

STAN FINANSÓW SAMORZĄDÓW TERYTORIALNYCH W KONTEKŚCIE ROLI JST W ABSORPCJI I AKTYWIZACJI ŚRODKÓW W RAMACH KPO

Sygn. PAB/WIB 10/2025

ISBN: 978-83-975671-3-9

Raport opracowany na zlecenie Programu Analityczno-Badawczego
Fundacji Warszawski Instytut Bankowości.

Warszawa, czerwiec 2025



PROGRAM
ANALITYCZNO
BADAWCZY

O raporcie

Raport „**Stan finansów samorządów terytorialnych w kontekście roli JST w absorpcji i aktywizacji środków w ramach KPO**” został opracowany na zlecenie Programu Analityczno-Badawczego Fundacji Warszawski Instytut Bankowości.

Autorzy

Raport przygotowany przez zespół w składzie:

dr Małgorzata Ćwiek

Doktor nauk ekonomicznych, zatrudniona na stanowisku adiunkta w Katedrze Statystyki Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie. Absolwentka studiów podyplomowych Analizy statystyczne i data mining w biznesie w Szkole Głównej Handlowej. Autor ponad trzydziestu artykułów naukowych i dwóch ekspertyz naukowych. Główny obszar jej badań dotyczy szeroko rozumianych warunków życia. Należą do nich w szczególności badanie poziomu i zróżnicowania dochodów w oparciu o rozkłady empiryczne i teoretyczne, nierówności dochodów, ubóstwa, warunków mieszkaniowych i jakości życia.

dr Katarzyna Maj-Serwatka

Doktor w dziedzinie nauk ekonomicznych, zatrudniona na stanowisku adiunkta w Katedrze Finansów Publicznych Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie. Jest ekonomistką, wykładowcą i badaczem finansów. Jest autorką ponad pięćdziesięciu publikacji, w tym książek, rozdziałów w książkach oraz publikacji w czasopismach krajowych i zagranicznych. Prowadziła także cykl szkoleń z zakresu budżetu zadaniowego dla Ministerstwa Sprawiedliwości i Ministerstwa Środowiska. Jej zainteresowania naukowe skupiają się wokół zagadnień dotyczących głównie finansów publicznych, finansów samorządowych, edukacji, pomocy społecznej, starzenia się społeczeństwa, zmian demograficznych i srebrnej gospodarki. Uczestnik kilku projektów badawczych z zakresu finansów publicznych i funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego.

dr hab. Piotr Sołtyk, prof. UEK

Audyt wewnętrzny, doktor habilitowany w dziedzinie nauk społecznych w dyscyplinie ekonomia i finanse, profesor w Katedrze Finansów Publicznych Instytutu Finansów, Kolegium Ekonomii, Finansów i Prawa Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie. Specjalizuje się w obszarach takich jak: finanse, finanse publiczne, finanse samorządowe, audyt i rewizja sprawozdań budżetowych i finansowych. Wykładowca na studiach podyplomowych w Małopolskiej Szkole Administracji Publicznej UEK w tym organizowanych dla kontrolerów NIK. Od 2004 r. praktykujący audytor w sektorze finansów publicznych. Autor 122 publikacji naukowych i popularnonaukowych, w tym kilku pozycji książkowych z dziedziny finansów publicznych, kontroli zarządczej i audytu. Współautor 4 komentarzy do ustawy o finansach publicznych i ustawy o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych. Jest członkiem zwyczajnym Stowarzyszenia Księgowych w Polsce Oddział w Krakowie.

dr Anna Wichowska

Doktor w dziedzinie nauk społecznych w dyscyplinie ekonomia i finanse, zatrudniona na stanowisku adiunkta w Katedrze Teorii Ekonomii w Instytucie Ekonomii i Finansów na Wydziale Nauk Ekonomicznych Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie. Swoje zainteresowania naukowe koncentruje wokół determinantów finansów samorządowych, zwłaszcza w kontekście przemian demograficznych. Jest autorką ok. 40 publikacji naukowych z zakresu finansów JST, uczestniczyła w wielu konferencjach naukowych oraz w licznych szkoleniach z zakresu metod ilościowych w ekonomii. W latach 2021–2022 realizowała staż naukowy na Uniwersytecie Ekonomicznym w Krakowie oraz staż praktyczny w Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Krakowie. Od 2024 r. jest stypendystką Ministra Nauki dla wybitnych młodych naukowców w dyscyplinie ekonomia i finanse. W latach 2022–2023 realizowała grant naukowy finansowany przez Narodowe Centrum Nauki w ramach konkursu Miniatura pt. „Skutki procesu kurczenia się miast Polski w ich budżetach”.

O programie

Program Analityczno-Badawczy przy Fundacji WIB powstał w 2019 r. jako odpowiedź na potrzeby sektora bankowego w zakresie wysokiej jakości analiz i badań z obszaru cyberbezpieczeństwa i nowych technologii, a także szeroko rozumianego otoczenia sektora bankowego, kształtującego warunki działania banków w Polsce. Prace analityczno-badawcze w ramach programu realizowane są pod kątem możliwości praktycznego wykorzystania wyników w celu rozwoju sektora bankowego, podnoszenia poziomu bezpieczeństwa usług oraz – w ostateczności – kreowania wartości dla klientów – końcowych użytkowników bankowości.

W ramach programu realizowane są analizy i badania w następujących obszarach:

-  Nowe technologie w sektorze bankowym, cyberbezpieczeństwo banków i systemy płatnicze
-  Ekonomiczna analiza rozwoju sektora bankowego, stabilności banków, otoczenia makroekonomicznego
-  Prawno-regulacyjne i legislacyjne uwarunkowania działalności sektora bankowego oraz wyzwania wynikające z orzecznictwa sądów krajowych i europejskich
-  ESG i sustainable finance
-  Prace analityczno-badawcze w zakresie poszczególnych obszarów funkcjonowania banków oraz w zakresie funkcjonowania wskaźników referencyjnych

Więcej na temat działalności programu na stronie www.pabwib.pl

Kontakt

dr Tomasz Pawlonka
Dyrektor Programu
m: 505 917 778
e: tpawlonka@wib.org.pl

Warszawski Instytut Bankowości
ul. Kruczkowskiego 8
00-380 Warszawa
t: (22) 182 31 70
e: pab@wib.org.pl

Agnieszka Nierodka
m: 607 484 391
e: anierodka@wib.org.pl

dr Agnieszka Wicha
m: 661 646 474
e: agnieszka.wicha@zbp.pl

Bartosz Przyborowski
m: 795 933 104
e: bartosz.przyborowski@zbp.pl

Spis treści

Streszczenie kierownicze.....	7
Wprowadzenie.....	9
1. Uwarunkowania funkcjonowania samorządu terytorialnego w warunkach niestabilnego otoczenia społeczno-gospodarczego.....	11
1.1. Otoczenie makroekonomiczne i sytuacja geopolityczna	11
1.2. Prawnofinansowe i społeczne determinanty prowadzenia gospodarki finansowej przez JST.....	14
1.3. Ratio legis nowej ustawy o dochodach JST	19
1.3.1. Uwagi ogólne odnoszące się do wprowadzenia regulacji prawnych zapewniających stabilność systemu finansowania samorządu terytorialnego.....	19
1.3.2. Znaczenie zmian regulacji prawnych w kontekście wzmocnienia samodzielności dochodowej JST.....	20
1.3.3. Najważniejsze rozwiązania w systemie dochodów JST wprowadzone na mocy ustawy z 2024 r.	21
2. Rola JST w absorpcji i aktywizacji środków w ramach Krajowego Planu Odbudowy.....	25
2.1. Krajowy Plan Odbudowy i Zwiększenia Odporności – podstawowe informacje.....	25
2.2. Jednostki samorządu terytorialnego jako beneficjenci środków z KPO.....	30
2.2.1. Alokacja środków z KPO dla sektora samorządowego.....	30
2.2.2. Działania na poziomie jednostek samorządu terytorialnego finansowane z KPO	31
2.3. Charakterystyka wybranych naborów dedykowanych JST	34
2.4. Identyfikacja barier i zagrożeń oraz szans i korzyści w związku z realizacją KPO.....	38
3. Aktualny obraz stanu finansów JST w warunkach niestabilnego otoczenia prawno-finansowego.....	42
3.1. Metodyka badań.....	42
3.2. Kierunki zmian w dochodach samorządu terytorialnego a samodzielność finansowa JST w latach 2020-2023	45
3.3. Wydatki JST w latach 2020-2023 – kierunki zmian.....	50
3.4. Ocena poziomu zadłużenia JST w latach 2020-2023.....	56
3.5. Analiza wybranych kategorii dochodów i wydatków po trzech kwartałach 2024 r.	59
4. Analiza wskaźnikowa gospodarki finansowej samorządu terytorialnego w kontekście absorpcji środków z KPO w latach 2020-2023.....	65
4.1. Ocena płynności finansowej gmin i zdolności generowania wkładu własnego do realizacji projektów finansowanych ze środków KPO	65
4.2. Sytuacja finansowa miast na prawach powiatu i powiatów w świetle analizy wskaźnikowej.....	74
4.3. Analiza wybranych wskaźników budżetowych i zadłużenia na poziomie województw.....	75
4.4. Analiza skupień	76

5. Wnioski oraz rekomendacje dla banków w zakresie produktów i usług bankowych dedykowanych JST	80
Bibliografia	85
Spis tabel.....	89
Spis rysunków.....	90

Streszczenie kierownicze

Początek trzeciej dekady XXI wieku był okresem pełnym wyzwań zarówno na poziomie gospodarek lokalnych, regionalnych i krajowych. Ich źródłem były wydarzenia, takie jak m.in.: pandemia COVID-19, inwazja Rosji na Ukrainę czy zmiany technologiczne i postępująca cyfryzacja. Sytuacja finansowa, w której znalazły się jednostki samorządu terytorialnego (JST) oznaczała konieczność działania w nowych warunkach. Wprowadzone w okresie pandemii przepisy prawne miały ograniczać negatywne skutki kryzysu związane ze spadkiem dochodów budżetowych i rosnącymi wydatkami, a w konsekwencji ze wzrostem deficytu i zadłużenia oraz pogorszeniem stanu gospodarki lokalnej. Należy jednak podkreślić, że JST równolegle odczuwały skutki innych zmian prawnych w obszarze dochodów.

W związku z pandemią, sytuacją geopolityczną i makroekonomiczną oraz częstymi zmianami przepisów prawnych, JST działały w odmiennym środowisku prawnym i w warunkach dużej niepewności, co stało się źródłem wielu wyzwań w obszarze procesów finansowych, społecznych i gospodarczych, w tym dotyczących wyboru skutecznych instrumentów pozwalających na ograniczenie negatywnych skutków kryzysu gospodarczego i finansowego. W tym kontekście szczególnie istotne są możliwości, jakie pojawiły się wraz z odblokowaniem dla Polski wsparcia finansowego z budżetu Unii Europejskiej na przeciwdziałanie skutkom pandemii i możliwością pozyskania środków z Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększenia Odporności (KPO), które stanowią szansę rozwojową dla JST.

Stąd też, mając na uwadze powyższe uwarunkowania funkcjonowania JST, **sformułowano cel główny Raportu**, którym była ocena sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego w kontekście ich roli w absorpcji i aktywizacji środków w ramach KPO. Dla realizacji tego celu przeprowadzono analizę finansową poziomą i pionową budżetów JST, a także analizę wskaźnikową. Dodatkowo zastosowano analizę skupień oraz metodę wywiadu pogłębionego.

Struktura opracowania odzwierciedla przyjęty cel badawczy. Raport podzielono na pięć części. Część pierwsza poświęcona została omówieniu uwarunkowań prawno-ekonomicznych funkcjonowania samorządu terytorialnego w warunkach niestabil-

nego otoczenia społeczno-gospodarczego. W części drugiej zidentyfikowano rolę JST w absorpcji i aktywizacji środków z Krajowego Planu Odbudowy. Kolejny rozdział zawiera analizę dochodów, wydatków oraz zadłużenia JST, która stała się podstawą do określenia aktualnego obrazu stanu finansów JST w turbulentnym otoczeniu prawno-finansowym. W rozdziale tym zawarto również opis metodyki badań. W rozdziale czwartym dokonano oceny sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego w latach 2020–2023 w kontekście absorpcji środków z KPO. W tym celu wykorzystano wskaźniki oceny sytuacji finansowej JST. W ostatniej części Raportu przedstawiono potencjalną rolę sektora bankowego we współfinansowaniu inwestycji samorządowych realizowanych z udziałem środków z KPO i stosowne rekomendacje dla sektora bankowego.

Przeprowadzone badania pozwoliły na sformułowanie kilku istotnych wniosków. Analiza sytuacji finansowej poszczególnych kategorii jednostek samorządu terytorialnego pozwala stwierdzić, że mimo kryzysu wywołanego pandemią COVID-19, a następnie wybuchem wojny na Ukrainie, JST racjonalnie zarządzały dochodami i wydatkami, a poziom ich samodzielności dochodowej nie uległ w większości przypadków pogorszeniu. W kontekście rozważań na temat możliwości wykorzystania przez JST środków z KPO warto wskazać na zmiany poziomu i struktury wydatków. W 2023 r. wydatki ogółem we wszystkich kategoriach jednostek samorządu były wyższe, w porównaniu do wydatków w 2022 r. Pozytywnie należy ocenić fakt, że w 2023 r., w porównaniu do 2022 r., w strukturze wykonanych wydatków ogółem wszystkich JST zmniejszył się udział wydatków bieżących i wzrósł udział wydatków majątkowych z 18,3% do 24,2%. Charakter zmian w zakresie dochodów i wydatków pozwala uznać, że sytuacja JST była stosunkowo stabilna. Niepokojące są jedynie zmiany w zakresie zadłużenia, w przypadku którego w latach 2020–2023 nastąpił znaczący wzrost. Warto jednak podkreślić, że wzrost ten nie był równomierny we wszystkich JST.

Efektom zmian w strukturze dochodów i wydatków są zmiany poziomu wskaźników stanowiących podstawę do oceny sytuacji finansowej JST. Kluczowe w tym zakresie, w kontekście wykorzystania przez JST środków z KPO oraz funduszy unijnych

są zmiany dotyczące wskaźnika udziału nadwyżki operacyjnej w dochodach bieżących, wskaźnika samofinansowania oraz wskaźników z obszaru zadłużenia. W przypadku pierwszego z nich nastąpił spadek jego poziomu we wszystkich kategoriach JST z wyjątkiem województw. Oznacza to, że zmniejszyły się ich zdolności do spłaty zobowiązań oraz do finansowania wydatków o charakterze inwestycyjnym. W konsekwencji zmniejszył się również wskaźnik samofinansowania, ale spadkowi temu towarzyszył wzrost wydatków majątkowych. Oznacza to jedynie, że JST w mniejszym stopniu finansują inwestycje środkami własnymi, w coraz większym stopniu korzystając z zewnętrznych źródeł finansowania. Znajduje to odzwierciedlenie w rosnącym poziomie zadłużenia. Jednak poziom wskaźnika przedstawiającego udział zobowiązań w dochodach ogółem pozostaje we wszystkich kategoriach JST na bezpiecznym poziomie (poniżej 40%), który nie zagraża realizacji przedsięwzięć inwestycyjnych.

Zatem w świetle powyższych analiz można stwierdzić, że mimo nieznacznego pogorszenia się sytuacji finansowej wybranych kategorii JST, pozostaje ona bezpieczna i nie stwarza zagrożenia dla kontynuacji realizacji inwestycji w najbliższym czasie. Oznacza to, że nie występują istotne bariery finansowe w zakresie absorpcji środków z KPO i funduszy unijnych. Mimo, że wskaźniki budżetowe odnoszące się do możliwości finansowania inwestycji i spłaty zobowiązań spadły, to rosło znaczenie wydatków majątkowych w wydatkach ogółem. Pozwala to optymistycznie patrzeć na możliwości absorpcji środków z KPO i funduszy unijnych.

Oferta sektora bankowego powinna być dostosowana do potrzeb jednostek samorządu terytorialnego. Ma to szczególne znaczenie w dobie dynamicznych zmian otoczenia społeczno-gospodarczego, uwarunkowań prawnych i sytuacji finansowej oraz specyfiki poszczególnych kategorii jednostek samorządu terytorialnego. **Przeprowadzone badania odnoszące się do wyżej wymienionych aspektów pozwalają na sformułowanie rekomendacji dla podmiotów sektora bankowego:**

1. Zasadne wydaje się podjęcie działań zmierzających do zwiększenia **elastyczności w zakresie**

obsługi linii kredytowych w rachunku bankowym, co mogłoby wzmocnić współpracę JST z sektorem bankowym. Dobrym rozwiązaniem wspierającym sprawniejsze zarządzanie finansami samorządów mogłoby być również wprowadzenie okresów karencji w spłacie kredytów lub pożyczek.

2. **Wprowadzenie preferencyjnych cen usług bankowych** – uzależnionych np. od wielkości środków finansowych ujętych w uchwale budżetowej, mogłoby przyczynić się do racjonalizacji wydatków ponoszonych przez JST na obsługę bankową.
3. **Rozszerzenie oferty produktowej z uwzględnieniem specyfiki różnych kategorii jednostek samorządu terytorialnego.** Przykładem takich rozwiązań mogłyby być, wzorem Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, pożyczki z możliwością częściowego umorzenia kapitału – po spełnieniu określonych kryteriów – co stanowiłoby dodatkowy impuls do efektywnego zarządzania środkami.
4. **Stworzenie oferty produktowej dostosowanej do potrzeb gmin oraz spółek komunalnych w celu współfinansowania lub finansowania inwestycji związanych zarówno z budową nowej jak i przebudową i remontem istniejącej infrastruktury, określonej w postanowieniach Dyrektywy 91/271/EWG (Dyrektywa Rady..., 1991).**
5. **Stworzenie szerszej oferty produktowej opartej na pożyczkach nisko oprocentowanych np. 1% z możliwością częściowego jej umarzenia** – zwłaszcza dla obszarów z zakresu szeroko rozumianej gospodarki komunalnej.
6. **Ograniczenie formalności przy zawieraniu umów o kredyt lub pożyczkę do niezbędnego minimum, z wykorzystaniem narzędzi cyfrowych.** Pożądanym kierunkiem jest także wdrażanie rozwiązań umożliwiających składanie wniosków o kredyt lub pożyczkę oraz wymaganych dokumentów w formie elektronicznej – za pośrednictwem systemu ePUAP – jak również podpisywanie ich przy użyciu podpisu elektronicznego.

Wprowadzenie

Początek trzeciej dekady XXI wieku był okresem pełnym wyzwań zarówno na poziomie gospodarek lokalnych, regionalnych i krajowych. Ich źródłem były wydarzenia, takie jak m.in.: pandemia COVID-19, inwazja Rosji na Ukrainę czy zmiany technologiczne i postępująca cyfryzacja. Sytuacja finansowa, w której znalazły się jednostki samorządu terytorialnego (JST) w związku z pandemią COVID-19, oznaczała konieczność działania w nowych warunkach. Wprowadzone w okresie pandemii przepisy prawne miały ograniczać negatywne skutki kryzysu związane ze spadkiem dochodów budżetowych i rosnącymi wydatkami, a w konsekwencji ze wzrostem deficytu i zadłużenia oraz pogorszeniem stanu gospodarki lokalnej. Należy jednak podkreślić, że JST równolegle odczuwały skutki zmian prawnych wynikających ze zmian ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, które szczególnie odczuwane były przez gminy miejskie i miasta na prawach powiatu. W przypadku tych jednostek dochody z tytułu udziałów w PIT stanowią jedno z najbardziej wydajnych fiskalnych źródeł dochodów.

W związku z pandemią i częstymi zmianami przepisów prawnych, JST działały w odmiennym środowisku prawnym i w warunkach dużej niepewności, co stało się źródłem wielu wyzwań w obszarze procesów finansowych, społecznych i gospodarczych, w tym dotyczących wyboru skutecznych instrumentów pozwalających na ograniczenie negatywnych skutków kryzysu gospodarczego i finansowego.

Skutki zmian przepisów prawnych miały wpływ nie tylko na zasady prowadzenia gospodarki finansowej, ale przede wszystkim na poziom i strukturę dochodów JST. Mimo że najtrudniejszy okres działania w warunkach niepewności i wysokiego poziomu ryzyka zakończył się, to jednak przed jednostkami samorządu terytorialnego wciąż stoją kolejne wyzwania. Z jednej strony wynikają one z aktualnej sytuacji społeczno-gospodarczej, a z drugiej są efektem oddziaływania czynników o charakterze głównie geopolitycznym. Biorąc pod uwagę sytuację makroekonomiczną i realizowaną politykę finansową, JST musiały uwzględniać w swoich strategiach działania rosnące koszty realizacji zadań publicznych, które wynikały m.in. z wysokiego poziomu inflacji, rosnącego poziomu płac wraz z pochodnymi, rosnących cen materiałów i usług, a także rosnącego zadłu-

żenia i kosztów jego obsługi. Natomiast wyzwania wynikające z sytuacji geopolitycznej wiązały się m.in. z kryzysem energetycznym, napływem uchodźców, rosnącymi wymaganiami na poziomie Unii Europejskiej w zakresie ochrony środowiska. W tym kontekście szczególnie istotne są możliwości, jakie pojawiły się wraz z odblokowaniem dla Polski wsparcia finansowego z budżetu Unii Europejskiej na przeciwdziałanie skutkom pandemii i możliwością pozyskania środków z Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększenia Odporności (KPO), które stanowią szansę rozwojową dla JST.

Biorąc pod uwagę wyżej wymienione kwestie, istotna jest ustawa z dnia 1 października 2024 r. o dochodach JST, która weszła w życie w dniu 25 października 2024 r. Do fundamentalnych zmian, jakie wnosi ten akt prawny dla sytuacji finansowej poszczególnych gmin JST zaliczyć należy przede wszystkim zmiany w zakresie sposobu naliczania dochodów z tytułu PIT i CIT. Nowy sposób liczenia tych dochodów jest korzystniejszy, bowiem będą one liczone jako procent od dochodów podatników danego podatku z terenu danej JST – a nie jak miało to miejsce przed zmianą ustawy o dochodach JST – od podatku należnego. Do wzrostu potencjału dochodów własnych mają także przyczynić się zmiany polegające na zapewnieniu samorządom możliwości partycypacji w PIT pobieranym w formie ryczałtu od przychodów ewidencjonowanych. Należy podkreślić, że reforma dochodów JST oprócz wspomnianych powyżej zalet przyczynia się w głównej mierze do wzmocnienia i ustabilizowania finansów wszystkich gmin JST poprzez zwiększenie ich bazy dochodów własnych. Według założeń reformy dochody własne mają być wyższe niż przed zmianami ustawy tj. nie mniej niż o 4%, ale nie więcej niż 10% dochodów. W konsekwencji dochody własne już w 2025 r. mają wzrosnąć o 24,8 mld zł w stosunku do poziomu sprzed reformy. Poprawa stabilności dochodów własnych JST stwarza nowe możliwości korzystania z usług sektora bankowego zarówno krajowego, jak i międzynarodowego tj. w zakresie ubiegania się o kredyty, pożyczki czy emisji papierów wartościowych – obligacji komunalnych.

Zaangażowanie instytucji sektora bankowego będzie miało także duże znaczenie z uwagi na przyjęte rozwiązania polegające na przedłużeniu do końca

2029 r. obowiązujących reguł fiskalnych w gospodarce finansowej JST wynikających z art. 242 i art. 243 ustawy o finansach publicznych. W konsekwencji oznacza to, że organy wykonawcze samorządu terytorialnego będą miały w dalszym ciągu możliwość bilansowania części bieżącej budżetu JST wolnymi środkami, Z kolei zmiany przepisów w zakresie indywidualnego wskaźnika spłaty zobowiązań pozwalają m.in. ograniczyć problem zawyżania maksymalnych indywidualnych wskaźników spłaty zobowiązań.

Ponadto warto podkreślić, że zadłużenie JST determinuje proces podejmowania decyzji nie tylko inwestycyjnych, ale także ogranicza realizację usług i zadań publicznych. Zobowiązania JST w ostatnich latach (2020–2023) na poszczególnych szczeblach JST kształtowały się w zróżnicowany sposób. W tym okresie wzrost zobowiązań odnotowano głównie w miastach na prawach powiatu, zaś w województwach samorządowych zauważany był ich spadek. Pod względem podziału na grupy wierzycieli JST, zadłużały się głównie w bankach krajowych tj. 68,5% całości zadłużenia JST.

Głównym celem Raportu jest ocena sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego w kontekście ich roli w absorpcji i aktywizacji środków w ramach

KPO. Dla realizacji tego celu przeprowadzono analizę finansową poziomą i pionową budżetów JST, a także analizę wskaźnikową. Dodatkowo zastosowano analizę skupień oraz metodę wywiadu pogłębionego.

Biorąc po uwagę wyżej wymienione elementy determinujące funkcjonowanie jednostek samorządu terytorialnego Raport podzielono na pięć części. Część pierwsza poświęcona została omówieniu uwarunkowań prawno-ekonomicznych funkcjonowania samorządu terytorialnego w warunkach niestabilnego otoczenia społeczno-gospodarczego. W części drugiej zidentyfikowano rolę JST w absorpcji i aktywizacji środków z Krajowego Planu Odbudowy. Kolejny rozdział zawiera analizę dochodów, wydatków oraz zadłużenia JST, która stała się podstawą do określenia aktualnego obrazu stanu finansów JST w warunkach niestabilnego otoczenia prawno-finansowego. W rozdziale tym zawarto również opis metodyki badań. W rozdziale czwartym dokonano oceny sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego w latach 2020–2024 w kontekście absorpcji środków z KPO. W tym celu wykorzystano wskaźniki oceny sytuacji finansowej JST. W ostatniej części Raportu przedstawiono potencjalną rolę sektora bankowego we współfinansowaniu inwestycji samorządowych realizowanych z udziałem środków z KPO i stosowne rekomendacje dla sektora bankowego.

Stan finansów samorządów terytorialnych w kontekście roli JST w absorpcji i aktywizacji środków w ramach KPO

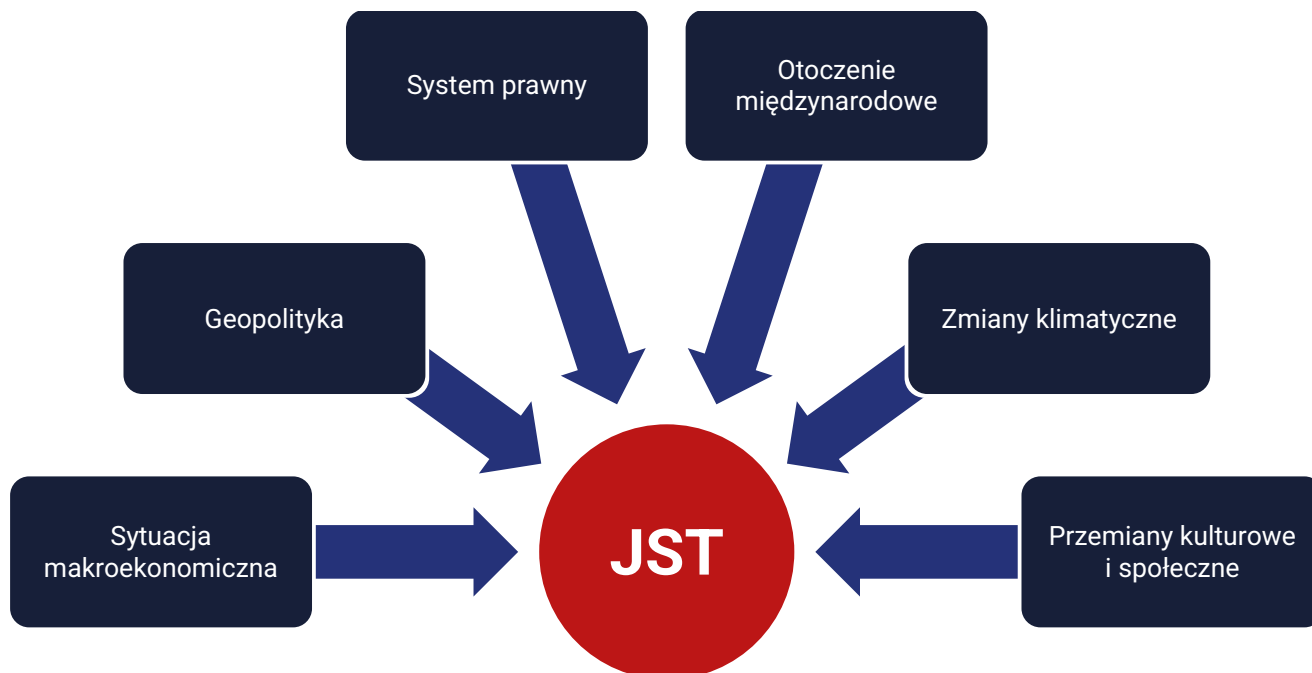
1. Uwarunkowania funkcjonowania samorządu terytorialnego w warunkach niestabilnego otoczenia społeczno-gospodarczego

1.1. Otoczenie makroekonomiczne i sytuacja geopolityczna

Od momentu reaktywacji samorządu terytorialnego w Polsce w 1991 r. zasady jego działania podlegały licznym zmianom, które w pierwszych latach miały z reguły charakter ewolucyjny. Jednak począwszy od 2007 r. i ogólnoswiatowego kryzysu finansowego funkcjonowanie jednostek samorządu terytorialnego w dużym stopniu było determinowane także aktualną sytuacją społeczno-gospodarczą, co w kon-

sekwencji powodowało brak stabilności warunków prawno-ekonomicznych działania JST. Jednostki samorządowe funkcjonują w systemie zależności zachodzących między wszystkimi uczestnikami życia społeczno-gospodarczego. Oddziaływanie czynników zewnętrznych (por. rysunek 1.) ma kluczowe znaczenie dla zdolności JST do realizacji zadań i zamierzeń krótko- i długookresowych.

Rys. 1 Otoczenie zewnętrzne funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego



Źródło: Opracowanie własne.

Wśród czynników zewnętrznych funkcjonowania samorządu terytorialnego szczególnie ważna jest sytuacja makroekonomiczna i geopolityczna. Jednostki nie mają wpływu na tę sytuację, ale świadomość występowania tych uwarunkowań przyczynia się do skuteczniejszego zarządzania JST w odpowiedzi na nie. Analiza sytuacji makroekonomicznej jest więc ważnym elementem planowania, finansowania i realizacji zadań przez JST.

Sytuację makroekonomiczną Polski w latach 2020–2023 scharakteryzowano w odniesieniu do kilku kluczowych zmiennych, które zostały przeanalizowane w oparciu o sprawozdania roczne z wykonania ustawy budżetowej za lata 2020–2023 (*Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa...*, Rada Ministrów, 2021–2024).

Pierwszą ze zmiennych było otoczenie zewnętrzne funkcjonowania polskiej gospodarki. W 2020 r., w wyniku wybuchu pandemii COVID-19 sytuacja polskiej gospodarki pogorszyła się już wczesną wiosną 2020 r. Podobna sytuacja miała miejsce także w całej Unii Europejskiej, w której PKB w 2020 r. zmniejszył się o 6,1%. Najsilniej obniżyła się aktywność w sektorze usług, a w mniejszym stopniu spadek aktywności był widoczny w przemyśle. W 2021 r. gospodarka europejska odnotowała silne ożywienie – w III kwartale poziom aktywności gospodarczej był wyższy niż przed wybuchem pandemii COVID-19. Dynamicznie kształtowała się także konsumpcja krajowa, sytuacja na rynku pracy oraz realizacja przez gospodarstwa domowe odłożonego popytu. Negatywne skutki dla gospodarki przyniosły zaburzenia w globalnych łańcuchach dostaw i wysokie ceny energii. W wyniku tego, koniec 2021 r. oznaczał osłabienie wzrostu gospodarczego całej UE. Poprawiła się natomiast aktywność polskich eksporterów. W kolejnym analizowanym roku kraje UE odnotowały wzrost PKB o 3,5% z uwagi na poprawę sytuacji pandemicznej, łagodzenie obostrzeń, relatywnie niskie bezrobocie oraz dobrą sytuację gospodarstw domowych. Pod koniec 2022 r. tempo wzrostu gospodarczego w UE zwolniło w wyniku wysokich cen surowców, niepewności w związku z inwazją Rosji na Ukrainę. Dynamika eksportu polskich producentów okazała się znacznie słabsza niż zakładano w prognozach. Z kolei w 2023 r. wzrost gospodarczy UE był niewielki (0,4%), co było wynikiem osłabienia konsumpcji z uwagi na wysoką inflację oraz niski popyt zewnętrzny. Eksport polskich producentów był ponownie niższy niż prognozowany.

Kolejną zmienną, która posłużyła do oceny sytuacji makroekonomicznej polskiej gospodarki był poziom i dynamika PKB. W 2020 r. na skutek pandemii COVID-19 gospodarka doświadczyła szoku podaży-popytowego o wcześniej nieobserwowanej sile. W konsekwencji zmniejszyła się gwałtownie aktywność gospodarcza i nastąpiło pogorszenie większości wskaźników makroekonomicznych. Działo się to na skutek wprowadzenia lockdownów, które spowodowały spadek realnego PKB (o 2,7%) nienotowany od początku lat 90. Był on jednak mniejszy niż zakładano. Ostatecznie na wynik ten wpłynęła dobra sytuacja przemysłu oraz eksport za sprawą odbudowy aktywności w międzynarodowych sieciach produkcji. Rok 2020 charakteryzował się także spadkiem konsumpcji prywatnej i inwestycji. W wyniku pandemii najbardziej ucierpiały branże: hotelarska, gastronomiczna oraz rekreacyjna.

W 2021 r. polską gospodarkę charakteryzowała lepsza sytuacja po recesji wywołanej pandemią COVID-19. Średnie tempo wzrostu gospodarczego

było wyższe prawie dwukrotnie w porównaniu do długookresowej średniej. Działo się to pomimo kolejnych fal pandemii i utrzymywanych restrykcji. Podmioty prywatne – zarówno przedsiębiorstwa, jak i osoby fizyczne dostosowały się do panujących w czasie pandemii warunków. Na stan gospodarki wpłynęła lepsza sytuacja na rynkach eksportowych oraz silny interwencjonizm makroekonomiczny. W pierwszym przypadku zaobserwowano wysoką konkurencyjność polskich firm, a także wzrost ich znaczenia w światowych łańcuchach dostaw. Nastąpił również wzrost konsumpcji prywatnej kosztem oszczędności. Pomimo ogólnie lepszej sytuacji gospodarczej w 2021 r., nie udało się odrobić strat z 2020 r. Sytuacja ta, obok dalszego oddziaływania kryzysu pandemicznego, wynikała także z problemów w transporcie międzynarodowym, z rosnących cen surowców i materiałów oraz dalszej niepewności. Ostatecznie jednak PKB w ujęciu realnym w 2021 r. zwiększył się o 6,9% w porównaniu do 2020.

W kolejnym roku – 2022, gospodarkę polską i światową dotknął szok podaży-popytowy związany z inwazją Rosji na Ukrainę. Jego skutkiem był silny negatywny wpływ na tempo wzrostu PKB z uwagi na mniejszą aktywność przedsiębiorstw na międzynarodowych rynkach eksportowych oraz pogorszenie nastrojów w podmiotach sektora prywatnego. Nasiliły się także procesy inflacyjne oraz nastąpił wzrost stóp procentowych, skutkiem czego zmalała siła nabywcza gospodarstw domowych. W konsekwencji napływu ludności z Ukrainy oraz zmiany polityki monetarnej i fiskalnej, nastąpiło wyhamowanie wzrostu gospodarczego. Zmniejszyła się konsumpcja prywatna oraz eksport. Częściowo spadek ten złagodzony został wydatkami obywateli Ukrainy. Natomiast w przypadku inwestycji nastąpił wzrost. Ostatecznie w 2022 r. realnie PKB wzrósł o 5,6%.

Rok 2023 z kolei charakteryzował się pogarszającą się sytuacją gospodarczą w Polsce. Wynikało to z wysokiej inflacji oraz niższego popytu zewnętrznego (nastąpił spadek eksportu oraz wzrost importu). Tempo wzrostu gospodarczego znacznie zmalało w porównaniu do 2022 r. i wyniosło zaledwie 0,2%. Zmalała także konsumpcja krajowa skutkiem wzrostu inflacji oraz wysokich stóp procentowych, a także większej skłonności do oszczędzania. Na rynkach zagranicznych wcześniejsze problemy z łańcuchami dostaw uległy znormalizowaniu. Pozytywnie należy ocenić wzrost inwestycji oraz wysoką rentowność polskich przedsiębiorstw oraz stopień realizacji inwestycji z kończącej się perspektywy finansowej UE, do którego przyczynił się sektor rządowy i samorządowy. Pomimo mniejszego eksportu, zauważalna była jego większa odporność na zmiany

popytu zagranicznego dzięki wyższej konkurencyjności cenowej, dywersyfikacji towarowej i wsparciu krajowej bazy eksportowej.

Na sytuację makroekonomiczną kraju w analizowanym okresie znacząco oddziaływały również procesy inflacyjne. W kolejnych kwartałach 2020 r. inflacja miała tendencję spadkową, na koniec roku wyniosła ona 2,4%, a średniorocznie – 3,9%. W przypadku produkcji przemysłowej, polska gospodarka odnotowała deflację. Na kształtowanie się inflacji w kolejnym, 2021 r. oddziaływała rosnąca aktywność gospodarcza oraz wyższe oczekiwania wzrostu inflacji. W kolejnych kwartałach 2021 r. inflacja miała tendencję wzrostową, co wynikało ze wzrostu cen energii i paliw na rynkach światowych. Nastąpił wzrost cen dóbr konsumpcyjnych oraz usług w wyniku rosnących kosztów wynikających z restrykcji sanitarnych oraz opłat mieszkaniowych. Procesy inflacyjne napędzane były także rosnącymi kosztami transportu i wspomnianymi wcześniej zakłóceniami w światowych łańcuchach dostaw. Średnioroczna inflacja w przypadku towarów i usług konsumpcyjnych wyniosła 5,1%, a w przypadku towarów produkcyjnych – 7,9%. W 2022 r. nadal utrzymywał się relatywnie wysoki poziom inflacji wynikający z podobnych przyczyn, jak w 2021 r. oraz z odbudowy gospodarki po pandemii. Najważniejszym jednak impulsem inflacyjnym w 2022 r. była wojna w Ukrainie oraz sankcje nałożone na Rosję. Wzrostowi uległy ceny energii oraz żywności na rynku krajowym. Średnioroczna inflacja produkcji przemysłowej była na poziomie 22,4%, a produktów konsumpcyjnych 14,4%. W związku z tym rząd wprowadził tzw. tarcze antyinflacyjne polegające m.in. na obniżce stawek VAT i akcyzy na energię elektryczną, ciepłą oraz gaz i paliwa, a także produkty żywnościowe. Podobne czynniki, jak w przypadku cen dóbr konsumpcyjnych oddziaływały na wzrost cen towarów produkcyjnych. W 2023 r. nadal utrzymywała się silna presja inflacyjna, zrezygnowano z części działań antyinflacyjnych wprowadzonych w 2022 r. Miało to swoje przełożenie na dalsze wzrosty cen w szczególności w przypadku przywrócenia poprzednich stawek VAT na energię, energię ciepłą i gaz. Ostatecznie, średni wzrost cen w 2023 r. wyniósł 11,4%. Zmniejszyła się także dynamika wzrostu cen w przypadku produkcji przemysłowej na skutek spadku cen surowców na rynkach światowych i silniejszego złotego. Średnia inflacja w przypadku produkcji przemysłowej w całym roku wzrosła o 2,4%.

Ostatnim z analizowanych wskaźników makroekonomicznych, który podobnie jak inflacja silnie oddziałuje na możliwości realizacji zadań przez JST jest poziom stóp procentowych. W 2020 r. na skutek wybuchu pandemii COVID-19 zostały poluzowane

warunki finansowe w gospodarce celem ograniczenia negatywnych konsekwencji gospodarczych wynikających z pandemii. W ciągu trzech pierwszych miesięcy trwania pandemii stopy procentowe zostały obniżone trzykrotnie, a także obniżono stopy rezerw obowiązkowych z 3,5 do 0,5%. NBP wprowadził dodatkowe instrumenty (np. kredyt wekslowy, czy program skupu aktywów), których celem była m.in. zmiana struktury płynności w sektorze bankowym. W 2020 r. stopa referencyjna NBP ukształtowała się na średnim poziomie 0,5%. W kolejnym roku, stopy procentowe NBP pozostawały na bardzo niskim poziomie. W przypadku stopy referencyjnej, na początku roku wyniosła ona 0,1%. Stosowane były także operacje otwartego rynku. W wyniku presji inflacyjnej stopa referencyjna została podniesiona do 0,5% oraz zwiększona została stopa rezerw obowiązkowych. Kolejne podwyżki stóp procentowych kontynuowane były pod koniec 2021 r. Na skutek wzmagającej się inflacji, w 2022 r. kontynuowano wielokrotne podnoszenie stóp procentowych. Średnia stopa referencyjna za 2022 r. wyniosła 5,3%. Rok 2023 przyniósł odmienną politykę – Rada Polityki Pieniężnej na kolejnych posiedzeniach obniżała stopy procentowe NBP.

Oprócz sytuacji makroekonomicznej, wśród czynników zewnętrznych oddziałujących na procesy zachodzące w każdej JST, znajdują się uwarunkowania geopolityczne. Można stwierdzić, że jednostki samorządu terytorialnego, włączone w sieć globalnych powiązań, coraz częściej odczuwały skutki napięć geopolitycznych. Oddziaływanie to, w niektórych przypadkach miało bezpośredni wpływ nie tylko na ich sytuację finansową, ale także na zakres zadań publicznych. W ostatnich latach uwidoczniło się to najbardziej w związku z napływem uchodźców z Ukrainy. Od 2022 r. JST w Polsce mierzą się z ogromnym wyzwaniem zintegrowania setek tysięcy uchodźców i dostarczeniem im podstawowych dóbr i usług publicznych (mieszkania, edukacja, opieka zdrowotna), co jest znacznym obciążeniem dla lokalnych budżetów i infrastruktury (Maj-Serwatka i Wichowska, 2023).

Kolejnym problemem, który powiązany był z wojną w Ukrainie oraz sankcjami gospodarczymi nałożonymi na Rosję, był kryzys energetyczny, który przejawiał się w znaczących, wcześniej wspomnianych, wzrostach cen energii i paliw. Wysokie koszty związane np. z ogrzewaniem placówek publicznych lub oświetleniem ulicznym, zmusiły JST do szukania oszczędności lub konieczności przeprowadzenia inwestycji w bardziej efektywne źródła energii. Problem ten wpisuje się także w kolejne wyzwanie stojące przed JST, jakim są cele klimatyczne przyjęte przez Unię Europejską (np. ograniczenie emisji CO₂,

modernizacja transportu publicznego, wdrażanie gospodarki cyrkularnej). Samorządy są zobowiązane do stosowania niskoemisyjnych rozwiązań, poprawy jakości powietrza, rozwijania zielonych przestrzeni miejskich (Miszczuk i in., 2024).

Z aktualnej sytuacji geopolitycznej wynikają także kolejne wyzwania związane z zarządzaniem kryzysowym. Napięta sytuacja za wschodnią granicą po trzech latach trwania konfliktu wymusza także na JST konieczność podjęcia działań w zakresie bezpieczeństwa. Chodzi tu zwłaszcza o przygotowanie schronów i miejsc ewakuacji, zapewnienia cyberbezpieczeństwa, a także poprawy infrastruktury technicznej i społecznej. Zadania te wydają się o tyle trudniejsze, że w związku z napięciami geopo-

litycznymi w ostatnich latach nastąpił równoczesny wzrost cen materiałów budowlanych i surowców, co silnie oddziaływało na lokalne finanse.

Podsumowując, można stwierdzić, że JST funkcjonują w wymagającym i dynamicznie zmieniającym się otoczeniu zewnętrznym. Otoczenie to wymusza na jednostkach samorządu terytorialnego konieczność elastycznego reagowania na kryzysy, a także zwiększenia zaangażowania finansowego i inwestycyjnego w rozwiązania, które mają na celu długofalowe dostosowanie się społeczności lokalnej do wymagających realiów globalnych. Z pewnością instrument finansowego wsparcia polskiej gospodarki, jakim jest Krajowy Plan Odbudowy, stanowi nieocenioną szansę w tym zakresie.

1.2. Prawnofinansowe i społeczne determinanty prowadzenia gospodarki finansowej przez JST

Jak zauważono uprzednio, pandemia COVID-19, która wybuchła w 2020 r., spowodowała liczne negatywne skutki we wszystkich obszarach życia społecznego i gospodarczego. Był to okres wyraźnego spowolnienia działalności nie tylko przedsiębiorstw, ale także poważnych zakłóceń w realizacji zadań publicznych na wszystkich szczeblach administracji, w tym w jednostkach samorządu terytorialnego (*Informacja o wykonaniu...*, Ministerstwo Finansów, 2020, s. 3–7).

Ze względu na konieczność zapewnienia bezpieczeństwa zdrowotnego społeczeństwa oraz utrzymania ciągłości fundamentalnych funkcji państwa, podejmowanie trudnych decyzji stało się nieuniknione. Wydarzenia związane z pandemią znacząco wpłynęły na procesy makroekonomiczne, zarówno w Polsce, jak i na całym świecie. Pandemia COVID-19 wpłynęła w znaczący sposób na sytuację finansów publicznych i realizację planów finansowych podmiotów zaliczanych do sektora finansów publicznych.

W 2020 r. sytuacja pandemiczna wymusiła wdrażanie różnych instrumentów, w tym rozwiązań ustawowych, mających na celu łagodzenie jej negatywnych skutków gospodarczych. Rządy wielu krajów podjęły działania wspierające przedsiębiorstwa, chroniące miejsca pracy oraz wzmacniające bezpieczeństwo zdrowotne społeczeństwa. W ramach tych działań wprowadzano regulacje prawne, w tym dotyczące polityki finansowej JST. Dostrzegając pilną potrzebę ochrony krajowej gospodarki a także ograniczenia ryzyka związanego ze skutkami pandemii COVID-19, wprowadzono liczne zmiany w przepisach prawnych. Ich fundamentalnym celem było ułatwienie podmiotom gospodarczym oraz samorządom terytorialnym realizacji zadań publicznych w warunkach pandemii.

Nie można zapominać, że wprowadzone ustawodawstwo miało także na celu zabezpieczenie gospodarki przed intensywnym spadkiem operatywności ekonomicznej przedsiębiorstw w związku z drastycznym osłabieniem aktywności gospodarczej (*Informacja o wykonaniu...*, Ministerstwo Finansów, 2021, s. 3–7).

Pierwszy pakiet zmian w przepisach prawnych został wprowadzony ustawą z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (dalej: Ustawa COVID-19) (*Ustawa o szczególnych rozwiązaniach...*, 2020). W reakcji na zapisy tej ustawy nastąpiły następujące zmiany w zarządzaniu gospodarką finansową JST w zakresie:

- odstępstwa od reguły równoważenia części operacyjnej budżetu samorządowego,
- wyłączenia z limitu spłaty zadłużenia JST;
- zmiany sposobu obliczania nadwyżki operacyjnej budżetu JST;
- rozwiązań prawnych mających na celu zwiększenie płynności finansowej JST w czasie trwania pandemii COVID-19;
- wsparcia dotacjami celowymi z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 oraz Funduszu Pomocy;
- rozwiązań prawnych mających wpływ na kształt polityki podatkowej i opłat lokalnych;
- innych rozwiązań prawnych oddziałujących na sytuację finansów JST w czasie pandemii COVID-19.

Pierwsza z wymienionych zmian dotyczyła relacji, o której mowa w art. 242 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (*Ustawa o finansach publicznych*, t.j. 2024). W świetle cytowanego artykułu organ stanowiący JST nie może uchwalić budżetu, w którym planowane wydatki bieżące są wyższe niż planowane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki. Zasada ta stanowi również, że na koniec roku budżetowego wykonane wydatki bieżące nie mogą być wyższe niż wykonane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki, z wyjątkiem realizacji zadań bieżących finansowanych ze środków pochodzących z budżetu UE oraz środków bezzwrotnych z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA).

W wyniku wprowadzonej zmiany przepisów prawa, jednostki samorządu terytorialnego, zarówno na etapie planowania budżetu, jak i samej realizacji planu finansowego, mogły przekroczyć relację określoną w cytowanym art. 242 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Oznacza to odstępstwo od kardynalnej reguły równoważenia dochodów bieżących i wydatków bieżących. Należy jednak podkreślić, że przekroczenie tej relacji dotyczyło jedynie (*Informacja o wykonaniu...*, Ministerstwo Finansów, 2021, s. 8):

- ubytku w dochodach bieżących JST spowodowanego wystąpieniem pandemii COVID-19,
- wydatków bieżących poniesionych na realizację zadań publicznych związanych wyłącznie z przeciwdziałaniem pandemii COVID-19, w części sfinansowanej dochodami majątkowymi lub przychodami, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 1–4 i 7 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

Zmiany wprowadzone na mocy Ustawy COVID-19 z 2020 r. w zakresie złagodzenia reguły równoważenia budżetów samorządowych miały kluczowy wpływ na elastyczniejsze zarządzanie finansami JST w trakcie trwania pandemii.

Druga z wymienionych zmian dotyczyła wyłączenia z limitu spłaty zadłużenia JST niektórych zobowiązań. Okres pandemii COVID-19, ze względu na zwiększone wydatki związane z walką z jej skutkami, przyczynił się do wzrostu zobowiązań jednostek samorządu terytorialnego. Przepisy ustawy o finansach publicznych zawierają jednoznaczne rozwiązania mające na celu ograniczenie nadmiernego zadłużenia JST. Reguła dotycząca nadmiernego zadłużania znajduje odzwierciedlenie w treści art. 243 tej ustawy. Określana jest jako indywidualny

wskaźnik spłaty zadłużenia, który odzwierciedla zdolność JST do regulowania swoich zobowiązań (*Informacja o wykonaniu...*, Ministerstwo Finansów, 2021, s. 8–10).

Na podstawie przepisów tzw. Ustawy COVID-19 z 2020 r. wprowadzono rozwiązania pozwalające na wyłączenie z limitu spłaty zadłużenia niektórych zobowiązań. Ustawodawca stworzył w ten sposób możliwość wyłączenia zobowiązań z tytułu pożyczek, kredytów oraz emisji obligacji zaciągniętych w 2020 r. w związku z ubytkiem dochodów bieżących. Mechanizm ten miał charakter długoterminowy – oznaczało to, że spłaty pożyczek, kredytów i obligacji były wyłączone z limitu przez cały okres ich regulowania.

Warto podkreślić, że przepisy Ustawy COVID-19 wprowadziły także dalsze rozwiązania polegające na złagodzeniu indywidualnego wskaźnika spłaty zadłużenia. Oznaczało to, że wydatki budżetowe poniesione w 2020 r. na realizację zadań związanych z przeciwdziałaniem skutkom pandemii nie były uwzględniane przy ustalaniu wysokości dopuszczalnej spłaty długu JST na rok 2021 i lata kolejne – zgodnie z ograniczeniami wynikającymi z art. 243 ustawy o finansach publicznych. Złagodzenie reguły wynikało wprost z art. 15 zob. Ustawy COVID-19. W świetle cytowanego przepisu „w latach 2020–2025 JST mogły uchylać budżety, w których relacja łącznej kwoty przypadających do spłaty w danym roku budżetowym zobowiązań z tytułu kredytów, pożyczek i emisji papierów wartościowych do planowanych dochodów ogółem mogła być wyższa niż określona w standardowych przepisach” (*Informacja o wykonaniu...*, Ministerstwo Finansów, 2021, s. 8–10).

Konkludując, wprowadzone rozwiązania należy ocenić pozytywnie, ponieważ pozwoliły JST złagodzić negatywne skutki pandemii, wpływając bezpośrednio na ich politykę zadłużenia, a tym samym umożliwiły spełnienie wymogów określonych w indywidualnym wskaźniku spłaty zadłużenia.

