

Zrównoważony rozwój na tle wyzwań inwestycyjnych i sytuacji finansowej polskich samorządów

Departament Badań i Analiz
Listopad 2022 r.



Szanowni Państwo,

mamy przyjemność oddać w Państwa ręce kolejny raport Banku Gospodarstwa Krajowego poświęcony sytuacji polskich samorządów. Tym razem, poza wyzwaniami finansowymi i inwestycyjnymi, przedmiotem naszej analizy postanowiliśmy uczynić zagadnienia związane ze zrównoważonym rozwojem.

Ostatnie lata i miesiące przyniosły globalnej, europejskiej i polskiej gospodarce szereg następujących po sobie kryzysów. Samorządy odczuwają je o tyle bardziej, że równolegle do reagowania na wyzwania związane z pandemią i rosyjską agresją na Ukrainę, muszą dostosować się także do zmian regulacyjnych bezpośrednio wpływających na ich sytuację finansową. Wszystkie te czynniki bez wątpienia zwiększają poczucie niepewności, w jakim władze samorządowe podejmują decyzje finansowe, w tym również decyzje inwestycyjne. Czynniki te wpływają także na priorytety i swobodę decyzyjną włodarzy. W niniejszym raporcie poddamy te zagadnienia szczegółowej analizie.

Osobną część raportu poświęciliśmy zagadnieniom związanym ze zrównoważonym rozwojem. Dla naszego banku pozostaje on kluczowym elementem realizowanej przez nas misji. Definiuje nie tylko naszą politykę, ale też konkretne decyzje biznesowe. Z drugiej strony samorządy są kluczową grupą naszych klientów, ale co ważniejsze - są także tymi jednostkami, które odpowiadają za organizację aspektów naszego życia społeczno-gospodarczego, które z pojęciem zrównoważonego rozwoju wiążą się szczególnie mocno. Z tych względów poznanie tego aspektu działalności samorządów jest dla nas szczególnie istotne - nie tyle pomimo, ale w związku z wyzwaniami, z którymi obecnie przychodzi się nam wszystkim mierzyć.

Chcielibyśmy w tym miejscu wyrazić wdzięczność wszystkim samorządom, które zdecydowały się wziąć udział w naszym badaniu i wypełniły naszą ankietę. Zaangażowanie kilkuset gmin, miast, powiatów i województw pozwoliło nam pozyskać bezcenny dla nas zasób wiedzy, który pozwoli lepiej rozumieć potrzeby polskich samorządów.

Mamy nadzieję, że zaprezentowane wyniki będą dla Państwa interesujące, a także że będą one stanowiły inspirację do dalszych dyskusji i działań.

Z wyrazami szacunku,

Mateusz Walewski

Główny Ekonomista

Dyrektor Departamentu Badań i Analiz

Bank Gospodarstwa Krajowego

Pomimo trudnej sytuacji rośnie aktywność inwestycyjna samorządów.

Udział wydatków majątkowych w całkowitych wydatkach JST w pierwszej połowie 2022 wyniósł 11% i był wyraźnie wyższy niż rok wcześniej. Dynamika wydatków inwestycyjnych rok do roku wyniosła 26,3%, a większość samorządów spodziewa się jej przyspieszenia w drugiej połowie roku.

Istotny wpływ na ten wzrost będą mieć projekty realizowane w ramach Programu Inwestycji Strategicznych. Program może też odgrywać rolę w stabilizacji poziomu zadłużenia samorządów, choć rosną koszty obsługi długu.

Inwestycje rosną pomimo spadającej nadwyżki operacyjnej. W pierwszej połowie 2022 roku relacja nadwyżki operacyjnej do dochodów bieżących samorządów wynosiła 12,8% i była mniejsza niż średnia z lat ubiegłych. Spada także udział dochodów podatkowych i dochodów pochodzących z innych opłat lokalnych w całkowitych dochodach samorządów.

W strukturze inwestycji samorządów dominują projekty drogowe. W 2021 roku wyniosły one 15,9 mld PLN, ich udział w całkowitych inwestycjach sięgał 33,2%. Wartość inwestycji drogowych była wyższa niż suma wydatków na transport zbiorowy, turystykę, sport i kulturę oraz na infrastrukturę wodno-kanalizacyjną. Jedynie w gminach wiejskich inwestycjom drogowym dorównują wodno-kanalizacyjne. W miastach na prawach powiatu bliskie skalą są im inwestycje związane z transportem zbiorowym.

Większość samorządów w najbliższych latach planuje zwiększać udział projektów drogowych w całości wydatków inwestycyjnych, to inwestycje w tym obszarze są najczęściej uważane za niedostateczne (77% samorządów). Najrzadziej za niedostateczne uważane są z kolei inwestycje w transport zbiorowy (39%), ciepłownictwo (40%) i gospodarkę odpadami (45%).

Wydatki inwestycyjne najczęściej finansowane są ze środków własnych (głównie nadwyżki operacyjnej). W roku 2021 sfinansowano w ten sposób 36,7% wydatków inwestycyjnych, a 22% środków pochodziło ze środków europejskich. Tylko nieco ponad 10% wydatków inwestycyjnych sfinansowanych było z kredytu.

W roku 2022 samorzady spodziewają się znacznego wzrostu znaczenia dotacji z budżetu państwa – ich udział w całkowitym finansowaniu inwestycji w roku 2021 wynosił 14,5%. Jednocześnie malało będzie znaczenie nadwyżki operacyjnej. Jest to zrozumiałe zważywszy na malejącą relację nadwyżki do dochodów w ostatnich latach.

Według deklaracji emisja obligacji ma wciąż jeszcze niewielkie znaczenie w finansowaniu inwestycji samorządowych. W roku 2021 sfinansowano w ten sposób jedynie 2,9% wydatków inwestycyjnych. Znaczenie tego źródła może jednak rosnąć w najbliższych latach.

Jednostki samorządu terytorialnego największą wagę przywiązują do społeczno-ekonomicznych aspektów zrównoważonego rozwoju. Najczęściej jako najistotniejsze wskazują obszary ich bezpośredniej odpowiedzialności: rozwój infrastruktury i usług edukacyjnych. Znajduje to odzwierciedlenie w ich priorytetach inwestycyjnych. Dużą uwagę przywiązują też do zagadnień związanych z ochroną środowiska. Relatywnie rzadko jako istotne wskazują aspekty równościowe.

Polityka zrównoważonego rozwoju jest najczęściej realizowana poprzez konkretne „zielone” projekty inwestycyjne oraz akcje edukacyjne. Czyni tak odpowiednio 55% i 52,7% samorządów. Udział „zielonych inwestycji” w całkowitych wydatkach majątkowych samorządów w roku 2021 wynosił 17,5%, najwięcej w gminach wiejskich (28,7%), a w ujęciu regionalnym w województwie mazowieckim (22,9%).

Większość samorządów na bieżąco monitoruje środowiskowe oddziaływanie realizowanych projektów inwestycyjnych. Ocen takich nie dokonuje 11% jednostek. Nieco rzadziej dokonywane są analizy oddziaływania społecznego, brak tego typu działań deklaruje 33,6% samorządów. Decyzja o dokonaniu analiz najczęściej podejmowana jest w związku z rodzajem inwestycji oraz w ślad za wymaganiami regulacyjnymi.

Ponad 90% samorządów było lub wciąż jest bezpośrednio zaangażowanych w pomoc uchodźcom z Ukrainy. Dominująca część środków na ten cel, według deklaracji samorządów, pochodziła z dedykowanego wsparcia z budżetu państwa. W skali całego sektora sfinansowano w ten sposób 83,1% wydatków. Najwięcej ze środków własnych dokładały powiaty (25,8%) i gminy miejskie (19,5%). Relatywnie niewielki był deklarowany udział środków pochodzących od osób prywatnych, firm i z pomocy zagranicznej. Może to wynikać z tego, iż znacząca część tego typu pomocy realizowana była w postaci usług i środków rzeczowych.

Wybrane liczby z raportu

93%

jednostek spodziewa się wzrostu nakładów inwestycyjnych w roku 2022. Oczekiwany wzrost w sektorze wynosi 60%. Dane za pierwsze półrocze roku 2022 sugerują jednak mniejszą zmianę (**wzrost o 26%**).

17,5

mld PLN

wynosiła we wrześniu 2022 roku wartość rozstrzygniętych postępowań na realizację inwestycji ze wsparciem Programu Inwestycji Strategicznych

6%

wartości nakładów inwestycyjnych samorządów z 2021 roku (co najmniej) wyniesie wartość inwestycji sfinansowanych ze środków Programu Inwestycji Strategicznych w samym roku 2022 (**2,9 mld PLN**).

15,9

mld PLN

wynosiły w 2021 roku inwestycje drogowe samorządów – była to jedna trzecia wszystkich nakładów inwestycyjnych. Obszar ten jest wskazywany jako niedoinwestowany najczęściej (wybór **77%** samorządów). Dlatego w większości samorządów znaczenie inwestycji drogowych w roku 2022 wzrośnie.

9 pp.

- o tyle wzrośnie udział dotacji budżetowych w strukturze finansowania inwestycji samorządowych w roku 2022. Samorządy przewidują, że w 2022 roku zmaleje znaczenie środków własnych oraz europejskich.

62%

samorządów określa dotychczasowe inwestycje wodno-kanalizacyjne za niedostateczne lub znacząco niedostateczne. Inwestycje w tym obszarze stanowiły **12%** wszystkich inwestycji w roku 2021.

49%

inwestycji w OZE i energooszczędność sfinansowano ze środków europejskich (przy 43% i 44% inwestycji w obszarach digitalizacji i transportu zbiorowego). W przypadku inwestycji w obszarze ciepłownictwa najwięcej środków pozyskano z kredytu (**37%**).

53%

samorządów uważa, że priorytetowym aspektem zrównoważonego rozwoju jest rozwój infrastruktury.

1.	Wstęp	7
2.	Bieżąca sytuacja finansowa i oczekiwania na przyszłość	9
3.	Struktura przedmiotowa inwestycji	17
4.	Źródła finansowania inwestycji	24
5.	Zrównoważony rozwój w samorządach - inwestycje i inne podjęte działania	32
	Metodologia badania	42

1.

Wstęp

Spółeczna świadomość zachodzących zmian środowiskowych i ich konsekwencji wzrosła zauważalnie w ostatnich latach. Podpisanie *Porozumienia Paryskiego* w 2015 roku, ambitne plany Komisji Europejskiej ujawnione w pakiecie *Fit for 55* oraz kolejne, coraz bardziej alarmujące, raporty Międzynarodowego Zespołu ds. Zmian Klimatycznych stanowiły świetną inspirację do dyskusji o klimacie, transformacji energetycznej i dekarbonizacji. Zmianę nastawienia widać zwłaszcza w świecie biznesu – rynki finansowe zaczęły wycofywać się z finansowania projektów związanych z paliwami kopalnymi, a zrównoważony rozwój stał się ważnym elementem strategii największych korporacji. Przykładem jest chociażby BGK, który uczynił zrównoważony rozwój jednym z filarów nowej strategii na latach 2021-25, a samą ideę wpisał do swojej misji (niezmienianej od 95 lat).

Wydarzenia z ostatnich miesięcy pokazały z kolei, że idea zrównoważonego rozwoju nie ogranicza się do dbałości o klimat, odpowiedni poziom wód i bioróżnorodność, a wymiar środowiskowy należy stale równoważyć z wymiarami społecznym i gospodarczym. Czyste powietrze jest równie ważne, co bezpieczeństwo energetyczne i stabilność dostaw żywności.

Samorząd terytorialny ma szczególną rolę w kształtowaniu polskiej rzeczywistości społeczno-gospodarczej. Rola ta została wyraźnie określona w Konstytucji – to samorząd wykonuje zadania publiczne, które nie zostały zastrzeżone dla innych organów. Co więcej, zgodnie z zasadą subsydiarności, zadania powinny być realizowane jak najbliżej społeczności lokalnych, a więc w pierwszej kolejności (gdy jest to możliwe) w samorządach najniższego szczebla. To nakłada na jednostki samorządu terytorialnego dużą odpowiedzialność również w zakresie realizacji idei zrównoważonego rozwoju. Zasada ta też została przywołana w Konstytucji jako dyrektywa, którą polskie państwo powinno kierować się we wszystkich swoich działaniach.

Ostatnie miesiące to czas, w którym kolejne kryzysy nakładały się na siebie, tworząc bardzo niesprzyjające warunki gospodarcze – kryzys pandemiczny i inflacja, która była jego następstwem szybko zostały wzmocnione przez kryzys energetyczny związany z rosyjską agresją na Ukrainę. W takich uwarunkowaniach bardzo trudno nie tylko prowadzić działalność gospodarczą, ale też dostarczać usługi społeczne i inwestować – zwłaszcza zgodnie z zasadami zrównoważonego rozwoju.

Z tych względów zdecydowaliśmy się zapytać polskie samorządy o ich dotychczasowe doświadczenia i plany inwestycyjne, a także o rozumienie zasady zrównoważonego rozwoju, jakie dominuje w lokalnych społecznościach w tych trudnych czasach. Chcielibyśmy, żeby zebrane informacje pozwoliły nam na lepsze zrozumienie wyzwań stojących przed polskimi samorządami i wypracowanie mechanizmów wsparcia, które umożliwiłyby realizację idei zrównoważonego rozwoju w szerszym zakresie.

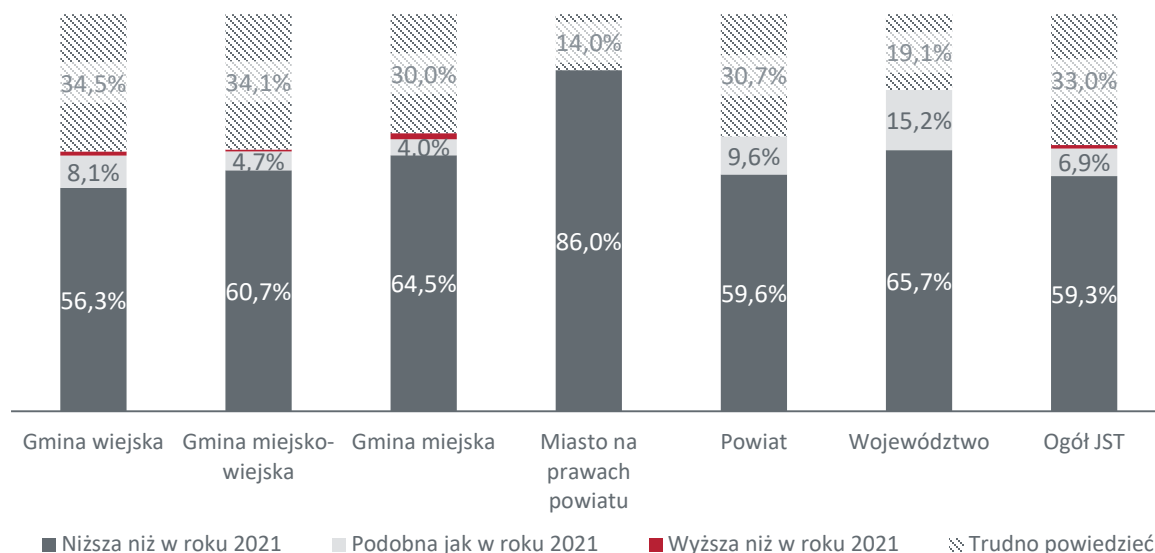
Rozdział 2 niniejszego raportu ma charakter wprowadzający – pokazujemy w nim wybrane dane finansowe samorządów obrazujące ich aktualną sytuację i zestawiamy je z oczekiwaniami, które da się odczytać z wyników naszej ankiety. Rozdział 3 jest poświęcony strukturze przedmiotowej inwestycji samorządowych, podczas gdy rozdział 4 dotyczy źródeł ich finansowania. W tych częściach raportu zastanawiamy się nad priorytetami inwestycyjnymi samorządów oraz omawiamy sposób, w jaki jednostki samorządu terytorialnego finansowały swoje projekty dotychczas i jak planują robić to w przyszłości. W rozdziale 5 zaprezentowaliśmy wyniki dotyczące nastawienia samorządów do zagadnienia zrównoważonego rozwoju. W pierwszej kolejności próbujemy przybliżyć sposób, w jaki samorządy rozumieją zrównoważony rozwój, a dalej mówimy o konkretnych działaniach, które są podejmowane na szczeblu lokalnym by urzeczywistnić tę ideę. Skupiamy się też na kilku wybranych formach aktywności, przede wszystkim na inwestycjach służących rozwojowi zrównoważonego rozwoju. Odpowiadamy na pytanie jaka ich część może być określona jako zielona oraz kiedy i dlaczego samorządy dokonują oceny oddziaływania środowiskowego i społecznego swoich projektów. Oprócz tego piszemy o doświadczeniach samorządów związanych z pomocą uchodźcom z Ukrainy.

2.

**Bieżąca sytuacja finansowa
i oczekiwania na przyszłość**

Oczekiwana nadwyżka operacyjna w 2022 roku według opinii JST

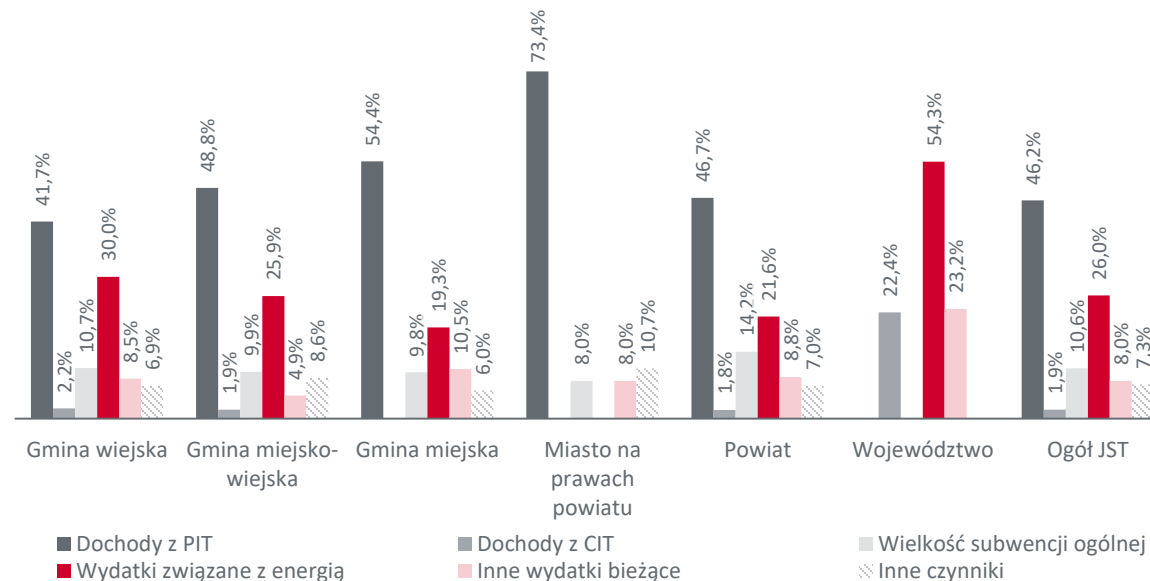
Rys. 1. Oczekiwana nadwyżka operacyjna w roku 2022 w stosunku do roku 2021



Zdecydowana większość samorządów spodziewa się, że nadwyżka operacyjna w roku 2022 będzie niższa niż w roku poprzednim – takie przekonanie podziela od 56% gmin wiejskich do nawet 86% miast na prawach powiatu. Co trzeci polski samorząd, zapytany w połowie roku o nadwyżkę szacowaną na całe dwanaście miesięcy, nie był jednak w stanie udzielić jednoznacznej odpowiedzi. To obrazuje skalę niepewności, która wynika po części z niestabilnej sytuacji gospodarczej i geopolitycznej, a po części ze zmian regulacyjnych. Tylko nieliczne samorządy spodziewają się, że nadwyżka utrzyma się na podobnym poziomie jak w roku 2021, a zupełnie wyjątkowe są głosy mówiące o wzroście nadwyżki.

Jako przyczyny spadku nadwyżki operacyjnej w 2022 roku samorządy wskazują wzrost wydatków bieżących oraz spadek dochodów z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych. Jest to główna przyczyna spadku dla 46% samorządów oczekujących spadków nadwyżki ale aż 82%

Rys. 2. Główne przyczyny spadku nadwyżki operacyjnej w 2022 roku

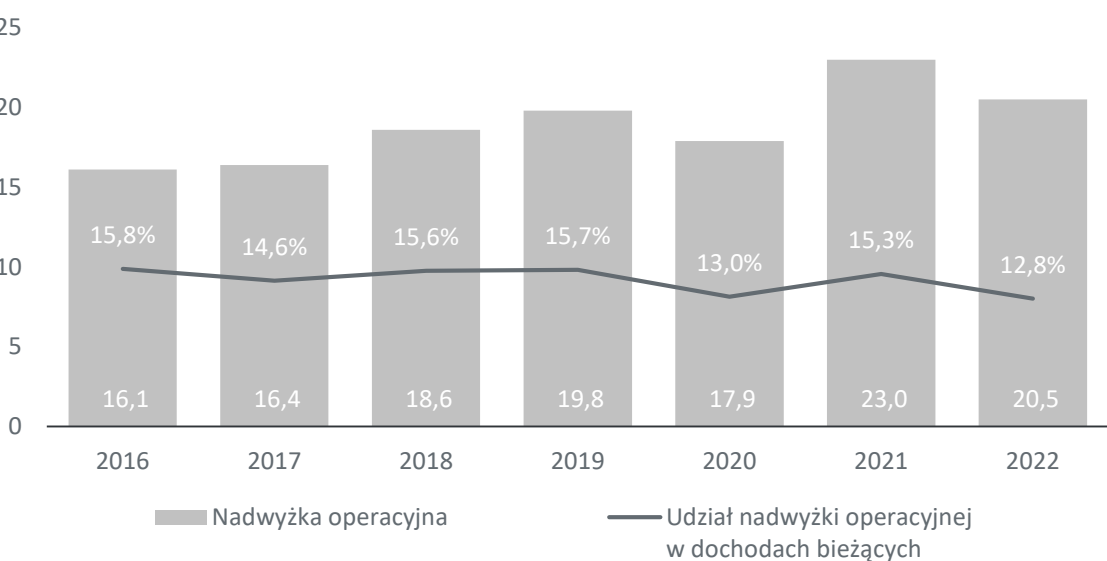


samorządów ocenia, że dochody z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych będą miały generalnie negatywny wpływ na nadwyżkę. Nie licząc województw jest to najczęściej wskazywana dominująca przyczyna spadku nadwyżki we wszystkich typach samorządów.

