

dr hab. Michał BITNER

Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytet Warszawski
e-mail: mwbitner@uw.edu.pl
ORCID: 0000-0002-3856-5141

dr hab. Jacek SIERAK, prof. SGH

Kolegium Zarządzania i Finansów
Szkoła Główna Handlowa
e-mail: jsiera@sgh.waw.pl
ORCID: 0000-0001-8968-133X

DOI: 10.15290/oes.2022.04.110.06

**OCENA ZDOLNOŚCI JEDNOSTEK SAMORZĄDU
TERYTORYALNEGO DO FINANSOWANIA PROJEKTÓW
INWESTYCYJNYCH W PERSPEKTYWIE FINANSOWEJ 2021–2027¹**

Streszczenie

Cel – Celem badania jest ocena zdolności polskich gmin, powiatów i miast na prawach powiatu do finansowania inwestycji w okresie wieloletnich ram finansowych UE 2021–2027. Ze względu na znaczenie tych podmiotów jako inwestorów publicznych ich zdolność do finansowania inwestycji, mających w dużej mierze charakter projektów rozwojowych, jest istotnym czynnikiem wzrostu międzynarodowej konkurencyjności całego kraju.

Metoda badań – Badanie polega na konstrukcji modelu prognostycznego, a następnie opracowaniu prognoz kształtowania się przepływów finansowych wszystkich jednostek samorządu terytorialnego w Polsce. Cztery scenariusze prognoz umożliwiły oszacowanie wpływu zmian poszczególnych założeń na wielkość potencjału inwestycyjnego jednostek samorządu terytorialnego.

Wnioski – Prognozy wskazują na symptomy kryzysu finansów samorządowych oraz ryzyko nasilania się niekorzystnych zjawisk. Utrzymanie szybszego tempa wzrostu wydatków bieżących niż dochodów bieżących, przy potrzebach inwestycyjnych wynikających m.in. z konieczności absorpcji środków unijnych, będzie skutkowało bezprecedensowym wzrostem zadłużenia. Dotyczy to przede wszystkim miast na prawach powiatu odpowiedzialnych za realizację znacznej części publicznych zadań rozwojowych.

¹ Artykuł wpłynął 7.08.2022, zaakceptowano 8.12.2022.

Oryginalność/wartość/implikacje/rekomendacje – Badanie zostało oparte na autorskiej metodzie prognozowania procesów finansowych w każdej JST (z wyłączeniem województw). Jego wyniki pozwalają na sformułowanie istotnych wniosków. Wykazano, że w przypadku dużej liczby samorządów realizacja inwestycji na dotychczasowym poziomie będzie możliwa tylko pod warunkiem znacznej redukcji wzrostu wydatków bieżących. W odniesieniu do miast na prawach powiatu konieczne mogą być jednak zmiany samego systemu finansowania.

Słowa kluczowe: finanse samorządu terytorialnego, prognozowanie finansowe, nadwyżka operacyjna, wskaźnik samofinansowania, dług komunalny.

ASSESSMENT OF THE CAPACITY OF POLISH LOCAL GOVERNMENTS TO FINANCE INVESTMENT PROJECTS IN THE 2021–2027 FINANCIAL FRAMEWORK

Summary

Purpose – The aim of the research is to assess the capacity of Polish local governments to finance investments in the EU 2021–2027 multiannual financial framework. Due to the importance of local governments as public investors, their capacity to finance investments, which are largely development projects, is an important factor in increasing the international competitiveness of the entire country.

Research method – The research consists in the construction of a forecasting model and then preparation of cash flow forecasts for all local governments in Poland. Four forecast scenarios made it possible to estimate the impact of changes in individual assumptions on the size of the investment capacity of local governments.

Results – Forecasts indicate some symptoms of the local government finance crisis and the risk of its aggravation. Maintaining a faster growth rate of current expenditure than current revenue, with investment needs resulting, inter alia, from the necessity to absorb the EU funds, will lead to an unprecedented increase in debt. This relates primarily to powiat-cities responsible for the implementation of a significant part of public development projects.

Originality/value/implications/recommendations – The study was based on the authors' method of forecasting financial processes in each local government (excluding voivodships). Its results allow the formulation of important conclusions. It was shown that in the case of a large number of local governments, the implementation of investments at the current level will be possible only on condition of a significant reduction in the growth of current expenditures. However, with regard to cities with powiat rights, it may be necessary to change the financing system itself.

Keywords: finances of local governments, financial forecasting, operating surplus, self-financing ratio, municipal debt.

JEL Classification: H70, H72, H74

1. Wstęp

Finansowanie inwestycji samorządowych to proces złożony, mający charakter wieloletni, a w związku z wysoką kapitałochłonnością projektów infrastrukturalnych – angażujący istotną część publicznych zasobów pieniężnych. W związku z tym potrzebne jest stałe monitorowanie bieżącej i przyszłej zdolności jednostek samorządu terytorialnego (JST) do finansowania zadań rozwojowych. W tym celu autorzy podjęli próbę oceny potencjału tych jednostek do realizacji nowych zadań inwestycyjnych finansowanych zarówno ze środków unijnych, jak i krajowych.

Wyniki badań przedstawiono zbiorczo dla gmin, miast na prawach powiatu oraz powiatów – na podstawie prognoz dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów opracowanych odrębnie dla każdej JST według szczegółowo określonych założeń i zasad. Rezultatem tych prognoz są zarówno przepływy pieniężne niezmiennie we wszystkich lub w niektórych analizowanych scenariuszach (tzw. prognozy bazowe), jak i takie, których wysokość zmienia się w zależności od założeń konstrukcji każdego ze scenariuszy.

Celem badania jest ocena zdolności JST do finansowania projektów inwestycyjnych w okresie unijnych wieloletnich ram finansowych obejmujących lata 2021–2027. Zważywszy na terminy rozliczeń środków przyznawanych krajom członkowskim (tzw. zasada $n+2$), okres prognozowania wydłużono do roku 2029. Badanie objęło trzy grupy zagadnień. Po pierwsze, skoro podstawą prognozowania są m.in. zaobserwowane prawidłowości występujące w latach przeszłych – przeprowadzono „historyczne” analizy poszczególnych grupy dochodów i wydatków budżetowych, wyniku operacyjnego i finansowego, a także przepływów związanych z zadłużeniem JST. Po drugie, opracowano założenia i metodę prognozowania dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów każdej JST na podstawie szczegółowo określonych założeń i zasad w czterech różnych scenariuszach. W konstrukcji scenariuszy II, III i IV wprowadzono w stosunku do scenariusza I zmiany niektórych założeń, obserwując następnie zmiany rezultatów prognoz. Po trzecie, w celu syntetycznej prezentacji rezultatów prognoz przeprowadzono analizę kształtowania się w poszczególnych scenariuszach trzech podstawowych wskaźników: wskaźnika nadwyżki operacyjnej, czyli relacji nadwyżki operacyjnej (różnicy dochodów bieżących i wydatków bieżących budżetu JST) do dochodów bieżących, wskaźnika samofinansowania inwestycji, obliczanego jako iloraz nadwyżki operacyjnej i wydatków inwestycyjnych, oraz wskaźnika zadłużenia stanowiącego iloraz długu na koniec danego roku oraz dochodów ogółem. Wszystkie trzy wskaźniki należą do powszechnie stosowanych miar kondycji finansowej JST [Kata, 2015, s. 61–62; Mioduchowska-Jaroszewicz, 2013, s. 135–136; Kowalczyk, 2017, s. 128 i nast.].