Z punktu widzenia zarządzania finansami JST, istotne znaczenie miała kolejna ze zmian przepisów prawa odnosząca się do sposobu obliczania nadwyżki operacyjnej budżetu. Zarówno w ujęciu teoretycznym, jak i praktycznym nadwyżka operacyjna stanowi jeden z najważniejszych wskaźników finansowych, informujących o możliwościach realizacji nowych przedsięwzięć inwestycyjnych. Innymi słowy, ukazuje potencjał prorozwojowy JST. Mechanizm ustalania nadwyżki operacyjnej wynika z ustawy o finansach publicznych – jest to dodatnia różnica między dochodami bieżącymi a wydatkami

bieżącymi. Ujemny wynik bieżący budżetu oznacza jednocześnie deficyt operacyjny budżetu JST.

Dostrzegając potrzebę wzmocnienia procesów zarządczych związanych z finansami JST, ustawodawca w przepisach Ustawy COVID-19 z 2020 r. dokonał zmiany w procedurach obliczania nadwyżki operacyjnej, które zostały określone w nowelizacji ustawy z 14 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (*Ustawa o zmianie ustawy o finansach...*, 2018).

Istota wprowadzonej zmiany sprowadzała się do wyłączenia od 2020 r. wydatków ponoszonych na obsługę długu w przy obliczaniu nadwyżki operacyjnej budżetu JST. Rozwiązanie to miało na celu przede wszystkim zwiększenie możliwości inwestycyjnych JST, mimo trwania pandemii COVID-19. Było to możliwe dzięki podniesieniu limitu spłaty zobowiązań JST. Podkreślenia wymaga, że ustawą z dnia 8 listopada 2024 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw wprowadzono zmiany określone w art. 296a ust. 2 polegające na tym, że w latach 2024–2029 JST może w danym roku budżetowym przekroczyć relację, o której mowa a art. 242 ust. 1 i 2, jeżeli w latach 2022–2029 suma przekroczeń tej relacji w poszczególnych latach nie będzie wyższa od sumy nadwyżek wynikających z tej relacji w poszczególnych latach (*Informacja o wykonaniu...*, Ministerstwo Finansów, 2023, s. 8–12).

Ustawodawca w odpowiedzi na wyzwania wynikające z pandemii COVID-19 dokonał również zmian mających na celu zwiększenie płynności finansowej JST w czasie trwania pandemii COVID-19. Na mocy ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem pandemii COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych, 31 marca 2020 r., weszły w życie przepisy umożliwiające dalsze uelastycznienie zarządzania finansami samorządowymi. W szczególności dotyczyły one rozszerzenia uprawnień, w zakresie (*Informacja o wykonaniu...*, Ministerstwo Finansów, 2021, s. 10–11; Malinowska-Misiąg, 2022, s. 51–52):

1. Umożliwienia dokonywania zmian w planie dochodów i wydatków budżetu JST, w tym przenoszenia wydatków między działami klasyfikacji budżetowej;
2. Modyfikacji wieloletniej prognozy finansowej oraz planu wydatków budżetu związanych z wprowadzeniem nowych inwestycji lub zakupów inwestycyjnych przez jednostkę, pod warunkiem,

że nie pogorszy to wyniku budżetu samorządowego;

3. Rozwiązań prawnych umożliwiających wcześniejsze przekazywanie JST w 2020 r. rat subwencji ogólnej z budżetu państwa;
4. Zwiększenia dochodów powiatów ziemskich i grodzkich zgodnie z art. 23 ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (*Ustawa o gospodarce...*, t.j. 2024). Powiaty miały zagwarantowany dochód stanowiący 25% wpływów z opłat z tytułu trwałego zarządu, czynszu dzierżawnego i najmu. Do źródeł tych dochodów zaliczały się również wpływy ze sprzedaży, użytkowania oraz opłat za użytkowanie wieczyste. Na mocy przepisów ustawy z dnia 2 marca 2020 r., z mocą obowiązywania od 1 maja do 31 grudnia 2020 r., dochody samorządów powiatowych z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa wzrosły z 25% do 50%;
5. Tworzenia nowych rezerw celowych bez konieczności uzyskania opinii komisji właściwej do spraw budżetu organu stanowiącego JST poprzez przenoszenie zablokowanych kwot wydatków;
6. Uelastycznienia zasad wydatkowania środków pochodzących z opłat za zezwolenia na handel alkoholem (opłata za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych) pobieranych na podstawie ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (*Ustawa o wychowaniu...*, t.j. 2023). Rozwiązania te spowodowały rozluźnienie reguł w zakresie przeznaczania tych środków na działania związane z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19 oraz skutków sytuacji kryzysowych;
7. Rozwiązań prawnych polegających na przekazywaniu dotacji z budżetu JST do samorządowego zakładu budżetowego powyżej 50% kosztów jego działalności, pod warunkiem, że realizuje on zadania związane z przeciwdziałaniem pandemii COVID-19;
8. Umożliwienia JST otrzymywania z budżetu państwa dotacji celowych na wsparcie realizacji zadań wynikających z przepisów dotyczących zapobiegania oraz zwalczania zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi. Istotne jest, że w tym przypadku nie obowiązywały przepisy ograniczające wysokość przekazywanych dotacji.

Kolejnym istotnym obszarem zmian w zakresie finansów JST było wprowadzenie możliwości

ich wsparcia dotacjami celowymi z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 oraz Funduszu Pomocy. Rozwiązanie to miało na celu wzmocnienie potencjału finansowego JST i złagodzenie negatywnych skutków finansowych pandemii oraz zmniejszenie ryzyka zahamowania inwestycji na szczeblu lokalnym.

Na mocy Ustawy COVID-19 utworzono Fundusz Przeciwdziałania COVID-19. Wsparcie to określono jako „dofinansowanie ze środków Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych”. Co istotne, środki te mogły być przeznaczane przez samorządy wyłącznie na wydatki majątkowe (*Informacja o wykonaniu...*, Ministerstwo Finansów, 2021, s. 9–11). Dofinansowanie lub finansowanie realizowanych zadań publicznych obejmowało wiele obszarów, takich jak: transport publiczny, ochrona zdrowia, infrastruktura drogowa, edukacja, infrastruktura wodno-kanalizacyjna oraz gospodarka komunalna. Dotacje celowe z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 mogły być również przeznaczane na realizację innych zadań w obszarach pomocy społecznej, kultury, sportu i rekreacji oraz bezpieczeństwa publicznego (*Informacja o wykonaniu...*, Ministerstwo Finansów, 2021, s. 9–11).

Środki przekazane do budżetów JST w ramach Funduszu stanowiły istotne wsparcie dla samorządów terytorialnych. W 2021 r. wyniosły łącznie 4 911,4 mln zł,

natomiast w 2022 r. nastąpił znaczący wzrost przekazanych środków – do kwoty 18 822,4 mln zł, czyli niemal czterokrotnie więcej niż w roku poprzednim. W 2023 r. wartość przekazanych dotacji celowych wzrosła do 22 382,9 mln zł. Największymi beneficjentami dotacji były gminy. Tak znaczne wsparcie dla samorządów gminnych wynikało z faktu, że to właśnie te JST ponosiły największe wydatki związane z przeciwdziałaniem skutkom pandemii COVID-19. Najmniejsze wsparcie w ramach Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 w latach 2021–2023 otrzymały województwa. Szczegółowe dane w tym zakresie przedstawia tabela 1.

Wsparcie środkami z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 miało istotny wpływ na strukturę dochodów ogółem JST. W początkowym okresie, tj. w 2021 r., udział dotacji celowych przekazywanych z tego funduszu był niewielki i wynosił jedynie 1,5% dochodów ogółem JST. W podziale na poszczególne szczeble samorządu sytuacja przedstawiała się następująco: gminy – 2,2%, powiaty – 1,5%, miasta na prawach powiatu – 0,6%, województwa samorządowe – zaledwie 0,5%. W kolejnych latach (2022–2023) udział dotacji celowych z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 znacząco wzrósł, wpływając na strukturę dochodów w większym stopniu.

Tabela 1. Dotacje celowe otrzymane ze środków Funduszu Przeciwdziałania COVID-19

Kategoria	Plan	Wykonanie	Wskaźnik	Plan	Wykonanie	Wskaźnik	Plan	Wykonanie	Wskaźnik
	2021		wykonania	2022		wykonania	2023		wykonania
	w mln zł	w%		w mln zł	w%		w mln zł	w%	
Ogółem JST	3 577,00	4 911,40	137,30	23 656,30	18 822,40	79,60	26 590,40	22 382,90	84,20
Gminy	2 544,40	3 571,10	140,30	20 321,50	16 464,90	81,00	20 471,50	16 983,10	83,00
Miasta na prawach powiatu	530,50	679,90	128,10	1 904,30	1 440,60	75,60	1 379,60	1 159,60	84,10
Powiaty	421,60	536,90	127,30	1 338,90	853,60	63,80	4 253,60	3 739,10	87,90
Województwa	80,40	123,50	153,60	91,60	63,40	69,10	485,80	501,10	103,20

Źródło: Opracowanie własne na podstawie (*Gospodarka finansowa...*, GUS, 2024, s. 25).

W związku z inwazją Federacji Rosyjskiej na Ukrainę, wprowadzono dodatkowo rozwiązania mające na celu wsparcie samorządów terytorialnych w udzielaniu pomocy uchodźcom z Ukrainy. Na mocy ustawy z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (*Ustawa o pomocy...*, t.j. 2025) stworzono ramy prawne udzielania pomocy finansowej, m.in. dla JST. W oparciu o przepisy tej ustawy powstał specjalny Fundusz Pomocy, którego głównym celem było finansowanie lub dofinansowanie zadań związanych z szeroko rozumianą pomocą dla Ukrainy

(*Informacja o wykonaniu...*, Ministerstwo Finansów, 2023, s. 3–11).

Wsparcie dla JST z Funduszu Pomocy realizowano w formie dotacji celowych. W 2022 r. kwota przekazanych dotacji wyniosła 6 965,4 mln zł, natomiast w 2023 r. nastąpił spadek tego wsparcia do poziomu 5 216,1 mln zł. Największymi beneficjentami dotacji celowych w latach 2022–2023 były gminy, natomiast województwa samorządowe uzyskały najmniejsze wsparcie z tego Funduszu. Szczegółowe dane na temat dotacji celowych z Funduszu Pomocy w przedstawia tabela 2.

Tabela 2. Dotacje celowe otrzymane ze środków Funduszu Pomocy

Kategoria	Plan	Wykonanie	Wskaźnik wykonania	Plan	Wykonanie	Wskaźnik wykonania
	2022			2023		
	w mln zł		w%	w mln zł		w%
Ogółem JST	7 242,50	6 965,40	96,20	5342,00	5 216,10	97,60
Gminy	3 465,60	3 334,90	96,20	1 995,50	1 940,20	97,20
Miasta na prawach powiatu	2 700,40	2 633,10	97,50	2 353,50	2 327,60	98,90
Powiaty	1 041,90	965,30	92,70	950,00	904,40	95,20
Województwa	34,70	32,00	92,30	43,00	43,90	102,00

Źródło: Opracowanie własne na podstawie (Gospodarka finansowa..., GUS, 2024, s. 26).

Udział dotacji celowych ze środków Funduszu Pomocy w dochodach ogółem w latach 2022–2023 był zróżnicowany w poszczególnych kategoriach JST. W przypadku gmin udział ten wynosił 1,9% w 2022 r. oraz 1,1% w 2023 r. W powiatach kształtował się na poziomie 2,5% w 2022 r. i 2,0% w 2023 r. W miastach na prawach powiatu udział ten był wyższy niż w przypadku wsparcia ze środków Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 i wynosił 2,4% w 2022 r. oraz 2,0% w 2023 r. W województwach wsparcie ze środków Funduszu Pomocy miało marginalne znaczenie – i stanowiło zaledwie 0,1% zarówno w 2022 r., jak i w 2023 r.

Pandemia COVID-19 nie pozostała bez wpływu na regulacje prawne w zakresie polityki podatkowej i opłat lokalnych. Ustawodawca wprowadził rozwiązania prawne wpływające na poziom dochodów budżetowych gmin w zakresie podatków i opłat lokalnych, w tym podatku od spadków i darowizn oraz opłaty skarbowej. Na mocy dodanego art. 15p Ustawy COVID-19 organ przedstawicielski gminy uzyskał prawo do podejmowania, w drodze uchwał, stosownych zwolnień z podatku od nieruchomości za część roku budżetowego 2020 (*Informacja o wykonaniu...*, Ministerstwo Finansów, 2021, s. 15–16). Uprawnienie to dotyczyło zwolnień od podatku od gruntów, budynków i budowli związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej. Obejmowało jedynie określoną w przepisach ww. ustawy grupę przedsiębiorców, których płynność finansowa pogorszyła się w wyniku pandemii COVID-19. Członkowie organu przedstawicielskiego JST uzyskali dodatkowe kompetencje, pozwalające (*Informacja o wykonaniu...*, Ministerstwo Finansów, 2021, s. 15–16):

1. Na pomniejszanie opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości;
2. Na podejmowanie decyzji w zakresie niepobierania czynszu od najmu i dzierżawy oraz opłaty za oddanie nieruchomości w użytkowanie, przypadających JST na podstawie ustawy z dnia

21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami;

3. Staroście lub prezydentowi miasta na prawach powiatu na podejmowanie decyzji dotyczących umarzania w całości lub w części, odraczania lub rozkładania na raty należności z tytułu oddania nieruchomości w najem lub użytkowanie, bez konieczności uzyskania zgody wojewody;
4. Na wprowadzenie rozwiązań umożliwiających wójtowi, burmistrzowi, prezydentowi miasta oraz zarządowi powiatu lub województwa umarzanie, odraczanie terminów spłaty lub rozkładanie na raty należności cywilnoprawnych – do czasu określenia przez organ stanowiący JST zasad stosowania ulg, zgodnie z art. 59 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.
5. Na wprowadzenie w 2021 r., na mocy art. 31zzm ust. 1 Ustawy COVID-19, zawieszenia poboru opłaty targowej. W celu zrekompensowania utraconych dochodów gminom przekazywano środki z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19. Wysokość rekompensaty opierała się na danych ze sprawozdań budżetowych, a jej wykorzystanie odbywało się zgodnie z zasadami zarządzania środkami publicznymi.
6. Na niwelowanie ubytków dochodów wywołanych pandemią COVID-19 poprzez inne rozwiązania prawne. Na mocy nowelizacji ustawy z dnia 10 grudnia 2020 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi oraz ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (*Ustawa o zmianie ustawy o wychowaniu...*, 2020), od 1 stycznia 2021 r. wprowadzono opłatę za zezwolenie na obrót hurtowy napojami alkoholowymi oraz opłatę za sprzedaż posiadanych zapasów alkoholu w opakowaniach jednostkowych o pojemności do 300 ml. Nowelizacja przewidywała, że 50% dochodu z tej opłaty zasili budżety gmin, na terenie których prowadzona jest sprzedaż napojów alkoholowych.

Ostania grupa omawianych zmian w zakresie zarządzania finansami JST odnosi się w szczególności do ich dochodów własnych. Ponieważ zasadniczym czynnikiem mającym bezpośredni wpływ na sytuację finansową JST w czasie pandemii na początku 2020 r. był lockdown – koniecznym okazało się przeciwdziałanie m.in. skutkom spadku dochodów własnych w budżetach samorządowych, co miało bezpośredni wpływ na pojawienie się czynników ryzyka o charakterze kryzysogennym w finansowaniu ustawowych zadań. Uwzględniając ten stan oraz globalną politykę gospodarczą państwa – konieczne okazało się przyjęcie innych rozwiązań prawnych, meritum, których było dalsze wsparcie ze strony państwa. Potrzeba ta była tym większa, że przed 2020 r. wprowadzono rozwiązania prawne, które spowodowały uszczerbek w dochodach JST (w szczególności własnych). Poniżej wymieniono przykładowe akty prawne, które spowodowały uszczuplenie źródeł dochodów samorządowych (*Informacja o wykonaniu...*, Ministerstwo Finansów, 2021, s. 15–17):

1. Na podstawie przepisów ustawy z 4 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (*Ustawa z dnia 4 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o podatku...*, 2019). Ustawa wprowadziła zwolnienia z podatku dochodowego od osób fizycznych przychodów ze stosunku pracy, pracy nakładczej, spółdziel-
- czego stosunku pracy oraz umów zlecenia zawartych z firmą, osiągniętych przez podatnika do ukończenia 26 roku życia, do wysokości nieprzekraczającej w roku podatkowym kwoty 85 528 zł.
2. Na mocy ustawy z 30 sierpnia 2019 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz niektórych innych ustaw (*Ustawa z dnia 30 sierpnia 2019 r. o zmianie ustawy o podatku...*, 2019) – zostały wprowadzone rozwiązania redukujące klin podatkowy, m.in. obniżenie stawki PIT z pierwszego przedziału skali podatkowej z 18% na 17%, podwyższenie kwotowych kosztów uzyskania przychodów dla pracowników oraz wprowadzenie zwolnienia od podatku PIT dla pracowników w wieku do 26 lat. Rozwiązania tego aktu prawnego weszły w życie z dniem 1 października 2019 r.
3. Wdrażane stopniowo od 2019 r. zmiany w obowiązujących jednostki samorządu terytorialnego regulach fiskalnych. Nowe regulacje dotyczyły racjonalizacji procesu zadłużania się JST, uelastycznienia gospodarki finansowej oraz zaciągania zobowiązań, które wywołują skutki ekonomiczne podobne do umowy pożyczki, w tym wprowadzające wymóg uzyskania opinii regionalnej izby obrachunkowej o możliwości spłaty zadłużenia jednostki samorządu terytorialnego.

1.3. Ratio legis nowej ustawy o dochodach JST

1.3.1. Uwagi ogólne odnoszące się do wprowadzenia regulacji prawnych zapewniających stabilność systemu finansowania samorządu terytorialnego

Dochody jako kategoria ekonomiczna odgrywają istotną rolę w finansowaniu zadań publicznych realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego. Wysokość dochodów gromadzonych w budżetach samorządowych stanowi podstawę do oceny zasobności danej JST oraz planowania jej przyszłego rozwoju.

W gospodarce finansowej każdej JST szczególne znaczenie mają dochody własne. Definicja tych dochodów jest określona w przepisach prawa. Z jednej strony stanowią one źródło finansowania zadań własnych JST, a z drugiej – są niezbędne jako wkład własny w przypadku ubiegania się o dofinansowanie ze źródeł zewnętrznych na różnego rodzaju inwestycje (por. Hanusz, Niezgoda & Czerski, 2009, s. 20). Warto podkreślić, że dochody budżetowe JST, zwłaszcza dochody własne, odgrywają kluczową rolę

w kształtowaniu kierunków wydatkowania środków publicznych. Stabilność i struktura bazy dochodowej JST pozwalają na bardziej elastyczne i trafne podejmowanie decyzji zarządczych (por. Filipiak, Dylewski & Gorzałczyńska-Koczkodaj, 2011, s. 45).

Biorąc pod uwagę, że JST są odpowiedzialne za realizację większości podstawowych usług publicznych dla mieszkańców wspólnot samorządowych, zasadne stało się podjęcie prac legislacyjnych mających na celu stworzenie stabilnego systemu ich finansowania. Pilna potrzeba nowych rozwiązań prawnych wynikała także z dynamicznych zmian w otoczeniu gospodarczym, politycznym i społeczno-kulturalnym. Zmiany demograficzne, szczególnie dotyczące gminy wiejskie i miejsko-wiejskie, uzasadniały konieczność przeprowadzenia reform poprawiających stabilność ich dochodów. Aby zwiększyć

samodzielność finansową JST, zwłaszcza po stronie dochodowej, konieczne było dostosowanie wielu aktów prawnych do współczesnych realiów. Warto podkreślić, że o wprowadzenie zmian od wielu lat postulowały środowiska naukowe oraz przedstawiciele organów wykonawczych i stanowiących JST.

Obowiązująca przez ponad 20 lat ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (*Ustawa o dochodach...*, 2003), ze względu na wymienione powyżej czynniki, nie sprzyjała stabilności dochodowej JST. Planowanie finansowe, zwłaszcza w długim horyzoncie czasowym w ramach Wieloletniej Prognozy Finansowej (dalej: WPF), było obciążone ryzykiem częstych zmian wskaźników makroekonomicznych. W konsekwencji powodowało to niestabilność w programowaniu i realizacji dochodów budżetowych.

W praktyce zarządzania finansami JST przewidywanie realizacji założonego planu dochodów

budżetowych, zwłaszcza dochodów własnych, jest obciążone licznymi trudnościami. Może to oznaczać, że planowane w WPF dochody budżetowe, pochodzące z podatków samorządowych i opłat lokalnych, nie zawsze będą zgodne z rzeczywistością. W zarządzaniu każdą organizacją, w tym także jednostkami publicznymi (JST), kluczową rolę odgrywa użyteczna informacja, stanowiąca podstawę do podejmowania decyzji, zwłaszcza inwestycyjnych.

Stabilny system finansowania zadań JST stwarza nowe możliwości w zakresie planowania inwestycji lokalnych, w tym zwiększa szanse na wykorzystanie instrumentów dłużnych w finansowaniu zadań publicznych. Nie można również pomijać faktu, że reforma dochodów JST umożliwia im sprawniejsze dostosowanie się do dynamicznie zmieniających się warunków rynkowych oraz skutków konfliktu zbrojnego na Ukrainie.

1.3.2. Znaczenie zmian regulacji prawnych w kontekście wzmocnienia samodzielności dochodowej JST

Analizując treść wprowadzonych zmian prawnych mających na celu stworzenie stabilnego i jednocześnie wzmocniającego samodzielność JST systemu dochodowego, można stwierdzić, że potrzeba tych zmian była konsekwencją nieprzewidywalnego i przez to wadliwego modelu wynikającego z ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego z 2003 r. Punktem wyjścia jest wzmocnienie samodzielności finansowej wszystkich szczebli JST, co ściśle koreluje z zakresem i jakością realizowanych zadań publicznych (Sołtyk, 2024, s. 27). Katalog zadań publicznych określony w ustawach ustrojowych może być realizowany przez jednostki samorządu terytorialnego na odpowiednim poziomie jakościowym i bez ograniczeń jedynie wówczas, gdy posiada on adekwatne źródła finansowania. Samodzielność organów JST w sferze dochodowej sprowadza się do możliwości prowadzenia własnej polityki fiskalnej na obszarze ich działania (Sołtyk, 2024, s. 27). Zasadne jest zwrócenie uwagi na poglądy głoszone przez E. Urbaniak. Autorka wskazuje, że „(...) Istotne dla samodzielności finansowej gmin jest zachowanie elementarnych zasad konstruowania przepisów normatywnych traktujących o źródłach dochodów własnych samorządu terytorialnego. Jednocześnie jednak, powyższe nie oznacza, że ustawodawca nie posiada prawa do modyfikacji elementów konstrukcyjnych dochodów własnych samorządu terytorialnego” (Urbaniak, 2023, s. 95). Powyższe stanowisko jest zasadne – tylko ustawodawca posiada konstytucyjne uprawnienia do modyfikacji

przepisów dotyczących zarówno ustroju samorządu terytorialnego, jak i jego gospodarki finansowej, w szczególności w zakresie samodzielności finansowej w sferze dochodów.

W celu wzmocnienia samodzielności dochodowej JST i jednoczesnego usprawnienia systemu ich finansowania projektodawca sformułował sześć kluczowych celów, którym podporządkowane zostały rozwiązania zawarte w nowej ustawie o dochodach JST, uchwalonej przez Sejm RP w dniu 1 października 2024 r. (*Ustawa o dochodach...*, 2024). Zasadnicze cele nowej ustawy o dochodach JST to (*Uzasadnienie...*, Druk sejmowy nr 622, 2024, s. 1):

1. Wzmocnienie i stabilizacja finansów JST poprzez zwiększenie dochodów własnych, które determinują możliwości realizacji zadań i rozwoju samorządów. Chodzi tu przede wszystkim o ograniczenie transferów zewnętrznych z budżetu państwa do JST na rzecz budowy stabilnych i podstawowych źródeł dochodów JST, tj. dochodów podatkowych. Subwencje mają pełnić funkcję uzupełniającą. Według danych GUS, w 2023 r. subwencja ogólna wynosiła 99 710,7 mln zł i wzrosła o 33,1% w porównaniu do 2022 r. Największą jej część, stanowiącą 64,8%, pochłaniała subwencja oświatowa (*Gospodarka finansowa...*, GUS, 2024, s. 43).
2. Oparcie systemu finansowego JST na dochodach z lokalnej bazy podatku dochodowego od osób

fizycznych i podatku dochodowego od osób prawnych. Pozwoli to ustabilizować dochody JST z tytułu udziału w PIT i CIT oraz zmniejszyć ich zależność od zmian w systemie podatkowym.

3. Obiektywne i algorytmiczne naliczanie środków finansowych dla JST. Ma to pozwolić na przywrócenie przejrzystości, apolityczności oraz adekwatności kryteriów podziału środków poprzez wykorzystanie mierzalnych danych statystycznych odpornych na manipulacje.
4. Lepsza alokacja środków publicznych, polegająca na uwzględnieniu w nowym systemie dochodów JST nie tylko zróżnicowania dochodowego, ale także potrzeb wydatkowych wynikających z reali-

zowanych zadań publicznych, co w poprzedniej ustawie było pomijane.

5. Uelastycznienie systemu oraz ograniczenie nadmiernych transferów między budżetem państwa a JST. Nowe rozwiązania eliminują mechanizm tzw. janosikowego, który wymuszał wpłaty na bogatszych JST do budżetu państwa, jednocześnie czyniąc je beneficjentami tych środków.
6. Zwiększenie wpływu strony samorządowej na podział środków dla JST, dzięki czemu możliwe będzie elastyczniejsze dopasowywanie podziału środków finansowych do zmieniających się warunków realizacji zadań przez samorządy.

1.3.3. Najważniejsze rozwiązania w systemie dochodów JST wprowadzone na mocy ustawy z 2024 r.

W pierwszej kolejności, odnosząc się do rozwiązań zawartych w nowej ustawie o dochodach JST należy omówić zmiany w zakresie dochodów z tytułu udziałów w podatku dochodowym od osób fizycznych i prawnych. Zmiany te są szczególnie istotne, gdyż wpływy z tych podatków stanowią jedno z najbardziej wydajnych fiskalnie źródeł dochodów JST (zwłaszcza gmin). Porównanie elementów mających wpływ na wysokość udziałów JST w dochodach z PIT i CIT – w poprzedniej ustawie o dochodach JST z 2003 r. oraz w aktualnych rozwiązaniach prawnych ustawy z 2024 r. przedstawia tabela 3.

Udział w PIT dla gmin był corocznie pomniejszany o liczbę punktów procentowych ustalanych zgodnie z art. 89 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego z 2003 r.

Analizując szczegółowo rozwiązania mające na celu ustabilizowanie dochodów JST z tytułu udziału

w PIT i CIT, należy zauważyć, że ustawa z dnia 1 października 2024 r. (*Ustawa o dochodach...*, 2024) diametralnie zmieniła sposób obliczania udziałów JST w państwowych podatkach dochodowych. Dochody z tego tytułu będą obliczane jako procent od dochodów podatników z danego podatku na terenie JST. W definicji dochodu z PIT uwzględniono także dochód z kwalifikowanych praw własności intelektualnej oraz 14% przychodów podatników objętych ryczałtem od przychodów ewidencjonowanych (Tyniewicki, 2025, s. 14–15). Przed wprowadzeniem nowej ustawy dochody JST z tytułu udziału w PIT i CIT były naliczane na podstawie podatku należnego. Zgodnie z uzasadnieniem do rządowego projektu nowej ustawy z 2024 r., główną zaletą nowego rozwiązania jest uniezależnienie dochodów JST od zmian w systemie podatkowym, takich jak ulgi, zwolnienia czy podwyższenie kwoty wolnej od podatku (*Uzasadnienie...*, Druk sejmowy nr 622, 2024, s. 3).

Tabela 3. Elementy wpływające na wysokość udziałów JST w PIT i CIT w obowiązującej ustawie oraz ustawie z 2003 r.

	Obowiązująca ustawa o dochodach JST		Ustawa o dochodach JST z 2003 r.	
	udziały w PIT	udziały w CIT	udziały w PIT	udziały w CIT
1. Podstawa ustalenia udziałów	dochody podatników podatku dochodowego od osób fizycznych	dochody podatników podatku dochodowego od osób prawnych	ogólna kwota wpływów z podatku dochodowego od osób fizycznych (pomniejszona o dokonane zwroty)	ogólna kwota wpływów z podatku dochodowego od osób prawnych (pomniejszona o dokonane zwroty)
	od podatników zamieszkających na obszarze danej JST	od podatników posiadających siedzibę na obszarze	od podatników zamieszkających na obszarze danej gminy/powiatu/województwa	od podatników posiadających siedzibę na obszarze danej gminy/powiatu/województwa

Obowiązująca ustawa o dochodach JST			Ustawa o dochodach JST z 2003 r.	
2. Stawki udziałów				
gminy	7,0%	1,6%		
miasta na pra- wach powiatu	8,6%	2,2%	39,34%	6,71%
powiaty	2,0%	1,7%	10,25%	1,40%
województwa samorządowe	0,35%	2,3%	1,60%	14,75%
3. Zakres danych branych pod uwagę przy usta- laniu wysokości udziałów	dane z zeznań podatkowych za rok bazowy, według stanu na dzień 30 czerwca roku poprzedzającego rok budżetowy, złożonych przez podatników PIT i CIT odpowiednio zamieszkałych/mających siedzibę na obszarze danej JST,		prognozowane ogólne kwoty wpływów z PIT i CIT na rok budżetowy, według stanu na dzień 10 sierpnia roku bazowego.	
	coroczny mechanizm waloryzacyjny wysokości dochodów z PIT w oparciu o algorytm uwzględniający wskaźniki prognozowanej dynamiki przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej i prognozowanej dynamiki zatrudnienia w gospodarce narodowej.	coroczny mechanizm waloryzacyjny wysokości dochodów z CIT w oparciu o algorytm uwzględniający wskaźnik prognozowanej dynamiki PKB	W celu ustalenia tzw. wskaźnika udziału: średnia ważona arytmetyczna z 3 lat obliczeniowych obejmujących: rok poprzedzający rok bazowy, rok poprzedzający o 2 lata rok bazowy i rok poprzedzający o 3 lata rok bazowy, odpowiednio z wagami 0,5, 0,33 i 0,17, w oparciu o dane wynikające ze złożonych za dany rok obliczeniowy zeznaniach podatkowych o wysokości osiągniętego dochodu z podatków PIT i CIT, według stanu na dzień 30 czerwca roku następującego po roku obliczeniowym.	

Źródło: Opracowanie własne na podstawie (Tyniewicki, 2025).

Nowe regulacje przynoszą także inne korzyści. Po pierwsze, JST uniezależnią się od skutków zmian podatkowych, co pozwoli im na większą stabilizację własnej polityki finansowej. Po drugie, działania te mogą przyczynić się do budowy własnej bazy podatkowej i zwiększenia elastyczności lokalnej polityki finansowej. Po trzecie, wprowadzone zmiany stanowią impuls do wspierania lokalnego rozwoju gospodarczego, co jest szczególnie istotne dla JST mających problemy z aktywizacją gospodarczą. Jak podkreślono w uzasadnieniu do ustawy: „im wyższe będą dochody podatników, tym wyższe będą dochody samorządu”.

Biorąc pod uwagę funkcję fiskalną dochodów z tytułu udziałów w PIT oraz CIT, określenie nowych procentowych stawek tych istotnych źródeł dochodowych ma fundamentalne znaczenie dla stabilizacji dochodów JST. Należy podkreślić, że wskaźniki procentowe ujęte w nowej ustawie o dochodach JST dla każdej kategorii jednostek zapewniają dochody przewyższające wpływy z PIT i CIT uzyskiwane w dotychczasowym systemie. Co więcej, nowe stawki – co do zasady – pokrywają znaczną część obecnych subwencji (*Uzasadnienie...*, Druk sejmowy nr 622, 2024, s. 3).

Dla zobrazowania zmian w zakresie nowych wskaźników procentowych udziału w PIT i CIT warto przypomnieć, jakie dochody JST uzyskały z tego tytułu w 2023 r. Dochody własne JST wyniosły 179 257,3 mln zł. Dochody z tytułu udziału w PIT wyniosły 51 735,4 mln zł, a wpływy z udziału w CIT

– 21 813,0 mln zł. W konsekwencji dochody JST z tytułu udziału w podatkach centralnych stanowiły ponad 40% dochodów własnych (*Gospodarka finansowa...*, GUS, 2024, s. 43).

Wysokość udziałów procentowych w podatku dochodowym od osób fizycznych zamieszkałych na terenie danej JST oraz w podatku dochodowym od osób prawnych posiadających siedzibę na obszarze JST została określona w art. 8 ust. 1 i 2 ustawy o dochodach JST z 2024 r. Należy zaznaczyć, że dochody podatników PIT i CIT, zgodnie z art. 13 ustawy cytowanej ustawy, będą ustalane na podstawie danych zawartych w zeznaniach podatkowych za rok bazowy, według stanu na dzień 30 czerwca roku poprzedzającego rok budżetowy.

Drugim istotnym obszarem regulacji w kontekście nowej ustawy o dochodach JST jest wydzielenie w systemie tych dochodów, miast na prawach powiatu jako odrębnej kategorii JST. Warto przypomnieć, że zgodnie z przepisami ustawy ustrojowej – tj. ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (*Ustawa o samorządzie powiatowym*, t.j. 2024) – miasto na prawach powiatu jest gminą realizującą zarówno zadania gminy, jak i powiatu. Katalog tych zadań jest szeroki i został określony w ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (*Ustawa o samorządzie gminnym*, t.j. 2024) oraz we wspomnianej ustawie o samorządzie powiatowym. Podobnie jak innym kategoriom JST, ustawodawca konstytucyjnie zagwarantował tym jednostkom osobowość

prawną. Obecnie status miasta na prawach powiatu posiada 66 JST.

Realizacja tak szerokiego zakresu zadań publicznych wymaga zapewnienia odpowiedniego poziomu dochodów własnych. W świetle uzasadnienia do ustawy, głównym celem wyodrębnienia tej kategorii było ustalenie faktycznych potrzeb finansowych. Kluczowymi argumentami przemawiającymi za tym rozwiązaniem była specyfika wydatkowa oraz potrzeby wyrównawcze samorządów.

Z analiz przeprowadzonych przez resort finansów wynika, że miasta na prawach powiatu mają odmienną strukturę wydatków bieżących netto niż gminy i powiaty (*Uzasadnienie...*, Druk sejmowy nr 622, 2024, s. 8). Ponadto, przy wydzielaniu tej kategorii JST uwzględniono indywidualne potrzeby perspektywiczne (proinwestycyjne) w kontekście rozwoju poszczególnych jednostek. Uwzględniając powyższe przesłanki, w ramach nowego systemu dochodów JST wyodrębnienie miast na prawach powiatu spowodowało, że wysokość ich udziału w podatkach dochodowych wynosi odpowiednio: w PIT: 8,6% zaś w CIT: 2,2%. (*Uzasadnienie...*, Druk sejmowy nr 622, 2024, s. 3–10).

Kolejna istotna zmiana wiąże się z wprowadzaniem nowego pojęcia. W ustawie o dochodach JST z 2024 r. w osobnym rozdziale (rozdział 4) opisano zasady ustalania potrzeb finansowych jednostek samorządu terytorialnego i ich finansowania. Zgodnie z art. 23 tej ustawy (*Ustawa o dochodach...*, 2024) potrzeby finansowe JST obejmują:

- potrzeby wyrównawcze,
- potrzeby oświatowe,
- potrzeby rozwojowe,
- potrzeby ekologiczne,
- potrzeby uzupełniające.

Istota poszczególnych rodzajów potrzeb finansowych została precyzyjnie przedstawiona w uzasadnieniu do projektu ustawy o dochodach JST z 2024 r. Z cytowanego dokumentu wynika, że „(...) Kluczowa zmiana polega na tym, że najpierw będą naliczane potrzeby finansowe dla każdej JST, a następnie ich wartość będzie porównywana ze zwiększonymi dochodami z tytułu udziału w podatkach PIT i CIT. W przypadku JST, w których dochody z tytułu udziału w podatkach PIT i CIT okażą się niewystarczające do pokrycia naliczonych potrzeb finansowych, takie jednostki, oprócz zwiększonych dochodów z tytułu udziału w podatkach PIT i CIT, będą otrzymywać również subwencję ogólną z budżetu państwa” (*Uzasadnienie...*, Druk sejmowy nr 622, 2024, s. 13).

Zasady ustalania potrzeb wyrównawczych według przepisów art. 24 ustawy o dochodach JST z 2024 r. są określone dla każdej JST. W tym celu wykorzystuje się indywidualny wskaźnik zamożności (*Individual Wealth Index*). Procentowa wartość wskaźnika zamożności wynosi: 100% dla gmin, powiatów i województw, a dla miast na prawach powiatu – 80%. Oblicza się go, dzieląc sumę podstawowych dochodów podatkowych danej JST przez przeliczeniową liczbę mieszkańców tej JST. Wskaźnik zamożności danej kategorii JST ustala się, dzieląc sumę podstawowych dochodów podatkowych wszystkich JST danej kategorii przez przeliczeniową liczbę mieszkańców tej kategorii JST.

Poniższa analiza rozwiązań a także zasad wprowadzania potrzeb finansowych JST została przeprowadzona na podstawie uzasadnienia do ustawy o dochodach JST z 2024 r. (*Uzasadnienie...*, Druk sejmowy nr 622, 2024, s. 12–24). I tak:

- Potrzeby wyrównawcze – stanowią nowy element w ramach systemu dochodów JST. Polegają na zróżnicowaniu potrzeb wydatkowych JST. Ich istota sprowadza się do wyrównywania potencjału dochodowego między jednostkami danej kategorii JST i następuje na podstawie dochodów podatkowych na mieszkańca przeliczeniowego. Liczba mieszkańców przeliczeniowych jest ustalana w oparciu o faktyczną liczbę mieszkańców, skorygowaną o indeks potrzeb wydatkowych.
- Potrzeby oświatowe – finansowanie zadań oświatowych w obecnym systemie dochodowym w przeważającej części nie uległo zmianie i stanowi powtórzenie rozwiązań z ustawy z 2003 r. Trzeba jednak podkreślić, że aktualnie rozszerzono katalog zadań uwzględnianych przy ustalaniu tych potrzeb. Oznacza to, że w obecnym systemie dochodów w kwocie potrzeb oświatowych uwzględniono skutki wzrostu średnich wynagrodzeń nauczycieli wychowania przedszkolnego prowadzonych przez JST. Przed zmianą ustawy o dochodach JST z 2024 r. uwzględniano jedynie skutki podwyżek wynagrodzeń dla nauczycieli w szkołach i placówkach oświatowych prowadzonych przez JST. Prezentując zmiany prawne w tym zakresie, warto również podkreślić rozwiązanie, zgodnie z którym globalne potrzeby oświatowe będą zwiększane o równowartość kwoty dotacji z budżetu państwa na dofinansowanie zadań w zakresie wychowania przedszkolnego.
- Potrzeby rozwojowe – zostają ustalone w podziale dla każdej kategorii JST. Przyjęcie takiego rozwiązania ma na celu stworzenie bardziej precyzyjnego wspierania rozwoju poszczególnych kategorii JST. Istota potrzeb rozwojowych powiązana została z wydatkami majątkowymi jednostek

samorządu terytorialnego. Oznacza to, że ogólna kwota środków dla danej kategorii JST odpowiada 23% kwoty wydatków majątkowych pomniejszonych o równowartość wykonanych przez nie dochodów majątkowych z tytułu dotacji oraz innych środków przeznaczonych na inwestycje. Ustalona dla każdej kategorii JST kwota potrzeby rozwojowej podlega podziałowi na dwie pule. Mianowicie pierwsza – pula podstawowa wynosząca 60% – podlega rozdysponowaniu pomiędzy JST proporcjonalnie do liczby mieszkańców. Przyjęto rozwiązanie w tym zakresie polegające na ustaleniu minimalnej kwoty dla najmniejszych ludnościowo samorządów. Rozwiązanie to będzie miało znaczenie w szczególności dla tych JST, w których w szybkim tempie zachodzą zmiany demograficzne związane ze starzeniem się społeczeństwa. Druga pula inwestycyjna – wnosząca 40% – dzielona jest pomiędzy JST proporcjonalnie do udziału przeliczeniowych wydatków majątkowych jednostki w przeliczeniowych wydatkach majątkowych danej kategorii JST.

- Potrzeby ekologiczne – stanowią nową formę wsparcia JST. Potrzeby te ustalone będą dla tych JST, na których terenie znajdują się obszary o szczególnych walorach przyrodniczych prawnie chronionych. Wymienić tu należy parki narodowe, rezerваты przyrody, parki krajobrazowe czy obszary chronionego krajobrazu. Ustawodawca przyjął zasadę, zgodnie z którą kwota potrzeb ekologicznych będzie obliczona na podstawie powierzchni ww. obszarów na terenie danej JST, z uwzględnieniem wagi danego obszaru chronionego i stawki bazowej właściwej dla danej JST. Najwyższą wagę mają obszary, na których obowiązują największe ograniczenia w korzystaniu z nich. Dla przykładu zasadne w tym miejscu staje się podanie najwyższych wag. Parkom narodowym przypisana została waga 2, a dla rezerwatów przyrody przyjęto wagę (1). Stawka bazowa za 1 ha powierzchni obszaru prawnie chronionego, będzie zróżnicowana uwzględniając rodzaje JST. W 2025r. wyniesie ona: 310 zł dla gmin oraz miast na prawach powiatu, 70 zł dla powiatów i 35 zł dla województw.
- Potrzeby uzupełniające – mają na celu zapewnienie JST wzrostu dochodów w stosunku do sytuacji przed wprowadzeniem reformy dochodowej JST. Co do zasady potrzeby uzupełniające będą ustalone w wysokości odpowiadającej zwaloryzowanej kwocie uzupełnienia dochodów z roku poprzedniego.

wencja ogólna określana jest jako źródło dochodów uzupełniających dochody własne budżetu JST. Przekazywana jest z budżetu państwa do JST z dwóch kluczowych powodów: 1) w związku z koniecznością niwelowania dysproporcji w terytorialnym rozkładzie podatkowych źródeł dochodów budżetów samorządowych, a także 2) podejmowania przez organy samorządu terytorialnego działań polegających na udostępnianiu oraz finansowaniu dóbr publicznych i społecznych o lokalnym i regionalnym charakterze (Patrzałek, 2010, s. 200). Subwencja ogólna ma charakter uzupełniający, a więc to czy zostanie ona przyznana dla danej JST i jej wysokość, zależy od wysokości należnych udziałów w podatkach dochodowych PIT i CIT (Tyniewicki, 2025, s. 19).

Obowiązująca ustawa o dochodach JST z 2024 r. wprowadziła istotne zmiany w konstrukcji a także samym sposobie kalkulacji tego źródła dochodów JST. Ponadto zmianie uległy również zasady przekazywania subwencji z budżetu państwa do budżetów samorządowych. Trzeba podkreślić, że ustawa z 2024 r. dokonuje zniesienia podziału subwencji ogólnej na poszczególne jej części. Teraz podstawę do kalkulacji i ustalenia wysokości subwencji ogólnej stanowią wspomniane potrzeby finansowe. Rozwiązanie to wynika z jednej strony z koniecznością identyfikacji poziomu zamożności JST ze szczegółowym rozpatrywaniem nie tylko nierówności (dysproporcji) w dochodach pomiędzy nimi, ale także z rozróżnienia ich potrzeb wydatkowych. Rozwiązanie to zwiększa stabilizację systemu dochodów JST, jak również pozwala na elastyczne kreowanie polityki prorozwojowej. O przeznaczeniu środków otrzymanych z tytułu subwencji ogólnej obecnie decyduje organ przedstawicielski – stanowiący JST. Zasady kalkulacji subwencji ogólnej są rozbudowane i uwarunkowane wieloma szczegółowymi kwestiami prawnymi (Uzasadnienie..., Druk sejmowy nr 622, 2024, s. 12–25).

W aktualnie obowiązującej ustawie o dochodach JST zasady ustalania subwencji ogólnej reguluje art. 31. Ustawodawca w nowym systemie dochodów JST przewidział także mechanizm korygowania nieprawidłowo ustalonych potrzeb finansowych oraz ustalonej na ich podstawie kwoty subwencji ogólnej. Ideą tego mechanizmu jest ponowne wyliczenie potrzeb finansowych. Ma to na celu identyfikację ewentualnych niezgodności w błędnym ustaleniu kwoty potrzeb finansowych lub nierzetelnego przekazania danych przez JST.

Ostatnim ważnym elementem nowych przepisów prawnych w zakresie dochodów JST jest tzw. korekta zamożności JST. W nowym systemie dochodów samorządów terytorialnych podtrzymana została

Kolejną ważną zmianą z punktu widzenia dochodów JST jest wprowadzenie nowych zasad ustalania subwencji ogólnej. W literaturze przedmiotu sub-

reguła dotycząca dużego zróżnicowania występującego w dochodach JST. Rozwiązania korygujące ponadprzeciętne dochody były stosowane także pod rządami poprzedniej ustawy o dochodach JST z 2003 r. Zostały one znacząco zmodyfikowane. Jako najważniejsze zamiany uznać należy rezygnację z wpłat do budżetu państwa w formie tzw. janosikowego. JST nie będą dokonywały wpłat do budżetu państwa naliczonej korekty zamożności, a więc nie będą ponosić wydatków ze swoich budżetów. W takim przypadku zostanie zastosowany mechanizm polegający na obniżeniu kwoty dochodów z tytułu udziałów w podatkach dochodowych – PIT i CIT. Dochody z tytułu udziału w PIT zostaną obniżone dla gmin, miast na prawach powiatu, zaś w przypadku samorządu województwa w pierwszej kolejności obniżone zostaną dochody w tytułu udziału w CIT (*Uzasadnienie...*, Druk sejmowy nr 622, 2024, s. 25).

Aby wyeliminować ewentualne wątpliwości w kontekście zasad obliczania korekty zamożności – ustawodawca dla wszystkich kategorii JST przyjął jednolite parametry korekty. „Gdy wskaźnik zamożności danej JST jest większy od 120% wskaźnika zamożności danej kategorii JST, to korekta z tytułu zamożności wynosić będzie 50% nadwyżki wskaźnika zamożności danej JST ponad 120% wskaźnika zamożności danej kategorii JST” (*Uzasadnienie...*, Druk sejmowy nr 622, 2024, s. 25). Według art. 32 ust. 2 ustawy o dochodach JST z 2024 r. korektę z tytułu zamożności oblicza się, mnożąc przeliczeniową liczbę mieszkańców JST przez różnicę między dochodami w relacji do przeliczeniowej liczby mieszkańców danej JST a 120% dochodów w relacji do przeliczeniowej liczby mieszkańców odpowiedniej kategorii JST oraz przez wskaźnik 0,5.

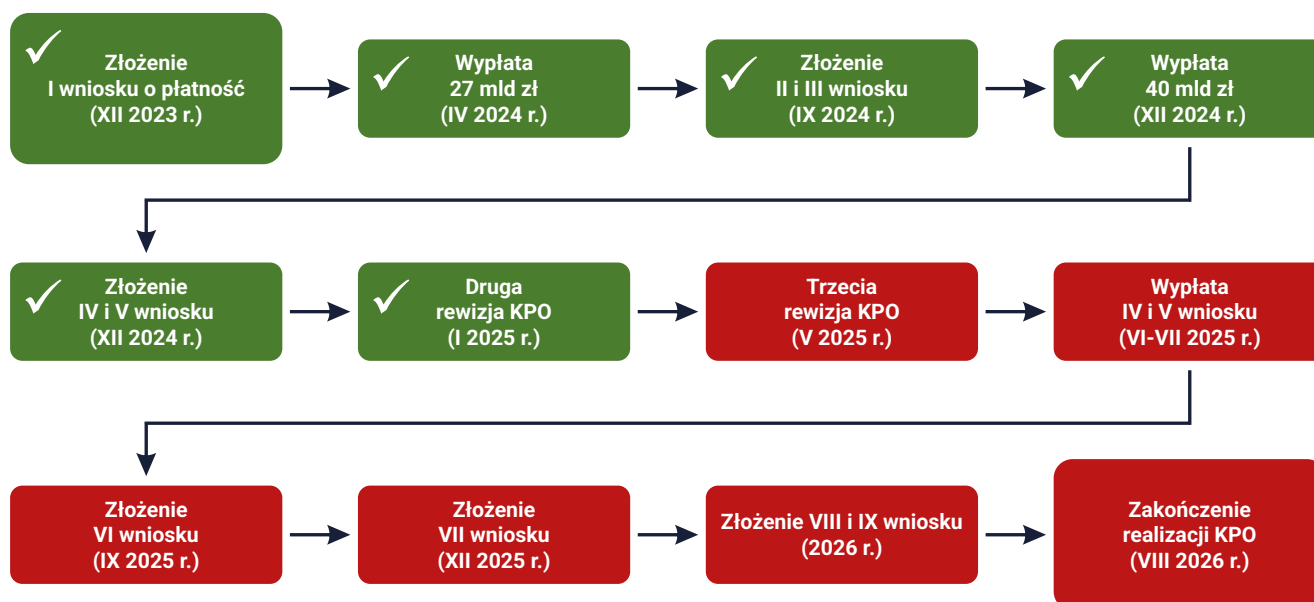
2. Rola JST w absorpcji i aktywizacji środków w ramach Krajowego Planu Odbudowy

2.1. Krajowy Plan Odbudowy i Zwiększenia Odporności – podstawowe informacje

Pandemia COVID-19 w istotny sposób wpłynęła na rozwój gospodarczy wszystkich krajów Unii Europejskiej, jednocześnie znacząco zmieniła uwarunkowania realizacji i zakres zadań publicznych będąc źródłem wielu wyzwań. Odbudowa potencjału rozwojowego gospodarki i zapewnienie jej konkurencyjności, a także wzrostu poziomu życia społeczeństwa jest możliwa m.in. poprzez realizację Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności. Środki unijne

przewidziane na realizację KPO w Polsce zagwarantowane były już od 2021 r., ale z uwagi na spór o praworządność i niezależność sędziów, zostały wstrzymane aż do lutego 2024 r., kiedy to po reformach polskiego sądownictwa, Komisja Europejska odblokowała środki i przekazała Polsce pierwszą ich transzę (*Komisja Europejska odblokowała...*, Ministerstwo Sprawiedliwości, 2024). Kalendarium realizacji KPO przez Polskę przedstawiono na rysunku 2.

Rys. 2 Kalendarium realizacji KPO przez Polskę w latach 2023–2026



Źródło: Opracowanie własne na podstawie (*Kalendarium KPO, Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, 2025*).

Aktualnie (na dzień 30.03.2025 r.) Plan zakłada realizację 57 inwestycji i przeprowadzenie 54 reform. Wsparcie finansowe dedykowane jest zarówno dla obywateli, przedsiębiorców i przedsiębiorstw, jednostek samorządu terytorialnego, instytucji publicznych, jak i podmiotów społeczno-gospodarczych spoza systemu administracji publicznej. Podejmowane działania mają na celu m.in. zapewnienie spójności terytorialnej, czyli równych szans rozwojowych i równego dostępu do usług. W zależności od zidentyfikowanych potrzeb, działania zostaną skierowane zarówno do obszarów wiejskich, miast, jak i obszarów szczególnie dotkniętych skutkami pandemii COVID-19.

Oprócz celów gospodarczych, jednym z kluczowych obszarów wsparcia w ramach KPO jest transformacja ekologiczna, czyli rozwój zielonej gospodarki. Działania te mają na celu m.in. poprawę jakości powietrza, wymianę starych pieców węglowych na bardziej ekologiczne, rozwój odnawialnych źródeł energii (fotowoltaiki, farm wiatrowych na Bałtyku, biogazowni), modernizację sieci energetycznych, rozwój czystszej transportu, termomodernizacji budynków, a także ochronę zasobów wodnych i rozwój gospodarki obiegu zamkniętego (*Zielona energia...*, Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, 2024).

Realizacja Planu przewidziana jest do dnia 31 sierpnia 2026 r., a środki finansowe w ramach KPO będą rozdysponowywane zarówno w formie pożyczek, jak i dotacji, czego wyrazem są dwie umowy podpisane przez Polskę z Komisją Europejską odpowiednio na część pożyczkową oraz dotacyjną. Spłata pożyczek musi zakończyć się najpóźniej do 2058 r. Polska może skorzystać łącznie z około 60 mld euro. W wymiarze finansowym w pierwszej kolejności zakłada się wykorzystanie w całości środków finansowych przekazywanych jako środki bezzwrotne – dotacje (25,28 mld euro), a także w formie preferencyjnych pożyczek (34,54 mld euro).