Na kolejnych miejscach listy dominujących przyczyn spadku nadwyżki operacyjnej znajdują się dodatkowe wydatki, zwłaszcza te związane ze wzrostem cen energii i surowców energetycznych (26% samorządów oczekujących spadku ocenia ten czynnik jako dominujący, ale 62% samorządów wskazuje, że jest to czynnik o negatywnym wpływie). Co ciekawe, wydatki związane z napływem uchodźców znacznie rzadziej uznawano za wpływające negatywnie na nadwyżkę (twierdziło tak 28% samorządów) i właściwie nigdy nie były wskazywane jako główna przyczyna zmian. Przyczyny związane ze wzrostami wydatków bieżących były wskazywane jako główne łącznie przez ponad 34% samorządów. Potwierdza to znaczenie inflacji dla poziomu nadwyżki.

Dane za pierwsze dwa kwartały roku 2022 - nadwyżka operacyjna spada, ale wolniej niż przewidują samorządy

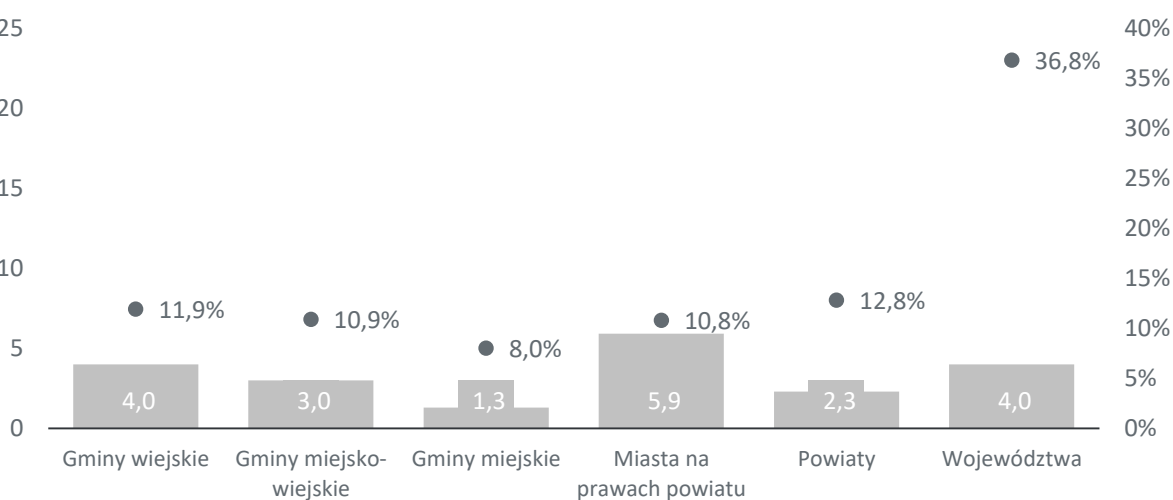
Rys. 3. Nadwyżka operacyjna ogółu JST po 2 kwartałach, a dochody bieżące [mld PLN]



Nadwyżka operacyjna po dwóch kwartałach 2022 roku jest o 11% niższa w stosunku do analogicznego okresu roku poprzedniego. Spadek dotyczy wszystkich rodzajów samorządów – w gminach miejskich sięgnął 20,3%, w miastach na prawach powiatu wynosił natomiast tylko 4,3%. Wyniki za pierwsze dwa kwartały roku 2022 wskazują jednak, że spadek nadwyżki w całym roku będzie znacznie mniejszy niż oczekują tego samorządy (według ankiety spadek wyniesie 61,3%).

Warto odnotować, że relacja nadwyżki operacyjnej do nominalnego PKB po drugim kwartale 2022 roku znajduje się wyraźniej poniżej trendu (1,45% wobec średniej 1,81% dla lat 2018-2021), co potwierdza, że wartość nadwyżki może w 2022 roku stanowić dla samorządów istotne wyzwanie. Wyniki z pierwszego kwartału 2022 roku nie wskazywały jeszcze na spadek relacji nadwyżki do nominalnego PKB poniżej trendu.

Rys. 4. Nadwyżka operacyjna JST po 2 kwartale 2022 r., a dochody bieżące [mld PLN]

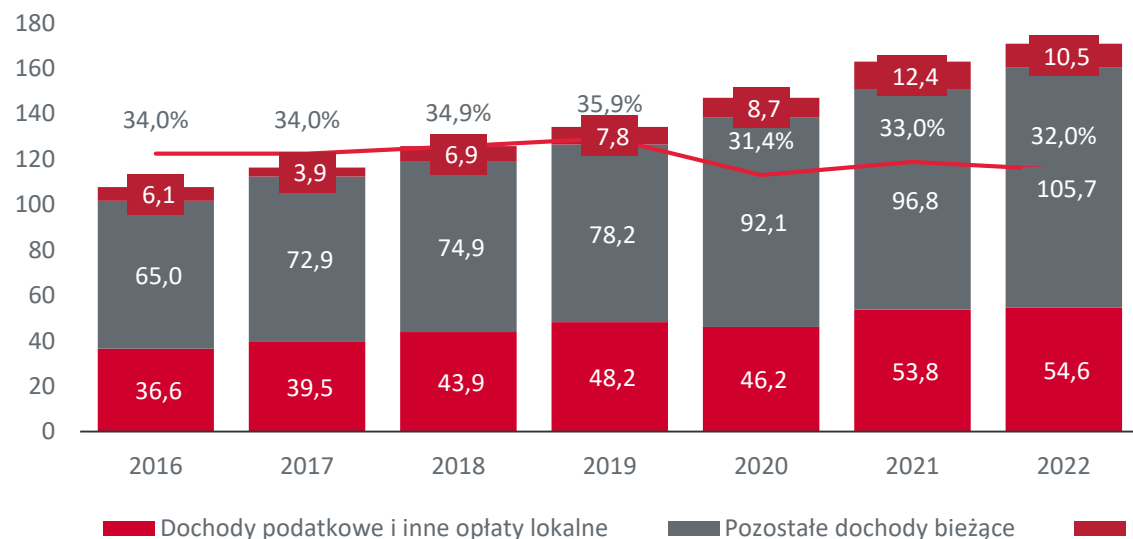


Wydatki bieżące samorządów wzrosły w drugim kwartale 2022 roku o 9,5% w stosunku do poprzedniego roku, podczas gdy wzrost dochodów bieżących wyniósł 6,4%. Oznacza to, że z jednej strony dynamika wydatków była wyższa niż zwykle, a z drugiej, że dochody nie rosły tak szybko, jak można byłoby tego oczekiwać.

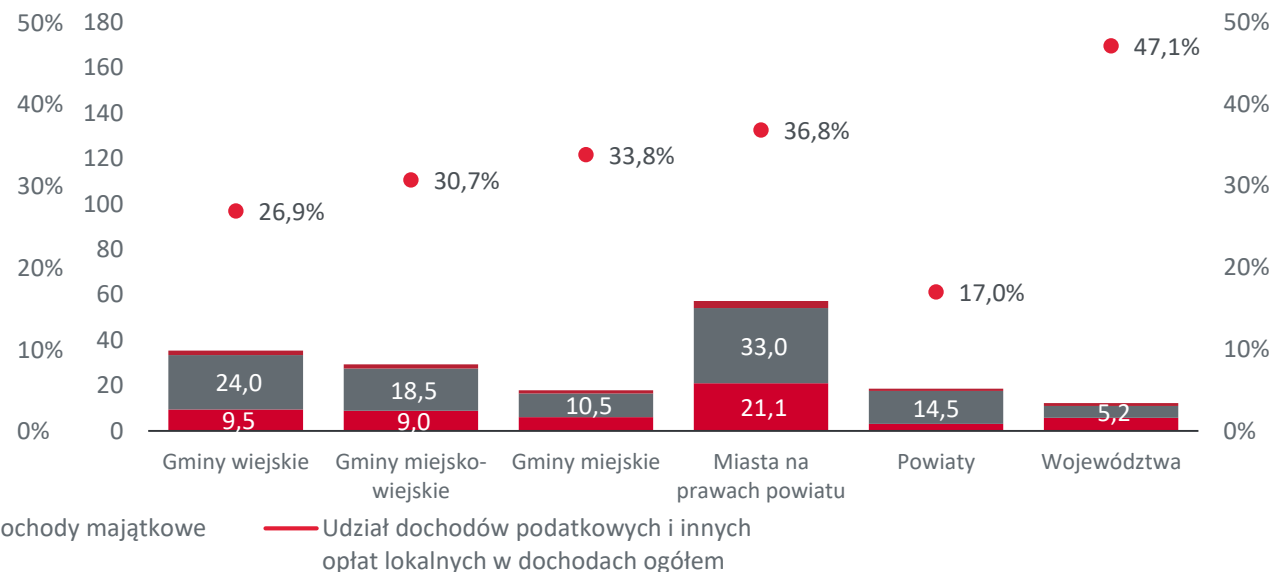
Koresponduje to z deklaracjami samorządów, które wśród głównych przyczyn spadku nadwyżki wskazują zarówno czynniki związane ze stroną dochodową, jak i ze stroną wydatkową. Głównym wyzwaniem okazują się dochody z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych. Z deklaracji samorządów wynika jednak, że również wzrost wydatków bieżących ma negatywny wpływ na nadwyżkę, co w dużej mierze wiąże się z inflacją. Najbardziej bolesne są wzrosty cen energii i surowców energetycznych, a w drugiej kolejności koszty podwyżek płac.

Maleje udział dochodów podatkowych i dochodów pochodzących z innych opłat lokalnych w całkowitych dochodach samorządów

Rys. 5. Dochody bieżące i majątkowe ogółu JST po 2 kwartałach [mld PLN]



Rys. 6. Dochody bieżące i majątkowe JST po 2 kwartałe 2022 r. [mld PLN]



Spowolnienie wzrostu wartości dochodów bieżących (6,4% w drugiej połowie 2022 roku wobec 7,1% średniorocznego wzrostu skumulowanego w analogicznych okresach w latach 2012-2021) wynika przede wszystkim z obniżenia tempa wzrostu dochodów podatkowych i dochodów z opłat lokalnych (1,4% w drugiej połowie 2022 roku wobec 7,1% średniorocznego wzrostu skumulowanego w analogicznych okresach w latach 2012-2021).

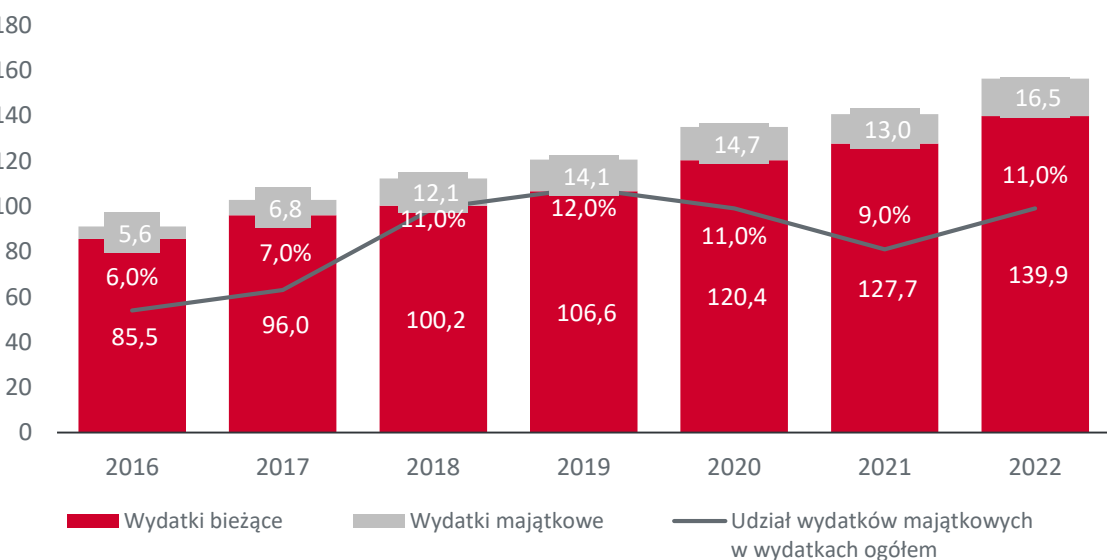
Dysproporcja między długookresowym trendem oraz zmianą wartości dochodów podatkowych oraz dochodów pochodzących z innych opłat lokalnych, jaką można zaobserwować po pierwszej połowie roku 2022 zachodzi we wszystkich typach samorządów. Jest nieco mniej dotkliwa w gminach miejskich (2,1% przy 5,6% CAGR w latach 2012-2021) oraz gminach miejsko-wiejskich (3,7% przy 6,8% CAGR w latach 2012-2021) oraz wyraźnie większa w powiatach (-3,8% przy 8,4%

CAGR w latach 2012-2021) i województwach (-3,1% przy 8,5% CAGR w latach 2012-2021).

Zmiany te wpisują się w trend systematycznego spadku udziału dochodów podatkowych i innych opłat lokalnych w całkowitej wartości dochodów samorządów. Po drugim kwartale 2019 roku stosunek ten sięgał prawie 36%, obecnie jest on o 4 pp. niższy (choć na koniec 2021 roku wzrósł tymczasowo do poziomu 34%).

Pomimo wzrostu wartości wydatków bieżących rośnie względne znaczenie wydatków majątkowych w całkowitych wydatkach

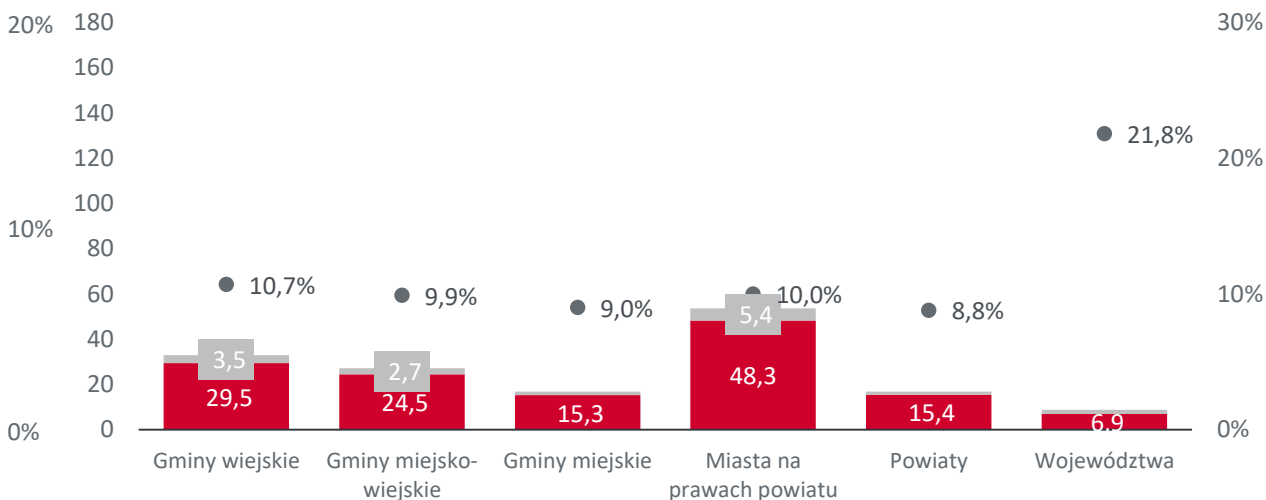
Rys. 7. Struktura wydatków ogółu JST po 2 kwartałach [mld PLN]



Wydatki majątkowe samorządów po pierwszych dwóch kwartałach 2022 roku stanowiły 11% ich ogólnych wydatków – to wyrażnie więcej niż w roku 2021. Widoczny jest trend odbudowy inwestycji po załamaniu związanym z pandemią. Warto zauważyć, że dla wydatków majątkowych bardziej znacząca była na ogół druga połowa roku – udział wydatków majątkowych w całkowitych wydatkach po czterech kwartałach był w ostatnich latach zawsze wyższy niż udział notowany po pierwszych sześciu miesiącach. Przykładowo, w roku 2018 udział wydatków majątkowych w wydatkach ogółem sięgnął po całym roku 20%, w 2019 roku spadł do 18%, a w 2020 i 2021 wynosił około 16%.

Wzrost wartości nominalnej inwestycji w 2022 roku z pewnością będzie wynikał nie tylko z powrotu do planów inwestycyjnych wstrzymanych na okres pandemii, ale po części też

Rys. 8. Struktura wydatków JST po 2 kwartałe 2022 r. [mld PLN]

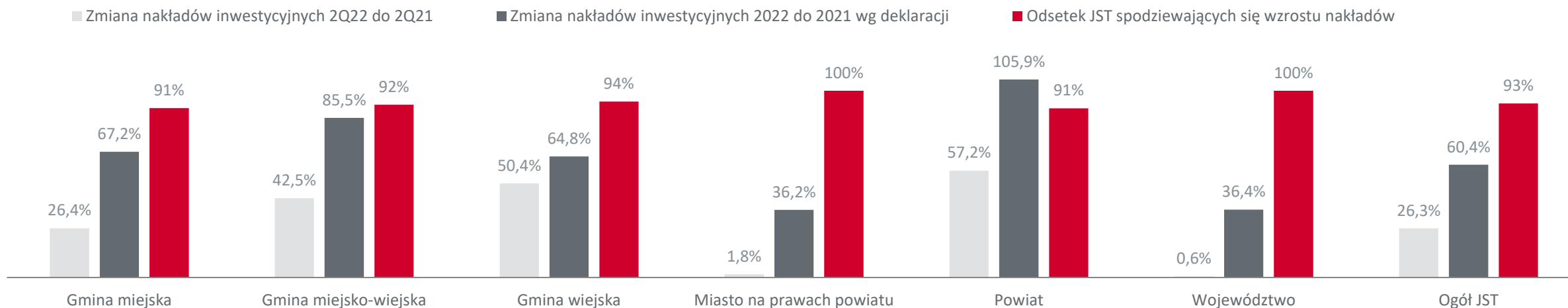


z wysokiej inflacji. Na wzrost udziału wydatków majątkowych w całkowitych wydatkach samorządów będzie miał wpływ również przewidywany napływ środków pozyskanych przez samorządy w ramach Rządowego Funduszu Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych.

Miasta na prawach powiatu odpowiadały za 34% wydatków ogółem i 33% wydatków majątkowych zrealizowanych przez samorządy w pierwszych dwóch kwartałach roku 2022. Tylko w przypadku województw wyraźnie obserwowane są nieproporcjonalnie wysokie wydatki majątkowe – o ile ogólne wydatki województw stanowiły 6% wszystkich wydatków samorządów, to udział wydatków majątkowych województw w wydatkach majątkowych wszystkich samorządów wynosił aż 12%. To przekłada się na wyrażnie wyższy stosunek wydatków majątkowych województw do ich ogólnych wydatków (22%).

93% wszystkich samorządów spodziewa się, że ich nakłady inwestycyjne w roku 2022 będą wyższe niż rok wcześniej

Rys. 9. Oczekiwania co do zmiany nakładów inwestycyjnych JST w 2022 roku



Jak wynika z naszego badania, wśród polskich samorządów dość powszechne jest oczekiwanie, że nakłady inwestycyjne w roku 2022 będą wyraźnie wyższe niż te poniesione w roku 2021. Co więcej, nie da się w tym zakresie zaobserwować istotnych różnic pomiędzy poszczególnymi typami samorządów – odsetek podmiotów oczekujących wzrostu nakładów inwestycyjnych jest podobny w gminach, powiatach i województwach. Również zróżnicowanie geograficzne zdaje się nie mieć znaczenia dla częstości przewidywać wzrostu nakładów inwestycyjnych.

Jeżeli weźmiemy pod uwagę deklaracje dotyczące oczekiwanej skali zmian, to najwyższych wzrostów spodziewają się powiaty (wzrost średnio o 106%), najniższych natomiast miasta na prawach powiatu oraz województwa (36%). W przypadku gmin oczekiwane zmiany wahają się w przedziale 65-85%.

