prowadzą do wyników zakładających bardzo powolną „odbudowę” wyniku operacyjnego i wzrost jego relacji do dochodów bieżących z 5,2% w roku 2021 do 6% w ostatnim roku projekcji. Oznacza to drastyczną redukcję dopuszczalnego limitu wskaźnika obsługi zadłużenia i – co za tym idzie – znaczny stopień wrażliwości możliwości realizacji zadań publicznych przez miasta na prawach powiatu na konstrukcyjne założenia poszczególnych scenariuszy prognoz. Ryzyko naruszenia reguły deficytowej aktualizuje się w 5 miastach na prawach powiatu, a w 2 (Siemianowicach Śląskich i Koninie) wydaje się mieć charakter strukturalny. W dalszych 6 przypadkach prognoza wskazuje na ryzyko spadku nadwyżki operacyjnej, co pociąga za sobą stałe zmniejszanie się limitu dopuszczalnego wskaźnika obsługi długu.

Ryzyka takie co do zasady nie są znaczące w odniesieniu do powiatów („ziemskich”). Spadek stosunku nadwyżki operacyjnej do dochodów bieżących w okresie silnego spowolnienia gospodarczego (2009-2013) był płytszy niż w przypadku gmin, a pandemia nie wpłynęła w istotny sposób na wysokość tej relacji (w ostatnich 4 latach jej wysokość wynosiła 9,7%, 9,4%, 11,2%, 9,70%). Ogólnie biorąc, relacja nadwyżki operacyjnej do dochodów bieżących w okresie 2014-2020 była znacząco wyższa od analogicznej relacji w okresie 2007-2013 (odpowiednio 6,9% oraz 9,5%). Jedynie 4 powiatów dotyczy ryzyko naruszenia reguły deficytowej, przy czym ryzyko strukturalne występuje w 2 powiatach (piotrkowskim i płońskim). Ryzyko obniżania się relacji nadwyżki operacyjnej do dochodów bieżących aktualizuje się w 10 powiatach, w tym 3 w województwie dolnośląskim, 3 w województwie łódzkim oraz 2 w województwie zachodniopomorskim.

Bazowa nadwyżka operacyjna budżetów województw, po gwałtownym spadku w okresie spowolnienia gospodarczego (jej relacja do dochodów zmalała z 32,2% w 2007 r. do niespełna 16% w roku 2010), ulega stopniowej odbudowie: w okresie 2007-2013 średni stosunek nadwyżki do dochodów bieżących wynosił 21,9%, w okresie 2014-2020 – 24,6%, a w ostatnich 3 latach osiągnął wartości 28,2%, 29,5% oraz 30,4%. Prognoza zakłada dalszy stopniowy wzrost aż do 35,7% w ostatnim roku projekcji. W przypadku województw nie

¹⁴ Dochody własne – bardziej wrażliwe na wahania cykliczne – stanowiły w okresie 2016-2020 (lata wcześniejsze wymagałyby odrębnego zestawienia ze względu na znaczenie w dochodach ogółem Programu 500+) przeciętnie ponad 61% dochodów ogółem miast na prawach powiatu. W gminach udział ten wynosił średnio 43%, w powiatach 38%, a w województwach 53%.

stwierdzono występowania ryzyka naruszenia reguły deficytowej ani ryzyka redukcji wielkości nadwyżki operacyjnej.

Analiza sytuacji finansowej średnich miast tracących funkcje społeczno-gospodarcze nasuwa skojarzenia ze wskazaną wyżej wrażliwością miast na prawach powiatu na wahania cykliczne oraz „szoki” zewnętrzne. W tej grupie jednostek nastąpił najgłębszy spadek relacji bazowej nadwyżki operacyjnej do dochodów bieżących w okresie silnego spowolnienia gospodarczego 2009-2013 (z 12,2% w 2009 r. do jedynie 4,2% w roku 2012) oraz znaczące jej zmniejszenie w roku 2020 (z 8,3% w dwóch poprzednich latach do 6,3%). Prognozuje się wprawdzie jej stopniowy wzrost aż do wartości 7,1% w roku 2029, należy jednak przypomnieć, że zmniejszenie wysokości nadwyżki w 2020 r. i w latach następnych w stosunku do wartości sprzed wybuchu pandemii pociągnie za sobą znaczącą redukcję możliwości finansowania inwestycji środkami pożyczkowymi w całym okresie prognozowania. Zwraca uwagę fakt, że w grupie 139 średnich miast tracących funkcje społeczno-gospodarcze jest 8 miast obciążonych ryzykiem naruszenia reguły deficytowej: ich udział (5,8%) jest niemal dwukrotnie wyższy od analogicznego udziału obliczonego dla wszystkich gmin, a w odniesieniu do miast obciążonych ryzykiem strukturalnym – wyższy prawie trzykrotnie.

Wyniki prognoz dla gmin zagrożonych trwałą marginalizacją nie odbiegają zasadniczo od wyników projekcji dla wszystkich gmin. Zarówno zmiany relacji bazowej nadwyżki operacyjnej do dochodów bieżących w latach 2007-2020, jak i efekt przyjęcia założeń prognostycznych na lata 2021-2029 – stanowią odzwierciedlenie procesów zachodzących we wszystkich gminach. Wprawdzie relacja obliczona dla gmin zagrożonych marginalizacją przyjmuje w okresie 2007-2020 nieco niższe wartości niż relacja obliczona dla wszystkich gmin, z drugiej jednak strony gospodarka finansowa gmin zagrożonych marginalizacją wydaje się bardziej odporna na wahania cykliczne i „szoki” zewnętrzne. Ani udział gmin zagrożonych marginalizacją dotkniętych ryzykiem naruszenia reguły deficytowej w liczbie gmin zagrożonych marginalizacją ani udział gmin zagrożonych marginalizacją obciążonych ryzykiem strukturalnym nie wydają się być istotnie wyższe od analogicznych udziałów obliczonych dla wszystkich gmin (odpowiednio 3,5% - 2,9% oraz 1,3% - 1%).

3.2 Scenariusze

3.2.1 Scenariusz I „kontynuacji”

Konstrukcja scenariusza I

Scenariusz „kontynuacji” został oparty na założeniu względnego utrzymywania przez JST wielkości wydatków inwestycyjnych nieunijnych ponoszonych w okresie ostatnich 7 lat. Dla każdej jednostki przyjęto poziom nieunijnych wydatków inwestycyjnych w roku 2021 odpowiadający średniej arytmetycznej wydatków danej jednostki w latach 2014-2020 indeksowanej stopą inflacji w 2021 r. W każdym z kolejnych lat objętych projekcjami wydatki te równe są indeksowanemu wydatkom z roku poprzedniego. Założenia te prowadzą do następujących rezultatów prognoz wydatków inwestycyjnych oraz ich stosunku do dochodów i PKB:

Tabela 7 Inwestycje JST w scenariuszu "kontynuacji" oraz ich relacja do dochodów JST oraz do PKB

	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029
inwestycje w mld PLN	32 319	34 716	43 349	50 465	50 000	51 104	53 247	58 331	54 450
jako % dochodów j.s.t.	12,55%	12,60%	14,55%	15,80%	14,92%	14,47%	14,28%	14,74%	13,22%
jako % PKB	1,27%	1,27%	1,48%	1,62%	1,52%	1,46%	1,44%	1,49%	1,31%

Relacja inwestycji do dochodów JST w okresie 2021-2029 w scenariuszu „kontynuacji” może być porównywana z wysokością analogicznej relacji występującą w niektórych latach

okresu 2014-2020 (w 2017 r. – 14,6%, w roku 2020 – 15,3%, przeciętnie 16,9%). Należy jednak zaznaczyć, że największy „boom” inwestycyjny w JST miał miejsce w okresie 2007-2013 (relacja inwestycji do dochodów JST wynosiła wówczas średnio 22,4%).

Ogólne rezultaty prognoz

Scenariusz „kontynuacji” charakteryzują następujące wielkości podstawowych agregatów operacji budżetowych JST:

Tabela 8 Podstawowe wielkości charakteryzujące scenariusz "kontynuacji" (w mln PLN)

	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029
nadwyżka operacyjna	18 373	20 123	20 951	21 170	20 995	20 743	20 528	20 219	19 770
inwestycje	32 319	34 716	43 349	50 465	50 000	51 104	53 247	58 331	54 450
koszty funkcjonowania inwestycji	1 219	2 149	3 177	4 616	6 390	8 123	9 891	11 747	13 837
odsetki	5 148	4 482	4 502	4 812	5 471	6 372	7 327	8 380	9 666
nowy dług	15 955	17 560	26 995	36 802	38 637	42 442	47 627	56 657	56 031
splata długu	8 985	9 681	10 469	12 121	14 589	16 993	19 537	22 346	25 776

Szybki przyrost kosztów funkcjonowania inwestycji w połączeniu z rosnącymi wydatkami na obsługę zadłużenia powoduje spadek nadwyżki operacyjnej po 2024 r. O ile jej relacja do dochodów ogółem wynosi w 2021 r. jeszcze 7,6%, jest więc już znacząco niższa od relacji obliczonej dla roku 2020, w 2025 r. wynosi 6,8%, a w 2029 r. – zaledwie 5,2% (maleje więc do poziomu do tej pory nie notowanego). Ponieważ relacja inwestycji do dochodów nie ulega radykalnym zmianom, następuje znaczące obniżenie wskaźnika samofinansowania (relacji nadwyżki operacyjnej do inwestycji) z blisko 70% w 2022 r. do poziomu oscylującego wokół 50% w latach 2027-2029. Z kolei coraz większe wzrosty wartości długu „windują” relację długu do dochodów z 29% na koniec roku 2020 do 70% na koniec 2029 r. W scenariuszu „kontynuacji” do naruszenia reguły „deficytowej” dochodzi w przypadku 438 JST, natomiast limit wskaźnika obsługi zadłużenia przekraczany jest przez 879 JST (960 – bez uwzględnienia wyłączenia dotyczącego odsetek i spłat długu finansującego wkład krajowy).

Rezultaty prognoz dla poszczególnych rodzajów jednostek samorządu terytorialnego

Podstawowe wielkości będące rezultatem prognoz dla poszczególnych JST w scenariuszu „kontynuacji” zostały przedstawione w poniższej tabeli:

Tabela 9 Wybrane rezultaty prognoz w scenariuszu "kontynuacji"

		2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029
gminy	inwestycje	14 581	15 549	18 803	21 483	21 383	21 864	22 729	24 678	23 330
	nadwyżka operacyjna	10 296	11 224	11 810	12 181	12 417	12 661	12 947	13 235	13 489
	dług	35 852	37 700	42 535	50 147	57 387	64 993	73 400	83 858	92 754
	wskaźnik nadwyżki operacyjnej*	9,70%	9,85%	9,75%	9,46%	9,06%	8,68%	8,34%	8,01%	7,61%
	wskaźnik samofinansowania*	83,34%	84,70%	72,20%	65,18%	67,25%	67,54%	66,85%	63,35%	68,70%
	relacja długu do dochodów*	27,42%	26,66%	27,94%	31,14%	34,24%	37,12%	40,10%	43,70%	46,90%
	wskaźnik obsługi zadłużenia*	5,42%	4,87%	4,67%	4,87%	5,43%	5,94%	6,44%	6,97%	7,66%
wskaźnik ograniczający*	13,48%	12,92%	12,50%	12,01%	11,95%	13,63%	13,35%	13,04%	12,76%	
miasta na prawach powiatu	inwestycje	10 188	10 982	13 907	16 343	16 170	16 525	17 232	18 938	17 597
	nadwyżka operacyjna	1 511	1 794	1 704	1 380	852	219	-433	-1 146	-1 981
	dług	48 737	54 989	65 068	78 574	92 076	106 396	122 023	140 374	157 427
	wskaźnik nadwyżki operacyjnej*	2,99%	3,21%	3,02%	2,63%	2,09%	1,52%	0,99%	0,46%	-0,11%
	wskaźnik samofinansowania*	25,05%	26,82%	21,38%	17,17%	14,93%	11,72%	8,43%	4,94%	1,48%
	relacja długu do dochodów*	51,12%	52,88%	56,98%	63,39%	70,02%	76,18%	82,32%	88,97%	95,58%
	wskaźnik obsługi zadłużenia*	8,92%	8,61%	8,77%	9,42%	10,44%	11,46%	12,44%	13,44%	14,61%
wskaźnik ograniczający*	8,03%	6,03%	4,41%	3,55%	3,43%	6,78%	6,06%	5,69%	5,33%	
powiaty	inwestycje	3 900	4 115	4 733	5 244	5 262	5 384	5 575	5 960	5 760
	nadwyżka operacyjna	2 505	2 717	2 846	2 941	3 038	3 137	3 245	3 350	3 473
	dług	6 432	6 379	6 698	7 377	7 996	8 654	9 410	10 424	11 250
	wskaźnik nadwyżki operacyjnej*	8,16%	8,30%	8,16%	7,94%	7,77%	7,59%	7,42%	7,22%	7,11%
	wskaźnik samofinansowania*	68,95%	70,84%	63,70%	59,12%	60,89%	61,38%	61,18%	58,91%	63,11%
	relacja długu do dochodów*	19,85%	18,65%	18,39%	19,17%	20,05%	20,88%	21,81%	23,07%	24,29%
	wskaźnik obsługi zadłużenia*	4,22%	3,68%	3,41%	3,36%	3,50%	3,65%	3,81%	3,99%	4,26%
wskaźnik ograniczający*	11,34%	11,27%	10,51%	10,15%	10,16%	11,61%	11,20%	10,98%	10,78%	

województwa	inwestycje	3 650	4 069	5 906	7 394	7 185	7 331	7 711	8 755	7 763
	nadwyżka operacyjna	4 061	4 389	4 591	4 667	4 688	4 727	4 769	4 781	4 789
	dług	5 793	5 621	6 911	9 789	12 472	15 332	18 626	23 107	26 581
	wskaźnik nadwyżki operacyjnej*	26,50%	26,57%	24,82%	22,78%	21,49%	20,13%	18,73%	16,99%	15,97%
	wskaźnik samofinansowania*	107,74%	103,28%	73,32%	59,17%	60,43%	59,04%	56,04%	49,11%	54,14%
	relacja długu do dochodów*	36,68%	33,95%	36,61%	47,05%	60,01%	71,85%	83,63%	95,78%	113,61%
	wskaźnik obsługi zadłużenia*	7,26%	6,22%	5,81%	6,99%	9,66%	12,00%	14,29%	16,77%	20,03%
miasta tracące funkcje	inwestycje	3 212	3 444	4 265	4 937	4 895	5 004	5 211	5 698	5 333
	nadwyżka operacyjna	1 005	1 125	1 142	1 096	999	880	759	624	461
	dług	12 659	13 896	16 069	19 072	22 040	25 186	28 636	32 761	36 499
	wskaźnik nadwyżki operacyjnej*	4,46%	4,60%	4,44%	4,10%	3,67%	3,23%	2,81%	2,40%	1,96%
	wskaźnik samofinansowania*	40,36%	41,88%	35,14%	30,41%	29,42%	27,35%	24,97%	21,68%	20,85%
	relacja długu do dochodów*	36,92%	37,76%	40,67%	45,50%	50,30%	54,78%	59,30%	64,36%	69,08%
	wskaźnik obsługi zadłużenia*	6,79%	6,47%	6,51%	6,97%	7,75%	8,52%	9,26%	10,02%	10,93%
gminy zagrożone marginalizacją	inwestycje	2 225	2 396	3 028	3 545	3 504	3 581	3 735	4 107	3 813
	nadwyżka operacyjna	1 803	1 957	2 053	2 105	2 125	2 147	2 174	2 197	2 206
	dług	5 448	5 627	6 357	7 623	8 824	10 101	11 537	13 380	14 917
	wskaźnik nadwyżki operacyjnej*	9,49%	9,69%	9,59%	9,31%	8,92%	8,55%	8,21%	7,85%	7,49%
	wskaźnik samofinansowania*	90,74%	91,41%	75,35%	66,71%	68,75%	68,69%	67,45%	63,00%	68,50%
	relacja długu do dochodów*	25,36%	24,56%	25,93%	29,44%	32,91%	36,19%	39,62%	43,78%	47,55%
	wskaźnik obsługi zadłużenia*	5,30%	4,73%	4,52%	4,77%	5,42%	6,03%	6,63%	7,27%	8,12%
	wskaźnik ograniczający*	12,96%	12,80%	12,76%	12,31%	12,26%	13,73%	13,59%	13,28%	12,98%

*Wskaźniki prezentowane w tabeli stanowią średnie arytmetyczne wskaźników obliczonych dla JST należących do poszczególnych typów.

W scenariuszu kontynuacji określanym przez wysoki poziom wydatków majątkowych (utrzymanie indeksowanej średniej w latach 2014-2020) wzrost kosztów funkcjonowania inwestycji oraz wydatków na obsługę zadłużenia, przy niezmiennych w stosunku do prognoz bazowych założeniach dotyczących dochodów bieżących, prowadzi do spadku wskaźnika nadwyżki operacyjnej (relacji nadwyżki operacyjnej do dochodów bieżących) we wszystkich grupach JST. Intensywność tego procesu nie jest jednakowa.

Nadwyżka operacyjna gmin nominalnie rośnie (z 10,3 mln PLN w 2021 r. do 13,5 mln PLN w ostatnim roku prognozy), a wskaźnik nadwyżki maleje stosunkowo nieznacznie (odpowiednio z 9,7% do 7,6%). Wysokość wskaźnika jest oczywiście niższa niż w poprzednim okresie programowania (mieścił się w przedziale 10,8%-12,5%), niemniej jednak jego umiarkowany spadek nie zaburza w zauważalny sposób zdolności gmin (jako grupy) do korzystania ze środków pożyczkowych (limit wskaźnika zadłużenia zmniejsza się z 13,5% w pierwszym roku prognozy do 12,8% w roku 2029). O ile limit wskaźnika zadłużenia reaguje na spadek wskaźnika nadwyżki operacyjnej powoli, o tyle utrzymanie poziomu inwestycji z okresu 2014-2020 przy nominalnym wzroście nadwyżki pociąga za sobą ustabilizowanie wskaźnika samofinansowania na poziomie ok. 65% (w latach 2024-2029). Jest to zresztą wartość znacznie większa od wskaźnika w rekordowych pod względem inwestycji latach 2009-2011 (wskaźnik pozostawał wówczas na poziomie dwudziestu kilku procent). Przy przyjętych założeniach dotyczących spłaty kredytów i pożyczek, względnie wykupu obligacji – dług gmin rośnie z niespełna 36 mld PLN w 2021 r. do blisko 93 mld PLN w roku 2029 (dwiupółkrotnie). Relacja długu do dochodów osiąga w ostatnim roku prognozy wielkość niespełna 47% (w 2021 r. – nieco ponad 27%), zaś wskaźnik obsługi zadłużenia – wartość 7,7% (w 2021 r. – 5,4%). Zwraca przy tym uwagę fakt, że w końcowych latach okresu prognozy wskaźnik ten jest dla gmin jako grupy znacząco niższy od limitu wskaźnika zadłużenia, co nie znaczy jednak, że wśród gmin brak jest jednostek dotkniętych ryzykiem przekroczenia limitu – przeciwnie: ryzyko to aktualizuje się w przypadku 879 gmin. Reguły deficytowej nie spełnia natomiast 359 gmin.

W przypadku miast na prawach powiatu brak możliwości realizacji scenariusza I widoczny jest nie tylko w odniesieniu do poszczególnych jednostek, ale także – i przede

wszystkim - na poziomie całej grupy. Dodatkowe wydatki bieżące redukcją wskaźnik nadwyżki operacyjnej z 3% w 2021 r. do wartości ujemnej (choć niewiele mniejszej od zera) w roku 2029. Początkowo wskaźnik samofinansowania osiąga wartość 25%, jest więc znacząco wyższy niż w latach poprzednich (z wyjątkiem jednego roku kiedy nie przekraczał 9%, a w kilku latach, w tym w okresie 2009-2011 wynosił niewiele ponad 4%), następnie jednak systematycznie spada do 1,5% w ostatnim roku prognozy. Coraz większy wolumen nakładów inwestycyjnych wymaga pokrycia przychodami z zaciągania długu, który w związku z tym rośnie ponad trzykrotnie (z 49 mld PLN do 157 mld PLN). W rezultacie wskaźnik obsługi zadłużenia osiąga w ostatnim roku prognozy wartość 14,6%. Wyjściowa sytuacja miast na prawach powiatu jako grupy jest jednak zupełnie inna od sytuacji gmin: dług miast na prawach powiatu już na koniec roku 2020 sięgał prawie 43 mld PLN (blisko 43% dochodów). Już w pierwszym roku prognozy wskaźnik obsługi zadłużenia (8,9%) przekracza dopuszczalny limit (8%). W kolejnych latach różnica ta się pogłębia, by w 2029 r. osiągnąć prawie dwukrotność wartości limitu. W scenariuszu „kontynuacji” reguły deficytowej nie spełnia 39 miast na prawach powiatu, natomiast 58 przekracza dopuszczalny limit wskaźnika obsługi zadłużenia.

W grupie powiatów spadek wskaźnika nadwyżki jest ledwie zauważalny: maleje on o jeden punkt procentowy z poziomu 8,2%. Wskaźnik samofinansowania oscyluje wokół 60%, kształtuje się więc na poziomie zbliżonym do gmin. W związku ze spadkiem wskaźnika nadwyżki maleje także, ale bardzo powoli, dopuszczalny limit wskaźnika obsługi zadłużenia: w 2021 r. sięga on 11,3%, w roku 2029 wynosi 10,8%. Dług powiatów wprawdzie nominalnie rośnie (z 6,4 mln PLN w pierwszym roku prognozy do 11,3 mld PLN w 2022 r.), ale jego relacja do dochodów zmienia się w stosunkowo niewielkim stopniu (odpowiednio z 19,9% do 24,3%). Wskaźnik obsługi zadłużenia po początkowym spadku do wartości 3,4% w latach 2023-2024 powoli rośnie, osiągając w 2029 r. prawie 4,3%. Nawet jednak w ostatnim roku prognozy wskaźnik jest ponad dwukrotnie mniejszy od wskaźnika dopuszczalnego. 39 powiatów nie spełnia reguły deficytowej, natomiast 79 powiatów przekracza dopuszczalny limit wskaźnika obsługi zadłużenia w co najmniej jednym roku objętym prognozą.

Wskaźnik samofinansowania województw w okresie pełnej realizacji programów służących realizacji Umowy Partnerstwa 2021-2027, tzn. po 2023 r., osiąga wartości w granicach 50%-60%. Wskaźnik ten jest więc wyższy niż jego przeciętne wartości w okresach 2007-2013 i 2014-2020 (odpowiednio 13,4% oraz 16%). Tym niemniej z wartości wskaźnika wynika oczywiste spostrzeżenie, że połowa wydatków inwestycyjnych będzie musiała być finansowana środkami pożyczkowymi. Nadwyżka operacyjna nominalnie rośnie, chociaż tempo jej wzrostu jest dużo mniejsze niż w grupie powiatów i zauważalnie mniejsze niż w grupie gmin. Wskaźnik nadwyżki ulega natomiast dość silnej redukcji z bardzo wysokiego poziomu ponad 26% w 2021 r. do niespełna 16% w ostatnim roku prognozy. Jednak ze względu na wyłączenie z konstrukcji limitu wskaźnika obsługi długu unijnych dochodów i wydatków bieżących (wydatki bieżące stanowią ok. 1/3 wydatków województw na współfinansowanie) limit wskaźnika obsługi długu praktycznie nie ulega zmianie (w 2021 r. wynosi 28,2%, a w ostatnim roku prognozy - 28,4%: obydwie wartości są tak wysokie, że nie tworzą żadnych barier dla wzrostu zadłużenia). Finansowanie wolumenu inwestycji zakładanego w scenariuszu „kontynuacji” (a ściślej: tych wydatków inwestycyjnych, które nie znajdują pokrycia w dochodach ze środków unijnych) wymaga corocznego zaciągania długu, którego wartość na koniec okresu prognozy wyniesie ponad 26 mld PLN (dług województw na koniec 2020 r. wynosił 6,1 mld PLN; byłby to więc wzrost ponad czterokrotny). Wskaźnik obsługi zadłużenia, choć znacząco wzrasta (z 7,3% do 20%, w ostatnim roku prognozy), pozostaje znacznie niższy od regulacyjnego limitu. Analiza województwa jako grupy stanowi jednak doskonały przykład zwracający uwagę na konieczność traktowania średnich wartości z należytą ostrożnością. Mimo takich rezultatów prognoz dla województw jako grupy, jedno z nich zagrożone jest

ryzykiem naruszenia reguły deficytowej, natomiast trzy mogą przekroczyć limit wskaźnika obsługi zadłużenia (w przypadku dwóch przekroczenia są stosunkowo niewielkie i dotyczą ostatniego albo dwóch ostatnich lat objętych prognozą).

Wyniki uzyskane dla grupy miast tracących funkcje społeczno-gospodarcze zdradzają wiele podobieństw do prognozowanej sytuacji miast na prawach powiatu. Po pierwsze, w obu grupach nadwyżka operacyjna nominalnie nie rośnie, ale maleje. Po drugie, w obu grupach wskaźnik samofinansowania wskazuje na stosunkowo niewielkie możliwości finansowania inwestycji środkami „własnymi” (co przy określonej wielkości środków unijnych na inwestycje prowadzi do konieczności ekspansywnego zaciągania długu). Po trzecie, w obu grupach JST realizacja zakładanych w scenariuszu „kontynuacji” inwestycji wymagałaby potrojenia wartości długu. Po czwarte, w obu przypadkach wskaźnik obsługi zadłużenia przekracza dopuszczalny limit: różnica polega na tym, że w przypadku miast na prawach powiatu zjawisko to występuje już w 2021 r., a w grupie miast tracących funkcje społeczno-gospodarcze 55 zagrożonych jest ryzykiem naruszenia reguły deficytowej, natomiast 93 przekraczają dopuszczalny limit wskaźnika obsługi zadłużenia.

Z kolei wyniki dla grupy gmin zagrożonych marginalizacją nie różnią się istotnie od wyników uzyskanych dla wszystkich gmin. Wskaźnik nadwyżki maleje w tym przypadku z 9,5% do 7,5%, a dopuszczalny limit wskaźnika obsługi długu pozostaje stabilny. Wskaźnik samofinansowania zbliżony jest do poziomu obliczonego dla grupy wszystkich gmin. Wzrost wielkości długu i wartości wskaźnika obsługi zadłużenia również wykazują podobne wartości (do wartości uzyskanych dla wszystkich gmin), w związku z czym w grupie gmin zagrożonych marginalizacją wskaźnik obsługi zadłużenia pozostaje znacząco niższy od limitu także w ostatnim roku prognozy. W grupie gmin zagrożonych marginalizacją 110 (1/7) narusza regułę deficytową, a natomiast 230 (1/3) – limit wskaźnika obsługi zadłużenia. Wielkości te nie są proporcjonalnie wyższe niż analogiczne liczby w grupie wszystkich gmin: przeciwnie, odpowiednie udziały mają prawie takie same wartości.

3.2.2 Scenariusz II „zrównoważony”

Konstrukcja scenariusza II

Podstawowym kryterium tworzenia scenariusza „zrównoważonego” jest określony pułap relacji długu JST do ich dochodów ogółem. W latach 2004-2020 relacja ta kształtowała się następująco:

Tabela 10 Relacja (w procentach) długu jednostek samorządu terytorialnego do dochodów (bez dotacji na zadania związane ze świadczeniem wychowawczym)

2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
19,8	20,4	26,3	34,1	38,6	38,4	37,9	37,3	36,2	35,4	33,6	33,4	33,3	33,9

Scenariusz „zrównoważony” oparty został na założeniu, że relacja długu JST do ich dochodów w okresie projekcji powinna pozostawać na poziomie nieodbiegającym istotnie od maksymalnych wielkości notowanych w latach poprzednich. Zachowanie takiego poziomu wymaga ograniczenia „nieunijnych” wydatków majątkowych JST w stosunku do scenariusza „kontynuacji” o 1/3: innymi słowy, w scenariuszu „zrównoważonym” inwestycje JST odpowiadają dwóm trzecim średniego poziomu inwestycji w latach 2014-2020 indeksowaną prognozowaną stopą inflacji. Przy takim założeniu relacja długu do dochodów w okresie projekcji osiągnie następujące wartości:

Tabela 11 Relacja długu jednostek samorządu terytorialnego do dochodów (w %) w scenariuszu „zrównoważonym”

2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029
34,9%	32,9%	30,9%	31,5%	34,6%	36,9%	39,1%	41,2%	45,1%

Wysokość relacji w ostatnim roku projekcji przekracza maksymalny poziom okresu 2007-2020 o niespełną jedną szóstą, co uznano za akceptowalny wynik.

Celem prognoz przeprowadzonych w scenariuszu „zrównoważonym” jest zbadanie następstw ograniczenia nieunijnych wydatków majątkowych JST w stosunku do scenariusza „kontynuacji” o 1/3, tj. sprawdzenie, w jakim stopniu założenie to wpływa na poziom nadwyżki operacyjnej, wielkość długu i towarzyszące im wskaźniki będące przedmiotem analiz w scenariuszu I.

