# 1. OBJAŚNIENIA DO PROJEKTU WIELOLETNIEJ PROGNOZY FINANSOWEJ MIASTA STOŁECZNEGO WARSZAWY NA LATA 2025-2055 WRAZ Z POLITYKĄ DŁUGU MIASTA STOŁECZNEGO WARSZAWY EDYCJA 2025 ROK

**SPIS TREŚCI**

[1. OBJAŚNIENIA DO PROJEKTU WIELOLETNIEJ PROGNOZY FINANSOWEJ MIASTA STOŁECZNEGO WARSZAWY NA LATA 2025-2055 WRAZ Z POLITYKĄ DŁUGU MIASTA STOŁECZNEGO WARSZAWY EDYCJA 2025 ROK 1](#_Toc181954490)

[1.1. OBJAŚNIENIA DO PROJEKTU WIELOLETNIEJ PROGNOZY FINANSOWEJ MIASTA STOŁECZNEGO WARSZAWY NA LATA 2025-2055 5](#_Toc181954491)

[1.2. POLITYKA DŁUGU MIASTA STOŁECZNEGO WARSZAWY EDYCJA 2025 ROK 61](#_Toc181954492)

#### OBJAŚNIENIA DO PROJEKTU WIELOLETNIEJ PROGNOZY FINANSOWEJ MIASTA STOŁECZNEGO WARSZAWY NA LATA 2025-2055

**1. Wstęp**

Wieloletnia Prognoza Finansowa (WPF) stanowiąca instrument zarządzania finansami m.st. Warszawy opracowywana jest zgodnie z przepisami ustawy z 27 sierpnia 2009 r. *o finansach publicznych* (Dz. U. z 2024 r. poz. 1530 i 1572) – zwanej dalej *ustawą o finansach publicznych*.

WPF jest dokumentem strategicznym służącym ocenie długoterminowego potencjału m.st. Warszawy,   
tworzonym w celu opracowania prognozy niezbędnych wydatków bieżących oraz ustalenia możliwości inwestycyjnych w kontekście efektywnego zarządzania środkami zwrotnymi, finansującymi potrzeby rozwojowe.

WPF to także dokument podnoszący poziom transparentności, przejrzystości i jawności finansów   
m.st. Warszawy, służący między innymi ocenie jej sytuacji finansowej i zdolności kredytowej.

Załączniki do projektu WPF m.st. Warszawy na lata 2025-2055, tj.:

* załącznik nr 1 – *Wieloletnia Prognoza Finansowa m.st. Warszawy na lata 2025-2055*   
   (układ formalny WPF)*;*
* załącznik nr 2 – *Wykaz przedsięwzięć wieloletnich m.st. Warszawy na lata 2025-2055;*

są zgodne co do formy z wzorami powyższych załączników określonymi w rozporządzeniu Ministra Finansów   
z 10 stycznia 2013 r. *w sprawie wieloletniej prognozy finansowej jednostki samorządu terytorialnego*   
(Dz. U. z 2021 r. poz. 83), wydanym na podstawie art. 230b ustawy o finansach publicznych, który został wprowadzony art. 8 ust. 9 ustawy z 7 grudnia 2012 r. *o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją ustawy budżetowej* (Dz. U. z 2012 r. poz. 1456 oraz z 2013 r. poz. 1199).

Projekt Wieloletniej Prognozy Finansowej m.st. Warszawy na lata 2025-2055 został opracowany w oparciu o istotne elementy Wieloletniej Prognozy Finansowej m.st. Warszawy edycji 2024-2055 i jest powiązany   
z projektem budżetu m.st. Warszawy na 2025 r.

Projekt Wieloletniej Prognozy Finansowej m.st. Warszawy na lata 2025-2055 został opracowany   
z uwzględnieniem planowanych na 2025 r. dochodów z udziałów w podatkach dochodowych od osób fizycznych (PIT) i osób prawnych (CIT) na poziomie zgodnym z kwotami podanymi przez Ministerstwo Finansów w piśmie   
z 14 października 2024 r. znak: ST3.4750.15.2024, wynikającymi z nowego mechanizmu ustalania dochodów samorządów wprowadzonego ustawa z 1 października 2024 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. poz. 1572).