W przypadku jednostek samorządu terytorialnego wsparcie finansowe może zostać przeznaczone m.in. na inwestycje w rozbudowę infrastruktury i środki transportu, zapewniające czyste środowisko, jak również na zwiększenie możliwości inwestycyjnych (m.in. wdrożenie reformy planowania i zagospodarowania przestrzennego, przygotowanie terenów inwestycyjnych). W zakresie usług publicznych wsparcie może dotyczyć poprawy dostępu do opieki nad dziećmi do lat 3, poprawy efektywności energetycznej szkół i obiektów lokalnej aktywności społecznej, zrównoważonej gospodarki wodno-ściekowej oraz wodnej na terenach wiejskich. Finansowanie z KPO może obejmować także takie obszary, jak cyfrowa infrastruktura szkół, modernizacja pod-

miotów leczniczych, w tym szpitali powiatowych, zero i niskoemisyjny transport zbiorowy, a także pasażerski tabor kolejowy. W kontekście aktualnych wyzwań w obszarze klimatu, szczególnego znaczenia nabiera możliwość finansowania zielonej transformacji miast, budownictwa wielorodzinnego o podwyższonych standardach energetycznych ze środków KPO.

Krajowy Plan Odbudowy i Zwiększania Odporności (2022) został podzielony na sześć komponentów, które odzwierciedlają zaplanowane reformy i inwestycje. W 2023 r. KPO podlegał rewizji, na mocy której wprowadzony został komponent pt. „Bezpieczeństwo energetyczne (REPowerEU) ” (*Rewizja KPO z 2023*, Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, 2023). Aktualnie KPO dzieli się na następujące części:

1. Odporność i konkurencyjność gospodarki;
2. Zielona energia i zmniejszenie energochłonności;
3. Transformacja cyfrowa;
4. Efektywność, dostępność i jakość systemu ochrony zdrowia;
5. Zielona, inteligentna mobilność;
6. Bezpieczeństwo energetyczne (REPowerEU);
7. Poprawa jakości instytucji i warunków realizacji Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności.

Pierwszy komponent ma na celu ograniczenie wpływu COVID-19 i skutków spowodowanego przez niego kryzysu głównie na przedsiębiorstwa. W ramach tego priorytetu założono inwestycje w produkty, usługi i kompetencje pracowników oraz kadry związane z dywersyfikacją działalności. Wsparcie przewidziano dla inwestycji na rzecz dywersyfikacji i skracania łańcucha dostaw produktów rolnych i spożywczych. Ponadto środki zagwarantowano na działania wspierające robotyzację i cyfryzację w przedsiębiorstwach oraz na inwestycje we wdrażanie technologii i innowacji środowiskowych. Ważnym obszarem finansowania jest edukacja, w szczególności rozbudowa i wyposażenie centrów kompetencji (np. specjalistycznych ośrodków szkoleniowych) oraz infrastruktura do zarządzania przemysłem pojazdów bezzałogowych. Przewidziano także wdrożenie inwestycji w rozbudowę potencjału badawczego (np. doskonalenie systemu edukacji) oraz wsparcie nowoczesnego kształcenia zawodowego, szkolnictwa wyższego i uczenia się przez całe życie. Wskazano, że powyższe środki kierowane będą głównie do sektora prywatnego i rządowego. Na rynku pracy

przewidziano ponadto finansowanie działań zmierzających do zwiększenia jego dopasowania strukturalnego, efektywności i odporności kryzysowej, a także programy dofinansowania miejsc opieki nad dziećmi 0–3 lat (żłobki, kluby dziecięce) w ramach programu MALUCH+. W przypadku tych działań wsparcie przewidziano dla podmiotów należących do sektora prywatnego i samorządowego. Ostatnim obszarem wsparcia objęto usługi społeczne oraz poprawę jakości reintegracji w podmiotach ekonomii społecznej. W części pożyczkowej pierwszego komponentu przewidziano wsparcie działalności podmiotów sektora kultury i przemysłów kreatywnych na rzecz stymulowania ich rozwoju oraz inwestycje na rzecz utworzenia modelowego centrum wspierania przemysłów kreatywnych. Preferencyjne pożyczki przewidziano także m.in. dla jednostek samorządu terytorialnego w ramach zadań związanych z rozbudową krajowego systemu serwisów monitoringowych, produktów, narzędzi analitycznych i usług i towarzyszącej infrastruktury wykorzystujących dane satelitarne.

Część dotacyjna w drugim komponentie „Zielona energia i zmniejszenie energochłonności” skupia się na ograniczeniu negatywnego oddziaływania gospodarki na środowisko przy jednoczesnym zapewnieniu konkurencyjności i bezpieczeństwa energetycznego oraz ekologicznego kraju. W ramach tej części przewidziano inwestycje mające na celu m.in. utrzymanie czystego powietrza, szybszą wymianę starych pieców, zakup paneli fotowoltaicznych, inwestycje w inteligentną infrastrukturę energetyczną, technologie wodorowe (wytworzenie, magazynowanie, transport) oraz inwestycje w zielone miasta. Kolejnymi zadaniami objętymi wsparciem jest adaptacja do zmian klimatu oraz ograniczenie degradacji środowiska poprzez inwestycje w zrównoważoną gospodarkę wodno-ściekową na terenach wiejskich. Beneficjentami środków w części dotacyjnej drugiego komponentu będą głównie JST oraz sektor prywatny. Część wyżej wymienionych zadań pierwotnie przewidzianych w części dotacyjnej drugiego komponentu po rewizji KPO w 2023 r. w związku z agresją Rosji na Ukrainę, została przeniesiona do komponentu „Bezpieczeństwo energetyczne (REPowerEU)” i objęta wyższym finansowaniem. W części pożyczkowej drugiego komponentu zapewniono wsparcie efektywności energetycznej i OZE w przedsiębiorstwach. Ponadto przewidziano pożyczki dla gospodarstw domowych o niskich i średnich dochodach na cele energooszczędnego budownictwa mieszkaniowego.

Celem trzeciego komponentu „Transformacja cyfrowa” jest wzmocnienie przemian cyfrowych w sektorze publicznym, społeczeństwie i gospodarce. W ramach części dotacyjnej tego komponentu realizowane są zadania mające na celu zapewnienie

dostępu do bardzo szybkiego Internetu na obszarach białych plam. Środki przewidziano także na e-usługi publiczne, rozwiązania IT usprawniające funkcjonowanie administracji i sektorów gospodarki oraz technologie przełomowe w sektorze publicznym, gospodarce i społeczeństwie. W ramach inwestycji dedykowanych bezpośrednio administracji samorządowej planowane jest m.in. zbudowanie centralnej platformy usług regionalnych i lokalnych umożliwiającej publikowanie i udostępnianie e-usług w celu ich wykorzystania przez inne jednostki. Ponadto finansowanie przewidziano na rzecz wyposażenia szkół w przenośne urządzenia multimedialne, rozwój e-kompetencji oraz cyberbezpieczeństwo. Głównym beneficjentem środków w trzecim komponentie jest sektor rządowy i samorządowy. W części pożyczkowej zostanie wsparty m.in. dostęp do szybkiego Internetu.

W komponentie czwartym „Efektywność, dostępność i jakość systemu ochrony zdrowia” głównym celem wsparcia jest sprawne funkcjonowanie systemu ochrony zdrowia oraz poprawa efektywności, dostępności oraz jakości świadczeń zdrowotnych. Do realizacji tego celu przewidziano działania w zakresie rozwoju i modernizacji infrastruktury centrów opieki wysokospecjalistycznej i innych podmiotów leczniczych, a także przyspieszenie procesów transformacji cyfrowej ochrony zdrowia poprzez dalszy rozwój usług cyfrowych w ochronie zdrowia. Ponadto finansowaniu będą podlegały inwestycje związane z modernizacją i doposażeniem obiektów dydaktycznych w związku ze zwiększeniem limitów przyjęć na studia medyczne oraz kompleksowy rozwój badań w zakresie nauk medycznych i nauk o zdrowiu. W części pożyczkowej przewidziano wsparcie działań w zakresie rozwoju i modernizacji infrastruktury centrów opieki wysokospecjalistycznej i innych podmiotów leczniczych. Szczególnym beneficjentem pożyczek w wymienionym zakresie będą powiaty.

Celem piątego komponentu „Zielona, inteligentna mobilność” jest rozwój zrównoważonego, bezpiecznego i odpornego systemu transportowego zapewniającego odpowiednią obsługę potrzeb gospodarki i społeczeństwa. Część dotacyjna przewidywała początkowo wsparcie dla gospodarki niskoemisyjnej oraz zero i niskoemisyjnego transportu zbiorowego (autobusy). Inwestycje te zostały w 2023 r. przeniesione częściowo do komponentu „Bezpieczeństwo energetyczne (REPowerEU)”. W zakresie transportu kolejowego finansowane są inwestycje w linie kolejowe, pasażerski tabor kolejowy oraz projekty intermodalne. Przewidziano także wsparcie inwestycji w bezpieczeństwo transportu i cyfryzację transportu. W tym zakresie ważnym beneficjentem obok sektora rządowego są JST, które odgrywają znaczącą rolę w realizacji celów objętych pożyczkami.

Z uwagi na to, że od wejścia w życie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/241 z 12 lutego 2021 r. ustanawiającego Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady..., 2021) nastąpiła zmiana sytuacji geopolitycznej w związku z agresją Rosji na Ukrainę, Komisja Europejska zainicjowała instrument szybkiego uniezależnienia Europy do roku 2030 od rosyjskich paliw kopalnych i przyspieszenia transformacji energetycznej w UE. Zrewidowano KPO i dodano nowy komponent „Bezpieczeństwo energetyczne (REPowerEU)” składający się w części dotacyjnej z inwestycji obejmujących rozwój sieci przesyłowych i środki na OZE wdrażane przez społeczności energetyczne, a także transport zeroemisyjny – autobusy. Wprowadzono możliwość finansowania inwestycji w magazyny energii (BESS, tj. wielkoskalowe baterijne magazyny energii), wsparcie instytucji wdrażających reformy i inwestycje REPowerEU (REPowerEU..., Komisja Europejska, 2022) oraz budowę lub modernizację sieci dystrybucyjnych na obszarach wiejskich. W części

pożyczkowej szóstego komponentu przewidziano finansowanie Funduszu Wsparcia Energetyki, oraz Funduszu na rzecz morskiej energetyki wiatrowej, budowy infrastruktury gazu ziemnego (Gdańsk-Guściorzyn) oraz systemy magazynowania energii.

Celem ostatniego komponentu „Poprawa jakości instytucji i warunków realizacji Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności” jest wprowadzenie reform w zakresie poprawy klimatu inwestycyjnego i stworzenie warunków dla skutecznej realizacji KPO.

Finansowanie w ramach KPO skierowane jest do trzech grup odbiorców: sektora prywatnego, rządowego i samorządowego. Największa część środków przypadnie sektorowi prywatnemu – 34,7% środków. Na drugim miejscu w strukturze beneficjentów znajduje się sektor rządowy – 35,7% środków. Ostatnia część skierowana jest do sektora samorządowego – 29,6% środków. Poziom wsparcia w formie dotacji i pożyczek w ramach poszczególnych komponentów KPO, został zaprezentowany w tabeli 4.

Tabela 4. Finansowanie komponentów KPO w podziale na dotacje i pożyczki w mld EUR

Lp.	Komponent	Dotacje	Pożyczki
1	Odporność i konkurencyjność gospodarki	4,7	0,2
2	Zielona energia i zmniejszenie energochłonności	5,4	10,1
3	Transformacja cyfrowa	2,8	1,1
4	Efektywność, dostępność i jakość systemu ochrony zdrowia	4,1	0,0
5	Zielona, inteligentna mobilność;	5,5	1,31
6	Bezpieczeństwo energetyczne (REPowerEU)	2,8	21,7
Suma		25,3	34,4

Źródło: Opracowanie własne na podstawie (O Krajowym Planie Odbudowy, Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, 2025).

W tabeli 5 zaprezentowano podział środków w ramach poszczególnych komponentów z uwzględ-

nieniem rodzaju wsparcia (dotacje lub pożyczki) oraz jego kwotę w mln EUR.

Tabela 5. Podział środków w ramach poszczególnych komponentów KPO w mln EUR

Komponent	Forma	Cel	Kwota
Odporność i konkurencyjność gospodarki	Dotacje	Inwestycje dla przedsiębiorstw w produkty, usługi i kompetencje pracowników oraz kadry związane z dywersyfikacją działalności	319,94
		Reforma planowania przestrzennego	199,96
		Skracanie łańcucha dostaw produktów rolnych i spożywczych	1 981,60
		Robotyzacja i cyfryzacja w przedsiębiorstwach	449,90
		Technologie i innowacje środowiskowe	161,96
		Rozbudowa centrów kompetencji i zarządzania pojazdami bezałogowymi	39,76
		Rozbudowa potencjału badawczego	489,89
		Nowoczesne kształcenie zawodowe i nauka przez całe życie	399,91
		Reforma instytucji rynku pracy	51,99
		Dofinansowanie żłobków i klubów dziecięcych	609,96
		Wsparcie ekonomii społecznej: rozwój i usługi społeczne	44,99
	Pożyczki	Wsparcie kultury i przemysłów kreatywnych	95,00
		Rozwój systemu serwisów satelitarnych	124,00

Komponent	Forma	Cel	Kwota
Zielona energia i zmniejszenie energochłonności	Dotacje	Inwestycje w źródła ciepła	299,93
		Wymiana źródeł ciepła w budynkach mieszkalnych jednorodzinnych	3 100,31
		Wymiana źródeł ciepła w szkołach	289,94
		Efektywność energetyczna obiektów społecznych	66,97
		Technologie wodorowe: produkcja, magazynowanie, transport	799,82
		Rozwój infrastruktury morskiej	365,93
		Gospodarka wodnościekowa na terenach wiejskich	203,95
	Pożyczki	Poprawa efektywności energetycznej w budynkach mieszkalnych wielorodzinnych	239,98
		Efektywność energetyczna i OZE (odnawialne źródła energii) w przedsiębiorstwach	300,00
		Rekultywacja (przywracanie wartości) terenów przemysłowych i Morza Bałtyckiego	93,00
		Gospodarka wodna na obszarach wiejskich	289,00
		Zielona transformacja miast	8 879,06
		Energooszczędne budownictwo mieszkaniowe	582,42
		Szybki Internet na obszarach białych plam	1 263,32
Cyfrowa transformacja	Dotacje	E-usługi publiczne i technologie IT	227,00
		Wyposażenie szkół w urządzenia multimedialne	590,19
		E-kompetencje	183,96
		Cyberbezpieczeństwo	531,90
		Nowoczesne technologie teleinformatyczne w szkołach	493,52
	Pożyczki	Cyfrowe zmiany w przedsiębiorstwach	650,00
Efektywność, dostępność i jakość systemu ochrony zdrowia	Dotacje	Modernizacja infrastruktury centrów opieki zdrowotnej	1 826,53
		Transformacja cyfrowa ochrony zdrowia	999,78
		Modernizacja obiektów dydaktycznych: nauki medyczne	699,84
		Rozwój badań medycznych	264,94
		Opieka długoterminowa w placówkach medycznych	300,00
Zielona, inteligentna mobilność	Dotacje	Wzrost wykorzystania transportu przyjaznego dla środowiska	373,75
		Zeroemisyjne i niskoemisyjne autobusy	376,92
		Linie kolejowe	2 390,47
		Pasażerski transport kolejowy	1 159,96
		Projekty intermodalne	174,96
		Bezpieczny transport	699,84
		Cyfryzacja transportu	340,92
	Pożyczki	Zeroemisyjne tramwaje	200,00
		Instrument wsparcia dla gospodarki niskoemisyjnej	1 113,75
Bezpieczeństwo energetyczne (REPowerEU)	Dotacje	Instalacje OZE – odnawialne źródła energii	188,52
		Systemy magazynowania energii	200,00
		Wsparcie REPowerEU: administracja centralna i lokalna	42,00
		Sieci przesyłowe i infrastruktura elektroenergetyczna	599,93
		Dystrybucja energii elektrycznej na obszarach wiejskich	971,58
		Zeroemisyjne i niskoemisyjne autobusy	753,83
		Wsparcie krajowego systemu energetycznego	16 270,26
	Pożyczki	Polskie elektrownie wiatrowe	4 785,00
		Infrastruktura gazu ziemnego	630,94
		Systemy magazynowania energii	35,35

Źródło: Opracowanie własne na podstawie (Podział środków KPO, Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, 2025, stan na: 29.03.2025).

2.2. Jednostki samorządu terytorialnego jako beneficjenci środków z KPO

2.2.1. Alokacja środków z KPO dla sektora samorządowego

Alokacja dla sektora samorządowego w ramach KPO po rewizji wyniesie blisko 76 mld zł. Oznacza to, że z kwoty ponad 256 mld zł, blisko 29,6% może trafić do JST. Przy czym należy podkreślić, że w dwóch pierwszych latach realizacji Programu (rok 2022–2023) było to nieco ponad 1,5 mld zł, co stanowiło jedynie 2% planowanej dla sektora samorządowego alokacji. Plan na 2024 r. zakładał wydatkowanie blisko 18,6 mld zł. Natomiast największe pod względem wysokości wydatki w ramach KPO planowane są na rok 2025 (blisko 30 mld zł) i 2026 (blisko 26 mld zł). Z kwoty 75,9 mld zł, 5,7 mld zł (5,4% całości KPO) przypada na REPowerEU. W przypadku tego komponentu, podobnie, jak w przypadku całości KPO największe wydatki zaplanowane zostały na dwa ostatnie lata realizacji Programu. Odpowiednio mają

one wynieść 2,67 mld w 2025 r. i 1,46 mld w 2026 r. Co więcej, z kwoty 256 mld zł, jednostki samorządu terytorialnego uzyskają blisko 33% w formie grantów (35,62 mld zł). Natomiast pożyczki dla JST stanowią będą około 27% całości środków z KPO, tj. 40,3 mld zł. Warto również podkreślić, że w ramach komponentu REPowerEU w formie grantów, JST mogą liczyć na blisko połowę planowanych środków, tj. 5,7 mld zł z blisko 12 mld zł. Tym samym JST będą największym beneficjentem dotacji z tego komponentu. Jeśli chodzi o pożyczki w ramach komponentu G, sektor samorządowy nie może korzystać z tego rodzaju wsparcia. Szczegóły w zakresie alokacji środków dla jednostek samorządu terytorialnego w kolejnych latach realizacji KPO przedstawia tabela 6.

Tabela 6. Alokacja środków w ramach KPO z uwzględnieniem jednostek samorządu terytorialnego w kolejnych latach realizacji Planu

Benefi- cjent	nominalnie (w euro)	nominalnie (w zł)	% całości	wykonanie 2022	wykonanie 2023	plan na 2024	plan na 2025	plan na 2026
UDZIAŁ W KPO (z uwzględnieniem REPowerEU)								
Samorząd	17 712 695 264	75 890 042 858	29,6%	37 221 040	1 508 681 941	18 595 692 492	29 796 568 188	25 951 879 197
Ogółem	59 818 157 234	256 290 894 668	100%	113 167 194	4 587 010 513	63 028 040 269	98 952 031 865	89 610 644 827
UDZIAŁ w KPO (bez REPowerEU)								
Samorząd	16 378 815 647	70 175 035 639	46,3%	100 828 901	4 086 902 003	32 897 599 362	58 207 254 738	41 468 874 683
Ogółem	35 340 741 355	151 417 406 335	100%	168 373 335	6 824 683 336	51 806 536 561	93 169 912 233	64 086 537 087
UDZIAŁ w REPowerEU								
Samorząd	1 333 879 617	5 715 007 219	5,4%	5 971 923	242 060 183	1 342 756 671	2 667 381 296	1 456 837 146
Ogółem	24 477 415 879	104 873 488 333	100%	12 338 293	500 108 510	26 408 529 139	35 951 091 019	42 001 421 372
GRANTY ogółem								
Samorząd	8 313 635 344	35 619 770 631	32,9%	37 221 040	1 508 681 941	8 368 963 117	16 624 915 126	9 079 989 407
Ogółem	25 276 853 716	108 298 679 745	100%	113 167 194	4 587 010 513	25 445 072 788	50 546 545 559	27 606 883 691
GRANTY (bez REPowerEU)								
Samorząd	6 979 755 727	29 904 763 412	31,0%	31 249 117	1 266 621 758	7 026 206 446	13 957 533 830	7 623 152 261
Ogółem	22 520 991 355	96 491 187 460	100%	100 828 901	4 086 902 003	22 670 869 987	45 035 601 676	24 596 984 893
GRANTY (REPowerEU)								
Samorząd	1 333 879 617	5 715 007 219	48,4%	5 971 923	242 060 183	1 342 756 671	2 667 381 296	1 456 837 146
Ogółem	2 755 862 361	11 807 492 285	100%	12 338 293	500 108 510	2 774 202 801	5 510 943 883	3 009 898 798
POŻYCZKI ogółem								
Samorząd	9 399 059 920	40 270 272 227	27,2%	0	0	10 226 729 375	13 171 653 062	16 871 889 790
Ogółem	34 541 303 518	147 992 214 923	100%	0	0	37 582 967 481	48 405 486 306	62 003 761 136
POŻYCZKI (bez REPowerEU)								
Samorząd	9 399 059 920	40 270 272 227	73,3%	0	0	10 226 729 375	13 171 653 062	16 871 889 790
Ogółem	12 819 750 000	54 926 218 875	100%	0	0	13 948 641 143	17 965 339 170	23 012 238 562
POŻYCZKI (REPowerEU)								
Samorząd	0	0	0,0%	0	0	0	0	0
Ogółem	21 721 553 518	93 065 996 048	100%	0	0	23 634 326 338	30 440 147 136	38 991 522 574

Źródło: Opracowanie własne na podstawie (Informacje udostępnione przez Departament Koordynacji Krajowego Planu Odbudowy w Ministerstwie Funduszy i Polityki Regionalnej – stan na lipiec 2024 r., 2025)

2.2.2. Działania na poziomie jednostek samorządu terytorialnego finansowane z KPO

Jednostki samorządu terytorialnego mogą być beneficjentami środków z KPO w każdym z sześciu komponentów. W przypadku grantów (bez uwzględnienia komponentu REPowerEU) najwięcej działań dedykowanych do realizacji m.in. przez JST zawiera się w komponencie B, czyli dotyczącym zielonej energii i zmniejszenia energochłonności. W tym zakresie największe wsparcie przewidziane jest na działania polegające na wymianie źródeł ciepła i poprawie efektywności energetycznej w budynkach mieszkalnych. Łącznie kwota alokacji planowana jest na poziomie 13,3 mld, przy czym należy zaznaczyć, że beneficjentem tych środków mogą być również podmioty z sektora prywatnego. Generalnie na działania związane z zieloną energią w KPO zaplanowano ponad 38 mld zł. W kontekście wyzwań stojących przed Polską gospodarką i transformacją energetyczną, środki te należy traktować jako znaczące wsparcie w działaniach na rzecz poprawy klimatu.

Kolejnymi istotnymi z punktu widzenia samorządu terytorialnego komponentami wydają się być komponenty: C, D i E. W przypadku pierwszego z nich, czyli transformacji cyfrowej alokacja planowana jest na poziomie 4,29 mld zł, przy czym blisko połowa z tych środków planowana jest w ramach działania dotyczącego wyrównania poziomu wyposażenia szkół w przenośne urządzenia multimedialne. Tak, jak w przypadku komponentu B, JST nie są jedynym beneficjentem środków, gdyż o wsparcie w tym obszarze mogą ubiegać się także podmioty z sektora rządowego. Działania w ramach drugiego z wymienionych komponentów, tj. komponentu D związanego z ochroną zdrowia, również są skierowane zarówno do sektora rządowego i samorządowego. Łączna alokacja planowana jest na 13,39 mld zł, przy czym ponad połowa tych środków ma zostać przeznaczona na rozwój i modernizację infrastruktury centrów opieki wysokospecjalistycznej i innych podmiotów leczniczych. W przypadku ostatniego z wymienionych komponentów E, dotyczącego zielonej, inteligentnej mobilności, alokacja planowana jest na poziomie 8,17 mld zł. Blisko 50% tych środków przeznaczonych ma być na pasażerski tabor kolejowy i co warto podkreślić beneficjentami tych środków mogą być zarówno podmioty z sektora rządowego, samorządowego, jak i prywatnego.

Jeśli chodzi o środki, które z KPO mogą trafić w formie pożyczek do jednostek samorządu terytorialnego, to mimo, że kwota wsparcia jest nawet wyższa niż

w przypadku grantów, to zakres działań zdecydowanie bardziej ograniczony. JST mogą bowiem uzyskać pożyczki jedynie w związku z realizacją działań w ramach komponentu B i E. Niemniej jednak należy podkreślić, że oba z tych komponentów są szczególnie istotne z punktu widzenia wyzwań stojących przed Polską, bo dotyczą zielonej energii i transformacji energetycznej. W przypadku komponentu B, gdzie obok JST, beneficjentami mogą być również podmioty z sektora prywatnego i rządowego (ale w niewielkim stopniu), z łącznej alokacji na poziomie 39,7 mld zł, ponad 38 mld zł, przeznaczonych będzie na inwestycje związane z zieloną transformacją miast. Szczegółowe subinwestycje w ramach tego działania wraz z alokacją zaprezentowano w tabeli 7. W związku z faktem, że Polska uzgodniła z Komisją Europejską, że w ramach KPO powstanie nowy Fundusz Bezpieczeństwa i Obronności nastąpią zmiany w podziale środków w ramach omawianego komponentu. Część środków z instrumentu Zielonej Transformacji Miast (ok. 30 mld zł) zasili nowy fundusz, z którego środki zostaną przeznaczone m.in. na inwestycje podwójnego zastosowania, związane z obronnością i dofinansowaniem przemysłu (Fundusz Bezpieczeństwa..., Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, 2025).

Natomiast w przypadku drugiego komponentu (komponent E), w ramach którego JST mogą ubiegać się o pożyczki, środki mogą być wydatkowane na zeroemisyjny transport zbiorowy w miastach (tramwaje). Co istotne JST są tutaj jedynym beneficjentem, a łączna alokacja planowana jest na kwotę 856,9 mln zł.

Ostatni z komponentów dodany do KPO w 2023 r., czyli REPowerEU jest również istotny z punktu widzenia jednostek samorządu terytorialnego, które obok sektora prywatnego mogą uzyskać wsparcie w formie grantów. Łącznie planuje się na granty w tym komponencie 8,2 mld zł, przy czym blisko połowa tych środków (4,16 mld zł) dotyczy działań związanych z budową lub modernizacją sieci dystrybucyjnych energii elektrycznej na obszarach wiejskich w celu przyłączenia nowych źródeł OZE. Należy więc wskazać na duże znaczenie tej formy wsparcia finansowego dla sektora samorządowego w związku z faktem, że wpisuje się on w działania na rzecz poprawy jakości klimatu. Szczegółową charakterystykę działań w ramach poszczególnych komponentów KPO przedstawia tabela 7.

Tabela 7. Alokacja środków w KPO dla sektora samorządowego w podziale na komponenty

Inwestycje	Sektor	Alokacja (EUR)	Alokacja (PLN)
Granty (bez REPowerEU)			
Komponent A			
A1.3.1 Wdrożenie reformy planowania i zagospodarowania przestrzennego	sektor samorządowy	199 955 417	856 708 984
A2.4.1 Inwestycje w rozbudowę potencjału badawczego	sektor prywatny/rządowy/samorządowy	489 890 772	2 098 937 013
A3.1.1 Wsparcie rozwoju nowoczesnego kształcenia zawodowego, szkolnictwa wyższego oraz uczenia się przez całe życie	sektor prywatny/rządowy/samorządowy	399 910 834	1 713 417 968
A4.1.1 Inwestycje wspierające reformę instytucji rynku pracy	sektor prywatny/rządowy/samorządowy	51 988 408	222 744 334
A4.2.1 Wsparcie programów dofinansowania miejsc opieki nad dziećmi 0–3 lat (żłobki, kluby dziecięce) w ramach MALUCH+	sektor prywatny/samorządowy	609 957 103	2 613 361 208
A4.3.1 Programy wsparcia inwestycyjnego umożliwiające w szczególności rozwój działalności, zwiększenie udziału w realizacji usług społecznych oraz poprawę jakości reintegracji w podmiotach ekonomii społecznej	sektor prywatny/samorządowy	44 989 969	192 759 522
Komponent B			
B1.1.1 Inwestycje w źródła ciepła w systemach ciepłowniczych	sektor prywatny/samorządowy	299 933 126	1 285 063 478
B1.1.2 Wymiana źródeł ciepła i poprawa efektywności energetycznej w budynkach mieszkalnych	sektor prywatny/samorządowy	3 100 308 741	13 283 272 801
Subinwestycja		1 240 123 496	5 313 309 119
B1.1.2.1 Wymiana kotłów węglowych na kotły gazowe			
Subinwestycja		1 860 185 245	7 969 963 682
B1.1.2.2 Wymiana źródeł ciepła i poprawa efektywności energetycznej w budynkach mieszkalnych – kotły inne niż gazowe			
B1.1.3 Wymiana źródeł ciepła i poprawa efektywności energetycznej szkół	sektor samorządowy	289 935 355	1 242 228 028
B1.1.4 Zwiększenie efektywności energetycznej obiektów lokalnej aktywności społecznej	sektor samorządowy	66 986 652	287 004 310
B1.1.5 Poprawa efektywności energetycznej w budynkach mieszkalnych wielorodzinnych	sektor prywatny/samorządowy	239 977 709	1 028 184 494
B2.1.1 Inwestycje w technologie wodorowe, wytwarzanie, magazynowanie i transport wodoru	sektor prywatny/samorządowy	799 821 668	3 426 835 937
Subinwestycja		49 821 668	213 460 937
B2.1.1.1 Inwestycje w stacje paliw			
Subinwestycja		110 000 000	471 295 000
B2.1.1.2 Projekty badawczo-innowacyjne wodór dla transportu			
Subinwestycja		640 000 000	2 742 080 000
B2.1.1.3 Odnawialne i niskoemisyjne zdolności produkcyjne wodoru			
B3.1.1 Inwestycje w zrównoważoną gospodarkę wodno-ściekową na terenach wiejskich	sektor samorządowy	203 954 525	873 843 162
Komponent C			
C2.1.1 E-usługi publiczne, rozwiązania IT usprawniające funkcjonowanie administracji i sektorów gospodarki oraz technologie przełomowe w sektorze publicznym, gospodarce i społeczeństwie	sektor rządowy/samorządowy	227 000 000	972 581 500
Subinwestycja			
C2.1.1.1 E-usługi publiczne, rozwiązania IT usprawniające funkcjonowanie administracji i sektorów gospodarki		100 000 000	428 450 000

Inwestycje	Sektor	Alokacja (EUR)	Alokacja (PLN)
Subinwestycja			
C2.1.1.2 E-usługi publiczne, rozwiązania IT usprawniające funkcjonowanie administracji i sektorów gospodarki		45 000 000	192 802 500
Subinwestycja			
C2.1.1.3 E-usługi publiczne, rozwiązania IT usprawniające funkcjonowanie administracji i sektorów gospodarki		82 000 000	351 329 000
C2.1.2 Wyrównanie poziomu wyposażenia szkół w przenośne urządzenia multimedialne – inwestycje związane ze spełnieniem minimalnych standardów sprzętowych	sektor rządowy/samorządowy	590 190 873	2 528 672 795
C2.1.3 E-kompetencje	sektor rządowy/samorządowy	183 958 984	788 172 267
Komponent D			
D1.1.1 Rozwój i modernizacja infrastruktury centrów opieki wysokospecjalistycznej i innych podmiotów leczniczych	sektor rządowy/samorządowy	1 826 527 644	7 825 757 691
D1.1.2 Przyspieszenie procesów transformacji cyfrowej ochrony zdrowia poprzez dalszy rozwój usług cyfrowych w ochronie zdrowia	sektor rządowy/samorządowy	999 777 085	4 283 544 921
D4.1.1 Rozwój opieki długoterminowej poprzez modernizację infrastruktury podmiotów leczniczych na poziomie powiatowym*	sektor samorządowy	300 000 000	1 285 350 000
Komponent E			
E1.1 Wzrost wykorzystania transportu przyjaznego dla środowiska*	sektor prywatny/samorządowy	373 750 000	1 601 331 875
E1.1.2 Zero i niskoemisyjny transport zbiorowy (autobusy)	sektor samorządowy	376 915 466	1 614 894 314
Subinwestycja			
E1.1.2.1 Autobusy (z wyłączeniem autobusów elektrycznych)		237 446 550	1 017 339 743
Subinwestycja			
E1.1.2.2 Zeroemisyjny transport publiczny (autobusy elektryczne)		139 468 916	597 554 571
E2.1.2 Pasażerski tabor kolejowy	sektor rządowy/samorządowy	1 159 963 717	4 969 864 545
POŻYCZKI (bez REPowerEU)			
Komponent B			
B3.2.1 Inwestycje w neutralizację ryzyka i rekultywację wielkoobszarowych terenów przemysłowych i Morza Bałtyckiego	sektor prywatny/rządowy/samorządowy	93 000 000	398 458 500
B3.3.1 Inwestycje w zwiększanie potencjału zrównoważonej gospodarki wodnej na obszarach wiejskich	sektor samorządowy	289 000 000	1 238 220 500
B3.4.1 Inwestycje na rzecz zielonej transformacji miast	sektor samorządowy	8 879 059 920	38 042 332 227
Subinwestycja			
B3.4.1.1 Renowacja w celu zwiększenia efektywności energetycznej lub środki poprawy efektywności energetycznej infrastruktury publicznej, projekty demonstracyjne i środki wsparcia		2 415 000 000	10 347 067 500
Subinwestycja			
B3.4.1.2 Gospodarka wodna i ochrona zasobów wodnych (w tym zarządzanie dorzeczem, szczególne działania adaptacyjne do zmian klimatu, ponowne wykorzystanie, ograniczenie wycieków)		682 029 960	2 922 157 364
Subinwestycja			
B3.4.1.3 Działania mające na celu zmniejszenie hałasu i poprawę jakości powietrza		212 029 960	908 442 364

Inwestycje	Sektor	Alokacja (EUR)	Alokacja (PLN)
Subinwestycja			
B3.4.1.4 Ochrona przyrody i różnorodności biologicznej, dziedzictwa i zasobów naturalnych, zielonej i niebieskiej infrastruktury		170 000 000	728 365 000
Subinwestycja			
B3.4.1.5 Renowacja budynków prowadząca do większej efektywności energetycznej		4 100 000 000	17 566 450 000
Subinwestycja			
B3.4.1.6 Optymalizacja pracy przewozowej miejskiego transportu publicznego eliminujące zużycie energii ze źródeł kopalnych, w tym aplikacja rozwiązań ICT, usług elektronicznych wspierających ograniczanie emisji gazów cieplarnianych lub efektywności energetycznej;		700 000 000	2 999 150 000
Subinwestycja			
B3.4.1.7 Centra edukacji i szkoleń w zakresie zielonej transformacji miast z wykorzystaniem zaawansowanych technologii, w tym rzeczywistości wirtualnej i poszerzonej oraz innych technologii cyfrowych		600 000 000	2 570 700 000
B3.5.1 Inwestycje w energooszczędne budownictwo mieszkaniowe dla gospodarstw domowych o niskich i średnich dochodach	sektor prywatny/samorządowy	582 418 335	2 571 529 886
Komponent E			
E1.2.1 Zeroemisyjny transport zbiorowy w miastach (tramwaje)	sektor samorządowy	200 000 000	856 900 000
REPowerEU Granty			
Komponent G			
G1.1.2 Instalacje OZE realizowane przez społeczności energetyczne	sektor prywatny/samorządowy	188 521 137	807 718 811
Subinwestycja			
G1.1.2.1 Instalacje OZE realizowane przez społeczności energetyczne – część inwestycyjna		117 807 594	504 746 636
Subinwestycja			
G1.1.2.2 Instalacje OZE realizowane przez społeczności energetyczne – część przedinwestycyjna		70 713 543	302 972 175
G1.2.4 Budowa lub modernizacja sieci dystrybucyjnych energii elektrycznej na obszarach wiejskich w celu przyłączenia nowych źródeł OZE	sektor prywatny/samorządowy	971 578 098	4 162 726 361
G1.3.2 Zero i niskoemisyjny transport zbiorowy (autobusy), subinwestycja dot. zeroemisyjnego transportu	sektor samorządowy	753 830 000	3 229 784 635

* Nowe inwestycje dodane po II rewizji KPO (E.1.1) oraz przeniesione z cz. pożyczkowej do dotacyjnej KPO (D4.1.1).

Źródło: opracowanie własne na podstawie (Informacje udostępnione przez Departament Koordynacji Krajowego Planu Odbudowy w Ministerstwie Funduszy i Polityki Regionalnej – stan na lipiec 2024 r., 2025)

2.3. Charakterystyka wybranych naborów dedykowanych JST

Spośród możliwych obszarów wsparcia wymienionych w poprzednim podrozdziale – większa część naborów została już zakończona. Część naborów aktualnie trwa, natomiast uruchomienie nielicznych jest planowane (*Nabory dla samorządów i administracji*, Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, 2025). Kwoty prezentowane w powyższej tabeli należy traktować jako pewnego rodzaju przybliżenie, ponieważ dopiero na etapie zawierania umów – a w zasadzie rozliczenia konkretnego pro-

jektu – znana będzie ostateczna alokacja. Ponadto ze względu na dotychczasowe rewizje KPO, w niektórych przypadkach nastąpiły zmiany kwot przeznaczonych na niektóre programy, a także zmiana wsparcia z obszaru pożyczkowego do grantowego lub terminy i zasady ich realizacji. Przykładem zmiany realizacji zasad mogą być działania w zakresie opieki zdrowotnej i modernizacji infrastruktury podmiotów medycznych. Zmiana ta polegała na wprowadzeniu etapowego przeprowadzania konkursów dla różnych

obszarów (np. onkologii, kardiologii). Innym przykładem zmian jest zwiększenie wsparcia dla sektora rolnego w zakresie modernizacji infrastruktury, oraz środków na wyposażenie i wspierania technologii w zakresie rolnictwa 4.0. W przypadku JST, przeniesiono z obszaru pożyczkowego do grantowego finansowanie ośrodków świadczących opiekę długoterminową i geriatryczną w szpitalach powiatowych (*Zakończenie rewizji KPO*, Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, 2024). Należy także zauważyć, że w 2025 r. planowana jest kolejna gruntowna rewizja KPO.

Należy podkreślić, że w przypadku poniżej omówionych naborów, jednostki samorządu terytorialnego są jednym, z bardzo licznej grupy beneficjentów. Wśród innych beneficjentów wymienić należy m.in. administrację rządową, grupy producentów, instytucje otoczenia biznesu, kościoły i związki wyznaniowe, osoby fizyczne, MŚP, klauzury, konsorcja naukowo-przemysłowe, uczelnie, organizacje pozarządowe i wiele innych. Co więcej odbiorcą wsparcia na poziomie podsektora samorządowego może być nie tylko bezpośrednio gmina, powiat, czy województwo, ale także jednostki im podległe (np. samorządowe jednostki ochrony środowiska, szkoły i inne placówki systemu oświaty, zarządcy dróg publicznych, samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej, instytucje rynku pracy). W konsekwencji prezentowane poniżej kwoty stanowią łączną alokację przeznaczoną dla wszystkich kategorii beneficjentów w ramach poszczególnych działań.

W pierwszej kolejności omówione zostaną nabory aktualnie trwające (*Nabory dla samorządu i administracji*, Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, 2025) dedykowane m.in. JST. Na dzień 8 marca 2025 r. obejmują one poniższe działania:

- 1) Reforma planowania przestrzennego (A1.3.1), w której łączna kwota dotacji wynosi 856,8 mln zł, natomiast beneficjentami wsparcia są urzędy gminy. Działanie to ma na celu wsparcie gmin w przygotowaniu ogólnych planów zagospodarowania przestrzennego przy założeniu, że 80% gmin w Polsce przyjmie nowe ogólne plany zagospodarowania przestrzennego.
- 2) Wymiana źródeł ciepła w budynkach mieszkalnych wielorodzinnych (B1.1.2) – łączna kwota dotacji wynosi 1322,83 mln zł, natomiast beneficjentami z sektora samorządowego mogą być:
 - w ramach grantu MZG: (mieszkaniowego zasobu gminy): gminy lub spółki z ograniczoną odpowiedzialnością lub spółki akcyjne, w których gmina albo gmina wraz z innymi gminami, powiatami lub Skarbem Państwa dysponują

ponad 50% głosów na zgromadzeniu wspólników lub na walnym zgromadzeniu;

- w ramach grantu OZE: właściciele lub zarządcy budynków wielorodzinnych, w tym gminy.

Powyższe granty mają na celu poprawę stanu technicznego i efektywności energetycznej mieszkaniowego zasobu gminy oraz zakup, montaż i budowę nowej instalacji odnawialnego źródła energii lub modernizacji instalacji odnawialnego źródła energii, w wyniku której zainstalowana moc instalacji wzrośnie o co najmniej 25%.

- 3) Zielona transformacja miast (B3.4.1), łączna kwota pożyczek wynosi 8879,06 mln zł. Beneficjentami są jednostki samorządu terytorialnego każdego szczebla podziału administracyjnego oraz podległe im podmioty, porozumienia międzygminne, stowarzyszenia gmin, powiatów oraz gmin i powiatów, a także związki komunalne. Celem inwestycji jest m.in. łagodzenie wpływu miast na zmiany klimatu i zdrowie ich mieszkańców, a także przystosowanie miast do skutków zmian klimatycznych: suszy, upałów i powodzi. Inwestycje mają na celu zwiększenie wykorzystania OZE, renowację budynków, rozwój zeroemisyjnej infrastruktury transportowej w miastach.
- 4) E-usługi publiczne i technologie IT (C2.1.1) – łączna kwota dotacji w ramach tego działania wynosi 972,6 mln zł, beneficjentami wsparcia jest administracja publiczna, instytucje nauki i edukacji, a także przedsiębiorstwa. Celem inwestycji jest wzrost liczby spraw możliwych do załatwienia drogą elektroniczną (e-usługi i procesy cyfrowe) oraz zapewnienie modelowego systemu wsparcia zastosowań przełomowych technologii.
- 5) Energooszczędne budownictwo mieszkaniowe (B3.5.1), na działanie to przeznaczono łącznie 2 495,4 mln zł w formie pożyczek. Beneficjentami wsparcia mogą być m.in. gminy, jednoosobowe spółki gminne, związki międzygminne oraz powiaty. Głównym celem inwestycji jest zwiększenie dostępu do mieszkań na wynajem dla osób o niskich lub umiarkowanych dochodach, przy jednoczesnym zwiększeniu udziału budynków o podwyższonych standardach energetycznych w zasobie mieszkań zaspokajających potrzeby mieszkaniowe gospodarstw domowych o niskich i umiarkowanych dochodach.
- 6) Nowoczesne kształcenie zawodowe i nauka przez całe życie (A3.1.1), łączna dotacja wynosi 1 713,4 mln zł, natomiast wsparcie udzielane jest partnerstwu pomiędzy podmiotem branżowym o ogólnopolskim zasięgu działania albo

spółką Skarbu Państwa albo przedsiębiorstwem państwowym funkcjonującym przed 1 stycznia 2023 r., a organem prowadzącym szkołę kształcenia zawodowego centrum kształcenia zawodowego (publiczne/niepubliczne). Beneficjentami wsparcia mogą być: administracja publiczna, instytucje nauki i edukacji, instytucje wspierające biznes. Celem inwestycji jest poprawa systemu edukacji i wsparcie mechanizmów uczenia się przez całe życie w celu lepszego dopasowania do potrzeb nowoczesnej gospodarki, poprawy innowacyjności i transferu nowych technologii, a także zielonej transformacji.

- 7) Gospodarka wodno-ściekowa na terenach wiejskich (B3.1.1), łączna kwota dotacji wynosi 873,8 mln zł, beneficjentami wsparcia mogą być m.in. gminy lub związki międzygminne. Celem inwestycji jest zwiększenie dostępności do infrastruktury wodno-kanalizacyjnej na obszarach wiejskich i zwiększenie ich potencjału inwestycyjnego.
- 8) Zeroemisyjne i niskoemisyjne autobusy (E1.1.2) – łączna kwota dotacji wynosi 1 614,9 mln zł, natomiast beneficjentami mogą być województwa, powiaty, związki powiatów, związki powiatowo-gminne, związki międzygminne oraz gminy. Inwestycja obejmuje wsparcie zakupu nowego zeroemisyjnego taboru autobusowego oraz niezbędną infrastrukturę ładowania/tankowania dla nowoutworzonych pozamiejskich linii autobusowych albo wymianę taboru autobusowego na dotychczas funkcjonujących pozamiejskich liniach autobusowych, w tym przewozów łączących miasto, gminę sąsiadującą i co najmniej jedną gminę inną niż sąsiadująca.

Drugą grupę charakteryzowanych naborów stanowią nabory, które są dopiero planowane. W ramach podsektora samorządowego, w szczególności obejmują one następujące działania:

- 1) Modernizacja infrastruktury centrów opieki zdrowotnej (D1.1.1) – łączna kwota dotacji wynosi 7825,8 mln zł, a beneficjentami wsparcia będą podmioty lecznicze na poziomie powiatowym. Podmioty te wykonują działalność leczniczą w rodzaju świadczenia szpitalnego w zakładzie leczniczym zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 9 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (*Ustawa o działalności leczniczej*, t.j. 2024), zakwalifikowanym do I lub II poziomu systemu podstawowego szpitalnego zabezpieczenia świadczeń opieki zdrowotnej, udzielającym świadczeń opieki zdrowotnej ze środków publicznych. Celem inwestycji jest modernizacja infrastruktury szpitali

powiatowych poprzez wykonanie prac budowlanych lub remontowych oraz zakup sprzętu dla szpitali powiatowych w ramach procesów przekształcenia łóżek szpitali powiatowych celem utworzenie miejsc opieki długoterminowej lub geriatrycznej.

- 2) Gospodarka wodna na obszarach wiejskich (B3.3.1), kwota pożyczki wynosi 1 238,2 mln zł, a beneficjentami wsparcia mogą być m.in. jednostki samorządu terytorialnego. Celem wsparcia jest organizacja szkoleń, warsztatów, wyjazdów studyjnych, a także opracowanie planów przedsięwzięć z zakresu poprawy gospodarki wodnej m.in. na terenach rolnych lub leśnych.
- 3) Inwestycje w źródła ciepła (B1.1.1), dla których łączna kwota dotacji wynosi 1285,1 mln zł, beneficjentem są przedsiębiorstwa oraz przedsiębiorstwa realizujące cele publiczne. Celem inwestycji jest zastosowanie instalacji niskoemisyjnych i OZE, które przyczynią się do zmniejszenia nakładów finansowych w zakresie utrzymania systemów ciepłowniczych, poprawy jakości świadczonych usług oraz ich dostępności.
- 4) Transformacja cyfrowa ochrony zdrowia (D1.1.2), łączna kwota dotacji wynosi 4 283,5 mln zł. Beneficjentami wsparcia są podmioty lecznicze, pracownicy medyczni oraz pacjenci. Wsparcie ma na celu poprawę funkcjonowania podmiotów leczniczych, większą efektywność świadczeń, poprawę opieki nad pacjentami oraz zwiększenie dostępu do informacji na temat swojego stanu zdrowia poprzez szerszą informatyzację ochrony zdrowia.

Ostatnią z omawianych grup naborów są nabory, które zostały już zakończone. W tym zakresie JST mogły ubiegać się o środki finansowe m.in. na następujące działania:

- 1) Wymiana źródeł ciepła w szkołach (B1.1.3), łączna kwota dotacji wynosiła 12 422,3 mln zł, beneficjentami wsparcia były szkoły i inne placówki systemu oświaty. Inwestycje dotyczyły placówek o niskiej efektywności energetycznej w zakresie modernizacji budynków. Celem tych działań było zwiększenie wolumenu i tempa inwestycji służących poprawie efektywności energetycznej w szkołach.
- 2) Efektywność energetyczna obiektów lokalnej aktywności społecznej (B1.1.4), łączna kwota dotacji wynosiła 66,9 mln zł, natomiast beneficjentami wsparcia byli organizatorzy publicznego transportu zbiorowego: województwa, powiaty,

związki powiatów, związki powiatowo-gminne, związki międzygminne oraz gminy. Celem wsparcia była identyfikacja budynków zajmowanych przez biblioteki i domy kultury, charakteryzujących się niską efektywnością energetyczną w celu ich modernizacji.

- 3) E-kompetencje (C2.1.3), łączna kwota dotacji wynosiła 788,2 mln zł, natomiast głównymi beneficjentami wsparcia były bezpośrednio: administracja publiczna, instytucje nauki i edukacji, organizacje społeczne i związki wyznaniowe, partnerstwa, służby publiczne. Ostatecznie wsparcie dotyczyło obywateli potrzebujących podstawowych umiejętności cyfrowych, a także urzędników publicznych, osób wykluczonych i zagrożonych wykluczeniem oraz edukatorów i nauczycieli, którzy odbędą szkolenie na poziomie podstawowym i średnim.
- 4) Rekultywacja (przywracanie wartości) terenów przemysłowych i Morza Bałtyckiego (B3.2.1), łączna kwota pożyczek wynosiła 398,5 mln zł. Beneficjentami wsparcia były jednostki samorządu terytorialnego, natomiast celem inwestycji było m.in. usunięcie zagrożenia dla zdrowia i życia ludzi, jakie stwarzają wielkoobszarowe tereny przemysłowe, a ponadto minimalizacja ich negatywnego wpływu na środowisko przyrodnicze oraz odzyskanie tych terenów do ponownego wykorzystania poprzez nadanie im nowych funkcji.
- 5) Dofinansowanie żłobków i klubów dziecięcych (A4.2.1), łączna kwota dotacji wynosiła 2 613,4 mln zł, natomiast beneficjentami środków były jednostki samorządu terytorialnego: gmina, powiat, województwo, w których istniała potrzeba rozwoju instytucji opieki nad dziećmi w wieku do lat 3, z uwagi na niezaspokojone potrzeby społeczności lokalnych. Celem wsparcia było tworzenie nowych miejsc opieki w ramach istniejącej instytucji opieki lub w nowoutworzonej instytucji opieki w dwóch formach instytucji opieki – żłobkach i klubach dziecięcych.
- 6) Reforma instytucji rynku pracy (A4.1.1) – łączna kwota dotacji wynosiła 222,7 mln zł. Beneficjentem wsparcia były Publiczne Służby Zatrudnienia, natomiast celem inwestycji było wzmocnienie potencjału Publicznych Służb Zatrudnienia we wspieraniu funkcjonowania rynku pracy w zakresie m.in. aktywizacji zawodowej i procedur dopuszczania cudzoziemców do rynku pracy, digitalizacja usług i narzędzi, opracowanie nowych standardów usług, zwiększenie potencjału kadr oraz zapewnienie informacji o nowych usługach

dla osób w niewielkim stopniu z nich korzystających.

- 7) Wyposażenie szkół w urządzenia multimedialne (C2.1.2), łączna kwota dotacji wynosiła 2 528,7 mln zł. Głównym beneficjentem były organy prowadzące szkoły albo bezpośrednio dyrektorzy szkół i placówek oświatowych. Celem inwestycji było wyposażenie wszystkich szkół w Polsce w najnowocześniejszy sprzęt multimedialny, z którego będą mogli korzystać nauczyciele i uczniowie.
- 8) Opieka długoterminowa w placówkach medycznych (D4.1.1), łączna kwota dotacji wynosiła 1 285,4 mln zł, beneficjentami były publiczne zakłady opieki zdrowotnej, w tym szpitale powiatowe. Inwestycjami objęta była modernizacja infrastruktury budowlanej szpitali powiatowych polegająca na: przebudowie, rozbudowie, nadbudowie, remoncie oraz innych pracach lub w uzasadnionych przypadkach związanych z brakiem możliwości ww. działań – budowie nowej infrastruktury podmiotów leczniczych, wraz z nabyciem tytułu prawnego do nieruchomości na cele budowlane oraz doposażenie w nowoczesne urządzenia i wyroby medyczne lub niezbędne wyposażenie.
- 9) Zeroemisyjne tramwaje (E1.2.1), działanie objęto było pożyczkami na kwotę 856,9 mln zł). Beneficjentem wsparcia byli organizatorzy oraz operatorzy publicznego transportu zbiorowego. Celem wsparcia był zakup nowego taboru tramwajowego.
- 10) Pasażerski transport kolejowy (E2.1.2), łączna kwota dotacji wynosiła 4 969,9 mln zł, natomiast beneficjentami były m.in. jednostki samorządu terytorialnego. Celem tej inwestycji był zakup nowoczesnego taboru dla potrzeb pasażerskich przewozów kolejowych na poziomie regionalnym. Wymogiem było to, żeby zakupiony tabor był zeroemisyjny/elektryczny oraz wyposażony w europejski system zarządzania ruchem kolejowym.
- 11) Instalacje odnawialnych źródeł energii realizowane przez społeczności energetyczne (G1.1.2), łączna kwota dotacji wynosiła 807,7 mln zł. Beneficjentem wsparcia były instytucje samorządowe na szczeblu lokalnym. Celem tej inwestycji było zachęcenie do rozwoju lokalnych źródeł energii odnawialnej realizowanych przez społeczności energetyczne, w tym klastry energii, spółdzielnie energetyczne oraz inne społeczności energetyczne wynikające z wdrożenia dyrektywy (UE)

2018/2001 w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych, ze szczególnym uwzględnieniem roli instytucji samorządowych na szczeblu lokalnym (zwłaszcza gmin i związków gmin) tworzących tego typu lokalne społeczności energetyczne.