Ogólne rezultaty prognoz

Podstawowe wielkości charakteryzujące scenariusz „zrównoważony” przedstawia poniższa tabela:

Tabela 12 Podstawowe wielkości charakteryzujące scenariusz "zrównoważony" bez korekt (w mln PLN)

	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029
nadwyżka operacyjna	18 373	20 644	21 977	22 735	23 126	23 502	23 938	24 310	24 585
inwestycje	22 726	24 805	33 141	39 982	39 255	40 090	41 958	46 759	42 589
koszty funkcjonowania inwestycji	1 219	1 910	2 690	3 873	5 385	6 849	8 342	9 916	11 717
odsetki	5 148	4 201	3 964	3 990	4 345	4 888	5 465	6 120	6 972
nowy dług	9 884	10 507	17 548	25 400	26 062	28 441	32 022	39 053	37 354
spłata długu	8 985	9 074	9 218	10 051	11 586	13 033	14 574	16 319	18 592

Mniejsze niż w scenariuszu „kontynuacji” inwestycje generują odpowiednio niższe koszty funkcjonowania, a mniejsze potrzeby pożyczkowe – niższe wydatki odsetkowe. W związku z tym nadwyżka operacyjna systematycznie, choć bardzo powoli rośnie. Wzrost ten jednak nie nadąża za wzrostem dochodów bieżących: wskaźnik nadwyżki operacyjnej maleje, ale istotnie wolniej niż w scenariuszu I (w scenariuszu II jego wysokość spada poniżej 7% dopiero w 2027 r., a w scenariuszu I już w roku 2025; w ostatnim roku prognozy w pierwszym przypadku wynosi 6,5%, w drugim – 5,2%). Korzystniejszy wskaźnik samofinansowania (wskutek większej niż w scenariuszu I nadwyżki operacyjnej i równocześnie ograniczenia inwestycji) prowadzi do zmniejszenia potrzeb pożyczkowych: skumulowane pożyczki (kredyty, dłużne papiery wartościowe) zaciągane w całym okresie prognozy osiągają wartość blisko 340 mld PLN w scenariuszu I, a 226 mln PLN w scenariuszu II.

W scenariuszu „zrównoważonym” (bez korekt) reguły „deficytowej” nie spełnia (w którymkolwiek z lat objętych prognozą) 320 JST, zaś limit wskaźnika obsługi zadłużenia przekroczony zostaje w 671 przypadkach (mowa o limicie uwzględniającym wyłączenie odsetek i spłat długu finansującego wkład krajowy; w razie obliczenia limitu bez uwzględnienia tego wyłączenia do przekroczenia dochodzi w 734 JST).

Rezultaty prognoz dla poszczególnych rodzajów jednostek samorządu terytorialnego

Podstawowe wielkości będące rezultatem prognoz dla poszczególnych JST w scenariuszu „zrównoważonym” zostały przedstawione w poniższej tabeli:

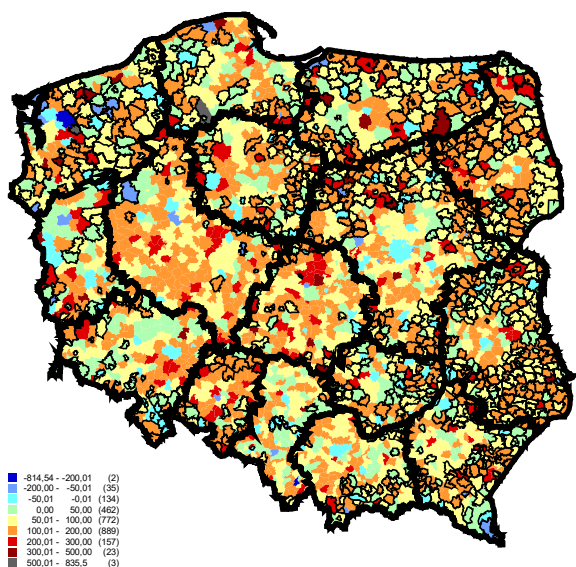
Tabela 13 Wybrane rezultaty prognoz w scenariuszu "zrównoważonym"

		2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029
gminy	inwestycje	10 118	10 939	14 055	16 607	16 384	16 740	17 477	19 295	17 813
	nadwyżka operacyjna	10 296	11 457	12 265	12 876	13 366	13 886	14 458	15 040	15 608
	dług	33 234	32 385	33 725	37 290	40 493	43 938	47 982	53 649	58 013
	wskaźnik nadwyżki operacyjnej*	9,70%	9,98%	10,03%	9,87%	9,57%	9,28%	9,03%	8,81%	8,42%

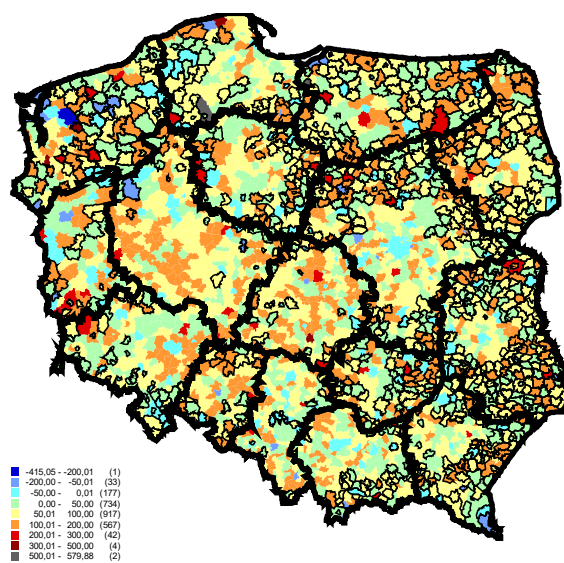
	wskaźnik samofinansowania*	118,07%	120,28%	98,69%	72,49%	92,52%	94,42%	94,01%	90,82%	100,66%
	relacja długu do dochodów*	25,81%	23,58%	22,81%	23,93%	25,24%	26,47%	27,87%	29,80%	31,86%
	wskaźnik obsługi zadłużenia*	5,42%	4,55%	4,06%	3,92%	4,11%	4,28%	4,46%	4,70%	5,08%
	wskaźnik ograniczający*	13,48%	12,92%	12,57%	12,21%	12,34%	13,77%	13,55%	13,32%	13,12%
miasta na prawach powiatu	inwestycje	7 184	7 880	10 711	13 061	12 806	13 076	13 697	15 315	13 883
	nadwyżka operacyjna	1 511	2 002	2 115	1 989	1 663	1 263	858	405	-155
	dług	45 867	48 983	55 595	65 345	74 853	84 890	95 940	109 384	121 287
	wskaźnik nadwyżki operacyjnej*	2,99%	3,44%	3,45%	3,23%	2,85%	2,45%	2,08%	1,71%	1,29%
	wskaźnik samofinansowania*	35,21%	39,70%	31,72%	26,56%	25,66%	23,35%	20,69%	17,04%	15,81%
	relacja długu do dochodów*	47,97%	46,70%	47,90%	51,50%	55,25%	58,65%	62,15%	66,35%	70,21%
	wskaźnik obsługi zadłużenia*	8,92%	8,08%	7,75%	7,92%	8,48%	9,04%	9,58%	10,15%	10,90%
	wskaźnik ograniczający*	8,03%	6,03%	4,50%	3,80%	3,91%	6,91%	6,25%	5,94%	5,66%
powiaty	inwestycje	2 650	2 823	3 402	3 878	3 862	3 949	4 104	4 451	4 214
	nadwyżka operacyjna	2 505	2 767	2 943	3 091	3 245	3 404	3 572	3 739	3 929
	dług	6 030	5 598	5 362	5 340	5 307	5 318	5 401	5 648	5 791
	wskaźnik nadwyżki operacyjnej*	8,16%	8,46%	8,45%	8,36%	8,34%	8,29%	8,23%	8,14%	8,15%
	wskaźnik samofinansowania*	100,89%	104,38%	91,21%	83,93%	88,39%	90,53%	91,26%	88,06%	97,29%
	relacja długu do dochodów*	18,57%	16,29%	14,64%	13,80%	13,24%	12,75%	12,43%	12,42%	12,42%
	wskaźnik obsługi zadłużenia*	4,22%	3,44%	2,98%	2,67%	2,52%	2,40%	2,32%	2,27%	2,29%
	wskaźnik ograniczający*	11,34%	11,27%	10,58%	10,34%	10,53%	11,77%	11,43%	11,30%	11,20%
województwa	inwestycje	2 773	3 164	4 973	6 437	6 203	6 325	6 680	7 698	6 679
	nadwyżka operacyjna	4 061	4 419	4 653	4 778	4 851	4 948	5 051	5 127	5 203
	dług	5 613	5 211	5 825	7 882	9 680	11 595	13 866	17 242	19 595
	wskaźnik nadwyżki operacyjnej*	26,50%	26,79%	25,22%	23,42%	22,40%	21,31%	20,16%	18,63%	17,90%
	wskaźnik samofinansowania*	140,44%	132,88%	88,57%	70,23%	73,26%	72,68%	69,78%	61,31%	70,28%
	relacja długu do dochodów*	35,11%	30,74%	30,36%	37,75%	46,84%	55,03%	63,39%	72,93%	85,77%
	wskaźnik obsługi zadłużenia*	7,26%	5,95%	5,24%	5,78%	7,75%	9,38%	10,98%	12,76%	15,33%
	wskaźnik ograniczający*	28,17%	29,24%	29,70%	29,05%	28,99%	30,48%	30,32%	29,61%	28,89%
miasta tracące funkcje	inwestycje	2 256	2 455	3 247	3 892	3 824	3 905	4 085	4 544	4 150
	nadwyżka operacyjna	1 005	1 187	1 264	1 278	1 244	1 196	1 150	1 094	1 014
	dług	11 845	12 201	13 349	15 220	16 995	18 873	20 973	23 636	25 876
	wskaźnik nadwyżki operacyjnej*	4,46%	4,81%	4,81%	4,63%	4,35%	4,06%	3,79%	3,51%	3,21%
	wskaźnik samofinansowania*	57,54%	61,24%	50,37%	44,02%	44,82%	43,90%	42,24%	38,49%	40,90%
	relacja długu do dochodów*	34,34%	32,76%	33,17%	35,45%	37,74%	39,86%	42,13%	45,04%	47,57%
	wskaźnik obsługi zadłużenia*	6,79%	6,01%	5,65%	5,68%	6,05%	6,40%	6,75%	7,14%	7,67%
	wskaźnik ograniczający*	8,75%	7,34%	6,19%	5,67%	5,77%	8,00%	7,47%	7,20%	6,97%
gminy zagrożone marginalizacją	inwestycje	1 577	1 727	2 339	2 837	2 779	2 837	2 973	3 325	3 012
	nadwyżka operacyjna	1 803	1 988	2 115	2 200	2 257	2 319	2 387	2 453	2 508
	dług	5 128	4 969	5 222	5 912	6 538	7 216	8 015	9 144	10 013
	wskaźnik nadwyżki operacyjnej*	9,49%	9,83%	9,87%	9,71%	9,46%	9,22%	9,00%	8,76%	8,52%
	wskaźnik samofinansowania*	126,54%	127,27%	100,48%	87,76%	92,41%	93,73%	93,03%	86,98%	97,84%
	relacja długu do dochodów*	24,16%	22,21%	21,79%	23,44%	25,35%	27,15%	29,12%	31,66%	34,49%
	wskaźnik obsługi zadłużenia*	5,30%	4,46%	3,99%	3,92%	4,20%	4,47%	4,74%	5,08%	5,59%
	wskaźnik ograniczający*	12,93%	12,78%	12,80%	12,46%	12,58%	13,83%	13,75%	13,51%	13,29%

Zasadniczym założeniem scenariusza „zrównoważonego” jest obniżenie wielkości wydatków majątkowych (bez unijnych), które w gminach wynoszą od 10,1 mld PLN w roku 2021 do 17,8 mld PLN w 2029 r. (w scenariuszu I wartości te wynosiły odpowiednio 14,6 mld PLN oraz 23,3 mld PLN). Redukcja wydatków majątkowych zgodnie z założeniem wywiera wpływ na prognozy pozostałych operacji finansowych: w ostatnim roku prognozy poziom nadwyżki operacyjnej ulega podwyższeniu do 15,6 mld PLN (osiąga więc wartość o 2,2 mld PLN wyższą niż w scenariuszu I). Obniżenie wielkości wydatków majątkowych przy prognozowanym wzroście poziomu nadwyżki operacyjnej skutkuje podwyższeniem wartości wskaźnika samofinansowania (zob. **kartogram 5** i **kartogram 6**). O ile w scenariuszu I. jego

Kartogram 5 Skumulowany wskaźnik samofinansowania - Scenariusz I

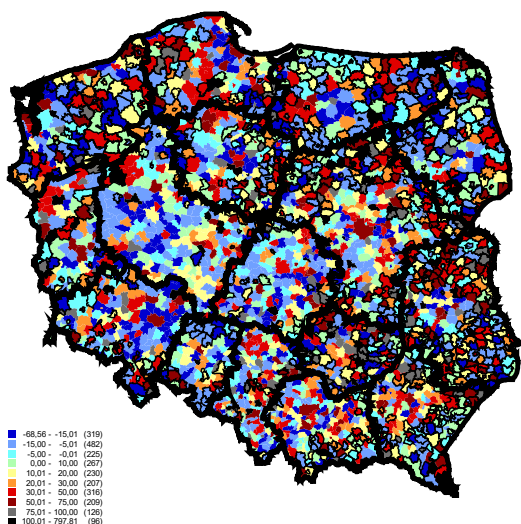


Kartogram 6 Skumulowany wskaźnik samofinansowania - Scenariusz II

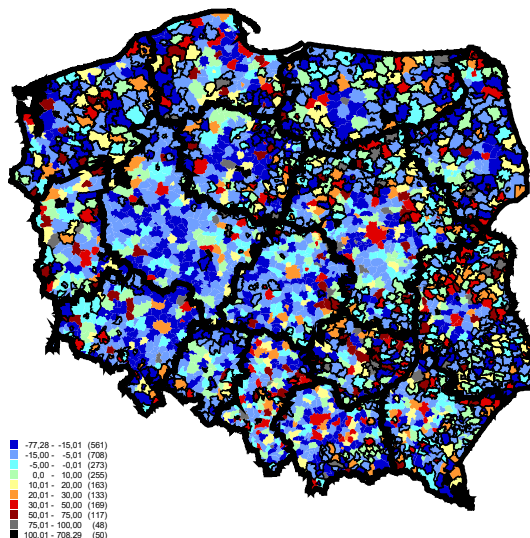


wartość oscylowała w większości lat wokół 65%, w scenariuszu II z wyjątkiem roku 2024 mieści się ona w przedziale od 90% do 100%. Gminy poprawiają więc znacznie zdolność do finansowania inwestycji, a w dwóch pierwszych latach, przy zachowaniu wszelkich rygorów efektywnościowych, mogą być w stanie sfinansować programy inwestycyjne na bazie własnych środków budżetowych. Poziom wskaźnika nadwyżki operacyjnej w ostatnim prognozowanym

Kartogram 7 Skumulowana relacja długu do dochodów – Scenariusz I



Kartogram 8 Skumulowana relacja długu do dochodów - Scenariusz II



roku ulega podwyższeniu w stosunku do scenariusza „kontynuacji” o ok. 1 pp. Mimo poprawy zdolności do finansowania inwestycji własnymi środkami, na cele inwestycyjne gminy będą zaciągnąć nowe zobowiązania dłużne, w wyniku czego ich zadłużenie wzrośnie do 58 mld PLN (będzie więc niższe niż w scenariuszu I prawie o 40%). Relacja długu do dochodów osiąga w ostatnim roku prognozy wielkość 32%, czyli prawie 15 pp. mniej niż w scenariuszu I (zob. **kartogram 7** i **kartogram 8**). Założenia scenariusza II mają oczywiście wpływ także na wypełnienie przez gminy reguł fiskalnych. Analiza wskazuje na niebezpieczeństwo przekroczenia dopuszczalnego limitu wskaźnika obsługi zadłużenia przez 671 gmin (734 bez uwzględniania wyłączeń), a naruszenia reguły deficytowej – przez 320 gmin. Sytuacja ulega więc poprawie w porównaniu ze scenariuszem I (odpowiednio 879 [960] oraz 359 gminy), niemniej jednak redukcja wydatków majątkowych o 1/3 w znacznej liczbie gmin nie rozwiązuje problemu równoważenia budżetu operacyjnego, a tym bardziej problemu wypełnienia limitów wskaźnika obsługi długu.

Podobny kierunek zmian badanych wielkości i wskaźników wynikających z wprowadzenia założeń scenariusza II występuje w kolejnej kategorii JST - w miastach na prawach powiatu. Należy przy tym zwrócić uwagę, że miasta na prawach powiatu ponoszą szczególnie wysokie koszty bieżącego świadczenia usług publicznych, co ma bezpośrednie przełożenie na poziom generowanej przez nie nadwyżki operacyjnej. Szacowana wartość wydatków majątkowych wynosi w tym przypadku od 7,2 mld PLN w 2021 r. do 13,9 mld PLN w roku 2029. W tej grupie JST w następstwie redukcji wydatków majątkowych, podobnie jak w gminach następuje poprawa poziomu nadwyżki operacyjnej w stosunku do scenariusza „kontynuacji”: jej szacowana wartość maleje z 1,5 mld PLN w roku 2021 do -0,2 mld PLN w roku 2029. Poprawa nie oznacza więc odwrócenia silnego trendu spadkowego. Wskaźnik nadwyżki operacyjnej pozostaje na bardzo niskim poziomie: najwyższą wartość tj. 3,5% osiąga w 2024 r., po czym maleje do 1,3% w ostatnim roku prognozy. Poprawia się poziom wskaźnika samofinansowania: w pierwszych latach sięga on nawet 40% - jednak w kolejnych latach ulega on obniżeniu do 16% w 2029 r. Rezultaty prognoz scenariusza II potwierdzają ryzyko stopniowej utraty przez miasta na prawach powiatu zdolności realizacji w większym zakresie wydatków majątkowych innych niż unijne. Dla osiągnięcia złożonych w scenariuszu II wartości wydatków majątkowych konieczne będzie zaciągnięcie nowych, wysokich zobowiązań dłużnych. Wielkość zadłużenia wzrośnie w ostatnim roku do 121 mld PLN (wobec 157 mld PLN szacowanych w scenariuszu I). Wielkość zadłużenia zostaje więc zredukowana proporcjonalnie do wielkości inwestycji – w obydwu przypadkach o 1/3. Relacja długu do dochodów rośnie z 48% w 2021 r. do 70% w 2029 r. W przypadku miast na prawach powiatu, podobnie jak w scenariuszu I - choć w nieco mniejszym stopniu - występuje problem z przestrzeganiem limitów wskaźnika obsługi zadłużenia. Począwszy od 2021 r. prognozowana wartość wskaźnika przekracza wartości graniczne, a w kolejnych latach różnica ta się pogłębia, by w 2029 r. sięgnąć dwukrotności dopuszczalnego limitu (w scenariuszu I - trzykrotności). W scenariuszu „zrównoważonym” reguły deficytowej nie spełnia 32 miast na prawach powiatu (w scenariuszu I - 39 miast), natomiast 51 miast przekracza dopuszczalny limit wskaźnika obsługi zadłużenia (w scenariuszu I - 58 miast). Podsumowując można stwierdzić, że założenia przyjęte w scenariuszu II tylko w niewielkim stopniu łagodzą wykazane w scenariuszu I problemy finansowania wydatków majątkowych przez miasta na prawach powiatu.

Odmienne wyniki uzyskano dla powiatów. Szacunkowa wartość realizowanych przez nie inwestycji będzie rosła w kolejnych latach prognozowanego okresu – z 2,6 mld PLN w 2021 r. do 4,2 mld PLN w 2029 r. Nadwyżka operacyjna w prognozowanym okresie, podobnie jak w gminach, zachowuje tendencje wzrostową. Jej wartość rośnie z 2,5 mld PLN w 2021 r. do blisko 4,0 mld PLN w 2029 r. Wskaźnik nadwyżki operacyjnej cechuje dość mała zmienność w czasie (wartości mieszczą się w przedziale od 8,2% do 8,5%). W porównaniu ze

scenariuszem I poziom nadwyżki w ostatnim roku jest wyższy o ok. 0,5 mld PLN. W powiatach korzystnie kształtuje się wskaźnik samofinansowania. Stosunkowo nieduży wolumen inwestycji, przy uzyskiwanych wartościach dochodów bieżących powoduje, że wskaźnik utrzymuje się w większości lat na poziomie ok. 90%-100%. Szacuje się, że wielkość zadłużenia w ostatnim prognozowanym roku osiągnie 5,8 mld PLN (to wielkość prawie o 50% niższa niż w scenariuszu I). Wskaźnik obsługi zadłużenia maleje w całym analizowanym okresie z 4,2% w roku 2021 do 2,3% w 2029 r. W ostatnim roku prognozy wskaźnik ten pozostaje na poziomie ok. 20% wskaźnika dopuszczalnego. W scenariuszu II 19 powiatów nie spełnia reguły deficytowej (w scenariuszu I - 39 powiatów), natomiast 57 powiatów przekracza dopuszczalny limit wskaźnika obsługi zadłużenia w co najmniej jednym roku objętym prognozą (w scenariuszu I - 79 powiatów).

W województwach szacowane w scenariuszu „zrównoważonym” wydatki majątkowe (bez unijnych) osiągają wartości od 2,8 mld PLN w 2021 r. do 6,7 mld PLN w 2029 r. (dynamika przyrostu jest najwyższa spośród wszystkich analizowanych kategorii JST i wynosi ok. 120%). Nadwyżka operacyjna województw zwiększa się w okresie prognozy z 4 mld PLN do 5,2 mld PLN, a jej poziom, podobnie jak w powiatach, jest o ok. 0,5 mld PLN wyższy niż w scenariuszu „kontynuacji”. Wskaźnik nadwyżki operacyjnej ulega jednak obniżeniu z 27% do 18%. Wskaźnik samofinansowania w pierwszych latach prognozy przyjmuje w województwach poziomy jeszcze wyższe niż w przypadku gmin – 140% i 132%. Wysoki wzrost wydatków majątkowych skutkuje jednak stopniowym obniżaniem wielkości wskaźnika samofinansowania (maleje do 60%-70%). Realizacja zakładanej dla województw wielkości wydatków majątkowych wymagać będzie zaciągnięcia nowego długu, w wyniku czego zadłużenie wzrośnie w ostatnim roku prognozowanego okresu do 19,6 mld PLN. Jest to więc znacznie mniej niż w scenariuszu I (26,6 mld PLN). Wskaźnik relacji długu do dochodów stopniowo zwiększa się z 35% do 86% w ostatnim roku prognozowanego okresu. Pod względem spełniania reguł fiskalnych scenariusz II wykazuje oczywiście poprawę w stosunku do wyników scenariusza I. Wskaźnik obsługi zadłużenia, mimo, że wzrasta z 7,3% w 2021 r. do 15,3% w ostatnim roku prognozy (w scenariuszu I z 7,3% do 20,0%), nawet w ostatnim roku pozostaje prawie o połowę niższy od regulacyjnego limitu. Mimo takich rezultatów prognoz dla województw jako grupy, podobnie jak w scenariuszu I jedno z nich zagrożone jest ryzykiem naruszenia reguły deficytowej, natomiast 2 mogą przekroczyć limit wskaźnika obsługi zadłużenia.

W grupie miast średnich tracących funkcje łączna wielkość wydatków majątkowych (bez unijnych), zgodnie z przeprowadzonym szacunkiem zwiększa się w badanym okresie z 2,3 mld PLN do 4,2 mld PLN (dynamika przyrostu wynosi 78%). Miasta tej grupy w scenariuszu „zrównoważonym” będą w każdym roku generować nadwyżkę operacyjną, jednak w wartościach znacznie odbiegających (*in minus*) od planowanych nakładów inwestycyjnych. Poziom nadwyżki operacyjnej nie podlega większym zmianom w poszczególnych latach prognozowanego okresu. Wskaźnik nadwyżki operacyjnej przyjmuje bardzo niskie wartości – i obniża się w prognozowanym okresie z 4,5% do 3,2%. Znacznie obniża się także wskaźnik samofinansowania – odpowiednio z 60% do 40% (jego poziom przyjmuje korzystniejsze wartości niż w scenariuszu I: spadek z 35% do 16%). W takich warunkach uzupełnieniem zidentyfikowanej luki finansowej muszą być środki pozyskane z nowo zaciąganych kredytów lub emisji obligacji. W wyniku tych operacji wielkość zadłużenia miast średnich tracących funkcje wzrasta do prawie 26 mld PLN (o 1/3 mniej niż w scenariuszu I). Na niekorzyść zmieniać się będzie także relacja długu do dochodów ogółem – wzrasta ona w prognozowanym okresie z 34% do 48%. W grupie miast średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze 40 zagrożonych jest ryzykiem naruszenia reguły deficytowej, natomiast 80 przekracza dopuszczalny limit wskaźnika obsługi zadłużenia (w scenariuszu I – odpowiednio 55 i 93

miasta). Podobnie jak w scenariuszu „kontynuacji” wyniki uzyskane dla grupy miast tracących funkcje społeczno-gospodarcze wykazują wiele podobieństw do prognozowanej sytuacji miast na prawach powiatu. Dotyczy to trendów nadwyżki operacyjnej, przyrostu zadłużenia oraz wielkości wskaźnika samofinansowania.

W gminach zagrożonych marginalizacją wielkość prognozowanych wydatków majątkowych zwiększa się z 1,6 mld PLN do 3,0 mld PLN. Zgodnie z szacunkami gminy te będą mogły wypracować nadwyżkę operacyjną w kwotach od 1,8 mld PLN w 2021 r. do 2,5 mld PLN w 2029 r. Dynamika przyrostu wydatków majątkowych jest znacznie wyższa od przyrostu nadwyżki operacyjnej, co będzie miało wpływ na zmiany wielkości prognozowanych wskaźników: wskaźnik nadwyżki operacyjnej obniży się z 9,5% do 8,5%, a wskaźnik samofinansowania z poziomu 130% do 90%. Dla sfinansowania planowanych inwestycji niezbędne będzie zaciągnięcie nowego długu, w związku z czym prognozowany jest wzrost zadłużenia do 10 mld PLN w 2026 r. Jest to wartość znacznie niższa od szacowanej w scenariuszu I - wynoszącej 15 mld PLN. Dopuszczalny limit wskaźnika obsługi długu wzrasta z 12,9% do 13,3%. W grupie gmin zagrożonych marginalizacją 81 narusza regułę deficytową, natomiast 177 – limit wskaźnika obsługi zadłużenia. Podsumowując wartości szacowane dla gmin zagrożonych marginalizacją, można powtórzyć wniosek sformułowany w scenariuszu I: wyniki dla tej grupy gmin nie różnią się istotnie od wyników uzyskanych dla wszystkich gmin.

W scenariuszu „zrównoważonym”, mimo redukcji wydatków majątkowych innych niż unijne o 1/3 w stosunku scenariusza „kontynuacji” nadal wiele jednostek wszystkich grup, choć z różnym nasileniem, nie jest w stanie sprostać wymogom reguł fiskalnych. W związku z tym opracowano kolejne scenariusze prognozy, w których następują korekty założeń dotyczących wzrostu dochodów i wydatków bieżących.