Ustawa z 14 października 2021 r. *o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw* (Dz. U. poz. 1927 i 2427) w odniesieniu do reguły indywidualnego limitu obsługi długu, określonej w art. 243 ustawy o finansachpublicznych, poprzez art. 7 **zobowiązała organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego do dokonania w terminie do 31 grudnia 2021 r. wyboru dla lat 2022-2025 długości okresu stosowanego w badaniu spełnienia reguły indywidualnego limitu obsługi długu JST** i następnie przekazania informacji w tym względzie właściwej regionalnej izbie obrachunkowej oraz organowi stanowiącemu. Zgodnie z uchwalonym przepisem okres ten, na podstawie którego wyznaczany jest indywidualny limit obsługi długu dla danego roku, dla lat 2022-2025 może obejmować tak jak przed zmianą przepisów trzy wcześniejsze lata lub mógł zostać wydłużony na siedem poprzedzających lat. **Prezydent   
m.st. Warszawy jako organ wykonawczy dokonał dla lat 2022-2025 wyboru 7-letniego okresu stosowanego do wyliczenia relacji, o której mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych**[[1]](#footnote-1) **oraz poinformował o wyborze Regionalną Izbę Obrachunkową w Warszawie w piśmie z 26 listopada   
2021 r. nr GP-OR.0050.1795.2021 i Radę m.st. Warszawy w piśmie z 26 listopada 2021 r.   
nr DR-7-OW.3150.6.2021.KPI.**

**2. Źródła danych i informacji wykorzystanych do opracowania   
Wieloletniej Prognozy Finansowej m.st. Warszawy na lata 2025-2055**

Projekt Wieloletniej Prognozy Finansowej m.st. Warszawy na lata 2025-2055, zwany dalej WPF 2025-2055, został opracowany w szczególności w oparciu o następujące dokumenty:

* *Wytyczne dotyczące stosowania jednolitych wskaźników makroekonomicznych będących podstawą oszacowania skutków finansowych projektowanych ustaw – aktualizacja październik 2024 r.*, publikacja październik 2024 r.;
* *Informacja kwartalna o stanie finansów publicznych w I kwartale 2024 r.*, publikacja kwiecień 2024 r.;
* *Projekt ustawy budżetowej na rok 2025,* publikacja sierpień 2024 r.;
* Projekt ustawy *o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2025,* publikacjapaździernik 2024 r.;
* informacje o wysokości dochodów z tytułu udziału w podatkach dochodowych od osób fizycznych (PIT)   
  i prawnych (CIT) oraz subwencji, przekazane przez Ministerstwo Finansów w piśmie z 14 października   
  2024 r. znak: ST3.4750.15.2024;
* *Wieloletnia Prognoza Finansowa m.st. Warszawy na lata 2024-2055*, grudzień 2023 r. z późn. zm.;
* ustawa z 1 października 2024 r. *o dochodach jednostek samorządu terytorialnego* (Dz. U. poz. 1572).

W WPF 2025-2055 uwzględniono również analizy własne obejmujące:

* tendencje w zakresie kształtowania się dochodów m.st. Warszawy z poszczególnych źródeł i wpływu na ich wysokość zmieniających się uwarunkowań wewnętrznych i zmian warunków w otoczeniu zewnętrznym,
* uwarunkowania w kształtowaniu wydatków Miasta.

**3. Cele opracowania Wieloletniej Prognozy Finansowej m.st. Warszawy**

**3.1 Ograniczenie ryzyka w zarządzaniu finansami m.st. Warszawy   
 w perspektywie wieloletniej**

Prognozowanie i planowanie w perspektywie wieloletniej podyktowane jest w głównej mierze charakterem prowadzonej działalności:

* ciągłością funkcjonowania jednostek organizacyjnych,
* realizacją zadań inwestycyjnych w okresach przekraczających rok budżetowy,
* wieloletnimi skutkami decyzji finansowych podejmowanych w danym roku budżetowym.

Ponadto wśród wydatków m.st. Warszawy znajdują się wydatki obligatoryjne zdeterminowane ustawami bądź zawartymi przez Miasto umowami długookresowymi (m.in. zakup usług komunikacji miejskiej na podstawie wieloletnich umów oraz koszty obsługi długu).

**3.2 Podstawa do zaciągania zobowiązań wieloletnich**

WPF wytycza długookresowe ramy finansowe działalności m.st. Warszawy ustalając m.in. możliwości finansowania nowych zadań, dając podstawę do zaciągania długoterminowych zobowiązań. WPF umożliwia dokonywanie weryfikacji możliwości sfinansowania długoterminowych przedsięwzięć. Parametry budżetowe ujęte w WPF stanowią podstawę projektowania kolejnych rocznych budżetów. Prognozowana dostępność środków   
w planach finansowych dysponentów jest przesłanką do określenia pułapu nowo zaciąganych zobowiązań wieloletnich, zapewniając zachowanie bezpieczeństwa budżetowego. W efekcie zgodnie z ustawą   
o finansach publicznych uchwała w sprawie WPF zawiera upoważnienie dla Prezydenta Miasta do zaciągania zobowiązań związanych z realizacją zamieszczonych w niej przedsięwzięć.