- 12) Zeroemisyjny transport zbiorowy (autobusy) (G1.3.2), łączna kwota dotacji wynosiła 3 229,8 mln zł. Beneficjentami wsparcia byli organizatorzy publicznego transportu zbiorowego: województwa, powiaty, związki powiatów, związki

powiatowo-gminne, związki międzygminne, gminy oraz operatorzy publicznego transportu zbiorowego. Celem inwestycji było uczynienie transportu miejskiego czystszy i zwiększenie jego atrakcyjności na obszarach miejskich. W ramach działania były przeprowadzone inwestycje związane z wymianą 1 159 autobusów na zeroemisyjne, w celu zwiększenia liczby oraz udziału taboru autobusowego zasilanego paliwami alternatywnymi wraz z infrastrukturą niezbędną do ich obsługi.

2.4. Identyfikacja barier i zagrożeń oraz szans i korzyści w związku z realizacją KPO

W kontekście znaczenia KPO dla potencjału rozwojowego JST oraz barier i zagrożeń związanych z jego realizacją należy odwołać się do początkowego okresu wdrażania KPO w Polsce. Już wtedy strona samorządowa zgłaszała uwagi w kilku zasadniczych obszarach. Pierwsza sprawa wiązała się z zakresem reform i kamieniami milowymi, które nie do końca satysfakcjonowały przedstawicieli strony samorządowej. W tym kontekście najistotniejsza wydaje się być kwestia roli, jaką samorządy terytorialne miały odgrywać w zarządzaniu KPO. W tamtym czasie w ramach KPO planowanych było ponad 50 reform, przy czym samorządy wojewódzkie oczekiwały włączenia się w zarządzanie 42 z nich. Było do tego szczególne uzasadnienie, dlatego że reformy te i poszczególne działania dotyczyły spraw, z jakimi samorządy województw stykały się w przeszłości zarządzając nimi na poziomie regionalnym. Ostatecznie jednak mimo apeli strony samorządowej można wskazać jedynie dwa przypadki, gdy samorządy wojewódzkie zostały włączane w zarządzanie, natomiast w przypadku zdecydowanej większości działań odpowiedzialność jest po stronie administracji rządowej.

Drugi istotny problem, który pojawił się na początkowym etapie realizacji KPO dotyczył zakresu wsparcia JST w formie dotacji i pożyczek. W szczególności chodziło o niewielkie środki, które miały trafić do JST w formie dotacji i dominującą rolę pożyczek. Rodziło to obawy samorządów dotyczące możliwości absorpcji środków z KPO w związku z takim rozłożeniem akcentów, tym bardziej, że wówczas nie były znane zasady i warunki udzielania pożyczek. Niezadowolone samorządy wynikało również z faktu, że taki podział pożyczek i dotacji znacząco odbiegał od struktury wsparcia projektów realizowanych przez podmioty rządowe. Jednak z upływem czasu okazało się, że pożyczki, o które samorządy mogą ubiegać się w ramach KPO są bardzo atrakcyjnym instrumentem finansowym, przede wszystkim biorąc pod uwagę

oprocentowanie (1%), okres spłaty (30 lat), a także możliwość umorzenia 5% kwoty kapitału pożyczki w przypadku, gdy projekt nie przynosi korzyści ekonomicznej.

W ramach problematycznych zagadnień związanych z finansowaniem projektów z KPO należy wskazać również problem z rozliczeniami podatku od towarów i usług. Jak wskazuje Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej „zgodnie z zasadami obowiązującymi w RRF w całym KPO VAT jest niekwalifikowalny, w tym w ramach instrumentów finansowych i nie może być finansowany ze środków planu rozwojowego” (*Najczęściej zadawane pytania*, Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, 2025). W praktyce oznacza to, że pomimo, że dotacja może pokryć 100% kosztów kwalifikowanych, to faktyczne wsparcie jest jednak mniejsze. Wyjątkiem od tej zasady jest możliwość finansowania wydatków niekwalifikowalnego VAT dla projektów realizowanych z części dotacyjnej KPO przez państwowe jednostki budżetowe oraz dla inwestycji A4.2.1 – Wsparcie programów dofinansowania miejsc opieki nad dziećmi 0–3 lat (żłobki, kluby dziecięce) w ramach MALUCH do limitu 265,5 mln zł.

I w końcu jako jeden z najistotniejszych problemów związanych z absorpcją środków z KPO, strona samorządowa wskazuje ograniczone zdolności realizacji projektów w stosunkowo krótkiej perspektywie czasowej. W tym kontekście przedstawiciele samorządów zwracali uwagę na fakt, że jeżeli projekty wymagać będą skomplikowanej dokumentacji, uzgodnień z wieloma instytucjami, partycypacji społecznej, to okres potrzebny na ich realizację wynosi nawet 2 do 3 lat. Wynika to z głównie z długiego okresu potrzebnego na pozyskanie dokumentów projektowych, wymogów proceduralnych, uzyskiwania zgody lub opinii wielu instytucji. Problem ten podnoszono już w momencie rewizji KPO na przełomie 2023/2024, podkreślając w rozmowach ze stroną rządową potrzebę ograniczania czasu potrzebnego na ogła-

szanie i rozstrzygnięcie konkursów oraz podpisywanie umów, a maksymalnego wydłużania na realizację i rozliczenie projektów. Należy zaznaczyć, że mimo iż oczekiwania samorządów nie zostały w tej kwestii zrealizowane całkowicie, to przedstawiciele strony rządowej dostrzegając problem, starają się znaleźć rozwiązania chociaż w części wychodzące naprzeciw postulatam JST. W tym kontekście warto przywołać wypowiedź Dyrektora Departamentu Koordynacji Krajowego Planu Odbudowy, Moniki Dołowiec z dnia 6 marca 2025 r., w której wskazała, że dwoma inwestycjami, ważnymi z punktu widzenia JST są te, dotyczące gospodarki wodno-ściekowej. W przypadku jednej z nich (dotyczącej retencji na obszarach wiejskich) w najbliższym czasie ma zostać ogłoszony nabór wniosków. Jest to inwestycja, którą mają uruchamiać marszałkowie, więc termin może być zróżnicowany w zależności od województwa. Ze względu na duże opóźnienie w uruchomieniu tego naboru, Ministerstwo Funduszy i Polityki regionalnej wydawało interpretację dla Ministerstwa Rolnictwa, o możliwości wydłużenia terminu realizacji inwestycji. Będzie to możliwe w sytuacji, gdy Minister Rolnictwa potwierdzi, że możliwe jest rozliczenie tych inwestycji na moment wysyłania ósmego wniosku o płatność do Komisji Europejskiej (na koniec maja 2026 r.). Wówczas termin na realizację tych projektów przez gminy może zostać wydłużony o 3 miesiące. To jest jedyna inwestycja, która jeszcze nie została uruchomiona w przypadku sektora samorządowego. Taka sama zasada może mieć zastosowanie w przypadku gospodarki wodno-ściekowej, ale pod warunkiem aneksowania umów (*Informacja na temat rewizji Krajowego Planu Odbudowy...*, Podkomisja stała Sejmu RP do spraw wykorzystywania środków pochodzących z Unii Europejskiej, 2025).

Analizując zagadnienie ograniczonego czasu w związku z końcem realizacji KPO w 2026 r., należy zwrócić uwagę, zwłaszcza w kontekście wyżej wskazanego naboru, że w przypadku wydatkowania środków europejskich projekty znajdują się na różnych etapach. I tak wśród nich są projekty: 1) zrealizowane i rozliczone, 2) będące w trakcie realizacji; oraz 3) projekty, które zostały zakontraktowane. O ile projektów zrealizowanych i rozliczonych jest niewiele, o tyle skala projektów zakontraktowanych i będących w fazie realizacji jest zdecydowanie większa i to one mają znaczenie z punktu widzenia ostatecznej oceny wykorzystania środków z KPO. Szanse wydatkowania całości środków z KPO istotnie wzrastają w przypadku realizacji projektów modernizacyjnych i tym samym niewymagających pozwoleń na budowę. W tym kontekście możliwości absorpcji znaczących środków bez ryzyka ich niewykorzystania dotyczą np. infrastruktury wodno-ściekowej w gminach wiejskich. Wynika to z faktu, że w tych gminach w wielu

przypadkach sieć jest przestarzała i wymaga modernizacji. Co więcej strona samorządowa wskazuje, że zasadne byłoby przeniesienie środków z innych obszarów dotyczących zrównoważonej gospodarki wodnej (w tym wskazanej wyżej małej retencji) na projekty z zakresu infrastruktury wodno-ściekowej. Wynika to z faktu, że późny nabór, mimo wspomnianej możliwości przedłużenia terminów realizacji tych projektów, uniemożliwi całkowite wydatkowanie środków w ramach działania dotyczącego małej retencji.

Ostatnim ważnym zagadnieniem z punktu widzenia ograniczonych ram czasowych realizacji KPO jest problem podnoszony przez stronę samorządową dotyczący zamówień publicznych. W szczególności chodzi tu o obecną wysokość progów, od których jest obowiązek stosowania ustawy z dnia 11 września 2019 r. prawo zamówień publicznych (*Prawo zamówień publicznych*, t.j. 2024) i konieczność ich podniesienia. Przedstawiciele strony samorządowej zwracali uwagę na konieczność nowelizacji przepisów w kierunku podniesienia progów zamówień publicznych oraz zwiększenia poziomu pomocy publicznej dla przedsiębiorców. Polska ma bowiem jedno z najniższych progów wśród krajów Unii Europejskiej. O ile przy dużych projektach nie ma to większego znaczenia, o tyle przy tych mniejszych (np. tzw. miękkich), znacząco utrudnia to ich realizację, w związku z czasochłonnymi procedurami.

Poza niekorzystnymi przepisami prawa i ograniczonym czasem na realizację KPO, jako problem, strona samorządowa wskazuje zmiany przeznaczenia środków z KPO w istotnych z punktu widzenia JST obszarach. Za przykład może tu posłużyć Instrument Zielona Transformacja Miast. Jest to działanie cieszące się dużym zainteresowaniem JST. W konkursie trwającym od kwietnia 2024 r. złożono ponad 1 200 wniosków na kwotę ponad 6 mld zł. W konsekwencji wskaźniki dla tej inwestycji dotyczące liczby zakończonych projektów, liczby podpisanych umów zostały zrealizowane (*Informacja na temat rewizji Krajowego Planu Odbudowy...*, Podkomisja stała Sejmu RP do spraw wykorzystywania środków pochodzących z Unii Europejskiej, 2025). Należy jednak zauważyć, że całkowita alokacja w ramach tego instrumentu planowa jest na poziomie 9 mld euro. Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej wskazuje więc, że kwota alokacji mogła zostać przeszacowana i tym samym część środków zostanie przekierowana na nowy fundusz. Planuje się, że około 30 mld zł zostanie przesunięte na Fundusz Bezpieczeństwa i Obronności. Z Funduszu tego korzystać będą mogły także samorządy, które muszą przeorientować politykę inwestycyjną w kierunku bezpieczeństwa, budowania infrastruktury podwójnego zastosowania,

jak schrony i drogi podwójnego zastosowania, bardzo dzisiaj potrzebne zwłaszcza na wschodzie Polski.

Ostatnim ważnym elementem związanym z realizacją KPO na końcowym etapie jest rozliczenie środków. Rozliczenia projektów zbiegną się w czasie, stąd warto rozważyć wprowadzenie mechanizmów wspierania JST w tym zakresie. Jednostki udzielające samorządem wsparcia w ramach KPO powinny współdziałać w procesie przygotowania rozliczeń finansowych. Swoista prekontrola dokumentów rozliczeniowych umożliwiłaby wyeliminowanie błędów, naniesienie poprawek, uzupełnienie brakujących elementów rozliczeń itp.

Podsumowując omówione bariery i zagrożenia dotyczące różnych aspektów związanych z realizacją

KPO należy jeszcze zwrócić uwagę na równoległe wydatkowanie przez jednostki samorządu terytorialnego środków z KPO i funduszy europejskich w tym funduszu spójności obowiązujących wieloletnich ram finansowych UE. Przede wszystkim należy zwrócić uwagę na możliwość komplementarnego wykorzystywania środków z obu źródeł. Tym bardziej, że wsparcie konkretnych obszarów (określanych w KPO komponentami) jest możliwe zarówno ze środków KPO, jak i funduszu spójności. Jedną z różnic dotyczy zarządzania funduszami, gdyż w pierwszym przypadku odpowiedzialność spoczywa na administracji rządowej, a w przypadku funduszy z budżetu UE samorządy w zdecydowanie większym stopniu partycypują w zarządzaniu środkami. Zestawienie wymienionych powyżej barier i zagrożeń w realizacji KPO przez JST zostało przedstawione na rysunku 3.

Rys. 3 Bariery i zagrożenia w realizacji inwestycji z KPO na poziomie samorządu terytorialnego



Źródło: Opracowanie własne.

Niezależnie od zagrożeń i barier pojawiających się na różnych etapach realizacji KPO i braku możliwości przedłużenia jego obowiązywania, Krajowy Plan Odbudowy stanowi istotny instrument wsparcia dla jednostek samorządu terytorialnego, umożliwiając realizację inwestycji w kluczowych dla samorządu obszarach np. z zakresu opieki zdrowotnej, transportu publicznego oraz infrastruktury technicznej. Dzięki środkom przewidzianym w KPO, samorządy mogą znacząco podnieść jakość swoich usług publicznych i wdrożyć nowoczesne rozwiązania

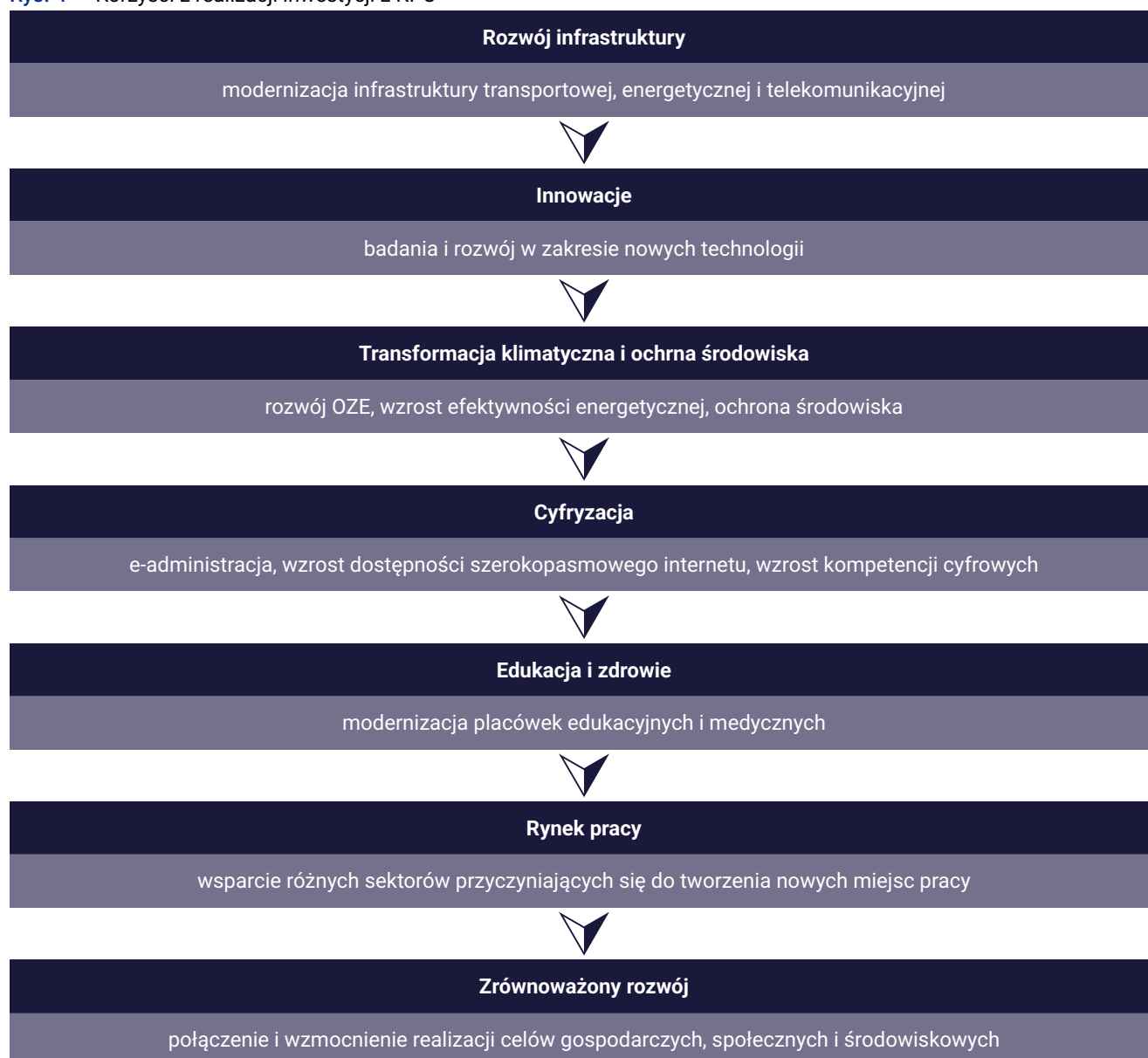
w zakresie zielonej transformacji. Najbardziej aktualnym przykładem ww. rozwiązań może być opieka zdrowotna. W dniu 10 marca 2025 r., Ministerstwo Zdrowia ogłosiło, że całkowita kwota przeznaczona na konkursy na zadania realizowane z zakresu onkologii w wysokości 5,2 mld zł została rozdysponowana (*Miliardy na onkologię...*, Ministerstwo Zdrowia, 2025). Środki te trafią do 102 szpitali. Jednym z największych beneficjentów jest Szpital Specjalistyczny im. Ludwika Rydygiera w Krakowie, który otrzymał środki na inwestycje w zakresie modernizacji i rozbudowy

zaplecza diagnostyki, skojarzonego leczenia, farmakoterapii i opieki farmaceutycznej nad chorymi onkologicznie w kwocie blisko 125 mln zł. Z kolei rok temu, w odniesieniu do zielonej transformacji zostały rozstrzygnięte konkursy na dofinansowanie zakupu 207 nisko- i zeroemisyjnych autobusów dla 26 JST i ich związków (*Drugi nabór wniosków...*, Ministerstwo Infrastruktury, 2024). Inwestycja ta pozwoliła samorządom zmodernizować transport publiczny, ograniczając emisję zanieczyszczeń i poprawiając jakość życia mieszkańców.

Za jedną z kluczowych szans rozwojowych JST wynikających z realizacji KPO należy uznać możliwość przeprowadzenia inwestycji wielofunkcyjnych. Przy odpowiednim zarządzaniu inwestycje te mogą jednocześnie objąć i rozwiązać kilka innych problemów

społecznych i gospodarczych. Na przykład środki na gospodarkę wodno-ściekową przeznaczone na modernizację istniejącej infrastruktury mogą mieć duże znaczenie w kontekście rozbudowy infrastruktury na obszarach podlegających dynamicznemu wzrostowi (np. strefy inwestycyjne, osiedla mieszkalne). Takie perspektywiczne podejście do inwestycji realizowanych z KPO może pozwolić na jeszcze efektywniejsze wykorzystanie potencjału JST, co z kolei przyczynić może się do stymulowania lokalnej gospodarki i zwiększenia atrakcyjności regionu. Podobna zasada dotyczy inwestowania w ekologiczny transport publiczny, który nie tylko poprawia mobilność mieszkańców, ale także w perspektywie długoterminowej obniża koszty eksploatacji środków transportu. Może się to przełożyć na sytuację finansową JST.

Rys. 4 Korzyści z realizacji inwestycji z KPO



Źródło: Opracowanie własne na podstawie (Bank Gospodarstwa Krajowego, 2025).

Pośrednią szansą dla JST wynikającą z KPO jest możliwość większego zaangażowania gruntów Skarbu Państwa do realizacji niektórych inwestycji finansowanych z Planu. Pozwoliłoby to na zwiększenie zakresu komunalizacji tychże gruntów. Chodzi tu w szczególności o inwestycje z zakresu mieszkalnictwa, rozwoju infrastruktury lub wdrażania nowoczesnych instalacji związanych z produkcją OZE, bezpieczeństwa publicznego (budowa miejsc schronienia). Szanse te dostrzegane przez samorządy, wiążą się z problemem ograniczonej dostępności gruntów pod zabudowy mieszkalne, ale także terenów pod nowe inwestycje.

Podsumowując, można stwierdzić, że KPO otworzyło szereg nowych możliwości dla długoterminowego, strategicznego rozwoju jednostek samorządu terytorialnego. Inwestycje realizowane z KPO mają bowiem nie tylko znaczenie dla bieżącego wykonywania zadań samorządowych, ale mogą przyczynić się także do wzrostu odporności JST na przyszłe

sytuacje kryzysowe, co w warunkach turbulentnego otoczenia, nabiera priorytetowego znaczenia. Najważniejsze obszary, w których mogą uwidocznиться korzyści płynące z inwestycji zrealizowanych ze środków KPO przedstawiono na rysunku 4.

Korzyści na poziomie lokalnym mogą przełożyć się na poprawę jakości życia mieszkańców, a także pozytywnie wpłynąć na ogólnokrajowy wzrost konkurencyjności polskiej gospodarki na arenie międzynarodowej z uwzględnieniem celów transformacji klimatycznej i ochrony środowiska. Szereg inwestycji zrealizowanych ze środków KPO nie pozostanie bez wpływu na rozwój przedsiębiorczości, poprawę codziennego funkcjonowania podmiotów gospodarczych, urzędów administracji publicznej oraz na tworzenie nowych miejsc pracy i zmniejszenia bezrobocia. W tym ostatnim aspekcie szczególne miejsce zajmuje również rozwój kompetencji i umiejętności niezbędnych na współczesnym rynku pracy.

3. Aktualny obraz stanu finansów JST w warunkach niestabilnego otoczenia prawnofinansowego

3.1. Metodyka badań

W celu oceny potencjału rozwojowego JST oraz możliwości absorpcji środków z KPO przeanalizowano sytuację finansową jednostek samorządu terytorialnego. Zakres podmiotowy badań dotyczy JST w podziale na: gminy, powiaty i województwa i obejmuje wszystkie jednostki samorządu terytorialnego w Polsce. Z uwagi na zróżnicowanie warunków funkcjonowania gmin i powiatów w zależności od ich rodzaju, analizy zostały przeprowadzone odrębnie dla gmin: miejskich, miejsko-wiejskich oraz wiejskich. W przypadku powiatów analizy obejmą powiaty grodzkie i ziemskie. Zakres czasowy badań obejmował lata: 2020–2024 (w przypadku 2024 r. ze względu na brak dostępności danych za czwarty kwartał w momencie tworzenia raportu, analizie poddano pierwsze trzy kwartały). Początek okresu badawczego wyznacza rok, w którym rozpoczęła się pandemia COVID-19, co znacząco wpłynęło na funkcjonowanie i finanse jednostek samorządu terytorialnego.

W badaniu wykorzystane zostały dane liczbowe, odnoszące się do JST w Polsce, pochodzące z:

- Głównego Urzędu Statystycznego,
- Ministerstwa Finansów (bazy danych, Komunikaty i opracowania, Sprawozdania budżetowe).

Dla lat 2020–2023 korzystano z danych zagregowanych, natomiast dla pierwszych trzech kwartałów 2024 r. dane pobrano z baz danych Ministerstwa Finansów (sprawozdań budżetowych Rb-27S, Rb-28S, Rb-NDS oraz Rb-Z). Dane statystyczne w formacie DBF zostały pobrane i przetworzone za pomocą SQL. Proces obejmował agregację, sumowanie oraz filtrowanie rekordów zgodnie z określonymi kryteriami.

Dostępne dane liczbowe nt. finansów samorządu terytorialnego w Polsce umożliwiają prowadzenie badań przekrojowych i dynamicznych, służących realizacji celów projektu. W raporcie przeprowadzono analizę finansową budżetów JST w trzech przekrojach:

- analizę pionową, umożliwiającą zobrazowanie struktury i udziałów poszczególnych elementów w przedmiocie badań;
- analizę poziomą, umożliwiającą lokalizację przestrzeni zmian w badanym zjawisku i pozwalającą na obliczenie i przeprowadzenie wnioskowania na temat dynamiki zmian w poszczególnych elementach składowych zjawiska;
- analizę wskaźnikową, dzięki stosowanym miernikom, uzyskiwane informacje mają walor obiektywności i porównywalności.

W pierwszej kolejności analizie poddano dochody i wydatki oraz zadłużenie JST w latach 2020–2024. Następnie analizie poddano wybrane wskaźniki. Wskaźniki te opracowane zostały przez Ministerstwo Finansów i stosowane są do oceny sytuacji finansowej JST w Polsce. Zestaw kilkunastu wskaźników obejmuje: wskaźniki budżetowe, wskaźniki na mieszkańca oraz wskaźniki dla zobowiązań według tytu-

łów dłużnych. Wśród wybranych do badań miar, znalazły się wskaźniki odnoszące się bezpośrednio lub pośrednio do oceny potencjału rozwojowego JST oraz możliwości absorpcji środków z KPO (tabela 8). Dla lepszego zobrazowania zróżnicowania sytuacji finansowej dane dotyczące wskaźników na poziomie gmin dla 2023 r. przedstawiono w formie map.

Tabela 8. Wybrane wskaźniki oceny sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego

Wskaźniki		Sposób liczenia
Wskaźniki budżetowe		
Wskaźnik W_{B1}	udział dochodów bieżących w dochodach ogółem	$W_{B1} = \frac{Db}{Do}, \text{ gdzie}$ Db – dochody bieżące (dochody niebędące dochodami majątkowymi); Do – dochody ogółem.
Wskaźnik W_{B2}	udział transferów bieżących w dochodach bieżących	$W_{B2} = \frac{Tb}{Db}, \text{ gdzie}$ Tb – transfery bieżące; Db – dochody bieżące.
Wskaźnik W_{B3}	udział nadwyżki operacyjnej w dochodach bieżących	$W_{B3} = \frac{No}{Db}, \text{ gdzie}$ No – nadwyżka operacyjna; Db – dochody bieżące.
Wskaźnik W_{B4}	udział wydatków majątkowych w wydatkach ogółem	$W_{B4} = \frac{Wm}{Wo}, \text{ gdzie}$ Wm – wydatki majątkowe; Wo – wydatki ogółem.
Wskaźnik W_{B7}	udział nadwyżki operacyjnej i dochodów majątkowych w wydatkach majątkowych (wskaźnik samofinansowania)	$W_{B7} = \frac{No + Dm}{Wm}, \text{ gdzie}$ No – nadwyżka operacyjna; Dm – dochody majątkowe; Wm – wydatki majątkowe.
Wskaźnik W_{B9}	potencjał rozwojowy w relacji do wydatków majątkowych i spłat kapitału	$W_{B9} = \frac{Pbzwr + (Do - Wb)}{Wm + Rs}, \text{ gdzie}$ Pbzwr – przychody budżetu z wyłączeniem kredytów, pożyczek, emisji papierów wartościowych; Do – dochody ogółem; Wb – wydatki bieżące; Wm – wydatki majątkowe; Rs – spłata rat kapitałowych od zaciągniętych kredytów i pożyczek.
Wskaźniki na mieszkańca		
Wskaźnik W_{L2}	nadwyżka operacyjna na mieszkańca	$W_{L2} = \frac{No}{L}, \text{ gdzie}$ No – nadwyżka operacyjna; L – liczba mieszkańców jednostki samorządu terytorialnego.
Wskaźniki dla zobowiązań według tytułów dłużnych		
Wskaźnik W_{Z1}	udział zobowiązań ogółem w dochodach ogółem	$W_{Z1} = \frac{Zo}{Do}, \text{ gdzie}$ Zo – zobowiązania według tytułów dłużnych; Do – dochody ogółem.
Wskaźnik W_{Z2}	relacja zadłużenia do nadwyżki operacyjnej	$W_{Z2} = \frac{Zo}{No}, \text{ gdzie}$ Zo – zobowiązania według tytułów dłużnych; No – nadwyżka operacyjna.

Wskaźniki		Sposób liczenia
Wskaźnik W_{Z3}	obciążenie dochodów ogółem obsługą zadłużenia	$W_{Z3} = \frac{O + R_s}{D_o}, \text{ gdzie}$ O – odsetki od zaciągniętych kredytów i pożyczek; R_s – spłata rat kapitałowych od zaciągniętych kredytów i pożyczek; D_o – dochody ogółem.
Wskaźnik W_{Z4}	relacja wydatków na obsługę długu do kwoty długu	$W_{Z4} = \frac{O}{Z_o}, \text{ gdzie}$ O – odsetki od zaciągniętych kredytów i pożyczek; Z_o – zobowiązania według tytułów dłużnych.
Wskaźnik W_{Z6}	relacja wydatków na obsługę długu do rozchodów na spłatę długu	$W_{Z6} = \frac{O}{R_s}, \text{ gdzie}$ O – odsetki od zaciągniętych kredytów i pożyczek; R_s – spłata rat kapitałowych od zaciągniętych kredytów i pożyczek.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie (Wskaźniki do oceny..., Ministerstwo Finansów, 2024).

W badaniu sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego zastosowano metody taksonomiczne. Celem zastosowanych metod klasyfikacji było utworzenie zespołów obiektów, które będą jak najbardziej jednorodne ze względu na podobieństwo wewnętrznej struktury charakteryzujących je zmiennych. Sprowadza się to do takiego grupowania obiektów, aby spełnione były warunki homogeniczności (obiekty należące do tej samej grupy powinny być do siebie jak najbardziej podobne) oraz heterogeniczności (obiekty należące do różnych grup powinny być do siebie jak najmniej podobne).

Do grupowania województw zastosowano hierarchiczną analizę struktur metodą Warda, z zastosowaniem odległości euklidesowej. Pozwoliło to na graficzne przedstawienie podobieństwa województw. Na poziomie powiatów i gmin z uwagi na znacznie większą liczbę obserwacji zastosowano analizę skupień metodą k-średnich. Stanowi ona metodę podziałową, optymalizującą podział obiektów ze względu na przyjęte kryterium. Funkcją kryterium to ogólna suma odległości wewnątrzgrupowych liczonych od środka grup, których współrzędne wyznaczono jako średnie arytmetyczne z wartości cech obiektów należących do danej podgrupy.

Na poziomie wszystkich jednostek samorządu terytorialnego do analizy przyjęto ten sam zbiór zmiennych diagnostycznych, tj. wskaźniki budżetowe (WB1, WB2, WB3, WB4, WB7, WB9), wskaźnik na mieszkańca (WL2), oraz wskaźniki dla zobowiązań według tytułów dłużnych (WZ1, WZ2, WZ3, WZ4, WZ6) dla 2023 r. Ze względu na to, że wskaźniki zadłużenia mają charakter destymulant przed włączeniem do analizy przekształcono je w stymulanty z zastosowaniem poniższego wzoru:

$$x'_i = \max(x) - x_i$$

gdzie: $\max(x)$ oznacza maksymalną wartość w zbiorze dla zmiennej X.

Przekształceń destymulant w stymulanty dokonywano dla każdego szczebla samorządu terytorialnego oddzielnie.

Dodatkową metodą badawczą, istotną z punktu widzenia głównego celu projektu, była metoda wywiadu pogłębionego. Została ona zastosowana na etapie identyfikacji zagrożeń, barier oraz szans i korzyści związanych z realizacją KPO na poziomie jednostek samorządu terytorialnego. Wywiad pogłębiony poprzedzono spotkaniem on-line z przedstawicielami Dep. Koordynacji Krajowego Planu Odbudowy Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej, które odbyło się 27 lutego 2025 r. i dotyczyło stopnia realizacji inwestycji z KPO na poziomie samorządowym. Podczas spotkania zostały podniesione problemy, które potencjalnie mogą utrudniać JST realizację ww. inwestycji. Jednym z efektów spotkania była sugestia przeprowadzenia wywiadu pogłębionego z Panem Markiem Wójcikiem, Sekretarzem Strony Samorządowej Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu, który posiada szeroką i aktualną wiedzę na temat barier w absorpcji środków z KPO w JST. W konsekwencji, wywiad odbył się 12 marca 2025 r. w formule on-line i trwał 1,5 godziny. W swojej istocie metoda pogłębionego wywiadu jest jakościową techniką badawczą, rozumianą jako proces wzajemnego komunikowania się respondenta i badacza, ukierunkowany na określony problem. Celem tej metody jest gromadzenie szczegółowych informacji nt. interesujących badacza zagadnień. Cechą specyficzną tego wywiadu jest jego elastyczność, na którą pozwala przyjęta w badaniu formuła pół-ustrukturyzowana. W tej postaci wywiad pogłębiony opiera się nie na przygotowanym kwestionariuszu ankiety, a na obszarach, na temat których respondent udzielał bardziej obszernych komentarzy. Badacze mogli dzięki temu eksplorować szczególnie istotne wątki wypowiedzi zadając pogłębione pytania. Informacje pozyskane podczas wywiadu z Panem Markiem Wójcikiem pozwoliły opracować rozdział 2.4. niniejszego Raportu.

3.2. Kierunki zmian w dochodach samorządu terytorialnego a samodzielność finansowa JST w latach 2020–2023

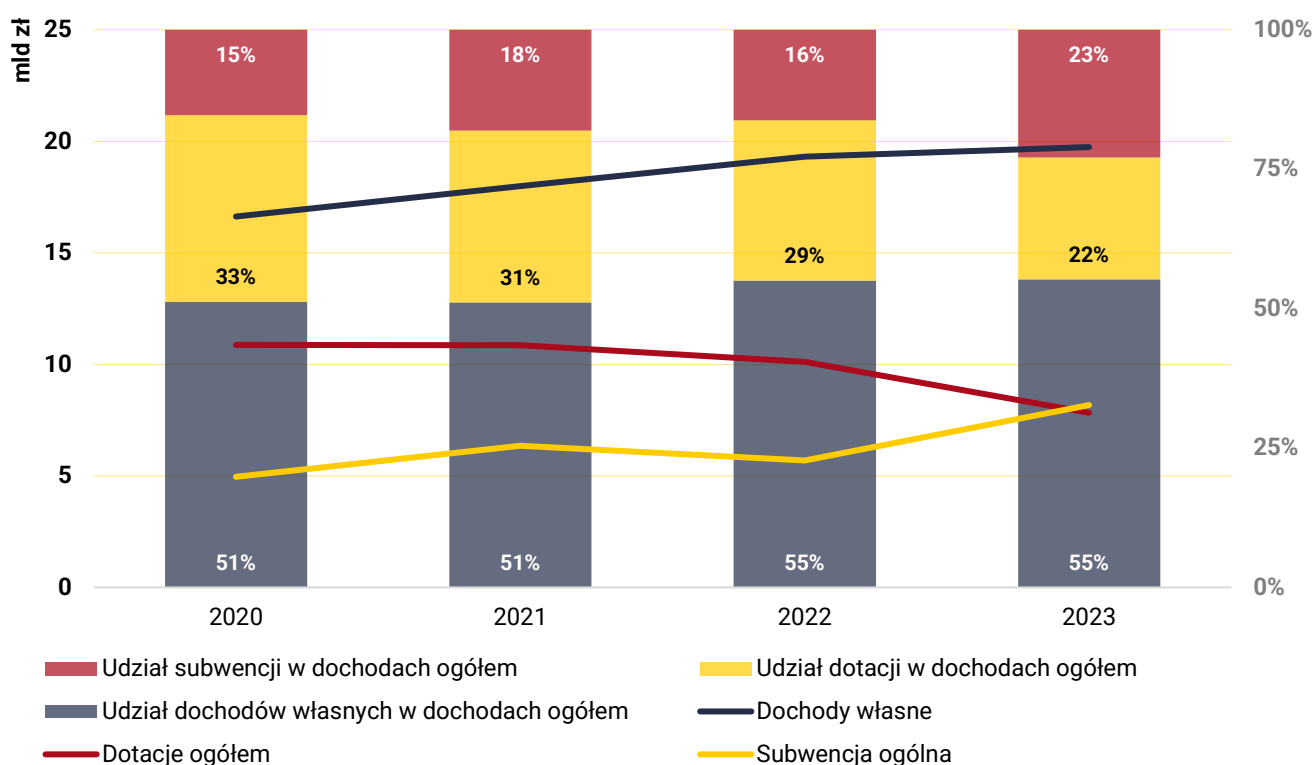
W celu oceny stanu finansów samorządowych po okresie licznych zmian funkcjonowania JST w niestabilnym otoczeniu społeczno-gospodarczym przeprowadzono analizę dochodów i wydatków. Prezentowana analiza dotyczy okresu od roku 2020 do 2023. Aby właściwie określić znaczenie poszczególnych dochodów w budżetach JST, konieczne jest przeprowadzenie odrębnie analizy dla gmin (z uwzględnieniem ich rodzajów), dla powiatów (odrębnie miast na prawach powiatu i powiatów ziemskich) i dla województw.

W pierwszej kolejności przeanalizowano dochody gmin miejskich. Analiza dochodów pozwala stwierdzić, że w latach 2020–2023 dochody ogółem wzrosły o 10,11%, dochody własne o 18,69%, przy czym w przypadku udziałów gmin w podatku dochodowym od osób fizycznych (będącym jednym z najważniejszych źródeł dochodów własnych) odnotowano spadek o ponad 7%. Subwencja ogólna zwiększyła się w tym czasie o 64,87%. Należy również zaznaczyć, że pomimo jej istotnego wzrostu nie była ona kwotowo najistotniejszym źródłem dochodów gmin miejskich. W przypadku dotacji odnotowano wyraźny ich spadek, który w badanych latach wyniósł 28%.

W największym stopniu dotacje spadły w 2023 r. w porównaniu do roku poprzedniego i wynikało to ze zmiany sposobu finansowania świadczenia Rodzina 500+ (od stycznia 2023 r. świadczenie wypłacane jest przez ZUS).

W strukturze dochodów gmin miejskich największe znaczenie miały udziały z podatku dochodowego od osób fizycznych (ok. 20%, z wyjątkiem 2023 r. kiedy stanowiły jedynie 16%), kolejno podatki i opłaty lokalne (około 15%), a subwencja ogólna to około 15%-18% dochodów ogółem, z wyjątkiem ostatniego badanego roku, w którym udział subwencji wyniósł blisko 23%. Natomiast w przypadku dotacji zaobserwowano spadek ich znaczenia w strukturze dochodów gmin miejskich. Jeszcze w 2020 r. ich udział wyniósł 33%, podczas gdy w 2023 r., było to jedynie 22%. Tak istotne zmiany wynikały zarówno ze wspomnianych wcześniej zmian w sposobie finansowania świadczenia 500+, jak i zmniejszenia transferów dla gmin z tytułu dotacji na zadania z zakresu administracji rządowej. Wielkość i strukturę dochodów gmin miejskich w latach 2020–2023 przedstawiono na rysunku 5.

Rys. 5 Wielkość i struktura dochodów gmin miejskich w latach 2020–2023



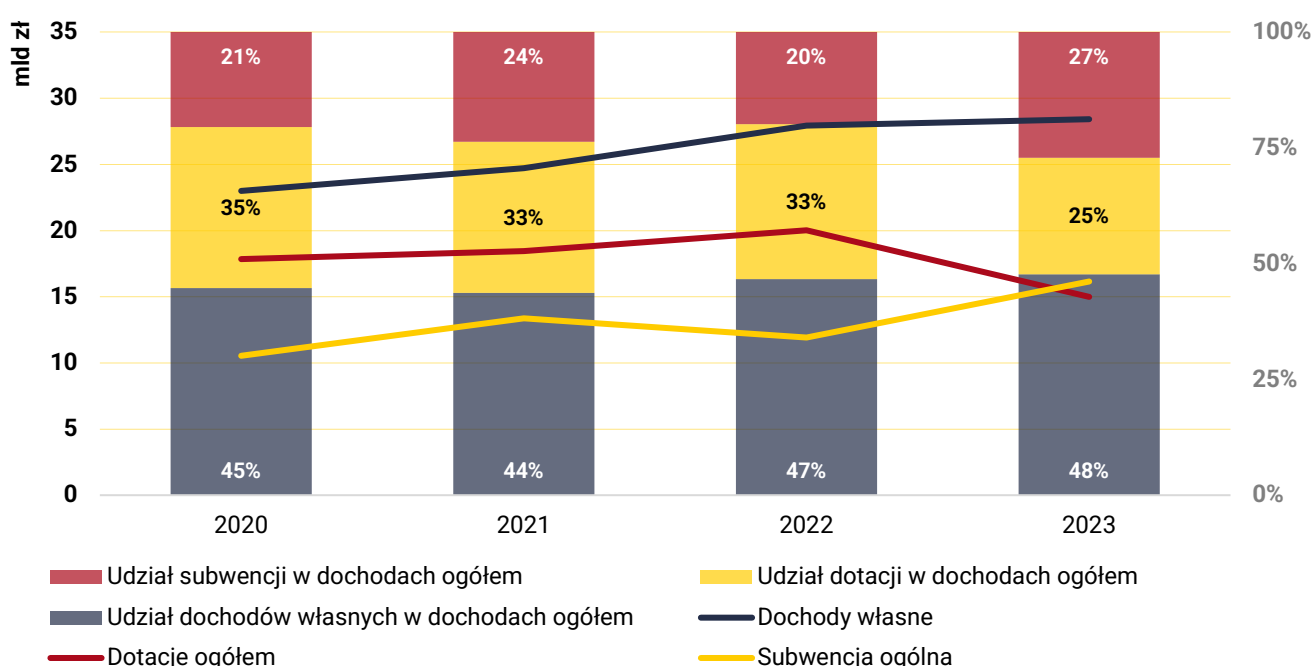
Źródło: Opracowanie własne na podstawie: (Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego 2020–2023, Ministerstwo Finansów, 2021–2024).

Z kolei analiza dochodów gmin miejsko-wiejskich wskazuje, że między rokiem 2020 a 2023, dochody ogółem wzrosły o 15,89%, dochody własne o 23,50%, subwencja ogólna o 53,40%, a w przypadku dotacji, tak jak to miało miejsce w gminach miejskich, nastąpił spadek o 16,03%. W ramach subwencji ogólnej, największy wzrost miał miejsce w przypadku subwencji oświatowej (wyniósł on 29,69%). Podobnie jak w przypadku gmin miejskich, zaobserwowano spadek dochodów z tytułu udziałów w podatku dochodowym od osób fizycznych (o 3,75%). Natomiast dochody z tytułu udziałów w podatku dochodowym od osób prawnych wzrosły znacząco (o ponad 92%). Należy jednak pamiętać, że CIT stanowi mało istotne źródło dochodów budżetowych (około 1–2%).

Kwotowo największe dochody trafiały do budżetu gmin miejsko-wiejskich (tak jak w przypadku gmin wiejskich) z tytułu dochodów własnych i stanowiły one 44%-47% dochodów ogółem. Podatki i opłaty lokalne to około 14%-16% dochodów ogółem. W strukturze tej grupy dochodów dominują wpływy z podatku od nieruchomości – 11%, a podatek rolny to jedynie około 1%. Kolejnym istotnym źródłem dochodów były wpływy z podatku dochodowego od osób fizycznych (15%-16%, z wyjątkiem 2023 r. kiedy udział ten wyniósł jedynie niecałe 13%). Znaczące były również wpływy z tytułu dotacji. Pomimo, że ich udział w analizowanym okresie spadł o ponad 9 p.p., to jednak był on znacząco wyższy niż udział z wpływów z PIT (blisko dwukrotnie w 2023 r.). Wielkość i strukturę dochodów gmin miejsko-wiejskich w latach 2020–2023 przedstawiono na rysunku 6.

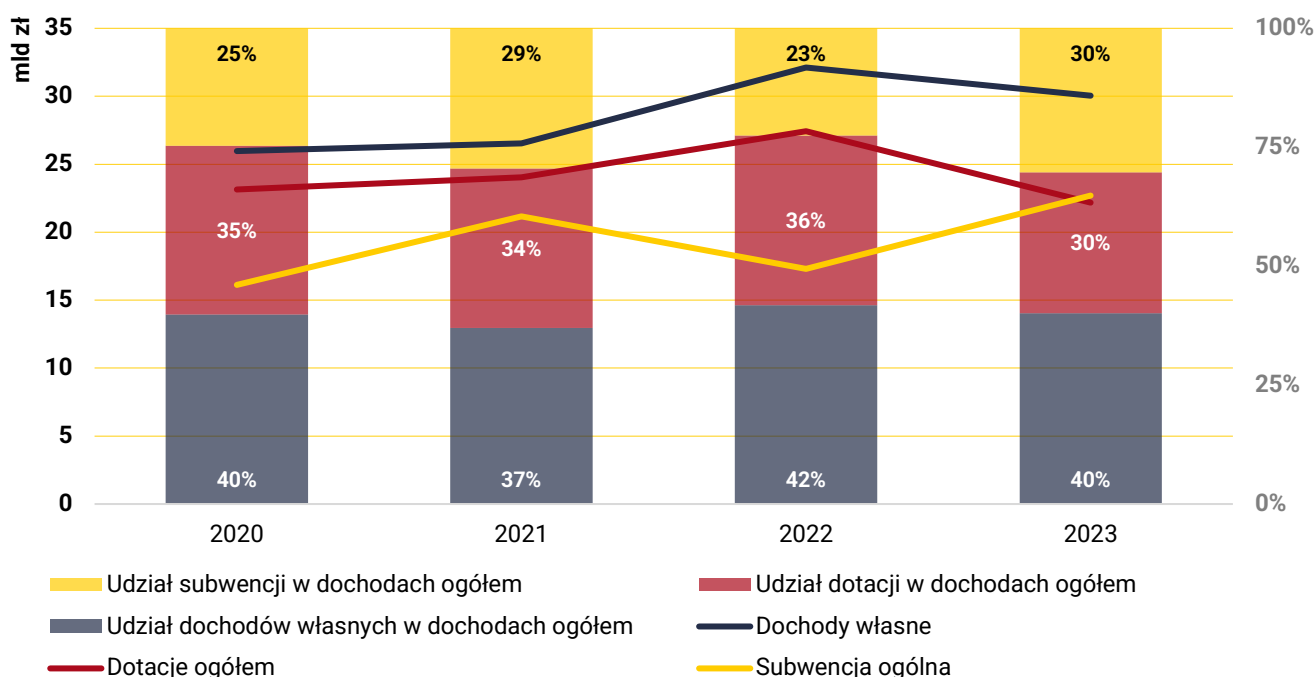
W przypadku dochodów gmin wiejskich, pomimo podobnych tendencji, do tych obserwowanych we wcześniej analizowanych kategoriach gmin, widoczne były pewne różnice zwłaszcza w stosunku do gmin miejskich. O ile w badanym okresie zaobserwowano nieco mniejszy wzrost zarówno dochodów ogółem (o 14,9%), dochodów własnych (o 15,7%), o tyle dochody z subwencji wzrosły jedynie o 41% (czyli o ok. 25 p.p. mniej niż w przypadku gmin miejskich). Odmienne przedstawiała się również struktura dochodów. Najistotniejszą pozycję stanowiły dochody własne, jednak ich udział był znacząco mniejszy i wynosił jedynie ok. 40%. Znaczące były również wpływy z dotacji, choć w ostatnim roku ich udział zmniejszył się. W latach 2020–2022 wynosił około 33–35%, a w ostatnim badanym roku 29,6%.

Istotnym źródłem dochodów gmin wiejskich były udziały w podatkach stanowiących dochody budżetu państwa (tj. PIT i CIT), które stanowiły 12%-13% dochodów ogółem. Dominujące były dochody z tytułu udziałów w PIT, które jednak w ostatnim roku znacząco spadły – o 37% w stosunku do 2022 r. Wśród dochodów istotne znaczenie miały także podatki i opłaty lokalne (stanowiły około 12% dochodów ogółem). Wśród nich dominował, tak jak w gminach miejskich, podatek od nieruchomości (stanowił ok. 8%-9% dochodów ogółem), a na drugim miejscu znajdował się podatek rolny (ok. 1,5% dochodów ogółem). Na rysunku 7. przedstawiono wielkość i strukturę dochodów gmin wiejskich w latach 2020–2023.



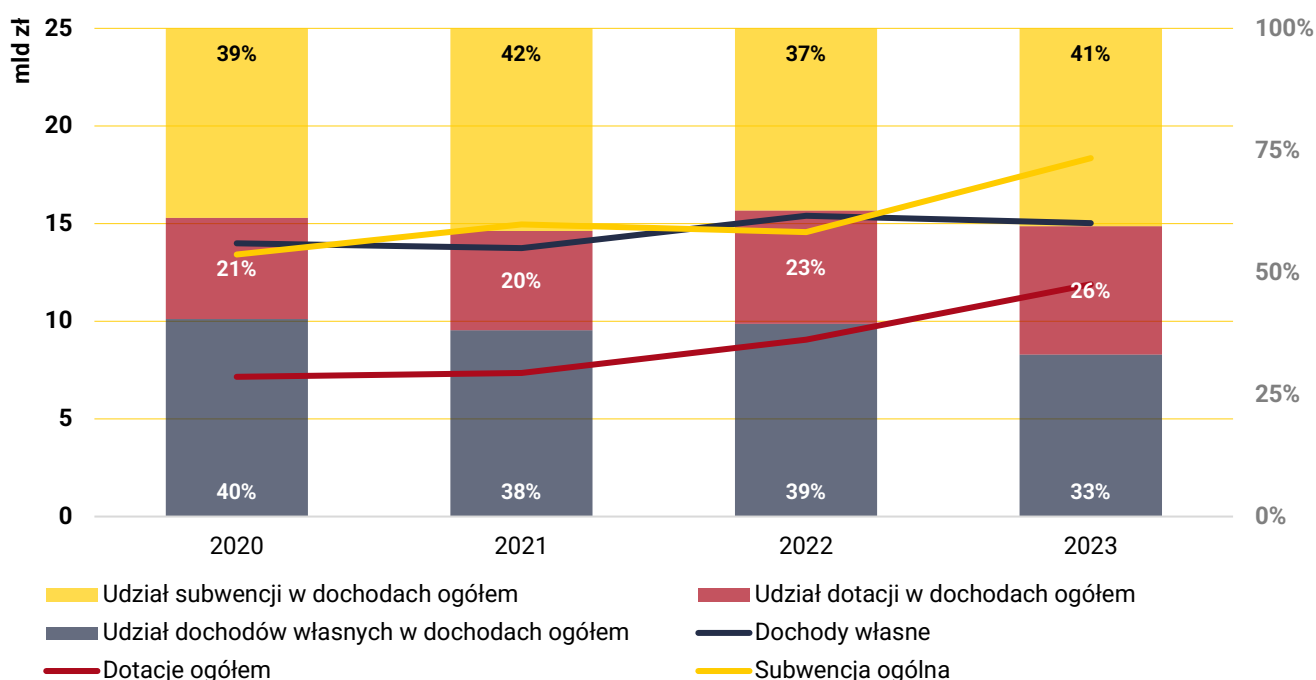
Źródło: Opracowanie własne na podstawie:
(Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego 2020–2023, Ministerstwo Finansów, 2021–2024).