3.2.3 Scenariusz III „wzrostu dochodów bieżących w niektórych jednostkach samorządu terytorialnego”

Konstrukcja scenariusza III

Istotne ograniczenie wydatków inwestycyjnych innych niż unijne, którego skutki dla systemu finansów JST zostały zbadane w scenariuszu II, nie rozwiązuje problemów zidentyfikowanych w scenariuszu „kontynuacji”. Scenariusz III zmienia więc kierunek poszukiwań stosownego remedium, badając wpływ na sytuację finansową JST zmiany dochodów bieżących. W krótkim i średnim okresie wpływ danej jednostki na uzyskiwane przez nią bieżące dochody własne jest ograniczony: istotne fiskalnie źródła tych dochodów mają w większości charakter daninowy, a współkształtowanie „bazy” daninowej (podstawy obciążenia daniną) przez JST wymaga konsekwentnej polityki prowadzonej przez wiele lat. W scenariuszu III przyjęto, że uproszczoną miarą konsekwentnie prowadzonej polityki rozwoju na szczeblu lokalnym i regionalnym jest długoterminowa relacja wydatków majątkowych do dochodów bieżących. Założono więc, że w jednostkach, w których relacja ta w okresie 2009-2020 (czyli w przybliżeniu okresie realizacji perspektywy finansowej 2007-2013 oraz perspektywy 2014-2020) jest większa od średniej w danej grupie JST – nastąpi dodatkowy w stosunku do założeń prognoz „bazowych” stały wzrost dochodów bieżących w całym okresie prognozy. Szczegóły tego założenia zostały przedstawione w poniższej tabeli:

Tabela 14 Konstrukcja założenia wzrostu dochodów bieżących w scenariuszu III

gminy		miasta na prawach powiatu		powiaty		województwa	
relacja jako % średniej	wzrost dochodów bieżących	relacja jako % średniej	wzrost dochodów bieżących	relacja jako % średniej	wzrost dochodów bieżących	relacja jako % średniej	wzrost dochodów bieżących
(100-110]	1%	(100-110]	1%	(100-110]	0,5%	(100-110]	0,5%
(110-120]	2%	(110-120]	2%	(110-120]	1%	(110-120]	1%
(120-130]	3%	(120-130]	3%	(120-130]	1,5%	(120-130]	1,5%
(130-140]	4%	(130-140]	4%	(130-140]	2%	(130-140]	2%
>140	5%	>140	5%	>140	2,5%	>140	2,5%

Zgodnie z założeniami „bazowymi” wzrost dochodów bieżących pomniejszonych o dotacje i środki unijne wraz z współfinansowaniem zależy w określonej części od realnych zmian PKB oraz inflacji w poszczególnych latach prognozy. Założenie scenariusza III uzupełnia te wskaźniki o dodatkowy wskaźnik stałego wzrostu. Ponieważ relacja wydatków majątkowych do dochodów bieżących w okresie 2009-2020 była większa od średniej dla danej grupy jednostek w 1225 JST – w 1225 przypadkach w scenariuszu III dokonano stosownej korekty dochodów bieżących.

Ogólne rezultaty prognoz

Podstawowe wielkości charakteryzujące scenariusz „wzrostu dochodów bieżących” przedstawia poniższa tabela:

Tabela 15 Podstawowe wielkości charakteryzujące scenariusz "wzrostu dochodów bieżących" (w mln PLN)

	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029
nadwyżka operacyjna	19 509	22 606	24 984	26 983	28 842	30 918	33 336	35 997	38 886
inwestycje	32 319	34 716	43 349	50 465	50 000	51 104	53 247	58 331	54 450
koszty funkcjonowania inwestycji	1 219	2 149	3 177	4 616	6 390	8 123	9 891	11 747	13 837
odsetki	5 148	4 443	4 391	4 585	5 083	5 764	6 445	7 164	8 039
nowy dług	15 109	15 732	23 607	31 587	31 715	33 524	36 369	42 441	39 679
spłata długu	8 985	9 597	10 211	11 550	13 554	15 370	17 185	19 104	21 437

W scenariuszu III wydatki majątkowe „wracają” po poziomie zakładanego w scenariuszu I, w znacznej liczbie JST następuje jednak wzrost dochodów bieżących, co skutkuje zredukowaniem potrzeb pożyczkowych, a więc i wydatków na obsługę zadłużenia. Ponieważ inwestycje są znacznie większe niż w scenariuszu II – większe są także wydatki bieżące wynikające z pokrywania kosztów funkcjonowania nowych składników majątkowych. Poprawa wskaźnika samofinansowania w porównaniu ze scenariuszem I nie wystarczy do ograniczenia nowego długu do poziomu ze scenariusza II. Z drugiej strony wyższa niż w scenariuszu II nadwyżka operacyjna skutkuje wzrostem dopuszczalnego wskaźnika obsługi zadłużenia, co prowadzi do spadku liczby jednostek naruszających reguły fiskalne. Regułę deficytową naruszają 264 jednostki (w scenariuszu I – 437, w scenariuszu II - 81), natomiast regulacyjny limit wskaźnika obsługi zadłużenia zostaje przekroczony w 709 (751) przypadkach (w scenariuszu I – 879 [960], w scenariuszu II – 671 [734]).

Rezultaty prognoz dla poszczególnych rodzajów jednostek samorządu terytorialnego

Podstawowe wielkości będące rezultatem prognoz dla poszczególnych JST w scenariuszu III zostały przedstawione w poniższej tabeli:

Tabela 16 Wybrane rezultaty prognozy w scenariuszu "wzrostu dochodów bieżących"

		2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029
gminy	inwestycje	14 581	15 549	18 803	21 483	21 383	21 864	22 729	24 678	23 330
	nadwyżka operacyjna	10 913	12 574	14 006	15 356	16 717	18 249	19 994	21 927	24 036
	dług	35 454	36 517	39 827	45 125	49 561	53 837	58 308	63 920	68 050
	wskaźnik nadwyżki operacyjnej*	9,70%	9,98%	10,03%	9,87%	9,57%	9,28%	9,03%	8,81%	8,42%
	wskaźnik samofinansowania*	86,75%	91,56%	80,84%	75,82%	81,77%	85,93%	89,01%	88,17%	100,92%
	relacja długu do dochodów*	27,22%	26,01%	26,09%	27,80%	29,37%	30,56%	31,66%	33,02%	34,47%
	wskaźnik obsługi zadłużenia*	5,38%	4,75%	4,42%	4,42%	4,68%	4,88%	5,04%	5,20%	5,46%
wskaźnik ograniczający*	13,48%	13,10%	13,04%	13,09%	13,59%	14,73%	14,89%	15,10%	15,32%	
miasta na prawach powiatu	inwestycje	10 188	10 982	13 907	16 343	16 170	16 525	17 232	18 938	17 597
	nadwyżka operacyjna	1 927	2 703	3 182	3 507	3 716	3 931	4 242	4 618	5 005
	dług	48 343	53 754	62 458	73 980	84 823	95 691	106 972	119 964	130 601
	wskaźnik nadwyżki operacyjnej*	3,49%	4,22%	4,58%	4,75%	4,80%	4,85%	4,97%	5,12%	5,26%
	wskaźnik samofinansowania*	28,14%	33,08%	29,36%	26,97%	28,27%	28,63%	28,84%	27,82%	31,31%
	relacja długu do dochodów*	50,41%	51,06%	53,69%	58,20%	62,41%	65,80%	68,79%	72,03%	74,56%
	wskaźnik obsługi zadłużenia*	8,86%	8,42%	8,39%	8,77%	9,46%	10,07%	10,58%	11,05%	11,62%
wskaźnik ograniczający*	8,03%	6,21%	4,94%	4,62%	5,05%	7,85%	7,56%	7,68%	7,82%	
powiaty	inwestycje	3 900	4 115	4 733	5 244	5 262	5 384	5 575	5 960	5 760
	nadwyżka operacyjna	2 583	2 885	3 116	3 326	3 550	3 793	4 059	4 339	4 657
	dług	6 394	6 268	6 449	6 916	7 285	7 652	8 062	8 647	9 046
	wskaźnik nadwyżki operacyjnej*	8,43%	8,86%	9,00%	9,06%	9,20%	9,33%	9,47%	9,59%	9,82%
	wskaźnik samofinansowania*	70,51%	73,99%	67,99%	64,56%	68,13%	70,42%	71,99%	71,14%	78,31%
	relacja długu do dochodów*	19,68%	18,22%	17,56%	17,77%	18,01%	18,15%	18,32%	18,73%	19,07%
	wskaźnik obsługi zadłużenia*	4,20%	3,63%	3,31%	3,18%	3,21%	3,24%	3,26%	3,29%	3,39%
wskaźnik ograniczający*	11,34%	11,37%	10,80%	10,74%	11,04%	12,22%	12,04%	12,10%	12,18%	
województwa	inwestycje	3 650	4 069	5 906	7 394	7 185	7 331	7 711	8 755	7 763
	nadwyżka operacyjna	4 086	4 444	4 680	4 795	4 858	4 945	5 041	5 113	5 187
	dług	5 778	5 567	6 767	9 519	12 031	14 674	17 695	21 844	24 919
	wskaźnik nadwyżki operacyjnej*	26,77%	27,10%	25,59%	23,79%	22,79%	21,74%	20,64%	19,17%	18,55%
	wskaźnik samofinansowania*	108,66%	105,01%	75,07%	61,10%	63,11%	62,41%	60,02%	53,32%	59,97%
	relacja długu do dochodów*	36,45%	33,34%	35,39%	45,05%	56,77%	67,17%	77,34%	87,98%	102,88%
	wskaźnik obsługi zadłużenia*	7,24%	6,15%	5,67%	6,69%	9,12%	11,18%	13,14%	15,22%	18,00%
wskaźnik ograniczający*	28,17%	29,31%	29,83%	29,24%	29,15%	30,72%	30,64%	30,03%	29,41%	
miasta tracące funkcje	inwestycje	3 212	3 444	4 265	4 937	4 895	5 004	5 211	5 698	5 333
	nadwyżka operacyjna	1 087	1 304	1 433	1 514	1 563	1 611	1 679	1 757	1 834
	dług	12 584	13 657	15 551	18 144	20 576	23 045	25 654	28 735	31 287
	wskaźnik nadwyżki operacyjnej*	4,74%	5,18%	5,31%	5,30%	5,20%	5,10%	5,05%	5,00%	4,97%
	wskaźnik samofinansowania*	42,18%	45,57%	39,87%	36,25%	37,38%	37,44%	37,14%	35,33%	38,58%
	relacja długu do dochodów*	36,57%	36,84%	38,94%	42,66%	46,14%	49,14%	52,00%	55,24%	57,91%
	wskaźnik obsługi zadłużenia*	6,76%	6,37%	6,31%	6,62%	7,20%	7,74%	8,21%	8,68%	9,26%
wskaźnik ograniczający*	8,75%	7,44%	6,42%	6,07%	6,27%	8,50%	8,16%	8,11%	8,09%	
gminy zagrożone marginalizacją	inwestycje	2 225	2 396	3 028	3 545	3 504	3 581	3 735	4 107	3 813
	nadwyżka operacyjna	1 885	2 135	2 340	2 517	2 680	2 864	3 072	3 297	3 533
	dług	5 400	5 480	5 993	6 917	7 697	8 462	9 286	10 355	11 123
	wskaźnik nadwyżki operacyjnej*	9,90%	10,37%	10,76%	10,89%	10,80%	10,78%	10,84%	11,03%	10,79%
	wskaźnik samofinansowania*	93,88%	97,56%	82,66%	75,44%	80,67%	83,73%	85,42%	82,78%	94,54%
	relacja długu do dochodów*	25,28%	24,18%	24,55%	26,77%	28,91%	30,66%	32,33%	34,28%	36,44%
	wskaźnik obsługi zadłużenia*	5,26%	4,63%	4,31%	4,36%	4,73%	5,01%	5,25%	5,51%	5,88%
wskaźnik ograniczający*	12,93%	12,94%	13,22%	13,24%	13,68%	14,68%	14,94%	15,08%	15,24%	

Wskutek zwiększenia dochodów bieżących znacznie poprawia się wynik operacyjny budżetu gmin jako grupy. Nadwyżka operacyjna gmin rośnie z 10,9 mln w 2021 r. do 24 mld PLN w roku 2029. Jest zatem znacznie wyższa od prognozowanej w scenariuszu II, w którym w 2029 r. osiągała poziom 15,6 mld PLN. Wskaźnik nadwyżki operacyjnej powoli zmniejsza się jednak z 9,7% do 8,4%. Dzięki zakładanemu wzrostowi dochodów bieżących poziom wskaźnika samofinansowania ulega znaczącej poprawie w porównaniu ze scenariuszem I, a w 2029 r. powraca do wartości osiąganych na początku okresu prognozy, tj. ok. 75%. Dla zapewnienia finansowania inwestycji konieczne będzie zaciąganie nowych zobowiązań finansowych, wskutek czego wartość długu wzrośnie z 35 mld PLN do 68,0 mld PLN. Relacja długu do dochodów ogółem ulega w prognozowanym okresie podwyższeniu z 27% do 34%, zachowuje więc rozsądny poziom. W scenariuszu III zmienia się oczywiście także poziom wskaźnika obsługi długu. W pierwszym roku jego wartość jest nieco niższa od obliczonej dla scenariusza II (5,38% w stosunku do 5,42%), ale począwszy od roku drugiego do ostatniego wskaźnik ten przyjmuje wartości wyższe (w 2029 r. 5,46% wobec 5,08%), choć różnica jest

niewielka. Podwyższeniu ulega wskaźnik ograniczający – w ostatnim roku o 2 pp w stosunku do obliczonego dla scenariusza II. Analiza wykazuje niebezpieczeństwo przekroczenia dopuszczalnego limitu wskaźnika zadłużenia przez 709 (751), a naruszenia reguły deficytowej - przez 264 gminy.

Podobny kierunek zmian, choć z inną intensywnością, występuje w miastach na prawach powiatu. Założenia scenariusza III prowadzą do korzystnych zmian nadwyżki operacyjnej i jej wskaźnika: nadwyżka operacyjna w miastach na prawach powiatu wzrasta z 1,9 mld PLN do 5 mld PLN w 2029 r., zaś wskaźnik nadwyżki operacyjnej - z 3,5% do 5,5%, nadal pozostaje on jednak na stosunkowo niskim poziomie. Podobnie poprawie ulega wskaźnik samofinansowania – ulega on stabilizacji na poziomie ok. 20%. Miasta na prawach powiatu dla sfinansowania oszacowanego poziomu wydatków majątkowych będą musiały zaciągać kredyty lub emitować obligacje, wskutek czego wielkość ich długu wzrośnie z 48 mld PLN do 131 mld PLN. Wskaźnik obsługi zadłużenia przyjmuje nieco wyższe wartości niż w scenariuszu II, ale istotnie zmienia się także wskaźnik ograniczający. Nadal jednak w każdym roku wskaźnik obsługi zadłużenia przekracza wartości prawnie dopuszczalne. W scenariuszu „wzrostu dochodów bieżących” reguły deficytowej nie spełnia 25 miast na prawach powiatu (w scenariuszu I - 39 miast), natomiast 53 miasta przekraczają dopuszczalny limit wskaźnika obsługi zadłużenia (scenariusz I – 58 miast). O ile więc można mówić o poprawie sytuacji w zakresie równoważenia budżetu, znacznie mniejsze efekty występują w zakresie wypełniania reguły dotyczącej obsługi długu.

W powiatach nadwyżka operacyjna zwiększa się w skrajnych latach prognozowanego okresu z 2,6 mld PLN do 4,7 mld PLN. W roku 2029 jest ona zatem wyższa od obliczonej dla scenariusza II o 0,8 mld PLN. Wskaźnik nadwyżki operacyjnej wzrasta z 8,4% do blisko 10%, natomiast wskaźnik samofinansowania osiąga wartości od 52% do 64%. W zestawieniu ze scenariuszem II wskaźnik nadwyżki operacyjnej wzrasta o niespełna 2 pp, natomiast wskaźnik samofinansowania ulega obniżeniu o kilka pp. Wielkość zadłużenia tej kategorii JST wzrośnie do ok. 9 mld PLN w ostatnim roku prognozy i będzie znacząco wyższa niż w scenariuszu II (o ok. 3 mld PLN). Wskaźnik obsługi zadłużenia spada z 4,2% w roku 2021 do 2,3% w 2029 r. W ostatnim roku prognozy jego wartość wynosi ok. 20% wskaźnika dopuszczalnego. W scenariuszu III 24 powiaty nie spełniają reguły deficytowej (w scenariuszu I - 39), natomiast 66 powiatów przekracza dopuszczalny limit wskaźnika obsługi zadłużenia w co najmniej jednym roku objętym prognozą (w scenariuszu I jest to 79 powiatów).

W scenariuszu III województwa generują nadwyżkę operacyjną o wartości od 4,1 mld PLN do 5,2 mld PLN w skrajnych latach okresu prognozy (jej wartość zwiększa się w każdym kolejnym roku). Zmniejsza się jednak wysokość wskaźnika nadwyżki – z 26,5% do niespełna 19%. Wskaźnik samofinansowania najwyższe wartości przyjmuje na początku okresu (82%), po czym obniża się do niespełna 40% w 2029 r. Wielkość zadłużenia województw rośnie w tym scenariuszu dynamicznie z 5,8 mld PLN do 25 mld PLN. Ma to wpływ na poziom wskaźnika relacji długu do dochodów, który zwiększa się z 36% do 103%. (w scenariuszu II – do 86%). Wskaźnik obsługi zadłużenia w całym prognozowanym okresie zachowuje bezpieczne wartości w stosunku do wyznaczonego limitu. Z punktu widzenia liczby jednostek wypełniających reguły fiskalne następuje jedna zmiana - żadne z województw nie narusza reguły deficytowej (natomiast tak samo jak w scenariuszu I 3 województwa mogą przekroczyć limit wskaźnika obsługi zadłużenia).

W grupie miast średnich tracących funkcje wskaźnik nadwyżki operacyjnej pozostaje stosunkowo stabilny – mieści się w przedziale 4,7%-5,3%, co zważywszy na stały wzrost dochodów bieżących, musi wynikać ze zwiększenia kwoty nadwyżki (z 1,1 mld PLN w 2021 r. do 1,8 mld PLN w roku 2029). Również wskaźnik samofinansowania ulega poprawie w

porównaniu do scenariusza I – waha się w granicach 25-29%. Dług niezbędny do sfinansowania zakładanych w scenariuszu III wydatków majątkowych rośnie z 12,6 mld PLN w pierwszym roku prognozy do 31,3 mld PLN w roku 2029. Jego poziom jest o ok. 5 mld PLN wyższy niż w scenariuszu II, ale o zbliżoną kwotę niższy niż w scenariuszu I. Relacja długu do dochodów ogółem wprawdzie systematycznie rośnie, jednak również w ostatnim roku prognozy pozostaje na akceptowalnym poziomie 47,6%. Problemem jest natomiast wysoki wskaźnik obsługi zadłużenia, który w latach 2024-2025 oraz w roku 2029 przekracza, choć nieznacznie, dopuszczalny limit. W grupie miast tracących funkcje społeczno-gospodarcze 43 zagrożone są ryzykiem naruszenia reguły deficytowej, natomiast 87 przekracza dopuszczalny limit wskaźnika obsługi zadłużenia (w scenariuszu II – odpowiednio 40 i 80 miasta).

W grupie gmin zagrożonych marginalizacją w scenariuszu III nadwyżka operacyjna rośnie z 1,8 mld PLN w 2021 r. do 2,5 mld PLN w 2029 r., choć jej wskaźnik nie zmienia linii trendu ze spadkowej na rosnącą: jego poziom powoli obniża się do 8,5% w 2029 r. Wskaźnik samofinansowania kształtuje się w tym scenariuszu na stosunkowo korzystnym poziomie zbliżonym do 60%. Niemniej jednak dla sfinansowania zakładanych inwestycji niezbędne będzie zaciągnięcie nowego długu, w związku z czym w okresie prognozy zadłużenie ulegnie podwojeniu (z 5,1 mld PLN do 10 mld PLN), a relacja długu do dochodów osiągnie w 2029 r. wartość 34,5%. Ponieważ dopuszczalny limit wskaźnika obsługi długu stabilizuje się na stosunkowo wysokim poziomie ok. 13%, wzrost wskaźnika obsługi długu z 4% w 2023 r. do 5,6% w roku 2029 nie stwarza zagrożenia dla możliwości finansowania potrzeby pożyczkowych na rynku kapitałowym. W grupie gmin zagrożonych marginalizacją 67 narusza regułę deficytową, a natomiast 184 – limit wskaźnika obsługi zadłużenia (w scenariuszu II odpowiednio 81 i 177).

3.2.4 Scenariusz IV „redukcji wydatków bieżących”

Konstrukcja scenariusza

Scenariusz IV oparty jest na konstrukcji scenariusza III, wprowadza jednak istotną dodatkową korektę: roczna stopa wzrostu bazowych wydatków bieżących JST, które nie spełniają reguły dotyczącej wskaźnika obsługi zadłużenia, ulega redukcji o 1 punkt procentowy. Stopa wzrostu bazowych wydatków bieżących (tj. wydatków bieżących bez unijnych i ich współfinansowania, bez płatności odsetkowych oraz ponoszenia kosztów funkcjonowania inwestycji, jak również bez wydatków bieżących finansowanych dotacjami bieżącymi) odzwierciedla wskaźnik „historycznego” trendu zmian wydatków bieżących oraz wskaźnik indeksacji i waloryzacji z zastosowaniem odpowiednio prognozowanej stopy inflacji oraz prognozowanej dynamiki PKB w cenach stałych w danym roku. Jeżeli zatem w jednostce samorządu terytorialnego i stopa wzrostu bazowych wydatków bieżących w roku t wynosi r_t , wskaźnik „historycznego” trendu zmian wydatków bieżących wynosi $1 + \Delta wb_i$, zaś prognozowane stopy inflacji i wzrostu PKB w cenach stałych w roku t – odpowiednio ΔCPI_t oraz ΔPKB_t , to

$$r_t = (1 + \Delta wb_i) * 0,5 + (1 + \Delta CPI_t) * (1 + \Delta PKB_t) * 0,5$$

Zgodnie z takimi założeniami obliczana jest stopa wzrostu bazowych wydatków bieżących dla scenariuszy I, II i III. W scenariuszu IV stopa ta utrzymywana jest jako założenie prognozowania bazowych wydatków bieżących dla tych JST, których wskaźnik obsługi zadłużenia w żadnym roku prognozy nie przekracza dopuszczalnego limitu. W pozostałych jednostkach stopa wzrostu bazowych wydatków bieżących $rScIV_t$ wynosi

$$rScIV_t = ((1 + \Delta wb_i) * 0,5 + (1 + \Delta CPI_t) * (1 + \Delta PKB_t) * 0,5) * (1 - 1\%)$$

Celem projekcji jest zbadanie wpływu stosunkowo nieznaczącej redukcji wydatków bieżących na wielkości i wskaźniki objęte przedmiotem prowadzonych analiz, a finalnie – na zmianę liczby JST, które naruszają regułę dotyczącą wskaźnika obsługi zadłużenia. W kolejnych dwóch wariantach scenariusza IV (a, b) stopa redukcji stopy wzrostu bazowych wydatków bieżących JST nadal naruszających tę regułę fiskalną zwiększana jest o 1 punkt procentowy. W „radikalnym” wariantcie c stopa redukcji wynosi 5%. Przykładowo: w wariantcie c w roku 2025 stopa wzrostu bazowych wydatków bieżących wynosi:

$$rScIVc_{2025} = ((1 + \Delta wb_i) * 0,5 + (1 + \Delta CPI_{2025}) * (1 + \Delta PKB_{2025}) * 0,5) * (1 - 5\%)$$

$$= ((1 + \Delta wb_i) * 0,5 + (1 + 2,5\%) * (1 + 3,5\%)) * (1 - 5\%)$$

Jeżeli zatem w danej JST Δwb_i wynosi 5%, w roku 2025 stopa wzrostu bazowych wydatków bieżących tej JST wynosi:

$$rScIVc_{2025} = ((1 + 5\%) * 0,5 + (1 + 2,5\%) * (1 + 3,5\%)) * (1 - 5\%) \approx 1 + 0,27\%$$

Oznacza to w istocie utrzymanie bazowych wydatków bieżących na poziomie z ubiegłego roku w sytuacji, w której realny roczny wzrost gospodarczy jest wyższy od średniorocznego wskaźnika ogłaszanego przez Prezesa GUS¹⁵.

Ogólne rezultaty prognoz

Podstawowe wielkości charakteryzujące scenariusz „redukcji wydatków bieżących” przedstawia poniższa tabela:

Tabela 17 Podstawowe wielkości charakteryzujące scenariusz "redukcji wydatków bieżących" (w mln PLN)

	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029
nadwyżka operacyjna	20 397	24 544	28 163	31 576	34 963	38 762	43 099	47 899	53 088
inwestycje	32 320	34 666	43 054	49 911	49 468	50 563	52 669	57 634	53 883
koszty funkcjonowania inwestycji	1 219	2 150	3 175	4 598	6 345	8 051	9 793	11 620	13 675
odsetki	5 148	4 403	4 267	4 325	4 629	5 051	5 413	5 750	6 167
nowy dług	14 230	13 645	19 638	25 379	23 597	23 130	23 426	26 460	21 391
spłata długu	8 985	9 511	10 018	11 191	12 961	14 537	16 097	17 738	19 753

Rezultaty prognoz dla poszczególnych rodzajów jednostek samorządu terytorialnego

Podstawowe wielkości będące rezultatem prognoz dla poszczególnych JST w scenariuszu „redukcji wydatków bieżących” zostały przedstawione w poniższej tabeli:

Tabela 18 Wybrane rezultaty prognozy w scenariuszu "redukcji wydatków bieżących"

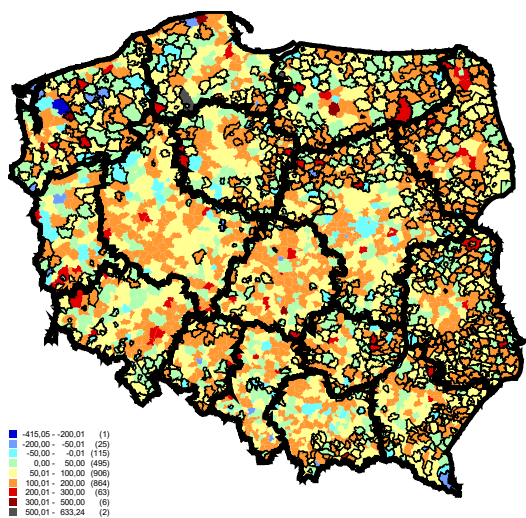
		2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029
gminy	inwestycje	14 581	15 549	18 803	21 483	21 383	21 864	22 729	24 678	23 330
	nadwyżka operacyjna	10 913	12 574	14 006	15 356	16 717	18 249	19 994	21 927	24 036
	dług	35 201	35 721	38 145	42 172	44 967	47 184	49 190	51 882	52 834
	wskaźnik nadwyżki operacyjnej*	10,42%	11,26%	11,92%	12,41%	12,79%	13,22%	13,72%	14,28%	14,71%
	wskaźnik samofinansowania*	88,50%	95,06%	85,27%	81,25%	89,05%	95,04%	99,88%	100,26%	116,35%
	relacja długu do dochodów*	27,06%	25,52%	25,15%	26,25%	27,07%	27,41%	27,57%	27,90%	28,23%
	wskaźnik obsługi zadłużenia*	5,38%	4,72%	4,33%	4,26%	4,42%	4,49%	4,50%	4,50%	4,58%
miasta na prawach powiatu	wskaźnik ograniczający*	13,48%	13,18%	13,27%	13,54%	14,27%	15,20%	15,54%	15,96%	16,39%
	inwestycje	10 188	10 982	13 907	16 343	16 170	16 525	17 232	18 938	17 597
	nadwyżka operacyjna	1 927	2 703	3 182	3 507	3 716	3 931	4 242	4 618	5 005
	dług	47 768	51 934	58 632	67 299	74 344	80 361	85 681	91 518	94 015
	wskaźnik nadwyżki operacyjnej*	4,14%	5,55%	6,59%	7,45%	8,22%	9,00%	9,87%	10,77%	11,70%

¹⁵ Zgodnie z art. 38b ustawy o finansach publicznych Prezes GUS ogłasza do 16 kwietnia każdego roku tzw. łączną dynamikę wartości PKB w cenach stałych za ostatnie sześć lat. Zgodnie z komunikatem z 14.04.2021 r. wielkość ta obliczona za lata 2015-2020 wynosi 120,9, co odpowiada średniorocznej stopie wzrostu 2,22%