**3.3 Wypełnienie zapisów ustawowych**

Zgodnie z ustawą o finansach publicznych WPF obejmuje okres roku budżetowego oraz co najmniej trzech kolejnych lat. Okres objęty WPF nie może być krótszy niż okres, na który przyjęto limity wydatków   
na tzw. przedsięwzięcia. W warunkach m.st. Warszawy horyzont czasowy WPF wyznaczają planowane zobowiązania z tytułu zakupu usług przewozowych w spółce Metro Warszawskie w ramach systemu publicznego transportu zbiorowego.

Na podstawie delegacji zawartej w art. 230b ustawy o finansach publicznych Minister Finansów w dniu   
10 stycznia 2013 r. wydał rozporządzenie *w sprawie wieloletniej prognozy finansowej jednostki samorządu terytorialnego* (Dz. U. z 2021 r. poz. 83). W Rozporządzeniu określono m.in. wzór wieloletniej prognozy finansowej jednostki samorządu terytorialnego (załącznik nr 1) oraz wzór wykazu przedsięwzięć wieloletnich (załącznik   
nr 2). WPF 2025-2055 ujmuje, zgodnie z właściwymi przepisami, dochody i wydatki z zakresu finansowania programów, projektów lub zadań z udziałem środków unijnych. Uwzględnia informacje odnoszące się do długu jednostki samorządu terytorialnego i jego spłat. Zawiera informacje o stopniu wypełnienia relacji określonych   
w art. 242-243 ustawy o finansach publicznych (reguła dopuszczalnego poziomu wydatków bieżących i reguła indywidualnego limitu obsługi długu). W wykazie przedsięwzięć wieloletnich ujęte zostały przedsięwzięcia dotyczące programów, projektów lub zadań realizowanych z udziałem środków unijnych oraz związane   
z umowami partnerstwa publiczno-prywatnego.

Wartości przyjęte w WPF powinny być zgodne z budżetem co najmniej w zakresie wyniku budżetu   
i związanych z nim kwot przychodów i rozchodów oraz długu. W WPF 2025-2055 zapewniona została pełna zgodność z budżetem m.st. Warszawy na 2025 r.

Projekt uchwały w sprawie WPF wraz z projektem uchwały budżetowej Prezydent Miasta przedstawia   
w terminie do 15 listopada Radzie Miasta oraz Regionalnej Izbie Obrachunkowej celem zaopiniowania.

Rada Miasta uchwala WPF przed uchwaleniem budżetu, w terminie do 31 grudnia roku, w szczególnych przypadkach nie później niż do 31 stycznia roku budżetowego.

**3.4 Spełnienie zasady jawności i przejrzystości finansów publicznych**

Zgodnie z art. 33 ustawy o finansach publicznych gospodarka środkami publicznymi jest jawna.   
W praktyce oznacza to dostęp mieszkańców do informacji o działalności finansowej jednostki samorządu terytorialnego.

Jasne i przejrzyste zasady zarządzania finansami mają istotne znaczenie m.in. dla pozyskiwania zewnętrznego finansowania działalności m.st. Warszawy. Przejrzyste finanse wzmacniają wiarygodność kredytową Miasta i wpływają pozytywnie na oceny ratingowe.

Zarówno zakres, jak i forma prezentacji WPF 2025-2055 wypełniają standardy w obszarze jawności   
i przejrzystości finansów m.st. Warszawy, zwłaszcza poprzez nakreślenie szczegółowej pespektywy finansowej Miasta w horyzoncie przekraczającym rok budżetowy.

**4. Uwarunkowania prawno-budżetowe Wieloletniej Prognozy Finansowej   
 m.st. Warszawy**

**4.1 Unormowania ustawy o finansach publicznych**

**4.1.1 Reguła wydatkowa w zakresie wydatków bieżących**

* **Podstawowe założenia reguły**

Ustawa o finansach publicznych w art. 242 reguluje, że **jednostka samorządu terytorialnego nie może planować i zrealizować większych wydatków bieżących niż dochody bieżące** **powiększone   
o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych** **oraz spłaty udzielonych pożyczek w latach ubiegłych i środki pochodzące z lokat**.

* **Powyższą zasadę złagodzono poprzez zmiany wprowadzone w 2021 r. w związku   
  z pakietem rozwiązań legislacyjnych wchodzących w skład tzw. Programu Polski Ład**

W myśl art. 9 ustawy z 14 października 2021 r. *o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw* (Dz. U. poz. 1927 i 2427) limit wydatków bieżących w 2022 r.,   
co do zasady wyznaczany poziomem dochodów bieżących, **został podwyższony o kwotę tzw. wolnych środków** stanowiących nadwyżki środków pieniężnych budżetu JST, wynikających z rozliczeń wyemitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek z lat ubiegłych. Ponadto **badanie spełnienia reguły jest prowadzone łącznie dla lat 2022-2025**, co oznacza że niespełnienie reguły w danym roku lub latach musi zostać co najmniej skompensowane nadwyżkami wygenerowanymi w pozostałym okresie rozliczeniowym obejmującym lata 2022-2025.