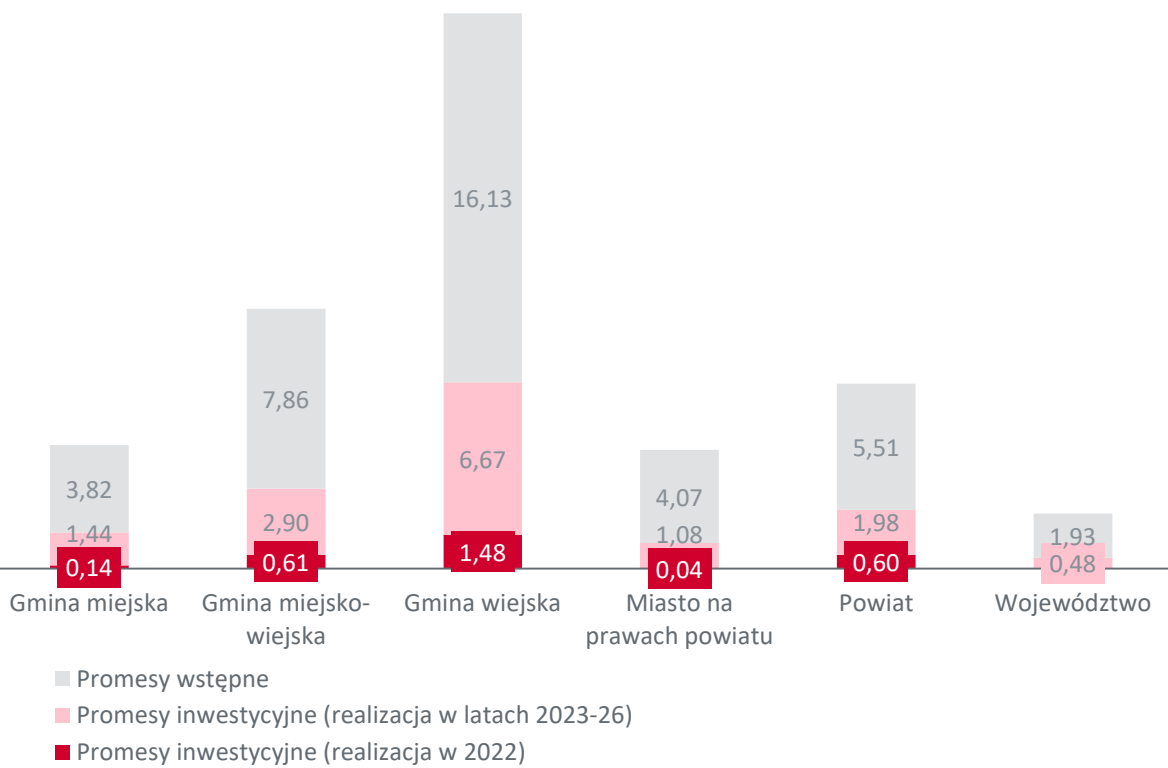
Warto podkreślić raz jeszcze, że znaczenie wydatków majątkowych samorządów w ich ogólnych wydatkach nieco zmalało w latach 2020 i 2021, co było w dużej mierze związane z pandemią

i koniecznością przesunięcia niektórych środków oraz wstrzymania części projektów inwestycyjnych. Na tym tle deklaracje samorządów zapowiadają na 2022 rok wyraźne odbicie i powrót do przedkryzysowego trendu wzrostu znaczenia wydatków majątkowych w ogólnej strukturze wydatków samorządów.

Wyniki finansowe za pierwsze dwa kwartały 2022 roku zdają się uwiarygadniać oczekiwania dotyczące wzrostu nakładów majątkowych, skala oczekiwań przekracza jednak zmiany obserwowane po pierwszych sześciu miesiącach roku. Oczekiwania gmin wiejskich są najbliższe zmian obserwowanych realnie (65% wobec 50%), województwa i miasta na prawach powiatu okazują się jak dotychczas największymi optymistami (oczekiwane wzrosty na poziomie 36%, przy realnych zmianach wynoszących odpowiednio 0,6% oraz 1,8%). Gdyby nakłady inwestycyjne w roku 2022 sięgnęły poziomu odpowiadającego deklaracjom samorządów, to wyniosłyby one 77,1 mld PLN wobec 48,1 mld PLN w 2021 roku. Bardziej bezpieczna i wiarygodna wydaje się kwota 60,8 mld PLN, która zakłada wzrost roczny na poziomie z pierwszych dwóch kwartałów.

Wartość rozstrzygniętych postępowań na realizację inwestycji ze wsparciem Programu Inwestycji Strategicznych wynosiła we wrześniu 2022 r. 17,5 mld PLN

Rys. 10. Wartość promes wstępnych oraz obowiązujących po rozstrzygnięciu czterech edycji Programu Inwestycji Strategicznych [mld PLN]



Dane o realizacji Programu Inwestycji Strategicznych na dzień 30 września 2022 roku. Pominęto środki przyznane związkom JST.

Dofinansowanie w ramach czterech edycji Rządowego Funduszu Polski Ład: Programu Inwestycji Strategicznych uzyskało już niemal 11 tys. inwestycji na łączną kwotę 58,4 mld PLN. Wartość postępowań zakupowych, które zostały już rozstrzygnięte i będą realizowane w roku 2022 oraz w latach kolejnych wynosiła natomiast według stanu na koniec września 2022 roku 17,5 mld PLN.

Wartość dofinansowania dla inwestycji, których realizacja została zaplanowana na sam rok 2022 wynosiła pod koniec września 2,9 mld PLN, z czego do końca trzeciego kwartału wypłacono już 846,9 mln PLN.

Należy pamiętać, że kwota inwestycji, które będą zrealizowane jeszcze w tym roku będzie rosła wraz z tym, jak kolejne umowy będą podpisywane w ostatnich miesiącach roku 2022 (promesy wstępne będą wówczas zmieniały się w promesy inwestycyjne). Z ankiety wynika, że w połowie roku ponad 48% powiatów i miast na prawach powiatu było już w trakcie realizacji inwestycji, ale w przypadku gmin i województw odsetek ten wynosił tylko 23-38%. Wiele samorządów miało już podpisane umowy z wykonawcami (16-35%), ale duża była też grupa podmiotów znajdujących się na bardzo wczesnym etapie procesu inwestycyjnego, jeszcze przed wyłonieniem

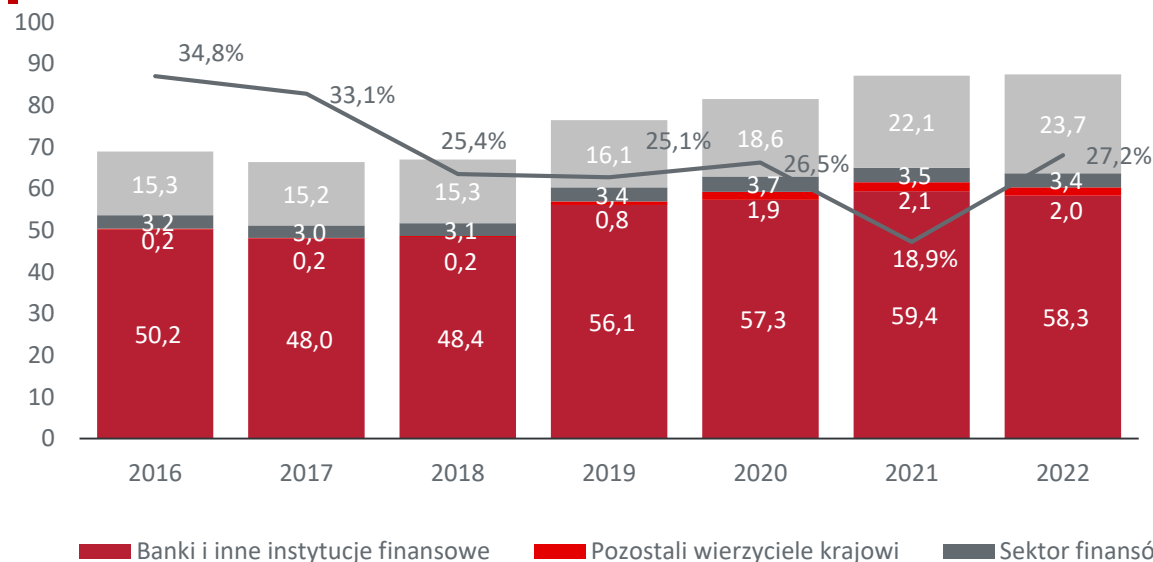
podmiotu, który będzie realizował inwestycję. Na tym etapie znajdowało się około 35-40% województw, powiatów oraz gmin wiejskich i miejsko-wiejskich, a także 52% miast na prawach powiatu i nawet 61% gmin miejskich. Te wyniki wskazują na spory potencjał wzrostu wartości inwestycji realizowanych w 2022 roku ze środków przyznanych w ramach Programu Inwestycji Strategicznych.

Podsumowując, wartość inwestycji, dofinansowanych w ramach Programu Inwestycji Strategicznych, które zostaną zrealizowane w 2022 roku sięga przynajmniej 6% całościowych nakładów inwestycyjnych samorządów z 2021 roku (dla gmin wiejskich nawet 15%). Nawet po wyłączeniu tych środków, nakłady inwestycyjne samorządów wzrosną więc w 2022 roku o 20,4%, jeżeli zmiany w drugiej połowie roku będą miały podobną skalę, co zmiany z pierwszych sześciu miesięcy.

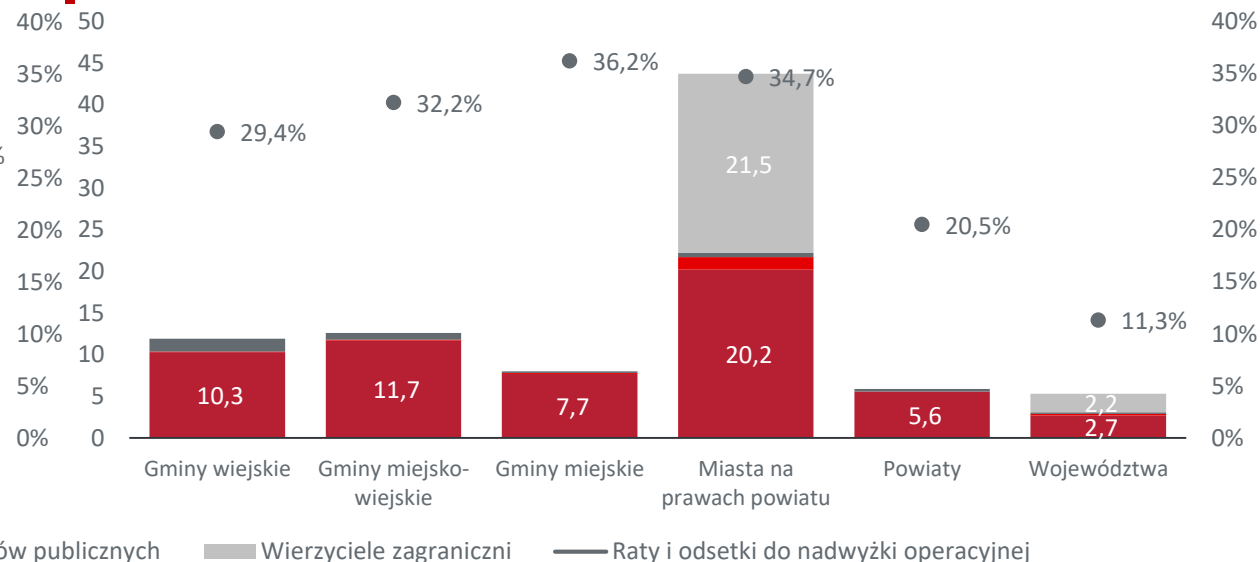
Gdyby inwestycje w drugiej połowie roku jednak przyspieszyły i tempo zmian zbliżyłoby się do wartości oczekiwanych przez samorządy, to wzrost wartości inwestycji niefinansowanych ze środków przyznanych w ramach Programu Inwestycji Strategicznych byłby naturalnie wyższy i mógłby sięgnąć nawet 54,4%.

Poziom zadłużenia samorządów ulega stabilizacji, rośnie jednak koszt obsługi długu

Rys. 11. Struktura i koszt obsługi zadłużenia ogółu JST po 2 kwartałach [mld PLN]



Rys. 12. Struktura i koszt obsługi zadłużenia JST po 2 kwartale 2022 r. [mld PLN]



Wyniki finansowe za drugi kwartał 2022 roku wskazują na stabilizację zadłużenia samorządów na poziomie 87,4 mld PLN, to niewiele więcej niż po dwóch kwartałach 2021 roku i jednocześnie o 3,7 mld PLN mniej niż na koniec 2021 roku. Oznacza to przerwanie trendu wzrostowego obserwowanego od 2018 roku – zadłużenie odnotowywane przez samorządy po dwóch kwartałach kolejnych lat od 2018 roku było zawsze wyraźnie wyższe niż w roku poprzednim.

Co istotne, całkowite zadłużenie polskich samorządów stanowi obecnie 260% nadwyżki operacyjnej wypracowanej przez samorządy w ciągu ostatnich czterech kwartałów. To najniższa wartość tego wskaźnika obserwowana po 2 kwartałach roku w ostatniej dekadzie. Ten odczyt jest po części wynikiem stabilizacji wartości absolutnej zadłużenia, ale w dużej mierze wynika również z dość wysokiej nadwyżki wypracowanej pod koniec 2021 roku.

Warto zauważyć, że choć absolutna wartość zadłużenia pozostaje na stabilnym poziomie, to wartość zobowiązań wobec wierzycieli zagranicznych nadal rośnie. Za 91% zadłużenia u podmiotów zagranicznych odpowiadają miasta na prawach powiatów, które pozostają również samorządami odpowiedzialnymi za największą część zadłużenia całego sektora (50%).

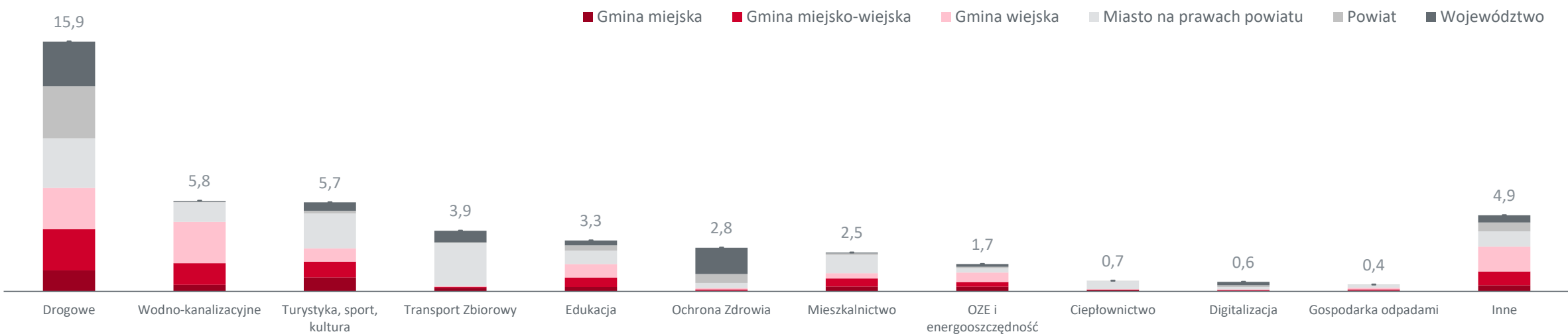
Pomimo solidnej nadwyżki operacyjnej wypracowanej w pierwszych dwóch kwartałach roku 2022, stosunek kosztów obsługi zadłużenia do nadwyżki sięgnął 27% (a w przypadku gmin miejskich nawet 36%). To zdecydowanie więcej niż w analogicznym okresie 2021 roku. Wzrost obciążeń wynika w tym przypadku przede wszystkim z ze wzrostu kosztów kredytu.

3.

**Struktura przedmiotowa
inwestycji**

W 2021 roku samorządy wydały na inwestycje drogowe więcej niż na transport zbiorowy, turystykę, sport i kulturę oraz na sektor wodno-kanalizacyjny łącznie

Rys. 13. Wartość inwestycji samorządowych w poszczególnych obszarach w 2021 roku [mld PLN]



Inwestycje drogowe stanowiły w 2021 roku największą część inwestycji samorządowych – ich ogólna wartość wynosiła 15,9 mld PLN, co odpowiadało jednej trzeciej wszystkich inwestycji zrealizowanych przez władze lokalne. W związku z tym, że inwestycje drogowe mają zyskać na znaczeniu w większości samorządów, można szacować, że ich wartość w całym sektorze samorządowym wyniesie w 2022 roku łącznie 22,8 mld PLN. Warto zauważyć, że wartość nominalna inwestycji drogowych rozkłada się dość równomiernie pomiędzy wszystkie typy samorządów (jedynie w gminach miejskich jest wyraźnie niższa), co przy różnych całkowitych wartościach nakładów inwestycyjnych skutkuje dość zróżnicowanym obciążeniem budżetów inwestycyjnych poszczególnych typów samorządów inwestycjami w tym obszarze.

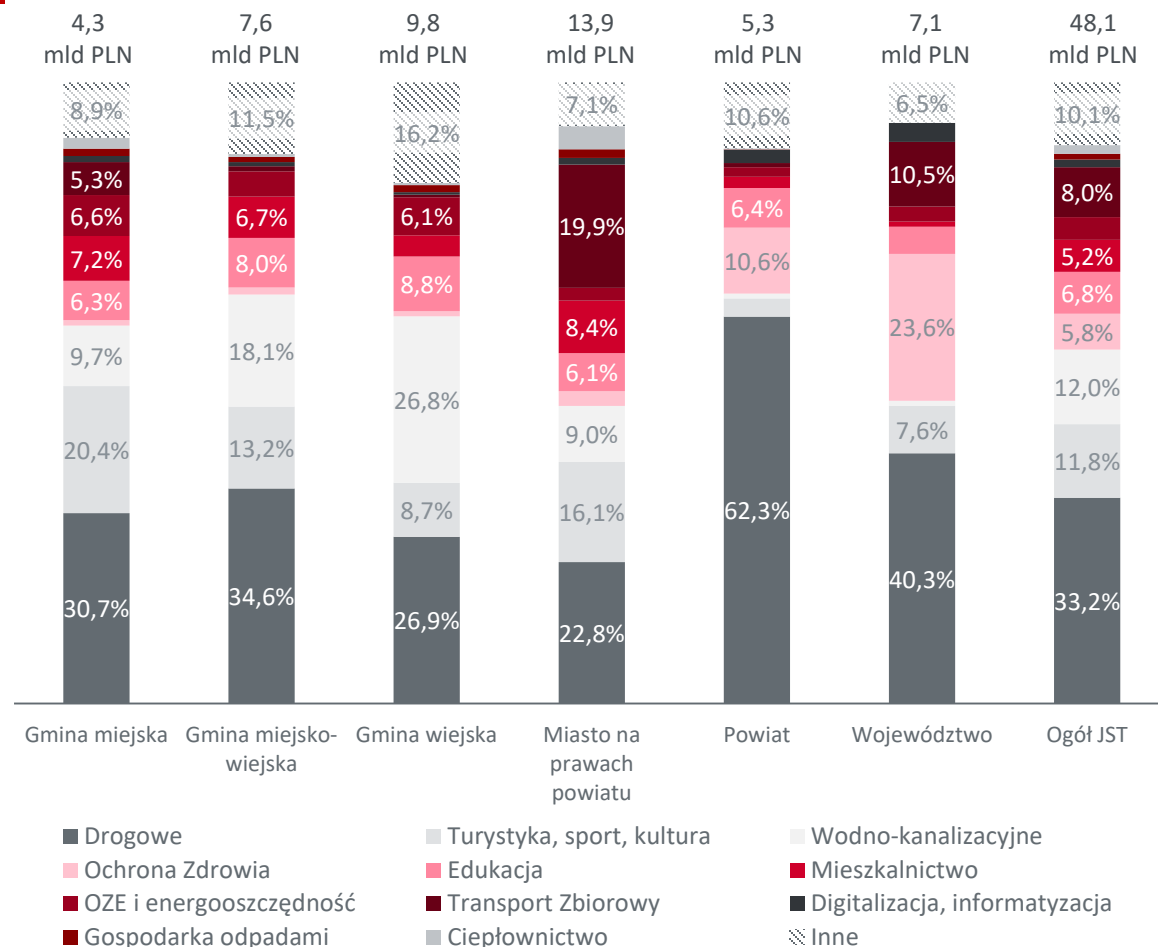
Dwa kolejne ważne obszary inwestycyjne to sektor wodno-kanalizacyjny oraz turystyka, sport i kultura (odpowiednio 5,8 oraz 5,7 mld PLN w 2021 roku). O ile w sektorze wodno-kanalizacyjnym

zdecydowana większość inwestycji była w 2021 roku realizowana przez gminy (77%), a zwłaszcza gminy wiejskie (46%), to obszar turystyki, sportu i kultury jest już znacznie bardziej zróżnicowany – dominują miasta na prawach powiatu (39%) ale gminy odpowiadały łącznie za dalsze 48% inwestycji, a na województwa przypadło kolejne 10%. Wynika to między innymi z faktu, że obszar turystyki, sportu i kultury jest sam w sobie dość zróżnicowany. Co więcej, całkowite inwestycje w sektorze wodno-kanalizacyjnym mogą być nieco wyższe ze względu na to, że spore znaczenie w tym obszarze mają również spółki komunalne (podobne wnioski, choć w mniejszej skali, dotyczą również gospodarki odpadami oraz ciepłownictwa).

Warto odnotować, że w przypadku obszarów takich jak digitalizacja, transport zbiorowy, ochrona zdrowia oraz ciepłownictwo, to województwa i miasta na prawach powiatu odpowiadają za większość inwestycji samorządowych. Znaczenie gmin jest ograniczone.

Gminy i miasta inwestują w drogi, sektor wodno-kanalizacyjny, turystykę, sport i kulturę (57%), a województwa i powiaty w drogi i ochronę zdrowia (68%)

Rys. 14. Struktura inwestycji samorządów w roku 2021



W celu zachowania czytelności na wykresie wskazano jedynie wartości przekraczające 5%.

Struktura inwestycji samorządów terytorialnych z 2021 roku różniła się w zależności od rodzaju jednostki, co jest naturalną konsekwencją zróżnicowania zadań, którymi zajmują się gminy, powiaty i województwa. Niezależnie od tego w samorządach wszystkich typów największe znaczenie odgrywały inwestycje drogowe – stanowiły one ogółem blisko jedną trzecią inwestycji (łącznie 15,9 mld PLN), nieco mniej w miastach na prawach powiatu (23%) i wyraźnie więcej w powiatach (ponad 62%).

