

Ocena możliwości realizacji przez JST programów współfinansowanych z Unii Europejskiej w perspektywie finansowej 2014–2020

Krzysztof S. Cichocki, Instytut Badań Systemowych Polskiej Akademii Nauk

Wykorzystano wyniki raportu Jacka Sieraka, Michała Bitnera, Andrzeja Gałązki i Remigiusza Górniaka, dla MRR

Zakres analizy:

- ▶ Ocena zdolności JST do współfinansowania projektów unijnych w perspektywie 2014–2020:
 - analiza sytuacji finansowej JST w latach 2007–2011,
 - analiza poziomu zadłużenia w latach 2007–2011,
 -
- ▶ prognozy finansowe na okres 2014–2022, dla wszystkich JST oraz wybrane wyniki dla poszczególnych kategorii JST (**uproszczony model**)
- ▶ Analiza wykorzystania środków unijnych przez podmioty sektora publicznego w latach 2007–2011
- ▶ Oszacowanie środków niezbędnych do zapewnienia krajowego wkładu publicznego do projektów realizowanych w ramach perspektywy finansowej 2014–2020
- ▶ – ocena zdolności JST do współfinansowania projektów

Polska, na lata 2014-2020 otrzyma *72,9 mld euro* na realizację polityki spójności; będzie realizowanych 6 krajowych programów na kwotę *ok. 35,220 mld euro*, z tego:

na program

- ▶ **Polska cyfrowa** – 1 971,8 mln euro; 5,6 %
- ▶ **Inteligentny rozwój** – 7 233,6 mln euro; 20,54 %
- ▶ **Wiedza, Edukacja, Rozwój**
– 2 228 mln euro; 6,33 %

Pozostałe programy to: Infrastruktura i środowisko (21 534 mln E oraz Polska Wschodnia (1 713 mln E).

- ▶ **Czy JST udźwigną realizację tych programów?
(absorbując środki z UE)?**
- ▶ **Jakim kosztem?**

W Polsce, w latach 2014-2020 realizowane będą także programy Regionalne na kwotę ok. 30 mld euro; najwięcej otrzymają: śląskie (3,012 mld euro), małopolskie (2,580 mld), wielkopolskie (2,197 mld), dolnośląskie (2,019 mld), lubelskie (2,000 mld)

Poziom dofinansowania: 85%; Mazowsze: 80%.

► **Jaki będzie konieczny udział własny JST?**

można oszacować, np. dla p. Polska cyfrowa – 542 mln euro (15% wydatków) – 2 330 mln PLN; całkowity koszt zadań: 2,465mln euro;

► **Jaki będzie wpływ realizowanych zadań w obszarze cyfryzacji i inteligentnego rozwoju na:**

- wydatki bieżące JST w latach 2015–2022 (utrzymanie powstałej infrastruktury – technicznej i społecznej)?

► **Jakie będą, wyrażone w pieniądzu:**

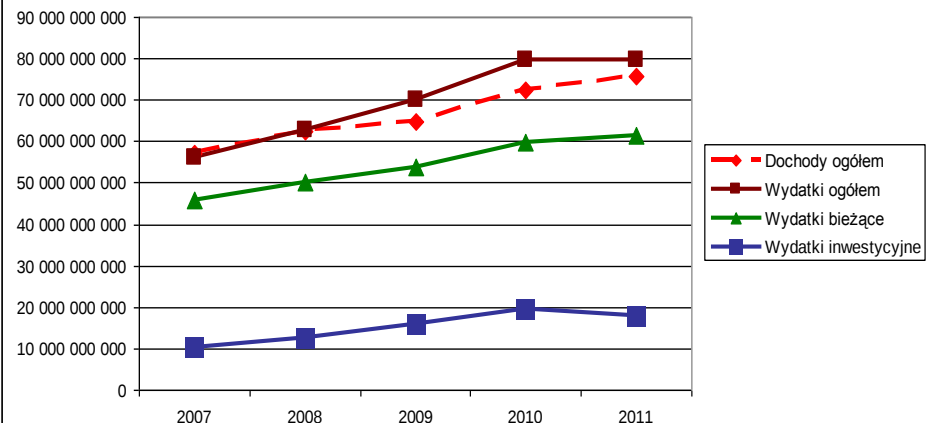
- **korzyści realizacji ww. programów i zadań** (oszczędności czasu, większa wydajność, wyższy poziom wiedzy, nowe miejsca pracy)
- **Koszty** (utracone miejsca pracy w związku z wprowadzeniem nowych technologii).
- **Trzeba odpowiedzieć na te pytania!**

Wykorzystanie funduszy unijnych przez podmioty sektora publicznego w latach 2007-2011

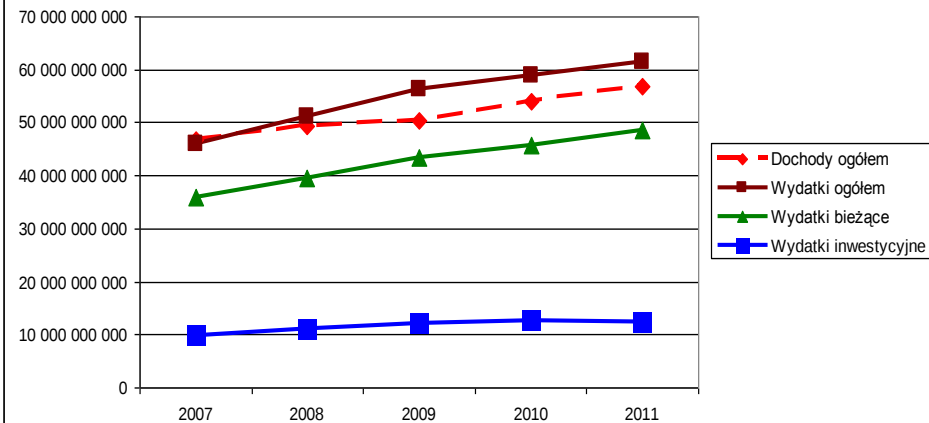
STRUKTURA DOFINANSOWANIA UE PROJEKTÓW PUBLICZNYCH WG TYPÓW BENEFICJENTÓW 2007-2013	Wartość dofinansowania UE (mld zł)	Średni % dofinansowania w wartości ogółem projektów
1. Województwa	14,12	70,26%
2. Powiaty	5,95	64,68%
3. Gminy	29,86	58,35%
JST ogółem	49,93	62,05%
4. Uczelnie publiczne	13,04	78,05%

Jednostki samorządu terytorialnego

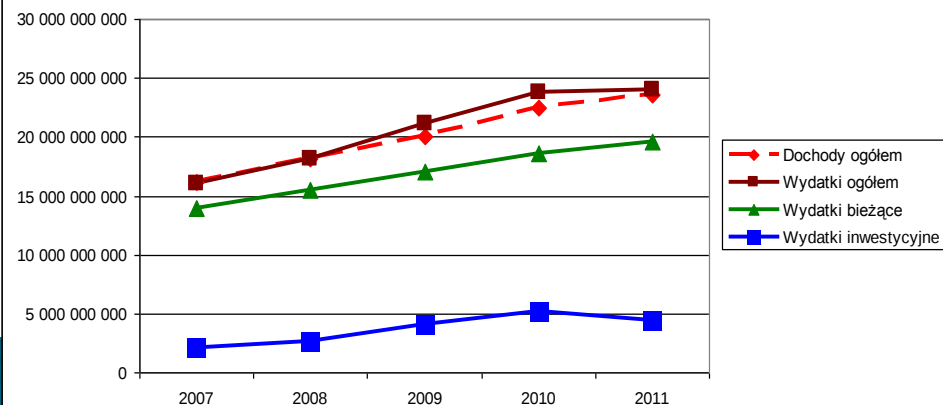
Dynamika zmian dochodów i wydatków budżetowych gmin w latach 2007-2011