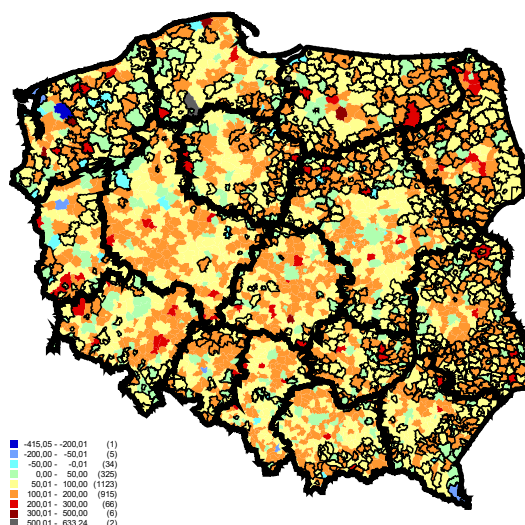
	wskaźnik samofinansowania*	34,05%	44,93%	44,49%	45,48%	53,10%	59,71%	65,92%	69,03%	83,97%
	relacja długu do dochodów*	49,80%	49,26%	50,17%	52,47%	53,89%	54,03%	53,40%	52,74%	50,98%
	wskaźnik obsługi zadłużenia*	8,86%	8,32%	8,09%	8,19%	8,52%	8,68%	8,68%	8,56%	8,50%
	wskaźnik ograniczający*	8,03%	6,46%	5,70%	6,14%	7,35%	9,41%	9,73%	10,56%	11,39%
powiaty	inwestycje	3 900	4 115	4 733	5 244	5 262	5 384	5 575	5 960	5 760
	nadwyżka operacyjna	2 583	2 885	3 116	3 326	3 550	3 793	4 059	4 339	4 657
	dług	6 350	6 133	6 170	6 435	6 548	6 604	6 646	6 791	6 717
	wskaźnik nadwyżki operacyjnej*	8,59%	9,18%	9,48%	9,70%	10,01%	10,31%	10,63%	10,92%	11,34%
	wskaźnik samofinansowania*	72,18%	77,37%	72,53%	70,27%	75,63%	79,70%	82,98%	83,44%	93,43%
	relacja długu do dochodów*	19,54%	17,82%	16,79%	16,51%	16,16%	15,63%	15,08%	14,69%	14,16%
	wskaźnik obsługi zadłużenia*	4,20%	3,61%	3,24%	3,04%	2,99%	2,91%	2,81%	2,71%	2,66%
	wskaźnik ograniczający*	11,34%	11,44%	11,00%	11,14%	11,64%	12,63%	12,62%	12,86%	13,13%
województwa	inwestycje	3 650	4 069	5 906	7 394	7 185	7 331	7 711	8 755	7 763
	nadwyżka operacyjna	4 086	4 444	4 680	4 795	4 858	4 945	5 041	5 113	5 187
	dług	5 769	5 536	6 703	9 408	11 859	14 424	17 350	21 384	24 322
	wskaźnik nadwyżki operacyjnej*	26,89%	27,36%	25,96%	24,26%	23,40%	22,47%	21,50%	20,15%	19,69%
	wskaźnik samofinansowania*	109,08%	105,79%	75,87%	61,97%	64,30%	63,89%	61,74%	55,13%	62,42%
	relacja długu do dochodów*	36,35%	33,03%	34,86%	44,25%	55,53%	65,44%	75,08%	85,22%	99,21%
	wskaźnik obsługi zadłużenia*	7,24%	6,14%	5,61%	6,58%	8,95%	10,93%	12,79%	14,76%	17,42%
	wskaźnik ograniczający*	28,17%	29,35%	29,97%	29,51%	29,56%	31,00%	31,03%	30,54%	30,05%
miasta tracące funkcje	inwestycje	3 212	3 444	4 265	4 937	4 895	5 004	5 211	5 698	5 333
	nadwyżka operacyjna	1 087	1 304	1 433	1 514	1 563	1 611	1 679	1 757	1 834
	dług	12 584	13 657	15 551	18 144	20 576	23 045	25 654	28 735	31 287
	wskaźnik nadwyżki operacyjnej*	5,22%	6,17%	6,82%	7,33%	7,77%	8,23%	8,74%	9,27%	9,83%
	wskaźnik samofinansowania*	46,91%	55,07%	52,05%	51,18%	57,41%	62,52%	67,06%	68,59%	81,06%
	relacja długu do dochodów*	36,11%	35,50%	36,30%	38,35%	39,71%	40,27%	40,42%	40,73%	40,25%
	wskaźnik obsługi zadłużenia*	6,76%	6,29%	6,08%	6,17%	6,47%	6,66%	6,73%	6,75%	6,83%
	wskaźnik ograniczający*	8,75%	7,44%	6,42%	6,07%	6,27%	8,50%	8,16%	8,11%	8,09%
gminy zagrożone marginalizacją	inwestycje	2 225	2 396	3 028	3 545	3 504	3 581	3 735	4 107	3 813
	nadwyżka operacyjna	1 885	2 135	2 340	2 517	2 680	2 864	3 072	3 297	3 533
	dług	5 400	5 480	5 993	6 917	7 697	8 462	9 286	10 355	11 123
	wskaźnik nadwyżki operacyjnej*	10,07%	10,73%	11,29%	11,61%	11,72%	11,89%	12,15%	12,54%	12,52%
	wskaźnik samofinansowania*	95,76%	101,27%	87,19%	80,88%	87,98%	92,84%	96,22%	94,66%	109,84%
	relacja długu do dochodów*	25,13%	23,72%	23,66%	25,30%	26,71%	27,62%	28,35%	29,28%	30,26%
	wskaźnik obsługi zadłużenia*	5,26%	4,60%	4,22%	4,20%	4,46%	4,61%	4,71%	4,79%	4,98%
	wskaźnik ograniczający*	12,93%	12,94%	13,22%	13,24%	13,68%	14,68%	14,94%	15,08%	15,24%

W przypadku gmin obniżenie wydatków bieżących poprawia relacje pomiędzy dochodami i wydatkami bieżącymi i skutkuje zwiększeniem wielkości nadwyżki operacyjnej. Powinno to prowadzić do poprawy zdolności do finansowania zadań rozwojowych na bazie własnych środków budżetowych. W scenariuszu IV w gminach szacowana wielkość nadwyżki operacyjnej zwiększa się z 10,3 mld PLN do 24,0 mld PLN. W ostatnim roku różnica w stosunku do scenariusza III wynosi ok. 4 mld PLN. Odpowiednio poprawia się także relacja nadwyżki operacyjnej do dochodów bieżących – poziom tego wskaźnika zwiększa się z 10,4% w 2021 r. do 14,7% w 2029 r. (w scenariuszu III maksymalna wartość wskaźnika wynosiła 8,6%). Pozytywne zmiany wykazuje także wskaźnik samofinansowania, którego wielkość zwiększa się z 88,5% w 2021 r. do 116,4% w 2029 r. W ostatnim roku jest on wyższy niż w

Kartogram 9 Skumulowany wskaźnik samofinansowania - Scenariusz III



Kartogram 10 Skumulowany wskaźnik samofinansowania - Scenariusz IV



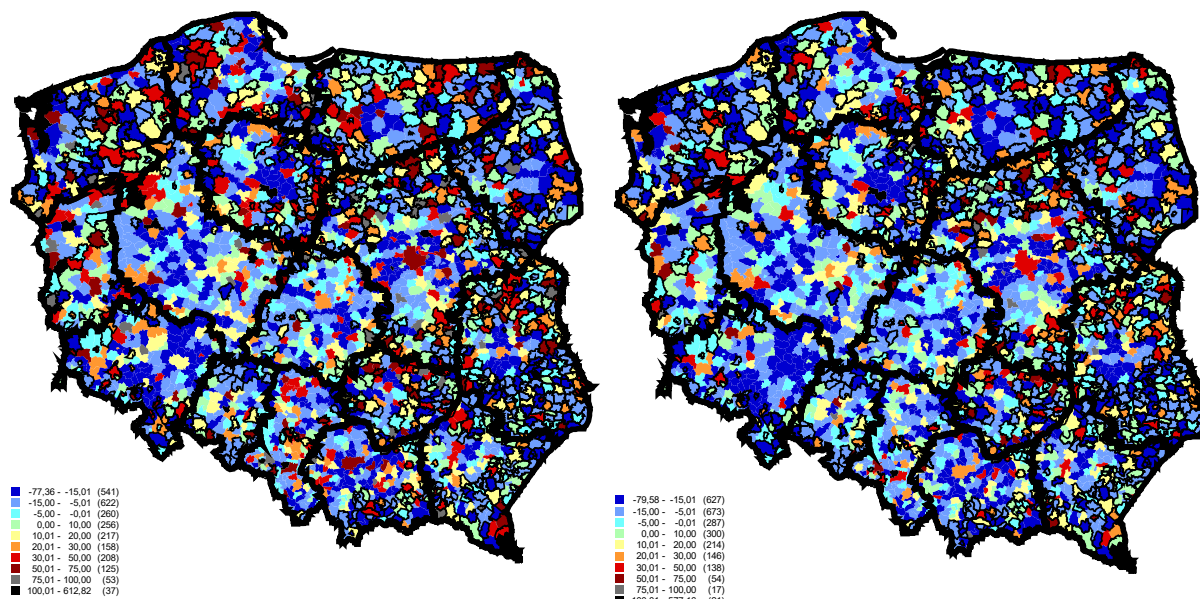
scenariuszu III o 15 pp. Wielkości te potwierdzają, że wprowadzona w scenariuszu IV redukcja wydatków bieżących w przypadku gmin poprawia ich zdolność do finansowania przedsięwzięć rozwojowych środkami budżetowymi (zob. **kartogram 9** i **kartogram 10**). W pierwszych trzech latach znacznie zmniejsza się zapotrzebowanie na nowe środki dłużne. Ponownie zwiększa się ono począwszy od 2024 r., a dług w 2029 r. osiąga wartość 52,8 mld PLN. Jest to kwota znacznie mniejsza niż w scenariuszu III (68 mld PLN). Relacja długu do dochodów nieznacznie wzrasta (z 27,1% do 28,2%). Poprawie ulega poziom wskaźnika obsługi długu (zob. **kartogram 11** i **kartogram 12**). Jego prognozowana wielkość maleje z 5,4% w roku 2021 do 4,3% w roku 2024, po czym rośnie do 4,6% w 2029 r. (limit wskaźnika zadłużenia ulega podwyższeniu z 13,5% w pierwszym roku prognozy do 16,4% w roku 2029). Analiza wskazuje na niebezpieczeństwo przekroczenia dopuszczalnego limitu wskaźnika zadłużenia przez 433 gminy oraz naruszenia reguły deficytowej przez 66 gmin (w scenariuszu III wielkości te wynosiły odpowiednio 709 i 264). Założenia scenariusza IV w większym stopniu wpływają na poprawę przestrzegania reguły deficytu niż reguły długu.

W miastach na prawach powiatu nadwyżka operacyjna notuje wysoki przyrost z 1,9 mld PLN w 2021 r. do 5,1 mld PLN w 2029 r. Relacja nadwyżki operacyjnej do dochodów bieżących kształtuje się jednak nadal na poziomie niższym niż w gminach i wynosi od 4,1% w 2021 r. do 11,7% w 2029 r. W miastach na prawach powiatu w scenariuszu IV poprawia się także wskaźnik samofinansowania: wzrasta z 34,0% w 2021 r. do 84,0% w 2029 r., co także potwierdza wzrost zdolności samorządów do samofinansowania wydatków majątkowych. Nie oznacza to jednak, że istniejąca w tym zakresie luka finansowa zostaje w pełni zniwelowana. Nadal konieczne jest zaciągnięcie nowych zobowiązań dłużnych. Zadłużenie miast na prawach powiatu zwiększy się z 47,8 mld PLN do 94,0 mld PLN. Wskaźnik relacji długu do dochodów ogółem rośnie z 49,8% w 2021 r. do 54,0% w 2026 r., a następnie obniża się do 50,1% w 2029 r. Wskaźnik obsługi zadłużenia osiąga w ostatnim roku prognozy wartość 8,5%. Następuje znaczna poprawa relacji wskaźnika rzeczywistego i dopuszczalnego, jednak nadal w kilku latach (2022-2025) ma miejsce przekroczenie limitu. W scenariuszu IV reguły deficytowej nie spełnia 9 miast na prawach powiatu, natomiast 45 przekracza dopuszczalny limit wskaźnika obsługi zadłużenia. To znaczna redukcja ich liczby w stosunku do scenariusza III (odpowiednio było ich 25 i 53). Podobnie jak w gminach większą wrażliwość na zmiany wykazuje w scenariuszu IV przestrzeganie reguły deficytowej niż reguły wskaźnika obsługi długu.

Poziom nadwyżki operacyjnej ulega podwyższeniu także w powiatach. Jej wartość rośnie w badanym okresie z 2,6 mld PLN do 5,3 mld PLN. Poprawia się również wskaźnik nadwyżki operacyjnej - z 8,6% w 2021 r. do 11,3% w 2029 r. Przy zachowaniu wartości wydatków majątkowych ma to wpływ na poprawę poziomu wskaźnika samofinansowania, który w skrajnych latach badanego okresu notuje przyrost z 72,2% do 93,4%. Konsekwentnie obniża się poziom relacji długu do dochodów. Maksymalna wartość cechuje rok 2021 (19,5%), a najniższa - rok 2029 (14,2%). Stosunkowo stabilna pozostaje wielkość zadłużenia – następuję

Kartogram 11 Skumulowana relacja długu do dochodów - Scenariusz III

Kartogram 12 Skumulowana relacja długu do dochodów - Scenariusz IV



niewielki jego przyrost z 6,4 mld PLN do 6,7 mld PLN. Wskaźnik obsługi zadłużenia w całym okresie zachowuje bezpieczne wartości w stosunku do obowiązujących limitów. Jego poziom maleje z 4,2% w 2021 r. do 2,7% w 2029 r., przy wartościach ograniczających od 11,3% do 13,1%. W scenariuszu IV 4 powiaty nie spełniają reguły deficytowej, natomiast 45 powiatów przekracza dopuszczalny limit wskaźnika obsługi zadłużenia (w scenariuszu III reguły deficytowej nie wypełniły 24 powiaty, a reguły wskaźnika obsługi długu - 66 powiatów).

Poziom badanych wskaźników ulega poprawie także w województwach, skala zmian nie jest jednak bardzo wysoka. Nadwyżka operacyjna województw zwiększa się w okresie prognozy z 4,1 mld PLN do 5,3 mld PLN. Wartości te są zbliżone do szacunków w scenariuszu III. Założenia scenariusza IV nie prowadzą do zwiększenia zdolności województw do finansowania zadań rozwojowych własnymi środkami budżetowymi. W skrajnych latach prognozowanego okresu wskaźnik nadwyżki operacyjnej ulega obniżeniu, jednak w tym scenariuszu w mniejszym stopniu niż we wcześniejszych – z 26,9% do 19,7%. Nadal maleje wskaźnik samofinansowania – z 109,1% w 2021 r. do 62,4% w roku 2029. W dwóch pierwszych latach województwa zachowują zdolność do samofinansowania wydatków majątkowych, w kolejnych latach sytuacja stale się pogarsza. W scenariuszu IV prognozuje się wzrost wielkości zadłużenia województw – w skrajnych latach z 5,8 mld PLN do 24,3 mld PLN. Wskaźnik obsługi zadłużenia zachowuje bezpieczny poziom w stosunku do oszacowanych limitów – od 7,2% w 2021 r. (dopuszczalny 28,2%), do 17,4% w 2029 r. (dopuszczalny 30,1%). Żadne z województw nie narusza reguły deficytowej, natomiast 2 przekraczają limit wskaźnika obsługi zadłużenia.

W grupie miast średnich tracących funkcje wielkość nadwyżki operacyjnej w scenariuszu IV, podobnie jak w miastach na prawach powiatu (choć w nieco mniejszym stopniu) ulega znacznemu podwyższeniu. Jej wartość zwiększa się z 1,9 mld PLN w 2021 r. do 4,1 mld PLN w 2029 r. W ostatnim roku poziom nadwyżki jest znacznie wyższy niż w scenariuszu III, w którym wynosił on 1,8 mld PLN. Wskaźnik nadwyżki operacyjnej poprawia swą wartość z 5,2% do 9,8%. Istotnie zmienia się wskaźnik samofinansowania: podobnie jak w miastach na prawach powiatu podlega silnemu wzrostowi - z 46,9% do 81,1% (w scenariuszu III w ostatnim roku jego wartość wynosiła 39%). W następstwie tego zadłużenie w ostatnim prognozowanym roku szacowane jest na 21,1 mld PLN (o ok. 10 mld PLN mniej niż w scenariuszu III). Relacja długu do dochodów ogółem utrzymuje się na dość stabilnym poziomie w przedziale od 35,5% do 40,7%. Wskaźnik obsługi zadłużenia mieści się w przedziale od 6,1% (2023 r.) do 6,8% (w 2029 r.). W grupie miast tracących funkcje społeczno-gospodarcze 12 zagrożonych jest ryzykiem naruszenia reguły deficytowej, natomiast 73 przekracza dopuszczalny limit wskaźnika obsługi zadłużenia.

W grupie gmin zagrożonych marginalizacją nadwyżka operacyjna zwiększa się z 1,2 mld PLN do 4,2 mld PLN. Jest to wartość wyższa niż w scenariuszu III, w którym w ostatnim roku osiągała wartość 3,5 mld PLN. Wskaźnik nadwyżki operacyjnej przyjmuje wartości od 10,1% w 2021 r. do 12,5% w 2029 r. Korzystne, stale rosnące wartości przyjmuje wskaźnik samofinansowania – jego wartość wzrasta z 95,8% do 109,8%. Wielkość zadłużenia wzrośnie z 5,3 mld PLN do 8,7 mld PLN. Relacja długu do dochodów ogółem kształtuje się na poziomie od 4,2% (w 2024 r.) do 5,3% (w 2021 r.). Dopuszczalny limit wskaźnika obsługi długu wzrasta w skrajnych latach z 12,9% do 15,2%. W grupie gmin zagrożonych marginalizacją 24 narusza regułę deficytową, a 138 – limit wskaźnika obsługi zadłużenia.

3.2.5 Warianty scenariusza IV

W ramach scenariusza IV przygotowano trzy dodatkowe warianty prognoz – IVa, IVb, IVc., w każdym redukując wydatki bieżące w wymagających tego JST o dodatkowy 1% (w wariantcie IVc o 2%). W każdym kolejnym wariantcie opracowano pełne prognozy nadwyżki operacyjnej, poziomu zadłużenia, obliczono także wskaźniki nadwyżki operacyjnej, samofinansowania, relację długu do dochodów ogółem oraz wskaźniki obsługi zadłużenia (szczegółowe wyniki zawierają załączone arkusze kalkulacyjne). Celem kolejnych wariantów scenariusza IV jest w szczególności zbadanie, w jakim stopniu kolejne redukcje wydatków bieżących wpływają na zmianę liczby JST niespełniających reguł fiskalnych. Dla poszczególnych wariantów liczby te są następujące:

IVa	<i>Reguła deficytowa</i>	<i>Reguła obsługi długu</i>	IVc	<i>Reguła deficytowa</i>	<i>Reguła obsługi długu</i>
Gminy	52	444		16	337
Miasta na prawach powiatu	6	44		1	43
Powiaty	2	45		1	38
Województwa	0	3		0	0
Miasta tracące funkcje	9	67		4	60
Gminy zagrożone marginalizacją	16	142		4	111
IVb	<i>Reguła deficytowa</i>	<i>Reguła obsługi długu</i>			
Gminy	30	427			
Miasta na prawach powiatu	3	43			
Powiaty	2	44			
Województwa	0	3			
Miasta tracące funkcje	7	65			
Gminy zagrożone marginalizacją	10	139			

Wyniki obliczeń zaprezentowane w powyższych tabelach ukazują pozytywny wpływ redukcji wydatków bieżących na spełnianie reguły deficytowej: znacznie zmniejsza się liczba

jednostek ją przekraczających. Mniejsza wrażliwość cechuje natomiast regułę obsługi długu. Wprawdzie tu także w każdym kolejnym wariantcie prognoz uzyskuje się redukcje liczby jednostek, które jej nie wypełnią, dynamika spadku nie jest jednak tak znacząca, jak przy regule deficytowej. W części jednostek można więc mówić o występujących problemach o charakterze strukturalnym.

3.2.6 Podsumowanie wartości wskaźników obliczonych dla poszczególnych scenariuszy według typów jednostek samorządu terytorialnego

Porównanie wartości wskaźników w poszczególnych wariantach w skrajnych latach badanego okresu zestawiono w poniższej tabeli:

Tabela 19 Porównanie wartości wskaźników obliczonych dla poszczególnych scenariuszy w skrajnych latach okresu prognozy

	Scenariusz I		Scenariusz II		Scenariusz III		Scenariusz IV	
	2021	2029	2021	2029	2021	2029	2021	2029
inwestycje (wydatki majątkowe bez unijnych)								
gminy	14 581	23 330	10 118	17 813	14 581	23 330	14 581	28 067
miasta na prawach powiatu	10 188	17 597	7 184	13 883	10 188	17 597	11 173	17 597
powiaty	3 900	5 760	2 650	4 214	3 900	5 760	2 629	5 305
województwa	3 650	7 763	2 773	6 679	3 650	7 763	3 650	7 763
gminy zagrożone marginalizacją	2 225	3 813	1 577	3 012	2 225	3 813	2 225	3 813
miasta tracące funkcje	3 212	5 333	2 256	4 150	3 212	5 333	3 212	5 333
nadwyżka operacyjna								
gminy	10 296	13 489	10 296	15 608	10 913	24 036	10 913	24 036
miasta na prawach powiatu	1 511	-1 981	1 511	-155	1 927	5 005	1 927	5 005
powiaty	2 505	3 473	2 505	3 929	2 583	4 657	2 583	4 657
województwa	4 061	4 789	4 061	5 203	4 086	5 187	4 096	5 324
gminy zagrożone marginalizacją	1 803	2 206	1 803	2 508	1 885	3 533	1 246	4 240
miasta tracące funkcje	1 005	461	1 005	1 014	1 087	1 834	1 921	4 072
dług								
gminy	35 852	92 754	33 234	58 013	35 454	68 050	35 201	52 834
miasta na prawach powiatu	48 737	157 427	45 867	121 287	48 343	130 601	47 768	94 015
powiaty	6 432	11 250	6 030	5 791	6 394	9 046	6 350	6 717
województwa	5 793	26 581	5 613	19 595	5 778	24 919	5 769	24 322
gminy zagrożone marginalizacją	5 448	14 917	5 128	10 013	5 400	11 123	5 327	8 725
miasta tracące funkcje	12 659	36 499	11 845	25 876	12 584	31 287	11 517	21 053
wskaźnik nadwyżki operacyjnej								
gminy	9,70%	7,61%	9,70%	8,42%	9,70%	8,42%	10,42%	14,71%
miasta na prawach powiatu	2,99%	-0,11%	2,99%	1,29%	3,49%	5,26%	4,14%	11,70%
powiaty	8,16%	7,11%	8,16%	8,15%	8,43%	9,82%	8,59%	11,34%
województwa	26,50%	15,97%	26,50%	17,90%	26,77%	18,55%	26,89%	19,69%
gminy zagrożone marginalizacją	9,49%	7,49%	9,49%	8,52%	9,90%	10,79%	10,07%	12,52%
miasta tracące funkcje	4,46%	1,96%	4,46%	3,21%	4,74%	4,97%	5,22%	9,83%
wskaźnik samofinansowania								
gminy	83,34%	68,70%	118,07%	100,66%	86,75%	100,92%	88,50%	116,35%
miasta na prawach powiatu	25,05%	1,48%	35,21%	15,81%	28,14%	31,31%	34,05%	83,97%
powiaty	68,95%	63,11%	100,89%	97,29%	70,51%	78,31%	65,92%	75,89%
województwa	107,74%	54,14%	140,44%	70,28%	108,66%	59,97%	109,08%	62,42%
gminy zagrożone marginalizacją	90,74%	68,50%	126,54%	97,84%	93,88%	94,54%	95,76%	109,84%
miasta tracące funkcje	40,36%	20,85%	57,54%	40,90%	42,18%	38,58%	46,91%	81,06%
relacja długu do dochodów								
gminy	27,42%	46,90%	25,81%	31,86%	27,22%	34,47%	27,06%	28,23%
miasta na prawach powiatu	51,12%	95,58%	47,97%	70,21%	50,41%	74,56%	49,80%	50,98%
powiaty	19,85%	24,29%	18,57%	12,42%	19,68%	19,07%	72,18%	93,43%
województwa	36,68%	113,61%	35,11%	85,77%	36,45%	102,88%	36,35%	99,21%
gminy zagrożone marginalizacją	25,36%	47,55%	24,16%	34,49%	25,28%	36,44%	25,13%	30,26%
miasta tracące funkcje	36,92%	69,08%	34,34%	47,57%	36,57%	57,91%	36,11%	40,25%
wskaźnik obsługi zadłużenia								
gminy	5,42%	7,66%	5,42%	5,08%	5,38%	5,46%	5,38%	4,58%
miasta na prawach powiatu	8,92%	14,61%	8,92%	10,90%	8,86%	11,62%	8,86%	8,50%
powiaty	4,22%	4,26%	4,22%	2,29%	4,20%	3,39%	4,20%	2,66%
województwa	7,26%	20,03%	7,26%	15,33%	7,24%	18,00%	7,24%	17,42%
gminy zagrożone marginalizacją	5,30%	8,12%	5,30%	5,59%	5,26%	5,88%	5,26%	4,98%
miasta tracące funkcje	6,79%	10,93%	6,79%	7,67%	6,76%	9,26%	6,76%	6,83%

wskaźnik ograniczający								
gminy	13,48%	12,76%	13,48%	13,12%	13,48%	15,32%	13,48%	16,39%
miasta na prawach powiatu	8,03%	5,33%	8,03%	5,66%	8,03%	7,82%	8,03%	11,39%
powiaty	11,34%	10,78%	11,34%	11,20%	11,34%	12,18%	11,34%	13,13%
województwa	28,17%	28,38%	28,17%	28,89%	28,17%	29,41%	28,17%	30,05%
gminy zagrożone marginalizacją	12,96%	12,98%	12,93%	13,29%	12,93%	15,24%	12,93%	15,24%
miasta tracące funkcje	8,75%	6,63%	8,75%	6,97%	8,75%	8,09%	8,75%	8,09%
jednostki naruszające reguły fiskalne								
	Scenariusz I		Scenariusz II		Scenariusz III		Scenariusz IV	
	nadwyżka	dług	nadwyżka	dług	nadwyżka	dług	nadwyżka	dług
gminy	359	879	320	671	264	709	66	433
miasta na prawach powiatu	39	58	32	51	25	53	9	45
powiaty	39	79	19	57	24	66	4	45
województwa	1	3	1	2	0	3	0	2
gminy zagrożone marginalizacją	110	230	81	177	67	184	24	138
miasta tracące funkcje	55	93	40	80	43	87	12	73

„Scenariusz kontynuacji” (I)

- Wskaźnik nadwyżki operacyjnej – w 2021 r. najwyższą wartość przyjmuje w województwach (26,5%), znacznie niższą w gminach (9,7%) i powiatach (8,2%). Bardzo niski jego poziom cechuje miasta na prawach powiatu (3,0%). W gminach zmarginalizowanych wynosi on 9,5%, a w miastach tracących funkcje 4,5%. W prognozowanym okresie następuje obniżenie poziomu jego wartości we wszystkich kategoriach JST - w powiatach (do 7,1%), w gminach (do 7,6%), w województwach (do 16,0%) i w miastach na prawach powiatu (do -0,1%). W miastach tracących funkcje poziom wskaźnika spada w mniejszym stopniu niż w gminach zagrożonych marginalizacją (odpowiednio do 2,0% i do 7,5%).
- Wskaźnik samofinansowania – w 2021 r. najwyższą wartość przyjmuje on w województwach (107%) i gminach (83%). Nieco gorzej sytuacja wygląda w powiatach (69%), a niedobrze w miastach na prawach powiatu (25%). Na tym tle korzystny poziom wskaźnika cechuje gminy zagrożone marginalizacją – zachowujące zdolność do samofinansowania inwestycji (91%), a znaczenie gorszy miasta tracące funkcje (40%). W gminach prognozowany na 2029 r. poziom wskaźnika obniża się o 15 pp, w miastach na prawach powiatu - o 24 pp, w powiatach - o ok. 6 pp, a w województwach - aż o 54 pp. Pogarsza się wartość wskaźnika samofinansowania w miastach tracących funkcje (o 20 pp) oraz w gminach zagrożonych marginalizacją (o 22 pp).
- Wskaźnik relacji długu do dochodów – w 2021 r. najwyższą wartość przyjmuje w miastach na prawach powiatu (51%) i w województwach (37%). Korzystniej w tym zakresie kształtuje się sytuacja w powiatach (20%) i gminach (27%). Miasta tracące funkcje notują poziom wskaźnika mniej korzystny niż gminy zagrożone marginalizacją (odpowiednio 37% i 25%).
- Wskaźnik obsługi zadłużenia rzeczywisty w relacji do dopuszczalnego – w 2021 r. najniższy poziom relacji cechował województwa (26%) i powiaty (37%), nieco wyższy gminy (40%), a najwyższy miasta na prawach powiatu (111%), w których sytuacja pod tym względem jest najgorsza. Niekorzystny poziom relacji notują także miasta tracące funkcje (77%); lepiej wygląda natomiast sytuacja w gminach zagrożonych marginalizacją (41%).

„Scenariusz zrównoważony” (II)

- Wskaźnik nadwyżki operacyjnej – w 2021 r. najwyższą wartość przyjmuje w województwach (27%), znacznie niższą w gminach (10%) i powiatach (8%). Bardzo niekorzystny jego poziom cechuje miasta na prawach powiatu (3%). W gminach zmarginalizowanych wynosi 9%, a w miastach tracących funkcje 5%. W prognozowanym okresie utrzymanie wartości wskaźnika zakłada się jedynie w powiatach, zaś jego wartość

nieznacznie spadnie w gminach (o 1 pp) i w miastach na prawach powiatu (o 1,7 pp), w większym stopniu w województwach (ok. 9 pp). W miastach tracących funkcje poziom wskaźnika spada w mniejszym stopniu niż w gminach zagrożonych marginalizacją (odpowiednio o 1 pp i 1,3 pp).