Dla gmin istotne znaczenie odgrywały również inwestycje wodno-kanalizacyjne oraz inwestycje w turystykę, sport i kulturę. Te dwie kategorie stanowiły łącznie blisko 33% wszystkich inwestycji gmin (około 7,2 mld PLN). W gminach miejsko-wiejskich, a jeszcze silniej w gminach wiejskich przeważały przy tym inwestycje wodno-kanalizacyjne. Gminy miejskie były bardziej skupione na turystyce, sporcie i rekreacji.

Na tym tle może zastanawiać niski udział inwestycji w ciepłownictwo. Problemy samorządów w tym obszarze są jednym z wiodących tematów w ostatnich miesiącach i ważnym wyzwaniem gospodarczym na najbliższe miesiące. Samorządy zainwestowały w ciepłownictwo łącznie około 0,67 mld PLN.

Może to po części wynikać z relatywnie istotnej roli na tym rynku podmiotów niezależnych od samorządów.

Niski udział w strukturze miał też transport zbiorowy – gminy i powiaty właściwie nie inwestowały w tym obszarze, inwestycje w transport stanowiły 10,5% inwestycji w województwach i 20% w miastach na prawach powiatu (odpowiednio 0,74 i 2,76 mld PLN).

Ochrona zdrowia jest obszarem, za który w większości odpowiadają powiaty i województwa, dlatego inwestycje w tej kategorii w gminach były śladowe. Należy jednak zauważyć, że w przypadku województw stanowiły one blisko 24% wszystkich nakładów (około 1,7 mld PLN).

We wszystkich samorządach zauważalny był udział inwestycji niezaklasyfikowanych do żadnej z kategorii wymienionych w ankiecie (7%-16%). 39% samorządów, które zaznaczyły tę odpowiedź miało na myśli inwestycje w bezpieczeństwo publiczne, podobny odsetek wskazywał ochronę przeciwpożarową (inwestycje w ochronę przeciwpożarową były zresztą często rozumiane jako inwestycje w bezpieczeństwo). Często wymieniano również pomoc społeczną (27%), administrację (24%) oraz oświetlenie (19%).

Inwestycje drogowe były w 2021 niższe niż w latach poprzednich w większości województw i miast na prawach powiatu, ale wyższe w większości powiatów

66% oraz 54%

województw oraz miast na prawach powiatu realizujących w 2021 roku **inwestycje drogowe** twierdzi, że inwestycje w tym obszarze były istotnie niższe niż w latach poprzednich.

W przypadku województw i miast na prawach powiatu więcej jednostek deklaruje spadek inwestycji w roku 2021 niż ich wzrost również w obszarach **transportu zbiorowego** oraz **digitalizacji**.

Miasta na prawach powiatu to kategoria JST, w przypadku której najczęściej obserwujemy przewagę liczebną samorządów deklarujących, że nakłady inwestycyjne z 2021 roku były niższe niż w poprzednich latach nad tymi samorządami, które twierdzą, że nakłady inwestycyjne z 2021 roku były wyższe niż te z lat poprzednich. Dotyczy to przede wszystkim inwestycji w edukację, w ciepłownictwo oraz inwestycji drogowych. Przykładowo, spośród wszystkich miast na prawach powiatu inwestujących w 2021 roku w drogi 28% twierdzi, że w 2021 roku inwestowało w tym obszarze więcej niż przeciętnie w latach poprzednich, ale aż 54% uważa, że inwestycje te były niższe (co daje różnice w wysokości 26 pp.). Co ciekawe, w przypadku inwestycji drogowych przewaga liczebną jednostek, które inwestowały w 2021 roku mniej niż w latach poprzednich nad tymi, które inwestowały średnio więcej jest nawet bardziej wyraźna w przypadku województw (odpowiednio 66% do 19%). Można więc powiedzieć, że inwestycje drogowe w roku 2021 były niższe niż w latach poprzednich w stosunkowo dużej liczbie miast na prawach powiatu i województw.

Taka sama obserwacja dotyczy również transportu zbiorowego – również w tym przypadku tylko

61% oraz 73%

gmin miejskich oraz powiatów inwestujących w roku 2021 w **ciepłownictwo** deklaruje, że inwestycje w tym obszarze były istotnie wyższe niż w latach poprzednich.

57%

wszystkich samorządów twierdzi, że inwestycje w **gospodarkę komunalną** i **digitalizację** były w 2021 roku na podobnym poziomie, co w latach poprzednich – to najbardziej stabilne obszary.

w miastach na prawach powiatu oraz w województwach obserwujemy liczebną przewagę jednostek, dla których inwestycje w roku 2021 były wyjątkowo niskie nad tymi, dla których inwestycje były względnie wysokie. Podobnie wyglądają inwestycje w digitalizację, z tą różnicą, że w tym przypadku liczba miast na prawach powiatu deklaruujących wyższe inwestycje niż w przeszłości jest zbliżona do tych, które deklaruują inwestycje niższe (różnica jest bliska zera).

Z drugiej strony, liczba samorządów, które twierdzą, że inwestycje w OZE i energooszczędność były w 2021 roku wyraźnie wyższe niż w latach poprzednich znacznie przewyższa liczbę tych, które deklarują, że inwestycje w tym obszarze w roku 2021 były nienaturalnie niskie – dotyczy to wszystkich typów samorządów z wyjątkiem miast na prawach powiatu (tu przeważają jednostki, które twierdzą, że inwestycje z roku 2021 były niższe niż w latach poprzednich). Taką samą zależność obserwujemy w przypadku ciepłownictwa (również tu tendencja jest odwrotna w miastach na prawach powiatu).

W 2022 roku na znaczeniu zyskają głównie inwestycje drogowe, choć samorządy planują zwiększyć wydatki w niemal wszystkich kategoriach

Tab. 1. Przewidywana zmiana struktury inwestycji samorządów w roku 2022

	Gmina miejska	Gmina miejsko-wiejska	Gmina wiejska	Miasto na prawach powiatu	Powiat	Województwo	Ogół JST
Drogowe	1,62	0,59	6,00	3,36	3,56	2,96	4,27
Wodno-kanalizacyjne	-1,09	0,16	-0,78	-2,67	-0,22	-0,52	-0,07
Mieszkalnictwo	0,27	-1,50	-1,30	1,29	-0,96	0,53	-0,51
Transport Zbiorowy	-0,32	-0,33	-0,18	-3,31	-0,23	-8,12	-3,27
Edukacja	0,41	0,78	0,83	-1,40	0,74	-0,39	0,31
Ochrona Zdrowia	-0,23	0,71	0,28	-0,47	-2,81	0,31	-0,79
Turystyka, sport, kultura	1,54	-0,01	2,46	-0,61	1,82	-0,78	0,30
Gospodarka odpadami	-0,18	0,24	0,00	1,68	0,01	0,31	0,44
Ciepłownictwo	-1,50	-0,30	1,04	0,72	-0,04	0,31	0,08
OZE i energooszczędność	-0,79	0,67	0,15	-0,48	0,15	-2,13	-0,08
Digitalizacja	0,30	0,53	0,98	0,22	-0,41	3,03	0,65
Inne	-0,04	-1,54	-9,48	1,69	-1,62	4,48	-1,33

W tabeli wyróżniono zmiany przekraczające 2 punkty procentowe.

Pomiędzy strukturą inwestycji przewidywaną na 2022 rok oraz strukturą obserwowaną w roku 2021 zachodzą punktowe różnice. Warto jednak pamiętać, że przesunięcia w ramach struktury będą miały miejsce równoległe z wyraźnym wzrostem absolutnej wartości nakładów inwestycyjnych – nawet jeżeli jakaś kategoria traci na znaczeniu, to oznacza to na ogół tylko tyle, że wzrost inwestycji w jej przypadku jest nieco mniejszy niż w pozostałych kategoriach.

Według planów na 2022 rok niższe będzie znaczenie inwestycji w obszarze transportu zbiorowego. Jest to widoczne przede wszystkim w przypadku województw i miast na prawach powiatu. Trzeba pamiętać, że właściwie tylko te kategorie samorządów deklarowały, że inwestycje w transport miały istotne znaczenie w strukturze inwestycji w roku 2021. Obszar ten traci więc na znaczeniu (choć absolutna wartość inwestycji w transport zbiorowy we wszystkich samorządach nieznacznie wzrośnie). Dość powszechnie na znaczeniu tracą również inwestycje w sektorze wodno-kanalizacyjnym, ich udział w strukturze nieznacznie wzrośnie tylko w gminach miejsko-wiejskich. Powiaty zamierzają inwestować relatywnie mniej w obszarze ochrony zdrowia, co należy prawdopodobnie odczytywać jako normalizację po okresie pandemii. Przesuną środki w kierunku inwestycji drogowych. Podobne zmiany, choć na mniejszą skalę, da się zaobserwować w miastach na prawach powiatu i gminach miejskich.

Z drugiej strony zdecydowanie rośnie znaczenie inwestycji drogowych. Dość powszechny jest też wzrost znaczenia inwestycji w digitalizację (ze względu na mniejszą skalę, inwestycje te nie będą jednak odgrywały bardzo dużej roli w ogólnej strukturze).

Oprócz inwestycji drogowych za niedostateczne uznaje się najczęściej inwestycje w sektorze wodno-kanalizacyjnym, mieszkalnictwie i edukacji

Tab. 2. Odsetek samorządów oceniających inwestycje w obszarze jako niedostateczne (w tym znacząco)

	Gmina miejska	Gmina miejsko-wiejska	Gmina wiejska	Miasto na prawach powiatu	Powiat	Województwo	Ogół JST
Drogowe	77%	76%	77%	51%	84%	100%	77%
Wodno-kanalizacyjne	61%	67%	67%	70%	29%	50%	62%
Mieszkalnictwo	69%	69%	59%	63%	31%	50%	59%
Transport Zbiorowy	37%	40%	40%	44%	35%	70%	39%
Edukacja	63%	62%	65%	67%	77%	34%	65%
Ochrona Zdrowia	46%	51%	44%	64%	73%	65%	50%
Turystyka, sport, kultura	54%	54%	55%	36%	54%	65%	54%
Gospodarka odpadami	56%	45%	47%	32%	24%	65%	45%
Ciepłownictwo	44%	44%	39%	42%	28%	34%	40%
OZE i energooszczędność	63%	62%	61%	65%	53%	34%	61%
Digitalizacja	54%	55%	54%	65%	53%	34%	54%
Inne	4%	11%	7%	23%	20%	0%	9%

W tabeli wskazano łącznie odpowiedzi „znacząco poniżej potrzeb” oraz „poniżej potrzeb”. Wyróżniono odpowiedzi powyżej 66%.

Pomimo istotnego udziału inwestycji drogowych w strukturze inwestycji oraz wzrostu znaczenia tego rodzaju inwestycji, jaki przewiduje się na rok 2022, zdecydowana większość samorządów ocenia, że dotychczasowe nakłady w tym obszarze są zdecydowanie poniżej potrzeb – twierdzi tak ponad połowa gmin i powiatów, 30% miast na prawach powiatów i 70% województw. Jeśli dodać do tego samorządy twierdzące, że inwestycje drogowe są poniżej potrzeb (ale już nie znacząco), to odsetki te rosną do ponad 75% w przypadku gmin, 51% w miastach na prawach powiatu, 84% w powiatach i 100% w województwach.

Dla gmin i miast na prawach powiatu istotnie niedoinwestowane obszary stanowią również mieszkalnictwo, edukacja, sektor wodno-kanalizacyjny i odnawialne źródła energii (oraz energooszczędność). Dla powiatów dużym problemem jest ochrona zdrowia (49% wskazuje inwestycje w tym obszarze jako znacznie poniżej potrzeb) i edukacja (46% znacznie poniżej potrzeb). Dla województw wyzwaniem jest transport zbiorowy (70% wskazuje, że inwestycje są znacząco poniżej potrzeb lub poniżej potrzeb), ale też ochrona zdrowia, turystyka, sport i kultura, a także gospodarka komunalna.

Warto zwrócić uwagę na inwestycje w obszarze ochrony zdrowia, które dla miast na prawach powiatu, powiatów i województw są niedostateczne (w miastach i powiatach w większości nawet znacząco niedostateczne). Jednocześnie ich znaczenie w 2022 roku ma być w strukturze inwestycji mniejsze niż w roku 2021.

Co ciekawe, relatywnie mało samorządów wskazuje, że problematycznymi obszarami są transport zbiorowy (tu wyjątkiem są województwa) oraz ciepłownictwo i gospodarka komunalna.

Spółki komunalne są silnie zaangażowane w realizację inwestycji przede wszystkim w miastach na prawach powiatu

Według deklaracji samorządów zaangażowanie spółek komunalnych w realizację inwestycji w poszczególnych obszarach jest na ogół śladowe – ciężar realizacji projektów inwestycyjnych zdecydowanie znajduje się po stronie samorządów.

Pewnym wyjątkiem są tu miasta na prawach powiatu, które zdają się angażować spółki komunalne znacznie częściej niż pozostałe typy JST. Ponad połowa miast deklaruje, że spółki komunalne biorą jakikolwiek udział w realizacji inwestycji w sektorze wodno-kanalizacyjnym, mieszkalnictwie i w transporcie zbiorowym. Ponad jedna piąta miast na prawach powiatu przyznaje, że spółki mają też udział w realizacji inwestycji w obszarach takich jak gospodarka komunalna oraz turystyka, sport i kultura, digitalizacja, ciepłownictwo, OZE i energooszczędność, ochrona zdrowia.

Miasta na prawach powiatu to też właściwie jedyny typ JST, który stosunkowo często deklaruje, że większość inwestycji w danym obszarze jest realizowana przez spółki komunalne – dotyczy to sektora wodno-kanalizacyjnego, gospodarki odpadami, transportu zbiorowego i ciepłownictwa. Większość inwestycji wodno-kanalizacyjnych jest realizowana przez spółki komunalne również w niektórych gminach miejskich oraz miejsko-wiejskich. W pozostałych przypadkach większościowy udział spółek komunalnych jest bardzo rzadki.

Spółki komunalne najrzadziej angażują się w realizację inwestycji w obszarach takich jak edukacja, ochrona zdrowia, digitalizacja, OZE i energooszczędność, transport zbiorowy – każda z wymienionych kategorii była wskazana przez mniej niż 1,5% wszystkich samorządów jako obszar z jakimkolwiek udziałem spółek komunalnych w realizacji inwestycji.

Tab. 3. Odsetek samorządów deklarujących, że większość inwestycji w obszarze realizują spółki komunalne

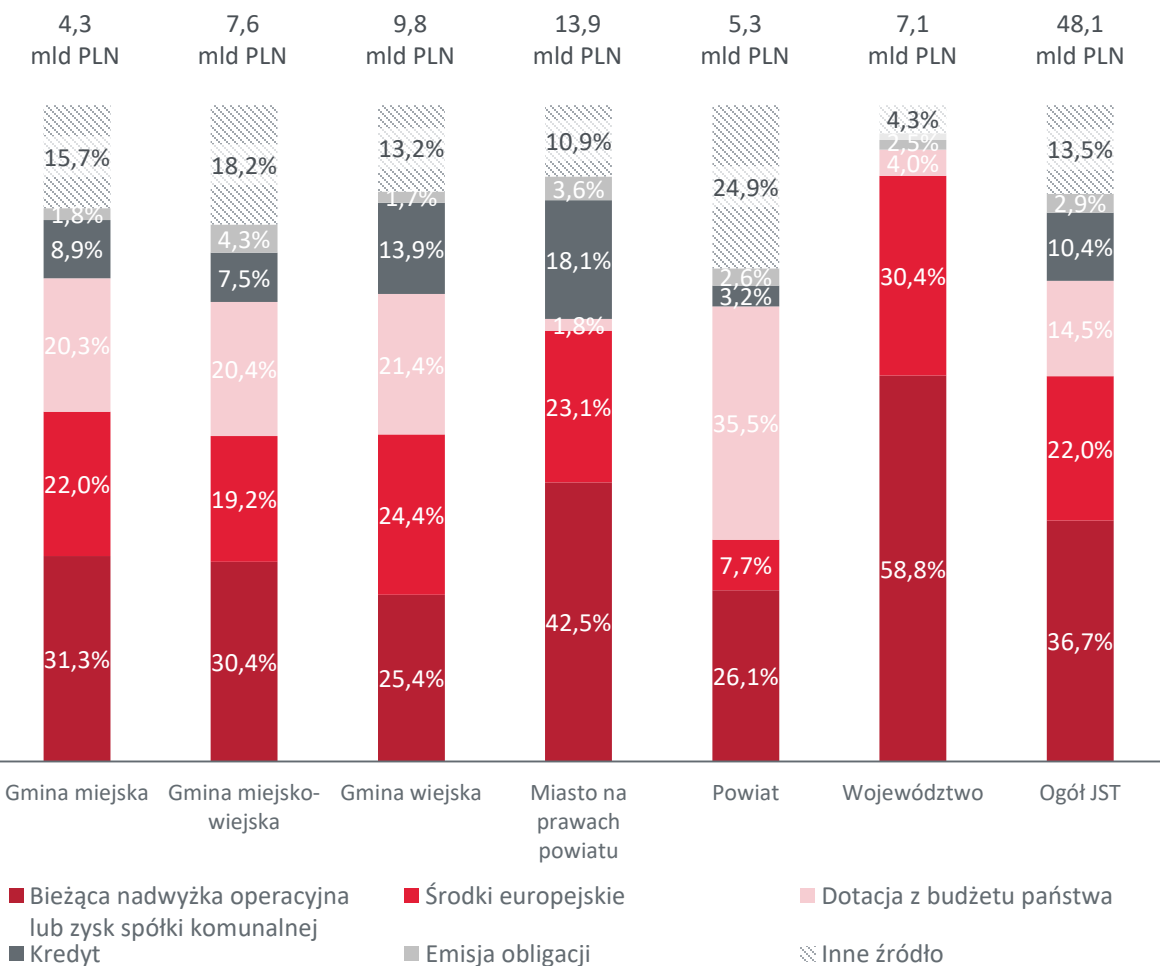
	Gmina miejska	Gmina miejsko-wiejska	Gmina wiejska	Miasto na prawach powiatu	Powiat	Województwo	Ogół JST
Drogowe	1,5%	0,5%	0,5%				0,5%
Wodno-kanalizacyjne	7,8%	7,7%	2,0%	46,0%	1,8%		4,9%
Mieszkalnictwo		2,1%		6,8%			0,6%
Transport zbiorowy	1,4%			27,7%			0,8%
Edukacja							
Ochrona zdrowia		0,6%			2,1%		0,4%
Turystyka, sport, kultura		0,5%	0,7%				0,5%
Gospodarka odpadami	4,2%	2,0%	0,2%	36,9%			1,9%
Ciepłownictwo	3,0%	1,6%		20,9%	1,8%		1,4%
OZE i energooszczędność	3,0%		0,2%	6,9%			0,6%
Digitalizacja	1,5%	0,5%		6,9%			0,4%
Inne	1,5%	1,3%		6,9%		15,3%	0,7%

4.

Źródła finansowania inwestycji

Inwestycje samorządów były w 2021 roku finansowane głównie z bieżącej nadwyżki lub realizowane przez spółki komunalne z ich zysków

Rys. 15. Struktura źródeł finansowania inwestycji samorządowych w 2021 roku



Uwaga! Całkowite kwoty nakładów podane na wykresie dotyczą wyłącznie inwestycji finansowanych przez samorządy. Kwoty inwestycji realizowanych przez spółki komunalne z ich zysków odpowiednio powiększałyby te wartości.

Według deklaracji samorządów aż 36,7% (17,6 mld PLN) inwestycji lokalnych z 2021 roku zostało pokryte z bieżącej nadwyżki operacyjnej lub zysków spółek komunalnych. Kolejne 22% (10,6 mld PLN) pochodziło ze środków europejskich. Dotacje z budżetu państwa zajmowały dopiero trzecie miejsce na liście źródeł 14,5% (7 mld PLN). Oprócz tego aż 13,5% (6,5 mld PLN) inwestycji zostało sfinansowane ze źródeł niewymienionych w ankiecie - były to głównie środki własne i pomoc finansowa pochodząca od innych samorządów.

W przypadku ponad połowy samorządów (53,2%) finansowanie pochodzące z bieżącej nadwyżki operacyjnej lub zysków spółek komunalnych oraz środków europejskich pokrywało w 2021 roku co najmniej 50% łącznych nakładów inwestycyjnych. Wyniki te wskazują na stosunkowo dużą samodzielność samorządów w zakresie finansowania projektów inwestycyjnych w roku 2021. Warto zauważyć, że według deklaracji samorządów nadwyżka, zyski spółek i środki europejskie będą miały w 2022 roku wiodące znaczenie w finansowaniu tylko w 33,9% jednostek. W 2021 roku dotacje odgrywały istotną rolę przede wszystkim dla gmin i powiatów – trafiło do nich 92,3% środków z budżetu państwa

przeznaczonych na inwestycje samorządowe. Udział kredytu w finansowaniu inwestycji samorządowych wynosił w 2021 roku 10,4% (5 mld PLN). Jeśli dodamy do tego emisję obligacji o wartości 1,4 mld PLN (2,9%), to można zauważyć, że w zakresie finansowania inwestycji lokalnych środki pochodzące z rynku finansowanego miały w 2021 roku podobne znaczenie co dotacje budżetowe. Warto odnotować, że połowa kredytów, które według deklaracji samorządy zaciągnęły w 2021 roku na potrzeby inwestycyjne, trafiła do miast na prawach powiatu – samorządów, które już dziś są najbardziej zadłużonym typem jednostek terytorialnych. Udział kredytów w strukturze finansowania inwestycji miast na prawach powiatu sięgnął w 2021 roku 18,1% - to prawie dwa razy więcej niż w całym sektorze (10,4%). Co ciekawe, miasta na prawach powiatu polegały też najsilniej na własnej nadwyżce i zyskach spółek komunalnych (42,5% pokrycia inwestycji), a najmniej na dotacjach budżetowych (tylko 1,8% inwestycji sfinansowano z tego źródła). Według wyników ankiety po kredyty nie sięgały właściwie wcale województwa i powiaty. Duże znaczenie nadwyżki i mały udział dotacji to cechy łączące struktury finansowania inwestycji miast na prawach powiatu i województw.