2. Funkcje długoterminowego prognozowania finansowego na szczeblu władz terytorialnych

W jednostkach sektora finansów publicznych planowanie finansowe pełni inne funkcje niż w jednostkach należących do pozostałych sektorów gospodarki. Podstawowa różnica wynika z zasady prowadzenia w sektorze finansów publicznych gospodarki finansowej na podstawie planów: w odniesieniu do władz terytorialnych istota tej zasady wynika z charakteru ujętych w budżecie (planie finansowym) pozycji dotyczących rozdysponowania zasobów pieniężnych jako autoryzacji, tzn. adresowanych do poszczególnych organów i jednostek wykonujących budżet upoważnień do dysponowania środkami (w szczególności do zaciągania zobowiązań „angażujących” środki oraz do dokonywania płatności). Budżet, jako wiążący w takim rozumieniu plan (a nie tylko prognoza), podlega wykonaniu, które jest na podstawie różnych kryteriów oceniane przez organy stanowiące władz terytorialnych lub różnego rodzaju organy kontroli i nadzoru. W zależności od wyniku przeprowadzonej oceny dokonujące jej organy udzielają absolutorium organom wykonującym budżet lub rozstrzygają o wystąpieniu określonych skutków prawnych. Ze względu na funkcję budżetu jako zbioru autoryzacji (podstaw wykonywania operacji finansowych) i funkcję sprawozdania z jego wykonania jako instrumentu kontroli lub nadzoru [von Hagen, 2005, s. 4; Schick, 2007, s. 214–216; Mikesell, 2007, s. 46] horyzont planowania budżetowego jest ograniczony. Budżety władz terytorialnych opracowywane są najczęściej na jeden rok (który nie musi pokrywać się z rokiem kalendarzowym), rzadziej na dwa lata².

Tymczasem znaczna część operacji finansowych i pozostałych działań dokonywanych przede wszystkim w sferze majątkowej wywołuje skutki, których okres występowania znacznie przekracza horyzont planowania budżetowego. Klasycznym przykładem tego typu działań w dziedzinie finansów są transakcje ujmowane w kapitałowej (majątkowej) części planu finansowego, a przede wszystkim nakłady inwestycyjne oraz finansujące te nakłady dłużne instrumenty finansowe [Mikesell, 2007, s. 246–248; Nice, 2002, s. 120, 130]. Wiele projektów inwestycyjnych w sektorze finansów publicznych realizowanych jest przez szereg lat, a oddawanie obiektów do eksploatacji z jednej strony powoduje konieczność ponoszenia kosztów utrzymania, z drugiej – związane jest z uzyskiwaniem określonych korzyści ekonomicznych, często mających charakter pieniężny. Również

² Jak w niektórych niemieckich krajach związkowych po reformach przeprowadzonych w pierwszej dekadzie obecnego stulecia, zob. na ten temat [Mühlenkamp, Glöckner, 2010].

zobowiązania zaciągane w celu finansowania tych projektów będą z jednej strony zapewniać potrzebne środki w kilku latach budżetowych, z drugiej natomiast ich bieżąca obsługa i spłata będzie rozciągnięta na znacznie dłuższy okres, sięgający najczęściej kilkunastu i więcej lat³. Skoro znaczna liczba decyzji gospodarczych podejmowanych na bieżąco wpływa na kształt przyszłych budżetów, nie sposób rozsądnie i odpowiedzialnie podejmować takich decyzji bez przyjęcia horyzontu prognozowania znacznie przekraczającego ramy okresu planowania budżetowego [Mikesell, 2007, s. 250; Nice, 2002, s. 120; Best Practice, 2008]. Zastosowanie instrumentów wieloletniego planowania finansowego przejawia się w sposobie podejmowania decyzji w JST pozwalającym na badanie i przewidywanie skutków finansowych, jakie mogą przynieść planowane różnorodne alternatywne działania dotyczące przyszłości, jak również określenie ryzyk, w tym oszacowanie ich wpływu na sytuację finansową danej JST [Dylewski, 2016, s. 51; Filipiak, 2011, s. 47].

Potrzeba opracowywania wieloletnich prognoz finansowych przez władze terytorialne wynika z wielu innych przyczyn, niemniej jednak większość z nich można sprowadzić do kwestii zapewnienia z jednej strony nieprzerwanej realizacji usług publicznych (których wymagania jakościowe wskutek postępu cywilizacyjnego i technologicznego ulegają stałemu zwiększaniu), z drugiej realizacji projektów rozwojowych, zwiększających konkurencyjność terytorialną [Mikesell, 2007, s. 256].

W zależności od celów, którym służyć ma prognozowanie zakresu danych będących podstawą prognozowania, dotychczasowych doświadczeń osób opracowujących prognozy, wreszcie posiadanych zasobów czasowych, technicznych (materialnych) i ludzkich, dokonuje się wyboru metody lub metod spośród wielu historycznie wykształconych i mających odpowiednią podbudowę teoretyczną: analizy jednoczynnikowej i ekstrapolacji, konstruowania modeli deterministycznych, modeli opartych na wielorakiej regresji, modeli ekonometrycznych, i innych [Schroeder, 2004, s. 104–132; Zorn, 1982, s. 100; Mikesell, 2007, s. 516–525; Cirincione i in., 1999, s. 26–46; Nice, 2002, s. 72–77]. Z oczywistych względów wraz z wydłużaniem okresu prognozowania rośnie skłonność do wykorzystywania uproszczonych metod deterministycznych [Mikesell, 2007, s. 526–527]. O ile zresztą w zakresie prognozowania krótkoterminowego prze wagę „sformalizowanych” metod prognozowania nad „regułami kciuka” można

³ Z przeprowadzonych przez autorów badań wynika, że okres wymagalności ok. 2/3 zobowiązań finansowych zaciągniętych przez polskie JST w okresie 2017–2021 (innych niż podlegające spłacie w roku zaciągnięcia) przekraczał 10 lat.

uznać za wykazaną [McNees, 1995, s. 13–23], o tyle podważana jest większa dokładność takich metod w porównaniu z odformalizowanymi prognozami opracowywanymi przez panele lokalnych specjalistów [Stemaier, Reiss, 1994, s. 13–16].