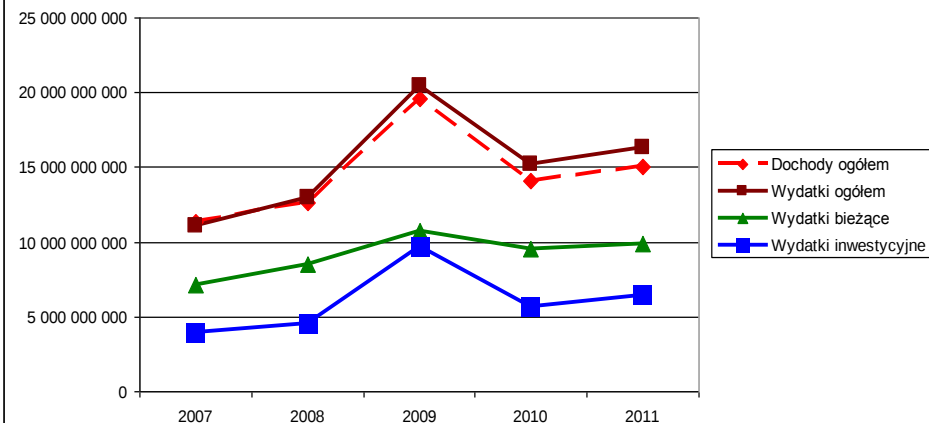
Dynamika zmian dochodów i wydatków budżetowych miast na prawach powiatu w latach 2007-2011



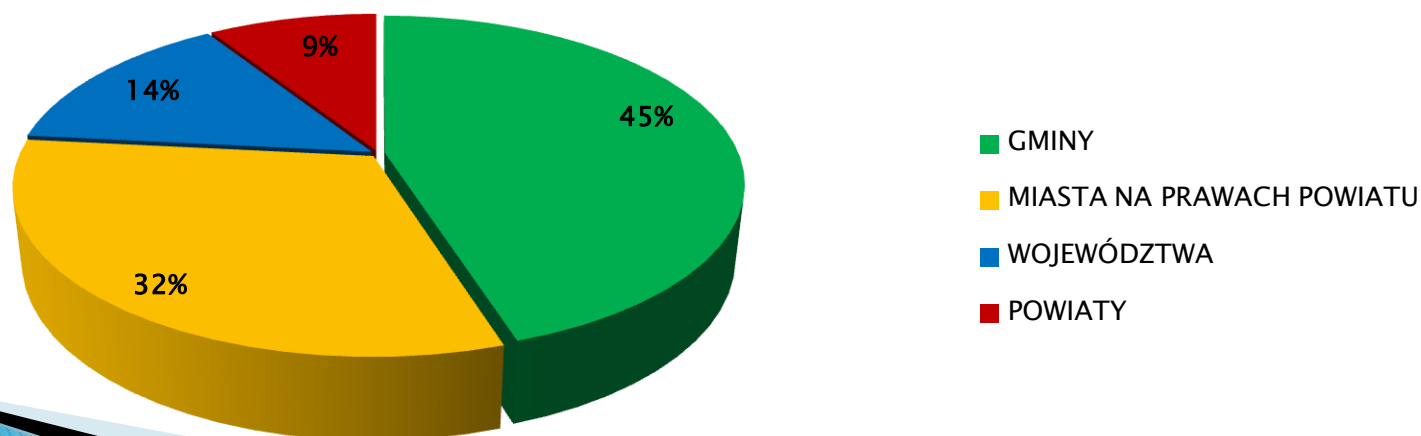
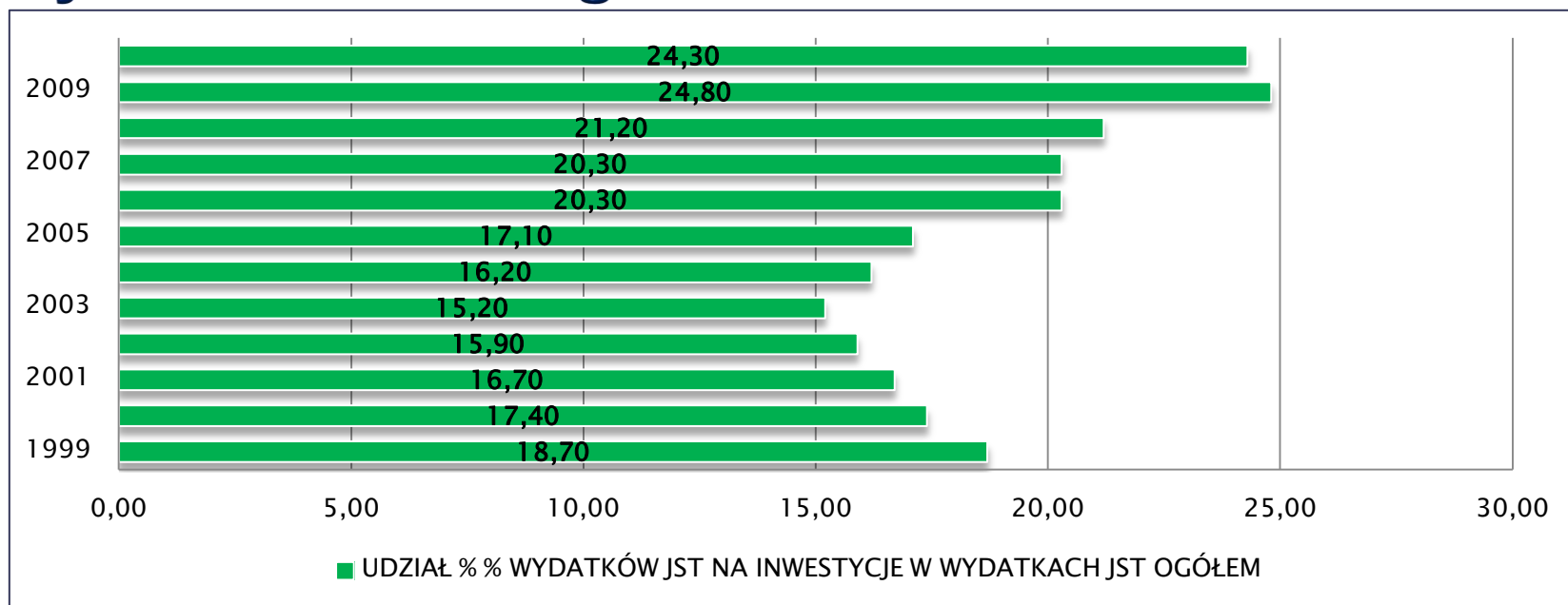
Dynamika zmian dochodów i wydatków budżetowych powiatów w latach 2007-2013