Rys. 7 Wielkość i struktura dochodów gmin wiejskich w latach 2020–2023



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: (Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego 2020–2023, Ministerstwo Finansów, 2021–2024).

Rys. 8 Wielkość i struktura dochodów powiatów ziemskich w latach 2020–2023



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: (Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego 2020–2023, Ministerstwo Finansów, 2021–2024).

Źródła dochodów kolejnego szczebla samorządu terytorialnego, czyli powiatów ziemskich znacząco różniły się od dochodów gmin zwłaszcza w zakresie dochodów własnych. W analizowanym okresie dochody ogółem powiatów ziemskich znacząco wzrosły, i tym samym zmiany te były znacznie większe niż w gminach. W badanym okresie nastąpił ich wzrost o 30,9%. Dochody własne wzrosły jedynie

o 7,4%, przy czym dochody z tytułu udziałów w PIT spadły (o 6,4%), a w CIT wzrosły blisko dwukrotnie. Szczególnie istotne były wpływy z podatku PIT, których udział w dochodach ogółem w latach 2020–2022 wynosił około 17%–20%, a w przypadku CIT to niespełna 1%. W 2023 r. zaobserwowano znaczący spadek dochodów z tytułu udziałów w PIT do 13%. Największy wzrost dochodów miał miejsce

w przypadku dotacji i wyniósł on 66,1%, Tym samym ich udział w dochodach ogółem zwiększył się o niecałe 6 p.p. i 2023 r. wyniósł 26,3%. W tym samym czasie dochody z tytułu subwencji ogólnej wzrosły o 36,8%. Jej udział w strukturze dochodów w latach 2020–2023 podlegał nieznacznym fluktuacjom – najwyższy był w 2021 r. (41,5%), najniższy w 2022 r. (37,3%). Tym samym w 2023 r. subwencja ogólna stanowiła największą część dochodów budżetów powiatów, natomiast dochody własne stanowiły drugie pod względem wielkości źródło wpływów.

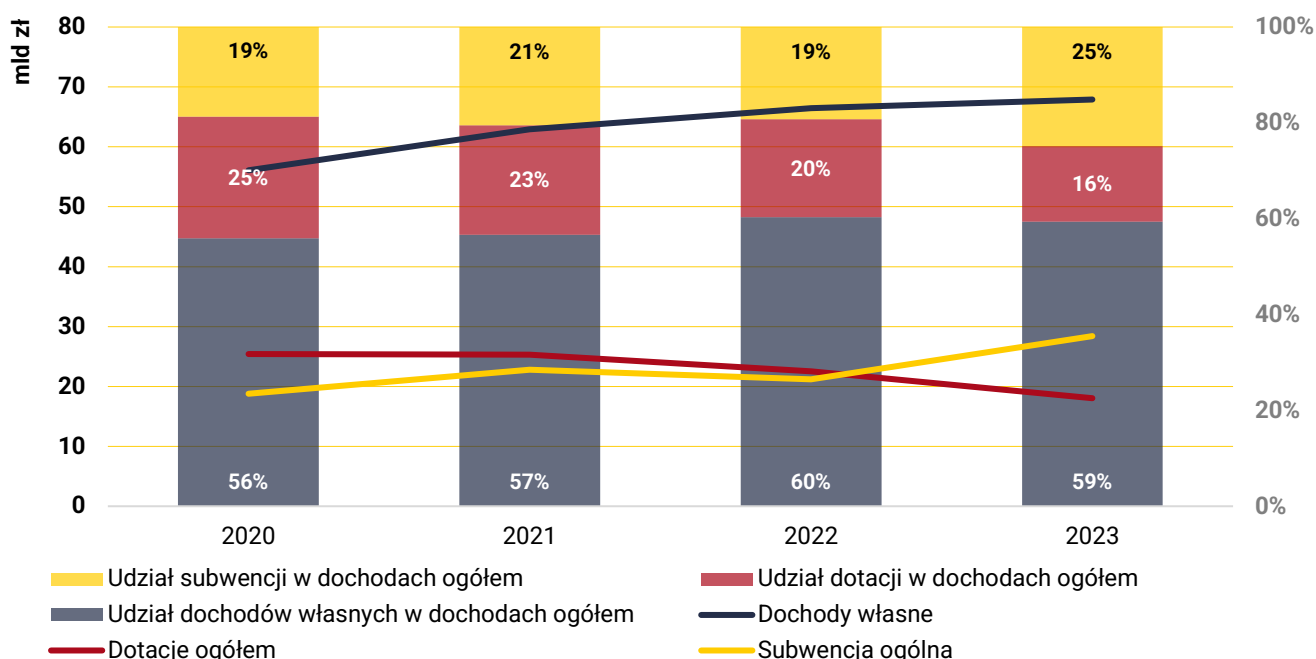
Powiaty ziemskie są w dużo większym stopniu niż gminy uzależnione finansowo od transferów z budżetu państwa. W analizowanym okresie subwencja ogólna oraz dotacje stanowiły blisko 60% dochodów ogółem powiatów ziemskich (a w 2023 r. nawet około 67%). Powiaty ziemskie właściwie nie posiadają znaczących dochodów własnych. Jeśli nawet za takie uznać udziały w podatku dochodowym od osób fizycznych i w podatku dochodowym od osób prawnych (formalnie są one traktowane jako dochód własny), to stanowiły one w 2023 r. zaledwie 33% dochodów powiatów. Dla porównania, dochody własne w gminach stanowiły od 40% do 55% dochodów ogółem (w zależności od rodzaju gminy). Na rysunku 8. przedstawiono wielkość i strukturę dochodów powiatów ziemskich w latach 2020–2023.

Analiza dochodów miast na prawach powiatu wskazuje, że w analizowanym okresie wzrosły one w znacznie mniejszym stopniu niż w przypadku powiatów ziemskich (jedynie 14%). W kategorii

dochodów własnych największy wzrost miał miejsce w odniesieniu do mało wydajnych fiskalnie źródeł dochodów (tj. podatku od działalności gospodarczej opłacanego w formie karty podatkowej, podatku od spadków i darowizn, podatku leśnego, wpływów z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób prawnych). W konsekwencji przyczyniło się to do znaczącego wzrostu dochodów z podatków i opłat lokalnych (o blisko 31%). Najistotniejszym źródłem dochodów w tej kategorii były wpływy z podatku od nieruchomości (średnio około 9%-10% dochodów ogółem i zwiększyły się w badanym okresie o około 28%). W przypadku najważniejszego pod względem wielkości źródła dochodów własnych, tj. wpływów z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych odnotowano spadek (ponad 6% w części gminnej jak i powiatowej). Środki z tytułu subwencji ogólnej przekazane do miast na prawach powiatu w latach 2020–2023 wzrosły o ponad połowę. Największą jej część stanowiła subwencja oświatowa.

W strukturze dochodów ogółem miast na prawach powiatu, dominowały dochody własne, które stanowiły 55%-60%. Jednocześnie w istotnym stopniu zwiększył się udział subwencji ogólnej. W 2020 r. stanowiła ona 18,7% dochodów ogółem a ostatnim analizowanym roku już 24,9%. Tym samym spadło znaczenie dotacji, których udział w 2023 r. wynosił 15,8% (spadek o 9,6 p.p. w stosunku do 2020 r.). Zmiany w wielkości i strukturze dochodów miast na prawach powiatów w latach 2020–2023 przedstawiono na rysunku 9.

Rys. 9 Wielkość i struktura dochodów miast na prawach powiatu w latach 2020–2023

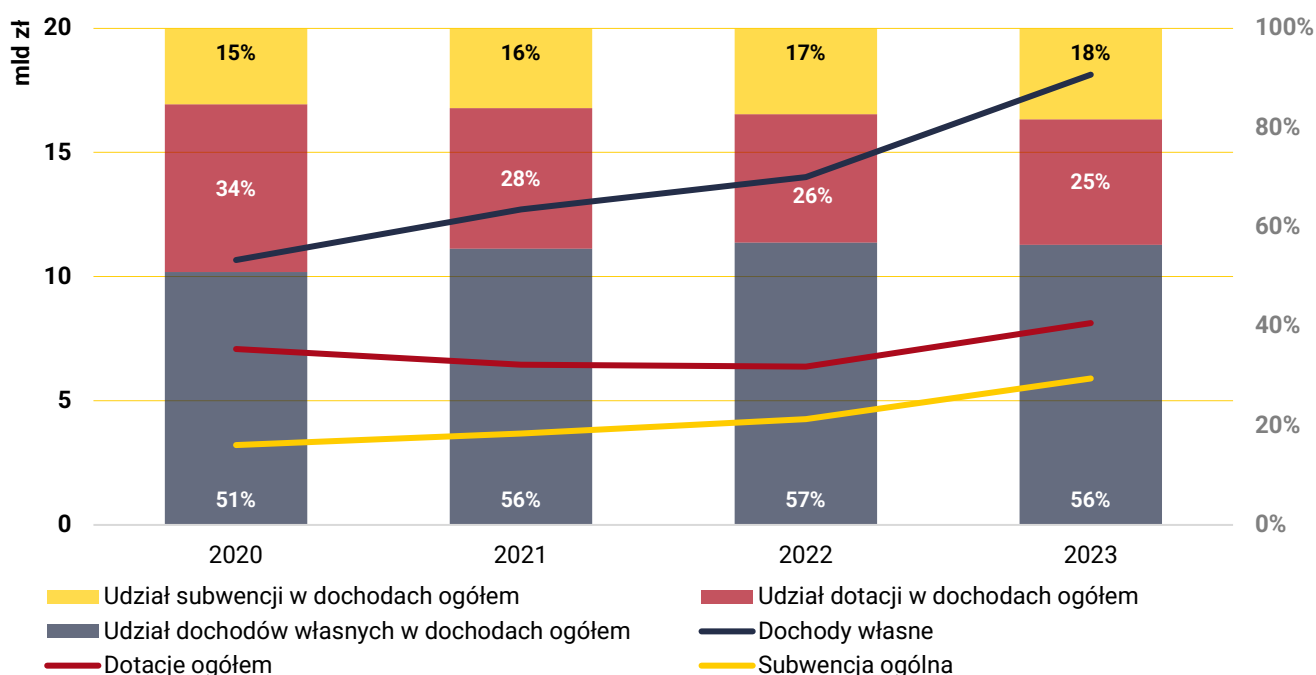


Źródło: Opracowanie własne na podstawie: (Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego 2020–2023, Ministerstwo Finansów, 2021–2024).

Odmienne kształtowały się dochody województw. W budżetach województw w latach 2020–2023 nastąpił znaczny wzrost dochodów ogółem (o 53,4%). Towarzyszyły temu zmiany w strukturze. Najwyższe były dochody własne – w całym okresie analizy (ponad 50%). W tej kategorii najbardziej wydajne fiskalnie były dochody z tytułu udziału w CIT (35%–44% dochodów ogółem) – konsekwencja wysokiego udziału województw w tym podatku centralnym. W ramach dochodów ogółem, drugim

źródłem wpływów były dotacje, przy czym z roku na rok ich znaczenie malało. Dochody z tego tytułu w 2020 r. stanowiły niecałe 34%, a w 2023 r. tylko 25,3%. W przypadku województw subwencja ogólna w badanych latach znacząco wzrosła (o ponad 83%). Należy zaznaczyć, że jej udział w dochodach ogółem zwiększył się jedynie o 3 p.p. i w 2023 r. wynosił 18,3%. Wielkość i strukturę dochodów województw w analizowanym okresie przedstawiono na rysunku 10.

Rys. 10 Wielkość i struktura dochodów województw w latach 2020–2023



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: (Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego za lata 2020–2023, Ministerstwo Finansów, 2021–2024).

Podsumowując należy podkreślić, że w strukturze dochodów w przypadku wszystkich szczebli samorządu terytorialnego zaobserwowano zmiany. W przypadku gmin miejskich wzrosło znaczenie dochodów własnych, udział zarówno subwencji ogólnej jak i dotacji celowych zmniejszył się. Wskazuje to na wzrost samodzielności dochodowej tych gmin. Zmiany w strukturze dochodów gmin miejsko-wiejskich polegały przede wszystkim na wzroście znaczenia subwencji ogólnej, przy jednoczesnym spadku znaczenia dotacji. Udział dochodów własnych wzrósł nieznacznie. Tym samym dla poziomu samodzielności dochodowej mierzonej jako udział dochodów własnych w dochodach ogółem, zmiany nie miały większego znaczenia. Takie same zmiany w strukturze dochodów zaobserwowano w gminach wiejskich (przy czym tam udział dochodów własnych w dochodach ogółem nie uległ zmianie). O znaczącym spadku samodzielności dochodowej można mówić w przypadku powiatów ziemskich (spadkowi udziału dochodów własnych, towarzyszył wzrost udziału głównie dotacji, ale również subwencji ogól-

nej). Miasta na prawach powiatu charakteryzowały takie same tendencje, jak w gminach miejsko-wiejskich, co oznacza, że nie można mówić o zmianach w poziomie ich samodzielności. W województwach samodzielność dochodowa nieznacznie wzrosła.

Wskazane zmiany w poziomie i strukturze dochodów poszczególnych szczebli samorządu były przede wszystkim efektem zmian, które omówiono szczegółowo w rozdziale pierwszym. W tym miejscu należy jedynie zasygnalizować, że miały one charakter zarówno endogeniczny (zmiany przepisów prawa, uwarunkowania regionalne i lokalne), jak i egzogeniczne (sytuacja makroekonomiczna, sytuacja geopolityczna i epidemiologiczna). Przy czym należy zaznaczyć, że część zmian legislacyjnych wynikała z czynników egzogenicznych i konieczności dostosowania przepisów prawa do nowych wyzwań.

Pandemia COVID-19 wpłynęła znacząco na przebieg procesów makroekonomicznych powodując m.in. osłabienie koniunktury gospodarczej,

zmiany na rynku pracy oraz zmiany funkcjonowania gospodarstw domowych i przedsiębiorstw. Wszystkie te elementy nie pozostały bez wpływu na finanse jednostek samorządu terytorialnego. W celu wsparcia JST i przeciwdziałania skutkom kryzysów udzielona została im pomoc finansowa, która przekazywana była z wielu różnych funduszy. Jako przykład można tutaj wymienić m.in. Fundusz Przeciwdziałania COVID-19. Wsparcie to zostało określone jako „dofinansowanie ze środków Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych”. JST mogły skorzystać także ze wsparcia z Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg czyli kompleksowego instrumentu wsparcia, który

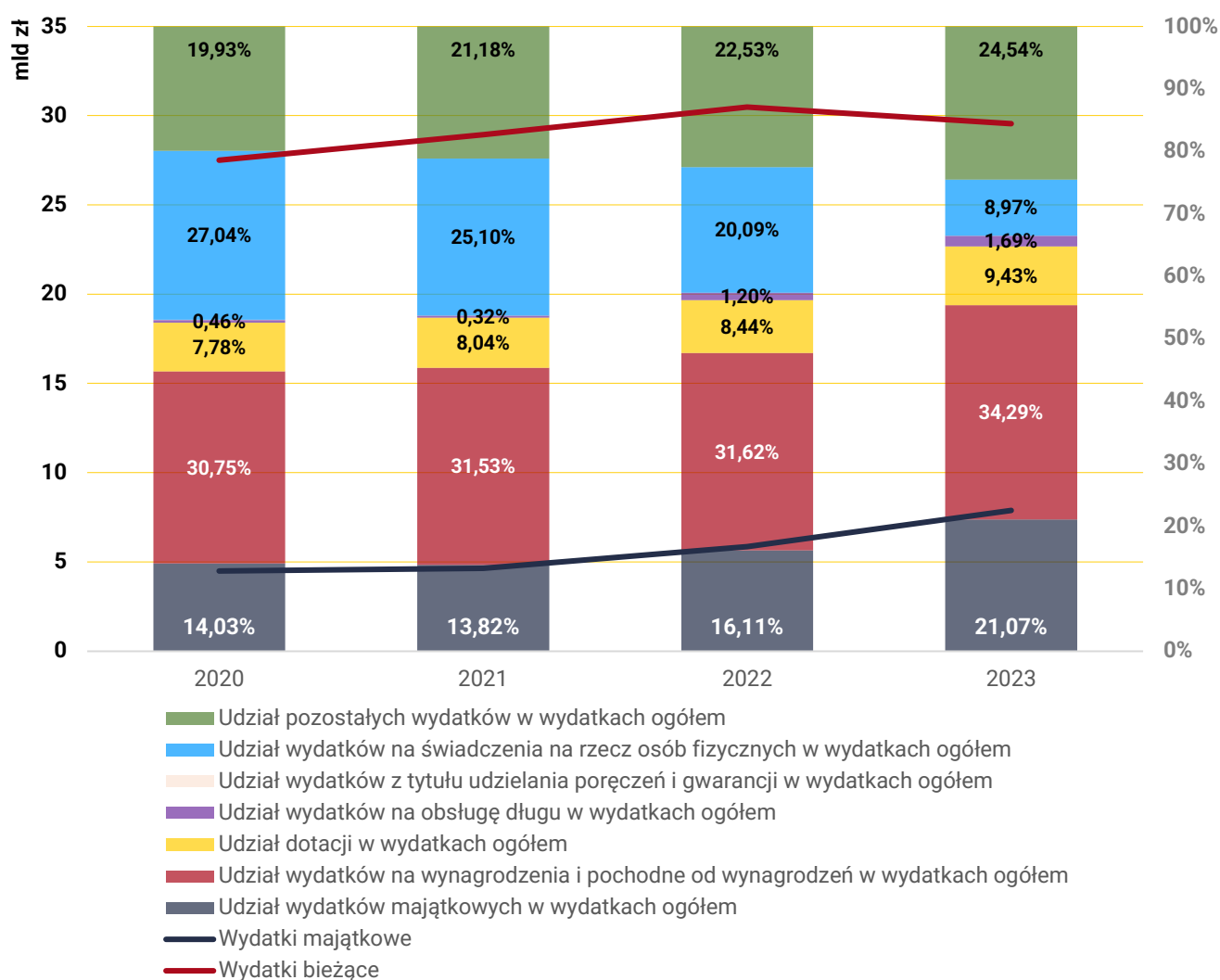
umożliwiał samorządom dysponowanie większymi środkami finansowymi na realizację pozostałych zadań własnych. Samorządy otrzymały też wsparcie z Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej, a także Funduszu Kolejowego. Kolejny rodzaj wsparcia dla JST wynikał z inwazji zbrojnej Rosji na Ukrainę i związanego z nią kryzysu uchodźczego. W tym zakresie z budżetu państwa istniała możliwość udzielania dotacji. Dodatkowe środki dla JST były przekazane m.in. z Funduszu Pomocy na finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadań na rzecz pomocy Ukrainie.

3.3. Wydatki JST w latach 2020–2023 – kierunki zmian

W ramach oceny stanu finansów samorządowych, przeprowadzono również analizę wydatków JST w latach 2020–2023. Analogicznie, jak w przypadku dochodów, wydatki zaprezentowano odrębnie

dla gmin (z uwzględnieniem ich rodzajów), dla powiatów (odrębnie miast na prawach powiatu i powiatów ziemskich) i dla województw.

Rys. 11 Wielkość i struktura wydatków gmin miejskich w latach 2020–2023

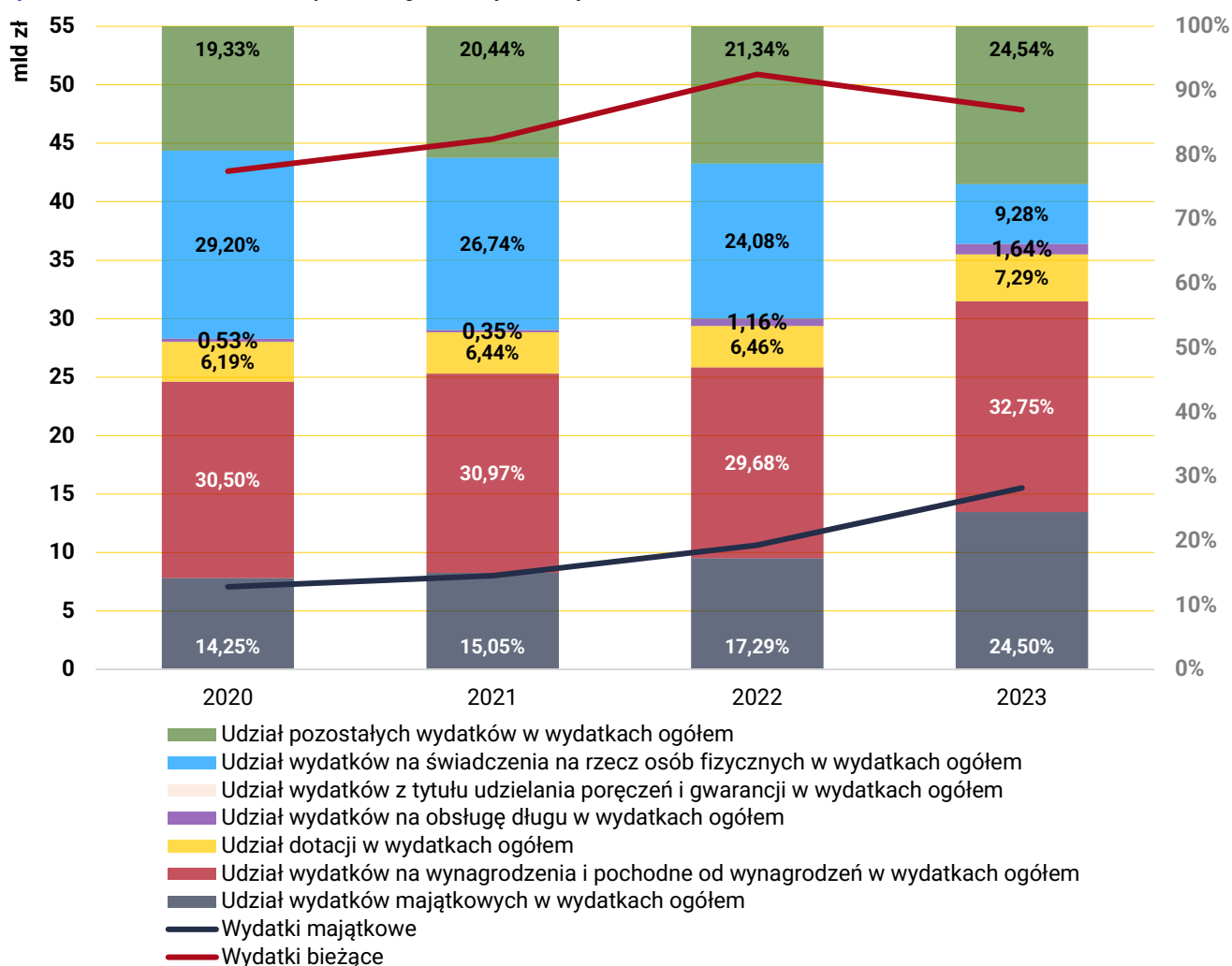


Źródło: Opracowanie własne na podstawie: (Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego 2020–2023, Ministerstwo Finansów, 2021–2024).

W pierwszej kolejności przeanalizowano wielkość i strukturę wydatków gmin miejskich. W efekcie stwierdzono, że w badanym okresie zarówno wydatki bieżące jak i majątkowe wzrosły. W pierwszym przypadku wzrost był nieznaczny (7,4%), natomiast wydatki majątkowe wzrosły aż o 75,7%. W konsekwencji znacząco zmienił się udział wydatków majątkowych w wydatkach ogółem. W 2020 r. wynosił on 14%, a w 2023 r. już 21%. Warto odnotować, że w analizowanym okresie wydatki ogółem wzrosły jedynie o 17,0%. W ramach wydatków bieżących najwyższe wydatki ponoszono na wynagrodzenia oraz na świadczenia na rzecz osób fizycznych. Średnio stanowiły one 70%. Przy czym w badanych latach wydatki na świadczenia na rzecz osób fizycznych spadły o 61,2% (wynikało to ze zmian w programie Rodzina 500+). Jednocześnie, co należy uznać za szczególnie niepokojące – w największym stopniu wzrosły wydatki na obsługę długu (ponad trzykrotnie) i w 2023 r. stanowiły 1,7% wydatków ogółem. Wielkość i strukturę wydatków gmin miejskich w latach 2020–2023 przedstawiono na rysunku 11.

Analiza wydatków gmin miejsko-wiejskich pozwala stwierdzić, że zmiany w wydatkach miały podobny charakter jak w przypadku gmin miejskich, przy czym zaobserwowano nieco większy wzrost wydatków. Wydatki ogółem wzrosły bowiem o 27,5%, wydatki bieżące o 12,3%, a wydatki majątkowe ponad 100%. W rezultacie zwiększył się udział wydatków majątkowych w wydatkach ogółem (z 14,3% do 24,5%), co należy ocenić pozytywnie. W ramach wydatków bieżących dominowały te same rodzaje wydatków jak w gminach miejskich, a ich średni udział w wydatkach ogółem był na podobnym poziomie jak w gminach miejskich (około 70%). Analogicznie, jak w gminach miejskich spadły wydatki na świadczenia na rzecz osób fizycznych (o 59,5%). Również w podobnym stopniu, jak obserwowany w gminach miejskich, wzrosły poszczególne rodzaje wydatków bieżących. Największy wzrost dotyczył wydatków na obsługę długu (blisko trzykrotny) oraz dotacji (50,2%). Wielkość i strukturę wydatków gmin miejsko-wiejskich w latach 2020–2023 przedstawiono na rysunku 12.

Rys. 12 Wielkość i struktura wydatków gmin miejsko-wiejskich w latach 2020–2023



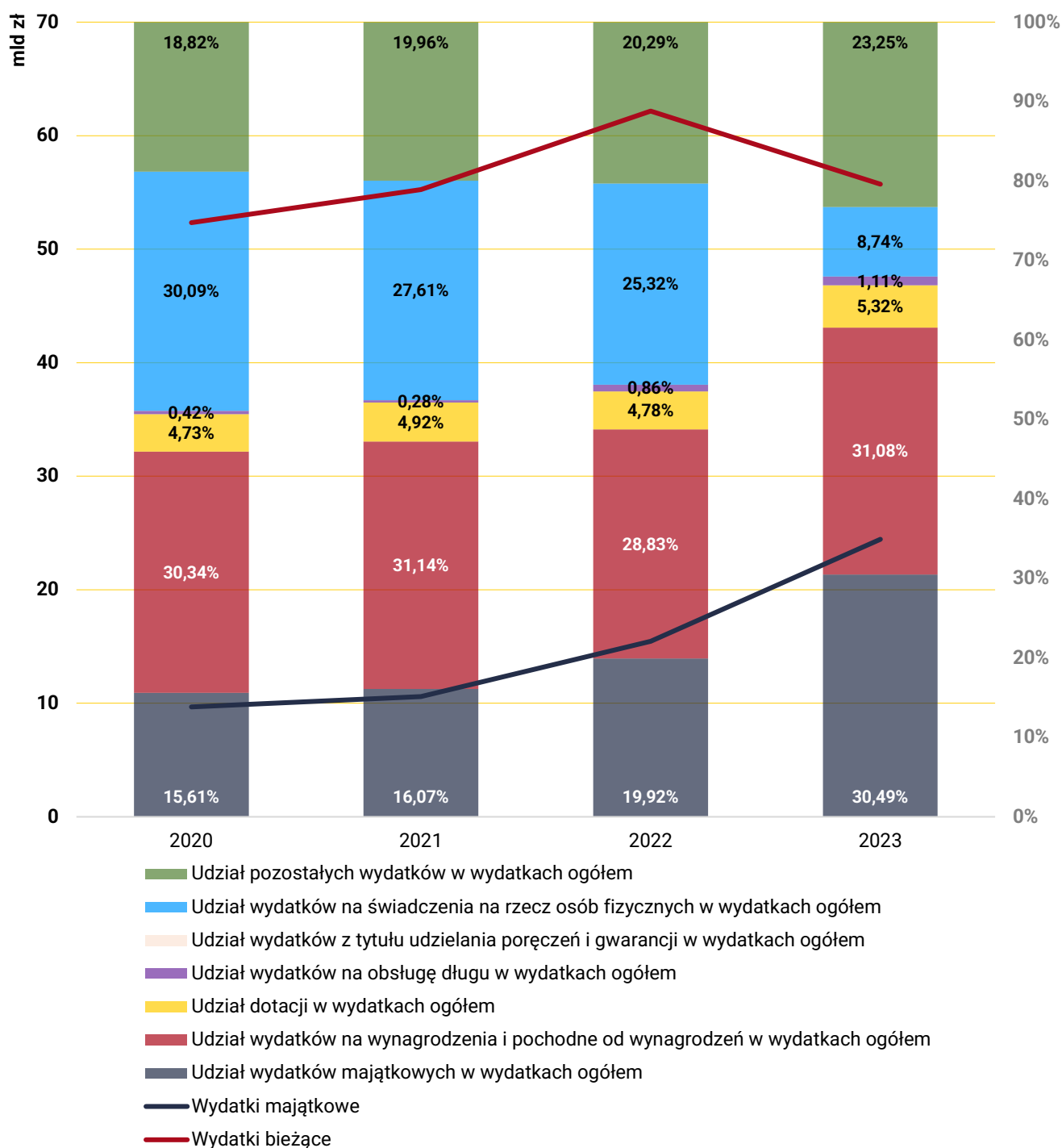
Źródło: Opracowanie własne na podstawie: (Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego 2020–2023, Ministerstwo Finansów, 2021–2024).

W zasadzie analiza wydatków gmin wiejskich dostarcza podobnych wniosków jak analizy w przypadku gmin miejsko-wiejskich, ale też miejskich. Wydatki ogółem wzrosły bowiem o 29,3%, wydatki bieżące w nieco mniejszym stopniu o 6,7%, a wydatki majątkowe 1,5 razy. Tym samym, tak jak we wcześniej analizowanych rodzajach gmin zwiększył się udział wydatków majątkowych w wydatkach ogółem dwukrotnie (z 15,6% do 30,5%). W ramach wydatków bieżących dominowały te same rodzaje wydatków,

a ich średni udział w wydatkach bieżących był na nieco wyższym poziomie (ponad 70%). Tutaj również zaobserwowano spadek wydatków na świadczenia na rzecz osób fizycznych (o 62,5%). W przypadku wydatków bieżących, tak jak wcześniej, największy wzrost odnotowano w wydatkach na obsługę długu (dwiupółkrotny) oraz w przypadku dotacji (45,6%).

Wielkość i strukturę wydatków gmin wiejskich w latach 2020–2023 przedstawiono na rysunku 13.

Rys. 13 Wielkość i struktura wydatków gmin wiejskich w latach 2020–2023



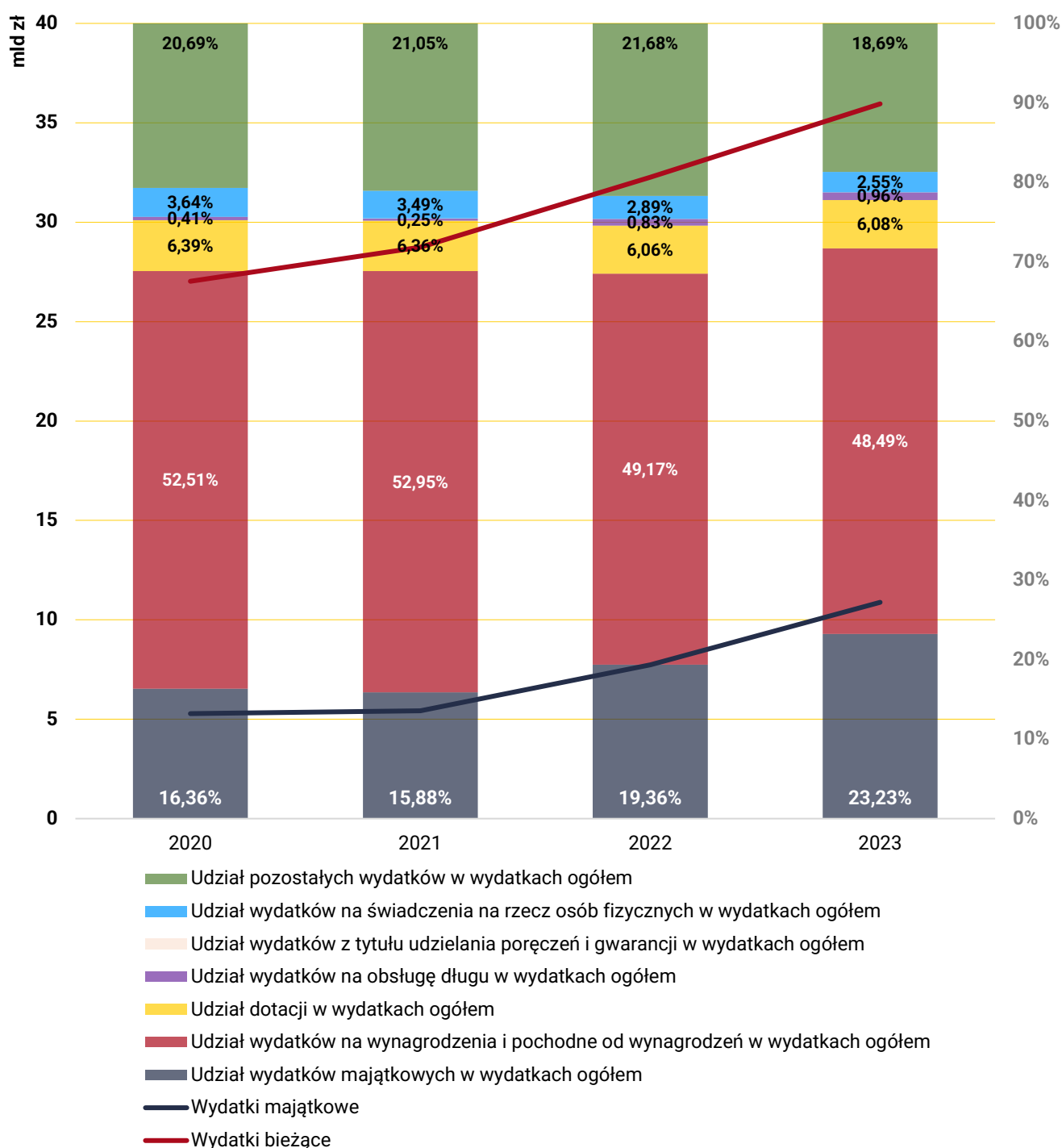
Źródło: Opracowanie własne na podstawie:
(Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego 2020–2023, Ministerstwo Finansów, 2021–2024).

W przypadku kolejnego szczebla samorządu, widoczne są wyraźne różnice pomiędzy powiatami ziemskimi a miastami na prawach powiatu. W pierwszym przypadku wydatki ogółem wzrosły o blisko 45% (rys. 14), podczas gdy w miastach na prawach powiatu jedynie o 21,2% (rys. 15).

W strukturze wydatków w obu przypadkach dominowały wydatki bieżące z tym, że nieznacznie większy udział miały one w miastach na prawach

powiatu (średnio około 84,5%, a w powiatach ziemskich 81,3%). Mimo zbliżonego udziału wydatków bieżących w wydatkach ogółem, w badanych latach widoczny był znacznie większy wzrost wydatków bieżących w powiatach ziemskich (dwa razy większy niż w przypadku miast na prawach powiatu). Mimo wzrostu wydatków bieżących zmniejszył się ich udział w wydatkach ogółem. Szczególnie widoczne było to w przypadku powiatów ziemskich, gdzie spadek tego udziału wyniósł blisko 7 p.p.

Rys. 14 Wielkość i struktura wydatków powiatów ziemskich w latach 2020–2023

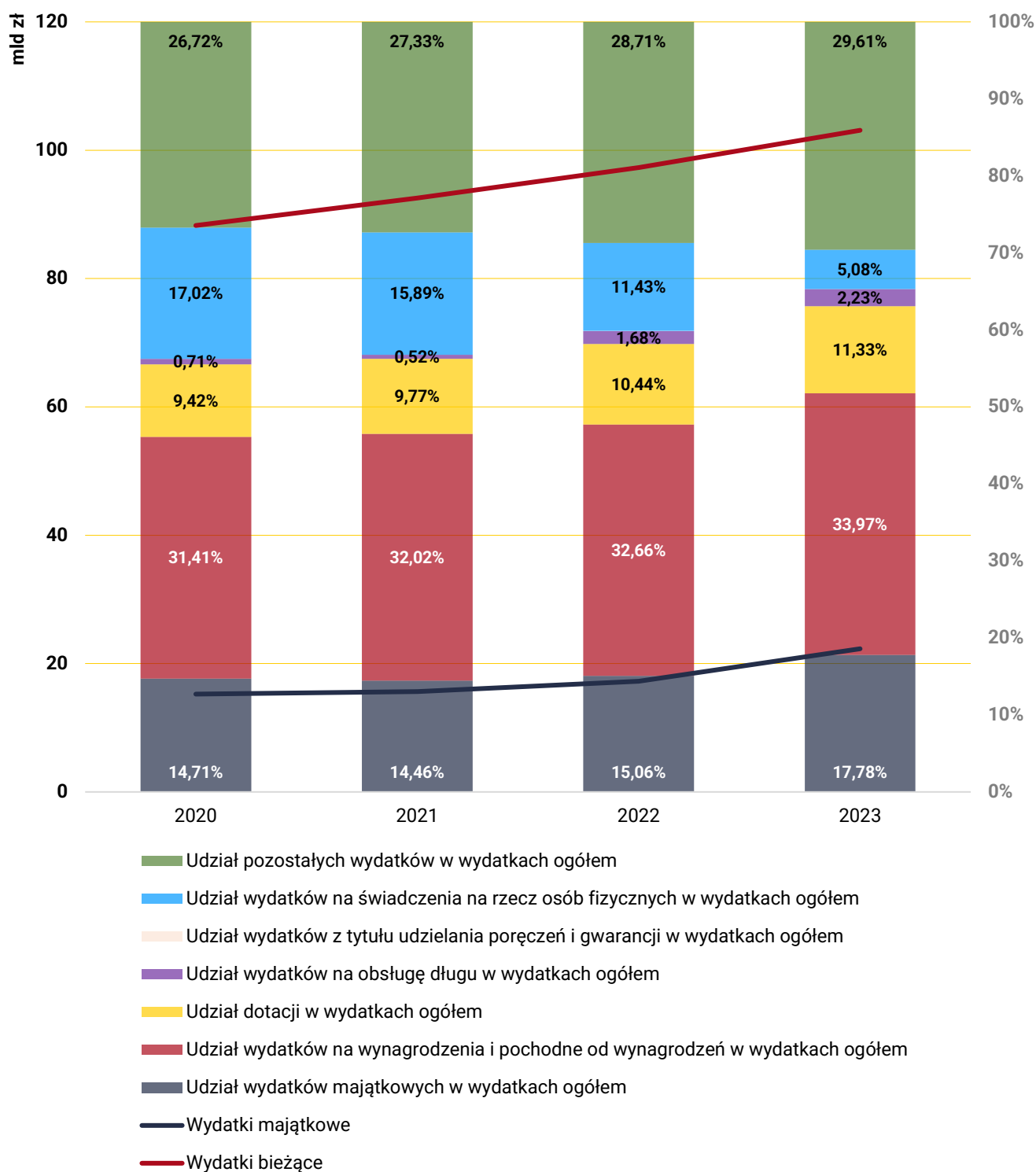


Źródło: Opracowanie własne na podstawie: (Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego 2020–2023, Ministerstwo Finansów, 2021–2024).

W strukturze wydatków bieżących dominowały, tak jak w gminach, wydatki na wynagrodzenia, przy czym ich udział w wydatkach bieżących w powiatach ziemskich był znacząco większy niż w miastach na prawach powiatu (odpowiednio wynosił on ok. 62%-63% i 36%-41%). W kontekście oceny sytuacji finansowej poszczególnych szczebli samorządu, warto zwrócić uwagę na duży wzrost wydatków

na obsługę długu. W powiatach ziemskich wydatki te wzrosły blisko 2,5 razy, a miastach na prawach powiatu blisko trzykrotnie. Mimo rosnącego poziomu tych wydatków ich udział w wydatkach ogółem w dalszym ciągu nie był znaczący (w 2023 r. w miastach na prawach powiatu wyniósł 2,2%, a powiatach ziemskich 1,0%).

Rys. 15 Wielkość i struktura wydatków miast na prawach powiatu w latach 2020–2023



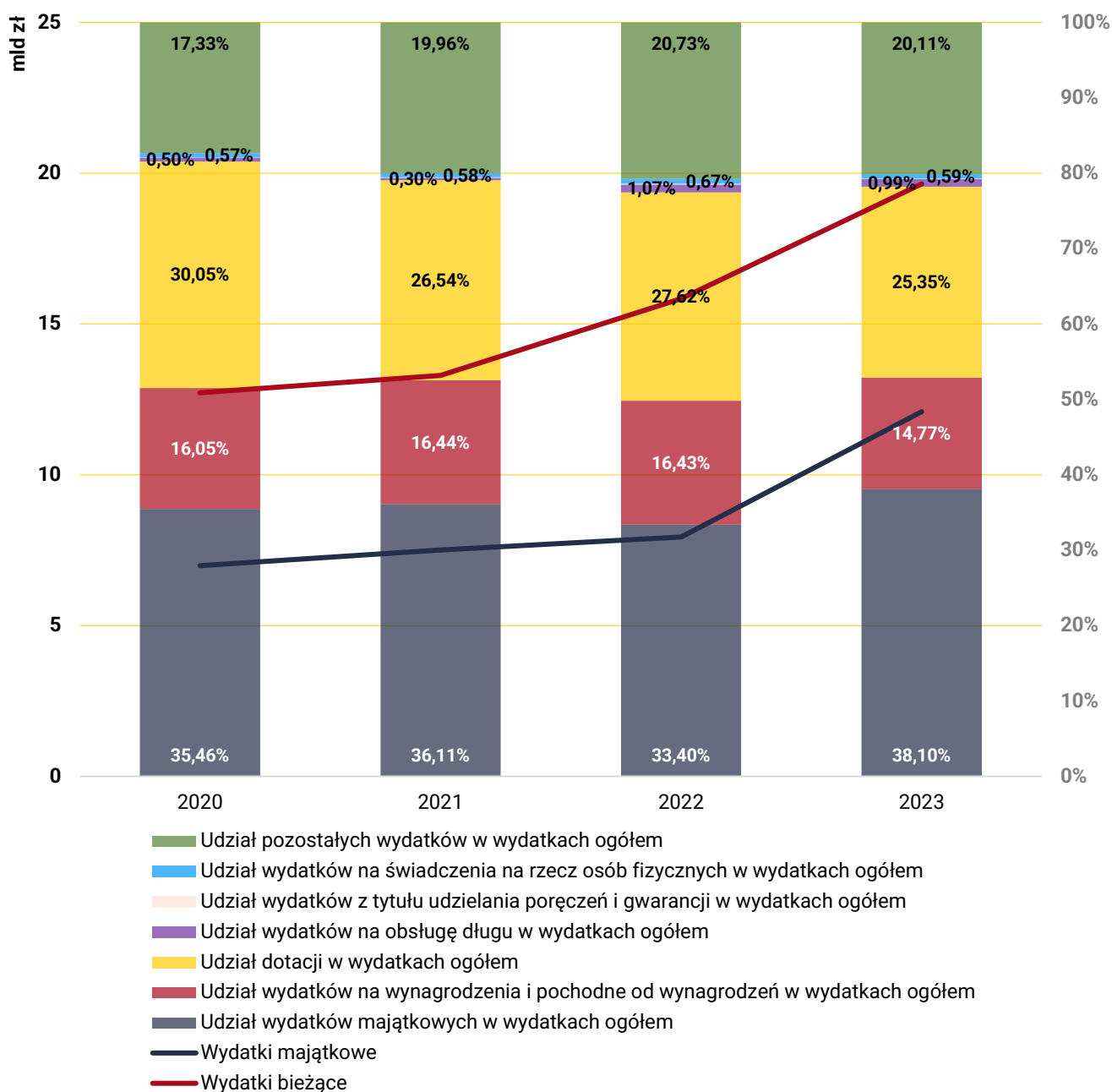
Źródło: Opracowanie własne na podstawie: (Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego 2020–2023, Ministerstwo Finansów, 2021–2024).

Największy wzrost wydatków ogółem spośród wszystkich szczebli samorządu terytorialnego odnotowano w badanych latach w przypadku województw (61%). W strukturze wydatków dominowały wydatki bieżące, a ich udział wynosił średnio 64,2%. Udział ten utrzymywał się na podobnym poziomie w analizowanym okresie, mimo iż wydatki bieżące wzrosły aż o 54,4%. W większym stopniu wzrosły wydatki majątkowe, tj. o 73%, ale ich udział w wydatkach ogółem pozostawał stabilny i wynosił średnio 35,8%. Warto w tym miejscu zauważyć, że to właśnie województwa miały największy udział wydatków majątkowych w wydatkach ogółem spośród wszystkich rodzajów JST.

Wielkość i strukturę wydatków województw w latach 2020–2023 przedstawiono na rysunku 16.

W strukturze wydatków bieżących odmiennie niż w dotychczas omawianych rodzajach JST dominowały dotacje, a ich udział w badanych latach zmniejszył się o 6 p.p. (z 47% do 41%). Wydatki na wynagrodzenia stanowiły średnio jedynie ok. 25% wydatków bieżących. Udział wydatków na obsługę długu w wydatkach bieżących podlegał dużym zmianom (0,5% w 2021 r. do 1,61%). Było to efektem ponad dwukrotnego wzrostu tych wydatków.

Rys. 16 Wielkość i struktura wydatków województw w latach 2020–2023



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: (Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego 2020–2023, Ministerstwo Finansów, 2021–2024).

W kontekście rozważań na temat możliwości wykorzystania przez JST środków z KPO warto wskazać, że wydatki ogółem w 2023 r. we wszystkich kategoriach jednostek samorządu były wyższe, w porównaniu do zrealizowanych wydatków w 2022 r. Największe wzrosty odnotowano w województwach – o 33,4%.

W przypadku gmin widoczny był spadek wydatków bieżących w ostatnim badanym roku (tj. 2023 r.) w stosunku do roku poprzedniego. Jednocześnie mimo spadku wydatków bieżących, wydatki ogółem wzrosły. Wynikało to z utrzymującej się w całym badanym okresie tendencji wzrostu wydatków majątkowych. W przypadku pozostałych rodzajów JST, tj. miast na prawach powiatu, powiatów ziemskich i województw wydatki bieżące rosły z roku na rok.

W 2023 r., w porównaniu do 2022 r., w strukturze wydatków ogółem wszystkich JST zmniejszył się udział wydatków bieżących z 81,7% do 75,8%, natomiast zwiększył się udział wydatków majątkowych z 18,3% do 24,2%. Wynikało to m.in. z przekazania JST dodatkowych środków z: Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, w ramach Rządowego Funduszu Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych, którego celem było zwiększenie poziomu inwestycji. Środki z tego programu mogły być przeznaczone wyłącznie na wydatki majątkowe.

Powołany został również nowy mechanizm wsparcia dla JST, realizujących inwestycje w obszarze dróg samorządowych (*Ustawa o Funduszu Dróg Samorządowych*, 2018). Środki Funduszu przekazywane były

na: dofinansowanie budowy, przebudowy i remontu dróg powiatowych i dróg gminnych; dofinansowanie budowy mostów lokalizowanych w ciągach dróg wojewódzkich, powiatowych i gminnych; finansowanie budowy, przebudowy i remontu dróg wojewódzkich, powiatowych i gminnych o znaczeniu obronnym. Istotą tego instrumentu było umożliwienie JST dofinansowania realizacji pozostałych zadań własnych. Jak wynika ze sprawozdań z wykonania budżetu państwa za 2021 r. zadania wynikające z cytowanej ustawy – zostały dofinansowane w kwocie ponad 3 mld zł.

Warto także dodać, że w 2021 r. samorządy terytorialne otrzymały wsparcie z Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej. Aktem prawnym normującym zasady działania Funduszu jest ustawa z dnia 16 maja 2019 r. o Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej (*Ustawa o Funduszu rozwoju...*, 2019). Z tego instrumentu dofinansowywane były zadania własne JST obejmujące organizację publicznego transportu zbiorowego. Wsparcie to wyniosło ponad 358 mln zł.

Równie istotne znaczenie dla stabilności finansów JST miały przekazywane transfery finansowe w ramach Funduszu Kolejowego. Podstawą prawną tego funduszu jest ustawa z dnia 16 grudnia 2005 r. o Funduszu Kolejowym (*Ustawa o Funduszu Kolejowym*, t.j. 2024). Z funduszu tego finansowane były zakupy oraz modernizacja taboru kolejowego. W 2021 r. przekazane środki wynosiły 110 mln zł.

3.4. Ocena poziomu zadłużenia JST w latach 2020–2023

Zadłużenie w latach 2020–2023 miało tendencję wzrostową – w ciągu czterech lat wzrosło o 14,3%. Na koniec 2023 r. zobowiązania ogółem JST wynosiły 102 723,7 mln zł. Największy wzrost zobowiązań ogółem JST odnotowano w 2023 r. i wyniósł on 13,1% w stosunku do roku poprzedniego. W analizowanym okresie nastąpił wzrost zadłużenia we wszystkich rodzajach JST, z wyjątkiem województw, w przypadku których zobowiązania spadły o 21,8%. Warto podkreślić, że największy spadek zobowiązań odnotowano w 2022 r. i wyniósł on 10,8%. Taką sytuację można uzasadnić zmniejszeniem zakresu realizacji projektów inwestycyjnych współfinansowanych ze środków UE i w konsekwencji zmniejszonym zapotrzebowaniem w przypadku województw na środki na tzw. wkład własny, który najczęściej pochodzi z kredytów lub pożyczek. Innym możliwym powodem znacznego zmniejszenia zadłużenia województw

może być poprawa w zarządzaniu polityką długu, w tym jego restrukturyzacja.

W miastach na prawach powiatu sytuacja była odwrotna. W tej kategorii JST zobowiązania w badanym okresie znacząco wzrosły – o 21,4%. W miastach na prawach powiatu w największym stopniu zobowiązania wzrosły w 2023 r. (o 14,3%). Podobny wzrost zobowiązań wystąpił w powiatach ziemskich, choć był on niższy niż w miastach na prawach powiatu. W latach 2020–2023 zadłużenie powiatów ziemskich wzrosło o 6,8%. Największy wzrost zobowiązań powiatów ziemskich nastąpił w 2023 r., kiedy to zobowiązania stanowiły 115,3% zobowiązań z roku poprzedniego. Podobny trend wzrostowy zobowiązań jak w miastach na prawach powiatu i powiatach ziemskich odnotowano w gminach. W latach 2020–2023 zobowiązania gmin wzrosły

o 13,4%, przy czym największy wzrost miał miejsce w 2023 r. i wyniósł on 13,8%.

Podsumowując dane dotyczące zobowiązań poszczególnych kategorii JST, można stwierdzić, że w latach 2020–2023 nastąpił znaczący wzrost zobowiązań. Warto jednak podkreślić, że wzrost ten nie był równomierny we wszystkich JST. Największe przyrosty zobowiązań miały miejsce w miastach na prawach powiatu. Znaczący wzrost zobowiązań wystąpił także w powiatach ziemskich. Można to tłumaczyć realizacją inwestycji oraz wzrasta-

jącymi kosztami funkcjonowania administracji samorządowej. Wzrost wynagrodzeń pracowniczych oraz kosztów obsługi długu także przyczynił się do dynamicznego wzrostu zobowiązań JST. Istotnym czynnikiem, który mógł spowodowywać wzrost zobowiązań była również potrzeba zapewnienia środków finansowych na tzw. wkład własny do projektów infrastrukturalnych, wspierających budowę i rozwój infrastruktury technicznej oraz społecznej. To z kolei często wiązało się z koniecznością zaciągania zobowiązań zwrotnych. Zobowiązania ogółem JST w Polsce w latach 2020–2023 przedstawia tabela 9.

Tabela 9. Zobowiązania ogółem poszczególnych kategorii JST (w mln zł)

Wyszczególnienie	2020	2021	2022	2023
JST ogółem	89 845,1	91 122,8	90 825,6	102 723,7
gminy	34 235,9	34 175,7	34 105,7	38 824,4
miasta na prawach powiatu	42 989,9	45 046,6	45 622,5	52 168,9
powiaty	6 505,5	6 214,1	6 025,4	6 947,0
województwa	6 113,8	5 686,3	5 072,0	4 783,4
Dynamika (rok poprzedni = 100)				
JST ogółem	100	101,4	99,7	113,1
gminy	100	99,8	99,8	113,8
miasta na prawach powiatu	100	104,8	101,3	114,3
powiaty	100	95,5	97,0	115,3
województwa	100	93,0	89,2	94,3

Źródło: Opracowanie własne na podstawie (Gospodarka finansowa..., GUS, 2024, s. 155).