Samorządy spodziewają się, że w 2022 roku w strukturze źródeł finansowania inwestycji znacznie wzrośnie znaczenie dotacji z budżetu państwa

Tab. 4. Przewidywana zmiana struktury finansowania inwestycji samorządów w roku 2022

	Gmina miejska	Gmina miejsko-wiejska	Gmina wiejska	Miasto na prawach powiatu	Powiat	Województwo	Ogół JST
Bieżąca nadwyżka operacyjna lub zysk spółki komunalnej	-9,2	-2,2	-2,0	-10,4	-1,9	5,7	-5,5
Dotacja z budżetu państwa	5,7	6,1	15,5	5,1	4,0	-1,0	9,0
Środki europejskie	-2,5	-5,1	-10,5	4,0	-1,0	-6,5	-4,3
Kredyt	0,5	-2,1	-7,7	0,2	1,5	2,1	-2,0
Emisja obligacji	5,9	0,4	0,7	0,7	-0,8	-1,7	0,6
Inne źródło	-0,4	2,9	4,0	0,4	-1,7	1,3	2,3

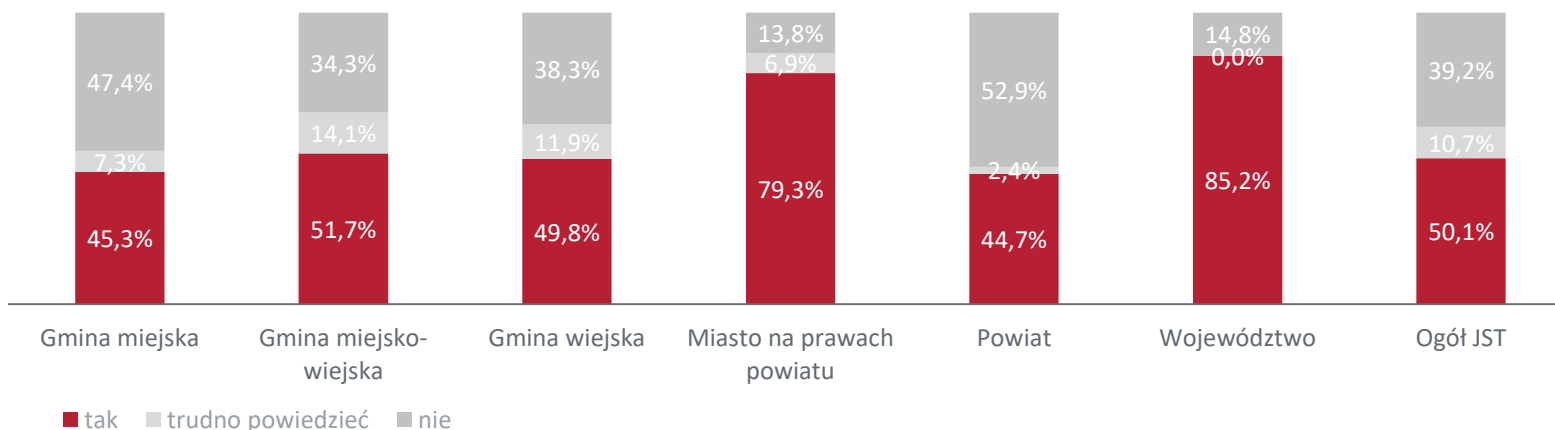
W tabeli wyróżniono zmiany przekraczające 5 punktów procentowych.

Według deklaracji samorządów nadwyżka operacyjna w roku 2022 będzie wyraźnie niższa niż w roku 2021 – spadku spodziewa się 59,3% samorządów (średnio o 70,7%). Ma to przełożenie na oczekiwane znaczenie środków pochodzących z nadwyżki i zysków spółek komunalnych w strukturze finansowania inwestycji lokalnych. Patrząc na cały sektor znaczenie nadwyżki i zysków spółek ma w 2022 roku zmaleć w całej strukturze o 5,5 pp., największych spadków spodziewają się miasta na prawach powiatu (w których znaczenie tego źródła finansowania było w 2021 roku szczególnie istotne) i gminy miejskie. Tylko w województwach oczekiwany jest wyraźny wzrost znaczenia nadwyżki i zysków spółek komunalnych.

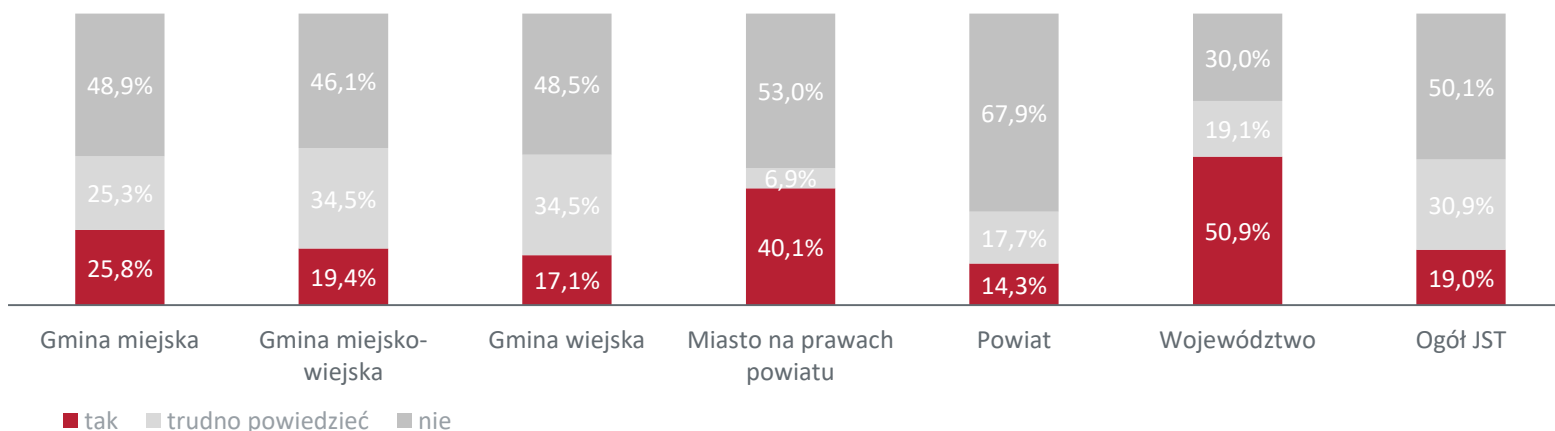
Ze względu na oczekiwany ogólny wzrost wartości inwestycji w 2022 roku, pomimo spadku udziału, oczekiwana wartość nominalna nadwyżek i zysków spółek przeznaczonych przez samorządy na inwestycje będzie jednak w 2022 roku o 7,2% wyższa niż w roku 2021 (18,9 mld PLN wobec 17,6 mld PLN). Samorządy dość powszechnie spodziewają się również istotnego spadku znaczenia środków europejskich w strukturze (o 4,3 pp.). Środki z nadwyżki, zysków spółek komunalnych oraz środków europejskich będą zdaniem samorządów zastępowane rosnącym znaczeniem dotacji z budżetu państwa. Samorządy oczekują, że nakłady inwestycyjne pochodzące z dotacji z budżetu będą w 2022 roku dwa razy większe niż w 2021 roku. W miastach na prawach powiatu oczekiwany jest nawet czterokrotny wzrost, spadku spodziewają się tylko województwa (o 23,6%). Wzrost znaczenia środków budżetowych należy także wiązać z realizacją inwestycji finansowanych z Rządowego Funduszu Polski łąd: Program Inwestycji Strategicznych.

Obecnie co drugi samorząd planuje zaciągnąć kredyt w 2022 roku, podobne plany na rok 2023 ma tylko co piąta jednostka

Rys. 16. Plany kredytowe samorządów w 2022 roku



Rys. 17. Plany kredytowe samorządów w 2023 roku



Zobowiązania ogółem po pierwszym półroczu 2022 roku wynoszą w sektorze samorządowym 87,4 mld PLN i są na poziomie zbliżonym do zobowiązań po dwóch kwartałach 2021 roku. Stabilizacja zadłużenia pozwala samorządom na dość swobodne planowanie wykorzystania kredytu w latach 2022 i 2023.

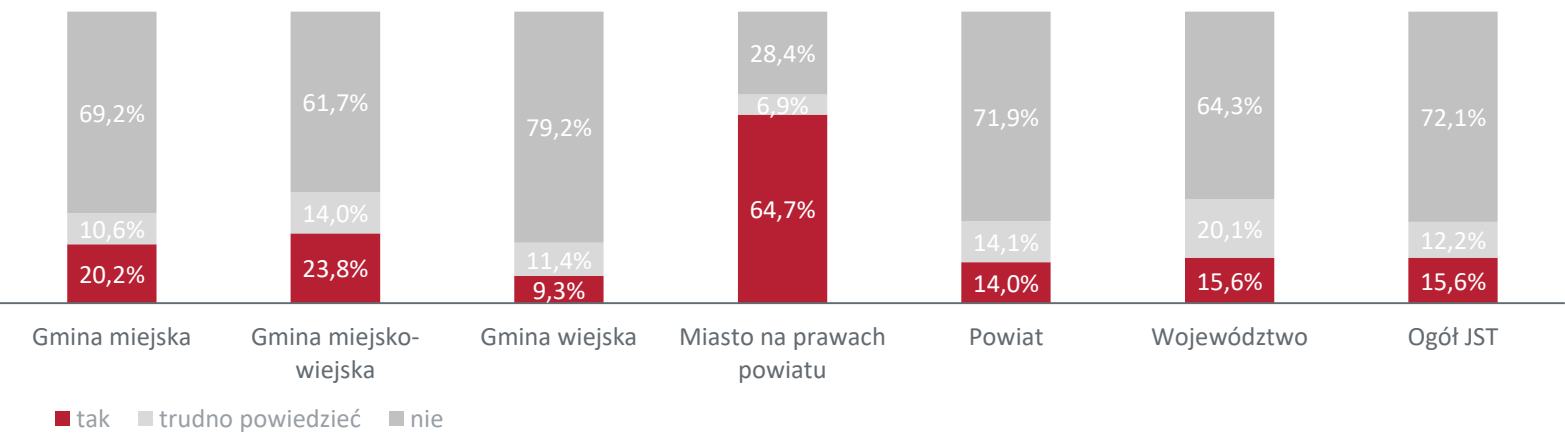
Według deklaracji 50,1% samorządów planuje w 2022 roku zaciągnąć kredyt, w przypadku województw i miast na prawach powiatu ten odsetek jest wyraźnie wyższy (odpowiednio 85,2% i 79,3%). Najmniejsze zainteresowanie zaciąganiem kolejnego zobowiązania widoczne jest wśród powiatów – tylko 44,7% jednostek deklaruje, że w 2022 roku zamierza sięgnąć po kredyt.

W deklaracjach dotyczących planów kredytowych na 2023 rok widać już nieco większą niepewność (wyraźnie więcej jest odpowiedzi „trudno powiedzieć”). Co więcej, nawet po dodaniu odpowiedzi „trudno powiedzieć” i deklaracji dotyczących planów zaciągnięcia kredytu w 2023 roku, skala wykorzystania kredytu w 2023 roku powinna być niższa.

Wysoka inflacja, wzrost cen paliw i energii, zmiany regulacyjne, rosnące stopy procentowe, wyzwania geopolityczne – to wszystko powoduje, że samorządy nie są jeszcze w stanie przewidzieć swojej sytuacji i potrzeb w 2023 roku. Po drugie, widoczną na ten moment większą ostrożność dotyczącą roku 2023 należy prawdopodobnie wiązać z rosnącymi kosztami kredytu, wynikającymi z wysokich stóp procentowych i ogólnego zacieśniania polityki kredytowej, a także z dostępnością alternatywnych źródeł finansowania (dotacje z budżetu).

Choć tylko co trzeci samorząd ma jakiekolwiek doświadczenia z emisją obligacji, znaczenie tego instrumentu będzie prawdopodobnie rosło w najbliższych latach

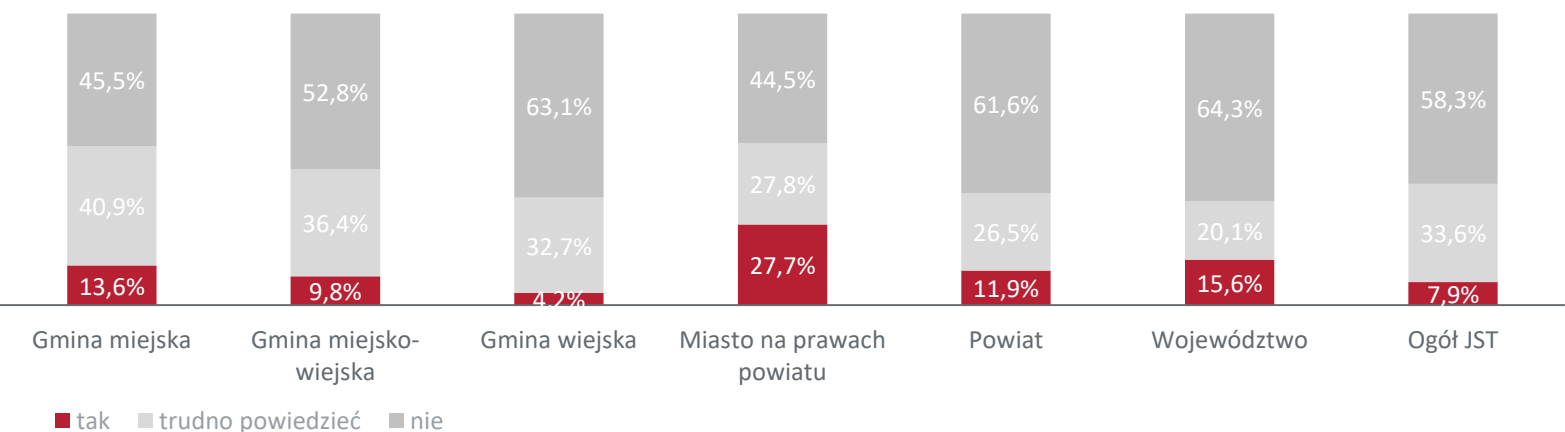
Rys. 18. Plan emisji obligacji przez samorządy w 2022 roku



Doświadczenia samorządów w zakresie pozyskiwania finansowania za pośrednictwem emisji obligacji są bardzo zróżnicowane. Co druga gmina miejska i miejsko-wiejska oraz blisko co drugi powiat przyznają, że kiedykolwiek emitowały obligacje. W przypadku gmin wiejskich odsetek ten spada jednak do 23,7%. Najbardziej doświadczone pod tym względem są miasta na prawach powiatu (88% ma doświadczenie z emisją) oraz województwa (84,7%).

Emisja obligacji znajduje się w planach na 2022 rok w 15,6% samorządów. Tak jak w przypadku planów kredytowych na 2022 rok, po emisje najczęściej zamierzają sięgać miasta na prawach powiatu (64,7%), najrzadziej natomiast gminy wiejskie (9,3%). W pozostałych rodzajach samorządów odsetek jednostek deklaruujących plany emisyjne waha się od 14% w powiatach do 23,8% w gminach miejsko-wiejskich.

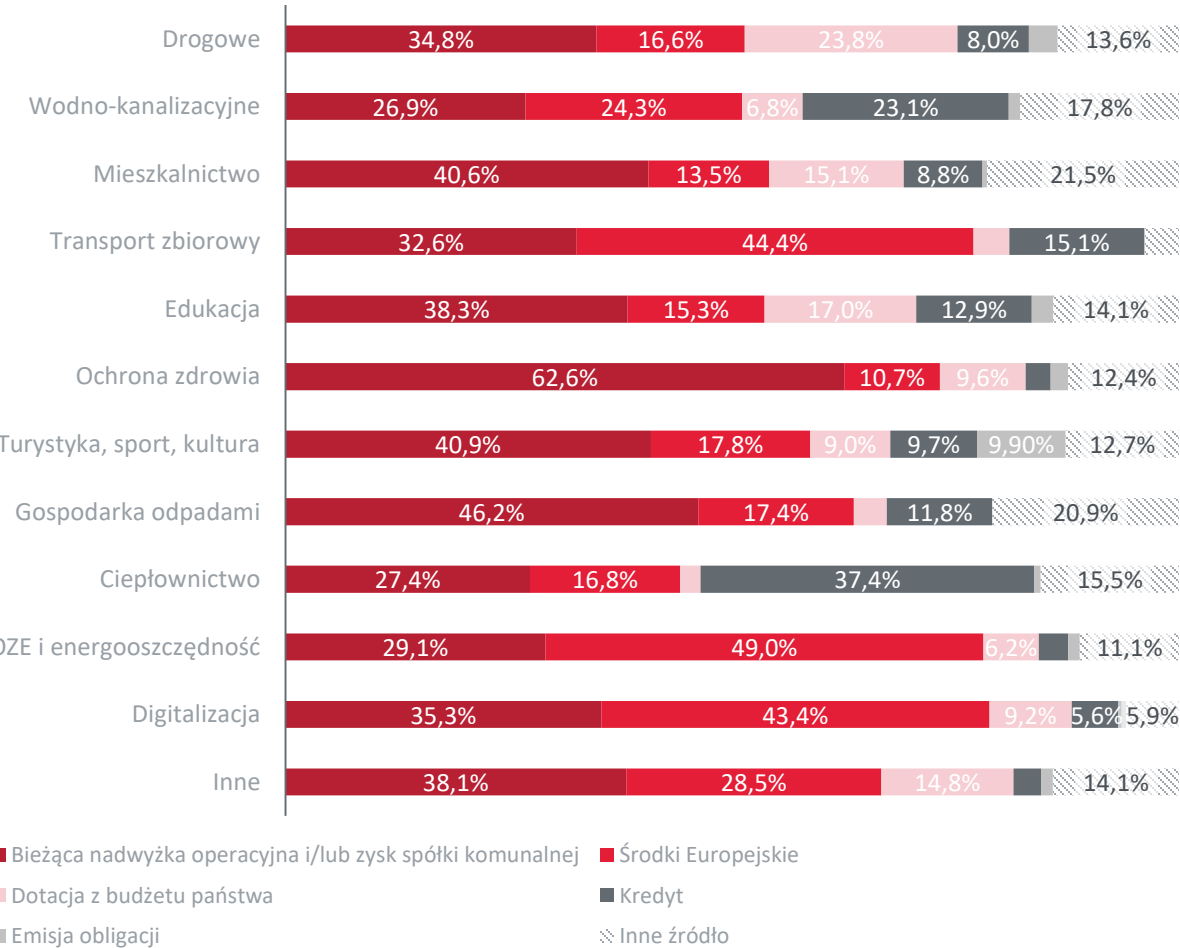
Rys. 19. Plan emisji obligacji przez samorządy w 2023 roku



Zdecydowanych na emisje w roku 2023 jest póki co mniej niż w roku 2022, co jest zrozumiałe ze względu na bardziej odległą perspektywę czasową. Warto jednak zauważyć, że jeżeli do podmiotów planujących emisję na rok 2023 dodamy te, które są obecnie niezdecydowane (odpowiedzi „trudno powiedzieć”), to uzyskamy odsetki wyższe niż w przypadku planów emisyjnych na rok 2022 (tylko województwa i miasta na prawach powiatu wyłamują się z tego schematu). Tego samego nie można było powiedzieć o kredycie. Może to oznaczać, że samorządy, które miały dotychczas dużego doświadczenia z emisją obligacji stają się coraz bardziej otwarte na wykorzystanie tego instrumentu w przyszłości. Warto pamiętać, że względne znaczenie obligacji w strukturze finansowania inwestycji rośnie już w roku 2022.

Inwestycje w obszarze ochrony zdrowia w największym stopniu polegały na środkach pochodzących z nadwyżki operacyjnej i zysków spółek (62,6%)

Rys. 20. Udział źródeł finansowania w inwestycjach różnego typu w 2021 roku



W celu zachowania czytelności na wykresie wskazano jedynie wartości przekraczające 5%.

Z deklaracji samorządów wynika, że nadwyżka operacyjna oraz zyski spółek komunalnych stanowiły najważniejsze źródło finansowania inwestycji w większości rozpatrywanych obszarów. Wyjątkami okazały się jedynie obszary takie jak transport zbiorowy, OZE i energooszczędność oraz inwestycje z zakresu digitalizacji i informatyzacji – ze względu na to, że są to obszary priorytetowe dla Unii Europejskiej, w przypadku inwestycji tego typu dominowały środki europejskie (stanowiły one blisko połowę nakładów). Dominacja środków europejskich w wymienionych obszarach uwidacznia się najsilniej w województwach.

Wyjątkiem nieco innego typu jest ciepłownictwo – w tym przypadku głównym źródłem finansowania nie była nadwyżka i zyski spółek komunalnych, ale kredyt.

Kluczowa rola bieżącej nadwyżki operacyjnej i zysków spółek komunalnych była co do zasady widoczna również w przypadku inwestycji poszczególnych typów samorządów w kolejne obszary. Da się jednak dostrzec szereg wyjątków od tej ogólnej reguły. Przykładowo, inwestycje gmin miejskich w obszarze wodno-kanalizacyjnym oraz w ciepłownictwie bazowały przede wszystkim na środkach europejskich. Inwestycje drogowe i edukacyjne

gmin miejskich były z kolei bardziej zależne od dotacji z budżetu państwa niż od nadwyżki i zysków spółek. W gminach miejsko-wiejskich to środki europejskie miały największy udział wśród źródeł inwestycji wodno-kanalizacyjnych. W mieszkalnictwie dominowały środki pochodzące z innych, niewymienionych źródeł. Inwestycje gmin wiejskich w obszarach takich jak gospodarka odpadami i ciepłownictwo były finansowane w dużym stopniu ze środków europejskich, a inwestycje drogowe ze środków budżetowych. Nawiasem mówiąc, 54,5% dotacji budżetowych, które trafiły do sektora została przeznaczona na inwestycje drogowe.