* **Następne zmiany łagodzące w regule wprowadzone w marcu 2022 r. w związku   
  z konfliktem zbrojnym na terytorium Ukrainy**

W myśl art. 110 ust. 1 i 2 ustawy z 12 marca 2022 r. *o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa* (Dz. U. z 2023 r. poz. 103 i 185) ustalając relację, o której mowa   
w art. 242 ustawy o finansach publicznych, **wydatki bieżące pomniejsza się o wydatki bieżące ponoszone w celu realizacji zadań związanych z pomocą obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa w części, w jakiej nie są one finansowane środkami publicznymi otrzymanymi na ten cel**.

* **Po raz trzeci łagodzące zmiany w regule wprowadzono we wrześniu 2022 r. w związku ze skutkami zmian podatkowych wprowadzonych w ramach tzw. Programu Polski Ład oraz   
  w związku z kryzysem energetycznym**

Zgodnie z art. 6 ustawy z 15 września 2022 r. *o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw* (Dz. U. poz. 1964) ustalając relację, o której mowa w art. 242 ustawy o finansach publicznych, **limit wydatków bieżących w latach 2023-2025**,co do zasady wyznaczany poziomem dochodów bieżących, **zostaje podwyższony o kwotę tzw. wolnych środków** stanowiących nadwyżki środków pieniężnych budżetu JST, wynikających z rozliczeń wyemitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek z lat ubiegłych.

* **Reguła obowiązująca**

Z uwagi na skutki budżetowe pandemii koronawirusa SARS-CoV-2 wywołującego chorobę COVID-19 i zmiany   
w systemie dochodów jednostek samorządu terytorialnego wprowadzone w ramach programu Polski Ład oraz ze względu na pomoc udzielaną obywatelom Ukrainy finansowaną ze środków samorządowych, formuła reguły wydatkowej w zakresie wydatków bieżących została złagodzona, z tym że przepisy związane z COVID-19 obowiązywały w latach 2020-2021.

**W związku z powyższym** **przepisy regulujące działanie reguły określone w art. 242 ustawy o finansach publicznych zostały złagodzone w ten sposób, że spod limitu wydatków bieżących zostały wyłączone wydatki ponoszone w celu realizacji zadań związanych z pomocą obywatelom Ukrainy w związku   
z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa w części, w jakiej nie były one finansowane środkami publicznymi otrzymanymi na ten cel, natomiast limit co do zasady wyznaczony wysokością dochodów bieżących powiększonych o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych oraz spłaty udzielonych pożyczek w latach ubiegłych został podwyższony o tzw. wolne środki jako nadwyżki środków pieniężnych na rachunku bieżących budżetu JST, w tym wynikające z rozliczeń wyemitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek z lat ubiegłych oraz ponadto badanie spełnienia reguły odbywa się łącznie dla lat 2022–2025, w związku z czym jednostka samorządu terytorialnego może w latach 2022-2025 w danym roku budżetowym przekroczyć relację, o której mowa w art. 242, pod warunkiem że w latach 2022–2025 suma przekroczeń tej relacji w poszczególnych latach nie będzie wyższa od sumy nadwyżek wynikających z tej relacji w poszczególnych latach.**

Ustawową regułę limitu wydatków bieżących prezentują poniższe wzory:

|  |  |
| --- | --- |
| Formuła obowiązująca **w latach 2022-2025 łącznie** | Formuła obowiązująca **od roku 2026** |

gdzie:

|  |  |
| --- | --- |
| **WB -** | wydatki bieżące |
| **WBUKR -** | wydatki bieżące ponoszone w celu realizacji zadań związanych z pomocą obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa w części, w jakiej nie są one finansowane środkami publicznymi otrzymanymi na ten cel |
| **DB -** | dochody bieżące |
| **NB -** | nadwyżki budżetu z lat ubiegłych, w tym niewykorzystane środki pieniężne na rachunku bieżącym budżetu, wynikające z rozliczenia dochodów i wydatków nimi finansowanych związanych ze szczególnymi zasadami wykonywania budżetu określonymi w odrębnych ustawach i wynikające z rozliczenia środków unijnych |
| **SP -** | spłaty udzielonych pożyczek w latach ubiegłych |
| **L -** | środki z lokat dokonanych w latach ubiegłych |
| **WŚ2022-2025 -** | wolne środki na rachunku bieżącym wynikające z rozliczeń wyemitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek z lat ubiegłych w latach 2022-2025 |

**4.1.2 Reguła indywidualnego limitu obsługi długu**

* **Podstawowe założenia reguły**

Reguła, o której mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych, uwzględnia potencjał finansowy jednostki   
i wynikającą z niego indywidualną zdolność jednostki do spłaty zobowiązań dłużnych. Formuła ta ściśle uzależnia wielkość obciążeń budżetów jednostek samorządowych z tytułu zaciągniętych zobowiązań dłużnych   
od wysokości nadwyżki operacyjnej rozumianej jako nadwyżka dochodów bieżących nad wydatkami bieżącymi.