Inne funkcje pełni prognozowanie sytuacji finansowej wszystkich władz terytorialnych określonego rodzaju. Samorząd terytorialny nie jest izolowanym, samowystarczalnym elementem systemu gospodarczego, ale bardzo ważnym elementem większej całości – władz publicznych wraz z kontrolowanymi przez nie producentami rynkowymi i nierynkowymi. Same tylko finansowe relacje między władzami terytorialnymi i centralnymi tworzą zazwyczaj niezwykle rozbudowane i złożone systemy, określane mianem federalizmu fiskalnego [Oates, 1999, s. 1120]. Władze terytorialne i kontrolowane przez nie jednostki są głównymi „operatorami” olbrzymiej liczby usług publicznych, które ze względu na swój fundamentalny charakter i konieczność zapewnienia powszechnego dostępu albo w ogóle nie są świadczone na zasadach rynkowych (tzw. usługi społeczne w ogólnym interesie), albo są świadczone na istotnie modyfikowanych zasadach rynkowych (tzw. usługi w ogólnym interesie ekonomicznym). Jednocześnie władze terytorialne stanowią zasadniczy element podsektora samorządowego sektora publicznego, którego sytuacja finansowa istotnie wpływa na finanse sektora publicznego, a zatem na stabilność całego systemu finansów publicznych. Mówiąc w pewnym uproszczeniu: stabilność finansów władz terytorialnych warunkuje satysfakcjonujące ze społecznego punktu widzenia wykonanie większości zadań publicznych oraz wnosi istotny wkład do zapewnienia trwałości finansów publicznych w ogóle. Wobec tego prognozowanie sytuacji finansowej wszystkich władz terytorialnych stanowi najważniejszy składnik opracowywania prognoz dla całego podsektora samorządowego i w związku z tym jeden z zasadniczych elementów tzn. ram budżetowych każdego państwa członkowskiego UE (Dyrektywa Rady 2011/85/UE z dnia 8 listopada 2011 r. w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich).

Prognozowanie sytuacji finansowej sektora lub jego części obejmującej wielką liczbę różnych jednostek organizacyjnych (operatorów gospodarczych) musi opierać się na założeniach i koncepcjach innych niż znajdujących zastosowanie w przypadku prognoz opracowywanych przez konkretną władzę terytorialną albo dla konkretnej władzy terytorialnej. W szczególności nie jest wówczas możliwe uwzględnianie wielu indywidualnych czynników wpływających na wysokość przyszłych przepływów pieniężnych poszczególnych jednostek. Te indywidualne czynniki muszą zostać zastąpione syntetycznymi wskaźnikami stosowanymi jednolicie dla wszystkich jednostek należących do danego zbioru. Jakkolwiek

brak powszechnie przyjętych zasad konstruowania takich wskaźników, w związku z czym występuje w tym zakresie szeroka swoboda – trudno polemizować z tezą, że najbardziej intuicyjne i oczywiste są te oparte na trendach „historycznych”, tzn. na wnioskach wyciągniętych z obserwacji przebiegu procesów finansowych dziejących się w odpowiednio dużej liczbie jednostek w przeszłości [Schroeder, 2007, s. 54–73; Wang, 2006, s. 4–11]. Innymi słowy, w przypadku prognozowania zjawisk zachodzących w różnym natężeniu w dużej liczbie poszczególnych jednostek prognozy uwzględniające zaobserwowane trendy powinny nie tyle być preferowane w stosunku do prognoz opartych na innych metodach, ile uznane za „bazowe”, tj. stanowić punkt odniesienia konstruowania wariantów uwzględniających spodziewane albo możliwe w przyszłości zmiany instytucjonalne, społeczne, technologiczne lub ogólnoeconomiczne warunków prowadzenia działalności.

3. Analizowane wskaźniki w ujęciu historycznym – wzmianka

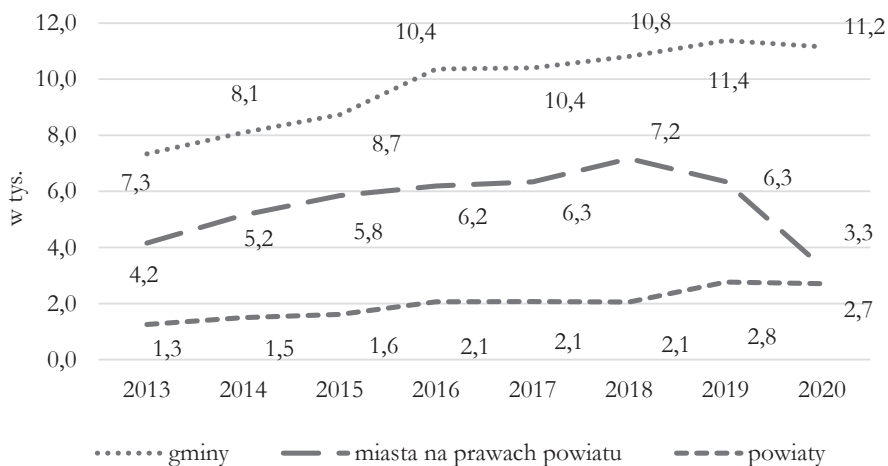
Do najważniejszych kryteriów oceny sytuacji finansowej JST należy wynik operacyjny budżetu. Na jego podstawie można wstępnie wnioskować zarówno o możliwości realizacji nowych inwestycji, jak i o zdolności do obsługi zadłużenia będącego drugim zasadniczym sposobem finansowania projektów rozwojowych. W ten sposób wielkość nadwyżki operacyjnej determinuje możliwość korzystania przez JST ze środków dłużnych. K. Surówka szczególną uwagę zwraca na zależność występującą pomiędzy wydatkami inwestycyjnymi a wielkością wypracowanych nadwyżek operacyjnych [Surówka, 2018].

Zmiany wielkości nadwyżki operacyjnej badanych grup JST w okresie 2013–2020 przedstawiono na rysunku 1.

W badanym okresie dynamika nadwyżki operacyjnej była szczególnie wysoka w powiatach (+116%), a znacznie niższa w gminach (+52%). W miastach na prawach powiatu wielkość nadwyżki w roku 2020 była o 20% niższa od osiągniętej w roku 2013. Przyrost nadwyżki operacyjnej w latach 2013–2018 był następstwem wysokiego tempa wzrostu PKB, wzrostu zysków przedsiębiorstw, zatrudnienia i poziomu płac. Głównymi przyczynami spadku wpływów z podatków dochodowych w 2020 r. były recesja wywołana pandemią oraz zmiany prawa podatkowego wprowadzone w lipcu 2019 r. W ramach działań antykryzysowych w 2020 r. organy stanowiące wielu miast obniżyły stawki podatków lokalnych; miasta korzystały także z możliwości udzielania ulg poszczególnym przedsiębiorcom.