- Wskaźnik samofinansowania – w 2021 r. najwyższą wartość przyjmuje on w województwach (140%), gminach (118%) i powiatach (101%). Te trzy grupy zachowują zdolność do finansowania zadań na bazie nadwyżki operacyjnej. Znacznie gorzej sytuacja wygląda w miastach na prawach powiatu (35%). Na tym tle korzystny poziom wskaźnika cechuje gminy zagrożone marginalizacją – zachowujące zdolność do samofinansowania inwestycji (127%), a znaczenie gorszy - miasta tracące funkcje (58%). Wartości prognozowane na 2029 r. niewielki spadek wykazują wyłącznie w powiatach (-3,6 pp), w pozostałych kategoriach poziom wskaźnika ulegnie silnemu obniżeniu – w miastach na prawach powiatu (o 19 pp), w województwach (o 70 pp) i w gminach (o 17 pp). W dużym stopniu pogorszy się wartość wskaźnika samofinansowania w miastach tracących funkcje (o 17 pp) oraz w gminach zagrożonych marginalizacją (o 29 pp).
- Wskaźnik relacji długu do dochodów ogółem – w 2021 r. najwyższą wartość przyjmuje miastach na prawach powiatu (48%) i w województwach (35%). Korzystniej w tym zakresie sytuacja kształtuje się w powiatach (19%) i gminach (26%). Miasta tracące funkcje notują poziom wskaźnika mniej korzystny niż gminy zagrożone marginalizacją (odpowiednio 34% i 24%).
- Wskaźnik obsługi zadłużenia rzeczywisty w relacji do dopuszczalnego – w 2021 r. najniższy poziom tego wskaźnika cechował województwa (26%) i powiaty (37%), nieco wyższy gminy (40%), a najwyższy miasta na prawach powiatu (111%), w których sytuacja pod tym względem jest najgorsza. Niekorzystny poziom wskaźnika notują także miasta tracące funkcje (78%), lepiej wygląda to w gminach zagrożonych marginalizacją (41%). W 2029 r. istnieje ryzyko znacznego pogorszenia się sytuacji w miastach na prawach powiatu (przyrost do 192%), sytuacja pogorszy się także województwach (przyrost do 53%). Poprawy przedmiotowej relacji można spodziewać się natomiast w gminach i powiatach. W miastach tracących funkcje wskaźnik podwyższy się do 110%, a w gminach zmarginalizowanych do 42%.

„Scenariusz wzrostu dochodów bieżących” (III)

- Wskaźnik nadwyżki operacyjnej – w 2021 r. najwyższą wartość przyjmuje w województwach 27%, znacznie niższe w gminach 10%, powiatach (8%). Bardzo niekorzystny jego poziom cechuje miasta na prawach powiatu 3,5%. W gminach zmarginalizowanych wynosi on 10%, a w miastach tracących funkcje niespełna 5%. W prognozowanym okresie podwyższenie wartości wskaźnika zakłada się we wszystkich kategoriach JST, poza województwami i gminami. Najwyższa dynamika cechuje miasta na prawach powiatu (1,8 pp) i powiaty (1,4 pp). Obniżenie wartości następuje w gminach (1,3 pp) i województwach (8 pp). W miastach tracących funkcje poziom wskaźnika wzrasta w mniejszym stopniu niż w gminach tracących funkcje (odpowiednio o 0,2 pp i 0,9 pp).
- Wskaźnik samofinansowania – w 2021 r. najwyższą wartość przyjmuje on w województwach (108%) i gminach (87%). Nieco gorzej sytuacja wygląda w powiatach (71%), a zdecydowanie niedobrze w miastach na prawach powiatu (28%). Na tym tle korzystny poziom wskaźnika cechuje gminy zagrożone marginalizacją zachowujące zdolność do samofinansowania inwestycji (94%), a znaczenie gorszy miasta tracące funkcje (42%). W perspektywie 2029 r. poziom wskaźnika obniża się jedynie w województwach (o

49 pp), w pozostałych kategoriach ulega on zwiększeniu: w miastach na prawach powiatu o 3 pp, w gminach o 14 pp, w powiatach o 8 pp. W gminach zagrożonych marginalizacją wzrasta on nieco mniej niż o 1 pp, a w miastach tracących funkcje maleje o prawie 4 pp.

- Wskaźnik relacji długu do dochodów ogółem – w 2021 r. najwyższą wartość przyjmuje w miastach na prawach powiatu (50%) i w województwach (36%). Korzystniej w tym zakresie sytuacja kształtuje się w: powiatach (20%) i gminach (27%). Miasta tracące funkcje mają poziom wskaźnika mniej korzystny niż gminy zagrożone marginalizacją (odpowiednio 37% i 25%). W perspektywie 2029 r. w powiatach poziom wskaźnika obniża się o 0,6 pp, w pozostałych kategoriach ulega podwyższeniu: w największym stopniu w województwach (o 66 pp) a następnie w miastach na prawach powiatu (o 24 pp) i w gminach (o 7 pp). Wskaźnik dla gmin zagrożonych marginalizacją wzrasta o 11 pp, a w miastach tracących funkcje o 21 pp.
- Wskaźnik obsługi zadłużenia rzeczywisty w relacji do dopuszczalnego – w 2021 r. najniższy poziom cechował województwa (26%), nieco wyższy powiaty (37%) i gminy (40%), a znacznie odbiegający od tych wartości – miasta na prawach powiatu (110%). Niekorzystny poziom relacji cechuje także miasta tracące funkcje (77%), lepiej wygląda to w gminach zagrożonych marginalizacją (41%). W 2029 r. istnieje ryzyko znacznego pogorszenia się sytuacji w miastach na prawach powiatu (przyrost do 149%), sytuacja pogorszy się także w województwach (przyrost do 61%). Poprawy przedmiotowej relacji można natomiast spodziewać się w gminach (spadek do 36%) i powiatach (spadek do 28%). W miastach tracących funkcje badana relacja podwyższy się do 114%, a w gminach zmarginalizowanych ulegnie obniżeniu do 39%.

Scenariusz „redukcji wydatków bieżących” (IV)

- Wskaźnik nadwyżki operacyjnej – w 2021 r. najwyższą wartość przyjmuje w województwach 26,9%, znacznie niższe w gminach (12,9%), i powiatach (10,2%). Nadal niekorzystny jego poziom cechuje miasta na prawach powiatu (4,5%). W gminach zmarginalizowanych wynosi on 10,1%, a w miastach tracących funkcje 5,2%. W scenariuszu IV w ostatnim roku poziom wskaźnika obniża się w województwach – o 7 pp, w gminach o 1,4 pp, w miastach na prawach powiatu o 0,1 pp.
- Wskaźnik samofinansowania – w 2021 r. najwyższą wartość przyjmuje on w województwach (109%) i gminach (88%). Nieco gorzej sytuacja wygląda w powiatach (72%), a znacznie gorzej w miastach na prawach powiatu (34%). Na tym tle korzystny poziom wskaźnika cechuje gminy zagrożone marginalizacją – zachowujące zdolność do samofinansowania inwestycji (96%) - a znaczenie gorszy - miasta tracące funkcje (47%). W perspektywie 2029 r. poziom wskaźnika obniża się jedynie w województwach (o 47 pp), w pozostałych typach ulega on zwiększeniu: w miastach na prawach powiatu o 50 pp, w gminach o 28 pp, w powiatach o 21 pp. W gminach zagrożonych marginalizacją wzrasta on o 14 pp, a w miastach tracących funkcje o 34 pp.
- Wskaźnik relacji długu do dochodów ogółem – w 2021 r. najwyższą wartość przyjmuje w miastach na prawach powiatu (50%) i w województwach (36%). Korzystniej w tym zakresie sytuacja kształtuje się w: powiatach (20%) i gminach (27%). W miastach średnich tracących funkcje poziom wskaźnika wynosi 36%, a w gminach zagrożonych marginalizacją 25%. W roku 2029 w powiatach poziom wskaźnika wzrasta o 1,2 pp, w gminach i miastach na prawach powiatu o 12%, a województwach aż o 63 pp; w powiatach ulega on obniżeniu o 5 pp. Wskaźnik dla gmin zagrożonych marginalizacją wzrasta o 15 pp, a w miastach tracących funkcje o 4 pp.

- Wskaźnik obsługi zadłużenia rzeczywisty w relacji do dopuszczalnego – w 2021 r. najniższy poziom tej relacji cechował województwa (26%) i powiaty (37%), nieco wyższy gminy (40%), a najwyższy - miasta na prawach powiatu (110%). Niekorzystny poziom relacji notują także miasta tracące funkcje (77%); lepiej wygląda to w gminach zagrożonych marginalizacją (41%). W 2029 r. istnieje ryzyko pogorszenia się sytuacji w województwach (przyrost do 58%), miastach tracących funkcje (wzrost do 84%). W pozostałych grupach JST relacja ta ulega obniżeniu: w gminach do 28%, miastach na prawach powiatu do 75%, w powiatach do 20%, a w gminach zagrożonych marginalizacją do 33%.

4. Metoda i wyniki projekcji środków niezbędnych do zapewnienia krajowego wkładu publicznego do projektów realizowanych przez największych beneficjentów sektora publicznego

Prognozy dla 11 największych beneficjentów środków unijnych „szczebla centralnego” opracowano na podstawie badań ankietowych oraz spotkań i wywiadów indywidualnych. W szczególności oszacowano dla poszczególnych podmiotów wielkość i proporcje wkładu własnego w poszczególnych latach okresu 2021-2029.

Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad

Zestawienie przedsięwzięć planowanych do realizacji przez Generalną Dyrekcję Dróg Krajowych i Autostrad zawarto w poniższej tabeli (wartości w mln PLN):

Tabela 20 Zestawienie planowanych projektów Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad

Zadania i podział kosztów	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Drogi krajowe - obwodnice miast									
Koszt całkowity	60 089	318 416	1 537 503	2 088 514	1 939 435	1 359 491	978 355	459 340	52 496
w tym: wkład krajowy	19 654	105 478	507 940	676 077	612 435	380 937	271 494	127 467	14 568
w tym: a) środki własne									
b) budżet państwa	19 654	105 478	507 940	676 077	612 435	380 937	271 494	127 467	14 568
w tym: dotacje unijne	40 435	212 938	1 029 564	1 412 436	1 326 999	978 554	706 862	331 873	37 928
Drogi krajowe w ciągu A i S									
Koszt całkowity	479 737	3 008 933	11 725 030	16 950 822	16 299 143	8 460 803	3 446 981	421 737	162 643
w tym: wkład krajowy	237 110	1 487 165	5 795 096	8 377 944	8 055 852	4 181 752	1 703 671	208 443	80 386
w tym: a) środki własne									
b) budżet państwa	237 110	1 487 165	5 795 096	8 377 944	8 055 852	4 181 752	1 703 671	208 443	80 386
w tym: dotacje unijne	242 627	1 521 768	5 929 934	8 572 878	8 243 292	4 279 051	1 743 311	213 293	82 257
Razem									
Koszt całkowity	539 826	3 327 348	13 262 533	19 039 335	18 238 578	9 820 294	4 425 337	881 077	215 139
w tym: wkład krajowy	256 764	1 592 643	6 303 035	9 054 021	8 668 287	4 562 689	1 975 164	335 910	94 954
w tym: a) środki własne	0	0	0	0	0	0	0	0	0
b) budżet państwa	256 764	1 592 643	6 303 035	9 054 021	8 668 287	4 562 689	1 975 164	335 910	94 954
w tym: dotacje unijne	283 062	1 734 705	6 959 497	9 985 314	9 570 291	5 257 605	2 450 173	545 167	120 185

Prognozowana wartość niezbędnego wkładu finansowego GDDKiA została oszacowana na podstawie danych przekazanych przez podmiot. Łącznie wynosi ona 69,75 mld PLN, z czego wkład krajowy to 32,84 mld PLN, a dofinansowanie unijne 36,91 mld PLN. Przedsięwzięcia inwestycyjne przewidziane do realizacji w latach 2021-2029 obejmują dwie duże grupy zadań: drogi krajowe - obwodnice miast oraz drogi krajowe w ciągu A i S. Prognozowany koszt realizacji zadań w zakresie dróg krajowych i obwodnic wynosi 8,79 mld PLN (12,6% ogólnej wartości projektów), a dróg krajowych w ciągu A i S - 60,96 mld PLN (87,39% ogólnej wartości projektów). Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad zakłada, że największy wartościowo wolumen zadań będzie realizowany w latach: 2024 (27,3 % ich ogółu), 2025 (26,2%), 2023 (27,3 %), zaś najmniejszy w latach pierwszych i końcowych: 2021 (0,8%), 2029 (0,3%) i 2028 (1,3%). Udział wkładu krajowego jest zmienny w poszczególnych latach – waha się w przedziale od 38,1% w 2028 r. do 47,9% w 2022 r. W

pięciu latach przekracza 47%. Dopełnienie stanowi wkład UE. Możliwość pełnego sfinansowania niezbędnego wkładu własnego dla tego podmiotu będzie w całości uzależniona od możliwości finansowych budżetu państwa. Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad zastrzega, że podana aktualnie lista projektów jest bardzo wstępna - z pewnością będzie ona aktualizowana w kolejnych etapach przygotowywania do wdrażania perspektywy 2021-2027 (zarówno pod względem liczby projektów, jak i prognozowanych kosztów).

Bank Gospodarstwa Krajowego

Bank Gospodarstwa Krajowego jest głównym partnerem państwa w rządowych programach społeczno-gospodarczych, które wspierają przedsiębiorczość, a także inwestycje infrastrukturalne, mieszkaniowe oraz poprawiające innowacyjność polskiego biznesu na szczeblu ogólnokrajowym, regionalnym i lokalnym. W latach 2021-2029 BGK ma pełnić funkcję instytucji pośredniczącej dla dwóch instrumentów wsparcia – kredytu technologicznego (finansowanie wdrożeń innowacji w przedsiębiorstwach) oraz kredytu ekologicznego (finansowanie wzrostu efektywności energetycznej w przedsiębiorstwach). Schemat wdrażania ma być podobny do schematu obowiązującego przy aktualnie wdrażanym instrumencie POIR, tj. kredytu na innowacje technologiczne. Sam instrument wdrażany jest we współpracy z sektorem bankowym. Zestawienie przedsięwzięć planowanych do realizacji przez Bank Gospodarstwa Krajowego zawarto w poniższej tabeli (wartości w mln PLN):

Tabela 21 Zestawienie planowanych projektów Banku Gospodarstwa Krajowego

Zadania i podział kosztów	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Kredyt technologiczny									
Koszt całkowity	0,00	0,00	108,81	326,44	544,07	108,81	0,00	0,00	0,00
w tym: wkład krajowy	0,00	0,00	58,81	176,44	294,07	58,81	0,00	0,00	0,00
w tym: a) środki własne	0,00	0,00	58,81	176,44	294,07	58,81	0,00	0,00	0,00
b) budżet państwa	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
w tym: dotacje unijne	0,00	0,00	50,00	150,00	250,00	50,00	0,00	0,00	0,00
Kredyt ekologiczny									
Koszt całkowity	298,05	0,00	108,81	326,44	485,26	652,88	870,51	979,33	979,33
w tym: wkład krajowy	298,05	0,00	58,81	176,44	235,26	352,88	470,51	529,33	529,33
w tym: a) środki własne	298,05	0,00	58,81	176,44	235,26	352,88	470,51	529,33	529,33
b) budżet państwa	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
w tym: dotacje unijne	0,00	0,00	50,00	150,00	250,00	300,00	400,00	450,00	450,00
Kredyt na innowacje technologiczne - rozliczenie perspektywy 2014-2020									
Koszt całkowity	551,44	1 579,80	1 451,84	854,88	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
w tym: wkład krajowy	298,05	853,88	725,92	853,88	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
w tym: a) środki własne	298,05	853,88	725,92	853,88	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
b) budżet państwa	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
w tym: dotacje unijne	253,38	725,92	725,92	1,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Razem									
Koszt całkowity	849,49	1 579,80	1 669,47	1 507,77	1 029,33	761,70	870,51	979,33	979,33
w tym: wkład krajowy	596,10	853,88	843,55	1 206,77	529,33	411,70	470,51	529,33	529,33
w tym: a) środki własne	596,10	853,88	843,55	1 206,77	529,33	411,70	470,51	529,33	529,33
b) budżet państwa	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
w tym: dotacje unijne	253,38	725,92	825,92	301,00	500,00	350,00	400,00	450,00	450,00

Prognozowana wartość niezbędnego wkładu finansowego BGK została oszacowana na podstawie danych przekazanych przez podmiot i wynosi ona łącznie 10,22 mld PLN. Zgodnie z szacunkami wkład krajowy stanowi 5,97 mld PLN, a dofinansowanie unijne 4,26 mld PLN. Przedsięwzięcia inwestycyjne przewidziane do realizacji w latach 2021-2029 podzielono ze względu na sposób finansowania jako: kredyt technologiczny (koszt razem 1,1 mld PLN, wkład krajowy 0,59 mld PLN), kredyt ekologiczny (koszt razem 4,7 mld PLN, wkład krajowy 2,7 mld PLN), kredyt na innowacje technologiczne – rozliczenie perspektywy 2014-2020 (koszt razem

4,4 mld PLN, wkład krajowy 2,7 mld PLN). Bank Gospodarstwa Krajowego zakłada że największy wartościowo wolumen zadań będzie realizowany w latach: 2023 (16,3 % ich ogółu), 2022 (15,4%), 2024 (14,7 %), zaś najmniejszy w: 2021 (8,3%), 2028 (9,6%) i 2029 (9,6%). Udział wkładu krajowego jest zmienny w poszczególnych latach – waha się w przedziale od 50,5% w 2023 r. do 80,0% w 2024 r. Możliwość pełnego sfinansowania niezbędnego wkładu własnego będzie w części uzależniona od sytuacji finansowej banku oraz w znaczącej części od dotacji finansowych przekazanych przez budżet państwa. Wkład nieunikniony dotychczas pochodził w całości spoza budżetu państwa i w praktyce obejmował kwotę kredytu niespłaconą premią technologiczną lub środkami własnymi przedsiębiorcy (jako współfinansowanie). W tabeli podano wartości wkładu krajowego w takim samym stosunku do wkładu UE, jak to ma miejsce w ramach aktualnie wdrażanej perspektywy. VAT w całości jest wydatkiem niekwalifikowalnym.

Operator Gazociągów Przesyłowych GAZ-SYSTEM S.A.

Operator Gazociągów Przesyłowych GAZ-SYSTEM S.A. jest firmą strategiczną dla polskiej gospodarki oraz bezpieczeństwa energetycznego kraju. Kluczowym zadaniem GAZ-SYSTEM S.A. jest transport paliw gazowych siecią przesyłową na terenie całego kraju, w celu ich dostarczenia do sieci dystrybucyjnych oraz do odbiorców końcowych. Szacunku kosztów dokonano na podstawie materiałów przekazanych przez firmę. Obejmują one zadania inwestycyjne, które GAZ-SYSTEM S.A. chciałby dofinansować w ramach polityki spójności w perspektywie 2021-2027. Szacunki wkładu własnego i dofinansowania wykonano w sposób uproszczony, ponieważ firma nie zna jeszcze zasad, na jakich przyznawane będzie dofinansowanie dla potencjalnych projektów z branży gazowniczej. Zestawienie kosztów przedsięwzięć planowanych do realizacji przez GAZ-SYSTEM S.A. zawarto w poniższej tabeli (wartości w mln PLN):

Tabela 22 Zestawienie planowanych projektów GAZ-SSYSTEM S.A.

Zadania i podział kosztów	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Koszt całkowity	17,49	77,66	289,50	939,78	921,78	1 640,87	392,62	524,84	236,53
w tym: wkład krajowy	7,00	31,07	115,80	375,91	368,71	656,35	157,05	209,94	94,61
w tym: dotacje unijne	10,49	46,60	173,70	563,87	553,07	984,52	235,57	314,90	141,92

Wartość niezbędnego wkładu finansowego GAZ-SYSTEM SA została oszacowana na podstawie danych przekazanych przez podmiot. Łączna wartość niezbędnego wkładu finansowego wynosi 5,04 mld PLN, z czego wkład krajowy wyniesie łącznie 2,02 mld PLN (40% kosztów ogółem), a dofinansowanie unijne 3,02 mld PLN (60% kosztów ogółem). GAZ-SYSTEM S.A. zakłada, że największy wartościowo wolumen zadań będzie realizowany w latach: 2026 (32,6% ich ogółu), 2024 (18,6%), 2025 (18,3%), zaś najmniejszy w: 2021 (0,3%), 2022 (1,5%) i 2029 (4,7%). Zakłada się stały udział wkładu krajowego – w każdym kolejnym roku na poziomie 40%. Planowane zadania obejmują m.in. budowę gazociągów strategicznych, wpisanych na listę PCI, niezbędnych dla zapewnienia stabilności systemu i bezpieczeństwa dostaw, część międzynarodowego korytarza transportowego gazu oraz gazociągów zapewniających bezpieczeństwo dostaw dla aglomeracji warszawskiej i krakowskiej.

Polskie Sieci Elektroenergetyczne S.A.

PSE S.A. jest operatorem systemu przesyłowego - przedsiębiorstwem energetycznym zajmującym się przesyłaniem energii elektrycznej. Przedmiotem działania spółki jest świadczenie usług przesyłania energii elektrycznej. Zestawienie przedsięwzięć planowanych do realizacji przez PSE S.A. zawarto w poniższej tabeli (wartości w mln PLN):

Tabela 23 Zestawienie (I) planowanych projektów Polskich Sieci Elektroenergetycznych S.A.

Zadania i podział kosztów	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Budowa linii energetycznych wraz z budową/rozbudową stacji									
Koszt całkowity	676,45	630,85	460,91	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
w tym: wkład krajowy	504,62	421,86	308,51	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
w tym: a) środki własne	504,62	421,86	308,51	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
b) budżet państwa	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
w tym: dotacje unijne	171,83	208,99	152,40	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00

Prognozowana wartość niezbędnego wkładu finansowego PSE S.A. została oszacowana na podstawie danych przekazanych przez podmiot. Wynosi ona 1,77 mld PLN, w tym wkład krajowy wyniesie łącznie 1,23 mld PLN (69,8% kosztów ogółem), a dofinansowanie unijne 0,53 mld PLN (30,2% kosztów ogółem). PSE S.A. zakłada, że przedsięwzięcia inwestycyjne finansowane w ramach polityki spójności będą realizowane w trzech latach 2021-2023. W pierwszym roku zakłada się wydatkowanie 38,3% środków, w roku drugim 35,7%, a w trzecim 26,1%. Udział wkładu krajowego kształtuje się przedziale od 66,9% do 74,6%. Planowane zadania obejmują budowę linii energetycznych wraz z budową/rozbudową stacji.

PSE S.A. przygotowała także drugie zestawienie projektów planowanych do realizacji w latach 2021-2029. Wprawdzie wstępnie zakłada się, że źródłem ich finansowania będą środki z KPO, nie jest to jednak ostatecznie przesądzone. Stąd też w uzupełnieniu wcześniejszych danych poniżej zamieszczono drugie zestawienie planowanych przedsięwzięć.

Tabela 24 Zestawienie (II) planowanych projektów Polskich Sieci Elektroenergetycznych S.A.

Zadania i podział kosztów	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Budowa i modernizacja stacji elektroenergetycznych									
Koszt całkowity	37,03	157,72	467,15	772,98	641,27	1 068,67	0,00	0,00	0,00
w tym: wkład krajowy	21,65	92,23	273,17	452,00	374,99	624,91	0,00	0,00	0,00
w tym: a) środki własne	21,65	92,23	273,17	452,00	374,99	624,91	0,00	0,00	0,00
b) budżet państwa	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
w tym: dotacje unijne	15,38	65,49	193,98	320,98	266,29	443,76	0,00	0,00	0,00

Prognozowana wartość drugiej grupy wynosi 3,14 mld PLN, w tym wkład krajowy to 1,84 mld PLN (58,5% kosztów ogółem), a dofinansowanie unijne 1,31 mld PLN (41,5% kosztów ogółem). PSE S.A. zakłada, że przedsięwzięcia inwestycyjne finansowane w ramach polityki spójności będą realizowane w trzech latach 2021-2026. Największa część projektów przypada na rok 2026 (34%) i 2024 (25%). Udział wkładu krajowego zakłada się na poziomie 58,47% w każdym roku prognozowanego okresu. Planowane zadania obejmują budowę linii energetycznych wraz z budową/rozbudową stacji.

Podatek VAT w przypadku przedsięwzięć realizowanych przez PSE nie jest wydatkiem kwalifikowanym. PSE S.A. zastrzega, że kwoty dofinansowania poszczególnych projektów, także mogą ulec zmianie. Obecnie prowadzone są rozmowy z instytucją pośredniczącą odnośnie dostępnych środków. Możliwość pełnego sfinansowania niezbędnego wkładu własnego dla tego podmiotu będzie w części uzależniona od sytuacji finansowej spółki oraz w części od dotacji finansowych przekazanych przez budżet państwa.

Urząd Morski w Gdyni

Urząd Morski w Gdyni jest terenowym organem administracji morskiej obejmującym obszarem działania porty wodne, przystanie morskie i pas nadbrzeżny wschodniego wybrzeża Rzeczypospolitej Polskiej. Zestawienie przedsięwzięć planowanych do realizacji przez Urząd Morski w Gdyni zawarto w poniższej tabeli (wartości w mln PLN):

Tabela 25 Zestawienie planowanych projektów Urzędu Morskiego w Gdyni

Zadania i podział kosztów	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Projekty planowane dla okresu 2021-2027									
Koszt całkowity	0,00	44,00	77,75	85,63	130,29	232,50	1 094,00	1 040,00	1 040,00
w tym: wkład krajowy	0,00	6,60	11,66	19,54	19,58	34,88	164,10	156,00	156,00
w tym: a) środki własne	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
b) budżet państwa	0,00	6,60	11,66	19,54	19,58	34,88	164,10	156,00	156,00
w tym: dotacje unijne	0,00	37,40	66,09	66,09	110,71	197,63	929,90	884,00	884,00
Projekty realizowane w ramach programów operacyjnych 2014-2020									
Koszt całkowity	0,00	0,00	45,84	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
w tym: wkład krajowy	0,00	0,00	7,78	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
w tym: a) środki własne	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
b) budżet państwa	0,00	0,00	7,78	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
w tym: dotacje unijne	0,00	0,00	38,07	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Razem									
Koszt całkowity	44,00	123,59	85,63	130,29	232,50	1 094,00	1 040,00	1 040,00	0,00
w tym: wkład krajowy	6,60	19,44	19,54	19,58	34,88	164,10	156,00	156,00	0,00
w tym: a) środki własne	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
b) budżet państwa	6,60	19,44	19,54	19,58	34,88	164,10	156,00	156,00	0,00
w tym: dotacje unijne	37,40	104,16	66,09	110,71	197,63	929,90	884,00	884,00	0,00

Prognozowana przez Urząd Morski w Gdyni wartość niezbędnego wkładu finansowego wynosi 3,79 mld PLN, z czego wkład krajowy wyniesie 0,58 mld PLN, a dofinansowanie unijne 3,21 mld PLN. Przedsięwzięcia inwestycyjne przewidziane do realizacji w latach 2021-2029 podzielono na dwie grupy: projekty realizowane w ramach perspektywy unijnej 2021-2029 (koszt razem 3,74 mld PLN, wkład krajowy 2,31 mld PLN) oraz perspektywy finansowej 2014-2020 (koszt razem 0,04 mld PLN, wkład krajowy 0,008 mld PLN). Urząd Morski w Gdyni zakłada, że największy wartościowo wolumen zadań będzie realizowany w latach: 2026 (28,9 % ich ogółu), 2027 (27,4%), 2028 (27,4 %), zaś najmniejszy w: 2029 (0%), 2021 (1,1%) i 2023 (2,3%). Udział wkładu krajowego jest zmienny w poszczególnych latach – waha się w przedziale od 15,0% w 2021 r. do 22,8% w 2023 r.