Dynamika zmian dochodów i wydatków budżetowych województw w latach 2007-2011

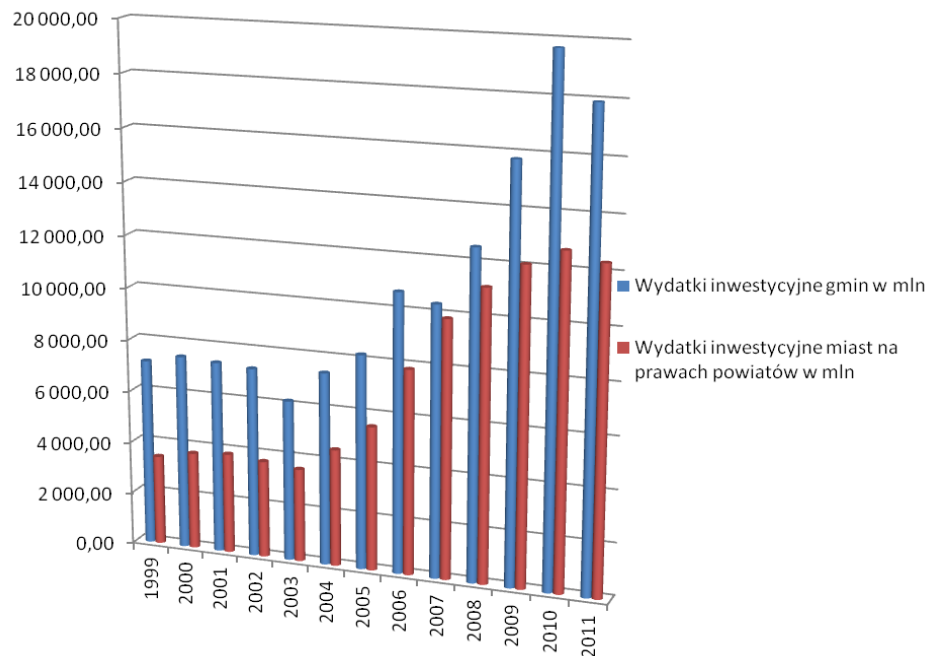


Udział % wydatków inwestycyjnych JST w wydatkach JST ogółem w latach 1999-2010

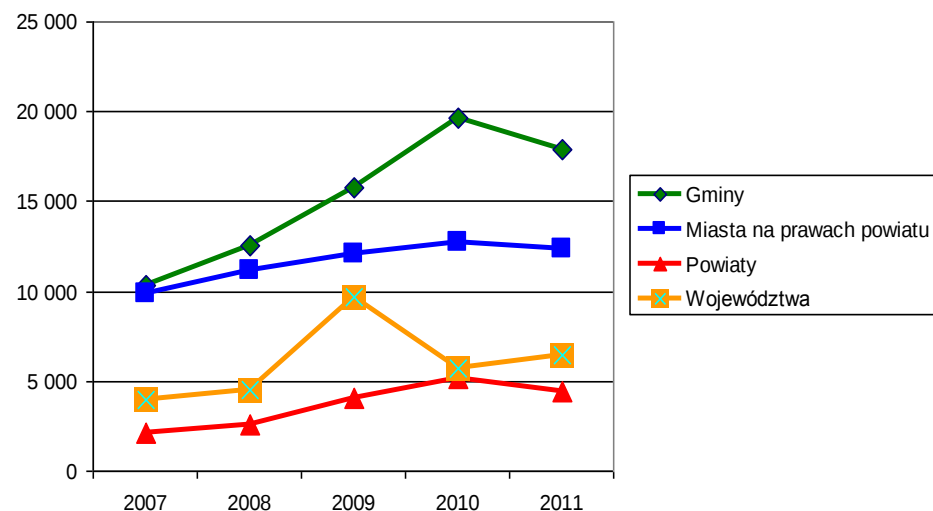


Wydatki inwestycyjne jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999-2011

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
PKB	924 538	983 302	1 060 031	1 176 737	1 275 432	1 344 383	1 416 447	1 524 679
wydatki inwestycyjne podsektora samorz.ąd	17 090	20 584	27 233	29 217	33 477	42 313	47 253	46 874
wydatki inwestycyjne JST	14834	17750	24380	26258	30820	41601	43282	41188
wydatki inwestycyjne JST jako % PKB	1,60%	1,81%	2,30%	2,23%	2,42%	3,09%	3,06%	2,70%
wydatki majątkowe JST	15 188	18 430	24 957	27 066	31 922	43 126	44 249	42 434
wydatki majątkowe JST jako % PKB	1,60%	1,81%	2,30%	2,23%	2,42%	3,21%	3,12%	2,78%



Wydatki inwestycyjne jednostek samorządu terytorialnego w latach 2007-2011

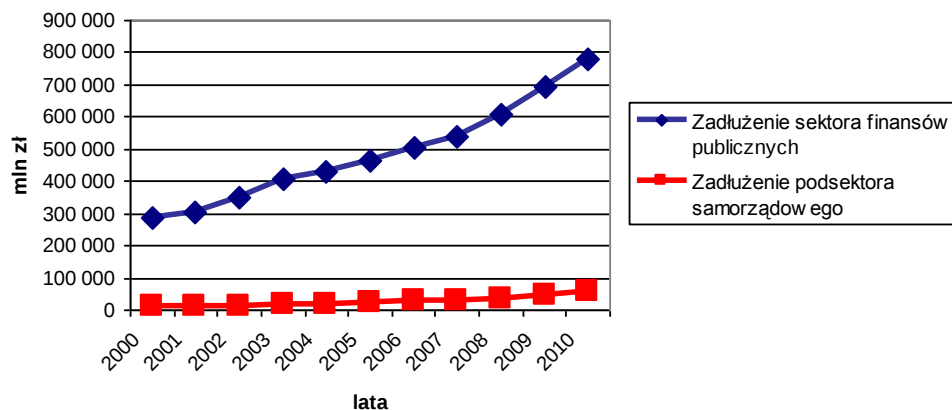


Relacja zadłużenia JST do PKB oraz zadłużenia sektora finansów publicznych w latach 2000–2011

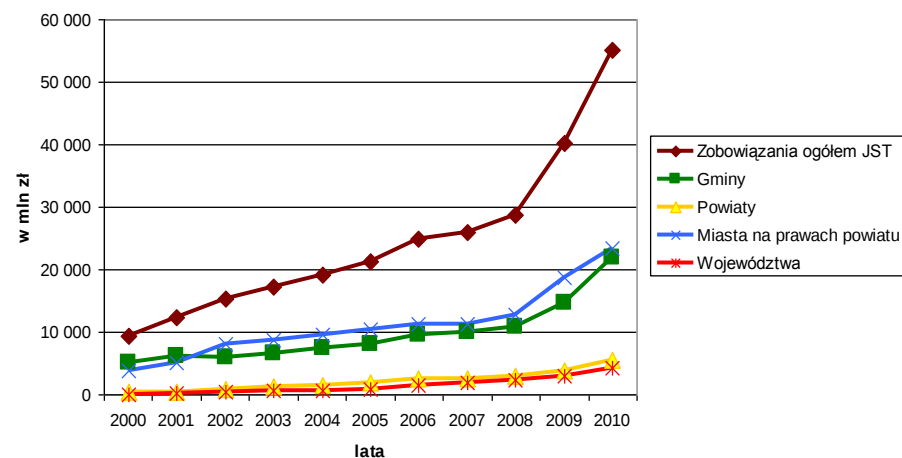
Wyszczególnienie	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego jako % PKB	1,24%	1,16%	1,48%	1,64%	1,66%	1,74%	2,36%	2,21%	2,28%	3,03%	3,92%	4,34%
Zadłużenie sektora samorządowego jako % zadłużenia sektora finansów publicznych	3,20%	3,57%	3,99%	4,05%	4,26%	4,32%	6,11%	5,78%	5,56%	6,53%	7,69%	7,56%*