Interesujących wniosków dostarcza także analiza poziomu zobowiązań jednostek samorządu terytorialnego z tytułu kredytów i pożyczek związanych z wykorzystaniem środków pochodzących z budżetu UE. Łączna wysokość zobowiązań od 2020 r. wykazywała niewielką, ale stałą tendencję wzrostową. W 2021 r., w porównaniu do 2020 r. kwota zobowiązań wzrosła o 4,4%. W kolejnych latach wzrosty wynosiły: w 2022 r. – 1,4%, a w 2023 r. – 4,9% w stosunku do lat poprzednich. Systematyczny wzrost zobowiązań z tytułu kredytów i pożyczek może świadczyć o intensyfikacji działań inwestycyjnych oraz poszukiwaniu dodatkowych środków finansowych na ich realizację.

Analizując zobowiązania z tytułu kredytów i pożyczek związanych z wykorzystaniem środków

pochodzących z budżetu UE na poszczególnych szczeblach JST, zauważalny jest znaczący wzrost zobowiązań na poziomie gmin (por. tabela 10). W 2021 r. odnotowano wzrost o 17,1% w porównaniu do 2020 r., a w kolejnych latach poziom zobowiązań pozostał stabilny. W miastach na prawach powiatu największy wzrost nastąpił w 2023 r. – i wyniósł on 9,9%. W przypadku powiatów ziemskich w pierwszych dwóch latach zobowiązania utrzymywały się na stabilnym poziomie, natomiast w kolejnych latach odnotowano ich niewielki wzrost – w 2022 r. o 7,3%, a w 2023 r. o kolejne 4,4%. W samorządach wojewódzkich zauważalna jest tendencja do redukcji zadłużenia. W 2021 r. zobowiązania stanowiły 77,4% zobowiązań z poprzedniego roku, w 2022 r. – 80,7%, a w 2023 r. – 70,2%.

Tabela 10. Zobowiązania poszczególnych kategorii JST z tytułu kredytów i pożyczek związanych z wykorzystaniem środków z UE (w mln zł)

Wyszczególnienie	2020	2021	2022	2023
JST ogółem	6715,90	7008,50	7105,70	7454,40
gminy	1831,80	2145,00	2037,40	2043,10
miasta na prawach powiatu	4115,20	4237,40	4547,70	4996,30
powiaty	166,80	160,30	144,50	150,90
województwa	602,10	465,80	376,10	264,00

Dynamika (rok poprzedni = 100)				
JST ogółem	100	104,40	101,40	104,90
gminy	100	117,10	95,00	100,30
miasta na prawach powiatu	100	103,00	90,20	109,90
powiaty	100	96,10	107,30	104,40
województwa	100	77,40	80,70	70,20

Źródło: Opracowanie własne na podstawie (Gospodarka finansowa..., GUS, 2024, s. 155).

W dalszej kolejności analizie poddano zadłużenie JST według miejsca emisji długu. Dane w tym zakresie przedstawiają rysunki 17 i 18.

W badanym okresie zadłużenie JST u krajowych wierzycieli rośnie. Największy poziom krajowego zadłużenia posiadały miasta na prawach powiatu (od 42,5 mld w 2020 r. do 52,5 mld zł w 2023). Na wysokim poziomie utrzymywało się zadłużenie krajowe gmin. Na początku badanego okresu wynosiło 34,5 mld zł, a w 2023 r. – 39 mld zł. Najniższy poziom zadłużenia krajowego osiągnęły województwa, które są jedyną kategorią JST, dla której zadłużenie krajowe w analizowanym okresie systematycznie spadało (z 6 mld zł w 2020 r. do 4,5 mld zł w 2023 r.).

Zobowiązania JST wobec wierzycieli zagranicznych na koniec 2023 r. wynosiły 25 370,6 mln zł i stanowiły 24,7% wszystkich wierzytelności. W porównaniu z rokiem poprzednim udział ten zmniejszył się

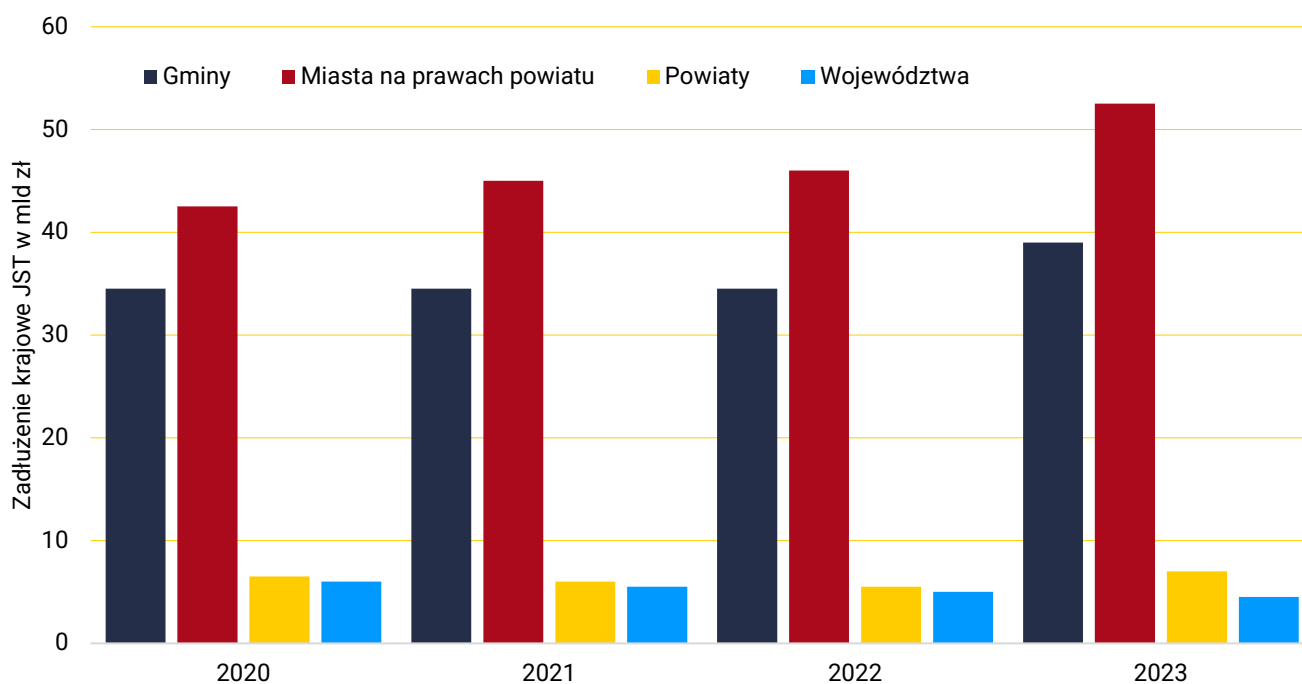
o 1,9 p.p. W analizowanym okresie największy udział tych zobowiązań wystąpił w miastach na prawach powiatu. Zadłużenie tych JST wobec wierzycieli zagranicznych wynosiło 23 458,2 mln zł.

Dodać należy, że zobowiązania te stanowiły 92,5% całości zobowiązań zagranicznych wszystkich kategorii JST.

Niewielkie zobowiązania wobec wierzycieli zagranicznych wystąpiły w województwach. Na koniec 2023 r. zobowiązania te wynosiły 2,6 mld zł. Stanowiły one 40,0% zobowiązań województw a także 7,5% ogółem zobowiązań zagranicznych wszystkich kategorii JST.

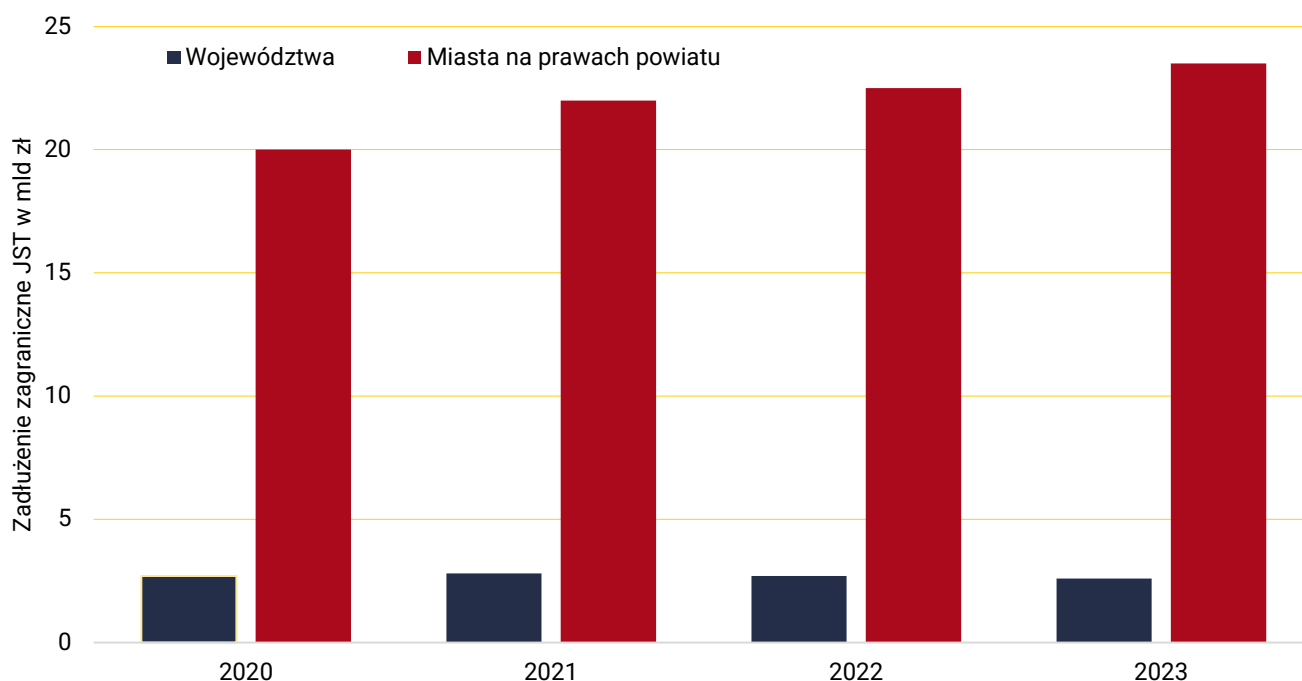
Podkreślenia wymaga, że w badanym okresie – gminy oraz powiaty ziemskie nie posiadały zobowiązań zagranicznych (Gospodarka finansowa..., GUS, 2024, s. 156).

Rys. 17 Zadłużenie krajowe JST w latach 2020–2023 (w mld zł)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie (Gospodarka finansowa..., GUS, 2024, s. 155).

Rys. 18 Zadłużenie zagraniczne JST w latach 2020–2023 (w mld zł)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie (Gospodarka finansowa..., GUS, 2024, s. 155).

3.5. Analiza wybranych kategorii dochodów i wydatków po trzech kwartałach 2024 r.

Analizując sytuację finansową gmin miejskich za okres trzech kwartałów 2024 r., należy zauważyć tendencję wzrostową dochodów ogółem (por. tabela 11). Wzrosły one po II kwartale o 92,51% względem stanu po I kwartale. Podobnie na koniec III kwartału dochody ogółem gmin miejskich wykazywały dalszy wzrost, który wyniósł 46,77%. Można stwierdzić więc, że w okresie trzech kwartałów sytuacja była stabilna, aczkolwiek tempo wzrostu dochodów stopniowo zwalniało. Dochody bieżące odgrywają istotną rolę w strukturze budżetów gmin miejskich. Dane pokazują również w tym przypadku na tendencję wzrostową. Po II kwartale nastąpił wzrost o 82,58%, a po III kwartale o 45,71%. Sytuację należy uznać za stabilną, mimo stopniowego spowolnienia tempa wzrostu, wynika ono bowiem ze zmiany podstawy do porównań. Natomiast analizując przyrosty bezwzględne należy stwierdzić, że po II kwartale dochody bieżące wzrosły o 8,4 mld zł w porównaniu do stanu po I kwartale, a po III kwartale – o 8,5 mld zł. Dochody majątkowe również wykazywały tendencję wzrostową. Po II kwartale wzrosły o ponad 250%. Główne przyczyny tego wzrostu to sprzedaż majątku samorządowego oraz przekazywanie dotacji celowych dla gmin na zadania inwestycyjne. Po III kwartale tempo wzrostu dochodów majątkowych wyniosło 55,62%.

Wydatki, podobnie jak dochody, w przypadku gmin miejskich w analizowanym okresie wykazywały tendencję wzrostową. Po II kwartale wydatki ogółem wzrosły o 114,18% w porównaniu do I kwartału. Po III kwartale wzrost ten wynosił już tylko 49,85%. Wydatki po II kwartale rosły szybciej niż dochody, co można uzasadnić rozpoczęciem inwestycji i innych działań operacyjnych. Wydatki bieżące również wzrastały w szybkim tempie. Po II kwartale wzrosły o 107,48% w porównaniu do I kwartału, a po III kwartale o 47,24% w stosunku do II kwartału. Natomiast wydatki majątkowe wzrosły po II kwartale aż o 169,61%. Po III kwartale wzrost wyniósł 66,43%. Oznacza to intensyfikację procesów inwestycyjnych w analizowanym okresie.

Wynik budżetu gmin miejskich zmniejszył się o 37,29% po II kwartale. Po III kwartale uległ dalszemu pogorszeniu o 16,16%, co wskazuje, że wydatki rosły szybciej niż dochody. Nadwyżka operacyjna po II kwartale zmniejszyła się o 25,04%, natomiast po III kwartale wzrosła o 27,36%. Poprawa ta wynikała z lepszego zarządzania wydatkami bieżącymi oraz wzrostu dochodów bieżących.

Zadłużenie gmin miejskich pozostawało stabilne. Po II kwartale wzrosło jedynie o 0,15%, natomiast po III – o 0,76%. Pomimo znacznego wzrostu wydatków nie nastąpił gwałtowny wzrost zadłużenia.

Tabela 11. Wybrane kategorie finansowe w gminach miejskich po trzech pierwszych kwartałach 2024 r.

Gminy miejskie	Kwartał			Przyrost	
	Q1	Q2	Q3	Q2-Q1	Q3-Q2
		w PLN		w %	
Dochody ogółem	10 861 480 540	20 909 775 710	30 689 517 313	92,51%	46,77%
Dochody bieżące	10 225 581 128	18 669 629 240	27 203 317 577	82,58%	45,71%
Dochody majątkowe	635 899 411	2 240 146 471	3 486 199 736	252,28%	55,62%
Wydatki ogółem	9 307 605 549	19 935 386 602	29 872 609 350	114,18%	49,85%
Wydatki bieżące	8 303 865 373	17 229 191 396	25 368 750 509	107,48%	47,24%
Wydatki majątkowe	1 003 740 176	2 706 195 206	4 503 858 841	169,61%	66,43%
Wynik budżetu	1 553 874 991	974 389 108	816 907 963	-37,29%	-16,16%
Nadwyżka operacyjna	1 921 715 755	1 440 437 844	1 834 567 068	-25,04%	27,36%
Zadłużenie	9 256 828 925	9 270 344 584	9 341 190 411	0,15%	0,76%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie (Bazy danych..., Ministerstwo Finansów, 2025).

W dalszej kolejności przeanalizowano sytuację finansową gmin wiejskich w analogicznym okresie. W efekcie można stwierdzić, że ich sytuacja była stabilna i zbliżona do obserwowanej w gminach miejskich. Dochody ogółem po II kwartale wzrosły o 93,89%, a po kolejnym kwartale wzrost ten wyniósł 46,97% (por. tabela 12). Dochody bieżące również wzrastały, co świadczyło o stabilności poszczególnych źródeł dochodów, zwłaszcza podatków samorządowych. Po II kwartale odnotowano wzrost tych dochodów aż o 84,66%, a po III kwartale o 43,80%. Dochody bieżące stanowiły większość dochodów ogółem gmin wiejskich. Ich wzrost mógł być także wynikiem dotacji i subwencji ogólnej przekazywanych z budżetu państwa. Dochody majątkowe, tak jak w przypadku gmin miejskich, również wykazywały tendencję wzrostową. Po II kwartale wzrosły blisko trzykrotnie (o 188,22%), natomiast po III kwartale o kolejne 67,68%. Może to wynikać ze sprzedaży majątku lub wsparcia finansowego w postaci dotacji celowych i funduszy unijnych na projekty inwestycyjne.

Analizując wydatki ogółem gmin wiejskich, można zauważyć ich szybszy wzrost w porównaniu do dochodów. Po II kwartale wyniósł on 122,48%, natomiast po III kwartale – 52,38%. Wzrost ten można tłumaczyć realizacją kosztownych projektów inwestycyjnych oraz nakładaniem przez państwo nowych zadań publicznych bez zapewnienia adekwatnego finansowania. Sytuacja taka ma miejsce w odniesieniu do finansowania oświaty – a konkretnie zmiany struktury szkół, bez wsparcia finansowego z budżetu państwa. Także w przypadku zadań JST wynikających ze zmiany przepisów o zarządzaniu kryzysowym w związku z konfliktem na Ukrainie nie wskazano źródeł ich finansowania. Wydatki bieżące, podobnie jak wydatki ogółem, rosły dynamicznie. Skala wzrostu była podobna do zaobserwowanej w gminach miejskich. Wydatki te wynikają bezpośrednio z rosnących kosztów ope-

racyjnych gmin, w tym wydatków na wynagrodzenia, związanych z utrzymaniem obiektów urzędów gmin oraz infrastruktury technicznej. Natomiast wydatki majątkowe, podobnie jak dochody, miały tendencję wzrostową. Po II kwartale wzrosły one o 186%, natomiast po III kwartale o 79,02%. Podobnie jak w przypadku gmin miejskich jest to pozytywny sygnał, gdyż wskazuje na realizację inwestycji infrastrukturalnych i prorozwojowych działań gmin wiejskich.

Saldo budżetu w analizowanym okresie wykazywało tendencję spadkową. Po II kwartale spadek wyniósł 24,58%, natomiast na koniec III kwartału 19,17%. Może to wynikać ze wzrostu wydatków inwestycyjnych. Pozytywnym aspektem jest wzrost nadwyżki operacyjnej w budżetach gmin wiejskich. Po II kwartale wzrosła ona o 4,06%, natomiast po III kwartale o 30,17%. Wzrost nadwyżki operacyjnej umożliwia finansowanie inwestycji bez konieczności sięgania po przychody zwrotne oraz pozwala unikać nadmiernego zadłużania się, które generuje dodatkowe koszty związane z obsługą długu. Jeśli chodzi o zadłużenie, po II kwartale odnotowano jego niewielki spadek o 0,79%. Jednak na koniec III kwartału zadłużenie wzrosło o 2,91% a zatem w większym stopniu niż w gminach miejskich. Ogólnie jednak zadłużenie gmin wiejskich pozostawało na stabilnym poziomie.

Dochody budżetowe gmin miejsko-wiejskich, tak jak analizowanych gmin miejskich i wiejskich, w badanym okresie wykazywały tendencję wzrostową. Po II kwartale wzrosły w stosunku do I kwartału o 92,75% (por. tabela 13). Następnie tempo wzrostu dochodów spadło i wyniosło 47,06% po III kwartale. Podobną tendencję można było zaobserwować w przypadku dochodów bieżących. Wzrosły one po II kwartale o 84,41%, a po III kwartale o 44,66%. Taki stan rzeczy należy ocenić pozytywnie, ponieważ świadczy on o stabilnych źródłach docho-

dów, zwłaszcza z podatków lokalnych. Dochody majątkowe w budżetach gmin miejsko-wiejskich najszybciej rosły po II kwartale – o 212,36%. Po III kwartale, wyniósł on już tylko 67,44%. Może to oznaczać, że w budżetach gmin pojawiły się znaczące środki finansowe, głównie z dotacji celowych przeznaczonych na inwestycje. Wzrost dochodów

majątkowych mógł również świadczyć o wpływach pochodzących ze sprzedaży majątku JST. Warto zauważyć, że zarówno dochody ogółem, bieżące jak i majątkowe rosły w bardzo podobnym stopniu w kolejnych kwartałach w przypadku wszystkich rodzajów gmin.

Tabela 12. Wybrane kategorie finansowe w gminach wiejskich po trzech pierwszych kwartałach 2024 r.

Gminy wiejskie	Q1	Kwartał		Przyrost	
		Q2	Q3	Q2-Q1	Q3-Q2
		w PLN		w %	
Dochody ogółem	21 895 418 535	42 453 586 204	62 394 091 673	93,89%	46,97%
Dochody bieżące	19 942 527 099	36 824 888 093	52 956 004 127	84,66%	43,80%
Dochody majątkowe	1 952 891 436	5 628 698 112	9 438 087 546	188,22%	67,68%
Wydatki ogółem	17 638 417 883	39 242 787 142	59 798 945 925	122,48%	52,38%
Wydatki bieżące	14 996 748 486	31 678 105 321	46 256 499 568	111,23%	46,02%
Wydatki majątkowe	2 641 669 397	7 564 681 822	13 542 446 357	186,36%	79,02%
Wynik budżetu	4 257 000 652	3 210 799 062	2 595 145 748	-24,58%	-19,17%
Nadwyżka operacyjna	4 945 778 613	5 146 782 772	6 699 504 559	4,06%	30,17%
Zadłużenie	13 535 305 639	13 427 999 370	13 818 923 287	-0,79%	2,91%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie (Bazy danych..., Ministerstwo Finansów, 2025).

Podobnie dynamiczny wzrost odnotowano w przypadku wydatków budżetowych gmin miejsko-wiejskich. Wydatki ogółem po II kwartale, w porównaniu do I kwartału, wzrosły o 118,9%, a po III kwartale o 50,54%. Wydatki bieżące rosły w stabilnym tempie – po II kwartale wzrosły względem I kwartału o 111,37%, natomiast po III kwartale o 46,49%. Z kolei wydatki majątkowe wskazują na intensyfikację dzia-

łań inwestycyjnych w gminach miejsko-wiejskich w analizowanym okresie. Po II kwartale wydatki majątkowe wzrosły o 173,67%, a po III kwartale tempo wzrostu wyniosło 73,29%. A zatem skala i kierunek zmian analizowanych rodzajów wydatków były tożsame w gminach miejskich, wiejskich i miejsko-wiejskich.

Tabela 13. Wybrane kategorie finansowe w gminach miejsko-wiejskich po trzech pierwszych kwartałach 2024 r.

Gminy miejsko-wiejskie	Q1	Kwartał		Przyrost	
		Q2	Q3	Q2-Q1	Q3-Q2
		w PLN		w %	
Dochody ogółem	18 487 060 937	35 633 589 909	52 403 741 332	92,75%	47,06%
Dochody bieżące	17 281 775 643	31 868 780 640	46 099 802 110	84,41%	44,66%
Dochody majątkowe	1 205 285 294	3 764 809 269	6 303 939 222	212,36%	67,44%
Wydatki ogółem	15 190 199 965	33 251 831 285	50 057 821 746	118,90%	50,54%
Wydatki bieżące	13 353 475 109	28 225 343 265	41 347 395 854	111,37%	46,49%
Wydatki majątkowe	1 836 724 857	5 026 488 021	8 710 425 892	173,67%	73,29%
Wynik budżetu	3 296 860 972	2 381 758 623	2 345 919 586	-27,76%	-1,50%
Nadwyżka operacyjna	3 928 300 535	3 643 437 375	4 752 406 257	-7,25%	30,44%
Zadłużenie	15 423 378 655	15 401 909 781	15 528 812 321	-0,14%	0,82%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie (Bazy danych..., Ministerstwo Finansów, 2025).

Wynik budżetu gmin miejsko-wiejskich wykazywał tendencję spadkową. Po II kwartale saldo budżetu spadło o 27,76%, natomiast po III kwartale spadek wyniósł 1,50%. Może to oznaczać rosnące potrzeby wydatkowe gmin. Pozytywnym zjawiskiem jest natomiast wzrost nadwyżki operacyjnej po III kwartale

o 30,44%, tak jak to miało miejsce w pozostałych rodzajach gmin. Analiza zadłużenia gmin miejsko-wiejskich nie daje podstaw do niepokoju. Zadłużenie pozostawało stabilne. Niewielki wzrost zadłużenia po III kwartale o zaledwie 0,82% pozwala uznać,

że polityka zadłużenia JST jest prowadzona w sposób kontrolowany.

W przypadku miast na prawach powiatu w analizowanym okresie dochody ogółem po II kwartale względem I kwartału wzrosły o 85,79%. Po III kwartale wzrost ten był również znaczący, lecz niższy niż w poprzednim okresie – wyniósł 45,03% (por. tabela 14). Dochody bieżące wykazują stabilny trend. Po II kwartale, w porównaniu do I kwartału, wzrosły o 80,34%, a po III kwartale o 44,54% (30,18 mld zł). Dane te wskazują na stabilny wzrost dochodów bieżących, co należy ocenić pozytywnie. Podobnie silny trend wzrostowy można było zaobserwować w przypadku dochodów majątkowych. Na koniec II kwartału wzrosły one o 283,58%. Taki stan rzeczy może wynikać z dużych wpływów do budżetu ze sprzedaży majątku lub uzyskania środków finansowych w formie dotacji celowych na zadania inwestycyjne. Po III kwartale również odnotowano wzrost dochodów majątkowych, jednak był on zdecydowanie niższy i wyniósł 53,48%. Tym samym tempo wzrostu dochodów budżetowych miast na prawach powiatu było podobne do obserwowanego w gminach.

Natomiast wydatki ogółem rosły w szybszym tempie niż dochody. Na koniec II kwartału wzrost wydatków wyniósł 112,29%. Po III kwartale wydatki wzrosły o 50,47%. Z kolei wydatki bieżące po II kwartale wzrosły o 109,57%, a po III kwartale ich wzrost był

mniejszy i wyniósł 48,33%. Znaczny wzrosty odnotowano także w wydatkach majątkowych. Po II kwartale wzrosły one o 149,33%, a po III kwartale o 74,89%. Mogło to wskazywać na dużą ekspansję inwestycyjną.

Wynik budżetu wykazywał tendencję spadkową. Po II kwartale spadek ten wyniósł 19,42%, natomiast po III kwartale był już mniejszy i wyniósł 11,79%. Nadwyżka operacyjna spadła o 14,57% po II kwartale, jednak po III kwartale nastąpił jej wzrost o 14,34%. Taki stan rzeczy może wynikać z rosnących dochodów bieżących oraz ograniczenia wydatków bieżących. Zadłużenie miast na prawach powiatu utrzymywało się na stabilnym poziomie. Po II kwartale odnotowano niewielki jego spadek (o 0,45%), ale po III kwartale nastąpił wzrost zadłużenia o 1,42%.

Dochody miast na prawach powiatu w analizowanym okresie rosły wolniej niż wydatki. Szczególnie szybki wzrost odnotowano w wydatkach majątkowych, co sugeruje realizację dużych inwestycji. Poziom nadwyżki operacyjnej sugeruje racjonalne zarządzanie dochodami i wydatkami bieżącymi. Jednak wzrost zadłużenia wskazuje na konieczność poszukiwania dodatkowych źródeł finansowania inwestycji. Taki stan rzeczy może wymagać dalszych działań w zakresie kontroli wydatków oraz efektywnego zarządzania budżetem.

Tabela 14. Wybrane kategorie finansowe w miastach na prawach powiatu po trzech pierwszych kwartałach 2024 r.

Miasta na prawach powiatu	Kwartał			Przyrost	
	Q1	Q2	Q3	Q2-Q1	Q3-Q2
	w PLN			w %	
Dochody ogółem	38 613 208 158	71 738 978 916	104 046 012 985	85,79%	45,03%
Dochody bieżące	37 577 939 804	67 767 942 567	97 951 247 765	80,34%	44,54%
Dochody majątkowe	1 035 268 354	3 971 036 349	6 094 765 221	283,58%	53,48%
Wydatki ogółem	30 843 683 722	65 478 025 946	98 523 327 080	112,29%	50,47%
Wydatki bieżące	28 730 582 909	60 209 513 060	89 309 282 973	109,57%	48,33%
Wydatki majątkowe	2 113 100 813	5 268 512 885	9 214 044 106	149,33%	74,89%
Wynik budżetu	7 769 524 436	6 260 952 970	5 522 685 906	-19,42%	-11,79%
Nadwyżka operacyjna	8 847 356 895	7 558 429 507	8 641 964 791	-14,57%	14,34%
Zadłużenie	51 160 838 857	50 931 048 878	51 653 653 332	-0,45%	1,42%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie (Bazy danych..., Ministerstwo Finansów, 2025).

Podobne zmiany w poziomie dochodów i wydatków, jak w miastach na prawach powiatu i w gminach, zaobserwowano w powiatach. Po II kwartale dochody ogółem powiatów wzrosły o 85,04%. Wzrost dochodów utrzymał się również po III kwartale i wyniósł 48,73% (por. tabela 15). Dochody bieżące rosły stabilnie, ale tempo ich wzrostu było wolniejsze. Po II kwartale wzrost dochodów bieżących w stosunku do I kwartału wyniósł 78,11%. Kolejny wzrost

dochodów odnotowano po III kwartale w wysokości 44,64%. Należy również zauważyć, że tempo wzrostu dochodów majątkowych było zdecydowanie szybsze niż dochodów bieżących. Po II kwartale dochody majątkowe wzrosły aż o 204,11%, a po III o kolejne 89,93%.

Podobną tendencję wzrostową odnotowano w przypadku wydatków powiatów. Po II kwartale

wydatki wzrosły o 112,97%, natomiast po III o kolejne 54,56%. Warto podkreślić, że w badanym okresie wzrost wydatków był wyższy niż wzrost dochodów. Może to wskazywać na dużą presję na zwiększanie wydatków budżetowych. Wydatki bieżące wzrosły po II kwartale o 103,33%, a po III kwartale o 47,78%. Duże tempo wzrostu zaobserwowano w przypadku dochodów majątkowych powiatów ziemskich. Na koniec II kwartału wzrost ten wyniósł 222,98%. Podobnie po III kwartale wzrost tych wydatków był znaczny i wynosił 103,27%. Może to potwierdzać intensyfikację realizacji zadań inwestycyjnych.

Wynik budżetu powiatów ziemskich utrzymywał się na zbliżonym poziomie w badanym okresie. Warto zauważyć, że po II kwartale nastąpił spadek wyniku o 6,22% względem I kwartału, natomiast po III kwartale – wzrost o 5,51%. Nadwyżka budżetowa miała tendencję wzrostową – po II kwartale wzrosła o 4,45%, a po III kwartale wzrost ten był znacznie wyższy i wyniósł 26,79%. Jest to zjawisko pozytywne, świadczące o poprawie zdolności finansowej powiatów ziemskich do regulowania bieżących zobowiązań. Zadłużenie powiatów również wykazywało tendencję wzrostową, jednak rośnie w umiarkowanym tempie. Po II kwartale wzrosło o 0,44%, a po III kwartale o 0,47%.

Tabela 15. Wybrane kategorie finansowe w powiatach ziemskich po trzech pierwszych kwartałach 2024 r.

Powiaty	Kwartał			Przyrost	
	Q1	Q2	Q3	Q2-Q1	Q3-Q2
	w PLN			w %	
Dochody ogółem	14 711 724 693	27 222 243 485	40 488 591 064	85,04%	48,73%
Dochody bieżące	13 902 895 657	24 762 489 190	35 816 690 159	78,11%	44,64%
Dochody majątkowe	808 829 036	2 459 754 294	4 671 900 905	204,11%	89,93%
Wydatki ogółem	11 264 057 578	23 989 005 875	37 077 319 839	112,97%	54,56%
Wydatki bieżące	10 356 737 363	21 058 520 707	31 120 505 429	103,33%	47,78%
Wydatki majątkowe	907 320 215	2 930 485 168	5 956 814 409	222,98%	103,27%
Wynik budżetu	3 447 667 115	3 233 237 609	3 411 271 225	-6,22%	5,51%
Nadwyżka operacyjna	3 546 158 294	3 703 968 483	4 696 184 730	4,45%	26,79%
Zadłużenie	6 670 945 590	6 700 126 755	6 731 322 513	0,44%	0,47%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie (Bazy danych..., Ministerstwo Finansów, 2025).

W przypadku szczebla regionalnego, tj. województw samorządowych w trzech kwartałach 2024 r. odnotowano wzrost dochodów ogółem. Po II kwartale dochody ogółem wzrosły o 100,98%, natomiast po III kwartale wzrost był mniejszy i wyniósł 49,25% (por. tabela 16). Wzrost odnotowano również w przypadku dochodów bieżących. Po II kwartale, w porównaniu do I, wzrosły one o 96,70%, a po III kwartale o 46,22%. Należy podkreślić, że wyższe tempo wzrostu odnotowano w przypadku dochodów majątkowych. Po II kwartale ich wzrost wyniósł 179,91%. Wzrost dochodów majątkowych utrzymał się również po III kwartale i wyniósł on 88,43%. Taki stan można uzasadnić wpływami dotacji celowych z budżetu państwa oraz innych źródeł.

Warto zwrócić uwagę, że w okresie trzech kwartałów wydatki ogółem rosły szybciej niż dochody ogółem. Po II kwartale wzrost wydatków wyniósł 128,97%, a po III kwartale 59,42%. Wydatki bieżące po II kwartale wzrosły w podobnym tempie, tj. o 113,76%, natomiast po III kwartale o 51,08%. Wzrost wydatków bieżących można przypisać rosnącym wydatkom na wynagrodzenia, czy wydatkom na utrzymanie infrastruktury urzędów oraz zwiększonym kosztom świadczonych

usług publicznych. W budżetach województw odnotowano również wzrost wydatków majątkowych (po II kwartale o 218,47%, a po III kwartale o 92,36%). Mogło to wynikać z realizacji przez samorządy wojewódzkie dużych inwestycji.

Saldo budżetu województw zwiększyło się po II kwartale o 54,92%, jednak po III kwartale tempo wzrostu spadło do 24,51%. Może to wynikać ze wzrostu wydatków oraz wolniejszego wzrostu dochodów ogółem. Analiza nadwyżki operacyjnej wskazuje, że po II kwartale wzrosła ona o 74,94%, a na koniec III kwartału odnotowano jej mniejszy wzrost – 38,66%. Oznacza to, że strumień dochodów bieżących nadal przewyższał wydatki bieżące. Zadłużenie budżetów województw zmniejszyło się, jednak w niewielkim stopniu. Po II kwartale zadłużenie spadło o 1,98%, natomiast po III kwartale o 1,54%. Można to przypisać spłacie zobowiązań oraz działaniom poprawiającym zarządzanie gospodarką finansową.

Tabela 16. Wybrane kategorie finansowe w województwach po trzech pierwszych kwartałach 2024 r.

Województwa	Q1	Kwartał		Przyrost	
		Q2	Q3	Q2-Q1	Q3-Q2
		w PLN		w %	
Dochody ogółem	8 743 241 443	17 572 449 666	26 226 867 326	100,98%	49,25%
Dochody bieżące	8 293 240 896	16 312 854 678	23 853 352 174	96,70%	46,22%
Dochody majątkowe	450 000 547	1 259 594 988	2 373 515 152	179,91%	88,43%
Wydatki ogółem	5 439 051 715	12 453 642 278	19 853 599 132	128,97%	59,42%
Wydatki bieżące	4 648 970 306	9 937 464 661	15 013 396 669	113,76%	51,08%
Wydatki majątkowe	790 081 409	2 516 177 618	4 840 202 462	218,47%	92,36%
Wynik budżetu	3 304 189 728	5 118 807 388	6 373 268 195	54,92%	24,51%
Nadwyżka operacyjna	3 644 270 590	6 375 390 017	8 839 955 505	74,94%	38,66%
Zadłużenie	4 576 993 028	4 486 442 865	4 417 512 126	-1,98%	-1,54%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie (Bazy danych..., Ministerstwo Finansów, 2025).

Reasumując dane liczbowe informujące o wybranych kategoriach dochodów i wydatków po trzech pierwszych kwartałach 2024 r. – zauważyć można dynamiczny wzrost dochodów i wydatków po I kwartale 2024 r. w gminach miejskich, natomiast po kolejnych kwartałach tempo wzrostu spadło. Istotnym zjawiskiem był znaczący wzrost dochodów majątkowych po II kwartale (o 169,61%), co związane było z rozpoczęciem inwestycji oraz transferami dotacyjnymi. Wydatki bieżące w pierwszej połowie roku rosły szybciej niż dochody bieżące, co doprowadziło do spadku nadwyżki operacyjnej. Zadłużenie gmin miejskich było na stabilnym poziomie, a kluczowym elementem utrzymania stabilności finansowej pozostaje zwiększanie dochodów bieżących w celu utrzymania nadwyżki operacyjnej.

W przypadku gmin wiejskich stwierdzić należy, że poziom dochodów ogółem wykazywał tendencję wzrostową, co wskazywało na ich potencjał rozwojowy. Silny wzrost dochodów oraz wydatków majątkowych potwierdza realizację inwestycji. Chociaż zadłużenie nieznacznie wzrosło po III kwartale, jest ono związane z finansowaniem działań inwestycyjnych. Stabilna sytuacja finansowa gmin wiejskich, wzrost dochodów oraz inwestycji pozwalają pozytywnie ocenić ich perspektywy rozwoju.

Dochody miast na prawach powiatu w analizowanym okresie rosły wolniej niż wydatki. Szczególnie szybki wzrost odnotowano w wydatkach majątkowych, co sugeruje realizację dużych inwestycji. Poziom nadwyżki operacyjnej sugeruje racjonalne zarządzanie dochodami i wydatkami bieżącymi. Jednak wzrost zadłużenia wskazuje na konieczność poszukiwania dodatkowych źródeł finansowania inwestycji. Taki stan rzeczy może wymagać dalszych działań w zakresie kontroli wydatków oraz efektywnego zarządzania budżetem

Zauważyć należy, że zarówno dochody, jak i wydatki powiatów ziemskich wzrastały dynamicznie. Znaczny wzrost dochodów i wydatków majątkowych wskazuje na realizację zadań inwestycyjnych. W badanym okresie nadwyżka operacyjna miała tendencję wzrostową, co należy ocenić pozytywnie. Niewielki wzrost zadłużenia może świadczyć o ostrożnej polityce wydatkowej powiatów ziemskich.

W analizowanym okresie dochody województw wykazywały tendencję wzrostową, jednak wydatki rosły w szybszym tempie, zwłaszcza w kategorii wydatków majątkowych. Saldo budżetu województw samorządowych było dodatnie, co należy ocenić pozytywnie. Poziom zadłużenia natomiast wykazuje tendencję malejącą.

Na podstawie danych dotyczących wybranych kategorii dochodów i wydatków po trzech kwartałach 2024 r. można stwierdzić, że dochody we wszystkich kategoriach JST wykazują tendencję wzrostową i pozostają stabilne. Zauważalny jest wzrost dochodów majątkowych, co może wskazywać na przekazywanie do budżetów samorządów dotacji na działania inwestycyjne. Wydatki nieznacznie przewyższają dochody, co uzasadnia konieczność monitorowania poziomu ewentualnego ryzyka zadłużenia.

4. Analiza wskaźnikowa gospodarki finansowej samorządu terytorialnego w kontekście absorpcji środków z KPO w latach 2020–2023

4.1. Ocena płynności finansowej gmin i zdolności generowania wkładu własnego do realizacji projektów finansowanych ze środków KPO

W celu oceny sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego w kontekście możliwości absorpcji środków z KPO i funduszy unijnych przeprowadzono analizę wskaźnikową poszczególnych kategorii JST. Z punktu widzenia analizowanego zagadnienia istotnymi z pierwszej grupy wskaźników, tj. wskaźnikami budżetowymi są wskaźniki uwzględniające dochody bieżące, tj. udział dochodów bieżących w dochodach ogółem, udział nadwyżki operacyjnej w dochodach bieżących oraz udział nadwyżki operacyjnej i dochodów majątkowych w wydatkach majątkowych.

W przypadku pierwszej grupy gmin, tj. gmin miejskich, pierwszy z wymienionych wskaźników w latach 2020–2022 utrzymywał się na poziomie około 90%, a 2023 r. odnotowano jego spadek o 6,5 p.p. (por. tabela 17). W gminach wiejskich i miejsko-wiejskich, podobnie jak w gminach miejskich, w latach 2020–2022 wskaźnik ten oscylował wokół 90% a w 2023 r. spadł do 78,7% w gminach wiejskich (por. tabela 18) i 82,7% w miejsko-wiejskich (por. tabela 19). Oznacza to wzrost znaczenia dochodów majątkowych we wszystkich rodzajach gmin.

Tabela 17. Wybrane wskaźniki do oceny sytuacji finansowej oraz ich zmiany w gminach miejskich w latach 2020–2023

Wskaźnik	Rok				Przyrost		
	2020	2021	2022	2023	2021-2020	2022-2021	2023-2022
			w %			p.p.	
WB1	88,2	90,3	90,1	83,6	2,1	-0,2	-6,5
WB2	51,2	50,5	46,5	44,2	-0,7	-3,9	-2,3
WB3	5,1	9,7	5,3	2,7	4,6	-4,4	-2,5
WB4	14,3	14,0	16,4	22,6	-0,3	2,4	6,2
WB7	145,0	165,2	97,9	81,3	20,2	-67,3	-16,6
WB9	153,3	193,6	163,5	125,8	40,3	-30,1	-37,7
WL2	263,2	558,1	346,8	166,9	212,0	62,1	48,1
WZ1	23,6	21,7	21,0	23,5	-1,9	-0,7	2,5
WZ2	8,6	9,7	-4,7	-10,1	1,0	-14,4	-5,4
WZ3	3,4	3,0	3,7	3,9	-0,4	0,7	0,2
WZ4	2,0	1,4	6,8	6,8	-0,6	5,4	-0,1
WZ6	23,0	16,5	55,7	94,2	-6,5	39,2	38,4

Źródło: Opracowanie własne na podstawie (Wskaźniki do oceny..., Ministerstwo Finansów, 2024).

Drugi z wymienionych wskaźników WB3 (udział nadwyżki operacyjnej w dochodach bieżących) w gminach miejskich podlegał dużym wahaniom i o ile jeszcze w 2021 r. był na poziomie 9,7%, to w ostatnim analizowanym roku wyniósł 2,7%. W przypadku gmin wiejskich również w 2023 r. nastąpił bardziej znaczący spadek tego wskaźnika, jednak mimo to był na wyższym poziomie (7%) niż w gminach miejskich. Podobne zmiany tego wskaźnika zaobserwowano w gminach miejsko-wiejskich, z tym, że w 2023 r. jego poziom obniżył się do 4,5%. Spadek poziomu nadwyżki operacyjnej oznacza zmniejszenie się zdolności gmin miejskich do spłaty zobowiązań oraz

do finansowania wydatków o charakterze inwestycyjnym. Wskaźnik udziału nadwyżki operacyjnej i dochodów majątkowych w wydatkach majątkowych (WB7) w gminach miejskich kształtował się analogicznie do WB3. Największy jego spadek nastąpił w 2022 r. i wyniósł 67 p.p. W przypadku gmin wiejskich skala spadku poziomu tego wskaźnika była zdecydowanie większa niż w gminach miejskich. W 2022 r. w stosunku do 2021 r. wskaźnik ten spadł o 100 p.p. Również w gminach miejsko-wiejskich największy spadek tego wskaźnika nastąpił w 2022 r. (o 75 p.p.). Relatywnie duży spadek tego wskaźnika wynika z omówionego wyżej spadku nadwyżki operacyjnej.

Istotne z punktu widzenia badanego zagadnienia są również wskaźniki zadłużenia. W zarządzaniu finansami samorządowymi jednym z kluczowych wskaźników wykorzystywanych do oceny poziomu zadłużenia jest wskaźnik zadłużenia do dochodów jednostek samorządu terytorialnego (WZ1). Jest on wykorzystywany przez decydentów samorządowych do procedur projektowania przyszłych zobowiązań. Uznaje się, że wskaźnik powyżej 60% ogranicza JST w działaniach inwestycyjnych z uwagi na wysoki poziom zadłużenia.

Wskaźnik zadłużenia (WZ1) w latach 2020–2023 miał zróżnicowany poziom w zależności od rodzaju gminy. Najwyższe wartości tego wskaźnika zaobserwowano w gminach miejsko-wiejskich (średnio ok. 23%), nieco niższe jego wartości były w gminach miejskich (średnio 22%), a najniższe w gminach wiejskich – średnio 17%. Poziom tego wskaźnika we wszystkich rodzajach gmin należy uznać za bezpieczny i niezagrażający działaniom inwestycyjnym.

Tabela 18. Wybrane wskaźniki do oceny sytuacji finansowej oraz ich zmiany w gminach wiejskich w latach 2020–2023

Wskaźnik	Rok				Przyrost		
	2020	2021	2022	2023	2021-2020	2022-2021	2023-2022
			w %			p.p.	
WB1	89,4	86,8	90,9	78,7	-2,6	4,1	-12,2
WB2	66,2	65,1	59,4	58,8	-1,2	-5,6	-0,7
WB3	9,6	11,1	12,0	7,0	1,5	0,9	-5,0
WB4	14,3	15,3	19,6	31,1	1,0	4,3	11,5
WB7	204,0	216,0	115,5	81,4	11,9	-100,4	-34,2
WB9	192,1	244,7	194,3	134,0	52,6	-50,4	-60,3
WL2	520,6	657,1	839,1	414,2	126,2	127,7	49,4
WZ1	19,1	16,7	14,5	16,6	-2,4	-2,2	2,0
WZ2	4,3	2,3	2,0	10,0	-2,0	-0,3	8,1
WZ3	3,4	2,9	3,2	3,3	-0,5	0,3	0,1
WZ4	24,0	5,5	99,2	6,4	-18,4	93,6	-92,8
WZ6	20,1	15,3	46,5	70,0	-4,8	31,2	23,5

Źródło: Opracowanie własne na podstawie (Wskaźniki do oceny..., Ministerstwo Finansów, 2024).

Tabela 19. Wybrane wskaźniki do oceny sytuacji finansowej oraz ich zmiany w gminach miejsko-wiejskich w latach 2020–2023

Wskaźnik	Rok				Przyrost		
	2020	2021	2022	2023	2021-2020	2022-2021	2023-2022
			w %			p.p.	
WB1	89,8	88,8	91,6	82,7	-1,0	2,8	-9,0
WB2	61,2	60,0	56,7	53,4	-1,2	-3,4	-3,2
WB3	8,2	10,3	8,4	4,5	2,2	-2,0	-3,9
WB4	13,7	14,9	17,5	25,6	1,2	2,6	8,1
WB7	176,1	174,5	100,0	79,4	-1,6	-74,5	-20,6
WB9	160,4	204,8	168,8	131,6	44,4	-36,0	-37,2
WL2	423,0	583,6	549,2	256,3	138,0	94,1	46,7
WZ1	24,5	22,4	21,0	24,0	-2,1	-1,4	3,0
WZ2	4,1	3,9	4,4	19,3	-0,2	0,5	14,8
WZ3	3,9	3,3	3,8	4,3	-0,5	0,5	0,4
WZ4	2,0	1,5	11,6	6,8	-0,5	10,1	-4,9
WZ6	22,6	16,3	50,7	79,0	-6,3	34,4	28,3

Źródło: Opracowanie własne na podstawie (Wskaźniki do oceny..., Ministerstwo Finansów, 2024).

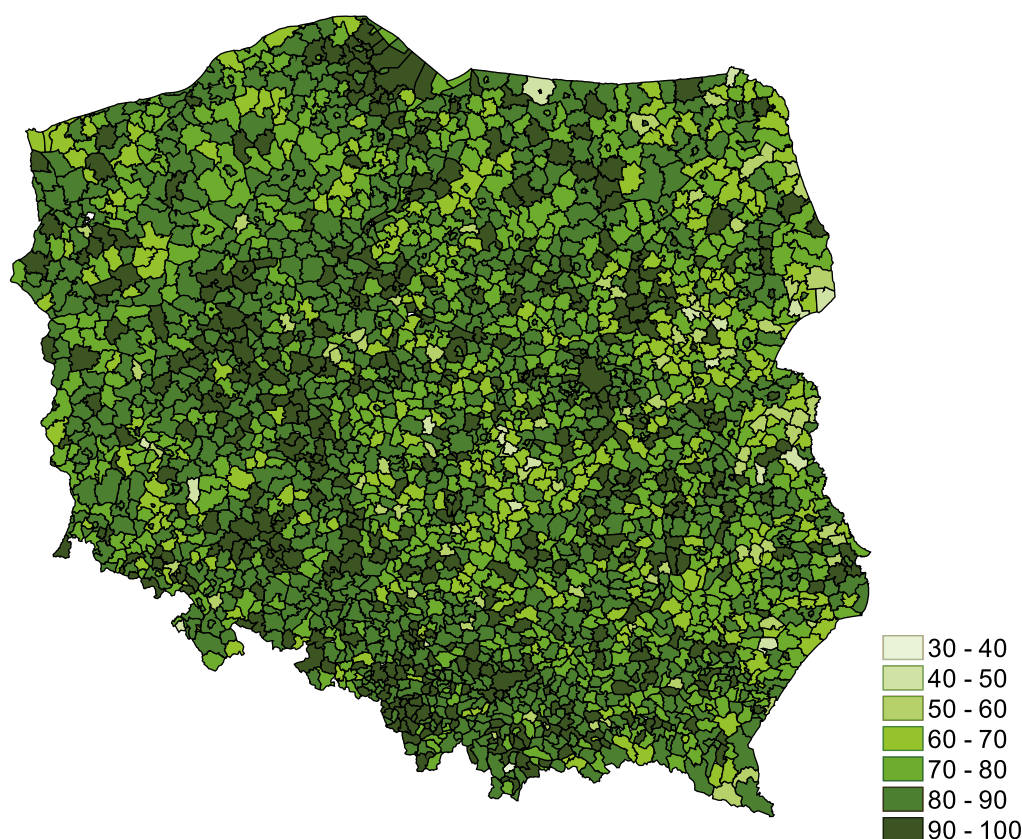
Przestrzenne zróżnicowanie poziomu wskaźników charakteryzujących sytuację finansową gmin przedstawiają rysunki od 19 do 30. Graficzna prezentacja

poziomu wskaźnika WB1 pozwala zauważyć, że gminy znajdujące się w województwie pomorskim, wielkopolskim, dolnośląskim i śląskim charakteryzują

się najwyższym poziomem tego wskaźnika. Z kolei poziom wskaźnika WB2 wyższy jest w gminach położonych w Polsce wschodniej. W tym przypadku widoczne są znaczące różnice w stosunku do gmin usytuowanych na zachodzie Polski. W przypadku wskaźnika WB3 trudno jednoznacznie określić geograficzne zróżnicowanie jego poziomu. Można stwierdzić jedynie, że gminy położone w Polsce północno-wschodniej charakteryzują się nieco wyższym jego poziomem. Jeśli chodzi o wskaźnik prezentujący udział wydatków majątkowych w wydatkach ogółem (WB4), to większe natężenie gmin, w których obserwuje się wysoki poziom tego wskaźnika, zauważyć można w Polsce centralnej i wschodniej. Natomiast na obszarze województwa wielkopolskiego dominują gminy o niskim poziomie tego wskaźnika. Naturalną konsekwencją braku jednoznacznego

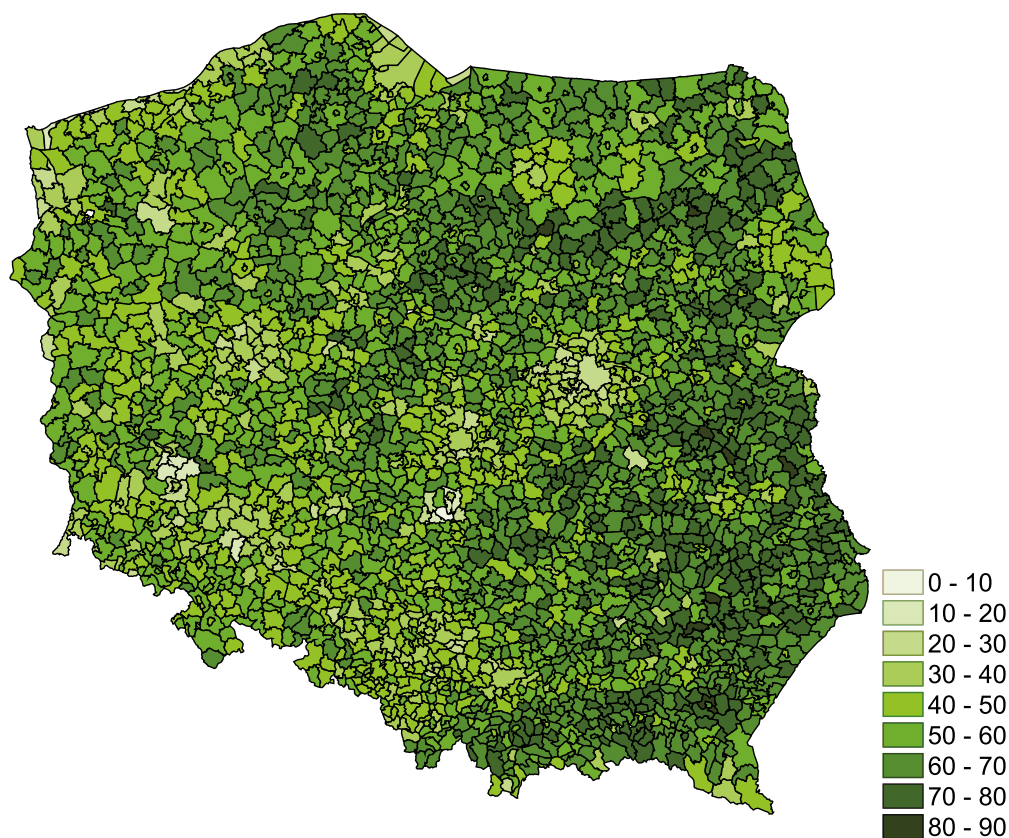
rozkładu geograficznego poziomu wskaźnika WB3, jest trudność w określeniu przestrzennego zróżnicowania poziomu wskaźnika WB7. Nieco więcej gmin charakteryzujących się wysokim poziomem tego wskaźnika znajduje się w województwie zachodniopomorskim oraz podlaskim. Analizując przestrzenny rozkład gmin ze względu na poziom wskaźnika WB9 określający potencjał rozwojowy, można zauważyć, że wyższe jego wartości dotyczą gmin miejsko-wiejskich i wiejskich zlokalizowanych w większym stopniu w Polsce zachodniej. Za niepokojący fakt należy uznać, że najniższy jego poziom spośród wszystkich gmin w Polsce odnotowano w Krakowie. Co więcej również wcześniej analizowane wskaźniki (WB3, WB7) są na niskim poziomie, co stawia pod znakiem zapytania możliwości inwestycji stolicy Małopolski w najbliższych latach.