Urząd Morski w Szczecinie

Urząd Morski w Szczecinie jest terenowym organem administracji morskiej obejmującym obszarem działania porty wodne, przystanie morskie i pas nadbrzeżny zachodniego wybrzeża Rzeczypospolitej Polskiej. Zestawienie przedsięwzięć planowanych do realizacji przez Urząd Morski w Szczecinie zawarto w poniższej tabeli (wartości w mln PLN):

Tabela 26 Zestawienie planowanych projektów Urzędu Morskiego w Szczecinie

Zadania i podział kosztów	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Projekty planowane dla okresu 2021-2027									
Koszt całkowity	16,47	199,88	265,91	435,04	342,37	867,83	1 978,24	1 196,17	0,00
w tym: wkład krajowy	16,47	64,08	101,72	144,25	77,34	358,30	938,21	612,13	0,00
w tym: a) środki własne	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
b) budżet państwa	16,47	64,08	101,72	144,25	77,34	358,30	938,21	612,13	0,00
w tym: dotacje unijne	0,00	135,81	164,18	290,79	265,04	509,54	1 040,04	584,04	0,00
Projekty realizowane w ramach programów operacyjnych 2014-2020									
Koszt całkowity	897,35	268,61	29,55	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
w tym: wkład krajowy	398,17	200,09	3,83	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
w tym: a) środki własne	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
b) budżet państwa	398,17	200,09	3,83	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
w tym: dotacje unijne	499,18	68,52	25,72	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Razem									

Koszt całkowity	913,82	468,49	295,45	435,04	342,37	867,83	1 978,24	1 196,17	0,00
w tym: wkład krajowy	414,64	264,17	105,55	144,25	77,34	358,30	938,21	612,13	0,00
w tym: a) środki własne	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
b) budżet państwa	414,64	264,17	105,55	144,25	77,34	358,30	938,21	612,13	0,00
w tym: dotacje unijne	499,18	204,32	189,90	290,79	265,04	509,54	1 040,04	584,04	0,00

Prognozowana wartość niezbędnego wkładu finansowego Urzędu Morskiego w Szczecinie oszacowana na podstawie danych przekazanych przez podmiot wynosi 6,50 mld PLN. Zgodnie z szacunkami wkład krajowy wyniesie łącznie 2,91 mld PLN, a dofinansowanie unijne 3,58 mld PLN. Przedsięwzięcia inwestycyjne przewidziane do realizacji w latach 2021-2029 podzielono na dwie grupy: projekty realizowane w ramach perspektywy unijnej 2021-2029 (koszt razem 5,3 mld PLN, wkład krajowy 2,31 mld PLN) oraz perspektywy finansowej 2014-2020 (koszt razem 1,20 mld PLN, wkład krajowy 0,60 mld PLN). Urząd Morski w Szczecinie zakłada że największy wartościowo wolumen zadań będzie realizowany w latach: 2027 (30,5 % ich ogółu), 2028 (18,4%), 2026 (13,4 %), zaś najmniejszy w: 2029 (0%), 2023 (4,6%) i 2024 (6,7%). Udział wkładu krajowego jest zmienny w poszczególnych latach – waha się w przedziale od 22,6% w 2025 r. do 51,2% w 2028 r.

Fundacja Rozwoju Systemu Edukacji

Fundacja Rozwoju Systemu Edukacji (FRSE) zarządza europejskimi programami, projektami i inicjatywami, które umożliwiają poszerzanie wiedzy podstawowej lub specjalistycznej, zdobywanie nowych umiejętności i kompetencji na ścieżce edukacji. Zestawienie przedsięwzięć planowanych do realizacji przez Fundację Rozwoju Systemu Edukacji zawarto w poniższej tabeli (wartości w mln PLN):

Tabela 27 Zestawienie planowanych projektów Fundacji Rozwoju Systemu Edukacji

Zadania i podział kosztów	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Projekty Erasmus									
Koszt całkowity	96,00	123,00	222,52	117,00	116,00	114,00	112,00	23,00	23,00
w tym: wkład krajowy	5,48	7,02	111,26	6,68	6,62	107,49	6,40	1,31	1,31
w tym: a) środki własne	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
b) budżet państwa	5,48	7,02	111,26	6,68	6,62	107,49	6,40	1,31	1,31
w tym: dotacje unijne	90,52	115,98	111,26	110,32	109,38	6,51	105,60	21,69	21,69
Organizacja krajowych konkursów umiejętności (SkillsPoland) oraz udział w konkursach na poziomie europejskim (EuroSkills) i międzynarodowym (WorldSkills)									
Koszt całkowity	0,00	5,00	7,00	5,00	0,57	3,00	3,00	2,00	0,00
w tym: wkład krajowy	0,00	0,29	0,40	0,29	0,29	0,17	0,17	0,11	0,00
w tym: a) środki własne	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
b) budżet państwa	0,00	0,29	0,40	0,29	0,29	0,17	0,17	0,11	0,00
w tym: dotacje unijne	0,00	4,71	6,60	4,71	0,29	2,83	2,83	1,89	0,00
Razem									
Koszt całkowity	96,00	128,00	229,52	122,00	116,57	117,00	115,00	25,00	23,00
w tym: wkład krajowy	5,48	7,31	111,66	6,97	6,91	107,66	6,57	1,43	1,31
w tym: a) środki własne	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
b) budżet państwa	5,48	7,31	111,66	6,97	6,91	107,66	6,57	1,43	1,31
w tym: dotacje unijne	90,52	120,69	117,86	115,03	109,66	9,34	108,43	23,57	21,69

Prognozowana wartość niezbędnego wkładu finansowego Fundacji Rozwoju Systemu Edukacji została oszacowana na podstawie przekazanych przez nią danych. Łączna jego wartość wynosi 972 mln PLN, w tym wkład krajowy wyniesie łącznie 255 mln PLN, a dofinansowanie unijne 717 mln PLN. Przedsięwzięcia inwestycyjne przewidziane do realizacji w latach 2021-2029 obejmują dwie grupy zadań. Pierwsza z nich to projekty Erasmus, na które łącznie przeznaczona jest 946,5 mln PLN, czyli 97,4% ogółu środków. Druga grupa to Organizacja krajowych konkursów umiejętności (SkillsPoland) oraz udział w konkursach na poziomie europejskim (EuroSkills) i międzynarodowym (WorldSkills) – na te zadania planuje

się znacznie niższe środki w wysokości 25,6 mln PLN, czyli 2,6% całości środków. Fundacja Rozwoju Systemu Edukacji zakłada że największy wartościowo wolumen zadań będzie realizowany w latach: 2023 (23,6 % ich ogółu), 2022 (13,1%), 2026 (12,0 %), zaś najmniejszy w latach: 2029 (2,4%), 2028 (2,6%) i 2021 (9,9%). Udział wkładu krajowego jest zmienny w poszczególnych latach – waha się w przedziale od 5,7% w 2021 r. do 48,7% w 2023 r.

Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie

Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie (PGW WP) - to państwowa osoba prawna obejmująca strukturę polskich organów administracji wodnej, która odpowiada za zagospodarowanie wód. PGW WP finansowane jest ze środków pochodzących z opłat za pobór wód, opłat z usług wodnych oraz dotacji pochodzących z budżetu państwa. Zestawienie przedsięwzięć planowanych do realizacji przez PGW WP zawarto w poniższej tabeli (wartości w mln PLN):

Tabela 28 Zestawienie planowanych projektów Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie

Zadania i podział kosztów	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029
CP3 – Cel polityki 3									
Koszt całkowity	13,22	15,60	259,50	712,31	609,46	306,89	216,41	0,00	0,00
w tym: wkład krajowy	4,50	6,24	103,80	242,49	243,78	122,76	92,66	0,00	0,00
w tym: a) środki własne	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
b) budżet państwa	4,50	6,24	103,80	242,49	243,78	122,76	92,66	0,00	0,00
w tym: dotacje unijne	8,72	9,36	155,70	469,82	365,67	184,14	123,75	0,00	0,00
PR									
Koszt całkowity	34,22	237,99	782,40	1 000,14	514,31	419,46	457,60	161,16	133,48
w tym: wkład krajowy	11,65	95,20	312,96	340,47	205,72	167,78	167,78	28,28	26,04
w tym: a) środki własne	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
b) budżet państwa	11,65	95,20	312,96	340,47	205,72	167,78	167,78	28,28	26,04
w tym: dotacje unijne	22,57	142,79	469,44	659,67	308,59	251,68	289,82	132,88	107,44
CP2 - Cel polityki 2									
Koszt całkowity	9,63	357,35	695,59	1 011,59	1 002,69	1 108,63	895,90	460,82	364,67
w tym: wkład krajowy	2,83	121,65	278,24	404,64	401,08	443,45	358,36	184,33	145,87
w tym: a) środki własne	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
b) budżet państwa	2,83	121,65	278,24	404,64	401,08	443,45	358,36	184,33	145,87
w tym: dotacje unijne	6,80	235,70	417,36	606,96	601,62	665,18	537,54	276,49	218,80
Inne źródła									
Koszt całkowity	0,00	0,00	0,00	342,00	400,00	1 180,39	735,89	710,83	0,00
w tym: wkład krajowy	0,00	0,00	0,00	136,80	160,00	472,16	294,35	284,33	0,00
w tym: a) środki własne	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
b) budżet państwa	0,00	0,00	0,00	136,80	160,00	472,16	294,35	284,33	0,00
w tym: dotacje unijne	0,00	0,00	0,00	205,20	240,00	708,23	441,53	426,50	0,00
Pomoc Techniczna									
Koszt całkowity	0,00	2,07	2,12	2,18	2,33	2,29	2,36	2,42	2,54
w tym: wkład krajowy	0,00	0,31	0,32	0,33	0,35	0,34	0,35	0,36	0,38
w tym: a) środki własne	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
b) budżet państwa	0,00	0,31	0,32	0,33	0,35	0,34	0,35	0,36	0,38
w tym: dotacje unijne	0,00	1,76	1,81	1,85	1,98	1,94	2,00	2,06	2,16
Projekty perspektywy 2014-2020									
Koszt całkowity	1 789,34	1 512,81	748,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
w tym: wkład krajowy	273,53	256,99	130,43	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
w tym: a) środki własne	47,69	52,95	8,69	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
b) budżet państwa	225,84	204,04	121,74	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
w tym: dotacje unijne	1 515,81	1 255,81	617,57	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Razem									
Koszt całkowity	1 846,40	610,94	1 737,49	2 724,05	2 126,46	1 834,98	1 569,91	621,98	498,15
w tym: wkład krajowy	292,51	223,09	695,00	987,60	850,58	733,99	618,80	212,61	171,91
w tym: a) środki własne	47,69	52,95	8,69	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
b) budżet państwa	18,98	223,09	695,00	987,60	850,58	733,99	618,80	212,61	171,91
w tym: dotacje unijne	1 553,89	387,85	1 042,50	1 736,45	1 275,88	1 100,99	951,11	409,37	326,24

Prognozowana wartość niezbędnego wkładu finansowego Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie została oszacowana na podstawie danych przekazanych przez podmiot. Wynosi ona 13,57 mld PLN, z czego wkład krajowy to 4,79 mld PLN, a dofinansowanie unijne 8,78 mld PLN. PGW WP wyodrębniło kilka grup przedsięwzięć w ramach różnych źródeł finansowania. Projekty o najwyższej łącznej wartości przewiduje się do realizacji w ramach Celu projektowego 2, obejmującego działania przeciwpowodziowe i przeciwdziałające skutkom suszy. Łączny koszt tych przedsięwzięć szacuje się na 5,91 mld PLN, a więc 43,5% ogółu wydatków. Drugą grupą są przedsięwzięcia realizowane w ramach RPO, szacowane łącznie na 3,74 mld PLN (27,6% ogółu). Trzecia grupa to przedsięwzięcia w ramach Celu Projektowego 3, realizowane w związku z zaspokajaniem potrzeb żeglugi i transportu – zgodnie z Krajowym Program Żeglugowym. Ich wartość szacuje się na 2,13 mld PLN, co stanowi 15,7% ogółu środków. Znaczne koszty generują projekty z perspektywy finansowej 2014-2020 – jest to kwota 4,05 mld PLN, stanowiąca 29,9% całości planowanych środków. PGW WP zakłada że największy wartościowo wolumen zadań będzie realizowany w latach: 2024 (20,1 % ich ogółu), 2025 (15,7%), 2026 (13,5%), zaś najmniejszy w: 2029 (3,7%), 2028 (4,6%) i 2022 (4,5%). Udział wkładu krajowego jest zmienny w poszczególnych latach – waha się w przedziale od 15,8% w 2021 r. do 40,0% (większa liczba lat). Na podstawie dotychczasowych doświadczeń uznano podatek VAT za koszt kwalifikowalny. Przyjęto, że koszty całkowite równają się kosztom kwalifikowalnym, a co za tym idzie możliwe jest finansowanie wyłącznie środkami UE i środkami BP. W tym miejscu należy zaznaczyć, iż PGW WP środki budżetowe otrzymuje w ramach umowy dotacji, a otrzymane środki mogą stanowić wkład własny Beneficjenta. PGW WP zastrzega, że podane dane liczbowe są wartościami aktualnymi, różnią się więc od danych przekazywanych w ramach dokumentów planistycznych sporządzanych na potrzeby Ministerstwa Finansów.

Narodowe Centrum Badań i Rozwoju

Narodowe Centrum Badań i Rozwoju - to agencja wykonawcza powołana do realizacji zadań z zakresu polityki naukowej, naukowo-technicznej i innowacyjnej państwa. Misją NCBR jest wsparcie polskich jednostek naukowych oraz przedsiębiorstw w rozwijaniu ich zdolności do tworzenia i wykorzystywania rozwiązań opartych na wynikach badań naukowych w celu nadania impulsu rozwojowego gospodarce i z korzyścią dla społeczeństwa. Zestawienie przedsięwzięć planowanych do realizacji przez NCBR zawarto w poniższej tabeli (wartości w mln PLN):

Tabela 29 Zestawienie planowanych projektów Narodowego Centrum Badań i Rozwoju

Zadania i podział kosztów	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Projekty planowane dla okresu 2021-2027									
Koszt całkowity	0,00	9,86	16,34	22,82	29,30	68,18	132,98	197,78	197,78
w tym: wkład krajowy	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
w tym: a) środki własne	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
b) budżet państwa	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
w tym: dotacje unijne	0,00	9,86	16,34	22,82	29,30	68,18	132,98	197,78	197,78
Projekty realizowane w ramach programów operacyjnych 2014-2020									
Koszt całkowity	183,74	170,78	128,37	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
w tym: wkład krajowy	4,00	2,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
w tym: a) środki własne	4,00	2,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
b) budżet państwa	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
w tym: dotacje unijne	179,74	168,78	128,37	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00

Pomoc techniczna									
Koszt całkowity	17,55	25,98	24,20	65,16	65,42	66,98	69,57	72,16	72,16
w tym: wkład krajowy	8,88	7,23	8,55	49,51	49,77	51,32	53,91	56,51	56,51
w tym: a) środki własne	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
b) budżet państwa	8,88	7,23	8,55	49,51	49,77	51,32	53,91	56,51	56,51
w tym: dotacje unijne	8,67	18,75	15,65	15,65	15,65	15,65	15,65	15,65	15,65
Razem									
Koszt całkowity	201,29	206,61	168,91	87,98	94,72	135,15	202,54	269,93	269,93
w tym: wkład krajowy	12,88	9,23	8,55	49,51	49,77	51,32	53,91	56,51	56,51
w tym: a) środki własne	4,00	2,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
b) budżet państwa	8,88	7,23	8,55	49,51	49,77	51,32	53,91	56,51	56,51
w tym: dotacje unijne	188,41	197,39	160,35	38,47	44,95	83,83	148,63	213,43	213,43

Prognozowana wartość niezbędnego wkładu finansowego NCBiR została oszacowana na podstawie danych przekazanych przez podmiot, zaś w zakresie Pomocy Technicznej, przez właściwe Departamenty Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej. Łączna wartość niezbędnego wkładu finansowego wynosi 1,64 mld PLN. Zgodnie z szacunkami wkład krajowy wyniesie łącznie 348 mln PLN, a dofinansowanie unijne 1,29 mld PLN. Projekty Perspektywy finansowej 2021-2027 to 675 mln PLN (41,2% ogółu), perspektywy finansowej 2014-2020 to 483 mln PLN (29,5% ogółu), a szacowane środki Pomocy Technicznej 479 mln PLN (29,5% ogółu). Największe kwoty wydatkowane zostaną w latach 2028 (16,5% ogółu środków) i 2029 (16,5%), a najniższe w 2024 r. (5,3% ogółu) i 2025 (5,8% ogółu). Udział wkładu krajowego jest zmienny w poszczególnych latach – waha się w przedziale od 4,5% w 2022 r. do 56% w 2024 r.

Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości

Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości (PARP) - to państwowa osoba prawna podległa ministrowi właściwemu do spraw gospodarki, zarządzająca funduszami pochodzącymi z budżetu państwa i Unii Europejskiej przeznaczonymi na wspieranie małych i średnich przedsiębiorstw oraz rozwój zasobów ludzkich. Zestawienie przedsięwzięć planowanych do realizacji przez PARP zawarto w poniższej tabeli (wartości w mln PLN):

Tabela 30 Zestawienie planowanych projektów Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości

Zadania i podział kosztów	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Projekty planowane dla okresu 2021-2027									
Koszt całkowity	0,00	0,31	5,87	18,90	24,24	25,74	24,01	22,32	14,88
w tym: wkład krajowy	0,00	0,00	0,01	2,01	2,95	3,18	2,91	2,68	1,93
w tym: a) środki własne	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
b) budżet państwa	0,00	0,00	0,01	2,01	2,95	3,18	2,91	2,68	1,93
w tym: dotacje unijne	0,00	0,31	5,86	16,89	21,29	22,56	21,10	19,64	12,95
Projekty realizowane w ramach programów operacyjnych 2014-2020									
Koszt całkowity	0,69	158,63	137,48	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
w tym: wkład krajowy	0,69	20,30	17,79	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
w tym: a) środki własne	0,69	1,07	0,56	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
b) budżet państwa	0,00	19,23	17,23	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
w tym: dotacje unijne	0,00	138,33	119,69	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Pomoc techniczna									
Koszt całkowity	0,00	6,36	5,73	53,26	53,47	53,53	53,46	53,39	53,10
w tym: wkład krajowy	0,00	6,36	5,73	53,26	53,47	53,53	53,46	53,39	53,10
w tym: a) środki własne	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
b) budżet państwa	0,03	6,36	5,73	53,26	53,47	53,53	53,46	53,39	53,10
w tym: dotacje unijne	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Razem									
Koszt całkowity	0,69	165,30	149,09	72,16	77,71	79,27	77,47	75,72	67,97
w tym: wkład krajowy	0,69	26,66	23,54	55,27	56,42	56,71	56,37	56,07	55,02

w tym: a) środki własne	0,69	1,07	0,56	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
b) budżet państwa	0,03	25,59	22,98	55,27	56,42	56,71	56,37	56,07	55,02
w tym: dotacje unijne	0,00	138,64	125,55	16,89	21,29	22,56	21,10	19,64	12,95

Prognozowana wartość niezbędnego wkładu finansowego PARP została oszacowana na podstawie danych przekazanych przez podmiot, zaś w zakresie Pomocy Technicznej, przez właściwe Departamenty Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej. Łączna wartość niezbędnego wkładu finansowego wynosi 765 mln PLN. Zgodnie z szacunkami wkład krajowy wyniesie łącznie 387 mln PLN, a dofinansowanie unijne 379 mln PLN. Projekty Perspektywy finansowej 2021-2027 to 136 mln PLN, perspektywy finansowej 2014-2020 to 297 mln PLN, a szacowane środki Pomocy Technicznej 323 mln PLN. Największe kwoty wydatkowane zostaną w latach 2022 (21,6% ogółu środków) i 2023 (19,5%), w pozostałych latach ok 10% rocznie, z najniższą wartością 8,9% planowaną na 2029 r. Udział wkładu krajowego jest zmienny w poszczególnych latach – waha się w przedziale od 16,0% w 2022 r. do 100% w 2021 r.

PKP Polskie Linie Kolejowe S.A.

PKP Polskie Linie Kolejowe (PKP PLK) jest spółką z grupy Polskie Koleje Państwowe, odpowiadającą za zarządzanie państwową siecią linii kolejowych w Polsce liczącą ponad 19 tys. kilometrów oraz odpowiedzialną za zarządzanie i synchronizację ruchu ok. 6,5 tys. pociągów pasażerskich i towarowych należących do 74 licencjonowanych przewoźników. Spółka odpowiada również za opracowywanie i aktualizowanie rozkładu jazdy pociągów w skali całego kraju.

Zestawienie przedsięwzięć planowanych do realizacji przez PKP PLK zawarto w poniższej tabeli (wartości w mln PLN):

Tabela 31 Zestawienie projektów PKP Polskie Linie Kolejowe S.A.

Zadania i podział kosztów	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Projekty planowane dla okresu 2021-2027									
Koszt całkowity	0,00	1,03	10,34	30,34	36,09	50,30	58,48	49,37	43,54
w tym: wkład krajowy	0,00	0,63	7,20	18,82	18,05	30,00	41,78	38,86	39,77
w tym: a) środki własne	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
b) budżet państwa	0,00	0,63	7,20	18,82	18,05	30,00	41,78	38,86	39,77
w tym: dotacje unijne	0,00	0,39	3,14	11,52	18,05	20,30	16,70	10,51	3,77
Projekty realizowane w ramach programów operacyjnych 2014-2020									
Koszt całkowity	11,29	15,36	10,16	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
w tym: wkład krajowy	4,61	8,80	3,67	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
w tym: a) środki własne	1,82	6,29	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
b) budżet państwa	2,79	2,51	3,67	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
w tym: dotacje unijne	6,68	6,56	6,49	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Razem									
Koszt całkowity	11,29	16,38	20,50	30,34	36,09	50,30	58,48	49,37	43,54
w tym: wkład krajowy	4,61	9,44	10,87	18,82	18,05	30,00	41,78	38,86	39,77
w tym: a) środki własne	1,82	6,29	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
b) budżet państwa	2,79	3,14	10,87	18,82	18,05	30,00	41,78	38,86	39,77
w tym: dotacje unijne	6,68	6,95	9,63	11,52	18,05	20,30	16,70	10,51	3,77

Prognozowana wartość niezbędnego wkładu finansowego PKP PLK S.A. została oszacowana na podstawie danych przekazanych przez podmiot. Dane pozyskano przy pomocy Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej.

Zgodnie z szacunkami koszt całkowity realizacji zadań wyniesie w latach 2021-2029 316,3 mln zł, w tym wkład krajowy 212 mln PLN, a dofinansowanie unijne 104 mln PLN. Projekty Perspektywy finansowej 2021-2027 to 279,5 mln PLN, Perspektywy finansowej 2014-2020 to 36,8 mln PLN. Największe kwoty wydatkowane zostaną w latach 2029 (39,8 mln zł) i

2028 (38,9 mln zł), a najniższe w latach 2021-2022 (ok. 5,6 mln zł rocznie). Udział wkładu krajowego jest zmienny w poszczególnych latach – waha się w przedziale od 40,8% w 2021 r. do 91,3% w 2029 r.

5. Obserwacje, wnioski i rekomendacje

5.1 Podstawowe obserwacje ogólne

Porównanie dominujących we współfinansowaniu wydatków na współfinansowanie inwestycji „netto”¹⁶ (od 7 do 8 mld PLN w okresie 2021-2029) z wydatkami majątkowymi „nieunijnymi” JST w poprzednich perspektywach (19-29 mld PLN w latach 2007-2013 oraz 22-30 mld PLN w latach 2014-2020) wskazuje na istotne znaczenie tych pierwszych kwot dla systemu finansów JST. Z drugiej strony porównanie to dowodzi konieczności analizowania zdolności JST do zapewnienia wkładu własnego tylko przy równoczesnym przyjęciu określonych założeń dotyczących poziomu pozostałych wydatków rozwojowych. **Zasadniczym pytaniem, na które odpowiadają przeprowadzone analizy, nie jest w związku z tym kwestia możliwości wygenerowania środków na współfinansowanie, możliwość ta nie budzi bowiem wątpliwości, ale pytanie o wielkość pozostałych wydatków służących podnoszeniu konkurencyjności terytorialnej.** Problem finansowych możliwości realizacji projektów unijnych można zatem sensownie badać jedynie przy założeniu, że realizacji tych projektów towarzyszyć będzie ponoszenie „nieunijnych” wydatków inwestycyjnych określonej wielkości¹⁷. Obserwację tę odzwierciedla konstrukcja trzech scenariuszy prognoz (I, III, IV), zakładająca konieczność sfinansowania – oprócz projektów unijnych – „nieunijnych” wydatków majątkowych odpowiadających wielkości tych wydatków w okresie 2014-2020. Przy takim założeniu roczne wydatki „netto” na współfinansowanie projektów inwestycyjnych w okresie pełnej realizacji ram finansowych 2021-2027 będą odpowiadały ok. 20% (w jednym roku nawet 26%) wydatków majątkowych nieunijnych (co porównywalne jest z proporcjami obliczonym dla lat 2018-2020).

Tożsamość zasad konstrukcji systemu finansowego poszczególnych typów JST oraz regulacyjnie określonego zakresu realizowanych przez nie zadań publicznych nie może przesłaniać zasadniczych różnic w zakresie zagospodarowania przestrzennego, dominujących dziedzin aktywności gospodarczej, zapotrzebowania na poszczególne usługi publiczne i dotychczasowego stopnia zaspokojenia tego zapotrzebowania. Na te - przeważnie egzogeniczne, względnie uwarunkowane historycznie - czynniki nakładają się nierówności dotyczące wykorzystywanych instrumentów, narzędzi i technik zarządzania, wiedzy i umiejętności angażowanych w procesy prowadzenia polityk lokalnych i regionalnych. **Wszystko to znajduje odzwierciedlenie w wielkości, strukturze i dynamice poszczególnych rodzajów operacji budżetowych. Olbrzymie różnice w tym zakresie występują także między poszczególnymi JST należącymi do tego samego typu** (przykładowo, w scenariuszu „kontynuacji” przeciętna relacja długu do dochodów w 2029 r. wynosi 61%, ale w blisko 400 JST przekracza 100%, a w ponad 900 nie sięga 10%). Należy więc zwrócić uwagę na oczywiste ryzyka formułowania wniosków ogólnych dla wyodrębnionych w badaniu grup JST.

Zwracając uwagę na silne zróżnicowanie sytuacji finansowej i potencjału inwestycyjnego poszczególnych JST w ramach wyodrębnionych typów, nie sposób nie dostrzec zasadniczych

¹⁶ Tj. pomniejszonych o prognozowane dochody z tytułu współfinansowania wydatków majątkowych.

¹⁷ Należy także przypomnieć, że unijne środki na realizację polityki spójności będą najważniejszym, ale nie jedynym źródłem bezwrotnego finansowania rozwojowych projektów inicjowanych i wdrażanych przez JST. Do JST trafi znacząca część wsparcia w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, jak również środki z rządowego Programu Inwestycji Strategicznych.

różnic występujących w tym zakresie między typami JST. O ile np. wszystkie badane grupy JST korzystają ze środków unijnych przede wszystkim finansując wydatki inwestycyjne, zauważalne są różnice w udziale w dochodach unijnych dochodów majątkowych i bieżących. W miastach na prawach powiatu udział środków unijnych na cele inwestycyjne w środkach unijnych ogółem wynosi (dla całego okresu 2004-2020) ponad 84,2%, w gminach – 80,5%, w województwach – 67,1%, a w powiatach – 54,2%. Wielkości są istotne z punktu widzenia prognozowania wkładu krajowego, ponieważ zasadniczo różne są przeciętne relacje środków krajowych do unijnych (ile „złotówek” krajowych przypada na określoną liczbę „złotówek” unijnych) w odniesieniu do wydatków majątkowych i bieżących. W tym pierwszym przypadku do każdej sumy 100 PLN dofinansowania ze środków unijnych JST dokładały przeciętnie 70,5 PLN środków krajowych, w drugim przypadku – jedynie 17,4 PLN (w okresie dwóch ostatnich perspektyw finansowych, z uwzględnieniem dwuletniego przesunięcia czasowego; prognoza dla perspektywy 2021-2027 uwzględnia niższe poziomy dofinansowania unijnego w regionach „przejściowych” oraz w regionie lepiej rozwiniętym).

Szczególnie jaskrawe różnice ujawniają się w rezultatach bazowych prognoz nadwyżki operacyjnej, które – co należy podkreślić – mają podstawowe znaczenie dla symulacji dokonanych we wszystkich scenariuszach. Sytuacja województw wydaje się być pod tym względem zupełnie wyjątkowa: wskaźnik nadwyżki (bazowej) wzrasta w okresie prognozy z 30% do blisko 36%. Korygując nadwyżkę bazową o prognozy bieżących dochodów i wydatków unijnych (ze współfinansowaniem) oraz zestawiając tę wielkość z prognozami inwestycyjnych wydatków unijnych wraz z ich współfinansowaniem - otrzymuje się wielkość bazowego wskaźnika samofinansowania inwestycji (unijnych z współfinansowaniem krajowym) wynoszącą przeciętnie w całym okresie 2021-2029 160% (prognozowana nadwyżka bazowa wystarcza „z okładem” na sfinansowanie inwestycji unijnych i zapewnienie ich współfinansowania). Pod tym względem *prima facie* na przeciwnym biegunie wydają się znajdować miasta na prawach powiatu. Wskaźnik nadwyżki bazowej wynosi w tym przypadku zaledwie 5-6%. Zestawiając jednak skorygowaną nadwyżkę bazową z inwestycjami unijnymi uzyskuje się podobną, jak w przypadku województw, wysokość wskaźnika samofinansowania inwestycji unijnych – 156%. W gminach wskaźniki te przyjmują wartości 11-13% (wskaźnik nadwyżki bazowej) oraz 473%, natomiast w powiatach – odpowiednio 10-12% oraz 534%. Wskaźniki nadwyżki bazowej w grupie miast tracących funkcje oraz gmin zagrożonych marginalizacją wynoszą odpowiednio 6-7% oraz 11-13%, są więc zbliżone: w pierwszym przypadku - do wyników uzyskanych dla miast na prawach powiatu; w drugim – do wyników gmin. Wskaźnik samofinansowania w miastach tracących funkcje jest istotnie wyższy od wysokości tego wskaźnika dla miast na prawach powiatu (wynosi 244%), natomiast wskaźnik samofinansowania w grupie gmin zagrożonych marginalizacją – niższy od wskaźnika obliczonego dla wszystkich gmin (338%).