RYSUNEK 1

Nadwyżka operacyjna (w mln zł) w latach 2013–2020 według typów JST

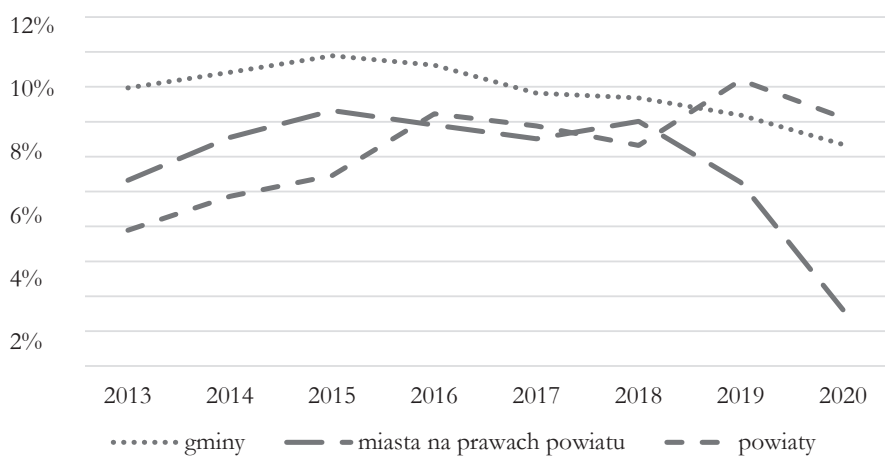


Źródło: rysunek autorów na podstawie danych GUS.

Przedstawione wyżej zmiany wartości bezwzględnych potwierdza analiza wskaźnika nadwyżki operacyjnej (rysunek 2).

RYSUNEK 2

Wskaźnik nadwyżki operacyjnej w latach 2013–2020 wg typów JST



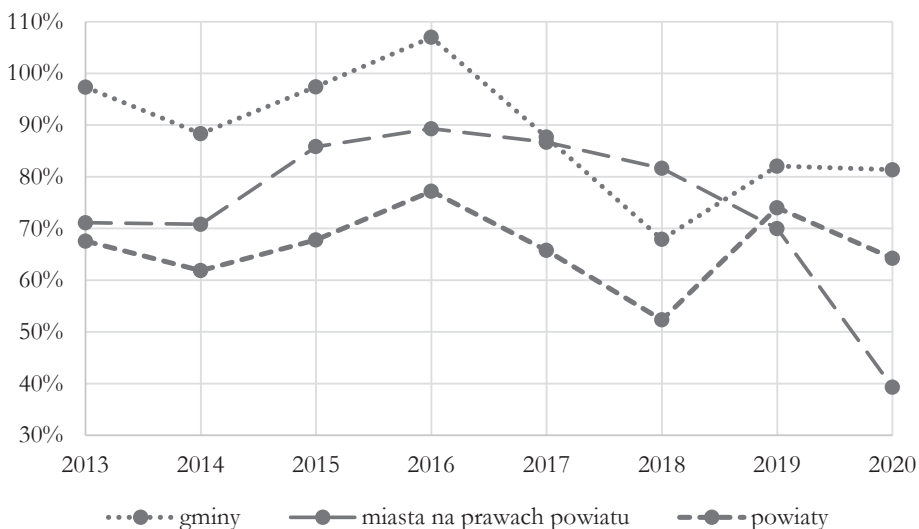
Źródło: rysunek autorów na podstawie danych GUS.

W gminach wskaźnik osiągnął najwyższe wartości w latach 2014–2016 (10,4–10,9%), a najniższą w 2020 r. (8,4%). W miastach na prawach powiatu najlepsze pod tym względem były lata 2015 (9,3%) i 2018 (9,0%); w roku 2020 wskaźnik spadł do wyjątkowo niskiego poziomu 3,6%. W powiatach najwyższe wartości wskaźnik osiągnął w latach 2019 (10,2%) i 2016 (9,2%), a najniższą w roku 2013 – 5,9%.

Zmianom podlegał także drugi z analizowanych wskaźników – samofinansowania inwestycji. Jego poziom wzrastał albo spadał w zależności od zakresu realizowanych zadań inwestycyjnych oraz wielkości wypracowanej nadwyżki operacyjnej. W 2013 r. wskaźnik samofinansowania zbliżone wartości przyjmował w miastach na prawach powiatu (71,1%) i powiatach (67,6%), a znacznie wyższą wartość – w gminach (97,4%). W badanym okresie najwyższą wartość wskaźnika JST wykazywały w roku 2016: gminy – blisko 107%, miasta na prawach powiatu – ponad 89%, powiaty – 77%. Rekordowe wartości wskaźnika samofinansowania wynikały jednak nie ze szczególnie wysokich wskaźników nadwyżki operacyjnej, ale przejściowej silnej redukcji wydatków na inwestycje. Przyjmując wartości średnioroczne, w badanym okresie wskaźnik samofinansowania najwyższą wartość przyjmował w gminach (88,6%), a następnie w miastach na prawach powiatu (74,3%) i powiatach (66,3%). Zmiany wielkości wskaźnika przedstawiono na rysunku 3.

RYSUNEK 3

Wskaźnik samofinansowania w latach 2013–2020 wg typów JST

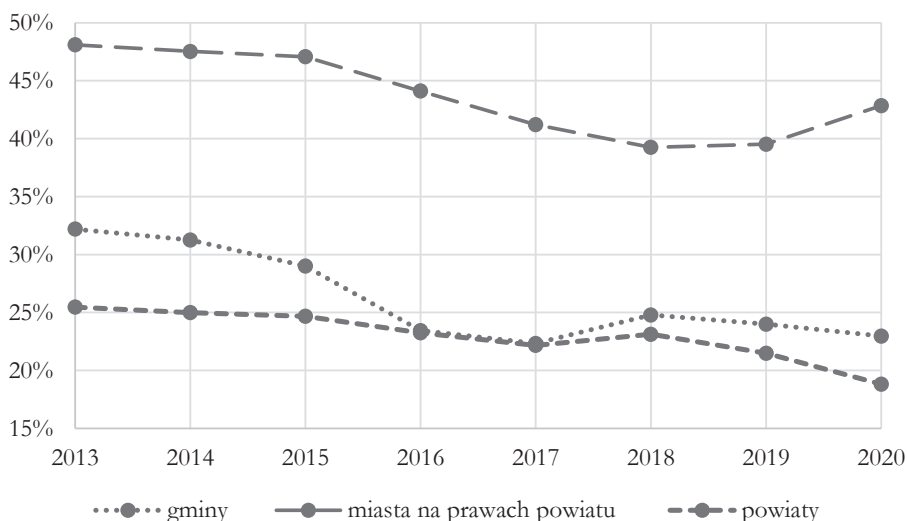


Źródło: rysunek autorów na podstawie danych GUS.