Źródło: obliczenia autora na podstawie danych Ministerstwa Finansów; * – wartość skonsolidowana

Zadłużenie podsektora samorządowego na tle zadłużenia sektora finansów publicznych - lata 2000-2010 (w mln zł)



Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego w latach 2000-2010



Grupa Największych beneficjentów

- lata 2007-2011

L.p.	Nazwa beneficjenta	forma prawna	Dofinansowanie UE
1	Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad	państwowa jednostka organizacyjna	43 558 613 482
2	PKP Polskie Linie Kolejowe S.A.	spółka akcyjna - duże przedsiębiorstwo	9 121 078 366
3	Bank Gospodarstwa Krajowego	bez szczególnej formy prawnej	1 448 284 504
4	Regionalne Zarządy Gospodarki Wodnej	państwowa jednostka organizacyjna	1 410 838 373
5	Ministerstwo Finansów	organ władzy, administracji rządowej	928 384 673
6	PKP Intercity S.A.	spółka akcyjna - duże przedsiębiorstwo	918 216 426
7	MRR	organ władzy, administracji rządowej	913 221 665
8	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji	organ władzy, administracji rządowej	828 621 447
9	Polskie Górnictwo Naftowe i Gazownictwo SA	spółka akcyjna - duże przedsiębiorstwo	679 770 933
10	Centrum Systemów Informacyjnych Ochrony Zdrowia	państwowa jednostka organizacyjna	636 660 192
11	Krajowy Fundusz Kapitałowy S.A.	spółka akcyjna - duże przedsiębiorstwo	549 805 500
12	Polskie LNG S.A.	spółka akcyjna - duże przedsiębiorstwo	456 000 000
13	Krakowski Holding Komunalny S.A.	spółka akcyjna - duże przedsiębiorstwo	371 728 053
14	Ministerstwo Gospodarki	organ władzy, administracji rządowej	343 882 710
15	Polskie Koleje Państwowe Spółka Akcyjna	spółka akcyjna - duże przedsiębiorstwo	263 118 241
16	Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej	jednostka naukowa	277 134 409
17	Wszystkie publiczne uczelnie wyższe	uczelnia wyższa - publiczne	13 040 696 584

Prognozowanie wydatków unijnych

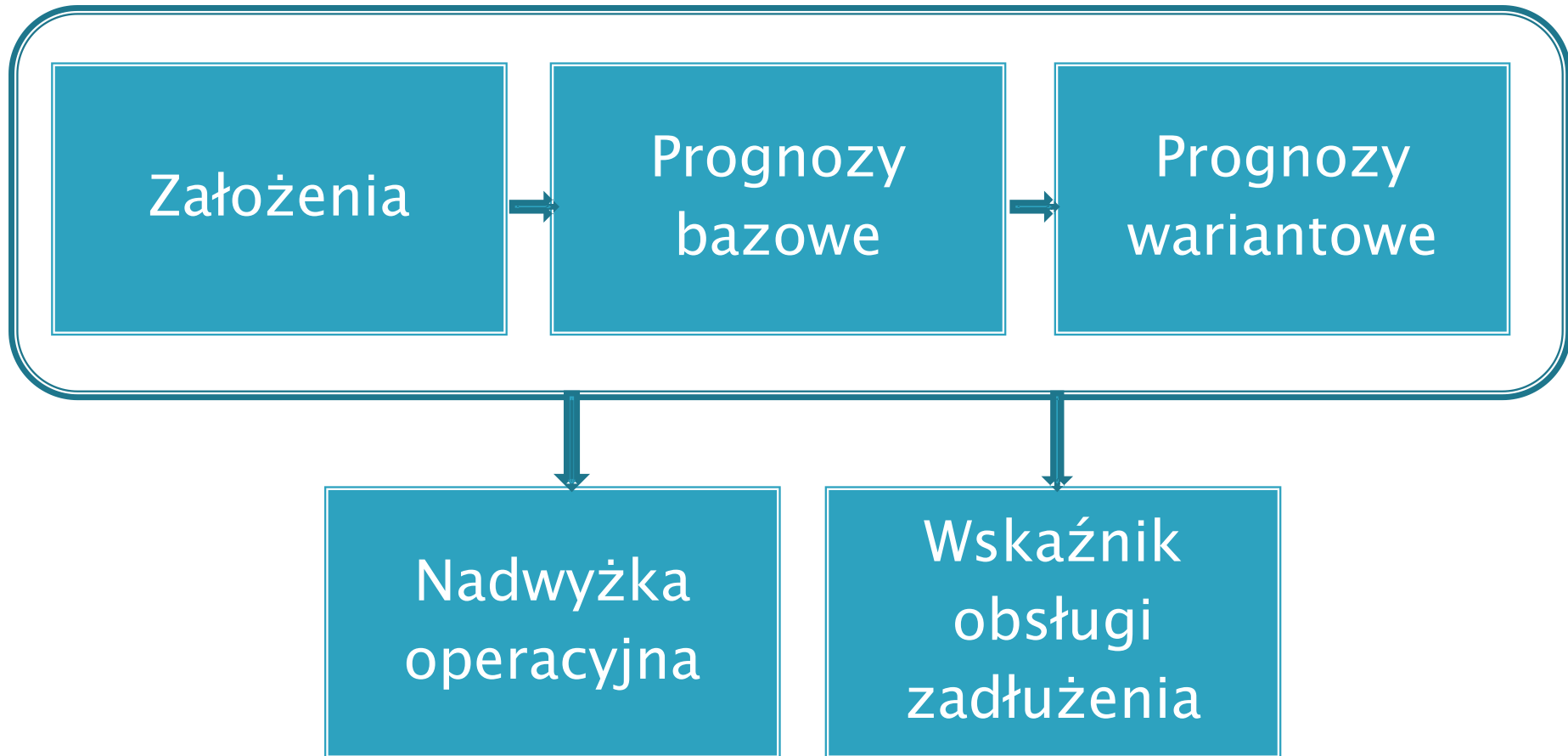
Na podstawie danych ex-post, budujemy model prognostyczny:

- ▶ Dochodów bieżących i inwestycyjnych
- ▶ Wydatków bieżących i inwestycyjnych
- ▶ Dochodów i wydatków „unijnych”
- ▶ Przychodów (nowego długu)
- ▶ Rozchodów

Wyliczamy – **wariantowo**

- Nadwyżkę operacyjną
- Wskaźnik obsługi zadłużenia

Funkcja modelu prognostycznego



Model prognostyczny

Założenia

- Środki z UE (bieżące, inwestycyjne)
- Zmiana PKB, inflacja, stopy procentowe, umorzenie inwestycji