Zdecydowanie różnicują poszczególne grupy JST wskaźniki długu do dochodów oraz obsługi zadłużenia na koniec roku 2020 (co ma zasadniczy wpływ na prognozy tych wskaźników w okresie 2021-2029). W grupie powiatów wynosi on przeciętnie 19%, w grupie gmin - 21%, w grupie województw – 30%, a w grupie miast na prawach powiatu - aż 40%. Proporcjonalne wielkości osiąga wskaźnik obsługi zadłużenia: dla miast na prawach powiatu jest on dwukrotnie wyższy niż dla powiatów czy gmin. Wysoki, choć niższy niż w przypadku miast na prawach powiatu, jest ten „punkt wyjścia” prognoz wielkości związanych z długiem w województwach.

Związane z finansowaniem projektów unijnych „ulgi” w konstrukcji wskaźnika obsługi zadłużenia mają bardzo ograniczone znaczenie: w poszczególnych scenariuszach zmniejszają liczbę jednostek niespełniających reguły o ok. 10%.

5.2 Wydatki JST na współfinansowanie projektów (wkład własny)

Krajowy wkład niezbędny do współfinansowania projektów unijnych JST w latach 2021-2029¹⁸ wyniesie łącznie 66 mld zł, z czego na gminy przypada 37% (24 mld zł), na miasta na prawach powiatu - 32% (21 mld zł), na województwa - 25% (16 mld zł), na powiaty – zaledwie 6% (4 mld zł). Wielkość wkładu przypadająca na poszczególne typy JST odzwierciedla z jednej strony zróżnicowanie realizowanych przez nie zadań, z drugiej – przyjęte dla perspektywy finansowej priorytety inwestycyjne.

Tabela 32 Wydatki JST na współfinansowanie w latach 2021-2029 (w mln zł)

	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2021-2029
JST ogółem	2 036	2 697	6 128	8 968	8 446	8 593	9 187	11 058	8 998	66 112
gminy	763	1 002	2 244	3 261	3 070	3 123	3 339	4 019	3 271	24 092
<i>udział w wydatkach JST</i>	37,5%	37,1%	36,6%			36,4%				36,5%
miasta na prawach powiatu	595	813	1 939	2 899	2 735	2 783	2 975	3 582	2 914	21 236
<i>udział w wydatkach JST</i>	29,2%	30,2%	31,6%			32,4%				32,1%
powiaty	137	182	414	607	571	581	621	748	609	4 469
<i>udział w wydatkach JST</i>	6,7%	6,7%	6,8%			6,8%				6,8%
województwa	541	700	1 532	2 201	2 069	2 106	2 251	2 710	2 205	16 314
<i>udział w wydatkach JST</i>	26,6%	26%	25%			24,5%				24,7%

Rozkład wielkości wydatków w poszczególnych latach okresu 2021-2029 wynika z zakładanej dostępności alokacji. W pierwszych latach prognozowanego okresu wielkości te będą niższe (ok. 3%-4% całkowitej kwoty wkładu), a począwszy od 2024 r. roczna „transza” wyniesie ok. 13%-14% (w wartościach bezwzględnych wielkości te mieszczą się w przedziale od 2 mld zł w roku 2021 do 11 mld zł w 2028 r.).

Z kolei podsumowanie wydatków na współfinansowanie przypadających na poszczególne NUTS 2 uwidacznia hierarchię wyznaczoną potencjałem społeczno-gospodarczym poszczególnych regionów. W układzie terytorialnym najwyższe wartości przypadają na NUTS 2: Warszawski stołeczny - 7,1 mld zł (10,7% ogółu wydatków); Śląskie - 5,8 mld zł (8,8%) i Małopolskie - 5,7 mld zł (8,7%); wartości najniższe - na: Opolskie - 1,3 mld zł (2%), Lubuskie - 1,7 mld zł. (2,6%) oraz Podlaskie - 2,3 mld zł (3,5%). W grupie gmin najwyższe kwoty przypadają na województwa z największą liczbą ludności i rozwijającymi się obszarami metropolitalnymi (mazowieckie, małopolskie, wielkopolskie, dolnośląskie i śląskie). Relatywnie wysokie środki powinny zapewnić także gminy województw Polski Wschodniej (lubelskiego, podkarpackiego, świętokrzyskiego). W odniesieniu do miast na prawach powiatu występuje ścisła współzależność między wysokością wkładu publicznego a stopniem urbanizacji województw, w szczególności z lokalizacją największych miast. Największe kwoty przypadają na miasta zlokalizowane w województwach: mazowieckim, śląskim, pomorskim i wielkopolskim. W przypadku gmin zagrożonych marginalizacją i miast średnich tracących funkcję (tzw. „miast i gmin problemowych”) zróżnicowanie terytorialne kwot wkładu krajowego wynika przede wszystkim z nierównomiernego rozmieszczenia tych jednostek na obszarze kraju. Najwyższe wartości przypadają na jednostki zlokalizowane w województwach: lubelskim, mazowieckim, podkarpackim i warmińsko-mazurskim. Tylko sporadycznie natomiast jednostki tego rodzaju występują w województwach: śląskim, opolskim, wielkopolskim, łódzkim i lubuskim.

5.3 Zdolność JST do zapewnienia wkładu własnego

Dla syntetycznego przedstawienia rezultatów prognoz opracowanych w ramach poszczególnych scenariuszy najistotniejsze znaczenie mają następujące wielkości: nadwyżka operacyjna i jej wskaźnik (relacja nadwyżki operacyjnej do dochodów bieżących),

¹⁸ W latach 2021-2022 większość wydatków będzie związana z realizacją programów Umowy Partnerstwa 2014-2020.

wskaźnik samofinansowania (relacja nadwyżki operacyjnej do wydatków inwestycyjnych włącznie z wydatkami unijnymi i ich współfinansowaniem) oraz **liczba JST niespełniających reguł fiskalnych**. Przy założonej wielkości wydatków majątkowych - która pociąga za sobą wzrost kosztów funkcjonowania inwestycji - im mniejsza nadwyżka operacyjna tym mniejszy wskaźnik samofinansowania, a większe potrzeby pożyczkowe, większy dług, większe koszty jego obsługi i większe ryzyko naruszenia reguły obsługi zadłużenia¹⁹.

W scenariuszu I („kontynuacji”) w znacznej części JST występuje stały spadek nadwyżki operacyjnej - dotyczy to zwłaszcza miast na prawach powiatu oraz miast średnich tracących funkcje. Pierwsza z tych grup - to samorządy realizujące największą liczbę zadań generujących wysokie wydatki bieżące. Podstawową przyczyną prognozowanego spadku ich potencjału rozwojowego są stale rosnące bieżące koszty świadczenia usług publicznych oraz niewystarczająca dynamika wpływów z podatków dochodowych. Analogiczne problemy – choć w znacznie mniejszej skali – występują w miastach tracących funkcje (nakłada się na nie kwestia ograniczonej bazy ekonomicznej) oraz w wielu gminach wiejskich, w tym w części gmin zaliczonych do grupy „problemowej”.

Wskaźnik samofinansowania w 2021 r. przyjmuje najwyższe wartości dla województw (108%) oraz gmin (83%), w tym gmin „problemowych” (91%). Znacznie niższy poziom wskaźnika cechuje miasta na prawach powiatu (25%) i miasta tracące funkcje (40%). W okresie prognozy wartość wskaźnika maleje niemal o połowę w województwach i miastach „problemowych”, a skrajnie niskie wartości przyjmuje on w roku 2029 w miastach na prawach powiatu (1,5%). W przeszłości to właśnie te miasta były jednostkami o największym potencjale realizacji zarówno projektów unijnych, jak i innych przedsięwzięć rozwojowych. Tymczasem wyniki prognoz scenariusza I uzasadniają pesymistyczną ocenę możliwości realizacji przez te jednostki przedsięwzięć rozwojowych w skali, która odpowiadałaby trendom historycznym. Najmniej wrażliwe w tym zakresie są powiaty, notujące spadek wskaźnika samofinansowania zaledwie o 3 pp. Zwraca uwagę utrzymywanie się wysokiego wskaźnika w grupie gmin „problemowych”, które nie odbiegają pod tym względem od pozostałych gmin. W większości przypadków potwierdza się natomiast trudna sytuacja „problemowych” miast średnich.

W scenariuszu II zakładającym obniżenie wielkości wydatków inwestycyjnych o 1/3 w stosunku do scenariusza I następuje wprawdzie poprawa wyników prognoz, trudno jednak zaakceptować tak istotne spowolnienie procesów rozwoju lokalnego. Porównywalną poprawę uzyskano w scenariuszu III, którego głównym założeniem jest przyspieszenie wzrostu dochodów bieżących w tych JST, w których procesy inwestycyjne w ostatnich kilkunastu latach odznaczały się szczególnie wysoką intensywnością (alternatywnie, zwiększenie potencjału dochodowego JST mogłoby nastąpić w następstwie wprowadzenia zmian prawnych, np. przez rozszerzenie bazy dochodów bieżących, zwiększenie władztwa podatkowego, racjonalizację systemu transferów, a w samych JST - przez zmianę polityki podatkowej oraz – w niektórych z nich - podwyższenie opłat za niektóre usługi komunalne).

Scenariusz IV stanowi rozwinięcie scenariusza III i zakłada nie tylko przyspieszenie wzrostu dochodów bieżących w niektórych JST, ale również ograniczenie wzrostu wydatków bieżących w tych jednostkach, które w scenariuszu III naruszały reguły fiskalne. Należy jednak podkreślić, że opracowanie i przede wszystkim konsekwentna realizacja programów oszczędnościowych (czy racjonalizacyjnych) jest procesem długotrwałym, wymagającym wysokich kompetencji zarówno analitycznych, jak i zarządczych, a najczęściej także osiągnięcia politycznego konsensusu. W scenariuszu IV następuje zdecydowana poprawa zdolności JST do realizacji przedsięwzięć rozwojowych, mierzona w szczególności poziomem i dynamiką wskaźnika samofinansowania. Jest to szczególnie widoczne w gminach (wskaźnik

¹⁹ Wszystkie j.s.t naruszające regułę deficytową naruszają również regułę obsługi zadłużenia.

wynosi 96% w 2021 r. i 110% w 2029 r.), nie wyłączając „problemowych” (89% w 2021 r. i 116 % w 2029 r.). Silna dynamika dotyczy także miast na prawach powiatu (wzrost z 34% w 2021 r. do 84% w 2029 r.) oraz miast „problemowych” (wzrost z 47% do 81%). W scenariuszu IV wynik operacyjny JST ulega zdecydowanej poprawie, czego następstwem jest duża redukcja liczby jednostek naruszających regułę deficytu. Nie tak radykalna, niemniej jednak istotna poprawa obserwowana jest w przypadku reguły obsługi zadłużenia. Najwięcej JST naruszających regułę deficytu występuje w województwach: mazowieckim (10 – bez NUTS 2 Warszawskiego stołecznego), zachodniopomorskim (9), śląskim (8), pomorskim (8) i NUTS 2 Warszawskim stołecznym (7). Brak jest takich JST w województwie podlaskim, w opolskim zaledwie 1, a w województwach lubelskim, łódzkim, małopolskim, podkarpackim i świętokrzyskim 3. Największa liczba jednostek naruszających regułę obsługi zadłużenia występuje w województwach: dolnośląskim (58), warmińsko-mazurskim (51), mazowieckim (41), małopolskim (40) i (zachodniopomorskim (39); najmniejsza przypada na województwa: opolskie (11) i podlaskie (16) oraz NUTS 2 Warszawski stołeczny (15).

Podsumowując wyniki analiz, należy ponownie podkreślić zagrożenia zidentyfikowane w opisie wyników scenariusza I, a zwłaszcza pogorszenie wyników operacyjnych, które skutkuje obniżeniem zdolności JST do finansowania inwestycji i tym samym współfinansowania projektów ze środków europejskich. Pożądany - bo umożliwiający zdynamizowanie procesów rozwoju - jest scenariusz IV. Jego wprowadzenie jest jednak uwarunkowane wieloma czynnikami, a efekty mogą wystąpić w dłuższym okresie. Dlatego też zwiększenie potencjału rozwojowego samorządów w krótszym czasie wydaje się być bardziej prawdopodobne na bazie założeń scenariusza III.

Tabela 33 Liczba JST naruszających reguły fiskalne wg scenariuszy

Scenariusz	liczba JST naruszających reguły fiskalne					
	gminy	miasta na prawach powiatu	powiaty	województwa	gminy zagrożone marginalizacją	miasta tracące funkcje
I "kontynuacji"	793	58	79	3	230	93
II "zrównoważony"	561	51	57	2	177	80
III "wzrostu dochodów"	587	53	66	3	184	87
IV "redukcji wzrostu wydatków"	433	45	45	2	139	73

Ogólne główne wnioski

W przypadku dużej liczby JST absorpcja środków unijnych na zakładanym w badaniu poziomie przy utrzymaniu dotychczasowego poziomu inwestycji „nieunijnych” – będzie możliwa tylko pod warunkiem znacznej redukcji wzrostu wydatków bieżących (liczba tych jednostek - w zależności od przyjętych założeń dotyczących wzrostu dochodów bieżących – sięga 700-900).

W pewnej liczbie JST (ok. 400) nawet radykalne obniżenie tempa wzrostu wydatków bieżących (w niektórych przypadkach całkowite wyhamowanie wzrostu) nie przyniesie zadowalających rezultatów, co wskazuje na występowanie problemów o charakterze strukturalnym. W tych jednostkach konieczne może się okazać także istotne ograniczenie działalności inwestycyjnej (w stosunku do rozmiarów tej działalności w okresie 2014-2020).

Konieczność skrupulatnego ustalania priorytetów inwestycyjnych oraz ograniczania wydatków bieżących może negatywnie wpłynąć na zapotrzebowanie na środki unijne w tej grupie JST. Ze względu na znaczenie miast na prawach powiatu, których ten problem przede wszystkim dotyczy, w systemie wydatków rozwojowych JST, zastąpienie tego zmniejszonego zapotrzebowania przez zwiększenie zapotrzebowania innych jednostek wydaje się mało prawdopodobne.

5.4 Wydatki na wkład własny największych beneficjentów „podsektora centralnego”

Prognozy dla 11 największych beneficjentów środków unijnych „szczebla centralnego” przygotowano na podstawie przeprowadzonych badań ankietowych oraz spotkań indywidualnych. Wyniki przedstawia następująca tabela:

Tabela 34 Wydatki na wkład własny największych beneficjentów „podsektora centralnego” w latach 2021-2029

w mln zł	GDDKIA	BGK	GAZ-SYSTEM S.A.	PSE S.A.	Urz. Morski - Gdynia	Urz. Morski - Szczecin	FRSE	PGW Wody Polskie	NCBiR	PARP	PKP PLK S.A.
wkład krajowy	32 843	5 971	2 016	1 235	0,576	2 915	0,255	4 786	348	0,387	212
środki UE	36 906	4 256	3 025	0,533	3 214	3 583	0,717	8 788	1 289	0,379	104*
Ogółem	69 749	10 227	5 041	1 236	3 215	6 498	□/	13 574	1 637	□/	316

*projekty perspektywy finansowej 2021-2027 to 279,5 mln PLN.

Powyższe dane mają w większości przypadków charakter ogólnych szacunków, co wynika z „roboczej” postaci udostępnionych planów dotyczących projektów finansowanych ze środków UE i źródeł ich finansowania. Jest to częściowo spowodowane prawnym statusem tych podmiotów i ich ścisłymi związkami z budżetem państwa. Dodatkowo należy pamiętać, że niektóre z tych podmiotów są nie tylko beneficjentami funduszy europejskich, ale również pełnią funkcję instytucji pośredniczących w programach krajowych.

W perspektywie finansowej 2021-2027 przed dużymi podmiotami stoi wyzwanie dobrego przygotowania projektów współfinansowanych funduszami unijnymi w ujęciu technicznym, organizacyjnym i finansowym. Na podstawie przeprowadzonych rozmów z przedstawicielami badanej grupy podmiotów centralnych można stwierdzić, że na obecnym etapie większość tych podmiotów funkcjonuje w warunkach niedostatecznej wiedzy o planowanym zakresie przewidzianych do realizacji zadań inwestycyjnych finansowanych z udziałem środków UE w latach 2021-2029. Wiele podmiotów miało problem z przygotowaniem szczegółowego wykazu planowanych do realizacji zadań, podobnie jak z identyfikacją źródła i określeniem wielkości finansowania wkładu krajowego.

5.5 Rekomendacje

- i. **Podjęcie działań mających na celu odwrócenie niekorzystnych trendów spadku nadwyżki operacyjnej w dużych miastach, będących dotąd znaczącymi beneficjentami pomocy unijnej.** Wzrastające koszty bieżącego funkcjonowania dużych miast przy zachodzących zmianach w systemie finansów samorządowych stanowią zagrożenie dla ich przyszłego wyniku operacyjnego, co jednoznacznie potwierdziły przeprowadzone w badaniu prognozy wyniku operacyjnego. Poprawa wyniku operacyjnego miast na prawach powiatu jest niezbędna dla zapewnienia wkładu własnego na finansowanie projektów unijnych;
- ii. **Wprowadzenie instrumentów niwelujących następstwa niekorzystnych zmian społeczno-gospodarczych w małych i średnich miastach, zagrożonych znacznym obniżeniem zdolności do współfinansowania projektów unijnych, z powodu obniżającego się własnego potencjału rozwojowego.** Zaleca się przygotowanie wyspecjalizowanych narzędzi ukierunkowanych na pobudzenie procesów rozwoju i wzmocnienia bazy dochodowej tych jednostek. Nasila się bowiem niebezpieczeństwo, że wiele z tych miast, w tym tracących funkcje, będzie w stanie podjąć się realizacji tylko projektów unijnych o niewielkiej wartości lub w ogóle nie będzie miało takich możliwości.
- iii. **Wzmocnienie własnego potencjału finansowego powiatów.** Przy istniejącej strukturze finansowania ich zadań, podobnie jak w poprzednich perspektywach finansowych, pozostaną one mało znaczącym beneficjentem pomocy unijnej. Podstawowym problemem

- są ograniczone możliwości generowania wkładu własnego na bazie własnych środków budżetowych.
- iv. **Utrzymanie preferencyjnych polityk wynikających ze zróżnicowanego potencjału rozwojowego JST w skali kraju.** Utrzymanie istniejących oraz wprowadzenie nowych wyspecjalizowanych instrumentów wsparcia dla województw Polski wschodniej i centralnej, ale także wyjście naprzeciw potrzebom uwidaczniającym się w pasie zachodnim i północno-zachodnim kraju.
 - v. **Zapewnienie stabilności finansowej JST – jako warunku podejmowania realizacji dużych projektów inwestycyjnych.** Niezbędna jest zarówno stabilność dochodowa (oparta na względnie stałych dochodach własnych), jak i wydatkowa (oparta na stabilnym systemie zadań realizowanych przez poszczególne kategorie JST). Stabilność finansowa to jeden z podstawowych warunków skutecznego wieloletniego planowania finansowego, który z kolei ma niezwykle istotne znaczenie przy przygotowaniu i realizacji projektów unijnych (zwłaszcza cechujących się wysokimi kosztami realizacji).
 - vi. **Doskonalenie procesu planowania finansowego w j.s.t – wprowadzanie instrumentów racjonalnego planowania finansowego oraz narzędzi oceny sytuacji finansowej na bazie analiz i prognoz całkowitych przepływów finansowych w ujęciu wieloletnim.** Niezbędne jest umiejętne prowadzenie analiz historycznych i wprowadzanie na ich podstawie przedsięwzięć racjonalizujących gospodarkę budżetową. Wyniki symulacji uzyskanych w poszczególnych scenariuszach wskazują, że zarówno niewielkie zwiększenie dochodów bieżących, jak i nieduża redukcja wydatków bieżących - to działania poprawiające wskaźnik samofinansowania, a tym samym zdolność do generowania większego wkładu krajowego w procesie finansowania projektów unijnych.
 - vii. **Przygotowanie wyspecjalizowanych instrumentów dedykowanych dla jednostek mających problemy strukturalne** – w szczególności tych, które w żadnym ze scenariuszy nie sprostały wymogom reguły deficytowej lub reguły obsługi długu.
 - viii. **Krytyczna ocena kryteriów doboru jednostek do grupy gmin zagrożonych marginalizacją.** Analizy wykazały, że sytuacja finansowa tych jednostek jako grupy nie odbiega znacząco od sytuacji wszystkich gmin. Grupa ta jest silnie zróżnicowana, a liczba zakwalifikowanych jednostek jest prawdopodobnie zbyt duża.
 - ix. **Poprawa procesu planowania inwestycji realizowanych przez duże podmioty centralne** (zgodnie z zasadami planowania strategicznego): konieczne jest wczesne inicjowanie prac nad zakresem rzeczowym i finansowym projektów, tak by odpowiednio wcześniej gotowy był ich plan rzeczowy, określone koszty realizacji i źródła finansowania.

Ogólne główne rekomendacje

Należy ustabilizować ramy prawne gromadzenia dochodów i realizacji zadań JST, przy pełnym poszanowaniu konstytucyjnej zasady adekwatności.

Należy powiązać współfinansowanie z budżetu państwa projektów unijnych inicjowanych i realizowanych przez JST z wynikami analiz objętych studiami wykonalności. Kryteria przyznawania wsparcia powinny z jednej strony preferować projekty generujące najwyższe ekonomiczne wewnętrzne stopy zwrotu (a tym samym największe korzyści ekonomiczne dla jednostki i przyczyniające się w ten sposób do zwiększenia konkurencyjności terytorialnej), z drugiej - projekty planowane przez jednostki, które z przyczyn niezależnych od jakości zarządzania nie są w stanie zapewnić odpowiedniego wkładu własnego przy zachowaniu określonych prawem reguł fiskalnych.

Załącznik 3 Środki niezbędne do zapewnienia krajowego wkładu publicznego w podsektorze centralnym

	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2021-2029
Podmioty szczebla centralnego łącznie	2 102	3 459	8 546	11 919	10 660	7 133	4 474	2 209	1 043	51 545
w tym:										
Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad	257	1 593	6 303	9 054	8 668	4 563	1 975	336	95	32 843
Bank Gospodarstwa Krajowego	596	854	844	1 207	529	412	471	529	529	5 971
Operator Gazociągów Przesyłowych GAZ-SYSTEM S.A.	7	31	116	376	369	656	157	210	95	2 016
Polskie Sieci Elektroenergetyczne S.A.	505	422	309	0	0	0	0	0	0	1 235
Urząd Morski w Gdyni	7	19	20	20	35	164	156	156	0	576
Urząd Morski w Szczecinie	415	264	106	144	77	358	938	612	0	2 915
Fundacja Rozwoju Systemu Edukacji	5	7	112	7	7	108	7	1	1	255
Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie	293	223	695	988	851	734	619	213	172	4 786
Narodowe Centrum Badań i Rozwoju	13	9	9	50	50	51	54	57	57	348
Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości	1	27	24	55	56	57	56	56	55	387
PKP Polskie Linie Kolejowe S.A.	5	9	11	19	18	30	42	39	40	212

Załącznik 4 Zróżnicowanie przestrzenne wg NUTS 2

Wydatki na współfinansowanie w JST w latach 2021-2029

Zgodnie z przeprowadzonymi szacunkami krajowy wkład publiczny niezbędny do współfinansowania projektów unijnych w latach 2021-2029 wyniesie łącznie ok. 66,3 mld zł, z czego na gminy przypada 36% (24 mld zł), na miasta na prawach powiatu 32% (21 mld zł), na województwa 25% (16 mld zł) a na powiaty 7% (4,5 mld zł). Wielkość wkładu przypadająca na poszczególne grupy JST wynika z jednej strony z zakresu realizowanych przez nie zadań, a z drugiej - z celów programowych przyjętych dla nowej perspektywy finansowej. Istotne znaczenie należy przypisać także wielkości środków budżetowych, które mogą one zapewnić na cele współfinansowania projektów. Wartości te obrazuje poniższa tabela.

Wydatki na współfinansowanie w JST w latach 2021-2029 w mln zł

Wyszczególnienie	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2021-2029
JST ogółem mln zł	2 036,2	2 696,8	6 128,3	8 968,0	8 445,8	8 593,1	9 186,8	11 058,4	8 998,4	66 111,7
udział w ogółem w %	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
w tym:										
Gminy w mln zł	763,1	1 001,6	2 243,7	3 261,4	3 069,7	3 123,3	3 339,0	4 019,3	3 270,5	24 091,6
Gminy udział w ogółem w %	37,48%	37,14%	36,61%	36,37%	36,35%	36,35%	36,35%	36,35%	36,35%	36,44%
Miasta na prawach powiatu w mln zł	595,0	813,4	1 939,2	2 899,2	2 735,4	2 783,1	2 975,3	3 581,5	2 914,3	21 236,4
Miasta udział w ogółem w %	29,22%	30,16%	31,64%	32,33%	32,39%	32,39%	32,39%	32,39%	32,39%	32,12%
Powiaty ziemskie w mln zł	136,8	181,5	413,9	606,5	571,3	581,3	621,4	748,0	608,7	4 469,3
Powiaty udział w ogółem w %	6,72%	6,73%	6,75%	6,76%	6,76%	6,76%	6,76%	6,76%	6,76%	6,76%
Województwa w mln zł	541,3	700,2	1 531,6	2 200,8	2 069,4	2 105,5	2 251,0	2 709,6	2 204,8	16 314,3
Województwa udział w %	26,58%	25,97%	24,99%	24,54%	24,50%	24,50%	24,50%	24,50%	24,50%	24,68%

Z przeprowadzanych szacunków wynika, że rozkład omawianych wielkości w okresie 2021-2029 będzie względnie równomierny w czasie. Z oczywistych powodów w pierwszych latach prognozowanego okresu wielkości te będą niższe (dwa pierwsze lata ok 3%-4% całkowitej kwoty wkładu), a począwszy od 2024 r do 2029 r. udział ten kształtował będzie się rokrocznie na poziomie ok. 13%-14%. Najwyższe kwoty przewidziano na rok 2028 (16,7%). W wartościach bezwzględnych wielkości te wahają się w przedziale od 2,0 mld zł (w roku 2021²⁰) do 11,1 mld zł (w roku 2028).

Suma wartości wydatków na współfinansowanie dla wszystkich analizowanych grup JST w ujęciu przestrzennym uwidacznia wyraźnie hierarchie wyznaczoną potencjałem społeczno-gospodarczym poszczególnych województw, w tym m.in. liczbą ludności i

²⁰ Wszystkie wartości dla roku 2021 odnoszą się do rozliczeń środków perspektywy finansowej 2014-2020.

intensywnością ich zainwestowania. Najwyższe wartości tych wydatków przypadają na województwa: NUTS2 Warszawskie stołeczne -7,1 mld zł (10,7%), śląskie 5,8 mld zł. (8,8%), małopolskie 5,7 mld zł. (8,7%), wielkopolskie 5,4 mld zł. (8,1%) i dolnośląskie 5,1 mld zł (7,7%), a najniższe na: opolskie 1,3 mld zł. (2,0%), lubuskie 1,7 mld zł. (2,6%) oraz podlaskie 2,3 mld zł. (3,5%). Wyniki szacunku kwot prognozowanych wydatków na współfinansowanie, z wyodrębnieniem wartości ogółem oraz dla poszczególnych grup JST przedstawiono w tabeli poniżej.