W związku z faktem, że olbrzymia większość długu JST nominowana jest w walucie krajowej, zmiana zadłużenia w danym roku zależy od dwóch wielkości: wydatków inwestycyjnych, które nie mają pokrycia w dochodach (a zatem, pośrednio, od wskaźnika samofinansowania), oraz od spłat długu wynikających z harmonogramów ustalanych w przeszłości. W latach 2013–2017 kwota długu publicznego poszczególnych typów JST pozostawała zasadniczo stabilna: w przypadku gmin najwyższą wartość osiągnęła w 2014 r. – 26,4 mld zł, a najniższą w 2016 r. – 23,9 mld zł, w miastach na prawach powiatu mieściła się w przedziale 30,9 mld zł (w 2013 r.) – 33,2 mld zł (w 2015 r.), w powiatach oscylowała wokół wartości 5,8 mld zł. W kolejnych latach kwoty te istotnie wzrosły w gminach (do 34,2 mld zł w 2020 r.) i w miastach na prawach powiatu (do blisko 43 mld zł w 2020 r.), wzrosty te były jednak przeważnie „amortyzowane” wzrostami dochodów (rysunek 4).

RYSUNEK 4

Wskaźnik zadłużenia w latach 2013–2020 wg typów JST



Źródło: rysunek autorów na podstawie danych GUS.

4. Metody i dane

Prognozy przyszłych strumieni pieniężnych przygotowano z wykorzystaniem opracowanych w tym celu arkuszy kalkulacyjnych, umożliwiających prognozo-

wanie dochodów i wydatków każdej JST na podstawie szczegółowo określonych założeń i zasad. Dla potrzeb badania zgromadzono dane z wykonania budżetów począwszy od roku akcesji Polski do UE, natomiast prognozy podstawowych wielkości makroekonomicznych przyjęto w wartościach zakładanych przez Ministerstwo Finansów. Założenia i metody prognostyczne są więc co do zasady oparte na zaobserwowanych zjawiskach i prawidłowościach ustalonych na podstawie analizy danych historycznych, odzwierciedlają także aktywność poszczególnych JST w pozyskiwaniu środków unijnych, jak również relacje współfinansowania do bieżących i majątkowych wydatków unijnych w poszczególnych JST.

Ze względu na specyfikę roku 2020, w którym zjawiska wywołane pandemią wywarły istotny wpływ na wielkość poszczególnych dochodów i wydatków publicznych, wskaźniki historycznych trendów zmian badanych wielkości w poszczególnych JST obliczono jako średnie geometryczne tych wielkości w okresie 2011–2019.

Dla każdej z badanych kategorii dochodów i wydatków przyjęto inne metody prognozowania. Przykładowo, w przypadku dochodów bieżących (bez dotacji i środków na cele bieżące) i wydatków bieżących (bez wydatków finansowanych dotacjami i środkami na cele bieżące) przyjęto następującą metodę prognozowania: połowa kwoty na rok t stanowi iloczyn połowy kwoty w roku $t-1$ oraz wskaźnika historycznego trendu zmian danej wielkości, 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 . Ze względu na długi czas przeprowadzania badania przyjęte w nim założenia dotyczące inflacji i PKB różnią się (na korzyść) od oficjalnych prognoz aktualnych na koniec 2022 r. Uwzględnienie wyższej inflacji i niższego realnego wzrostu PKB zaostriżyłoby prognozowane w badaniu negatywne procesy i zjawiska. Przykładem prognoz niezależnych od wielkości makroekonomicznych są prognozy dochodów i wydatków „unijnych” oraz krajowego współfinansowania, np. dochody „unijne” stanowią iloczyn przyjętej w założeniach „alokacji” środków z UE w danym roku dostępnych dla JST oraz wskaźnika udziału danej jednostki samorządu terytorialnego w dochodach unijnych jednostek samorządu terytorialnego ogółem. Podział tych dochodów na bieżące i majątkowe w danej JST został dokonany z wykorzystaniem historycznego wskaźnika podziału środków „unijnych” na bieżące i majątkowe w tej JST.

Rezultatem prognoz są zarówno dochody, jak i wydatki, które pozostają niezmiennie we wszystkich (środki pochodzące z budżetu UE oraz środki na współfinansowanie pochodzące z budżetu państwa) lub w niektórych analizowanych scenariuszach („prognozy bazowe”), a także dochody, wydatki, przychody i roz-

chody, których wysokość zmienia się w zależności od założeń konstrukcji każdego z czterech opracowanych scenariuszy przyszłych przepływów pieniężnych. W każdym z nich poszukuje się odpowiedzi na pytanie: „Co się stanie, jeżeli wystąpią określone zjawiska?”, w szczególności, jaki będzie wpływ tych zjawisk na możliwość realizacji przedsięwzięć inwestycyjnych (unijnych i pozostałych).

Punkt wyjścia stanowią prognozy bazowe: dochodów bieżących, wydatków bieżących, bieżących dochodów i wydatków unijnych, środków na inwestycje pochodzących z budżetu UE oraz pozostałych dochodów majątkowych. W scenariuszu I przyjęto założenie, zgodnie z którym w okresie 2021–2029 JST oprócz projektów unijnych będą realizować inne inwestycje na rocznym poziomie odpowiadającym indeksowanej średniej z lat 2014–2020. Niekorzystne wyniki prognoz tego scenariusza skłoniły autorów badania do sformułowania założeń trzech kolejnych wariantów przyszłych przepływów pieniężnych. W scenariuszu II przyjęto założenie redukcji inwestycji nieunijnych o 1/3 w stosunku do tych przyjętych w scenariuszu I. Zmniejszenie inwestycji prowadzi do obniżenia – w stosunku do scenariusza I – wydatków bieżących związanych z funkcjonowaniem nowych inwestycji oraz odsetek od długu koniecznego do sfinansowania tych wydatków majątkowych, które nie znajdują pokrycia w dochodach. Celem kolejnego scenariusza jest zbadanie wpływu na wynik operacyjny, a tym samym na zdolność JST do finansowania zadań inwestycyjnych – wzrostu dochodów bieżących w zależności od intensywności procesów inwestycyjnych w poszczególnych JST w okresie „historycznym” (do roku 2020). Ostatni, czwarty scenariusz modyfikuje założenia dotyczące wzrostu wydatków bieżących w tych JST, które w scenariuszu III nie spełniają reguł fiskalnych, redukując stopę wzrostu tych wydatków o jeden punkt procentowy.

Rezultaty prognoz opracowanych dla każdej JST zostały zagregowane w ten sposób, by możliwe było syntetyczne przedstawienie wyników badania dla poszczególnych grup jednostek, tj. dla gmin, miast na prawach powiatu oraz powiatów.