Prognozy bazowe

- Dochody bieżące (w tym środki z UE), wydatki bieżące bez odsetek (w tym wydatki „unijne”)
- Dochody majątkowe (w tym środki z UE), wydatki inwestycyjne „unijne”

Prognozy wariantowe

- Wydatki inwestycyjne (poza „unijnymi”)
- **Wzrost wydatków bieżących wskutek wzrostu aktywów trwałych**
- Odsetki
- Spłata długu (rozchody)
- Nowy dług (przychody)

Prognozy bazowe

- ▶ Odrębne prognozowanie dochodów i wydatków bieżących oraz dochodów i wydatków majątkowych
- ▶ Odrębne prognozowanie dochodów ze środków UE i wydatków finansowanych tymi dochodami oraz pozostałych
- ▶ Prowadzi do wyodrębnienia następujących wielkości:
 - dochodów bieżących (bez środków z UE)
 - dochodów bieżących ze środków UE
 - wydatków bieżących (bez wydatków „unijnych”)
 - wydatków bieżących „unijnych”
 - dochodów majątkowych (bez środków z UE)
 - dochodów majątkowych ze środków UE
 - wydatków majątkowych (bez wydatków unijnych)
 - wydatków majątkowych „unijnych”

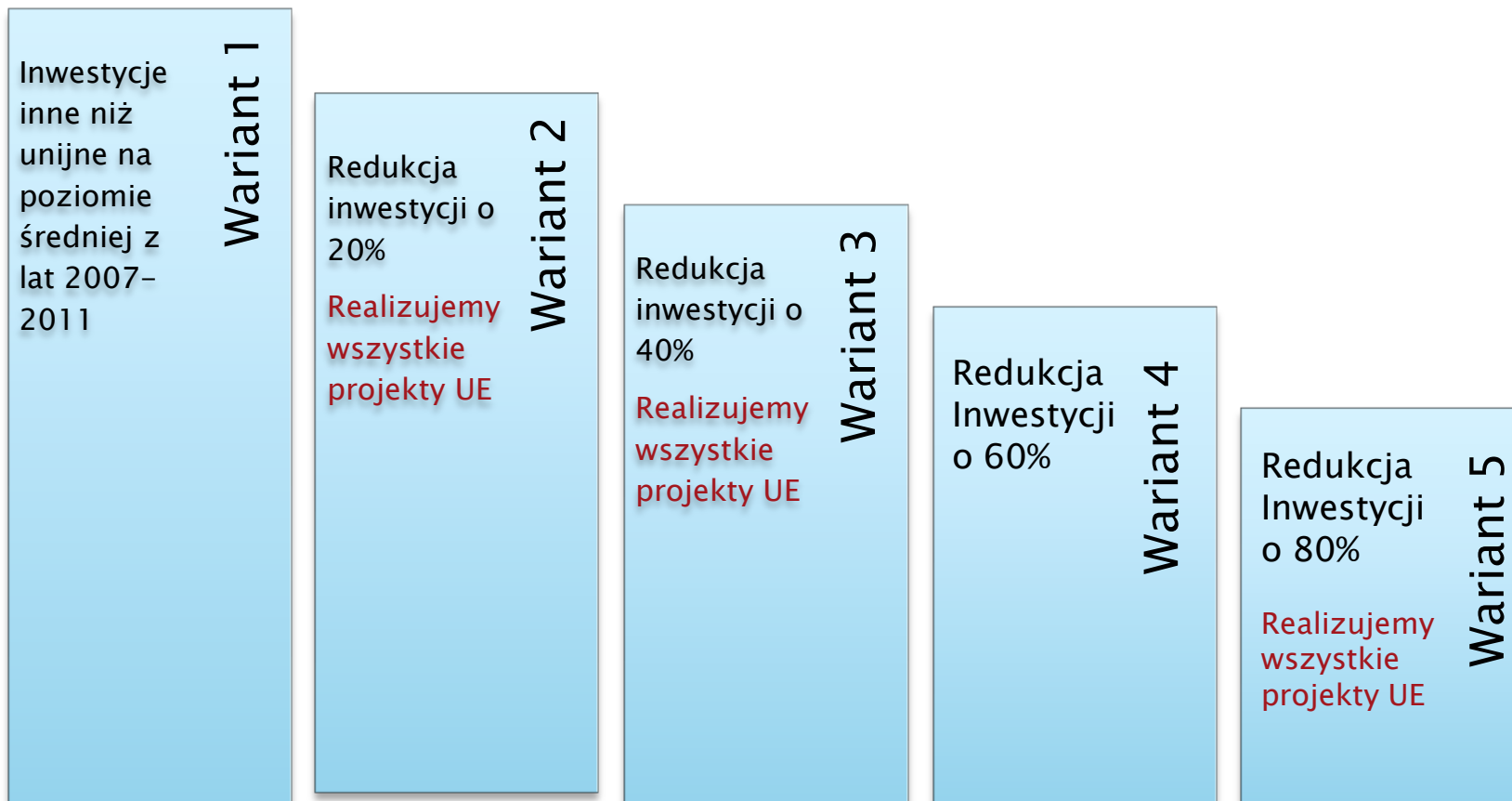
Prognozowanie dochodów ze środków UE

- ▶ Dochody bieżące ze środków UE – na podstawie założeń dotyczących środków bieżących z UE dla JST w okresie 2014-2022 oraz wskaźnika udziału danej JST w środkach z UE ogółem
- ▶ Dochody majątkowe ze środków UE – na podstawie założeń dotyczących środków inwestycyjnych z UE dla JST w okresie 2014-2022 oraz wskaźnika udziału danej JST w środkach z UE ogółem
- ▶ Wskaźnik udziału danej JST – średnia ważona udziałów danej JST w środkach z UE dla JST ogółem w latach 2007-2011

Prognozowanie wydatków unijnych

- ▶ Wydatki bieżące „unijne” = dochody bieżące z UE * (1 + wskaźnik współfinansowania wydatków bieżących)
- ▶ Wskaźnik współfinansowania wydatków bieżących obliczony został odrębnie dla poszczególnych rodzajów JST na podstawie wielkości z okresu 2007–2011
- ▶ Wydatki inwestycyjne „unijne” = dochody inwestycyjne z UE * (1 + wskaźnik współfinansowania wydatków inwestycyjnych)
- ▶ Wskaźnik współfinansowania wydatków inwestycyjnych obliczony został odrębnie dla poszczególnych rodzajów JST na podstawie wielkości z okresu 2007–2011

Prognozy wariantowe



Wpływ na nadwyżkę operacyjną i wskaźnik obsługi zadłużenia

Prognozowanie operacji w ramach prognoz wariantowych

- ▶ Wzrost wydatków bieżących wskutek zwiększenia aktywów trwałych = skumulowane inwestycje * wskaźnik umorzenia
- ▶ Odsetki = dług na koniec roku poprzedniego * stopa procentowa
- ▶ Nadwyżka operacyjna = nadwyżka operacyjna bazowa – (wzrost wydatków bieżących + odsetki)
- ▶ Spłata długu (rozchody) = dług na koniec roku poprzedniego * stopa umorzenia długu
- ▶ Nowy dług (przychody) = wydatki na inwestycje (unijne i pozostałe) + spłata długu – dochody majątkowe (z UE i pozostałe) – nadwyżka operacyjna
- ▶ Dług na koniec roku = dług na początek roku + nowy dług – spłata długu