Rys. 19 Przestrzenne zróżnicowanie poziomu wskaźnika WB1 w gminach Polski w 2023 r.



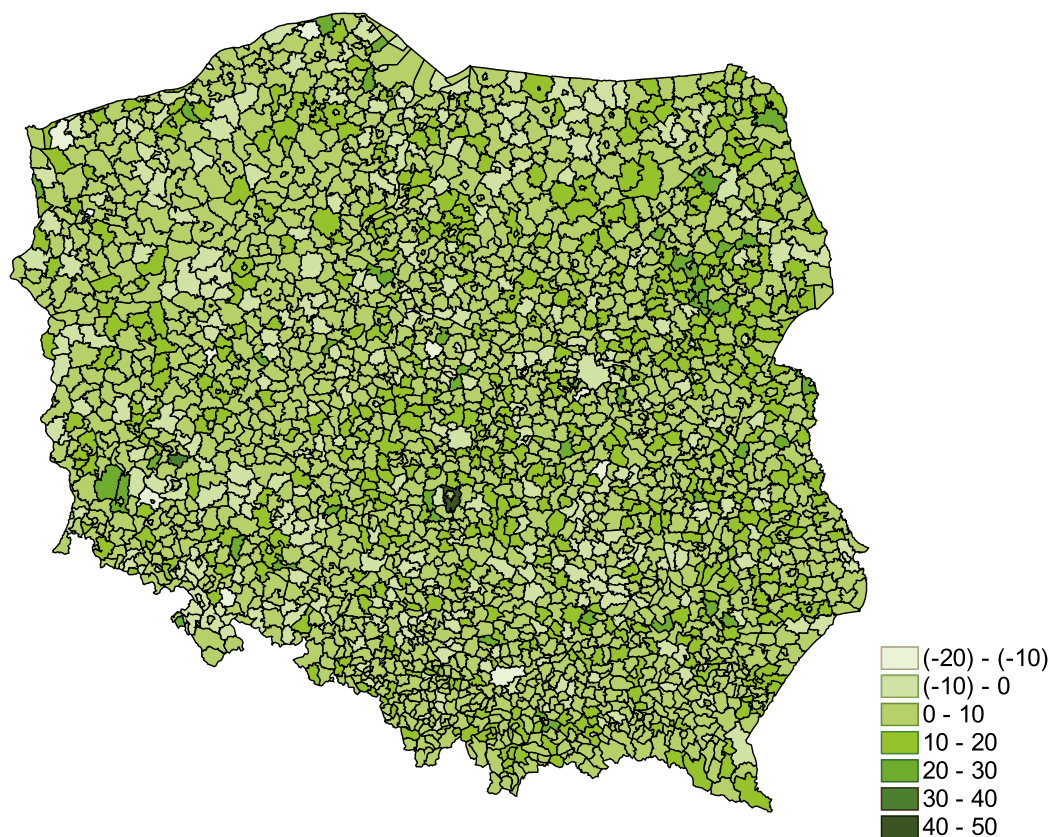
Źródło: Opracowanie własne na podstawie (Wskaźniki do oceny..., Ministerstwo Finansów, 2024).

Rys. 20 Przestrzenne zróżnicowanie poziomu wskaźnika WB2 w gminach Polski w 2023 r.



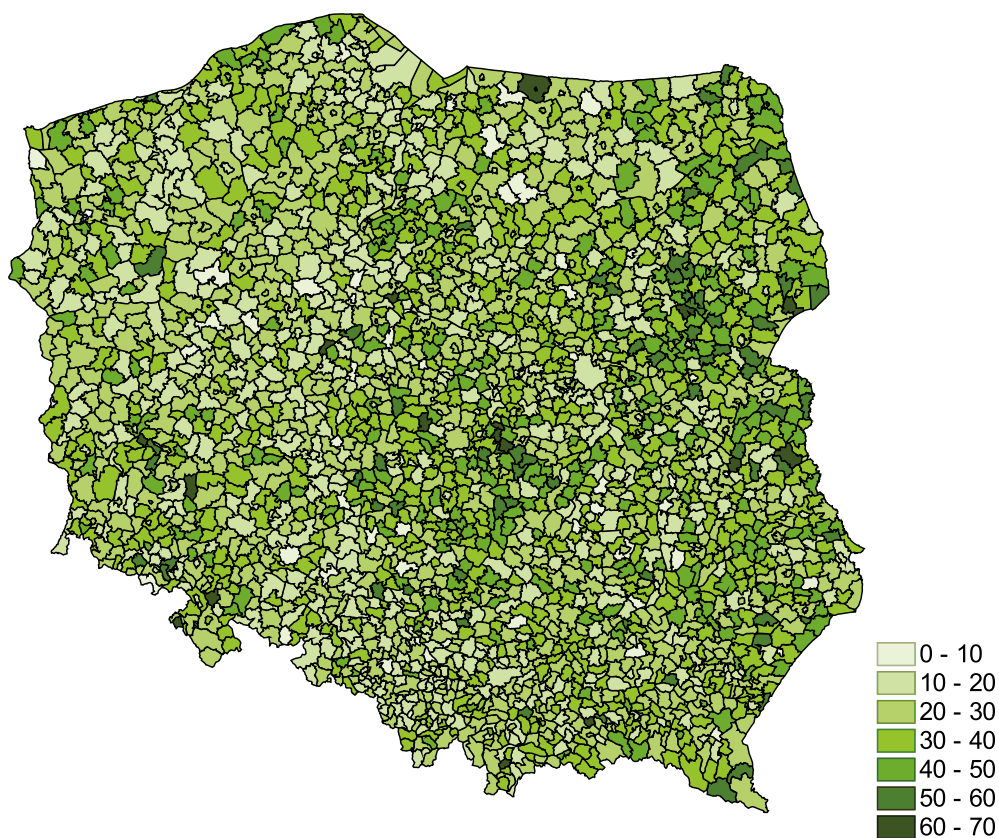
Źródło: Opracowanie własne na podstawie (Wskaźniki do oceny..., Ministerstwo Finansów, 2024).

Rys. 21 Przestrzenne zróżnicowanie poziomu wskaźnika WB3 w gminach Polski w 2023 r.



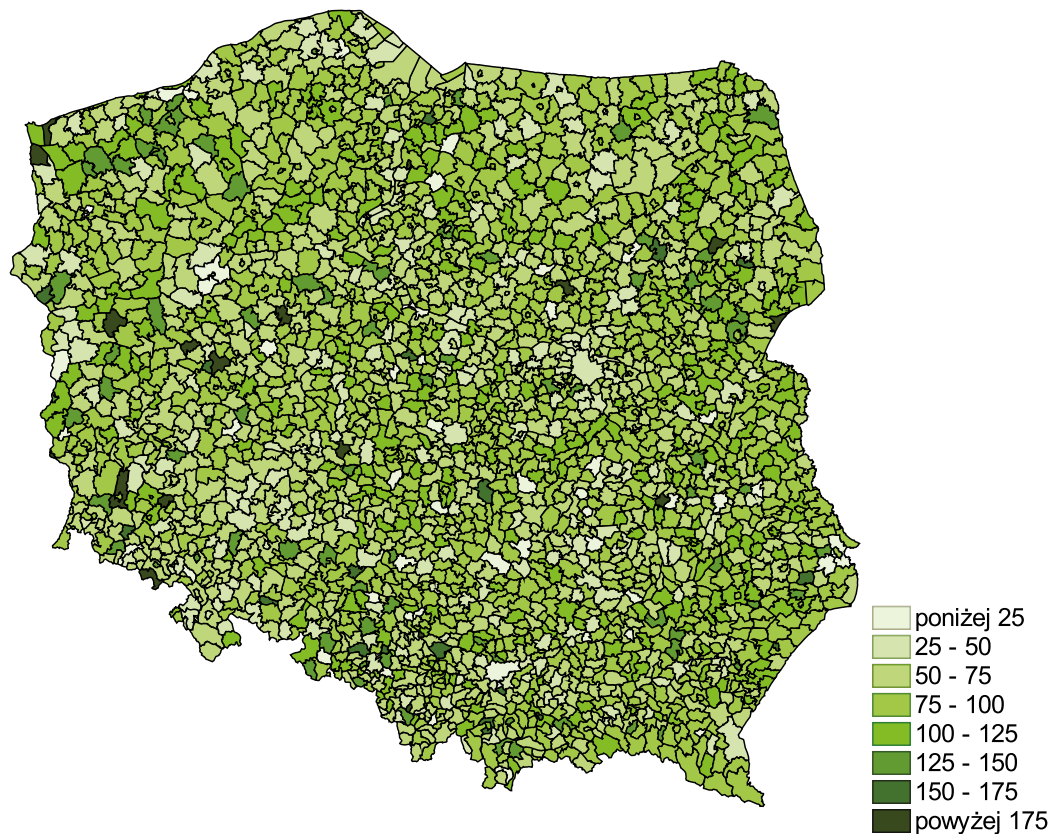
Źródło: Opracowanie własne na podstawie (Wskaźniki do oceny..., Ministerstwo Finansów, 2024).

Rys. 22 Przestrzenne zróżnicowanie poziomu wskaźnika WB4 w gminach Polski w 2023 r.



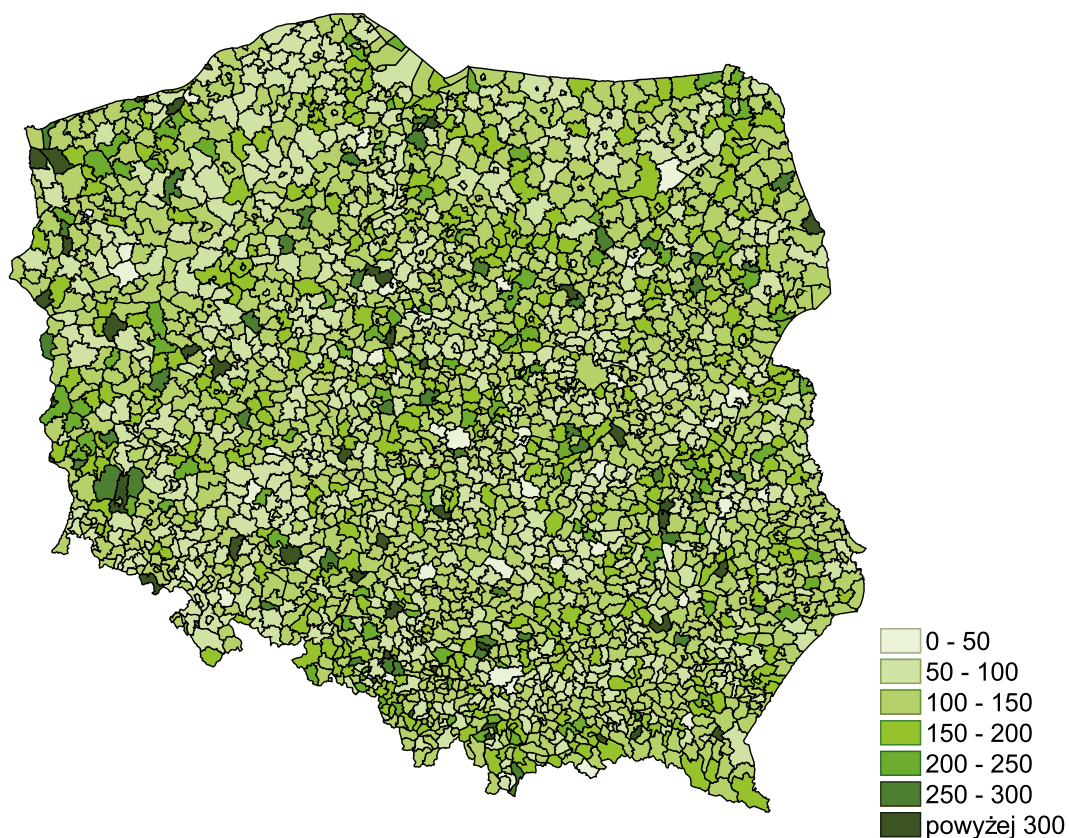
Źródło: Opracowanie własne na podstawie (Wskaźniki do oceny..., Ministerstwo Finansów, 2024).

Rys. 23 Przestrzenne zróżnicowanie poziomu wskaźnika WB7 w gminach Polski w 2023 r.



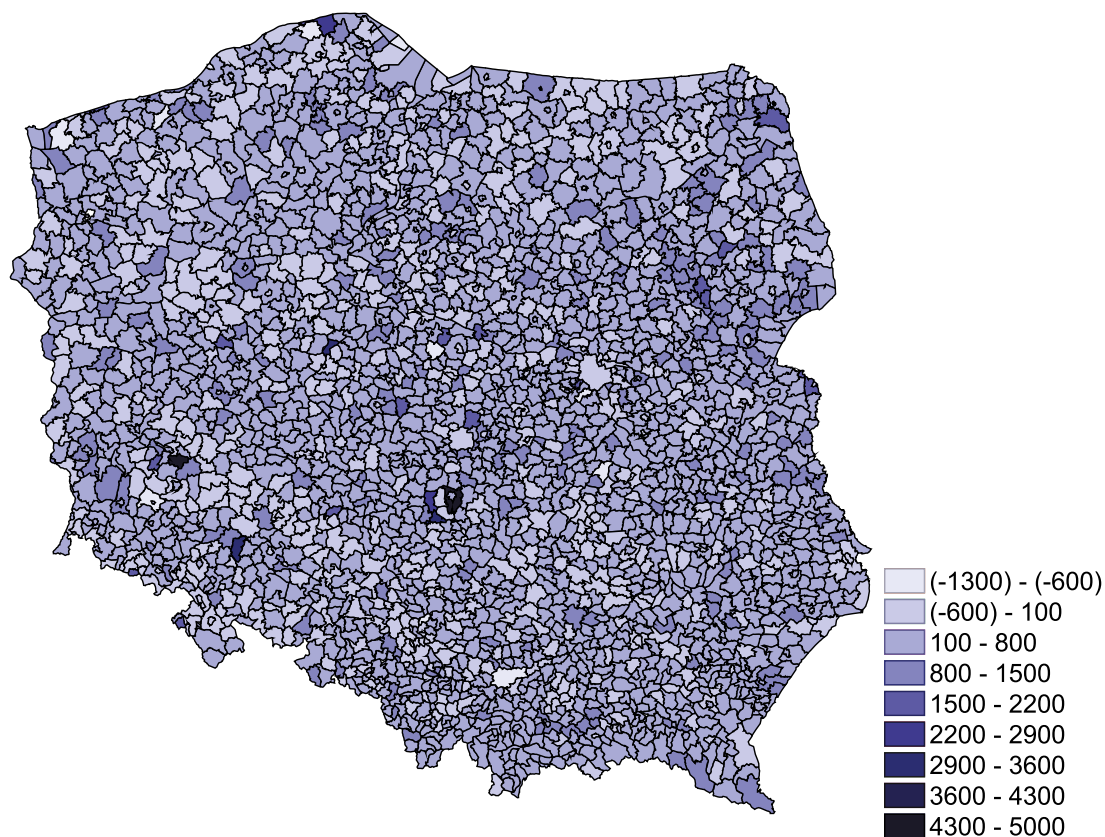
Źródło: Opracowanie własne na podstawie (Wskaźniki do oceny..., Ministerstwo Finansów, 2024).

Rys. 24 Przestrzenne zróżnicowanie poziomu wskaźnika WB9 w gminach Polski w 2023 r.



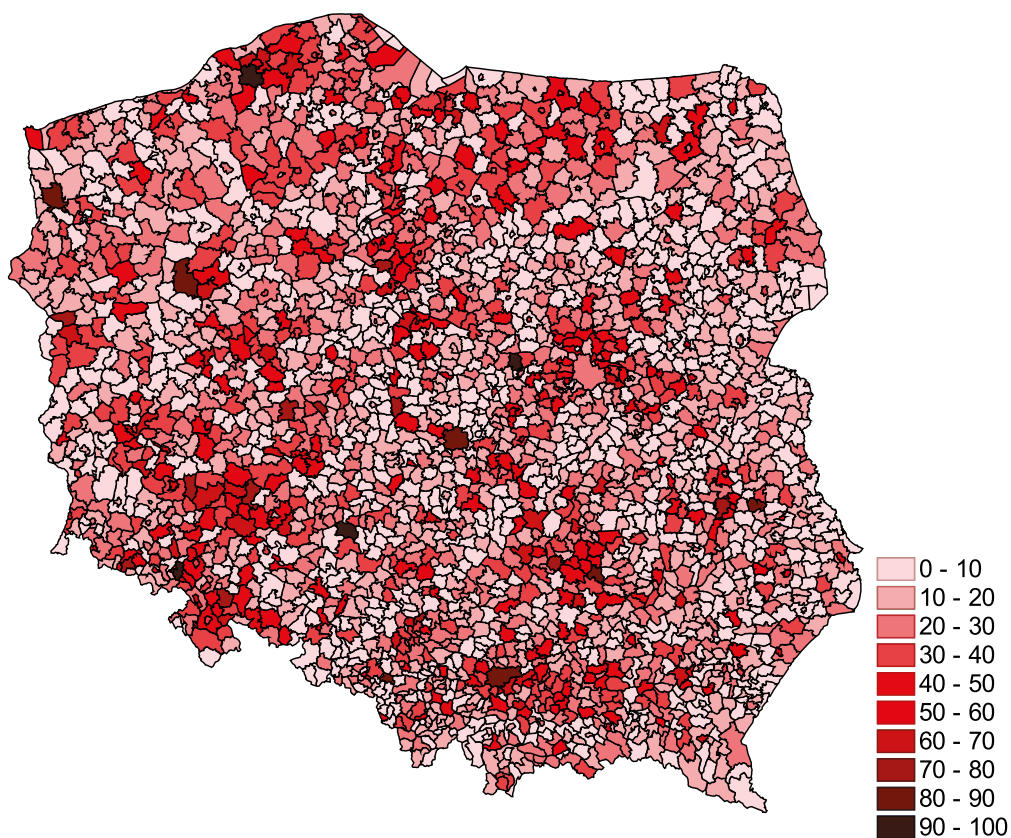
Źródło: Opracowanie własne na podstawie (Wskaźniki do oceny..., Ministerstwo Finansów, 2024).

Rys. 25 Przestrzenne zróżnicowanie poziomu wskaźnika WL2 w gminach Polski w 2023 r.



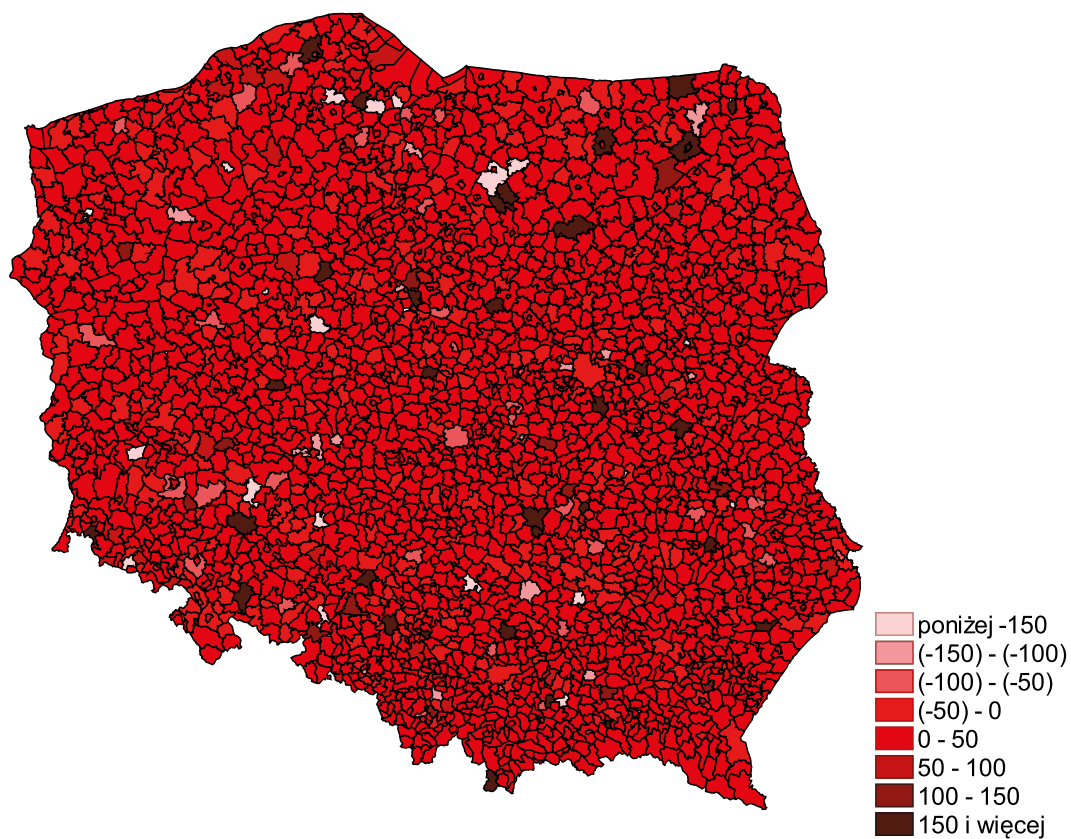
Źródło: Opracowanie własne na podstawie (Wskaźniki do oceny..., Ministerstwo Finansów, 2024).

Rys. 26 Przestrzenne zróżnicowanie poziomu wskaźnika WZ1 w gminach Polski w 2023 r.



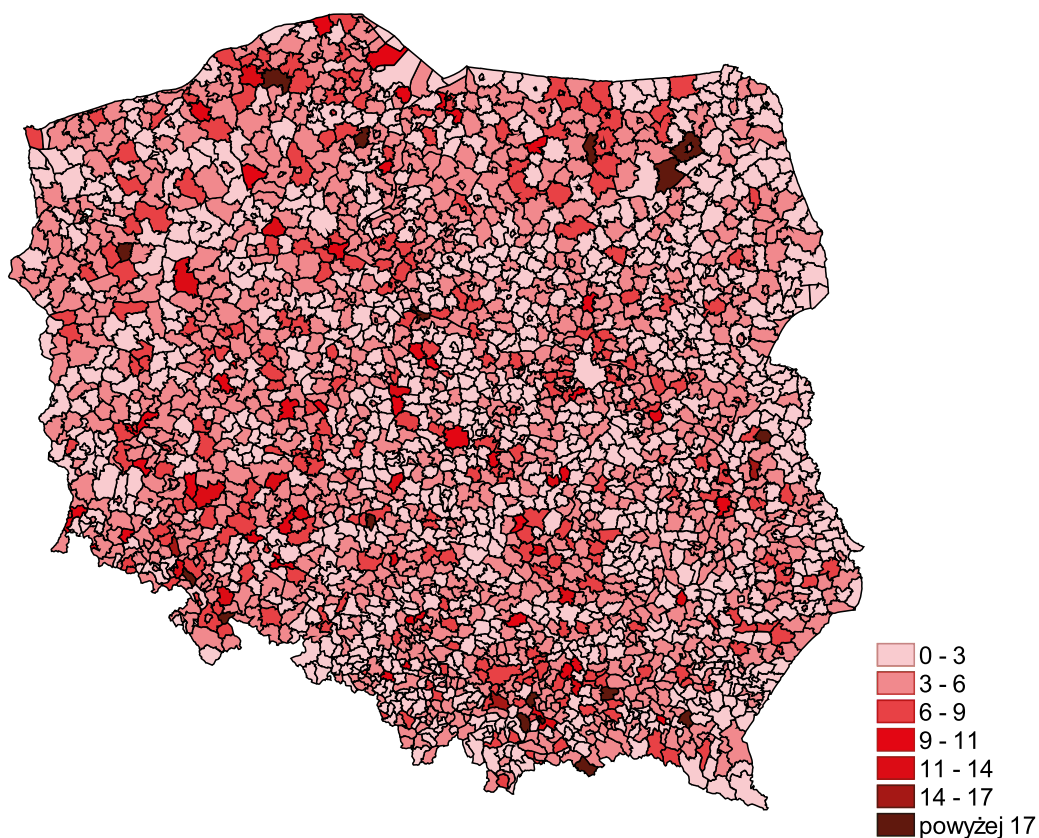
Źródło: Opracowanie własne na podstawie (Wskaźniki do oceny..., Ministerstwo Finansów, 2024).

Rys. 27 Przestrzenne zróżnicowanie poziomu wskaźnika WZ2 w gminach Polski w 2023 r.



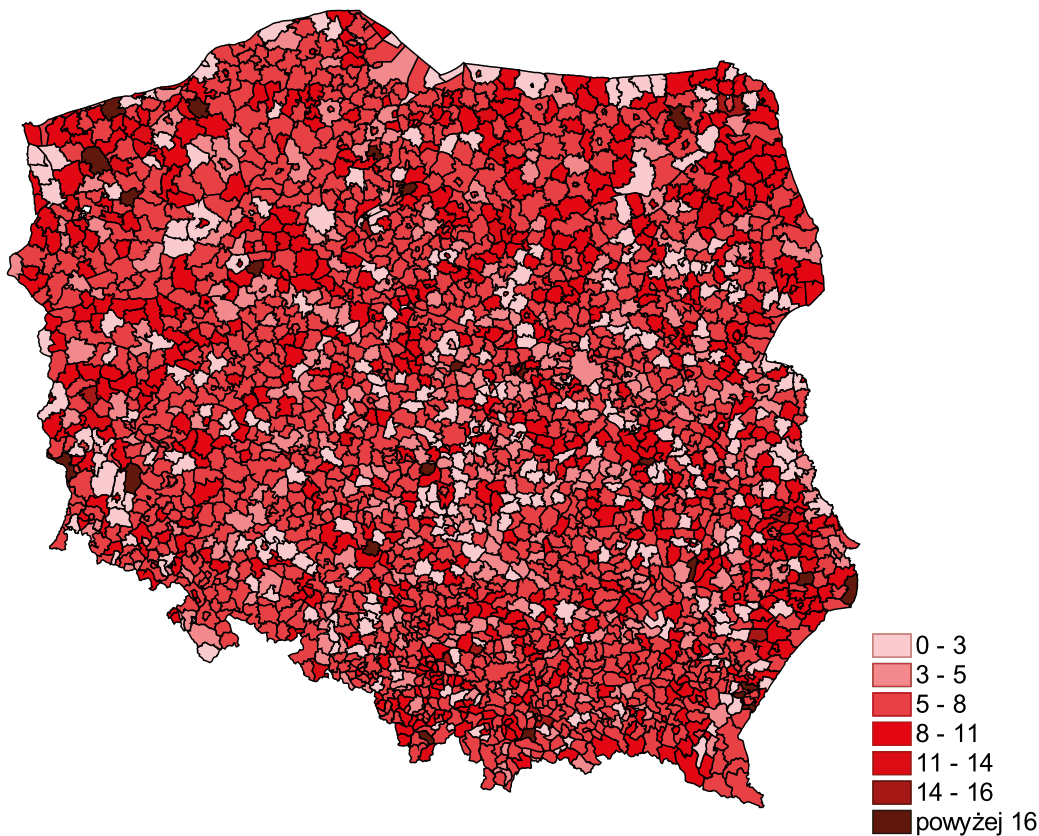
Źródło: Opracowanie własne na podstawie (Wskaźniki do oceny..., Ministerstwo Finansów, 2024).

Rys. 28 Przestrzenne zróżnicowanie poziomu wskaźnika WZ3 w gminach Polski w 2023 r.



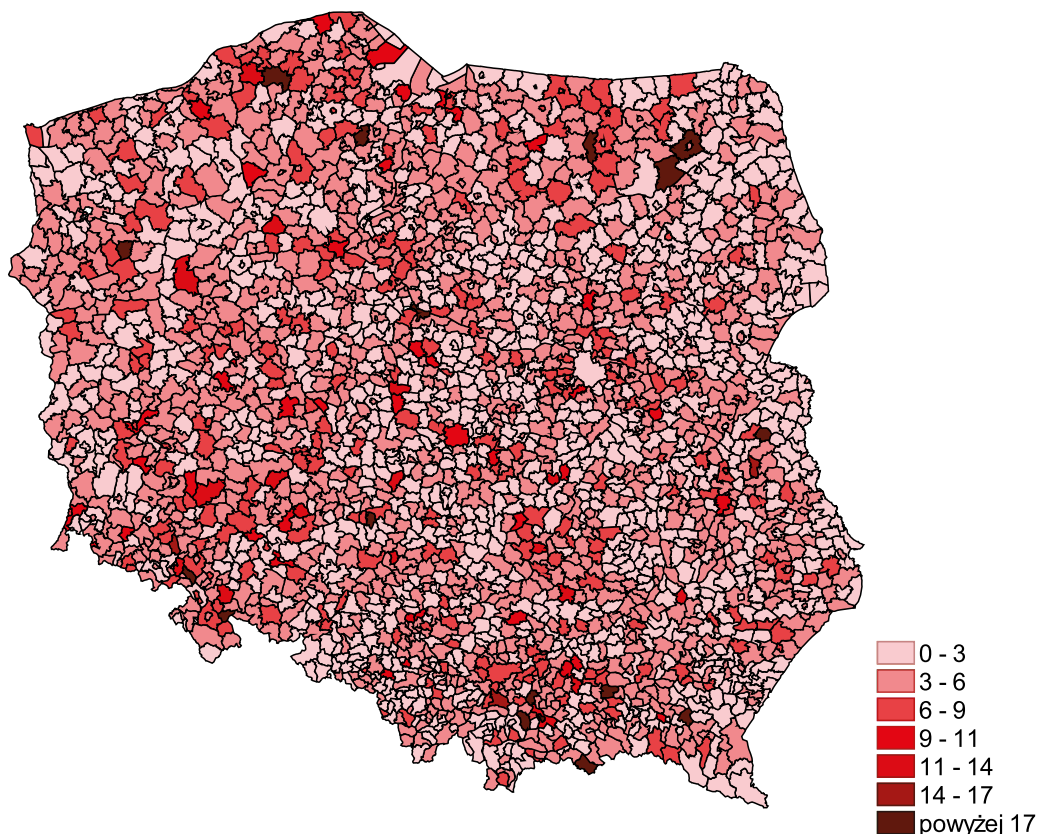
Źródło: Opracowanie własne na podstawie (Wskaźniki do oceny..., Ministerstwo Finansów, 2024).

Rys. 29 Przestrzenne zróżnicowanie poziomu wskaźnika WZ4 w gminach Polski w 2023 r.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie (Wskaźniki do oceny..., Ministerstwo Finansów, 2024).

Rys. 30 Przestrzenne zróżnicowanie poziomu wskaźnika WZ6 w gminach Polski w 2023 r.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie (Wskaźniki do oceny..., Ministerstwo Finansów, 2024).

W ramach wskaźników z drugiej grupy, tj. wskaźników na mieszkańca przedstawiono graficznie zróżnicowanie poziomu wskaźnika WL2 (nadwyżka operacyjna na mieszkańca). Niższy poziom tego wskaźnika częściej obserwowano w województwach: warmińsko-mazurskim, wielkopolskim i dolnośląskim. Również w tym przypadku poziom wskaźnika dla Krakowa był bardzo niski. Podobnie sytuacja wyglądała w Warszawie, czy Łodzi. W miastach tych niski poziom tego wskaźnika może mieć związek nie tylko z niskim poziomem nadwyżki operacyjnej, ale również dużą liczbą mieszkańców tych miast.

W przypadku ostatniej grupy wskaźników, tj. wskaźników dla zobowiązań według tytułów dłużnych w pierwszej kolejności zaprezentowano wskaźnik WZ1. Wyraźnie widać, że wyższe wartości występują w gminach położonych w pasie od Ustki do Wrocławia a zatem w Polsce zachodniej. Jedne z najwyższych wartości zaobserwowano w przypadku dużych miast takich jak: Kraków, Szczecin, Lublin, Łódź, Wrocław, Toruń, Kielce. Co więcej we wszystkich wymienionych miastach wskaźnik ten jest na poziomie powyżej 70%, co należy uznać za niebezpieczny poziom zagrażający realizacji inwestycji. Podobnie do wskaźnika WZ1 wygląda przestrzenny rozkład poziomu WZ3, który przedstawia obciążenie dochodów ogółem obsługą zadłużenia. Jest to naturalną

konsekwencją wysokiego poziomu zadłużenia. W przypadku tego wskaźnika dodatkowo wysoki poziom zauważyć można w gminach województwa warmińsko-mazurskiego. W przypadku WZ2 trudno jednocześnie określić geograficzne zróżnicowanie jego poziomu, gdyż w większości gmin zawiera się on w przedziale od 0 do 50. Uwagę zwraca jedynie kilka gmin, w przypadku których poziom jest bardzo wysoki. Nie mniej są to pojedyncze gminy zlokalizowane w różnych częściach Polski (Elk, Kościelisko, Końskie, Miechów, Gołdap, Góra Kalwaria). Analizując przestrzenny rozkład wskaźnika prezentującego relację wydatków na obsługę długu do kwoty długu (WZ4), można zauważyć, że najwięcej gmin o bardzo wysokim jego poziomie znajduje się w województwie: zachodniopomorskim i lubelskim. Natomiast większe różnice widoczne są dla WZ6, który odnosi się do relacji wydatków na obsługę długu do rozchodów na spłatę długu. Mimo występowania znaczących różnic, trudno jednak określić jest regiony o przeciętnie wyższym czy niższym poziomie tego wskaźnika. W ramach występujących różnic można wskazać jedynie przykładowe gminy, w których poziom omawianego wskaźnika jest szczególnie wysoki i niski. Do pierwszej grupy zaliczyć można takie gminy jak: Mielec, Brześć Kujawski, Szudziałowo, Wyszogród. Najniższy jego poziom zaobserwowano w: Srokowie, Darłowie i Sztutowie.

4.2. Sytuacja finansowa miast na prawach powiatu i powiatów w świetle analizy wskaźnikowej

Dokonując oceny sytuacji finansowej miast na prawach powiatu można zauważyć, że charakter zmian w poziomie wskaźników jest podobny do obserwowanych w gminach. O ile poziom wskaźników jest inny, o tyle kierunek zmian nie odbiega od zaobserwowanego w gminach, w szczególności chodzi tutaj o spadek większości wskaźników budżetowych w 2023 r. w stosunku do 2022 r. Natomiast w przypadku wskaźników dotyczących zadłużenia tendencja była odwrotna, czyli w ostatnim badanym roku nastąpił wzrost wszystkich wskaźników (z wyjątkiem wskaźnika WZ6), ale było to również zgodne z kierunkiem zmian obserwowanym w gminach. Analizując wybrane wskaźniki obliczone dla miast na prawach powiatu, warto odnotować kilka istotnych kwestii. Po pierwsze widoczny był znaczący spadek wskaźnika WB3, prezentującego udział nadwyżki operacyjnej w dochodach bieżących (por. tabela 20). Mimo dużego wzrostu w 2021 r. w stosunku do 2020 r., to ostatecznie w 2023 r. wskaźnik ten był dwukrotnie niższy niż w 2020 r. Oznacza to, że możliwości spłaty

zobowiązań i finansowania inwestycji w przypadku miast na prawach powiatu w 2023 r. były mniejsze niż na początku badanego okresu. Niemniej jednak spadkowi wskaźnika WB3 towarzyszył wzrost wskaźnika WB4, co oznacza, że jednostki te coraz większą część swoich wydatków przeznaczyły na inwestycje. Wynika z tego faktu, że zdecydowaną większość wydatków majątkowych stanowią wydatki inwestycyjne. Po drugie, w konsekwencji spadku wskaźnika WB3 nastąpił spadek poziomu wskaźnika WB7, co oznacza, że zmniejszył się poziom finansowania inwestycji środkami własnymi i wzrosło ryzyko utraty płynności finansowej w związku z rosnącymi kosztami obsługi zadłużenia. Znajduje to swoje odbicie we wzroście poziomu wskaźnika WZ3. Należy jednak zaznaczyć, że zadłużenie pozostaje na bezpiecznym poziomie niezagrażającym płynności finansowej. Potwierdza to poziom wskaźnika WZ1, który mimo wzrostu w całym badanym okresie utrzymywał się na poziomie poniżej 40%.

Tabela 20. Wybrane wskaźniki do oceny sytuacji finansowej oraz ich zmiany w miastach na prawach powiatu w latach 2020–2023

Wskaźnik	Rok				Przyrost		
	2020	2021	2022	2023	2021-2020	2022-2021	2023-2022
			w%			p.p.	
WB1	88,8	91,3	92,5	89,5	2,4	1,3	-3,1
WB2	52,7	51,9	48,5	50,0	-0,9	-3,4	1,5
WB3	4,5	9,1	3,6	2,1	4,6	-5,5	-1,5
WB4	14,9	14,4	15,4	17,1	-0,5	1,0	1,7
WB7	110,5	133,3	66,2	68,9	22,7	-67	2,6
WB9	121,0	154,9	121,7	96,4	33,9	-33,2	-25,3
WL2	311,8	691,1	288,7	180,7	221,6	41,8	62,6
WZ1	37,1	34,8	36,6	39,4	-2,2	1,8	2,8
WZ2	43,8	4,9	-24,7	2,2	-38,8	-29,7	27,0
WZ3	3,6	3,7	5,3	5,4	0,1	1,5	0,1
WZ4	1,9	1,3	4,9	6,4	-0,6	3,6	1,6
WZ6	36,1	19,1	235,7	141,0	-17,0	216,6	-94,8

Źródło: Opracowanie własne na podstawie (Wskaźniki do oceny..., Ministerstwo Finansów, 2024).

Z kolei ocena sytuacji finansowej powiatów, przeprowadzona na podstawie analizy wskaźnikowej, dostarcza podobnych wniosków jak w przypadku miast na prawach powiatu, z tym zastrzeżeniem, że poziom wskaźników jest nieco inny. Porównując pierwszy i ostatni rok badanego okresu należy stwierdzić, że w grupie wskaźników budżetowych, poziom wskaźnika WB1, WB3, WB7 i WB9 spadł, podczas gdy wskaźnika WB2 i WB4 wzrósł (por. tabela 21). Oznacza to, że tak jak w przypadku wcześniej

analizowanych jednostek samorządowych (zarówno gmin, jak i miast na prawach powiatu) zmniejszył się udział nadwyżki operacyjnej w dochodach bieżących, w konsekwencji spadły możliwości samofinansowania się i przeznaczania środków na działania prorozwojowe tj. m.in. na wydatki majątkowe lub na spłatę wcześniej zaciągniętego zadłużenia – bez konieczności zaciągania nowego długu. Jednak, tak jak w miastach na prawach powiatu pozytywnie należy ocenić wzrost poziomu

wskaźnika WB4, który w przypadku powiatów był większy. Tym samym z roku na rok większa część wydatków powiatów, to wydatki majątkowe. Nieco inaczej niż miast na prawach powiatu, przedstawiała się sytuacja powiatów ziemskich w obszarze zadłużenia. W przypadku tych jednostek poziom zadłuże-

nia spadł, co więcej spadek ten był dość duży. Należy to ocenić tym bardziej pozytywnie, że jednocześnie rosły wydatki majątkowe. W konsekwencji spadku poziomu wskaźnika WZ1 nieznacznie zmniejszył się poziom wskaźnika WZ3.

Tabela 21. Wybrane wskaźniki do oceny sytuacji finansowej oraz ich zmiany w powiatach ziemskich w latach 2020–2023

Wskaźnik	Rok				Przyrost		
	2020	2021	2022	2023	2021-2020	2022-2021	2023-2022
			w%			p.p.	
WB1	86,2	89,9	89,5	82,0	3,7	-0,4	-7,5
WB2	67,1	66,3	63,3	70,5	-0,8	-3,0	7,2
WB3	9,1	11,1	8,4	4,1	2,0	-2,7	-4,4
WB4	16,1	15,7	19,1	23,7	-0,4	3,4	4,6
WB7	170,3	155,0	100,9	87,7	-15,2	-54,2	-13,1
WB9	201,5	224,8	179,2	139,5	23,3	-45,6	-39,7
WL2	106,5	140,2	120,9	57,7	131,6	86,2	47,8
WZ1	19,1	17,4	15,5	15,3	-1,7	-1,9	-0,2
WZ2	3,4	2,4	1,4	23,4	-1,0	-1,0	22,0
WZ3	2,9	2,6	3,2	2,8	-0,3	0,7	-0,4
WZ4	2,0	1,4	6,6	6,7	-0,6	5,2	0,1
WZ6	25,8	13,2	57,4	73,0	-12,6	44,2	15,6

Źródło: Opracowanie własne na podstawie (Wskaźniki do oceny..., Ministerstwo Finansów, 2024).

Zatem w świetle powyższych analiz można stwierdzić, że mimo nieznacznego pogorszenia się sytuacji finansowej miast na prawach powiatu, cały czas pozostaje ona bezpieczna i nie stwarza zagrożenia dla kontynuacji realizacji inwestycji w najbliższym czasie. Oznacza to, że nie występują bariery w zakresie absorpcji środków z KPO i funduszy unijnych. Jeśli chodzi o sytuację finansową powiatów, to można uznać, że jest ona nieco lepsza niż w miastach

na prawach powiatu. Mimo, że wskaźniki budżetowe odnoszące się do możliwości finansowania inwestycji i spłaty zobowiązań spadły, tak jak w miastach na prawach powiatu, to rosło znaczenie wydatków majątkowych w wydatkach ogółem. Ponadto mimo realizowanych z roku na rok w większym zakresie inwestycji, zadłużenie powiatów spadło. Pozwala to optymistycznie patrzeć na możliwości absorpcji środków z KPO i funduszy unijnych.

4.3. Analiza wybranych wskaźników budżetowych i zadłużenia na poziomie województw

Analiza sytuacji finansowej, szczebla regionalnego samorządu terytorialnego, tj. województw, pozwala stwierdzić, że sytuacja ta przedstawiała się najkorzystniej ze wszystkich analizowanych kategorii JST (por. tabela 22). Zdecydowana większość wskaźników budżetowych wzrosła w badanym okresie (z wyjątkiem WB2, WB7), co należy ocenić pozytywnie. Województwa są jedyną kategorią JST, w przypadku której odnotowano wzrost wskaźnika udziału nadwyżki operacyjnej w dochodach bieżących (WB3), co świadczy o wzroście potencjalnych zdolności i możliwości województw do spłaty zobowiązań oraz do finansowania wydatków o charakterze inwestycyjnym. Mimo, że nieznacznie spadł wskaźnik pokazujący stopień w jakim JST finansowały inwestycje środkami własnymi (WB7), to nie daje to podstaw

do niepokoju, gdyż jest to efektem zwiększenia wydatków majątkowych. Potwierdza to poziom wskaźnika WB4, który w badanym okresie wzrósł (największy wzrost nastąpił w 2023 r. w stosunku do 2022 r.). Tak jak w przypadku wskaźnika WB3, jedynie w województwach, wzrósł wskaźnik WB9. Tym samym porównując początek i koniec badanego okresu, województwa mogły praktycznie na niezmiennym poziomie przeznaczać środki na działania prorozwojowe lub na spłatę wcześniej zaciągniętego zadłużenia.

Tabela 22. Wybrane wskaźniki do oceny sytuacji finansowej oraz ich zmiany w województwach w latach 2020–2023

Wskaźnik	Rok				Przyrost		
	2020	2021	2022	2023	2021-2020	2022-2021	2023-2022
		w%				p.p.	
WB1	78,7	83,4	86,1	82,9	4,7	2,7	-3,1
WB2	49,9	44,5	45,9	46,6	-5,3	1,3	0,8
WB3	25,1	30,4	26,3	29,0	5,3	-4,1	2,7
WB4	37,0	35,8	33,9	39,4	-1,2	-1,9	5,6
WB7	122,7	133,5	114,3	109,2	10,8	-19,2	-5,0
WB9	128,8	159,4	161,5	138,0	30,7	2,0	-23,4
WL2	110,2	150,9	147,1	205,7	137	97,4	139,8
WZ1	30,2	26,0	21,8	15,1	-4,2	-4,1	-6,7
WZ2	1,6	1,1	1,1	0,7	-0,5	0,0	-0,3
WZ3	4,6	4,6	4,1	4,0	0,0	-0,5	-0,1
WZ4	1,7	1,3	5,4	8,4	-0,5	4,1	3,1
WZ6	16,2	9,8	37,3	45,0	-6,4	27,5	7,6

Źródło: Opracowanie własne na podstawie (Wskaźniki do oceny..., Ministerstwo Finansów, 2024).

Bardzo pozytywnie należy również ocenić zmiany w zakresie zadłużenia województw w latach 2020–2023. Udział zobowiązań ogółem w dochodach ogółem (WZ1) zmniejszył się w 2023 r. o połowę w stosunku do 2020 r. W konsekwencji spadku zadłużenia (i wzrostu nadwyżki operacyjnej) poprawiła się również ta relacja. Spadek poziomu zadłużenia zna-

lazł także odzwierciedlenie w mniejszym obciążeniu dochodów ogółem kosztami obsługi długu (WZ3).

Dalsze analizy sytuacji finansowej województw, a także jednostek samorządu terytorialnego na innych szczeblach zawiera podrozdział 4.4.

4.4. Analiza skupień

W celu wyodrębnienia homogenicznych grup obiektów na poszczególnych szczeblach jednostek samorządu terytorialnego zastosowano analizę skupień. Rysunek 31. przedstawia wyniki grupowania województw metodą Warda. Jak wynika z zaprezentowanego dendrogramu województwa podzielić można na dwa jednorodne skupienia. Pierwsze z nich obejmuje województwa: dolnośląskie, podkarpackie, świętokrzyskie, kujawsko-pomorskie, warmińsko-mazurskie, wielkopolskie i zachodniopomorskie. W skład drugiego skupienia wchodzi pozostałe województwa, tj. lubelskie, opolskie, podlaskie, lubuskie, małopolskie, łódzkie, śląskie, mazowieckie i pomorskie.

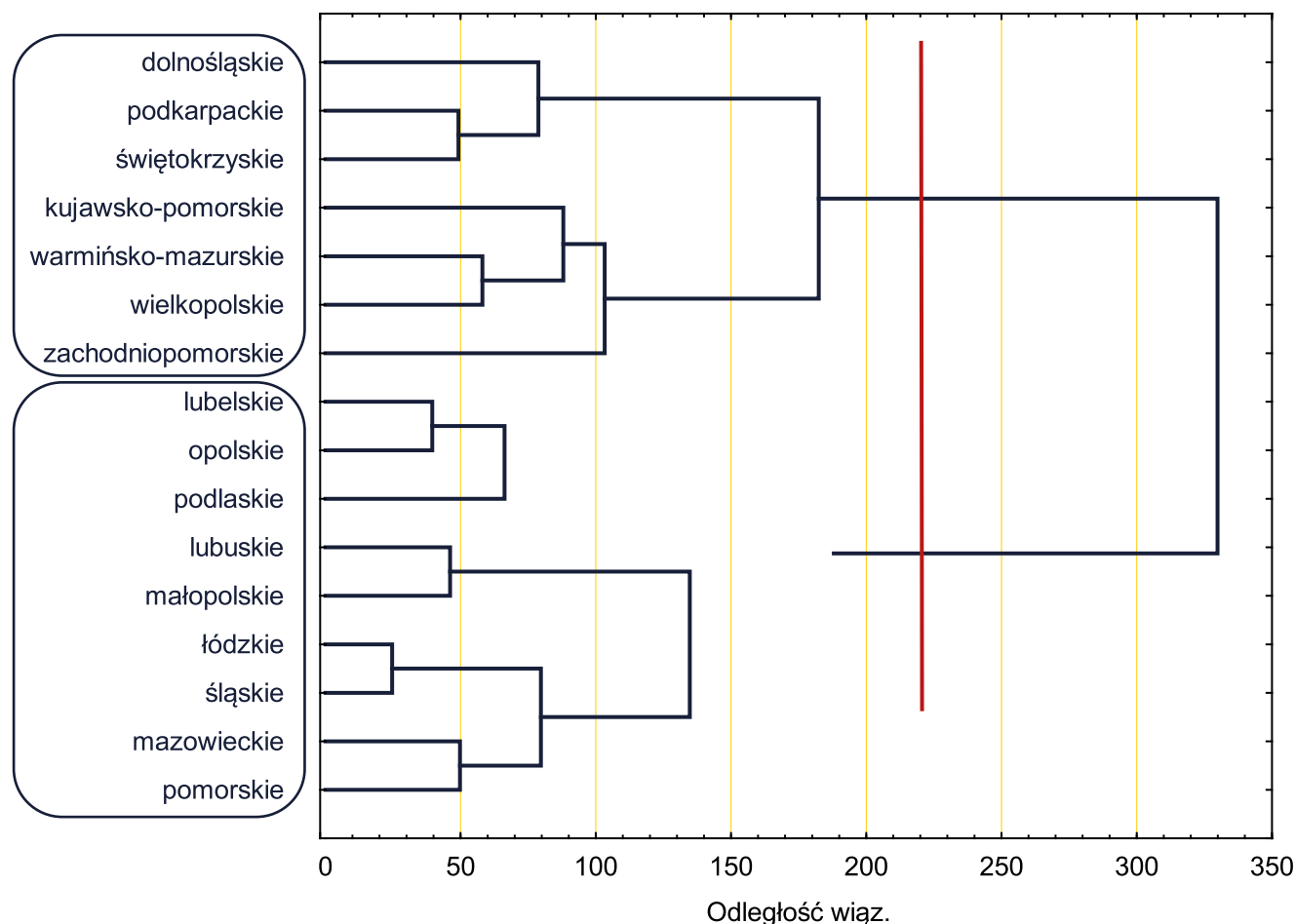
Sytuację finansową województw z pierwszej grupy należy uznać za lepszą (por. tabela 23). O ile poziom wskaźnika WB1 jest praktycznie taki sam w przypadku obu badanych grup, o tyle wartości pozostałych wskaźników korzystniej się prezentują w pierwszej grupie. Dotyczy to zarówno wskaźników budżetowych, na mieszkańca, jak i dla zobowiązań według tytułów dłużnych. Szczególnie znaczące różnice widoczne są w przypadku wskaźnika przedstawiającego udział nadwyżki operacyjnej w dochodach

bieżących (WB3) oraz wskaźnika prezentującego udział nadwyżki operacyjnej i dochodów majątkowych w wydatkach majątkowych (tzw. wskaźnika samofinansowania – WB7). Jest to o tyle istotne, że nadwyżka operacyjna wskazuje na potencjalne zdolności i możliwości JST do spłaty zobowiązań oraz do finansowania wydatków o charakterze inwestycyjnym. Biorąc pod uwagę poziom wskaźnika WB3 w obu grupach można stwierdzić, że województwa z pierwszego skupienia mogą w większym stopniu zaciągnąć nowe zobowiązania, a dodatkowo mają większe możliwości inwestycyjne i możliwość ponoszenia wyższych wydatków bieżących. Z kolei wyższy poziom wskaźnika WB7 w przypadku tych województw świadczy o tym, że województwa te w większym stopniu niż województwa z drugiej grupy, finansują inwestycje środkami własnymi, czyli zdolność do samofinansowania jest wyższa. Tym samym potwierdza to, że ich sytuacja finansowa jest korzystniejsza, gdyż im wyższa jest ta relacja, tym mniejsze ryzyko utraty płynności finansowej w związku z nadmiernymi kosztami obsługi zadłużenia. Co istotne ocena zadłużenia również wypada korzystniej w przypadku województw z grupy pierwszej – szczególnie biorąc pod uwagę poziom

wskaźnika WZ1. Stąd należy stwierdzić, że w kontekście wykorzystania środków z KPO a także funduszy unijnych w perspektywie najbliższych kilku lat, większy potencjał mają następujące województwa:

dolnośląskie, podkarpackie, świętokrzyskie, kujawsko-pomorskie, warmińsko-mazurskie, wielkopolskie i zachodniopomorskie.