5. Prognozy zdolności JST do finansowania inwestycji w okresie do roku 2029

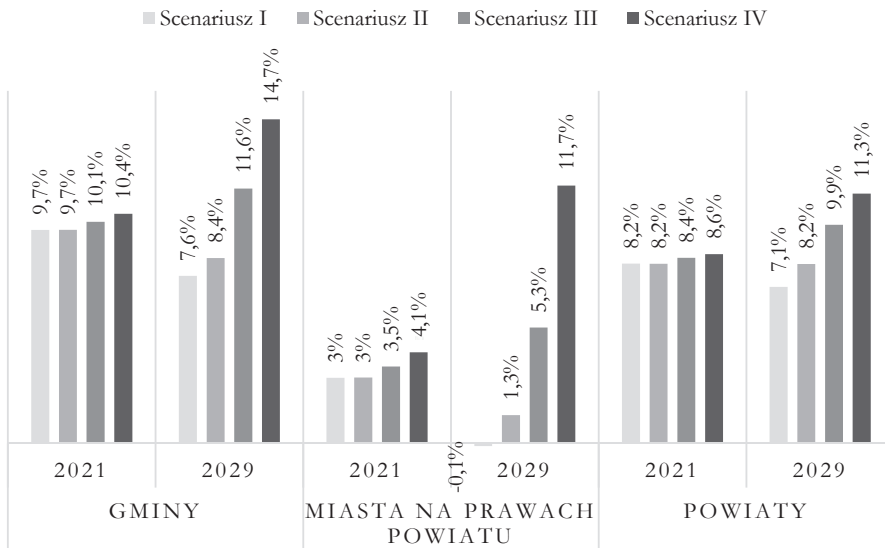
Pierwszym z trzech podstawowych analizowanych wskaźników jest wskaźnik nadwyżki operacyjnej. W 2021 r. w scenariuszu I najwyższe wartości przyjmuje on w gminach (9,7%), nieco niższe w powiatach (8,2%), a dużo niższe w miastach na prawach powiatu (3,0%). Założenia przyjęte w kolejnych wariantach skutkują

podwyższeniem jego wartości, prowadząc w najkorzystniejszym scenariuszu IV do osiągnięcia poziomu 10,4% w gminach, 4,1% – w miastach na prawach powiatu oraz 8,6% – w powiatach.

W perspektywie roku 2029 szczególnie niekorzystna sytuacja ma miejsce w scenariuszu I, w którym poziom wskaźnika obniża się w stosunku do 2021 r. we wszystkich badanych grupach JST. W największym stopniu dotyczy to miast na prawach powiatu (o 3,1 p. proc.; do poziomu -0,1%), w nieco mniejszym – gmin (o 2,1 p. proc.) i powiatów (o 1,1 p. proc.). Mniejsze spadki notowane są w scenariuszu II, zakładającym istotne zmniejszenie nakładów inwestycyjnych, natomiast wzrost nadwyżki operacyjnej, a tym samym poprawę poziomu jej wskaźnika, osiąga się, przyjmując założenia scenariusza III. W gminach i powiatach jego wartość wzrasta o 1,5 p. proc., a w miastach na prawach powiatu – o 1,8 p. proc. Wyraźną poprawę uzyskuje się w scenariuszu IV: wskutek redukcji wydatków bieżących wskaźnik nadwyżki operacyjnej wzrasta w 2029 r. w miastach na prawach powiatu o 7,6 p. proc., w gminach o 4,3 p. proc., a w powiatach o 2,8 p. proc. Zmiany omawianych wielkości przedstawiono na rysunku 5.

RYSUNEK 5

Zmiany wskaźnika nadwyżki operacyjnej w poszczególnych kategoriach JST w latach 2021 i 2029



Źródło: obliczenia autorów na podstawie przeprowadzonych prognoz.

Kolejnym wskaźnikiem uwzględnionym w analizie jest wskaźnik samofinansowania. W 2021 r. w scenariuszu I najwyższą wartość przyjmuje on w gminach (72%), niższą w powiatach (63%), a bardzo niską – w miastach na prawach powiatu (21%). Stosunkową poprawę jego wartości osiąga się w scenariuszu II, jest to jednak następstwo obniżenia wielkości planowanych wydatków inwestycyjnych o 1/3 w stosunku do scenariusza I. W wyniku tej redukcji w gminach wskaźnik samofinansowania osiąga na początku badanego okresu wartość 98%, w powiatach – 89%, zaś w miastach na prawach powiatu pozostaje ciągle niski – 29%. Pozytywne zmiany uwidaczniają się w scenariuszach III i IV. Wskutek wzrostu dochodów bieżących i obniżenia wydatków w znacznej liczbie JST wielkość wskaźnika nadwyżki operacyjnej w gminach wzrasta odpowiednio do 75% i 77%, w miastach na prawach powiatu do 24% i 29%, a w powiatach do 64% i 66%.

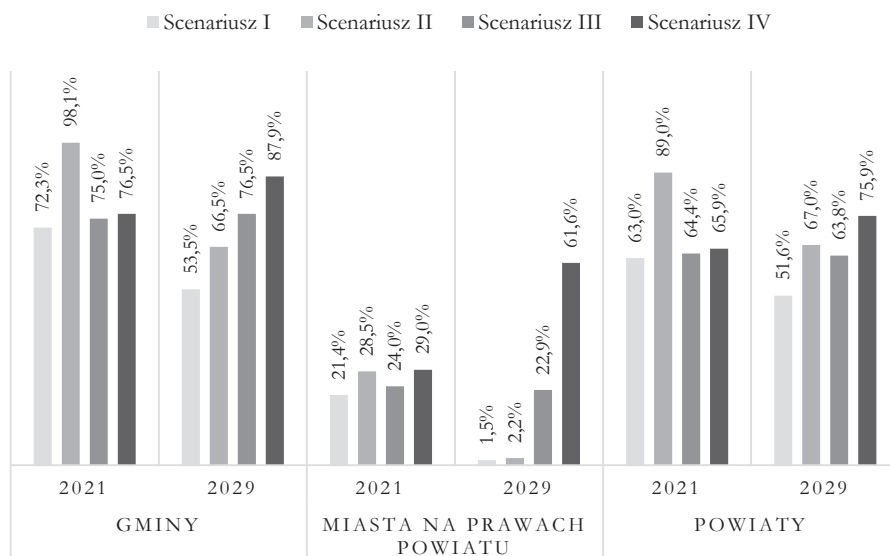
Prognozowane w perspektywie roku 2029 wartości nadwyżki operacyjnej oraz nakładów inwestycyjnych w scenariuszu I powodują stałą tendencję spadkową wskaźnika samofinansowania. W gminach obniża się on o 19 p. proc., w miastach na prawach powiatu – o 20 p. proc., a w powiatach – o 11 p. proc. Nieco mniejsze spadki występują w scenariuszu II. Pożądany efekt nie jest także osiągnięty w scenariuszu III: nieznaczne podwyższenie wartości wskaźnika ma miejsce w gminach (o 1,5 p. proc.), niewielki spadek notują natomiast miasta na prawach powiatu i powiaty (odpowiednio 1,1 p. proc. oraz 0,6 p. proc.). Konsekwencją poprawy zdolności do generowania nadwyżki operacyjnej osiąganey w scenariuszu IV jest znaczne podwyższenie wartości wskaźnika samofinansowania: w gminach o 11 p. proc., w miastach na prawach powiatu o 33 p. proc., a w powiatach o 10 p. proc. Zmiany wartości wskaźnika samofinansowania w latach 2021–2029 obrazuje rysunek 6.