Wydatki na współfinansowanie projektów wg województw i typów JST w latach 2021-2029

Wyszczególnienie	Gminy	Miasta na prawach powiatu	Powiaty	Województwa	Suma		Gminy zagrożone marginalizacją	Miasta tracące funkcje
					w mln zł	w %		
	w mln zł				w mln zł	w %	w mln zł	
Polska ogółem	24 091,6	21 236,4	4 469,3	16 314,3	66 111,7	100,00%	4 707,2	5 595,9
w tym:								
Dolnośląskie	1 768,3	1 621,8	321,6	1 364,7	5 076,4	7,68%	271,9	754,7
kujawsko-pomorskie	1 326,7	1 284,8	244,1	713,7	3 569,3	5,40%	333,1	622,8
lubelskie	1 646,7	701,8	380,6	1 161,5	3 890,7	5,88%	810,8	304,1
lubuskie	727,4	425,6	107,6	452,0	1 712,6	2,59%	129,3	114,0
łódzkie	1 236,2	1 360,7	200,8	829,0	3 626,7	5,49%	109,3	246,8
małopolskie	2 334,4	1 308,9	448,5	1 624,5	5 716,3	8,65%	256,8	329,4
mazowieckie	1 905,6	464,2	408,4	1 518,0	4 296,2	6,50%	538,7	346,6
warszawski stoł. (NUTS2)	1 628,3	5 202,9	226,4	0,0	7 057,6	10,68%	0,0	0,0
opolskie	562,4	237,2	113,8	420,1	1 333,5	2,02%	81,3	169,3
podkarpackie	1 592,8	525,4	337,8	1 093,2	3 549,2	5,37%	408,0	443,2
podlaskie	753,4	735,1	142,9	685,7	2 317,1	3,50%	329,8	226,6
pomorskie	1 525,5	1 588,8	215,7	825,9	4 155,8	6,29%	222,5	241,9
śląskie	1 636,2	2 393,7	217,2	1 579,4	5 826,4	8,81%	16,4	687,3
świętokrzyskie	1 426,7	385,9	221,8	887,7	2 922,1	4,42%	369,0	236,4
warmińsko-mazurskie	1 102,4	628,2	254,5	1 020,3	3 005,4	4,55%	375,3	537,1
wielkopolskie	1 989,9	1 626,6	424,6	1 338,2	5 379,3	8,14%	107,5	229,2
zachodniopomorskie	928,9	744,9	203,0	800,4	2 677,2	4,05%	347,6	106,3

W grupie gmin najwyższy wkład publiczny przypada przede wszystkim na województwa z największą liczbą ludności i rozwijającymi się obszarami metropolitalnymi (mazowieckie, małopolskie, wielkopolskie, dolnośląskie i śląskie). Zgodnie z wynikami prognoz relatywnie wysokie środki powinny także wygospodarować województwa zlokalizowane w „Polsce Wschodniej” (lubelskie, podkarpackie, świętokrzyskie). Najślabszą grupę tworzą w zdecydowanej większości województwa o małej liczbie ludności, z silnymi problemami rozwojowymi (opolskie, lubuskie, zachodniopomorskie, warmińsko-mazurskie).

W grupie miast na prawach powiatu należy zwrócić uwagę na ścisłą współzależność występującą pomiędzy wysokością wkładu publicznego a stopniem urbanizacji, w tym w szczególności z lokalizacją największych miast kraju. Czynnikiem sprzyjającym jest tu wysoki poziom dochodów budżetowych, wynikający z ich funkcji oraz poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego. W grupie najsilniejszych jednostek wymienić można miasta zlokalizowane w województwach: mazowieckim, śląskim, pomorskim i wielkopolskim, a najślabszych: opolskie, świętokrzyskie, lubuskie i podkarpackie.

Powiaty są grupą o stosunkowo niskiej zdolności do generowania środków rozwojowych. Wynika to z niekorzystnej struktury źródeł ich finansowania (niski udział dochodów własnych). Grupa ta jest w mniejszym stopniu zróżnicowana niż analizowane wcześniej gminy i miasta na prawach powiatu. Do najbardziej problemowych obszarów zalicza się powiaty województw: lubuskiego, opolskiego, podlaskiego i łódzkiego. Na przeciwległym biegunie znajdują się podmioty zlokalizowane w: mazowieckim, małopolskim, lubelskim i podkarpackim. W grupie powiatów trudniej wskazać główne kryteria różnicujące w przedmiotowym zakresie.

Analizując grupę województw należy zwrócić uwagę na zależność pomiędzy wysokością wkładu przypadającą na poszczególne jednostki a ich szeroko rozumianym

potencjałem społeczno-gospodarczym. Ma to odzwierciedlenie w różnicach wysokości osiąganych przez nie dochodów budżetowych, a tym samym możliwości generowania środków rozwojowych. Najwyższy wkład publiczny przypada tu na województwa: małopolskie, śląskie, mazowieckie i dolnośląskie, a najniższy na: opolskie, lubuskie, podlaskie i kujawsko-pomorskie.

Zróźnicowanie wielkości wkładu publicznego gmin i miast problemowych wynika przede wszystkim z nierównomiernego rozmieszczenia tych jednostek w układzie przestrzennym kraju. Wśród gmin zagrożonych marginalizacją najwyższe wartości przypadają na jednostki zlokalizowane w województwach: lubelskim, mazowieckim, podkarpackim i warmińsko-mazurskim. Sporadycznie takie jednostki występują w województwach: śląskim, opolskim, wielkopolskim, łódzkim i lubuskim, co jest równoznaczne z najniższym poziomem omawianych wielkości. Takie same prawidłowości decydują o międzywojewódzkim zróźnicowaniu kwot wkładu publicznego liczonego dla miast średnich tracących funkcje. Najwięcej takich jednostek (i najwyższe wartości wydatków na współfinansowanie) występuje w województwach: dolnośląskim, śląskim, kujawsko-pomorskim i warmińsko-mazurskim. Najmniejsze kwoty w tym zakresie przypadają na województwa: zachodniopomorskie, lubuskie, opolskie i podlaskie. Uzyskane wyniki szacunków obrazują zróźnicowanie potencjału rozwojowego tych jednostek.

W grupie największych miast zróźnicowanie wielkości wkładu publicznego jest przede wszystkim pochodną ich potencjału, ale również możliwości i perspektyw rozwojowych wynikających z profilu społeczno-gospodarczego. Według przeprowadzonych szacunków najwyższe wartości prognozowanych kwot przypadają na ośrodki o największej liczbie ludności. Wartości dla badanej grupy miast zamieszczono w tabeli poniżej.

Wydatki na finansowanie projektów – największe miasta - lata 2021-2029 w mln zł.

Wyszczególnienie	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2021-2029
Polska ogółem	409,3	572,5	1 410,1	2 137,4	2 018,9	2 054,1	2 196,0	2 643,4	2 150,9	15 592,6
w tym:										
Wrocław	37,6	49,1	108,8	157,5	148,2	150,8	161,2	194,0	157,9	1 165,0
Toruń	10,4	13,4	29,3	42,2	39,6	40,3	43,1	51,9	42,2	312,5
Bydgoszcz	17,5	22,7	49,6	71,2	67,0	68,2	72,9	87,7	71,4	528,1
Lublin	18,3	23,6	51,7	74,2	69,8	71,0	75,9	91,4	74,4	550,3
Gorzów	6,3	8,1	17,7	25,5	24,0	24,4	26,1	31,4	25,5	188,9
Zielona Góra	7,9	10,2	22,2	31,9	30,0	30,5	32,7	39,3	32,0	236,7
Łódź	41,6	53,9	117,8	169,3	159,2	161,9	173,1	208,4	169,6	1 254,8
Kraków	36,4	47,0	102,9	147,8	139,0	141,4	151,2	182,0	148,1	1 095,8
m.st. Warszawa	66,5	128,3	435,7	735,2	700,2	712,4	761,7	916,8	746,0	5 202,9
Opole	7,9	10,2	22,3	32,0	30,1	30,6	32,7	39,4	32,1	237,2
Rzeszów	10,9	14,1	30,9	44,4	41,8	42,5	45,4	54,7	44,5	329,3
Białystok	16,1	20,8	45,5	65,4	61,5	62,6	66,9	80,5	65,5	484,8
Gdańsk	35,7	46,1	100,9	145,0	136,3	138,7	148,3	178,5	145,2	1 074,6
Katowice	9,7	12,5	27,3	39,3	36,9	37,6	40,2	48,4	39,4	291,2
Kielce	12,8	16,6	36,2	52,1	48,9	49,8	53,2	64,1	52,2	385,9
Olsztyn	14,0	18,1	39,5	56,8	53,4	54,3	58,0	69,9	56,9	420,7
Poznań	43,4	56,5	124,9	180,3	169,6	172,6	184,5	222,1	180,7	1 334,7
Szczecin	16,6	21,4	46,9	67,4	63,3	64,4	68,9	82,9	67,5	499,3

Wskaźnik nadwyżki operacyjnej

Najkorzystniejsze wartości wskaźnika nadwyżki operacyjnej w 2021 r. wykazują:

- w grupie gmin – podkarpackie (10,4%), mazowieckie (10,4%), świętokrzyskie (10,3%) i kujawsko-pomorskie (10,3%);
- w grupie miast na prawach powiatu – podkarpackie (4,2%), podlaskie (4,1%), lubelskie (4,0%), mazowieckie (3,9%) i łódzkie (3,8%);

- w grupie powiatów – podlaskie (11,4%), podkarpackie (11,3%), kujawsko-pomorskie (10,3%) i małopolskie (9,2%);
- na poziomie województw - świętokrzyskie (40,9%), wielkopolskie (24,7%), kujawsko-pomorskie (34,2%), opolskie (32,0%) i dolnośląskie (30,1%);
- w grupie gmin zagrożonych marginalizacją – podlaskie (11,9%), lubelskie (11,3%), świętokrzyskie (10,7%), podkarpackie (10,5%) i kujawsko-pomorskie (10,4%);
- w grupie miast tracących funkcje – małopolskie (7,3%), świętokrzyskie (6,9%), lubuskie (6,6%), kujawsko-pomorskie (6,5%) i ;

Najmniej korzystna relacja nadwyżki operacyjnej do dochodów bieżących występuje:

- w grupie gmin – w NUTS2 Warszawskim stołecznym (5,75%), w zachodniopomorskim (7,7%), lubuskim 8,6%) i warmińsko-mazurskim (8,7%);
- w grupie miast na prawach powiatu – w NUTS2 Warszawskim stołecznym – (-1,4%), w świętokrzyskim (0,2%), małopolskim (2,3%), lubuskim i dolnośląskim (2,9%);
- w grupie powiatów – w zachodniopomorskim (7,3%), świętokrzyskim (7,2%), łódzkim (7,1%), lubuskim (6,8%) i dolnośląskim (6,3%);
- na poziomie województw – w mazowieckim (24,9%), lubelskim (24,7%), pomorskim (21,9%), śląskim (20,9%) i lubuskim (20,3%);
- w grupie gmin zagrożonych marginalizacją – w NUTS2 Warszawskim stołecznym (-8,3%), w zachodniopomorskim (6,0%), dolnośląskim (6,3%), lubuskim (7,2%) i pomorskim (8,4%);
- w grupie miast tracących funkcje – w śląskim (2,9%), pomorskim (4,1%), dolnośląskim (4,3%), zachodniopomorskim (4,5%), opolskim (4,6%);

Szacunki wskaźnika nadwyżki operacyjnej dla dużych miast zestawione dla okresu 2021-2029 przedstawiono w poniższej tabeli.

Szacunki wskaźnika nadwyżki operacyjnej dla dużych miast dla okresu 2021-2029

Wyszczególnienie	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	Średnia 2021-2029
Wrocław	1,39%	3,73%	5,56%	7,23%	8,83%	10,42%	12,13%	13,90%	15,73%	8,77%
Toruń	8,50%	12,18%	15,16%	17,96%	20,73%	23,60%	26,70%	29,95%	33,34%	20,90%
Bydgoszcz	8,64%	9,69%	10,29%	10,70%	10,98%	11,25%	11,59%	11,94%	12,30%	10,82%
Lublin	-0,32%	2,02%	3,77%	5,28%	6,60%	7,93%	9,38%	10,89%	12,43%	6,44%
Gorzów	4,85%	6,08%	7,03%	7,78%	8,40%	9,07%	9,80%	10,57%	11,32%	8,32%
Zielona Góra	0,86%	1,82%	2,41%	2,82%	3,12%	3,44%	3,84%	4,27%	4,72%	3,03%
Łódź	1,13%	3,42%	5,06%	6,48%	7,72%	8,90%	10,18%	11,50%	12,82%	7,47%
Kraków	-0,68%	0,12%	0,48%	0,75%	0,93%	1,04%	1,20%	1,39%	1,59%	0,76%
m.st. Warszawa	-1,40%	-0,45%	0,22%	0,69%	1,07%	1,45%	1,89%	2,36%	2,85%	0,96%
Opole	5,81%	6,55%	6,93%	7,09%	7,13%	7,22%	7,36%	7,54%	7,72%	7,04%
Rzeszów	2,88%	5,62%	7,90%	9,96%	11,90%	13,92%	16,11%	18,40%	20,78%	11,94%
Białystok	3,43%	6,48%	9,18%	11,62%	13,92%	16,37%	19,01%	21,68%	24,39%	14,01%
Gdańsk	7,36%	9,01%	10,46%	11,65%	12,71%	13,95%	15,37%	16,90%	18,49%	12,88%
Katowice	6,90%	8,02%	8,86%	9,59%	10,25%	10,92%	11,65%	12,42%	13,22%	10,20%
Kielce	0,21%	2,40%	4,00%	5,33%	6,47%	7,58%	8,81%	10,08%	11,36%	6,25%
Olsztyn	0,87%	1,91%	2,73%	3,16%	3,36%	3,67%	4,08%	4,52%	4,90%	3,24%
Poznań	10,12%	11,05%	11,61%	11,93%	12,15%	12,41%	12,75%	13,11%	13,49%	12,07%
Szczecin	5,85%	8,63%	10,77%	12,83%	14,81%	16,77%	18,88%	21,10%	23,42%	14,78%

Wskaźnik samofinansowania – Scenariusz IV

Wskaźnik samofinansowania w scenariuszu IV przybiera następujące wartości w poszczególnych grupach badanych samorządów²¹:

- w gminach – najwyższy poziom występuje w województwach: opolskim (107%), świętokrzyskim (104%) oraz podlaskim (101%), a najniższy w: NUTS2 warszawskim stołecznym (71%), dolnośląskim (71%) oraz lubuskim (81%);
- w miastach na prawach powiatu – najkorzystniejsza sytuacja cechuje województwa: lubelskie (60%), opolskie (54%) oraz kujawsko-pomorskie (51%); niskie wartości cechują natomiast: NUTS2 warszawski stołeczny (-15%), świętokrzyskie (2%) oraz dolnośląskie (14%);
- w powiatach – najwyższy średni poziom wskaźnika notują powiaty w województwach: kujawsko-pomorskim (94%), zachodniopomorskim (93%) oraz lubuskim (90%), a najniższy w: lubelskim (50%), podlaskim (60%) oraz łódzkim (60%);
- gminy zagrożone marginalizacją – najkorzystniejszy poziom wskaźnika cechuje jednostki zlokalizowane w województwach: opolskim (129%), świętokrzyskim (110%) oraz podlaskim (105%), a najmniej korzystny: dolnośląskim (55%), lubuskim (75%) oraz warszawski stołeczny (74%);
- miasta średnie tracące funkcje – najwyższe średnie wartości cechują miasta zlokalizowane w województwach: małopolskim (67%), świętokrzyskim (67%) oraz kujawsko-pomorskim (54%), a najniższe w: dolnośląskim (55%), NUTS2 warszawskim stołecznym (74%) oraz lubuskim (75%).

Zgodnie z wynikami obliczeń szacowana wartość wskaźnika samofinansowania w latach 2021-2029 w grupie dużych miast osiągnie następujące wartości:

Szacowana wartość wskaźnika samofinansowania w latach 2021-2029 w grupie dużych miast

	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	Średnia 2021-2029
Wrocław	9,19%	24,63%	32,01%	38,40%	49,62%	60,36%	71,09%	78,86%	99,36%	51,50%
Toruń	39,82%	56,88%	61,28%	66,77%	81,84%	96,18%	110,32%	119,78%	149,22%	86,90%
Bydgoszcz	74,29%	83,20%	76,05%	72,55%	79,42%	84,33%	88,25%	88,08%	102,23%	83,16%
Lublin	-2,87%	17,83%	25,62%	31,04%	42,00%	52,32%	62,42%	68,30%	91,37%	43,11%
Gorzów	47,31%	58,66%	56,57%	56,43%	65,23%	72,90%	79,84%	82,57%	100,82%	68,92%
Zielona Góra	7,34%	15,45%	17,22%	18,32%	21,91%	25,19%	28,70%	30,91%	39,25%	22,70%
Łódź	8,15%	24,48%	30,47%	35,34%	44,81%	53,29%	61,53%	66,68%	83,94%	45,41%
Kraków	-6,10%	1,09%	3,90%	5,77%	7,58%	8,76%	10,34%	11,80%	14,90%	6,45%
m.st. Warszawa	-14,76%	-4,66%	1,79%	4,86%	8,00%	11,23%	14,86%	17,65%	24,51%	7,05%
Opole	54,28%	60,48%	52,43%	48,04%	52,18%	54,95%	57,03%	55,98%	66,19%	55,73%
Rzeszów	23,24%	44,56%	49,11%	54,29%	70,56%	86,14%	101,28%	109,96%	145,97%	76,12%
Białystok	27,38%	50,23%	55,34%	60,87%	78,45%	95,22%	111,11%	119,19%	155,63%	83,71%
Gdańsk	50,95%	61,32%	57,15%	56,33%	66,34%	75,56%	84,27%	88,22%	111,77%	72,43%
Katowice	54,96%	63,94%	63,32%	64,19%	72,12%	78,93%	85,28%	88,63%	103,34%	74,97%
Kielce	1,84%	20,22%	26,04%	30,04%	39,08%	47,14%	54,84%	58,82%	76,79%	39,42%
Olsztyn	11,76%	23,90%	21,89%	20,38%	23,90%	27,10%	30,08%	30,37%	40,49%	25,54%
Poznań	80,19%	86,63%	76,28%	70,76%	76,95%	81,28%	84,50%	83,36%	97,33%	81,92%
Szczecin	33,97%	50,77%	57,87%	65,58%	80,25%	94,29%	108,64%	119,95%	146,87%	84,24%

Jednostki naruszające reguły fiskalne – Scenariusz IV

W układzie terytorialnym w scenariuszu IV najwięcej samorządów naruszających „regułę deficytu” występuje w województwach: dolnośląskim (42), śląskim (41), mazowieckim (40), lubelskim (34) i zachodniopomorskim (33). Najmniejsza liczba tych jednostek przypada na: opolskie (7), NUTS2 Warszawskie stołeczne (17), lubuskie (20), podkarpackie (20), podlaskie (20) i wielkopolskie (20). W tym samym scenariuszu jednostki w największym

²¹ Wskaźnik stanowi średnią dla 2021 r.

stopniu naruszające „regułę długu” zlokalizowane są w województwach: dolnośląskim (58), warmińsko-mazurskim (51), mazowieckim (41), małopolskim (40) i (zachodniopomorskim (39). Najmniejsza ich liczba przypada na: opolskie (11), NUTS warszawskie stołeczne (15), podlaskie (16), podkarpackie (20) i kujawsko-pomorskie (24).

W stosunku do scenariusza I największa redukcja liczby jednostek nie spełniających reguły deficytu ma miejsce w województwach: podlaskim (o 100%; z 20 do 0), lubelskim (o 91%; z 34 do 3), małopolskim (o 88%; z 24 do 3), świętokrzyskim (o 87%; z 22 do 3) i łódzkim (o 86%; z 22 do 3). W mniejszym stopniu zjawisko to uwidoczniło się w NUTS 2: Warszawskim stołecznym (o 59%; z 17 do 7), pomorskim (o 69%; z 26 do 8); zachodniopomorskim (o 73%; z 33 do 9), lubuskim (o 75%; z 20 do 5) i mazowieckim (o 75%; z 40 do 10). W mniejszym stopniu zmniejsza się w stosunku do scenariusza I liczba jednostek naruszających regułę długu. Zjawisko to występuje przede wszystkim w NUTS II: lubelskim (o 56%; z 66 do 29), podkarpackim (o 55%; z 44 do 20), śląskim (o 54%; z 70 do 32) i kujawsko-pomorskim (o 51%; z 49 do 24). Znacznie mniejsze spadki charakteryzują NUTS II: warmińsko-mazurski (o 19%; z 63 do 51); zachodniopomorski (o 29%; z 55 do 39), dolnośląski (o 30%; z 83 do 58), opolski (o 31%; z 16 do 11) i pomorski (o 32%; z 57 do 39).

Przestrzenny rozkład JST o charakterze „problemowym” w scenariuszu IV największą liczbę jednostek naruszających regułę deficytu wykazuje w województwach: zachodniopomorskim (8), dolnośląskim (5), wielkopolskim (4) oraz śląskim, podkarpackim, mazowieckim i kujawsko pomorskim (po 3 jednostki w każdym). Z kolei żadna jednostka nie narusza tych reguł w województwach: małopolskim, opolskim, podlaskim, pomorskim i NUTS 2 Warszawskim stołecznym. Większa liczba jednostek „problemowych” zagrożona jest naruszeniem reguły długu. Najwięcej takich jednostek znajduje się w województwach: warmińsko-mazurskim (32), zachodniopomorskim (23), mazowieckim (19), lubelskim (19) i dolnośląskim (19), a najmniej w: NUTS 2 Warszawskim stołecznym (0), opolskim (5), małopolskim (6), śląskim (6) i łódzkim (7)²². W scenariuszu IV, w stosunku do wyniku szacunków scenariusza I, liczba jednostek problemowych naruszających regułę deficytu w 100% zmniejsza się w województwach: małopolskim (z 4 do 0), opolskim (z 3 do 0), podlaskim (z 10 do 0), pomorskim (z 9 do 0) i NUTS 2 Warszawskim stołecznym (z 1 do 0). W najmniejszym stopniu przedmiotowa redukcja ma miejsce w: wielkopolskim (o 43%; z 7 do 4), kujawsko-pomorskim (o 50%; z 6 do 3), śląskim (o 57%; z 7 do 3) i zachodniopomorskim (o 58%; z 19 do 8). W zakresie zmniejszenia liczby jednostek „problemowych” naruszających regułę długu największe pozytywne zmiany występują w NUTS 2: Warszawskim stołecznym (o 100%; z 1 do 0); lubelskim (o 61%; z 40 do 20), kujawsko-pomorskim (58%; z 19 do 8), podkarpackim (58%; z 26 do 11) i podlaskim (57%; z 23 do 10).

W scenariuszu IV liczba jednostek naruszających reguły fiskalne w badanych grupach JST wygląda następująco:

reguła deficytu:

- w gminach – najczęściej jednostek naruszających regułę występuje w województwach śląskim (6), mazowieckim (6), dolnośląskim (6), lubuskim (5) i kujawsko-pomorskim (4), a najmniej w: podlaskim (0), opolskim (1), lubelskim (2), łódzkim (2) i małopolskim (2);
- w miastach na prawach powiatu – liczba jednostek nie jest duża – największa w województwie śląskim (2), a jedna w: wielkopolskim, pomorskim, mazowieckim,

²² Dane liczbowe obrazują zsumowane wartości dla gmin zagrożonych marginalizacją i miast tracących funkcje

małopolskim, lubelskim, dolnośląskim i NUT2 Warszawskim stołecznym. W pozostałych miastach nie było jednostek naruszających regułę deficytu;

- w powiatach – regułę deficytu naruszają jedynie powiaty województw: mazowieckiego (3), warmińsko-mazurskiego (1) i łódzkiego (1);
- w województwach – nie było jednostek naruszających regułę deficytu;
- w gminach zagrożonych marginalizacją – najwięcej jednostek regułę deficytu narusza w województwach: zachodniopomorskim (8), kujawsko-pomorskim (3), dolnośląskim (3), wielkopolskim (2), warmińsko-mazurskim (2), świętokrzyskim (2), podkarpackim (2);
- w miastach średnich tracących funkcje: jednostki naruszające regułę występują w województwach: śląskim (3), wielkopolskim (2), mazowieckim (2), dolnośląskim (2), podkarpackim (1), łódzkie (1) i lubelskim (1).

reguła dotycząca wskaźnika obsługi długu:

- w gminach – najwięcej jednostek problemowych naruszających te regułę znajduje się w województwach: dolnośląskim (47), warmińsko-mazurskim (45), małopolskim (37), pomorskim (34) i mazowieckim (34), a najmniej w: opolskim (9), podlaskie (11), NUTS2 Warszawski stołeczny (14), podkarpackim (16) i łódzkim (17);
- w miastach na prawach powiatu – największa liczba miast naruszających regułę długu występuje w: śląskim (9), dolnośląskim (4), zachodniopomorskim (3), wielkopolskim (3), pomorskim (3), podlaskim (3), podkarpackim (3), mazowieckim (3) i lubelskim (3). Najmniej jest ich w: opolskim (0), lubuskim (1), świętokrzyskim (1) i NUTS2 Warszawskim stołecznym (1);
- w powiatach – najwięcej powiatów naruszających regułę jest w województwach: dolnośląskim (7), łódzkim (5), wielkopolskim (4), warmińsko-mazurskim (4) mazowieckim (4) i lubuskim (4), a najmniej w: NUT2 Warszawskim stołecznym (0), małopolskim (1), podkarpackim (1), podlaskim (1) i śląskim (1);
- w województwach – w tej grupie regułę naruszały jedynie: województwo podlaskie i lubuskie;
- w grupie gmin zagrożonych marginalizacją – najwięcej jednostek zlokalizowanych było w województwach: warmińsko-mazurskim (23), zachodniopomorskim (19), mazowieckim (16), lubelskim (13) oraz pomorskim i dolnośląskim (11). Ich najmniejsza liczba występuje w: NUTS2 Warszawskim stołecznym (0), opolskim (0), śląskim (0), łódzkim (3) i wielkopolskim (3);
- w grupie miast średnich tracących funkcje – regułę długu naruszają przede wszystkim miasta średnie województw: warmińsko-mazurskiego (9), dolnośląskiego (9), śląskiego (6), lubelskiego (6). Najmniej jest ich w: lubuskim i NUTS 2 Warszawskim stołecznym (0), małopolskim (2) oraz kujawsko-pomorskim, mazowieckim (3), i podlaskim (3)

Liczbę jednostek naruszających daną regułę w scenariuszu I oraz w scenariuszu IV według grup i w podziale na poszczególne NUTS II zestawiono w poniższych tabelach.

Liczba jednostek naruszających regułę deficytu w scenariuszach I i IV

Wyszczególnienie	Gminy		Miasta na prawach powiatu		Powiaty		Województwa		Gminy zagrożone marginalizacją		Miasta średnie tracące funkcje	
	Scen. I	Scen. IV	Scen. I	Scen. IV	Scen. I	Scen. IV	Scen. I	Scen. IV	Scen. I	Scen. IV	Scen. I	Scen. IV
Dolnośląskie	35	6	2	1	5	0	0	0	10	3	6	2
kujawsko-pomorskie	19	4	1	0	1	0	0	0	4	3	2	0
Lubelskie	29	2	2	1	3	0	0	0	14	0	4	1
Lubuskie	18	5	1	0	1	0	0	0	5	1	1	0
Łódzkie	15	2	2	0	5	1	0	0	1	0	3	1
Małopolskie	21	2	2	1	1	0	0	0	3	0	1	0
Mazowieckie	35	6	2	1	3	3	0	0	14	1	4	2
warszawskie stołeczne NUTS2	16	6	1	1	0	0	0	0	1	0	0	0
Opolskie	5	1	0	0	2	0	0	0	0	0	3	0
Podkarpackie	15	3	3	0	1	0	1	0	7	2	5	1
Podlaskie	13	0	3	0	4	0	0	0	7	0	3	0
pomorskie	23	7	3	1	0	0	0	0	8	0	1	0
śląskie	28	6	12	2	1	0	0	0	0	0	7	3
świętokrzyskie	20	3	1	0	1	0	0	0	9	2	1	0
warmińsko-mazurskie	21	3	1	0	5	1	0	0	6	2	8	0
wielkopolskie	16	3	2	1	2	0	0	0	4	2	3	2
zachodniopomorskie	29	9	1	0	3	0	0	0	17	8	2	0

Liczba jednostek naruszających regułę wskaźnika obsługi długu w scenariuszach I i IV

Wyszczególnienie	Gminy		Miasta na prawach powiatu		Powiaty		Województwa		Gminy zagrożone marginalizacją		Miasta średnie tracące funkcje	
	Scen. I	Scen. IV	Scen. I	Scen. IV	Scen. I	Scen. IV	Scen. I	Scen. IV	Scen. I	Scen. IV	Scen. I	Scen. IV
dolnośląskie	68	47	4	4	12	7	0	0	19	11	12	9
kujawsko-pomorskie	44	20	3	2	2	2	0	0	14	5	5	3
lubelskie	57	24	3	3	6	2	0	0	42	13	7	6
lubuskie	34	22	2	1	4	4	1	1	8	8	2	0
łódzkie	30	17	3	2	5	5	0	0	5	3	4	4
małopolskie	60	37	2	2	5	1	0	0	10	4	3	2
mazowieckie	63	34	3	3	5	4	0	0	30	16	5	3
warszawskie stołeczne NUTS2	27	14	1	1	0	0	0	0	1	0	0	0
opolskie	12	9	1	0	3	2	0	0	0	0	6	5
podkarpackie	38	16	3	3	2	1	1	0	17	6	8	5
podlaskie	25	11	3	3	4	1	0	1	18	7	5	3
pomorskie	50	34	4	3	3	2	0	0	17	11	4	4
śląskie	49	22	17	9	4	1	0	0	0	0	8	6
świętokrzyskie	39	23	1	1	3	2	1	0	17	9	5	5
warmińsko-mazurskie	54	45	2	2	7	4	0	0	26	23	10	9
wielkopolskie	43	25	3	3	8	4	0	0	4	3	5	5
zachodniopomorskie	46	33	3	3	6	3	0	0	30	19	4	4