Rys. 31 Wyniki grupowania województw ze względu na wybrane wskaźniki oceny sytuacji finansowej



Źródło: Opracowanie własne na podstawie (Wskaźniki do oceny..., Ministerstwo Finansów, 2024).

Grupowanie powiatów metodą k-średnich pozwoliło na wyodrębnienie dwóch skupień. Skupienie pierwsze liczy 361 elementów, z czego 50 to miasta na prawach powiatu, a 311 powiaty ziemskie. Natomiast skupienie drugie jest znacznie mniejsze pod względem liczebności i obejmuje 16 miast na prawach powiatu i 3 powiaty ziemskie. W przypadku powiatów nie można jednak dokonać jednoznacznej oceny sytuacji finansowej jednostek wchodzących w skład obu skupień. Wynika to z faktu, że średnie wartości wskaźników w przypadku części z nich korzystniejsze są w pierwszej grupie a pozostałe w drugiej (por. tabela 24). Jednak biorąc pod uwagę analogiczne wskaźniki budżetowe jak w przypadku województw korzystniej przedstawia się sytuacja finansowa jednostek ze skupienia drugiego. Jest to o tyle istotne, że jak wspomniano nadwyżka operacyjna jest istotnym elementem wpływającym na możliwości inwestycyjne JST. Natomiast ocena poziomu zadłużenia w przypadku tej grupy powiatów

wypadła zdecydowanie mniej korzystnie niż dla jednostek ze skupienia pierwszego. Szczególnie negatywnie wypada ocena wskaźnika przedstawiającego relację zadłużenia do nadwyżki operacyjnej (WZ2), którego wartość w kontekście wysokiej wartości nadwyżki operacyjnej na mieszkańca (WL2) wskazuje na wysoki poziom zadłużenia tych jednostek. Tym samym, biorąc pod uwagę rodzaj obiektów wchodzących w skład tej grupy, należy stwierdzić, że problem wysokiego zadłużenia częściej dotyczy miast na prawach powiatów niż powiatów ziemskich.

Z kolei grupowanie gmin metodą k-średnich pozwoliło na wyodrębnienie trzech skupień. Pierwsze, najliczniejsze skupienie obejmuje 1185 gmin, z czego 96 to gminy miejskie, 818 to gminy wiejskie, 271 miejsko-wiejskie. Skupienie drugie liczy 1067 gmin, w tym: 198 gmin miejskich, 499 wiejskich oraz 370 miejsko-wiejskich. Skupienie trzecie jest znacznie mniej liczne od pozostałych i obejmuje 255 jednostek,

z czego 8 to gminy miejskie, 181 to gminy wiejskie oraz 36 – miejsko-wiejskie. Porównanie wyodrębnionych skupień ze względu na badane zmienne diagnostyczne wskazuje na duże różnice w średnich warto-

ściach analizowanych wskaźników (por. tabela 25). Podobnie jak w przypadku województw i powiatów, wysokie wartości wskaźnika WB3 i WB7 potwierdzają możliwości realizacji projektów inwestycyjnych.

Tabela 23. Charakterystyki opisowe dla zmiennych diagnostycznych w wyodrębnionych skupieniach województw

Zmienna	Skupienie 1				Skupienie 2			
	Średnia	Odch. std.	Minimum	Maksimum	Średnia	Odch. std.	Minimum	Maksimum
WB1	82,89	7,89	71,13	93,69	82,99	7,70	70,14	95,11
WB2	49,57	18,64	23,20	69,17	44,30	19,01	10,05	67,39
WB3	35,16	5,14	26,07	40,04	24,26	4,80	16,87	30,04
WB4	42,45	8,84	33,29	59,07	37,11	8,00	27,93	52,28
WB7	118,23	19,72	93,17	147,23	102,23	22,06	70,68	146,10
WB9	152,25	16,41	127,00	170,82	126,99	30,94	86,17	168,84
WL2	250,42	36,58	202,62	287,22	170,84	31,84	122,20	203,48
WZ1	11,77	8,09	1,96	22,89	17,65	9,02	3,08	30,07
WZ2	0,43	0,31	0,06	0,89	0,97	0,68	0,14	2,40
WZ3	4,04	2,27	1,60	6,97	3,95	3,75	1,57	13,78
WZ4	9,85	5,01	6,25	20,90	7,29	3,30	4,05	12,99
WZ6	56,80	45,47	6,23	125,95	35,74	19,06	0,00	57,27

Źródło: Opracowanie własne na podstawie (Wskaźniki do oceny..., Ministerstwo Finansów, 2024).

Tabela 24. Charakterystyki opisowe dla zmiennych diagnostycznych w wyodrębnionych skupieniach powiatów

Zmienna	Skupienie 1				Skupienie 2			
	Średnia	Odch. std.	Minimum	Maksimum	Średnia	Odch. std.	Minimum	Maksimum
WB1	83,03	9,74	44,14	99,02	89,09	7,87	62,17	96,08
WB2	67,46	11,73	24,29	87,64	49,21	14,37	33,06	81,46
WB3	3,51	5,07	-10,92	25,76	6,41	3,50	0,01	15,75
WB4	22,82	10,69	4,32	58,92	18,40	6,62	7,09	37,21
WB7	83,34	32,51	-12,79	293,66	91,06	30,92	50,00	176,59
WB9	131,79	57,76	9,74	530,37	120,94	49,88	74,72	281,44
WL2	51,11	110,78	-920,23	355,14	518,94	364,69	0,08	1684,28
WZ1	19,35	17,03	0,00	91,30	30,92	16,75	4,81	74,94
WZ2	5,97	39,44	-149,48	230,47	285,32	1043,32	0,67	4527,98
WZ3	3,17	2,95	0,00	28,41	4,85	3,02	0,91	10,89
WZ4	6,66	4,06	0,00	66,58	5,93	1,63	2,62	8,46
WZ6	77,60	92,09	0,00	780,05	197,98	422,07	13,47	1758,99

Źródło: Opracowanie własne na podstawie (Wskaźniki do oceny..., Ministerstwo Finansów, 2024).

Najlepiej należy ocenić sytuację finansową gmin wchodzących w skład trzeciej grupy. Ocena ta wypada najkorzystniej zarówno ze względu na wartości wskaźników budżetowych, na mieszkańca jak i wskaźników z obszaru zadłużenia. Średni poziom nadwyżki operacyjnej na mieszkańca w tej grupie zdecydowanie odbiega od średnich

wartości tego wskaźnika dla pozostałych skupień. Co więcej wskaźnik relacji zadłużenia do nadwyżki operacyjnej jest najniższy, co również należy ocenić pozytywnie. Dodatkowo średnie wartości wszystkich wskaźników z obszaru zadłużenia dla gmin należących do skupienia trzeciego są na najniższym poziomie spośród analizowanych grup.

Tabela 25. Charakterystyki opisowe dla zmiennych diagnostycznych w wyodrębnionych skupieniach gmin

Zmienna	Liczba gmin	Średnia	Minimum	Maksimum	Odch. std.
Skupienie 1					
WB1	1185	79,26	38,13	100,00	10,84
WB2	1185	57,15	17,74	83,30	12,22
WB3	1185	8,32	1,84	16,90	2,75
WB4	1185	30,64	0,77	68,1	10,75
WB7	1185	87,73	16,01	1053,70	36,34
WB9	1185	143,02	47,62	5991,10	179,09
WL2	1185	469,26	229,64	815,60	152,89
WZ1	1185	15,01	0,00	82,20	13,06
WZ2	1185	2,68	0,00	20,30	2,70
WZ3	1185	3,15	0,00	42,60	2,49
WZ4	1185	6,50	0,00	76,00	4,20
WZ6	1185	48,96	0,00	1925,60	78,08
Skupienie 2					
WB1	1067	82,37	40,09	99,00	9,25
WB2	1067	54,92	8,95	80,00	11,37
WB3	1067	0,53	-17,79	14,00	3,29
WB4	1067	24,32	3,45	63,00	9,50
WB7	1067	68,63	-54,25	264,00	28,12
WB9	1067	110,73	9,74	944,00	56,85
WL2	1067	25,35	-1279,88	722,00	188,37
WZ1	1067	27,52	0,00	97,00	17,20
WZ2	1067	21,11	-2368,14	8200,00	359,84
WZ3	1067	4,60	0,00	54,00	3,47
WZ4	1067	6,63	0,00	35,00	2,52
WZ6	1067	117,12	0,00	15389,00	554,20
Skupienie 3					
WB1	225	78,60	42,01	99,50	12,54
WB2	225	50,98	15,92	82,10	16,83
WB3	225	17,15	7,97	41,30	4,22
WB4	225	36,26	8,23	69,10	11,86
WB7	225	97,26	31,08	203,30	25,13
WB9	225	168,60	67,48	680,40	85,07
WL2	225	1157,63	811,61	4718,00	515,98
WZ1	225	10,02	0,00	72,20	12,15
WZ2	225	0,83	0,00	6,00	1,04
WZ3	225	2,51	0,00	11,60	2,34
WZ4	225	5,93	0,00	36,90	4,50
WZ6	225	28,79	0,00	191,80	28,53

Źródło: Opracowanie własne na podstawie (Wskaźniki do oceny..., Ministerstwo Finansów, 2024).

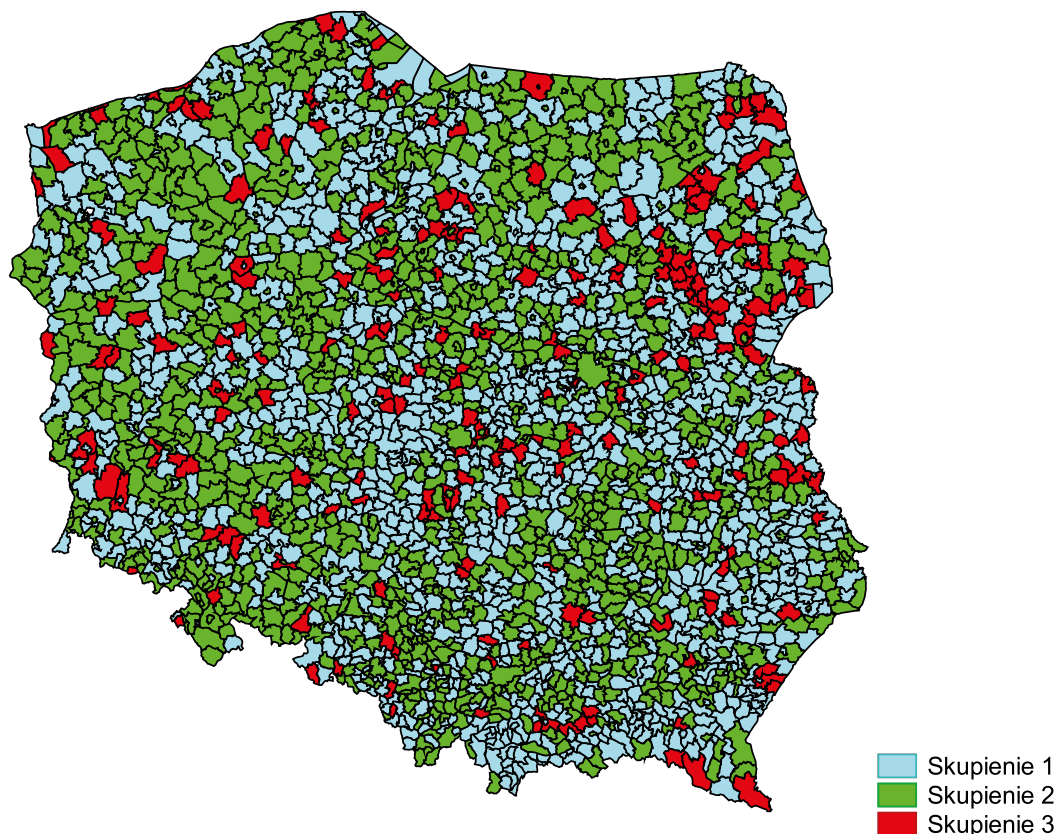
Porównując gminy należące do pierwszego i drugiego skupienia, jednoznacznie widać, że gminy z pierwszej grupy charakteryzują się lepszą sytuacją finansową. Różnice te widoczne są szczególnie w przypadku średnich wartości wskaźników, które odnoszą się do możliwości samofinansowania się i potencjału inwestycyjnego (wskaźnik WB3 i WB7). W przypadku gmin ze skupienia pierwszego średni poziom wskaź-

nika WL2 (nadwyżka operacyjna na mieszkańca) jest blisko dwudziestokrotnie wyższy niż dla gmin z grupy drugiej. W związku z tym podobne różnice widoczne są również w poziomie wskaźników z obszaru zadłużenia. I tak w pierwszej grupie średni poziom wskaźnika WZ1 jest blisko dwukrotnie niższy, a średni poziom wskaźnika relacji zadłużenia do nadwyżki operacyjnej (WZ2) jest osiem razy niż-

szy, niż w grupie drugiej. Tym samym większe możliwości finansowania wydatków inwestycyjnych mają gminy ze skupienia pierwszego. Jednak w kontekście instrumentów wsparcia finansowego w ramach KPO

wskazane powyżej różnice w poziomie wskaźników nie mają większego znaczenia. Natomiast mogą mieć one wpływ na możliwości absorpcji środków z funduszy unijnych.

Rys. 32 Rozkład przestrzenny gmin w Polsce w ramach wyodrębnionych skupień



Źródło: Opracowanie własne (Wskaźniki do oceny..., Ministerstwo Finansów, 2024).

Rysunek 32. przedstawia wyodrębnione skupienia gmin i ich przestrzenny rozkład w Polsce. Gminy należące do skupienia pierwszego położone są głównie w Polsce centralnej oraz południowej. Natomiast gminy zaliczone do skupienia drugiego dominują na zachodzie Polski oraz w Polsce północno-wschodniej. Jeśli

chodzi o gminy zaklasyfikowane do trzeciej grupy, to nie można jednoznacznie określić największego ich natężenia w regionach Polski. Można natomiast zauważyć, występowanie większych skupisk tych gmin w Polsce wschodniej (województwo podlaskie, wschodnia część województwa mazowieckiego).

5. Wnioski oraz rekomendacje dla banków w zakresie produktów i usług bankowych dedykowanych JST

Analiza sytuacji finansowej poszczególnych kategorii jednostek samorządu terytorialnego pozwala stwierdzić, że mimo kryzysu wywołanego pandemią COVID-19, a następnie wybuchem wojny na Ukrainie, JST racjonalnie zarządzały dochodami i wydatkami. Mimo niestabilnego otoczenia społeczno-gospodarczego i licznych zmian, które miały charakter zarówno endogeniczny (zmiany przepisów prawa, uwarunkowania regionalne i lokalne), jak i egzogeniczny (sytuacja makroekonomiczna, sytuacja geopolityczna i epidemiologiczna), poziom samodzielności dochodowej JST nie uległ w większości

przypadków pogorszeniu. Co więcej w przypadku gmin miejskich zaobserwowano nieznaczny wzrost ich samodzielności. W gminach miejsko-wiejskich, wiejskich i miastach na prawach powiatu nie uległ on zmianie. Natomiast spadek samodzielności dochodowej miał miejsce w przypadku powiatów ziemskich. W przypadku województw można stwierdzić, że samodzielność dochodowa nieznacznie wzrosła.

W kontekście rozważań na temat możliwości wykorzystania przez JST środków z KPO warto wskazać na zmiany poziomu i struktury wydatków. W 2023 r.

wydatki ogółem we wszystkich kategoriach jednostek samorządu były wyższe, w porównaniu do wydatków w 2022 r. Pozytywnie należy ocenić fakt, że w 2023 r., w porównaniu do 2022 r., w strukturze wykonanych wydatków ogółem wszystkich JST zmniejszył się udział wydatków bieżących i wzrósł udział wydatków majątkowych z 18,3% do 24,2%. Wynikało to m.in. z przekazania JST dodatkowych środków z: Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, w ramach Rządowego Funduszu Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych, którego celem było zwiększenie poziomu inwestycji. Środki z tego programu mogły być przeznaczone wyłącznie na wydatki majątkowe. Charakter zmian w zakresie dochodów i wydatków pozwala uznać, że sytuacja JST była stosunkowo stabilna. Niepokojące są jedynie zmiany w zakresie zadłużenia, w przypadku którego w latach 2020–2023 nastąpił znaczący wzrost. Warto jednak podkreślić, że wzrost ten nie był równomierny we wszystkich JST. Największe przyrosty zobowiązań miały miejsce w miastach na prawach powiatu. Znaczący wzrost zobowiązań wystąpił także w powiatach ziemskich.

Efektom zmian w strukturze dochodów i wydatków są zmiany poziomu wskaźników stanowiących podstawę do oceny sytuacji finansowej JST. Kluczowe w tym zakresie, w kontekście wykorzystania przez JST środków z KPO oraz funduszy unijnych są zmiany dotyczące wskaźnika udziału nadwyżki operacyjnej w dochodach bieżących, wskaźnika samofinansowania oraz wskaźników z obszaru zadłużenia. W przypadku pierwszego z nich nastąpił spadek jego poziomu we wszystkich kategoriach JST z wyjątkiem województw. Oznacza to, że zmniejszyły się ich zdolności do spłaty zobowiązań oraz do finansowania wydatków o charakterze inwestycyjnym. W konsekwencji zmniejszył się również wskaźnik samofinansowania, ale spadkowi temu towarzyszył wzrost wydatków majątkowych. Oznacza to jedynie, że JST w mniejszym stopniu finansują inwestycje środkami własnymi, w coraz większym stopniu korzystając z zewnętrznych źródeł finansowania. Znajduje to odzwierciedlenie w rosnącym poziomie zadłużenia. Jednak poziom wskaźnika przedstawiającego udział zobowiązań w dochodach ogółem pozostaje we wszystkich kategoriach JST na bezpiecznym poziomie (poniżej 40%), który nie zagraża realizacji przedsięwzięć inwestycyjnych.

Zatem w świetle powyższych analiz można stwierdzić, że mimo nieznacznego pogorszenia się sytuacji finansowej wybranych kategorii JST, pozostaje ona bezpieczna i nie stwarza zagrożenia dla kontynuacji realizacji inwestycji w najbliższym czasie. Oznacza to, że nie występują istotne bariery finansowe w zakresie absorpcji środków z KPO i funduszy unijnych. Mimo, że wskaźniki budżetowe odnoszące

się do możliwości finansowania inwestycji i spłaty zobowiązań spadły, to rośnie znaczenie wydatków majątkowych w wydatkach ogółem. Pozwala to optymistycznie patrzeć na możliwości absorpcji środków z KPO i funduszy unijnych.

Relatywnie dobra kondycja finansowa JST, rosnący poziom realizacji inwestycji i rosnące zapotrzebowanie na zwrotne źródła finansowania stanowi przestrzeń dla aktywności sektora bankowego w finansowaniu przedsięwzięć inwestycyjnych. Jednak w przypadku działań realizowanych z KPO możliwości zaangażowania się sektora bankowego są stosunkowo ograniczone. Wynika to z faktu, że KPO, jako mechanizm finansowania odbudowy gospodarczej po pandemii COVID-19, opiera się głównie na środkach pochodzących z funduszy unijnych, zarządzanych przez państwowe instytucje, takie jak Bank Gospodarstwa Krajowego (BGK).

Jednostki samorządu terytorialnego, aby realizować inwestycje w ramach KPO, muszą dysponować środkami własnymi lub zapewnić finansowanie pomostowe. BGK, jako państwowy bank rozwoju, pełni kluczową rolę w dystrybucji środków z KPO oferując pożyczki oraz inne instrumenty wsparcia. Banki komercyjne, choć formalnie mogą uczestniczyć w finansowaniu projektów JST, mają ograniczone pole działania. Wśród głównych ograniczeń, wyróżnić można te leżące po stronie banków jak i takie, które wynikają z mechanizmów finansowania KPO. Wśród ograniczeń pierwszego rodzaju wymienić należy ryzyko kredytowe i związaną z nim ostrożność banków komercyjnych w finansowaniu JST, zwłaszcza w kontekście niestabilnych warunków funkcjonowania i zmieniającej się sytuacji gospodarczej, częstych zmian przepisów prawa i ograniczeń związanych z zadłużaniem się samorządów.

Z kolei, jeśli chodzi o ograniczenia wynikające ze specyfiki instrumentów stosowanych w ramach KPO, to wiążą się one z atrakcyjnością pożyczek z BGK: JST preferują finansowanie bezpośrednio z BGK, gdzie warunki udzielania pożyczek są wyjątkowo atrakcyjne. Dotyczy to w szczególności:

- wysokości udzielanej pożyczki – pożyczka może być udzielona do 100% kosztów kwalifikowanych projektu – maksymalna wartość udzielanej pożyczki zależy m.in. od dostępności środków przeznaczonych na pożyczki w zależności od działania;
- bardzo niskiego oprocentowania (na poziomie, np. 0%, 0,5% lub 1%), które zależy od projektu i statusu podmiotu, który ubiega się o środki;
- długości okresu kredytowania (20 lat i więcej – do 30 lat);

- karencji w spłacie kapitału pożyczki (jej okres jest uzależniony od finansowanego działania);
- możliwości zawarcia umowy pożyczki do 31 sierpnia 2026 r.;
- braku po stronie pożyczkobiorcy obowiązku poniesienia opłat i prowizji z tytułu udzielenia i obsługi pożyczki, o ile realizuje on wszystkie zobowiązania wynikające z umowy pożyczki;
- możliwości uzyskania częściowego umorzenia części kapitałowej pożyczki do wysokości 5%. Umorzenie części odsetek pożyczki jest przyznawane w przypadku realizacji projektu, który nie generuje przychodów lub oszczędności kosztów po jego ukończeniu.

W związku z wyżej wymienionymi ograniczeniami, w przypadku KPO, sektor bankowy może więc pełnić rolę wspomagającą JST poprzez:

- zapewnienie dostępu JST na preferencyjnych warunkach do kredytów pomostowych oferowanych w celu eliminowania krótkoterminowych problemów z płynnością JST, np. do momentu uzyskania środków z BGK;
- dostarczanie krótkoterminowego finansowania pomostowego, szczególnie poprzez podwyższenie limitów kredytowych w ramach rachunków bieżących JST;
- uelastycznienie oferty produktów bankowych i warunków ich oferowania, zarówno w zakresie rachunków bieżących, jak kredytów i pożyczek.

Podsumowując, choć możliwości zaangażowania się sektora bankowego w finansowanie inwestycji z KPO przez JST są ograniczone, istnieje duży potencjał współpracy w innych obszarach, która jest korzystna dla obu stron. Jednostki samorządu terytorialnego są dla kredytodawców i pożyczkodawców atrakcyjnymi partnerami ze względu na to, że mają duże potrzeby pożyczkowe w zakresie realizacji zadań o charakterze publicznym, ale też ze względu na niskie ryzyko, gdyż JST cechują się wysokim poziomem wiarygodności. Wiarygodność ta wynika z tego, że (Gonet, 2004):

- 1) są związkami publicznoprawnymi – JST posiadają nie tylko osobowość prawną, lecz dysponują również gwarancjami ustrojowo-prawnymi;
- 2) ich gospodarka finansowa jest jawna;
- 3) funkcjonują na podstawie budżetu odzwierciedlającego ich gospodarkę finansową;

- 4) posiadają własne źródła dochodów publicznoprawnych oraz ustawowo określone prawa do otrzymywania ustalonych części wpływów z podatków państwowych;
- 5) nie mogą być postawione w stan upadłości, a likwidacja JST następuje wraz z przeniesieniem zobowiązań na inną jednostkę;
- 6) muszą zachować określone limity poziomu długu i wydatków na jego obsługę oraz są ustawowo zobowiązane do terminowego regulowania swoich zobowiązań;
- 7) ich gospodarka finansowa jest przedmiotem kontroli zewnętrznej i nadzoru sprawowanego przez regionalne izby obrachunkowe (RIO);
- 8) kontrolę wewnętrzną sprawuje organ stanowiący JST i komisja rewizyjna;
- 9) występuje przejrzystość mechanizmów decyzyjnych i kontrolnych;
- 10) ich majątek obejmuje wiele nieruchomości, a także ruchomości oraz prawa umożliwiające istnienie stałych, wieloletnich dochodów o znacznej wartości, zatem zabezpieczenia majątkowe są w zupełności wystarczające.

Oferta sektora bankowego powinna być dostosowana do potrzeb sektora samorządowego. Ma to szczególne znaczenie w dobie dynamicznych zmian otoczenia społeczno-gospodarczego, uwarunkowań prawnych i sytuacji finansowej oraz specyfiki poszczególnych kategorii jednostek samorządu terytorialnego. Przeprowadzone badania odnoszące się do wyżej wymienionych aspektów pozwalają na sformułowanie przykładowych rekomendacji dla podmiotów sektora bankowego. Rekomendacje te częściowo są zbieżne z tymi prezentowanymi w kontekście KPO, ale dotyczą też wielu innych aspektów współpracy JST z sektorem bankowym:

1. Jednostki samorządu terytorialnego, funkcjonując w dynamicznie zmieniającym się otoczeniu prawnym i makroekonomicznym, realizują szeroki zakres zadań publicznych. Wymusza to często konieczność szybkiego dostosowania się do aktualnych potrzeb społecznych. W tym kontekście zasadne wydaje się podjęcie działań zmierzających do zwiększenia elastyczności w zakresie obsługi linii kredytowych w rachunku bankowym, co mogłoby wzmocnić współpracę JST z sektorem bankowym. Dobrym rozwiązaniem wspierającym sprawniejsze zarządzanie finansami samorządów mogłoby być również

wprowadzenie okresów karencji w spłacie kredytów lub pożyczek, w szczególności tych związanych z realizacją dużych projektów inwestycyjnych. Usługa taka powinna koncentrować się głównie na odroczonej terminach spłaty rat kapitałowych, co pozwoliłoby na lepsze zarządzanie płynnością finansową JST.

2. Koszty usług bankowych, zwłaszcza dla małych gmin, stanowią istotną pozycję wydatków budżetowych. Wprowadzenie w ramach współpracy JST z bankiem rozwiązań polegających na preferencyjnych warunkach cenowych usług bankowych – uzależnionych np. od wielkości środków finansowych ujętych w uchwale budżetowej, mogłoby przyczynić się do racjonalizacji wydatków ponoszonych przez JST na obsługę bankową. Niższe koszty prowadzenia rachunków bankowych, obniżone marże kredytowe czy możliwość negocjacji cenowych w zakresie przelewów masowych to tylko niektóre przykłady działań, które mogą przyczynić się do długofalowej i bardziej efektywnej współpracy finansowej pomiędzy samorządami a bankami.
3. Istotnym elementem poprawy relacji JST z instytucjami bankowymi byłoby także rozszerzenie oferty produktowej z uwzględnieniem specyfiki różnych kategorii jednostek samorządu terytorialnego. Przykładem takich rozwiązań mogłyby być, wzorem Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, pożyczki z możliwością obniżenia jej marży uwzględniając zaufanie do JST – co stanowiłoby dodatkowy impuls do większej współpracy i efektywnego zarządzania środkami.
4. Stworzenie oferty produktowej dostosowanej do potrzeb gmin oraz spółek komunalnych w celu współfinansowania lub finansowania inwestycji związanych zarówno z budową nowej jak i przebudową i remontem istniejącej infrastruktury, określonej w postanowieniach Dyrektywy 91/271/EWG (Dyrektywa Rady..., 1991). Oferta bankowa powinna być dostosowana dla gmin i spółek komunalnych w aglomeracjach ujętych w KPOŚK (Krajowy Program Oczyszczania Ścieków Komunalnych). Oferta banku nie powinna być uzależniona od wielkości aglomeracji, tak jak to jest w przypadku działania FENX.01.03 „Gospodarka wodno-ściekowa programu Fundusze Europejskie na Infrastrukturę, Klimat, Środowisko” (FENIKS), które to dofinansowują inwestycje po spełnieniu m.in. wymogów o wielkości aglomeracji co najmniej 15 tys. RLM (Rzeczywista Liczba Mieszkańców) – rozporządzenie Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi

Śródlądowej z dnia 27 lipca 2018 r. w sprawie sposobu wyznaczania obszarów i granic aglomeracji (Rozporządzenie Ministra..., 2018). Jak wynika z informacji Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej (Pismo znak sprawy: DPI-VII.6911.26.2024.FS z dnia 24 listopada 2024), potrzeby inwestycyjne w aglomeracjach powyżej 15 tys. RLM, w celu spełnienia postanowień Dyrektywy, wynoszą ponad 19 mld zł. Zasadne jest także rozpoznanie możliwości udzielania wsparcia finansowego przez banki dla mniejszych aglomeracji, które pozbawione są formalnych możliwości aplikowania w naborach wniosków o dofinansowanie ze środków UE.

5. Stworzenie szerszej oferty produktowej opartej na pożyczkach nisko oprocentowanych z możliwością dodatkowo obniżenia marży produktu bankowego – zwłaszcza dla obszarów z zakresu szeroko rozumianej gospodarki komunalnej.
6. Ułatwienie dostępu do usług bankowych, zwłaszcza w mniejszych społecznościach lokalnych, poprzez zmiany legislacyjne polegające na zwiększeniu progu, od którego wymagane jest stosowanie przepisów o zamówieniach publicznych. Aktualnie granica wynosi 130 tys. zł netto, a jej obowiązywanie wynika z przepisów ustawy o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 r. (Ustawa o finansach publicznych, t.j. 2024) oraz ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (Ustawa – Prawo zamówień publicznych, t.j. 2024). Podniesienie tego limitu mogłoby zredukować nadmierną biurokrację oraz ograniczyć trudności proceduralne, które nie rzadko zniechęcają banki – szczególnie lokalne i spółdzielcze – do udziału w postępowaniach przetargowych prowadzonych na podstawie wspomnianych przepisów. Zasadne stało się także rozważanie wprowadzenia zmian legislacyjnych wynikiem, których byłaby coroczna waloryzacja progu, od którego należy stosować procedury wynikające z prawa zamówień publicznych o wskaźnik inflacji. Ograniczone zainteresowanie banków współpracą z JST może mieć miejsce zarówno w zakresie podstawowych usług bankowych (prowadzenie rachunku), jak również kosztów obsługi związanych z korzystaniem przez samorząd ze zwrotnych instrumentów finansowania. Zmiana przepisów odnosząca się do wyżej wymienionych limitów przyniosłaby również korzyści w postaci sprawniejszego podejmowania decyzji przez władze samorządowe, które w trakcie roku budżetowego muszą często elastycznie reagować na zmieniające się potrzeby finansowe. Możliwość zawierania umów z bankami bez konieczności przeprowadzania

formalnych procedur przetargowych pozwoliłaby na szybsze działanie i lepsze dopasowanie oferty bankowej do aktualnych wymagań JST. Jednocześnie należy pamiętać, że nawet przy uproszczeniu trybu wyboru usługodawcy, środki przeznaczone przez samorządy na usługi bankowe nadal pozostają środkami publicznymi. W związku z tym powinny być wydatkowane z zachowaniem zasad przejrzystości i zapewnienia równego dostępu do zamówienia dla potencjalnych oferentów.

7. Ograniczenie formalności przy zawieraniu umów o kredyt lub pożyczkę do niezbędnego minimum, z wykorzystaniem narzędzi cyfrowych. Pożądanym kierunkiem jest także wdrażanie rozwiązań umożliwiających składanie wniosków o kredyt lub pożyczkę oraz wymaganych dokumentów w formie elektronicznej – za pośrednictwem systemu ePUAP – jak również podpisywanie ich przy użyciu podpisu elektronicznego.
8. Pozytywnym kierunkiem rozwoju współpracy byłoby również zaangażowanie instytucji bankowych do ścisłej współpracy z ekspertami z zakresu cyberbezpieczeństwa celem integracji systemów bankowych z systemami księgowymi JST. Niemożliwie jest wykonanie tego typu projektu bez zaangażowania dostawców oprogramowania.

Implementacja powyższych rekomendacji pozwoli na zacieśnienie współpracy pomiędzy sektorem bankowym i samorządowym. Warto podkreślić, że potencjał JST w zakresie realizacji przedsięwzięć finansowanych z udziałem zwrotnych źródeł finansowania jest aktualnie duży i mimo wzrostu poziomu zadłużenia, JST w dalszym ciągu będą zgłaszać zapotrzebowanie na kredyty, pożyczki. Wynikać to będzie przede wszystkim z:

1. Wydłużenia obowiązywania do 2029 r. uelastycznych przepisów ustawy o finansach publicznych dotyczących reguł fiskalnych w gospodarce finansowej JST wynikających z art. 242 i art. 243 cytowanej ustawy. W związku tym, że organy wykonawcze samorządu terytorialnego będą miały w dalszym ciągu możliwość bilansowania części bieżącej budżetu JST wolnymi środkami, o których mowa w dyspozycji art. 217 ust. 1 pkt 6 ustawy o finansach publicznych. Stwarza to potencjał do realizacji dalszych inwestycji, ponieważ środki te będą mogły być przeznaczone na wkład własny do projektów europejskich.
2. Wejścia w życie w 2024 r. nowej ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, która powoduje wzmocnienie i stabilizację finansów

JST poprzez zwiększenie dochodów własnych, które determinują możliwości realizacji zadań i rozwoju samorządów. Związane to będzie przede wszystkim z ograniczeniem transferów zewnętrznych z budżetu państwa do JST na rzecz budowy stabilnych i podstawowych źródeł dochodów JST, tj. dochodów podatkowych. Subwencje mają pełnić funkcję uzupełniającą.

3. Aktywności jednostek samorządu terytorialnego w aplikowaniu o środki unijne, JST są kluczowymi beneficjentami tych funduszy, co stwarza im szerokie możliwości realizacji inwestycji na poziomie lokalnym i regionalnym. Środki te są przeznaczone na projekty związane z infrastrukturą techniczną (wodociągi, kanalizacja, energetyka), ochroną środowiska, cyfryzacją, edukacją czy sprawami społecznymi.

Bibliografia

1. Bank Gospodarstwa Krajowego (2025), <https://www.bgk.pl/programy-i-fundusze/fundusze/krajowy-plan-odbudowy/> (dostęp 20.03.2025).
2. Bazy danych zawierające informacje o dochodach, wydatkach, zobowiązaniach, należnościach jednostek samorządu terytorialnego prezentowane kwartalnie, Ministerstwo Finansów (2025), <https://www.gov.pl/web/finanse/bazy-danych7> (dostęp 22.03.2025).
3. Drugi nabór wniosków, Ministerstwo Infrastruktury (2024), <https://www.gov.pl/web/infrastruktura/drugi-nabor-wnioskow-w-konkursie-autobusowym> (dostęp 22.03.2025).
4. Dyrektywa Rady z dnia 21 maja 1991 r. dotycząca oczyszczania ścieków komunalnych (Dz.U. L 135 z 30.5.1991).
5. Filipiak, B., Dylewski, M., & Gorzałczyńska-Koczkodaj, M. (2011). Analiza finansowa budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Wydawnictwo MUNICIPIUM SA, Warszawa.
6. Fundusz Bezpieczeństwa i Obronności, Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej (2025), <https://www.kpo.gov.pl/strony/aktualnosci/fundusz-bezpieczenstwa-i-obronnosci-na-inwestycje-obronne-budowe-schronow-drog-podwojnego-zastosowania/> (dostęp 8.03.2025).
7. Gonet W., Metodyka oceny zdolności kredytowej samorządów, Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów SGH, Zeszyt Naukowy nr 48/2004.
8. Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego w 2023, Główny Urząd Statystyczny (2024), <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rachunki-narodowe/statystyka-sektora-instytucji-rzadowych-i-samorzadowych/gospodarka-finansowa-jednostek-samorzadu-terytorialnego-2023,5,20.html> (dostęp 27.03.2025).
9. Hanusz, A., Niezgoda, A., & Czerski, P. (2009). Dochody budżetu jednostek samorządu terytorialnego. Lexis Nexis. Warszawa.
10. Informacja na temat rewizji Krajowego Planu Odbudowy oraz aktualnego stanu przygotowania płatności z KPO, Posiedzenie nr 8 Podkomisji stałej Sejmu RP do spraw wykorzystywania środków pochodzących z Unii Europejskiej (2025), Retransmisja posiedzenia: https://www.sejm.gov.pl/sejm10.nsf/transmisje_arch.xsp?unid=3B75EB06CB447003C1258C3F0054A6CD (dostęp 22.03.2025).
11. Informacja o wykonaniu budżetów JST za 2020, Ministerstwo Finansów (2021), <https://www.gov.pl/web/finanse/informacja-roczna3> (dostęp 27.03.2025).
12. Informacja o wykonaniu budżetów JST za 2021, Ministerstwo Finansów (2022), <https://www.gov.pl/web/finanse/informacja-roczna4> (dostęp 27.03.2025).
13. Informacja o wykonaniu budżetów JST za 2022, Ministerstwo Finansów (2023), <https://www.gov.pl/web/finanse/informacja-roczna5> (dostęp 27.03.2025).
14. Informacja o wykonaniu budżetów JST za 2023, Ministerstwo Finansów (2024), <https://www.gov.pl/web/finanse/informacja-roczna6> (dostęp 27.03.2025).

15. Informacje udostępnione przez Departament Koordynacji Krajowego Planu Odbudowy w Ministerstwie Funduszy i Polityki Regionalnej (2025), Alokacja środków dla sektora samorządowego z KPO w podziale na dotacje i pożyczki, stan na lipiec 2024 r.
16. Kalendarium KPO, Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej (2025), <https://www.kpo.gov.pl/strony/o-kpo/wczesniejsze-wersje-dokumentow/> (dostęp 29.03.2025).
17. Komisja Europejska odblokowała dla Polski środki z Krajowego Planu Odbudowy, Ministerstwo Sprawiedliwości (2024), <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/komisja-europejska-odblokowala-dla-polski-srodk-i-krajowego-planu-odbudowy> (dostęp 8.03.2025).
18. Krajowy Plan Odbudowy i Zwiększenia Odporności (2022), Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, Warszawa.
19. Maj-Serwatka, K., & Wichowska, A. (2023). Prawno-finansowe uwarunkowania funkcjonowania miast metropolitalnych w Polsce w turbulentnym otoczeniu – doświadczenia po pandemii COVID-19. *Studia Prawnoustrojowe*, (61).
20. Malinowska-Misiąg, E. (2022). Finanse jednostek samorządu terytorialnego w Polsce w pierwszym roku pandemii. *Optimum Economic Studies*, nr (1)107.
21. Miliardy na onkologię, Ministerstwo Zdrowia (2025), <https://www.gov.pl/web/zdrowie/miliardy-na-onkologie-ze-srodkow-kpo> (dostęp 20.03.2025).
22. Miszczuk, A., Sekuła, A., & Miszczuk, M. (2024). Zielona transformacja gospodarki i finansów samorządowych. Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław.
23. Nabory dla samorządu i administracji, Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej (2025), <https://www.kpo.gov.pl/strony/o-kpo/wsparcie/nabory-dla-administracji/> (dostęp 8.02.2025).
24. Najczęściej zadawane pytania, Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej (2025), <https://www.kpo.gov.pl/strony/o-kpo/dla-instytucji/pytania/#CzypodatekVATjestkwalifikowalnywramachKPO?> (dostęp 20.03.2025 r.).
25. Krajowy Plan Odbudowy, Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej (2025), <https://www.kpo.gov.pl/strony/o-kpo/o-kpo/informacje/> (dostęp 15.01.2025).
26. Patrzalek, L. (2010). Finanse samorządu terytorialnego. Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław.
27. Podział środków KPO, Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej (2025), https://www.kpo.gov.pl/media/145080/prezentacja_podzial.pdf (dostęp: 27.01.2025).
28. REPowerEU: Plan prowadzący do szybkiego ograniczenia zależności od rosyjskich paliw kopalnych oraz do szybkiej transformacji ekologicznej, Komisja Europejska (2022), https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/ip_22_3131 (dostęp 15.01.2025).
29. Rewizja KPO z 2023, Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej (2023), <https://www.kpo.gov.pl/strony/o-kpo/o-kpo/rewizja-kpo-z-2023/> (dostęp 22.03.2025).
30. Rozporządzenie Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z dnia 27 lipca 2018 r. w sprawie sposobu wyznaczania obszarów i granic aglomeracji (Dz.U. z 2018 poz. 1586).
31. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/241 z dnia 12 lutego 2021 r. ustanawiające Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, (Dz.U. L 57 z 2021).

32. Sołtyk, P. (2024). Ocena wydajności fiskalnej podatku od nieruchomości w samorządzie gminnym w Polsce. Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego, nr (11)91.
33. Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2020 r. Omówienie, Rada Ministrów (2021), <https://www.gov.pl/web/finanse/sprawozdanie-roczne-za-2020-rok> (dostęp 25.03.2025).
34. Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2021 r. Omówienie, Rada Ministrów (2022), <https://www.gov.pl/web/finanse/sprawozdanie-roczne-za-2021> (dostęp 25.03.2025).
35. Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2022 r. Omówienie, Rada Ministrów (2023), <https://www.gov.pl/web/finanse/sprawozdanie-roczne-za-2022-rok> (dostęp 25.03.2025).
36. Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2023 r. Omówienie, Rada Ministrów (2024), <https://www.gov.pl/web/finanse/sprawozdanie-roczne-za-2023-rok> (dostęp 25.03.2025).
37. Tyniewicki, M. (2025). Nowa ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego z komentarzem wprowadzającym. ODDK, Gdańsk.
38. Urbaniak, E. (2023). Regulacja przedmiotu opodatkowania w podatku od nieruchomości a zasada finansowej gmin. Nieruchomości@, (2): 93–113.
39. Ustawa z dnia 1 października 2024 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. z 2024 poz. 1572).
40. Ustawa z dnia 10 grudnia 2020 r. o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi oraz ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. z 2021, poz. 41).
41. Ustawa z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz.U. z 2024 poz. 1320).
42. Ustawa z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (t.j. Dz.U. z 2025, poz. 337).
43. Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. 2003 nr 203 poz. 1966 z późn. zm.).
44. Ustawa z dnia 14 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2018, poz. 2500).
45. Ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej, (t.j. Dz.U. z 2024 poz. 799, z późn. zm.).
46. Ustawa z dnia 16 grudnia 2005 r. o Funduszu Kolejowym (t.j. Dz.U. z 2024 poz. 1133).
47. Ustawa z dnia 16 maja 2019 r. o Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej (t.j. Dz.U. z 2024 poz. 402).
48. Ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. z 2020, poz. 374, z późn. zm.).
49. Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz.U. z 2024, poz. 1145).
50. Ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz.U. z 2023 poz. 2151).

51. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz.U. z 2024 poz. 1530, z późn. zm.).
52. Ustawa z dnia 30 sierpnia 2019 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2019 poz. 1835).
53. Ustawa z dnia 4 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz.U. z 2019, poz. 1394).
54. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym. (t.j. Dz.U. z 2024 poz. 107).
55. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2024 poz. 1465).
56. Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego z dnia 4 września 2024 r., Druk Sejmowy nr 622, <https://www.sejm.gov.pl/sejm10.nsf/druk.xsp?nr=622> (dostęp 27.02.2025).
57. Wskaźniki do oceny sytuacji finansowej JST w latach 2019 – 2023, Ministerstwo Finansów (2024), <https://www.gov.pl/web/finanse/wskazniki-do-oceny-sytuacji-finansowej-jst-w-latach-2019---2023> (dostęp 22.03.2025).
58. Zakończenie rewizji KPO, Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej (2024), <https://www.kpo.gov.pl/strony/aktualnosci/zakonczenie-rewizji-kpo-rada-unii-europejskiej-zaakceptowala-rewizje-polskiego-kpo/> (dostęp 8.03.2025).
59. Zielona energia i zmniejszenie energochłonności, Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej (2024), <https://www.kpo.gov.pl/strony/o-kpo/o-kpo/zielona-energia-i-zmniejszenie-energochlonnosci/> (dostęp 8.03.2025).

Spis tabel

Tabela 1.	Dotacje celowe otrzymane ze środków Funduszu Przeciwdziałania COVID-19	17
Tabela 2.	Dotacje celowe otrzymane ze środków Funduszu Pomocy	18
Tabela 3.	Elementy wpływające na wysokość udziałów JST w PIT i CIT w obowiązującej ustawie oraz ustawie z 2003 r.	21
Tabela 4.	Finansowanie komponentów KPO w podziale na dotacje i pożyczki w mld EUR	28
Tabela 5.	Podział środków w ramach poszczególnych komponentów KPO w mln EUR	28
Tabela 6.	Alokacja środków w ramach KPO z uwzględnieniem jednostek samorządu terytorialnego w kolejnych latach realizacji Planu	30
Tabela 7.	Alokacja środków w KPO dla sektora samorządowego w podziale na komponenty	32
Tabela 8.	Wybrane wskaźniki oceny sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego	43
Tabela 9.	Zobowiązania ogółem poszczególnych kategorii JST (w mln zł)	58
Tabela 10.	Zobowiązania poszczególnych kategorii JST z tytułu kredytów i pożyczek związanych z wykorzystaniem środków z UE (w mln zł)	58
Tabela 11.	Wybrane kategorie finansowe w gminach miejskich po trzech pierwszych kwartałach 2024 r.	61
Tabela 12.	Wybrane kategorie finansowe w gminach wiejskich po trzech pierwszych kwartałach 2024 r.	62
Tabela 13.	Wybrane kategorie finansowe w gminach miejsko-wiejskich po trzech pierwszych kwartałach 2024 r.	62
Tabela 14.	Wybrane kategorie finansowe w miastach na prawach powiatu po trzech pierwszych kwartałach 2024 r.	63
Tabela 15.	Wybrane kategorie finansowe w powiatach ziemskich po trzech pierwszych kwartałach 2024 r.	64
Tabela 16.	Wybrane kategorie finansowe w województwach po trzech pierwszych kwartałach 2024 r.	65
Tabela 17.	Wybrane wskaźniki do oceny sytuacji finansowej oraz ich zmiany w gminach miejskich w latach 2020–2023	66
Tabela 18.	Wybrane wskaźniki do oceny sytuacji finansowej oraz ich zmiany w gminach wiejskich w latach 2020–2023	67
Tabela 19.	Wybrane wskaźniki do oceny sytuacji finansowej oraz ich zmiany w gminach miejsko-wiejskich w latach 2020–2023	67
Tabela 20.	Wybrane wskaźniki do oceny sytuacji finansowej oraz ich zmiany w miastach na prawach powiatu w latach 2020–2023	75
Tabela 21.	Wybrane wskaźniki do oceny sytuacji finansowej oraz ich zmiany w powiatach ziemskich w latach 2020–2023	76
Tabela 22.	Wybrane wskaźniki do oceny sytuacji finansowej oraz ich zmiany w województwach w latach 2020–2023	77
Tabela 23.	Charakterystyki opisowe dla zmiennych diagnostycznych w wyodrębnionych skupieniach województw	79
Tabela 24.	Charakterystyki opisowe dla zmiennych diagnostycznych w wyodrębnionych skupieniach powiatów	79
Tabela 25.	Charakterystyki opisowe dla zmiennych diagnostycznych w wyodrębnionych skupieniach gmin	80

Spis rysunków

Rys. 1.	Otoczenie zewnętrzne funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego	11
Rys. 2.	Kalendarium realizacji KPO przez Polskę w latach 2023–2026	25
Rys. 3.	Bariery i zagrożenia w realizacji inwestycji z KPO na poziomie samorządu terytorialnego	40
Rys. 4.	Korzyści z realizacji inwestycji z KPO	42
Rys. 5.	Wielkość i struktura dochodów gmin miejskich w latach 2020–2023	46
Rys. 6.	Wielkość i struktura dochodów gmin miejsko-wiejskich w latach 2020–2023	47
Rys. 7.	Wielkość i struktura dochodów gmin wiejskich w latach 2020–2023	47
Rys. 8.	Wielkość i struktura dochodów powiatów ziemskich w latach 2020–2023	48
Rys. 9.	Wielkość i struktura dochodów miast na prawach powiatu w latach 2020–2023	49
Rys. 10.	Wielkość i struktura dochodów województw w latach 2020–2023	50
Rys. 11.	Wielkość i struktura wydatków gmin miejskich w latach 2020–2023	51
Rys. 12.	Wielkość i struktura wydatków gmin miejsko-wiejskich w latach 2020–2023	52
Rys. 13.	Wielkość i struktura wydatków gmin wiejskich w latach 2020–2023	53
Rys. 14.	Wielkość i struktura wydatków powiatów ziemskich w latach 2020–2023	54
Rys. 15.	Wielkość i struktura wydatków miast na prawach powiatu w latach 2020–2023	55
Rys. 16.	Wielkość i struktura wydatków województw w latach 2020–2023	56
Rys. 17.	Zadłużenie krajowe JST w latach 2020–2023 (w mld zł)	59
Rys. 18.	Zadłużenie zagraniczne JST w latach 2020–2023 (w mld zł)	60
Rys. 19.	Przestrzenne zróżnicowanie poziomu wskaźnika WB1 w gminach Polski w 2023 r.	68
Rys. 20.	Przestrzenne zróżnicowanie poziomu wskaźnika WB2 w gminach Polski w 2023 r.	69
Rys. 21.	Przestrzenne zróżnicowanie poziomu wskaźnika WB3 w gminach Polski w 2023 r.	69
Rys. 22.	Przestrzenne zróżnicowanie poziomu wskaźnika WB4 w gminach Polski w 2023 r.	70
Rys. 23.	Przestrzenne zróżnicowanie poziomu wskaźnika WB7 w gminach Polski w 2023 r.	70
Rys. 24.	Przestrzenne zróżnicowanie poziomu wskaźnika WB9 w gminach Polski w 2023 r.	71
Rys. 25.	Przestrzenne zróżnicowanie poziomu wskaźnika WL2 w gminach Polski w 2023 r.	71
Rys. 26.	Przestrzenne zróżnicowanie poziomu wskaźnika WZ1 w gminach Polski w 2023 r.	72
Rys. 27.	Przestrzenne zróżnicowanie poziomu wskaźnika WZ2 w gminach Polski w 2023 r.	72
Rys. 28.	Przestrzenne zróżnicowanie poziomu wskaźnika WZ3 w gminach Polski w 2023 r.	73
Rys. 29.	Przestrzenne zróżnicowanie poziomu wskaźnika WZ4 w gminach Polski w 2023 r.	73
Rys. 30.	Przestrzenne zróżnicowanie poziomu wskaźnika WZ6 w gminach Polski w 2023 r.	74
Rys. 31.	Wyniki grupowania województw ze względu na wybrane wskaźniki oceny sytuacji finansowej JST	78
Rys. 32.	Rozkład przestrzenny gmin w Polsce w ramach wyodrębnionych skupień	81



WIB

PROGRAM
ANALITYCZNO
BADAWCZY