Analiza wyników prognoz prowadzi do obserwacji, że zarówno wskaźnik nadwyżki operacyjnej, jak i wskaźnik samofinansowania szczególnie niekorzystne wartości przyjmuje w scenariuszu I dla miast na prawach powiatu. Na podstawie analizy danych „historycznych” można stwierdzić, że chodzi o jednostki o największym dotychczas potencjale do realizacji projektów unijnych i innych przedsięwzięć rozwojowych. Tymczasem wyniki prognoz dają podstawy do formułowania pesymistycznych wniosków dotyczących możliwości realizacji przez miasta na prawach powiatu tego typu przedsięwzięć w skali, która odpowiadałaby trendom historycznym. Dużo mniej wrażliwe są w tym zakresie powiaty, historycznie w porównaniu z innymi JST realizujące znacznie mniejszy zakres zadań inwestycyjnych.

W ramach badań opracowano także prognozy długu koniecznego do sfinansowania wydatków inwestycyjnych, które nie będą miały pokrycia w dochodach. Najbardziej oczywistą intuicyjnie miarą obciążenia długiem jest iloraz jego wartości oraz dochodów JST (wskaźnik zadłużenia).

RYSUNEK 6

Zmiany wskaźnika samofinansowania w poszczególnych kategoriach JST w latach 2021 i 2029



Źródło: obliczenia autorów na podstawie przeprowadzonych prognoz.

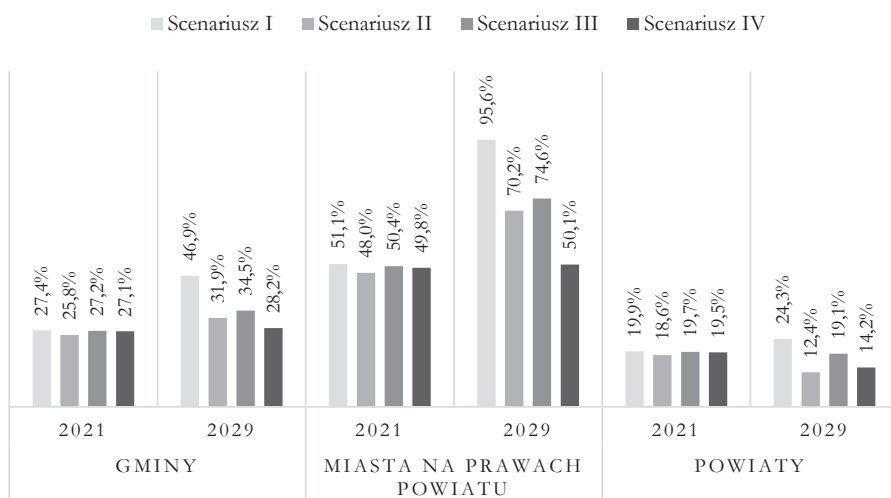
W scenariuszu I wskaźnik zadłużenia najwyższą wartość wykazuje w miastach na prawach powiatu (51%), znacznie niższą natomiast w gminach (27%) i w powiatach (20%). W 2021 r. w pozostałych scenariuszach wskaźnik ten zachowuje zbliżone wartości.

Z upływem lat, w związku ze spadkiem wskaźnika nadwyżki operacyjnej prowadzącym do redukcji wskaźnika samofinansowania, następuje wzrost zapotrzebowania na środki dłużne. W wyniku tego, według szacunków uzyskanych przy wykorzystaniu założeń i metod prognozowania w scenariuszu I, w gminach wskaźnik zadłużenia w 2029 r. wzrośnie o 19,5 p. proc., a w miastach na prawach powiatu – aż o 44,5 p. proc. W gminach i miastach na prawach powiatu jego wiel-

kość rośnie w stosunku do roku 2021 także w pozostałych scenariuszach, przy czym w scenariuszu IV wzrost ten jest ledwie zauważalny (o 1,2 p. proc.). W powiatach przewiduje się wzrost wielkości wskaźnika o 4,4 p. proc. w scenariuszu I i spadek w pozostałych scenariuszach (o 5,4% p. proc. w najbardziej optymistycznym scenariuszu IV). Prognozowane wartości wskaźnika zadłużenia w latach 2021 i 2029 przedstawia rysunek 7.

RYSUNEK 7

Zmiany wskaźnika zadłużenia w poszczególnych kategoriach JST w latach 2021 i 2029



Źródło: obliczenia autorów na podstawie przeprowadzonych prognoz.

Sytuacja finansowa poszczególnych JST w badanych grupach jest, rzecz jasna, zróżnicowana, tym niemniej wyniki przedstawione dla grup odzwierciedlają generalne zjawiska. Oczywiście, a przy tym syntetycznym miernikiem tego zróżnicowania jest liczba JST, które w poszczególnych scenariuszach nie spełniają wyrażonych w przepisach prawa reguł fiskalnych (tzw. reguły deficytowej – przepisy art. 242 ustawy o finansach publicznych oraz reguły obsługi zadłużenia – przepisy art. 243 ustawy o finansach publicznych). W scenariuszu I, o najmniej korzystnych założeniach prognozowania, co najmniej jednej z tych reguł nie spełnia 879 gmin, 79 powiatów i aż 58 miast na prawach powiatu. W najbardziej optymistycznym scenariuszu IV co najmniej jednej z reguł nie spełniają 433 gminy, 45 powiatów i taka sama liczba miast na prawach powiatu.

6. Podsumowanie

Analizy historyczne wskazały na wysoką dynamikę zmian badanych wskaźników w okresie 2018–2020, przy czym zmiany niekorzystne wystąpiły zwłaszcza w okresie pandemii. Jej następstwa dotknęły większość JST, choć w nierównej mierze. Najwyższy ubytek dochodów, z powodu spadku dochodów z PIT i CIT, miał miejsce w miastach na prawach powiatu, trudna sytuacja występowała też w miastach mniejszych, zwłaszcza tracących funkcje. W strukturze wydatków utrzymała się tendencja wzrostu udziału wydatków bieżących i spadku wydatków majątkowych. Od roku 2016 systematycznie wzrastała nominalna kwota długu JST, zwłaszcza miast na prawach powiatu i gmin. Utrzymanie istniejących trendów historycznych skutkujących spadkiem nadwyżki operacyjnej może prowadzić do ograniczania potencjału rozwojowego JST.