Wszystkie typy samorządów mają więc swoją specyfikę ale struktura finansowania inwestycji w powiatach jest najbardziej odległa od struktury obserwowanej w całym sektorze.

Warto odnotować, że w przypadku obszarów takich jak inwestycje drogowe, inwestycje wodno-kanalizacyjne, edukacja, a w mniejszym stopniu też turystyka, sport i kultura oraz ciepłownictwo, struktura finansowania projektów jest bardzo zróżnicowana. W przypadku inwestycji z tych obszarów samorządy angażują zwykle spore środki pochodzące z wielu różnych źródeł.

Widoczne są różnice w zmianie struktury finansowania inwestycji w poszczególnych obszarach w 2022 roku

Tab. 5. Przewidywana zmiana struktury finansowania inwestycji samorządów w roku 2022 w poszczególnych obszarach

	Bieżąca nadwyżka lub zysk spółki komunalnej	Dotacja z budżetu państwa	Środki europejskie	Kredyt	Emisja obligacji	Inne źródło
Drogowe	-5,1	8,2	-4,0	-1,8	0,3	2,5
Wodno-kanalizacyjne	-3,2	21,4	-6,4	-12,6	0,9	0,1
Mieszkalnictwo	-10,0	2,9	4,3	2,1	1,0	-0,2
Transport zbiorowy	-3,0	-0,9	-3,8	2,4	3,2	2,1
Edukacja	-7,6	8,1	-2,0	-4,2	3,1	2,6
Ochrona zdrowia	-4,8	4,6	2,9	0,4	0,1	-3,2
Turystyka, sport, kultura	-10,3	11,6	0,0	0,5	-4,4	2,7
Gospodarka odpadami	-20,0	3,9	8,0	12,4	0,4	-4,7
Ciepłownictwo	-17,1	14,2	-4,4	2,7	0,7	3,9
OZE i energooszczędność	-9,9	8,0	-2,9	0,2	1,1	3,5
Digitalizacja	-2,2	-0,1	0,0	-3,4	0,1	5,5
Inne	4,9	-1,7	-12,9	1,7	3,4	4,7

W tabeli wyróżniono zmiany przekraczające 5 punktów procentowych.

Spadek znaczenia bieżącej nadwyżki operacyjnej i zysków spółek komunalnych w strukturze finansowania inwestycji w 2022 roku jest przewidywany właściwie we wszystkich obszarach. Największych przesunięć należy się spodziewać w przypadku gospodarki odpadami i ciepłownictwa - nadwyżka i zyski spółek stracą tu odpowiednio 20 pp. i 17,1 pp., i będą zastępowane przez kredyt i środki europejskie (gospodarka odpadami) albo przez dotacje z budżetu (ciepłownictwo).

Samorządy przewidują, że w 2022 roku wyraźnie wzrośnie znaczenie dotacji z budżetu – udział tego źródła finansowania inwestycji wzrośnie w niemal wszystkich obszarach inwestycyjnych. W dużej mierze jest to rezultat realizacji inwestycji z Programu Inwestycji Strategicznych. Największy wzrost znaczenia dotacji jest oczekiwany w obszarze wodno-kanalizacyjnym (o 21,4 pp.), gdzie zastąpią one środki europejskie i kredyty oraz w ciepłownictwie (o 14,2 pp.), gdzie wypełnią lukę po malejącej nadwyżce i po środkach europejskich.

Wygląd na to, że dotacje z budżetu państwa będą wypełniały miejsce pozostawione po kurczącej się nadwyżce również w innych obszarach – oprócz ciepłownictwa podobne

zmiany można dostrzec w obszarach takich jak inwestycje drogowe, edukacja, turystyka, sport i kultura, a także OZE i energooszczędność.

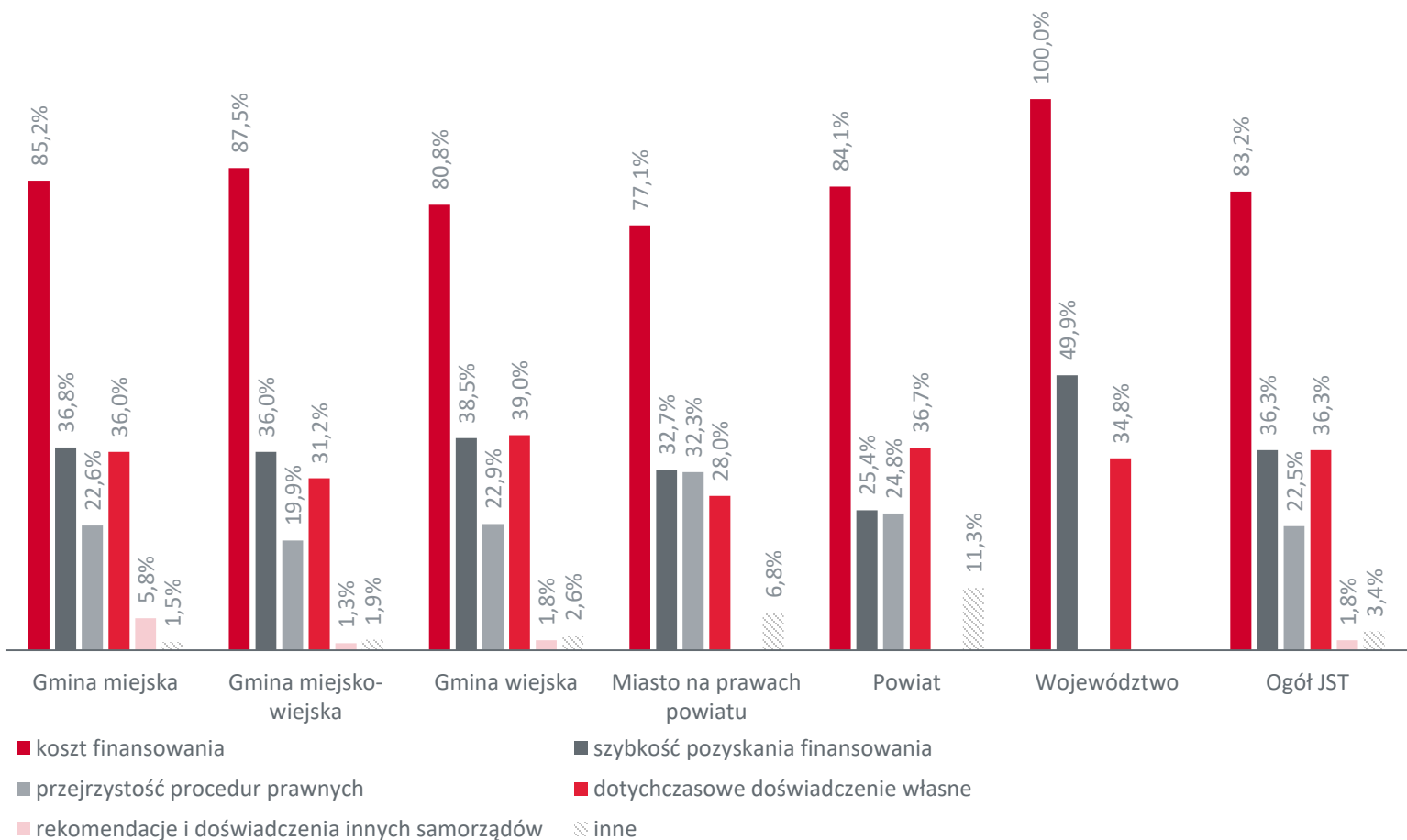
Nieco bardziej złożone zmiany są oczekiwane w obszarach takich jak transport zbiorowy, ochrona zdrowia i digitalizacja. Choć nadwyżka operacyjna i zyski spółek również tu tracą na znaczeniu, będą zastępowane przez bardziej zróżnicowany miks instrumentów (dotacje, środki europejskie i kredyt albo inne, niewymienione środki).

Spojrzenie na oczekiwane zmiany struktury finansowania inwestycji w poszczególnych obszarach przez pryzmat deklaracji samorządów poszczególnych typów pozwala oczywiście dostrzec pewne odstępstwa od ogólnych zależności opisanych wyżej.

Przykładowo, we wszystkich typach gmin oczekiwany jest spadek znaczenia środków europejskich w finansowaniu inwestycji w obszarze wodno-kanalizacyjnym oraz wzrost znaczenia dotacji z budżetu. W powiatach oraz województwach w transporcie zbiorowym oczekiwany jest wzrost znaczenia bieżącej nadwyżki i zysków spółek oraz spadek znaczenia dotacji z budżetu państwa (powiaty) i środków europejskich (województwa).

Koszt finansowania jest decydującym czynnikiem przy wyborze źródła finansowania inwestycji

Rys. 21. Czynniki decydujące o wyborze źródła finansowania inwestycji



Najważniejszym czynnikiem branym pod uwagę przez samorządy przy wyborze źródła finansowania jest koszt - 83,2% respondentów wymieniło ten czynnik jako jeden z dwóch najważniejszych. To oznacza, że przy wyborze sposobu finansowania projektów inwestycyjnych samorządy zwracają szczególną uwagę na wysokość odsetek, opłat, prowizji i premii. Priorytetowe traktowanie kosztu finansowania wynika z zasad gospodarowania środkami publicznymi, które nakazują wydawać je w sposób oszczędny i efektywny.

Choć dominacja kosztu finansowania jest wyraźna we wszystkich typach samorządów, warto odnotować, że czynnik ten był zaznaczany nieco rzadziej przez miasta na prawach powiatu. Wynika to najprawdopodobniej z większego doświadczenia miast w korzystaniu z produktów finansowych oraz potencjalnie wyższej złożoności realizowanych projektów.

Jak się okazuje, dla wielu samorządów duże znaczenie ma również szybkość pozyskania finansowania (wybór 25,4% powiatów oraz 49,9% województw). Co ciekawe, mniej istotna okazała się przejrzystość procedur – odpowiedź ta była zaznaczana stosunkowo rzadko przez gminy, a częściej przez miasta na prawach powiatu, które teoretycznie powinny dysponować lepszym zapleczem analitycznym.

Dotychczasowe doświadczenia własne w pozyskiwaniu danej formy finansowania były zaznaczane tak samo często jak szybkość pozyskania finansowania (36,3%). Samorządy bardzo rzadko polegają natomiast na doświadczeniach i rekomendacjach innych samorządów, co należy postrzegać jako niewykorzystany potencjał współpracy.

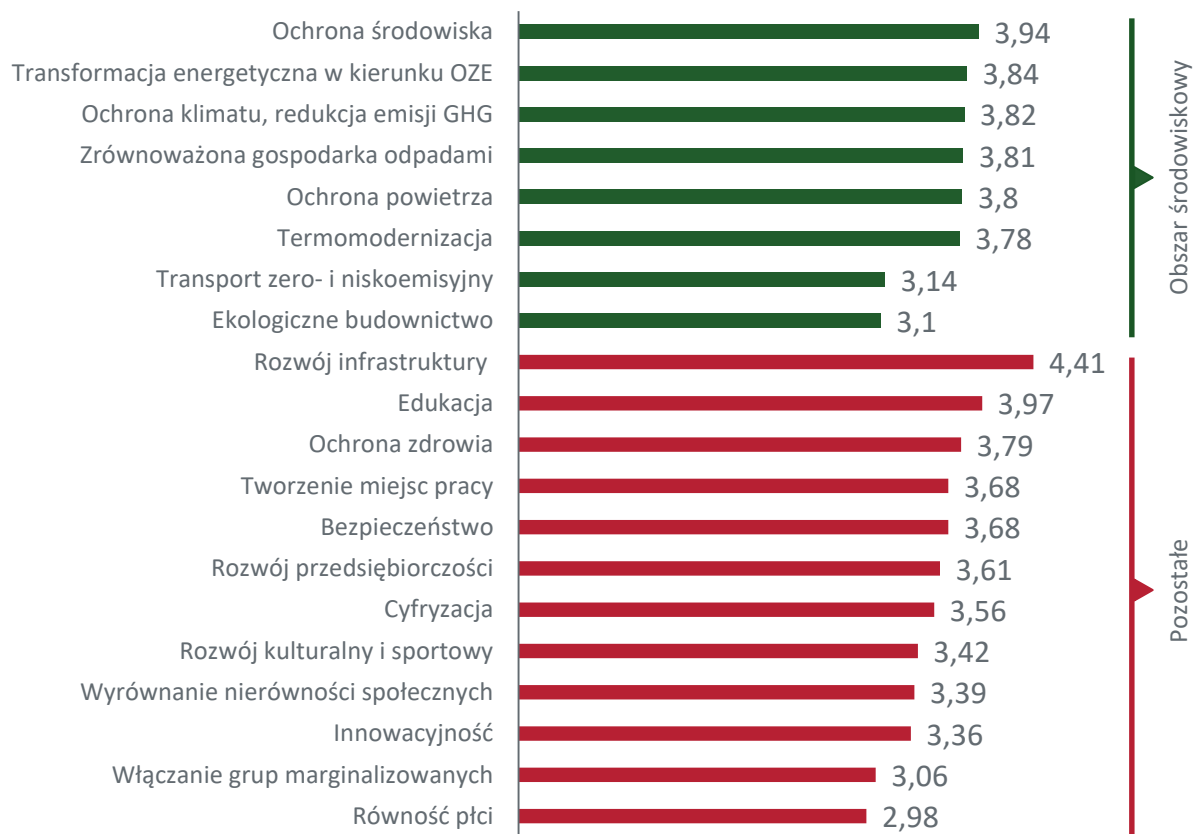
Wartości nie sumują się do 100% ze względu na to, że respondenci mogli zaznaczyć maksymalnie dwa czynniki.

5.

**Zrównoważony rozwój
w samorządach - inwestycje
i inne podjęte działania**

Rozwój infrastruktury, edukacja i ochrona środowiska to obszary zrównoważonego rozwoju, które mają najwyższy priorytet dla samorządów

Rys. 22. Średnia istotność poszczególnych obszarów z punktu widzenia realizacji celów zrównoważonego rozwoju w ocenie samorządów



Na wykresie przedstawiono średnią ocen przyznawanych przez samorządy poszczególnym obszarom według następującej skali: 5-priorytetowe, 4- bardzo istotne, 3- istotne, 2- raczej nieistotne, 1- w ogóle nieistotne.

Wśród obszarów zrównoważonego rozwoju, które w opinii samorządów są stosunkowo najbardziej priorytetowe, na pierwszy plan wysuwają się zagadnienia związane z rozwojem infrastruktury (nie tylko drogowej, ale też wodno-kanalizacyjnej i ciepłowniczej) (4,41) oraz edukacja (3,97). Dość wysoką istotność przypisano również ochronie zdrowia (3,79). Warto zauważyć, że są to obszary powiązane przede wszystkim z komponentem społecznym (S) zrównoważonego rozwoju, które mają bardzo silne odzwierciedlenie w tradycyjnych zadaniach samorządów.

Obszary związane ze środowiskiem (E) uzyskały dość wysokie średnie oceny istotności, ale ustępowały infrastrukturze oraz edukacji. Można przy tym argumentować, że najwyższe wyniki w grupie obszarów środowiskowych uzyskały zagadnienia stosunkowo ogólne (ochrona środowiska, transformacja energetyczna, ochrona klimatu, redukcja emisji gazów cieplarnianych), w przypadku których trudno zaprzeczyć ich dużej wadze. Zagadnienia takie jak termomodernizacja, transport nisko- i zeroemisyjny oraz ekologiczne budownictwo, choć znacznie bardziej konkretne, uzyskały relatywnie niższe wyniki istotności.

Waga przypisywana zagadnieniom społecznym

znajduje odzwierciedlenie w strukturze inwestycji realizowanych przez sektor samorządowy – inwestycje infrastrukturalne (drogowe, wodno-kanalizacyjne, ciepłownicze) odpowiadały za 46,6% inwestycji samorządów w 2021 roku. Inwestycje w edukacji i ochronie zdrowia stanowiły dalsze 12,5% nakładów. Inwestycje w odnawialne źródła energii i energooszczędność stanowiły natomiast tylko 3,6% całkowitych nakładów. Inwestycje w gospodarkę odpadami odpowiadały za kolejne 0,9%.

Można zauważyć też, że kategorie związane z szeroko rozumianą spójnością społeczną, takie jak równość i włączanie grup marginalizowanych, okazały się stosunkowo mało priorytetowe. Jedyną kategorią, której średnia ocen znalazła się poniżej 3 („istotne”) jest równość płci.

Ocena istotności poszczególnych obszarów pozwala do pewnego stopnia poznać potrzeby samorządów oraz ich świadomość co do kwestii związanych ze zrównoważonym rozwojem. Odpowiedzi samorządów skupiły się oczywiście w górnej części skali (od „istotne” po „priorytetowe”). Najwyższe oceny uzyskały jednak obszary najbliższe tradycyjnym zadaniom samorządów, a wśród zagadnień środowiskowych kwestie ogólne.

O ile infrastruktura i ochrona środowiska to obszary priorytetowe dla niemal wszystkich typów samorządów, pozycja edukacji jest już bardziej zróżnicowana

Tab. 6. Odsetek samorządów przyznających danemu obszarowi najwyższy priorytet

	Gmina miejska	Gmina miejsko-wiejska	Gmina wiejska	Miasto na prawach powiatu	Powiat	Województwo
Ochrona środowiska	4,03	3,98	3,91	3,98	3,93	3,92
Transformacja energetyczna	3,69	3,89	3,85	3,52	3,93	3,56
Ochrona klimatu, redukcja emisji GHG	3,9	3,87	3,77	3,59	3,94	4,1
Zrównoważona gospodarka odpadami	3,73	3,95	3,8	3,59	3,69	3,77
Ochrona powietrza	3,88	3,87	3,73	3,58	3,89	3,91
Termomodernizacja	3,69	3,8	3,76	3,93	3,88	3,77
Transport zero- i niskoemisyjny	3,02	3,17	3,14	3,29	3,18	3,12
Ekologiczne budownictwo	2,92	3,14	3,14	2,77	3,1	3,15
Rozwój infrastruktury	4,27	4,42	4,44	4,29	4,42	3,91
Edukacja	3,87	3,93	4,01	3,96	3,98	3,79
Ochrona zdrowia	3,78	3,74	3,83	3,75	3,73	3,46
Bezpieczeństwo	3,71	3,66	3,69	3,77	3,65	3,56
Tworzenie miejsc pracy	3,67	3,75	3,66	3,84	3,62	3,56
Rozwój przedsiębiorczości	3,51	3,67	3,61	3,66	3,59	3,75
Cyfryzacja	3,51	3,61	3,56	3,31	3,62	3,3
Rozwój kulturalny i sportowy	3,39	3,39	3,42	3,38	3,54	3,31
Wyrównanie nierówności społecznych	3,32	3,46	3,38	3,33	3,36	3,1
Innowacyjność	3,33	3,37	3,39	3,05	3,35	3,11
Włączanie grup marginalizowanych	2,99	3,03	3,07	2,9	3,17	2,96
Równość płci	2,93	3,02	2,96	3,01	3,07	3,24

W tabeli przedstawiono średnią ocen przyznawanych przez samorządy poszczególnym obszarom według następującej skali: 5-priorytetowe, 4- bardzo istotne, 3- istotne, 2- raczej nieistotne, 1- w ogóle nieistotne. Wyróżniono obszary, które dla danego szczebla samorządu znalazły się wśród grupy trzech i dziesięciu najbardziej istotnych.

Obszar środowiskowy

Szczegółowa analiza ocen, jakie wybranym obszarom zrównoważonego rozwoju przypisały samorządy poszczególnych szczebli potwierdza kluczową rolę infrastruktury – co drugi samorząd (52,7%) biorący udział w badaniu uznał, że rozwój infrastruktury jest tym obszarem, któremu należy przypisać priorytetowe znaczenie. Niezależnie od rodzaju samorządu mniej więcej połowa jednostek zawsze twierdziła, że rozwój infrastruktury jest dla nich priorytetem, wyjątkami były jedynie województwa (30,4%) oraz gminy miejskie (38,6%). Znajduje to odzwierciedlenie w średniej ocenie istotności, która w przypadku niemal wszystkich szczebli samorządów przekracza 4,2 (wyjątkiem są tylko województwa).

Co ciekawe, w przypadku większości samorządów drugim obszarem pod względem średniej oceny istotności była ochrona środowiska. Edukacja uzyskała w całym sektorze wyższy wynik przez to, że gminy wiejskie i powiaty uznały, że jest ona nieco ważniejsza niż ochrona środowiska. Ze względu na liczebność gmin wiejskich, ich opinia silnie zaważyła na wyniku.

Pozostałe

Oceny istotności poszczególnych obszarów dokonane przez samorządy różnego szczebla są z pewnością determinowane przez zróżnicowane zasoby społeczno-gospodarcze poszczególnych jednostek, ich aktualne potrzeby (będące często wynikiem wieloletniej polityki), świadomość oraz ustawowy zakres zadań. Warto jednak odnotować, że obszary takie jak cyfryzacja, innowacyjność, równość płci, walka z nierównościami i włączanie grup marginalizowanych, a także rozwój kulturalny i sportowy, transport zero- i niskoemisyjny oraz ekologiczne budownictwo nie znalazły się wśród dziesięciu obszarów z najwyższymi ocenami w żadnej grupie samorządów.