Założenia do prognozy

			2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
δPKB			2,50%	3,50%	4,00%	3,90%	3,90%	3,90%	3,90%	3,90%	3,90%
inflacja			2,30%	2,50%	2,50%	2,50%	2,50%	2,50%	2,50%	2,50%	2,50%
stopa procentowa			4,45%	4,75%	4,75%	4,75%	4,75%	4,75%	4,75%	4,75%	4,75%
stopa umorzenia inwestycji			2,50%	2,50%	2,50%	2,50%	2,50%	2,50%	2,50%	2,50%	2,50%
stopa umorzenia długu			10,00%	10,00%	10,00%	10,00%	10,00%	10,00%	10,00%	10,00%	10,00%

			2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
środki inwestycyjne z UE dla JST (mln PLN)			11 296	10 027	9 172	9 582	9 984	10 377	10 792	9 971	6 735
środki bieżące z UE dla JST (mln PLN)			2 797	2 396	2 013	2 103	2 192	2 278	2 369	2 189	1 478

Środki niezbędne do zapewnienia krajowego wkładu publicznego w latach 2014–2020 (w mld zł)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2014–2022
Wkład publiczny krajowy łącznie, w tym:	8,0273	7,7251	8,3060	8,6773	9,0412	9,3978	9,7733	9,0297	6,0994	76,0769
Podsektor centralny*:	0,1948	0,7881	1,9927	2,0818	2,1691	2,2546	2,3447	2,1663	1,4633	15,4554
Budżet państwa	0,1461	0,5910	1,4945	1,5613	1,6268	1,6910	1,7585	1,6247	1,0975	11,5916
Inne	0,0487	0,1970	0,4982	0,5204	0,5423	0,5637	0,5862	0,5416	0,3658	3,8639
Podsektor jednostek samorządu terytorialnego	7,8325	6,9371	6,3133	6,5955	6,8721	7,1431	7,4285	6,8633	4,6361	60,6215

*dotyczy podmiotów objętych badaniem;

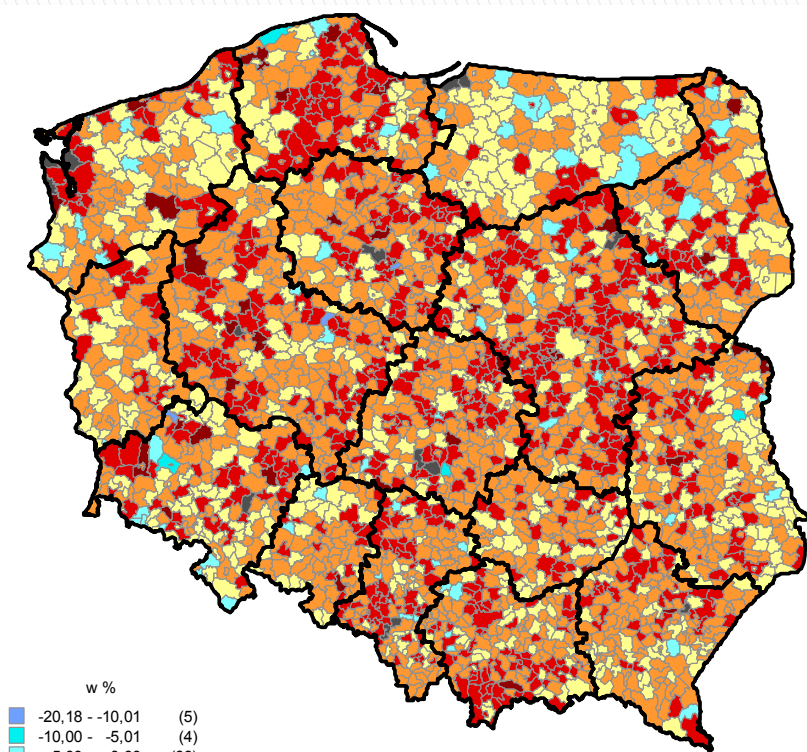
Udział JST – około 35%.

Zasadnicze obserwacje

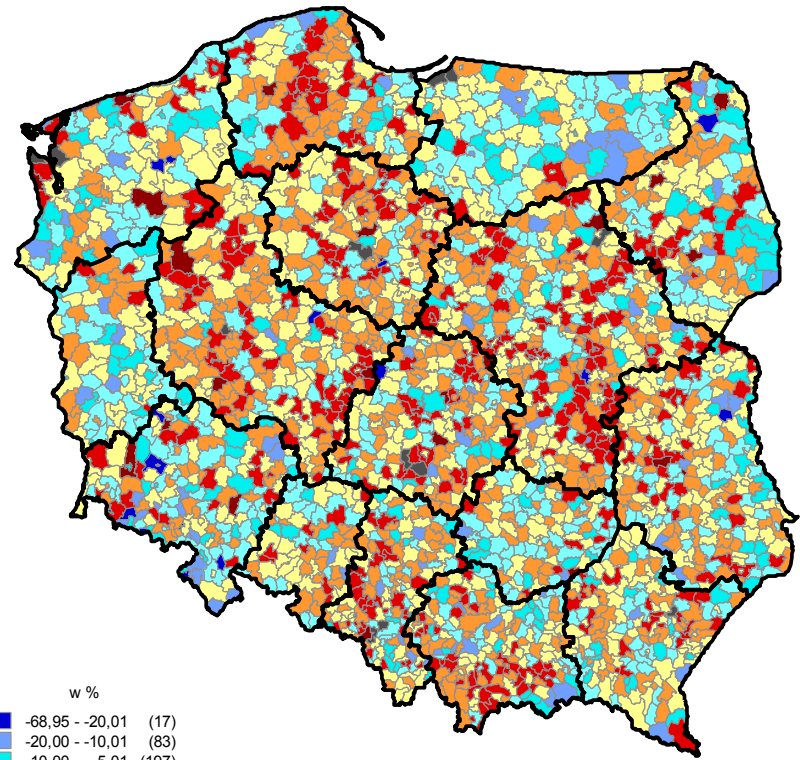
liczba JST naruszających reguły fiskalne	wariant 1	wariant 2	wariant 3	wariant 4	wariant 5
zrównoważony budżet operacyjny	904	700	553	462	403
wskaźnik obsługi zadłużenia	2170	1896	1616	1395	1216

Za: J. Sierak, M. Bitner, A. Gałązka, R. Górniak

Zasadnicze obserwacje – c.d.