Przeprowadzone prognozy wskazują na symptomy kryzysu finansów samorządów oraz zagrożenie jego pogłębiania się, przy czym jednym z głównych źródeł tego ryzyka jest brak dostatecznego wzrostu dochodów podatkowych. Utrzymanie trendu szybszego tempa wzrostu wydatków bieżących w relacji do dynamiki dochodów bieżących, przy potrzebach inwestycyjnych wynikających m.in. z konieczności absorpcji środków unijnych, będzie skutkowało bezprecedensowym wzrostem zadłużenia. Dotyczy to przede wszystkim miast na prawach powiatu odpowiedzialnych za realizację znacznej części publicznych zadań rozwojowych. Tymczasem możliwość realizacji tych zadań warunkowana jest wypracowaniem odpowiednio wysokiej nadwyżki operacyjnej. Środki te są niezbędne dla finansowania inwestycji, w tym współfinansowania projektów unijnych, a także obsługi długu. Odpowiednia wysokość nadwyżki stanowi podstawę utrzymania krótko i długookresowej płynności finansowej.

Przeprowadzone w czterech scenariuszach symulacje przyszłych przypiływów pieniężnych, zakresem czasowym sięgające 2029 r., wyraźnie wykazują, że w przypadku dużej liczby JST realizacja dotychczasowego poziomu inwestycji będzie możliwa tylko pod warunkiem znacznej redukcji wzrostu wydatków bieżących (założenia scenariusza IV). W przeciwnym razie w znacznej liczbie jednostek, w tym w większości miast na prawach powiatu, doszłoby do naruszenia obowiązujących JST reguł fiskalnych, a zwłaszcza reguły dotyczącej obsługi zadłużenia. Korzystnie na przyszły potencjał rozwojowy niektórych JST mogą wpłynąć realizowane dotychczas działania rozwojowe (scenariusz III).

Z punktu widzenia długookresowej równowagi finansowej konieczne wydaje się podjęcie działań mających na celu odwrócenie niekorzystnych trendów spadku nadwyżki operacyjnej w dużych miastach, będących znaczącymi benefi-

centami unijnego finansowania. Wzrastające koszty bieżącego funkcjonowania dużych miast przy zachodzących zmianach w systemie finansów samorządowych stanowią zagrożenie dla ich przyszłego wyniku operacyjnego.

Jednostki samorządu terytorialnego powinny funkcjonować w warunkach możliwie wysokiej samodzielności finansowej oraz stabilności systemu finansów publicznych. Niezbędna jest zarówno stabilność dochodowa (oparta na efektywnych fiskalnie źródłach dochodów własnych), jak i wydatkowa – oparta na stabilnym systemie zadań realizowanych przez poszczególne typy JST. Jest to jeden z podstawowych warunków skuteczności wieloletniego planowania finansowego, w tym planowania zadań inwestycyjnych – zarówno współfinansowanych ze środków unijnych, jak i korzystających z innych źródeł finansowania.

Literatura

- Best Practice, Long-Term Financial Planning, Government Finance Officers Association (GFOA), <https://citeseerx.ist.psu.edu/document?repid=rep1&type=pdf&doi=4c360368fd392b63a83b0a8e193ec18c97a3390d> [data dostępu: 19.02.2023].
- Cirincione C., Gurrieri G.A., van de Sande B., 1999, *Municipal Government Revenue Forecasting: Issues of Method and Data*, „Public Budgeting & Finance”, Vol. 19(1), s. 26–46, <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1046/j.0275-1100.1999.01155.x>.
- Dylewski M., 2016, *Problemy wykorzystania WPF w zarządzaniu finansami jednostki samorządu terytorialnego*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach”, nr 273, s. 49–61.
- Finances. A Handbook for Local Governments*, 2014, Farvacque-Vitkovic C., Kopanyi M. (red.), The World Bank, Washington, D.C.
- Filipiak B., 2011, *Finanse samorządowe. Nowe wyzwania bieżące i perspektywiczne*, Difin, Warszawa.
- Kata R., 2015, *Ryzyko finansowe w kontekście zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, „Optimum. Studia Ekonomiczne”, nr 4(76), s. 54–71.
- Kowalczyk M., 2017, *Podstawy analizy ekonomiczno-finansowej w jednostkach samorządu terytorialnego*, Difin, Warszawa.
- McNees S.K., 1995, *An Assessment of “Official” Economic Forecasts*, “New England Economic Review”, July/August, s. 13–23.
- Mioduchowska-Jaroszewicz E., 2013, *Metody i kierunki oceny kondycji finansowej jednostek samorządów terytorialnych*, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia”, nr 64/2, s. 127–140.
- Mikesell J.L., 2007, *Fiscal Administration. Analysis and Applications for the Public Sector*, Thomson Wadsworth.

- Mühlenkamp H., Glöckner A., 2010, *Rechtsvergleich kommunale Doppik. Eine Synopse und Analyse ausgewählter Themenfelder des neuen, doppelischen kommunalen Haushaltsrechts der Bundesländer*, Speyerer Forschungsberichte, nr 260.
- Nice D., 2002, *Public Budgeting*, Thomson Wadsworth.
- Oates W.E., 1999, *An Essay on Fiscal Federalism*, „Journal of Economic Literature”, Vol. 37(3), s. 1120–1149, <https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/jel.37.3.1120> [data dostępu: 19.02.2023].
- Policies in Local Government Finance*, Aronson J.R., Schwartz E. (red.), International City/County Management Association, Washington, D.C.
- Schick A., 2007, *The Federal Budget. Politics, Policy, Process*, Brookings Institution Press, Washington, DC.
- Schroeder L., 2004, *Policies in Local Government Finance*, Aronson J.R., Schwartz E. (red.), International City/County Management Association Washington, D.C.
- Schroeder L., 2007, *Forecasting Local Revenues and Expenditures*, [w:] *Local Budgeting*, Shah A. (red.), The World Bank, Washington, D.C.
- Surówka K., 2018, *Rola nadwyżki operacyjnej w finansowaniu działalności rozwojowej jednostek samorządu terytorialnego i zaspokajaniu potrzeb społecznych (na przykładzie gmin oraz miast na prawach powiatów w latach 2011–2017)*, „Finanse Komunalne”, nr 7–8, s. 5–12.
- Stegmaier J.J.L., Reiss M.J., 1994, *The Revenue Forum: An Effective Low-Cost, Low-Tech Approach to Revenue Forecasting*, “Government Finance Review”, April.
- von Hagen J., *Budgeting Institutions and Public Spending*, [w:] *Fiscal Management*, Shah A. (red.), The World Bank, Washington, D.C.
- Wang X.H., 2006, *Financial Management in the Public Sector. Tools Applications, and Cases*, M.E. Sharpe.
- Zorn K.C., 1982, *Issues and Problems in Economic Forecasting: Guidance for Local Revenue Forecasters*, “Public Budgeting & Finance”, Vol. 2(3), s. 100–110, <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1540-5850.00572> [data dostępu: 19.02.2023].