Samorządy przede wszystkim realizują zielone inwestycje, a oprócz tego budują świadomość mieszkańców na temat zrównoważonego rozwoju

Tab. 7. Odsetek samorządów deklarujących podejmowanie działań danego typu w ostatnim roku

	Gmina miejska	Gmina miejsko-wiejska	Gmina wiejska	Miasto na prawach powiatu	Powiat	Województwo	Ogół JST
Akcje edukacyjne, kampanie społeczne	60,9%	54,0%	51,8%	79,3%	40,7%	64,7%	52,7%
Legislacja na poziomie samorządu	43,6%	37,5%	36,8%	70,4%	36,8%	79,9%	38,7%
Konkretne zielone inwestycje	66,6%	49,0%	57,7%	93,4%	33,5%	100,0%	55,0%
Uwzględnianie aspektów zrównoważonego rozwoju w procesach inwestycyjnych	29,5%	43,9%	38,8%	86,4%	47,0%	70,1%	41,1%
Uwzględnianie aspektów zrównoważonego rozwoju w funkcjonowaniu urzędu	19,7%	25,4%	23,5%	53,4%	30,5%	34,7%	25,1%
Partnerstwo w krajowych i międzynarodowych inicjatywach dot. zrównoważonego rozwoju	10,6%	7,6%	7,8%	49,1%	4,2%	79,9%	9,1%
Działania na rzecz wyrównywania nierówności społecznych	28,4%	26,5%	26,4%	72,7%	40,0%	65,2%	29,4%
Działania na rzecz równouprawnienia i włączenia	20,6%	14,5%	13,1%	63,5%	19,4%	49,5%	16,3%

W tabeli wyróżniono odpowiedzi powyżej 50% oraz odpowiedzi poniżej 20%.

Ocena istotności poszczególnych obszarów zrównoważonego rozwoju co do zasady znajduje odzwierciedlenie w akcjach podejmowanych przez samorządy.

Najbardziej popularnym działaniem wspierającym zrównoważony rozwój na poziomie lokalnym okazuje się realizacja konkretnych zielonych inwestycji – ponad połowa samorządów (55%) przyznaje, że w ostatnim roku zrealizowała tego typu projekt. Jest to prawdopodobnie powiązane ze stosunkowo łatwym dostępem do zewnętrznego finansowania, które ma wspierać ochronę środowiska i transformację energetyczną.

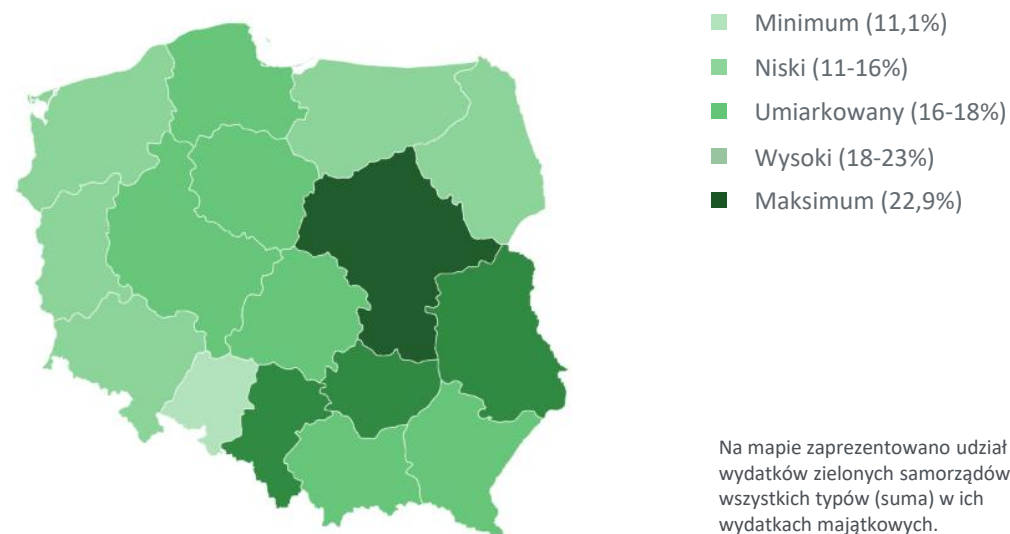
Bardzo dużą popularnością cieszą się też różnego rodzaju akcje edukacyjne i kampanie społeczne ukierunkowane na zwiększanie świadomości mieszkańców na temat zagadnień związanych ze zrównoważonym rozwojem. Samorządy zdecydowanie rzadziej przyznają jednak, że same implementują myślenie w duchu zrównoważonego rozwoju w swoich procesach inwestycyjnych i w codziennym funkcjonowaniu urzędów. Stosunkowo rzadkie są też przypadki wprowadzania aktów prawa miejscowego, które miałyby wspierać zrównoważony rozwój. Wyjątkową rzadkością jest udział w ponadregionalnych inicjatywach.

Niska istotność przypisywana kwestiom spójności społecznej znajduje odzwierciedlenie w niskiej popularności akcji podejmowanych w celu wspierania równouprawnienia i włączenia grup marginalizowanych.

Należy też zauważyć, że pozytywnie na tle pozostałych szczebli samorządów odznaczają się miasta na prawach powiatu oraz województwa – te jednostki stosują znacznie szerszy wachlarz działań wspierających zrównoważony rozwój.

Co szóstą złotówkę wydatków majątkowych samorządów można uznać za zieloną (17,5%) – to część inwestycji sprzyjających zrównoważonemu rozwojowi

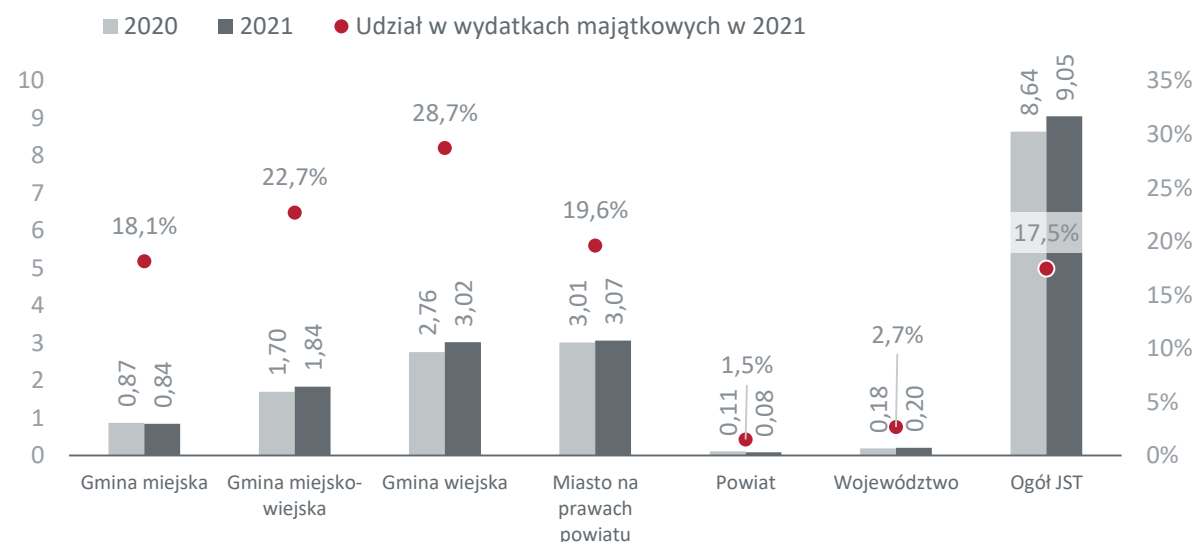
Rys. 23. Udział wydatków zielonych ogółu samorządów w wydatkach majątkowych w 2021 roku



W oparciu o klasyfikację, którą zaproponowali w swoim opracowaniu dr Budzeń i dr hab. Marchewka-Bartkowiak (2022), w ramach klasyfikacji budżetowej da się wydzielić grupę wydatków samorządowych, którą można określać mianem „wydatków zielonych” – w jej skład wchodzi między innymi wydatki służące ochronie roślin, oczyszczaniu miast i wsi, ochronie gleb i wód podziemnych, czy ochronie różnorodności biologicznej i krajobrazu¹. Jest to kategoria węższa niż grupa inwestycji sprzyjających szeroko rozumianemu zrównoważonemu rozwojowi. Udział wydatków zielonych w wydatkach majątkowych polskich samorządów wynosił w 2021 roku 17,5%. Wydatki zielone sięgnęły w roku 2021 kwoty 9 mld PLN i były wyższe niż w roku 2020 o 4,7%. Mimo faktu, że rok 2021 niewątpliwie był dla polskich samorządów wyzwaniem, głównie ze względu na pandemię COVID-19, która miała niebagatelny wpływ nie tylko na gospodarkę naszego kraju, ale też na życie społeczności lokalnych, obserwowaliśmy wzrost absolutnej wartości

1 – Referencje do tekstu źródłowego oraz wyjaśnienie kategorii „wydatków zielonych” znajduje się w załączniku metodologicznym na końcu raportu.

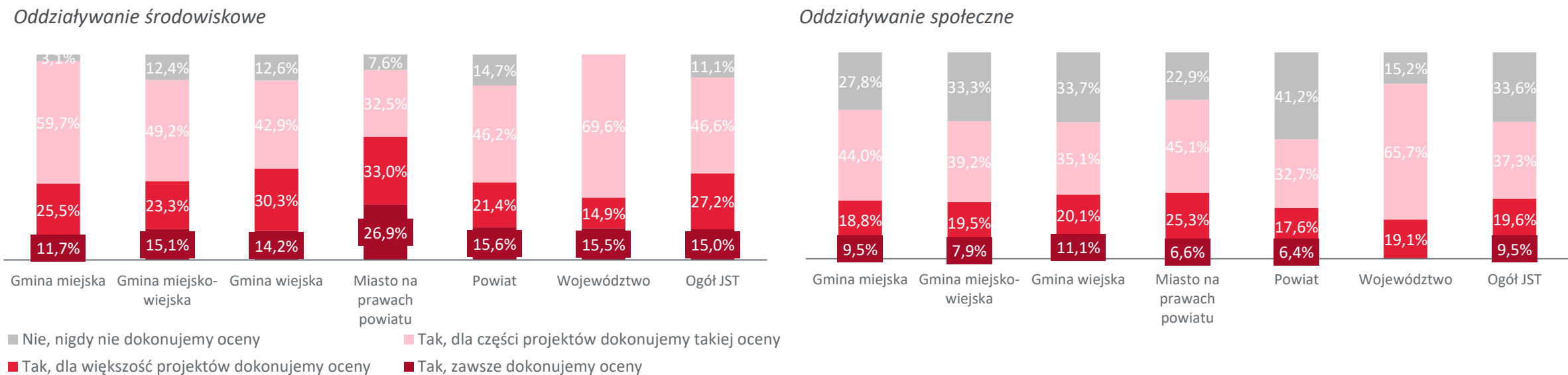
Rys. 24. Wydatki zielone [mld PLN] oraz ich udział w wydatkach majątkowych



wydatków poświęcanych na kwestie związane z ochroną środowiska. Z drugiej strony, udział wydatków zielonych w wydatkach majątkowych spadł z 17,7% w roku 2020 do 17,5% w roku 2021. Wyraźnie widać też, że udział tak zdefiniowanych wydatków zielonych w wydatkach majątkowych powiatów i województw jest niższy niż w miastach i gminach – wynika to prawdopodobnie w dużej mierze z zakresu zadań własnych samorządów różnego szczebla. W ujęciu geograficznym najwyższy udział wydatków zielonych w wydatkach majątkowych w 2021 roku zaobserwowano w samorządach leżących w województwie mazowieckim (22,9%), nieco mniej w województwach świętokrzyskim (22%) oraz śląskim (19,4%). Najmniej wydatków tego typu zrealizowano w województwach podlaskim i opolskim (11%), co może wynikać z mniejszych zasobów budżetowych ale również z mniejszych potrzeb (województwo podlaskie jest nazywane często zielonymi płucami Polski).

Ocena oddziaływania środowiskowego jest dość powszechna i wyraźnie bardziej popularna niż ocena oddziaływania społecznego

Rys. 25. Częstotliwość wykonywania oceny oddziaływania środowiskowego oraz społecznego



Ocena oddziaływania środowiskowego i społecznego inwestycji staje się pewną normą, przynajmniej w przypadku wybranych projektów. Wśród ogółu samorządów 15% deklaruje, że wykonuje ocenę środowiskowego oddziaływania przy każdej realizowanej inwestycji. Kolejne 27,2% dokonuje takiej oceny w przypadku większości projektów. Pod tym względem zdecydowanie wyróżniają się miasta na prawach powiatu, w przypadku których więcej niż jedna czwarta dokonuje oceny środowiskowej zawsze, a niemal wszystkie jednostki robią to przynajmniej dla większości lub części projektów (kolejno 33% i 32,5%). Ocena oddziaływania środowiskowego jest generalnie realizowana przynajmniej dla wybranych projektów w blisko 90% samorządów.

Nieco mniej powszechna jest realizacja oceny oddziaływania społecznego inwestycji. W całym sektorze 9,5% samorządów przygotowuje taką ocenę dla każdego projektu, a kolejne 19,6% dla

większości. Miasta na prawach powiatu wyróżniają się tylko tym, że nieco częściej niż pozostałe samorządy dokonują oceny dla wybranych inwestycji (choć rzadziej niż województwa).

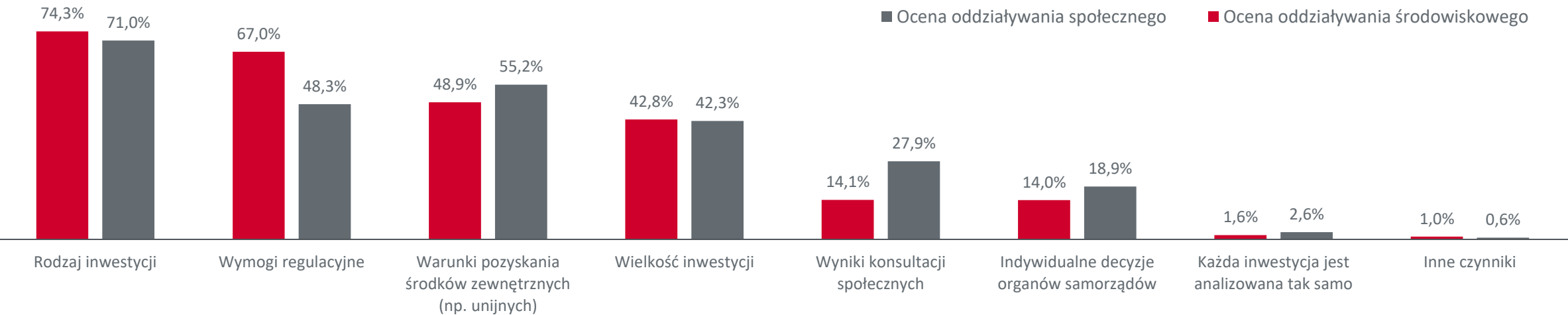
Według deklaracji samorządów ocena oddziaływania środowiskowego najczęściej przyjmuje formę obowiązkowego raportu (59,7%). Konsultacje społeczne pełnią raczej rolę uzupełniającą (29,7%), podobnie jak dodatkowe, dobrowolne analizy (35%¹). Ocena oddziaływania społecznego jest natomiast realizowana przede wszystkim poprzez konsultacje społeczne (77,2%), które są uzupełniane o dobrowolne analizy (27,2%). Obowiązkowe raporty są stosunkowo rzadkie (15,5%).

Różnice w popularności ocen oddziaływań środowiskowych i społecznych są prawdopodobnie odzwierciedleniem stopnia sformalizowania obowiązków w tym zakresie. Zagadnienia dotyczące ocen środowiskowych są uregulowane, a przepisy i wytyczne w tym zakresie są często bardziej restrykcyjne, rozbudowane i skonkretyzowane niż w przypadku oddziaływania społecznego.

1 - Samorządy mogły wybrać więcej niż jeden sposób oceny oddziaływania, dlatego procenty nie sumują się do 100%.

Na decyzję o realizacji oceny oddziaływania inwestycji wpływają przede wszystkim czynniki obiektywne związane z samą inwestycją oraz zewnętrzne (w tym regulacje)

Rys. 26. Czynniki wpływające na dokonywanie oceny wpływu oddziaływania inwestycji



Wartości nie sumują się do 100% ze względu na to, że respondenci mogli zaznaczyć więcej niż jeden czynnik.

O tym, czy samorządy decydują się na realizację oceny wpływu środowiskowego i społecznego danej inwestycji decydują przede wszystkim czynniki obiektywne, czyli rodzaj inwestycji (74,3% wskazań przy ocenie środowiskowej i 71% przy ocenie społecznej). Duże znaczenie ma również wielkość inwestycji (odpowiednio 42,8% i 42,3%). Czynniki obiektywne są podobnie często wskazywane w przypadku oceny środowiskowej, co przy ocenie społecznej.

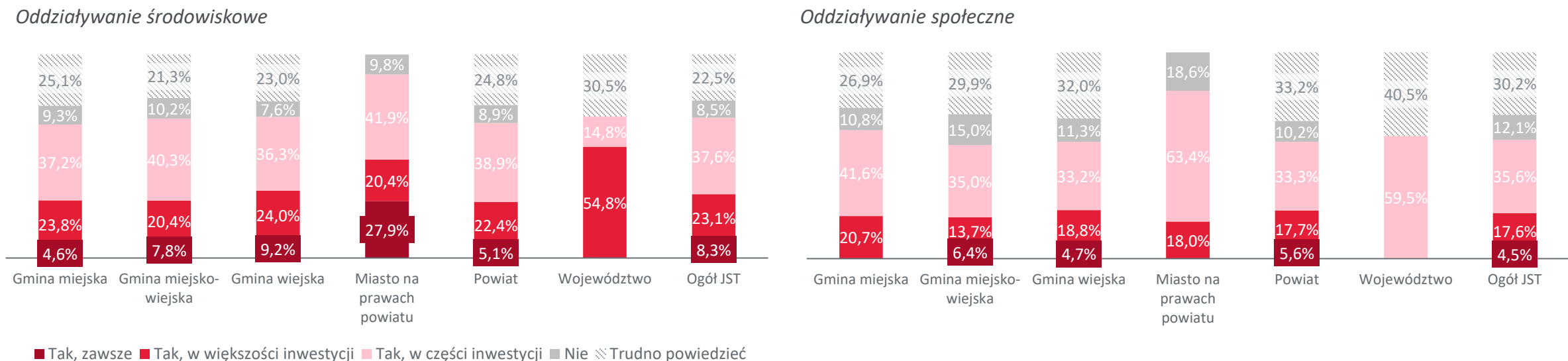
Oprócz tego bardzo istotne są jednak czynniki zewnętrzne. Dla 67% samorządów realizujących ocenę oddziaływania środowiskowego istotne znaczenie mają wymogi regulacyjne. W przypadku oceny oddziaływania społecznego odpowiedź ta została wybrana przez 48,3% samorządów. Warto odnotować, że regulacje są czynnikiem decydującym o realizacji oceny społecznej wyraźnie rzadziej niż w przypadku oceny środowiskowej. Jest to prawdopodobnie odzwierciedlenie faktu, że obszar środowiskowy zrównoważonego rozwoju jest obecnie znacznie lepiej opisany

i uregulowany, zarówno na poziomie krajowym, jak i unijnym. Co ciekawe, w przypadku powiatów i miast na prawach powiatu wymagania regulacyjne okazały się nawet ważniejszym czynnikiem niż rodzaj inwestycji. Drugim czynnikiem zewnętrznym, który stanowi kluczowy bodziec do realizacji oceny oddziaływania społecznego i środowiskowego są warunki pozyskania środków zewnętrznych (odpowiednio 48,9% i 55,2% wskazań).

Wyniki konsultacji społecznych są czynnikiem decydującym o realizacji oceny społecznej i środowiskowej znacznie rzadziej. To samo dotyczy indywidualnych decyzji organów samorządów. Można przypuszczać, że te dwa czynniki stanowią bodźce o charakterze uzupełniającym – decydują o realizacji oceny wówczas, gdy czynniki zewnętrzne i obiektywne (jak rodzaj i wielkość inwestycji) nie przesądzą o konieczności przygotowania formalnej oceny. Czynniki te mają większe znaczenie dla oceny oddziaływania społecznego.

Większość samorządów monitoruje wskaźniki mierzące wpływ inwestycji na środowisko i społeczeństwo przynajmniej w wybranych inwestycjach

Rys. 27. Monitorowanie wskaźników kontrolujących wpływ inwestycji na otoczenie społeczne i środowiskowe



Oprócz oceny wpływu środowiskowego i społecznego inwestycji, dobrą praktyką jest również monitorowanie wskaźników pozwalających ocenić długofalowe oddziaływanie realizowanych projektów. O ile ocena wpływu inwestycji ma charakter jednorazowy i jest robiona na ogół przed samą inwestycją (albo w trakcie procesu inwestycyjnego), to monitorowanie wskaźników stanowi proces ciągły, o horyzoncie sięgającym zwykle kilku lat.