**Konstrukcja normy co do zasady zakłada, że w danym roku budżetowym wysokość obciążeń budżetu związanych z obsługą zadłużenia (kapitał i odsetki) i udzielonymi poręczeniami i gwarancjami   
w relacji do dochodów bieżących jest zdeterminowana historycznie ukształtowanym średnim poziomem relacji nadwyżki dochodów bieżących nad wydatkami bieżącymi do dochodów bieżących.**

Przy kalkulacji limitu obciążeń budżetu związanych z obsługą długu wyznaczanego dla **lat 2022-2025**, poziom nadwyżki dochodów bieżących nad wydatkami bieżącymi **powiększany jest o dochody ze sprzedaży majątku**.

Przy obliczaniu powyższej relacji uwzględnia się wyłączenia, o których mowa:

* w art. 243 ustawy o finansach publicznych- wyłącza się kwoty z tytułu wykupu papierów wartościowych wraz z należnymi odsetkami i dyskontem oraz spłaty kredytów i pożyczek wraz z należnymi odsetkami odpowiednio wyemitowanych lub zaciągniętych w związku z umową zawartą na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego z udziałem środków unijnych oraz poręczenia i gwarancje udzielone samorządowym osobom prawnym realizującym zadania jednostki samorządu terytorialnego w ramach programów finansowanych z udziałem środków unijnych, w terminie nie dłuższym niż 90 dni   
  po zakończeniu programu, projektu lub zadania i otrzymaniu refundacji z tych środków; termin ten nie ma zastosowania do odsetek i dyskonta od zobowiązań zaciągniętych na wkład krajowy;
* w art. 243 ust. 3a ustawy o finansach publicznych - wyłącza się wykup papierów wartościowych, spłaty rat kredytów i pożyczek wraz z należnymi odsetkami i dyskontem, odpowiednio emitowanych lub zaciągniętych w związku z umową zawartą na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego w co najmniej 60% ze środków unijnych, w części odpowiadającej wydatkom na wkład krajowy finansowanych tymi zobowiązaniami; w przypadku programu, projektu lub zadania przynoszącego dochód, poziom finansowania ze środków unijnych, ustala się po odliczeniu zdyskontowanego dochodu obliczanego zgodnie z przepisami Unii Europejskiej dotyczącymi takiego programu, projektu lub zadania, a kwotę wydatków na wkład krajowy ustala się w wysokości jaka wynikałaby, gdyby poziom finansowania ze środków unijnych, obliczony został bez uwzględnienia zdyskontowanego dochodu;
* w art. 243 ust. 3b ustawy o finansach publicznych - wyłącza się, następującą wyłącznie w roku budżetowym, na który uchwalono budżet, wcześniejszą spłatę zobowiązań, która przypadałyby po roku budżetowym, na który uchwalono budżet, finansowaną:
* środkami pochodzącymi z nowego zobowiązania, jeżeli obniża to łączny koszt obsługi długu   
  w całym okresie spłaty,
* wolnymi środkami na rachunku bieżącym wynikającymi z rozliczeń wyemitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek z lat ubiegłych,
* innymi środkami, w szczególności przychodami z prywatyzacji i spłat udzielonych pożyczek   
  w latach ubiegłych, jeżeli jednostka nie zaciąga zobowiązań dłużnych na finansowanie planowanego deficytu budżetu;
* w art. 121a ustawy z 27 sierpnia 2009 r. - *Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych*   
  (Dz. U. z 2009 r. Nr 157 poz. 1241, z późn. zm. [[2]](#footnote-2)) - wyłącza się kwoty z tytułu wykupu wyemitowanych przed wejściem w życie ustawy o finansach publicznych, obligacji nominowanych w walutach obcych   