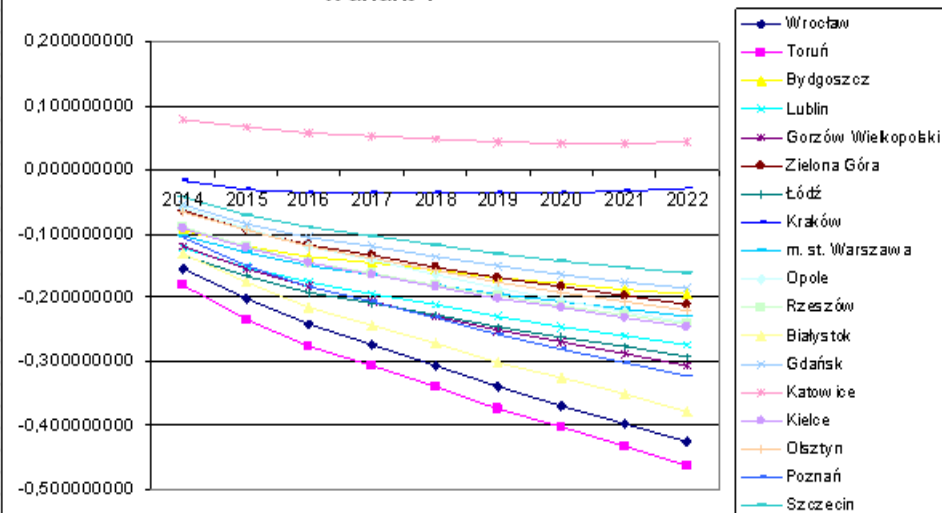


Relacja nadwyżki operacyjnej
do dochodów, 2011

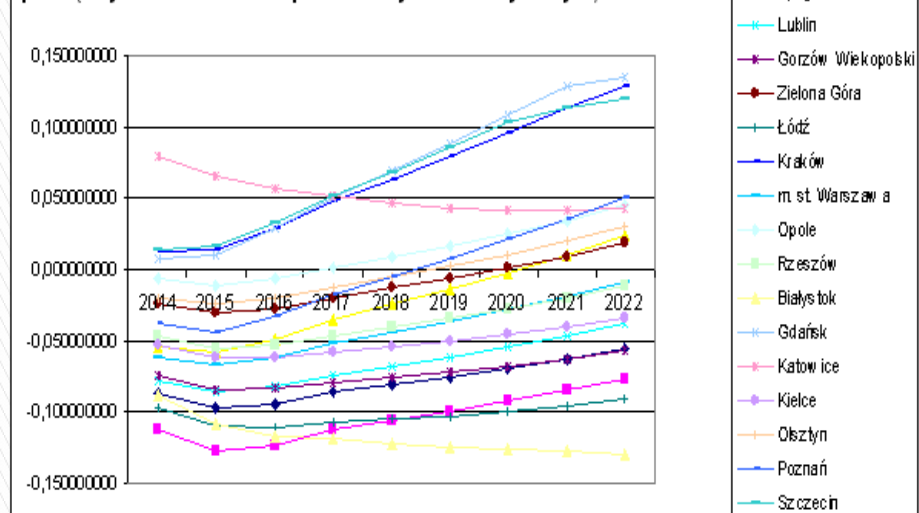


Relacja nadwyżki operacyjnej
do dochodów – wariant 1, 2022

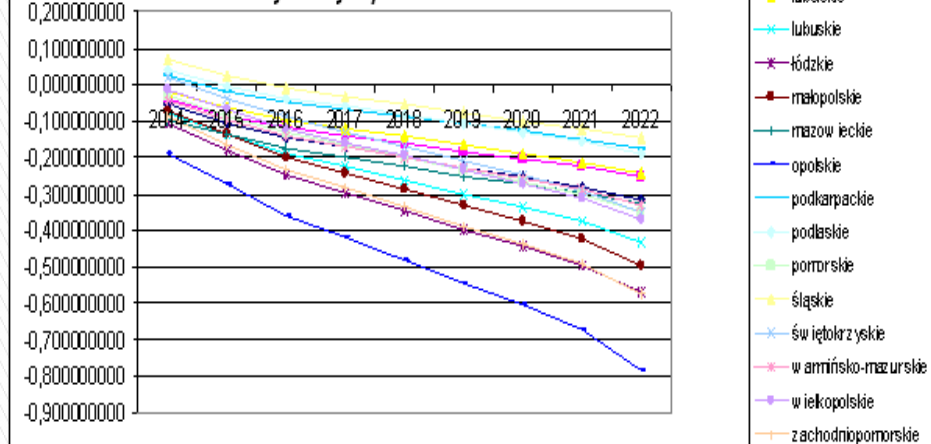
Prognozowany poziom wskaźnika zadłużenia dużych miast (różnica wskaźnik dopuszczalny minus wskaźnik rzeczywisty) - Wariant 1



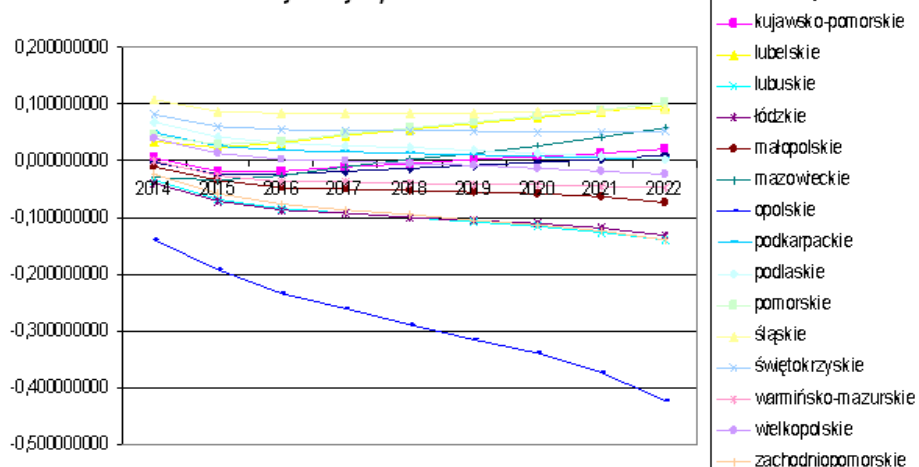
Prognozowany poziom wskaźnika zadłużenia dużych miast (różnica pomiędzy wskaźnikiem dopuszczalnym a rzeczywistym) - Wariant5



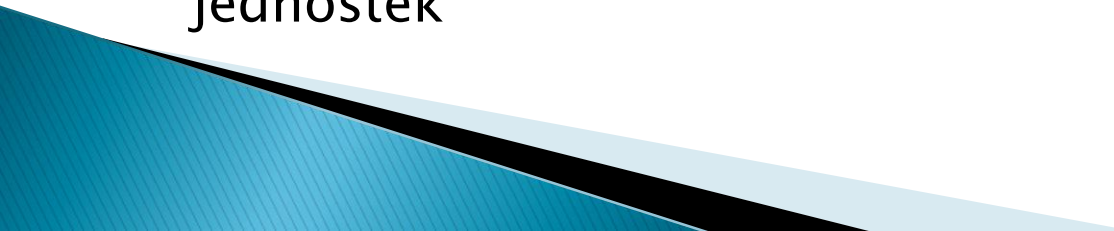
Prognozowany poziom wskaźnika zadłużenia województw (różnica między wskaźnikiem dopuszczalnym a rzeczywistym) - Wariant 1



Prognozowany poziom wskaźnika zadłużenia województw (różnica pomiędzy wskaźnikiem dopuszczalnym a rzeczywistym) - Wariant 5



Wnioski

- ▶ W okresie 2014–2020 dużą grupą beneficjentów sektora publicznego pozostaną JST, których projekty obejmują przede wszystkim inwestycje z zakresu drogownictwa, infrastruktury technicznej i społecznej
 - ▶ Zakres zadań inwestycyjnych JST wynika z rozmiarów występującej w poszczególnych regionach kraju luki infrastrukturalnej
 - ▶ Wsparcie tych projektów dotacjami unijnymi będzie miało istotne znaczenie dla kierunków i tempa procesów rozwoju lokalnego i regionalnego
 - ▶ Znaczne terytorialne zróżnicowanie wyników operacyjnych poszczególnych JST wskazuje na konieczność indywidualnego podejścia do oceny sytuacji finansowej poszczególnych jednostek
- 

Wnioski – c.d.