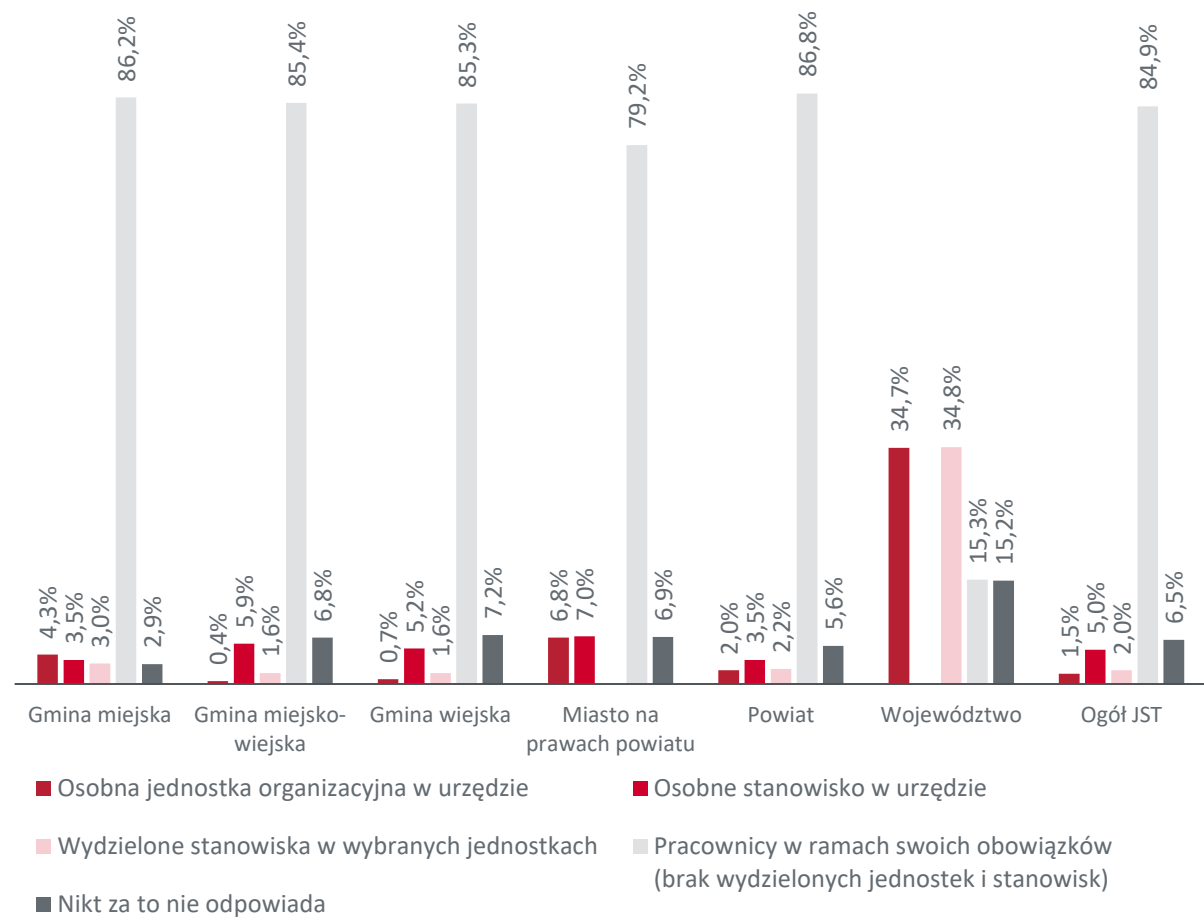
Aż 69% samorządów twierdzi, że monitoruje wskaźniki dotyczące wpływu środowiskowego przynajmniej w odniesieniu do części inwestycji, w przypadku wpływu społecznego odsetek ten wynosi 57,7%. Oznacza to, że stosunkowo duża część samorządów ma jakiegokolwiek doświadczenie w zakresie monitorowania długofalowego wpływu realizowanych przez siebie inwestycji. Z drugiej strony, monitoring ten dotyczy najczęściej tylko wybranych inwestycji. Zaledwie jeden na 12 samorządów twierdzi, że monitoruje wpływ środowiskowy wszystkich inwestycji, a co 20 deklaruje

to samo w przypadku wpływu społecznego. Zwraca też uwagę wysoki odsetek wskazań odpowiedzi „trudno powiedzieć”, co może świadczyć o niskiej świadomości samorządów w zakresie sposobów i korzyści związanych z monitorowaniem tego wskaźników środowiskowych i społecznych (22,5% oraz 30,2% odpowiedzi). Szerokie ale dość wybiórcze doświadczenie w zakresie monitorowania wskaźników można prawdopodobnie wiązać z faktem, że kontrola długofalowych efektów inwestycji jest często warunkiem pozyskania wsparcia zewnętrznego, czy to w postaci środków europejskich, czy też środków pochodzących z rynków finansowych.

Wyraźnie widać też, że w samorządach częściej monitoruje się wskaźniki związane z wpływem inwestycji na środowisko niż te, które dotyczą wpływu na społeczeństwo (np. skrócenie czasu dojazdu do pracy, skrócenie czasu oczekiwania na wizytę lekarską, wzrost aktywności zawodowej i społecznej osób wykluczonych).

Zdecydowana większość samorządów nie ma dedykowanych jednostek lub stanowisk odpowiedzialnych za kwestie zrównoważonego rozwoju

Rys. 28. Rozkład odpowiedzialności za kwestie zrównoważonego rozwoju w poszczególnych typach samorządów



Zdecydowana większość samorządów (85%) nie ma dedykowanych jednostek lub stanowisk odpowiedzialnych za kwestie zrównoważonego rozwoju, działania w tym zakresie realizują pracownicy różnych jednostek w ramach swoich codziennych obowiązków. Dodatkowo, 6,5% samorządów przyznało, że w ich przypadku nie da się wskazać, kto jest odpowiedzialny za kwestie związane ze zrównoważonym rozwojem. Jeżeli samorząd decyduje się już na wyraźne powierzenie komuś odpowiedzialności za kwestie związane ze zrównoważonym rozwojem, to najczęściej wydziela w tym celu osobne stanowisko (5% samorządów). Model polegający na rozproszeniu odpowiedzialności poprzez tworzenie osobnych stanowisk w kilku jednostkach jest znacznie rzadszy (2%). Nieliczne samorządy powołują całe zespoły, których celem byłoby zarządzanie kwestiami zrównoważonego rozwoju (1,5%).

W porównaniu do pozostałych szczebli samorządów województwa zdecydowanie częściej powołują całe zespoły zajmujące się zrównoważonym rozwojem (35%) albo osobne stanowiska w wybranych jednostkach (35%).

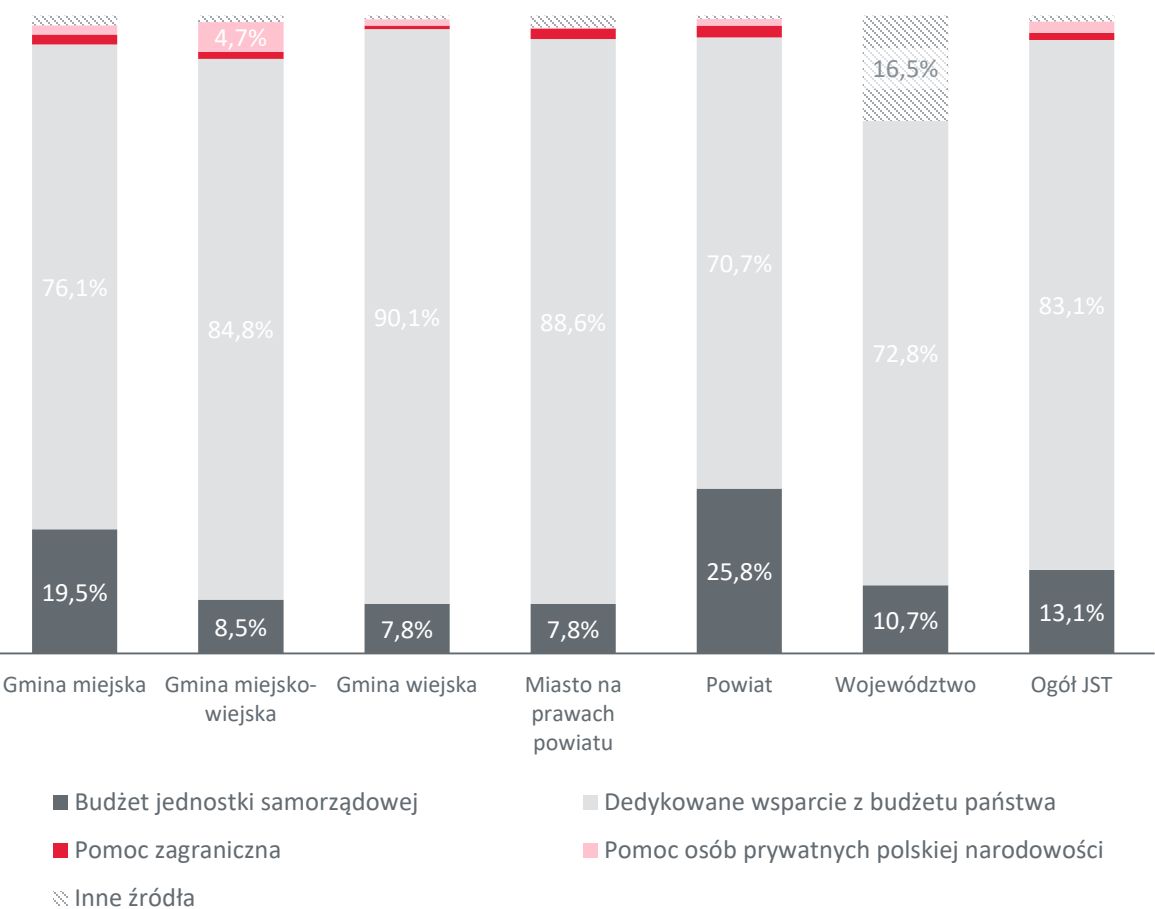
Te wyniki zdają się korespondować z rozumieniem pojęcia zrównoważonego

rozwoju, jakie da się wyczytać z odpowiedzi samorządów. Samorządowcy uważają, że realizują ideę zrównoważonego rozwoju przede wszystkim poprzez wykonywanie swoich podstawowych zadań i zapewnianie lokalnym społecznościom dostępu do infrastruktury oraz usług społecznych. Wydaje się, że samorządy nie myślą o zrównoważonym rozwoju kompleksowo i strategicznie, jest to raczej dodatkowy wymiar ich tradycyjnych aktywności niż ogólna, nadrzędna idea. Na tym tle województwa oraz miasta na prawach powiatu zdają się przejawiać nieco inne podejście.

Za takim podejściem może stać kilka przyczyn. Po pierwsze, samorządy mogą być tak obciążone realizacją swoich podstawowych funkcji, że brakuje im zasobów na szersze spojrzenie na ideę zrównoważonego rozwoju. Z drugiej strony, kwestie zrównoważonego rozwoju mogą być w sposób dostateczny regulowane przez prawo krajowe i europejskie, co powoduje, że samorządy nie widzą przestrzeni na strategiczne myślenie o tym zagadnieniu, czują się jedynie wykonawcami ogólnych dyrektyw. Po trzecie, brak kompleksowego spojrzenia na zagadnienie zrównoważonego rozwoju może być też wynikiem niskiej świadomości.

We wsparcie uchodźców były zaangażowane niemal wszystkie gminy, a pomoc była finansowana w głównej mierze ze środków budżetowych

Rys. 29. Źródła finansowania wsparcia dla uchodźców z Ukrainy



W celu zachowania czytelności na wykresie wskazano jedynie wartości przekraczające 3%.

Bezprecedensowa pomoc, jakiej polskie samorządy udzieliły uchodźcom z Ukrainy w ciągu pierwszych miesięcy wojny to doskonały przykład troski o wymiar społeczny zasady zrównoważonego rozwoju.

Wsparcie było powszechne i niezależne od położenia geograficznego samorządu – niemal wszystkie gminy biorące udział w badaniu przyznały, że w ciągu pierwszych pięciu miesięcy wojny (nasze badanie zostało zrealizowane głównie w czerwcu i lipcu) były zaangażowane we wspieranie uchodźców (97-99%). Odsetki te były podobnie wysokie w miastach na prawach powiatu (93%) i powiatach (91,3%) oraz nieco niższe w województwach (70%), co jest jednak zrozumiałe ze względu na fakt, że w pomoc zaangażowane były w pierwszej kolejności samorządy najniższego szczebla.

Uchodźcy najchętniej kierowali się do dużych ośrodków miejskich – widać to również w wynikach naszego badania, zgodnie z którymi 75% uchodźców znalazło wsparcie w miastach na prawach powiatu i powiatach.

Duży napływ ludności stanowił ogromne wyzwanie organizacyjne i istotne obciążenie finansowe. Jak się okazuje, w celu zapewnienia wsparcia uchodźcom z Ukrainy samorządy

korzystały przede wszystkim z dedykowanych funduszy z budżetu państwa (83%). Duża część wydatków była pokrywana też ze środków własnych samorządów (13,1%).

Co ciekawe, pomoc osób prywatnych miała śladowe znaczenie (1,8%), ale należy domniemywać, że duża część oddolnego wsparcia, jakie było widoczne w marcu i kwietniu była zupełnie niezależna od struktur samorządowych i dlatego poszczególne jednostki mogą mieć trudność w należyтым oszacowaniu jej skali i znaczenia.

Samorządy mogą również nie być w stanie oszacować rzeczywistego znaczenia środków zagranicznych, które służyły pomocy uchodźcom z Ukrainy – część z nich była prawdopodobnie dystrybuowana centralnie i dlatego z perspektywy lokalnej mogła być traktowana, jak środki pochodzące z budżetu państwa.

Metodologia badania

Problematyka poruszana w badaniu

- Koszty i źródła finansowania uchodźców z Ukrainy
- Prognozy dotyczące nadwyżki operacyjnej w 2022 roku i zmiany w tym zakresie
- Priorytety inwestycyjne i źródła finansowania inwestycji samorządów w latach 2021-22
- Realizacja Programu Inwestycji Strategicznych w samorządach
- Zrównoważony rozwój w samorządach - świadomość, doświadczenia i wyzwania

Metoda badawcza

Badanie ilościowe - sondaż

Technika badawcza

CAWI (Computer Assisted Web Interview)

Realizacja badania

Badanie zrealizowane zostało przez ARC Rynek i Opinia na zlecenie BGK w okresie od 23 maja do 20 lipca 2022 roku.

Próba zasadnicza

Link do ankiety skierowano do wszystkich samorządów w Polsce, z czego skutecznie zrealizowano 718 wywiadów, co stanowi 25% populacji.

Na potrzeby analiz skonstruowano wagę poststratyfikacyjną, której zastosowanie pozwala w oparciu o zrealizowaną próbę odzwierciedlić strukturę wszystkich samorządów w Polsce ze względu na ich typ i lokalizację.

Respondent	Odsetek	Typ samorządu	N	Rozkład próby	Rozkład z wagą
Wójt/Burmistrz/Starosta/Prezydent/Marszałek	12,3%	Województwa	6	0,8%	0,6%
Skarbnik lub inna osoba odpowiedzialna za finanse jednostki samorządowej	84,5%	Powiaty	88	12,3%	10,9%
Osoba odpowiedzialna za inwestycje jednostki samorządowej	38,0%	Miasta na prawach powiatów	14	1,9%	2,3%
Osoba odpowiedzialna za kwestie zrównoważonego rozwoju w JST	8,4%	Gminy miejskie	64	8,9%	10,5%
Osoba odpowiedzialna za inne kwestie	20,8%	Gminy miejsko-wiejskie	189	26,3%	23,0%
		Gminy wiejskie	357	49,7%	52,7%

Dane nie sumują się do 100% ze względu na fakt, że jedną ankietę mogło wypełniać kilka osób.

Metodologia szacowania nakładów inwestycyjnych

2021

Deklaracje dotyczące wartości inwestycji pojedynczych jednostek w poszczególnych obszarach pozwoliły ustalić strukturę przedmiotową inwestycji w roku 2021 dla kolejnych typów samorządów. Deklaracje zostały przemnożone przez wagę poststratyfikacyjną.

W oparciu o tak ustaloną strukturę oraz twarde dane dotyczące nakładów inwestycyjnych poszczególnych typów samorządów w 2021 roku określono, jaka była kwota inwestycji w poszczególnych obszarach.

W oparciu o tak obliczone kwoty inwestycji poszczególnych typów samorządów w poszczególnych obszarach można było ustalić strukturę inwestycji dla całego sektora samorządowego w 2021 roku.

2022 (według realnego tempa wzrostu – wariant MIN)

Deklaracje dotyczące wartości inwestycji pojedynczych jednostek w poszczególnych obszarach pozwoliły ustalić strukturę przedmiotową inwestycji w roku 2022 dla kolejnych typów samorządów. Deklaracje zostały przemnożone przez wagę poststratyfikacyjną.

Prognozowane wartości nakładów inwestycyjnych poszczególnych typów samorządów w 2022 roku obliczono poprzez przemnożenie wartości nakładów inwestycyjnych z 2021 roku przez stopy wzrostu obserwowane w drugim kwartale 2022 roku dla poszczególnych typów samorządów.

W oparciu o tak ustaloną strukturę oraz wartości nakładów inwestycyjnych poszczególnych typów samorządów prognozowane na rok 2022 określono, jaka była kwota inwestycji w poszczególnych obszarach.

W oparciu o prognozowane dane dotyczące nakładów inwestycyjnych poszczególnych typów samorządów w 2022 roku określono, jaka jest oczekiwana struktura inwestycji dla całego sektora samorządowego w 2022 roku.

2022 (według oczekiwanego tempa wzrostu – wariant MAX)

Pomocniczo obliczono również prognozowane wartości nakładów inwestycyjnych poszczególnych typów samorządów w 2022 roku bazując na stopach wzrostu wynikających z deklaracji

pojedynczych jednostek – w tym celu porównywano deklarowane wartości inwestycji jednostek danego typu dla roku 2021 i roku 2022 (we wszystkich obszarach). Tak określone stopy wzrostu przemnożono przez realne wartości nakładów inwestycyjnych poszczególnych typów samorządowych z 2021 roku.

W oparciu o tak obliczone kwoty inwestycji poszczególnych typów samorządów można było ustalić wartość inwestycji dla całego sektora samorządowego w 2022 roku. Tak obliczona wartość została porównana z twardymi danymi liczbowymi dla 2021 roku w celu ustalenia oczekiwanej stopy wzrostu.

„Wydatki zielone”

Kategoria wydatków zielonych stanowi sumę wydatków majątkowych z 56 rozdziałów (zgrupowanych w 27 działach) klasyfikacji budżetowej samorządów opartej na *Rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych*, które zostały wybrane ze względu na ich znaczenie dla zrównoważonego rozwoju.

Wyboru poszczególnych rozdziałów dokonali metodą ekspercką dr Daniel Budzeń ze Związku Miast Polskich i Gnieźnieńskiej Szkoły Wyższej Milenium oraz dr hab. Kamila Marchewka-Bartkowiak z Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu.

Uwzględniono następujące rozdziały: 01010, 01017, 01018, 01038, 01041, 01078, 02078, 05006, 05011, 05078, 10078, 10080, 15020, 15078, 15080, 40004, 40078, 40080, 40095, 55078, 60004, 60078, 63078, 70078, 71078, 73078, 75078, 75178, 75278, 75478, 75578, 75578, 85178, 85278, 85378, 85478, 85578, 90001, 90002, 90003, 90005, 90006, 90007, 90008, 90009, 90018, 90026, 90078, 90095, 92178, 92501, 92502, 92503, 92578, 92595, 92678.

Źródło: D. Budzeń, K. Marchewka-Bartkowiak. „Zielone” wydatki samorządowe w obliczu europejskiej taksonomii zrównoważonego rozwoju – nowe podejście klasyfikacyjne. W: L. Kotecki (red.) *Zielone finanse w Polsce 2022*. UNGC, 2022.

Autorzy raportu:

Rafał Boguszewski

Menedżer ds. Badań
Społecznych i Ewaluacji
rafal.boguszewski@bgk.pl

Anna Podsiad

Specjalista ds. Analiz
Strategicznych i Programowych
anna.podsiad@bgk.pl

Dominika Dziwulska

Specjalista ds. Analiz
Strategicznych i Programowych
dominika.dziwulska@bgk.pl

Adam Piłat

Menedżer Zespołu ds. Analiz
Strategicznych i Programowych
adam.pilat@bgk.pl

Mateusz Walewski

Główny Ekonomista
Dyrektor Departamentu
Badań i Analiz
mateusz.walewski@bgk.pl

Niniejsza publikacja (dalej: „Publikacja”) stanowi utwór i jest prawnie chroniona zgodnie z ustawą z 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych. Powielanie bądź publikowanie w jakiegokolwiek formie niniejszej Publikacji, w całości lub w części, lub wykorzystywanie materiału do własnych opracowań celem publikacji, bez pisemnej zgody Banku, jest zabronione.

Publikacja zawiera wyłącznie informacje ogólne, w związku z tym nie stanowi ona świadczenia przez Bank Gospodarstwa Krajowego jakichkolwiek usług, w szczególności rekomendacji, analizy biznesowej, finansowej, porady inwestycyjnej, podatkowej, prawnej, lub innego typu. Publikacja nie stanowi również oferty w rozumieniu kodeksu cywilnego.

Niniejsza Publikacja wyraża wiedzę oraz poglądy autorów według stanu na moment jej

sporządzenia. Publikacja została sporządzona na podstawie informacji dostępnych publicznie w momencie jej sporządzenia, danych posiadanych przez Bank lub pozyskanych ze źródeł wiarygodnych dla Banku aktualnych na moment jej sporządzenia i nie będzie podlegać aktualizacji. Bank nie gwarantuje kompletności, prawdziwości lub dokładności danych źródłowych.

Bank nie ponosi odpowiedzialności za ewentualne decyzje, w tym decyzje inwestycyjne, czy działania podjęte na podstawie niniejszej Publikacji ani za jakiegokolwiek szkody poniesione przez jakąkolwiek osobę w wyniku takich decyzji czy działań.

Bank Gospodarstwa Krajowego z siedzibą w Warszawie, Al. Jerozolimskie 7, 00-955 Warszawa;
Infolinia: 801 598 888, +48 22 599 8888 e-mail: bgk@bgk.pl