  na zagranicznych rynkach kapitałowych, z wyłączeniem odsetek od tych obligacji.
* **Powyższą zasadę złagodzono poprzez zmiany w regule wprowadzone w 2020 r. w związku   
  z pandemią koronawirusa SARS-CoV-2 wywołującego chorobę COVID-19**
* w myśl art. 15zob ustawy z 2 marca 2020 r. *o szczególnych rozwiązaniach związanych   
  z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych* (Dz. U. z 2021 r. poz. 2095, 2120, 2133, 2262, 2269 i 2317) **ograniczenia określonego w art. 243 ustawy o finansach publicznych nie stosuje się do wykupów papierów wartościowych, spłat rat kredytów i pożyczek wraz z należnymi odsetkami i dyskontem odpowiednio emitowanych lub zaciągniętych w 2020 r. do równowartości kwoty ubytku w dochodach podatkowych będącego skutkiem wystąpienia COVID-19.** Ubytek w dochodach będący skutkiem wystąpienia COVID-19, definiowany jest jako zmniejszenie dochodów podatkowych obliczone jako różnica między rzeczywistymi dochodami   
  w 2020 r. a planowanymi dochodami wykazanymi w sprawozdaniu budżetowym za pierwszy kwartał 2020 r. Ponadto **ustalając limit obsługi długu określony w art. 243 ustawy o finansach publicznych na rok 2021 i lata kolejne wydatki budżetu podlegają pomniejszeniu o wydatki bieżące poniesione w 2020 r. w celu realizacji zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19 z pominięciem wydatków sfinansowanych otrzymanymi na ten cel dotacjami   
  i środkami bieżącymi**;
* w myśl art. 79 ustawy z 19 listopada 2020 r. *o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2021* (Dz. U. z 2020 r. poz. 2400 oraz z 2021 r. poz. 1104 i 1901) **ograniczenia określonego w art. 243 ustawy o finansach publicznych nie stosuje się do wykupów papierów wartościowych, spłat rat kredytów i pożyczek wraz z należnymi odsetkami   
  i dyskontem odpowiednio emitowanych lub zaciągniętych w 2021 r. do równowartości kwoty ubytku w dochodach będącego skutkiem wystąpienia COVID-19.** Ubytek w dochodach będący skutkiem wystąpienia COVID-19, definiowany jest jako zmniejszenie dochodów obliczone jako różnica między dochodami jednostki w 2021 r. a prognozami dochodów na rok 2021 wykazanymi przez jednostkę w wieloletniej prognozie finansowej obowiązującej na dzień 31 marca 2020 r., z tym że przez dochody rozumiane są dochody bieżące pomniejszone o dochody z tytułu subwencji ogólnej oraz dotacji i środków przeznaczonych na cele bieżące. Ponadto **ustalając limit obsługi długu określony   
  w art. 243 ustawy o finansach publicznych na rok 2022 i lata kolejne wydatki budżetu podlegają pomniejszeniu o wydatki bieżące poniesione w 2021 r. w celu realizacji zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19 z pominięciem wydatków sfinansowanych otrzymanymi na ten cel dotacjami i środkami bieżącymi**.
* w myśl art. 15zob ustawy z dnia 2 marca 2020 r. *o szczególnych rozwiązaniach związanych   
  z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych* (Dz. U. z 2021 r. poz. 2095, 2120, 2133, 2262, 2269 i 2317) **przy ustalaniu limitu obsługi długu dla lat 2020-2025 określonego w art. 243 ustawy   
  o finansach publicznych, podobnie jak dla lat począwszy od roku 2026, wydatki bieżące budżetu podlegają pomniejszeniu o wydatki na obsługę długu (odsetki)**.
* **Zmiany w regule wprowadzone w 2021 r. w związku z pakietem rozwiązań legislacyjnych wchodzących w skład rządowego tzw. Programu Polski Ład**