- ▶ W najbliższych latach sytuacja JST będzie trudniejsza ze względu na mogące wystąpić pogorszenie ogólnej sytuacji społeczno-gospodarczej Polski
- ▶ Istnieje ryzyko obniżenia potencjału finansowego wielu JST, w części przeznaczonych na finansowanie inwestycji własnymi środkami budżetowymi
- ▶ W latach 2014–2020 limit wyznaczony przez indywidualny wskaźnik zadłużenia (ufp 2009 – obowiązuje od 01 01 2014) może istotnie ograniczyć możliwość zaciągania długu przez wiele JST (liczby są w tabeli),
- ▶ Przy podejmowaniu decyzji dotyczących finansowania projektów inwestycyjnych z pomocą funduszy UE szczególną uwagę należy zwrócić na badanie **zdolności do obsługi zadłużenia** poszczególnych JST oraz określenie warunków **utrzymania ich płynności finansowej**

Najwięksi beneficjenci

- ▶ Stopień przygotowania dużych beneficjentów do realizacji projektów w nowych ramach finansowych jest silnie zróżnicowany
 - ▶ Tylko niektórzy opracowali już pod względem rzeczowym i finansowym szczegółowy zakres zadań z określeniem źródeł finansowania oraz wskazaniem sposobu pokrycia wkładu własnego
 - ▶ Największe zapotrzebowanie na środki unijne zgłaszają beneficjenci z sektorów transportu i ochrony środowiska
 - ▶ Wysokie zapotrzebowanie na środki unijne zgłaszają szkoły wyższe (głównie publiczne) i instytuty badawcze
- 

Rekomendacje

- ▶ Gruntowna analiza postulowanych od wielu lat propozycji zmian systemowych:
 - zwiększenia roli organów JST w kształtowaniu wysokości podatków i opłat stanowiących dochody JST, w szczególności podatku od nieruchomości
 - ustalenia minimalnego standardu usług publicznych, w szczególności tych, do których dostęp powinni mieć wszyscy obywatele
- ▶ Upowszechnianie dobrych praktyk („standardów”) w zakresie poszczególnych dziedzin zarządzania finansowego, kontroli wewnętrznej (zarządczej) oraz audytu wewnętrznego
- ▶ Gromadzenie i publiczne udostępnianie danych umożliwiających dokonywania porównań efektywności poszczególnych dziedzin zarządzania finansowego, zarządzania długiem oraz poziomu i jakości usług publicznych świadczonych przez poszczególne JST

Rekomendacje – c.d.

- ▶ Powrót do rozwiązania obowiązującego w poprzednim stanie prawnym (ufp z 2005), wg którego ograniczenie związane ze wskaźnikiem obsługi zadłużenia nie ma w ogóle zastosowania w przypadku długu zaciągniętego w związku z umową o dofinansowanie
- ▶ Badania potwierdzają znaczne zróżnicowanie wyników operacyjnych poszczególnych JST. Istnieje konieczność indywidualnej oceny zdolności kredytowej każdej JST. W okresie 2014–2020 każdorazowo warunkiem decyzji o dofinansowaniu projektów JST z pomocą funduszy UE powinno być **wykazanie przez nie zdolności do współfinansowania projektów oraz pozytywna ocena zdolności kredytowej.**

Wydatki inwestycyjne JST w latach 1999–2010 (w mln zł)

ROK	WYDATKI INWESTYCYJNE JST OGÓŁEM (WYKONANE)	GMINY	MIASTA NA PRAWACH POWIATU	POWIATY	WOJEWÓDZTWA
1999	12 307	7 198	3 440	633	1 036
2000	13 209	7 454	3 722	945	1 088
2001	13 783	7 363	3 847	1 255	1 318
2002	13 263	5 995	5 002	1 020	1 246
2003	12 306	6 174	3 580	1 006	1 546
2004	14 834	7 392	4 496	1 257	1 690
2005	17 750	8 219	5 538	1 609	2 384
2006	24 380	10 692	7 854	2 272	3 563
2007	26 258	10 363	9 866	2 097	3 932
2008	30 820	12 553	11 135	2 606	4 526
2009	41 601	15 777	12 081	4 054	9 688
2010	43 282	19 690	12 698	5 181	5 712
RAZEM:	263 793	118 870	83 259	23 935	37 729

Efekty inwestycji samorządowych - Rozwój infrastruktury komunalnej

Rozwój systemu gospodarki wodno-ściekowej w Polsce w miastach w latach 1995-2010

Wyszczególnienie	1990	1995	2000	2005	2010
Liczba miast w kraju ogółem	830	860	880	887	903
Liczba miast obsługiwanych przez sieć wodociągową	798	854	877	886	901
% ogółu ludności miast korzystającej z sieci wodociągowej	90,0	91,1	91,7	94,9	95,3
Liczba miast obsługiwanych przez sieć kanalizacyjną	720	793	845	881	898
% ogółu ludności miast korzystającej z sieci kanalizacyjnej	81,1	82,1	83,0	84,5	86,1
Liczba oczyszczalni ścieków	467	643	801	857	873
% ogółu ludności miast korzystającej z oczyszczalni ścieków	55,6	65,7	80,0	85,2	88,6
w tym z podwyższonym usuwaniem biogenów	x	4,6	31,0	55,9	74,3
liczba ludności korzystająca z oczyszczalni ścieków ogółem	13494	15555	18928	19955	20614

Źródło: Opracowanie i układ własne na podstawie: Ochrona środowiska 2007 (analogicznie 2011), Informacje i opracowania statystyczne, GUS, Warszawa 2008 (analogicznie 2011), s. 205 (analogicznie 197).

Za: ANDRZEJ GAŁĄZKA, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, PROBLEMY REALIZACJI POLITYKI ROZWOJU ZRÓWNOWAŻONEGO W POLSCE WOBEC ZMIAN WYBRANYCH ELEMENTÓW SYTUACJI SPOŁECZNO-GOSPODARCZEJ W LATACH 1970-2010

Rozwój systemu gospodarki wodno-ściekowej w Polsce na wsi w latach 1995-2010

Wyszczególnienie	1995	2000	2005	2010
Długość sieci kanalizacyjnej na wsi w km	5359	16222	36821	55566
Połączenia sieci kanalizacyjnej do budynków mieszkalnych w tys.	73,4	259,4	598,0	906,3
Liczba oczyszczalni ścieków obsługujących wsie razem	433	1452	2044	2341
% ogółu ludności korzystającej z sieci kanalizacyjnej	5,9	11,5	19,0	24,8
% ludności wsi korzystającej z oczyszczalni ścieków razem	3,1	10,8	20,4	28,8
w tym z oczyszczalni o podwyższonym usuwaniu biogenów	0,3	2,4	7,7	12,4

Za: ANDRZEJ GAŁĄZKA, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, PROBLEMY REALIZACJI POLITYKI ROZWOJU ZRÓWNOWAŻONEGO W POLSCE WOBEC ZMIAN WYBRANYCH ELEMENTÓW SYTUACJI SPOŁECZNO-GOSPODARCZEJ W LATACH 1970-2010