W myśl art. 5 ustawy z 14 października 2021 r. *o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw* (Dz. U. poz. 1927) obniżony został z 60% do 50% minimalny pułap dofinansowania unijnego do wartości kwalifikowanej projektów inwestycyjnych uprawniający do stosowania po zakończeniu   
i rozliczeniu projektu wyłączeń z reguły obsługi długu spłat zobowiązań dłużnych zaciągniętych na finansowanie wkładu krajowego do tych projektów, z tym że uprawnienie to ma zastosowanie do projektów, na realizację których umowa o dofinansowanie została zawarta po 1 stycznia 2022 r.

Przepis art. 7 ustawy z 14 października 2021 r. *o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw* (Dz. U. poz. 1927) dopuszcza możliwość **wyznaczania indywidualnego limitu obsługi długu na lata 2022-2025 na podstawie siedmiu** **poprzednich lat** (dla roku 2024 brane są pod uwagę dane z lat 2017-2023) **w miejsce poprzednio obowiązującego okresu trzyletniego**. Zgodnie   
z uchwalonym przepisem okres, na podstawie którego wyznaczany jest indywidualny limit obsługi długu dla danego roku, dla lat 2022-2025 może obejmować tak jak przed zmianą przepisów **trzy wcześniejsze lata lub może zostać rozciągnięty na siedem poprzedzających lat**. Powyższy przepis **zobowiązał organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego do dokonania w terminie do 31 grudnia 2021 r. wyboru dla lat 2022-2025 długości okresu stosowanego w badaniu spełnienia reguły indywidualnego limitu obsługi długu JST**, i następnie przekazania informacji w tym względzie właściwej regionalnej izbie obrachunkowej oraz organowi stanowiącemu. **Prezydent m.st. Warszawy jako organ wykonawczy dokonał dla lat 2022-2025 wyboru 7-letniego okresu stosowanego do wyliczenia relacji, o której mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych (indywidualny limit obsługi długu)**[[3]](#footnote-3) **oraz poinformował o wyborze Regionalną Izbę Obrachunkową w Warszawie w piśmie z 26 listopada 2021 r. nr GP-OR.0050.1795.2021 i Radę m.st. Warszawy w piśmie z 26 listopada 2021 r. nr DR-7-OW.3150.6.2021.KPI.**

* **Kolejne zmiany łagodzące w regule wprowadzone w marcu 2022 r. w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium Ukrainy**

W myśl art. 110 ust. 3 ustawy z 12 marca 2022 r. *o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa* (Dz. U. z 2023 r. poz. 103 i 185) ustalając relację ograniczającą wysokość spłaty długu jednostki samorządu terytorialnego na rok 2023 i lata kolejne, **wydatki bieżące budżetu tej jednostki podlegają pomniejszeniu o wydatki bieżące poniesione w celu realizacji zadań związanych z pomocą obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa w części, w jakiej nie są one finansowane środkami publicznymi otrzymanymi przez jednostkę na ten cel**.

* **Dalsze zmiany łagodzące w regule wprowadzone w czerwcu 2022 r. w związku z modyfikacją rozwiązań legislacyjnych wchodzących w skład tzw. Programu Polski Ład**

W myśl art. 35 ust. 1-2 ustawy z 9 czerwca 2022 r. *o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz niektórych innych ustaw* (Dz. U. poz. 1265, 1964 i 2180) ustalając relację ograniczającą wysokość spłaty długu jednostki samorządu terytorialnego powyższego ograniczenia **nie stosuje się do wykupu papierów wartościowych, spłaty rat kredytów i pożyczek wraz z należnymi odsetkami i dyskontem** oraz spłaty rat innych zobowiązań zaliczanych do tytułu dłużnego, o którym mowa w art. 72 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych, wraz z wydatkami bieżącymi na obsługę tych zobowiązań, **odpowiednio emitowanych lub zaciąganych w związku z realizacją zadania inwestycyjnego dofinansowywanego z Rządowego Funduszu Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych**, w terminie nie dłuższym niż 90 dni po zakończeniu zadania i otrzymaniu dofinansowania ze środków pochodzących z tego Funduszu.

* **Kolejne zmiany łagodzące w regule wprowadzone we wrześniu 2022 r. w związku ze skutkami zmian podatkowych wprowadzonych w ramach tzw. Programu Polski Ład oraz w związku   
  z kryzysem energetycznym**

W myśl art. 7 ustawy z 15 września 2022 r. *o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw* (Dz. U. poz. 1964) **reguła indywidualnego limitu obsługi długu****może być niezachowana w latach 2023–2025 w przypadku, gdy prognozowana łączna kwota długu jednostki samorządu terytorialnego na koniec danego roku nie przekroczy 100% planowanych dochodów ogółem** tej jednostki w tym roku budżetowym, pomniejszonych o planowane kwoty dotacji i środków   
o podobnym charakterze oraz powiększonych o przychody z tytułów określonych w art. 217 ust. 2 pkt 4–8 ustawy o finansach publicznych, nieprzeznaczone na sfinansowanie deficytu budżetowego. Niezachowanie relacji ograniczającej wysokość spłaty zobowiązań jednostki samorządu terytorialnego nie może zagrażać realizacji zadań publicznych przez jednostkę samorządu terytorialnego w roku budżetowym i latach następnych. Regionalna izba obrachunkowa, wydając opinie, o których mowa w art. 91 ust. 2, art. 230 ust. 3 i 4 oraz   
art. 246 ustawy o finansach publicznych, ocenia również wpływ niezachowania tej relacji na realizację zadań publicznych.

* **Reguła obowiązująca**

Z uwagi na skutki budżetowe pandemii koronawirusa SARS-CoV-2 wywołującego chorobę COVID-19 i zmiany   
w systemie dochodów jednostek samorządu terytorialnego wprowadzone w ramach programu Polski Ład oraz ze względu na pomoc udzielaną obywatelom Ukrainy finansowaną ze środków samorządowych, formuła reguły indywidualnego limitu obsługi długu została złagodzona.

**W związku z powyższym** **przepisy regulujące działanie reguły określone w art. 243 ustawy   
o finansach publicznych, co do zasady regulujące iż obciążenia budżetu związane z obsługą długu   
w relacji do dochodów bieżących (pomniejszonych o dotacje i środki przeznaczone na cele bieżące), po uwzględnieniu wyłączeń związanych z obsługą długu zaciągniętego na finansowanie projektów inwestycyjnych współfinansowanych ze środków unijnych, nie mogą przekroczyć indywidualnego limitu obsługi długu wyznaczanego na podstawie historycznie ukształtowanych średnich poziomów relacji nadwyżki dochodów bieżących nad wydatkami bieżącymi do dochodów bieżących (pomniejszonych o dotacje i środki przeznaczone na cele bieżące), zostały złagodzone w ten sposób, że:**

* wyłączeniu podlegają wydatki bieżące poniesione w latach 2020-2021 na zadania związane   
  z przeciwdziałaniem Covid-19 finansowanych ze środków własnych (limit obsługi długu),
* wyłączeniu podlega dług zaciągnięty w latach 2020-2021 na pokrycie ubytku dochodów będącego skutkiem wystąpienia Covid-19 (wskaźnik obsługi długu) pod warunkiem nieprzekroczenia w tych latach przez dług wartości 80% dochodów ogółem,
* wyłączeniu przy wyznaczaniu limitu obsługi długu na rok 2023 i kolejne lata podlegają wydatki bieżące ponoszone w związku z pomocą dla obywateli Ukrainy, w części w jakiej nie są finansowane środkami otrzymanymi przez jst na ten cel,
* wyłączeniu przy ustalaniu limitu obsługi długu na lata 2020-2025 podlegają koszty obsługi długu (podobnie jak obowiązuje to od roku 2026),
* dopuszczona jest możliwość wyznaczania indywidualnego limitu obsługi długu na lata 2022-2025 na podstawie siedmiu poprzednich lat w miejsce poprzednio obowiązującego okresu trzyletniego   
  (od 2026 r. obowiązuje okres 7-letni),
* dopuszczona jest możliwość niespełnienia reguły w latach 2023-2025 pod warunkiem gdy łączna kwota długu JST na koniec danego roku nie przekroczy 100% planowanych dochodów pomniejszonych   
  o planowane dotacje (i środki o podobnych charakterze) oraz powiększone o przychody (określane   
  art. 217 ust. 2 pkt 4-8 uofp) nieprzeznaczone na sfinansowanie deficytu budżetowego,
* obniżony został z 60% do 50% minimalny limit dofinansowania unijnego do wartości kwalifikowanej projektów inwestycyjnych uprawniający do stosowania po zakończeniu i rozliczeniu projektu wyłączeń   
  z reguły obsługi długu spłat zobowiązań dłużnych zaciągniętych na finansowanie wkładu krajowego do tych projektów, z tym że uprawnienie to ma zastosowanie do projektów, na realizację których umowa   
  o dofinansowanie zostanie zawarta po 01.01.2022 r.,
* wyłączeniu podlegają spłaty kredytów, pożyczek, wykup obligacji wraz z odsetkami od zadłużenia zaciąganego / emitowanego w związku z realizacją inwestycji dofinansowanych z Rządowego Funduszu Polski Ład, w terminie nie dłuższym niż 90 dni po zakończeniu zadania i otrzymaniu dofinansowania ze środków pochodzących z Funduszu.

Ustawową regułę limitu obciążeń budżetu związanych z obsługą długu prezentują poniższe wzory:

Formuła obowiązująca **w latach 2023-2025**

|  |
| --- |
| **Możliwość niespełnienia art. 243 w latach 2023-2025** pod warunkiem nieprzekroczenia przez dług poziomu dochodów ogółem, pomniejszonych o planowane kwoty dotacji i środków o podobnym charakterze oraz powiększonych  o przychody z tytułów określonych w art. 217 ust. 2 pkt 4–8 ustawy o finansach publicznych, nieprzeznaczone na sfinansowanie deficytu budżetowego. |
|  |

Formuła obowiązująca **od roku 2026**

|  |
| --- |
|  |

gdzie:

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **R -** | planowane na rok, na który ustalana jest relacja, spłaty rat kredytów i pożyczek oraz wykup papierów wartościowych z wyłączeniem zobowiązań zaciągniętych na pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu oraz zobowiązań krótkoterminowych, jeżeli podlegają spłacie w roku zaciągnięcia | |
| **O -** | planowane na rok, na który ustalana jest relacja, wydatki bieżące na obsługę długu,  w tym odsetki od kredytów i pożyczek i papierów wartościowych oraz dyskonto od papierów wartościowych oraz spłaty kwot wynikających z udzielonych poręczeń  i gwarancji | |
| **OD UD 2020 COVID 19 -** | obsługa długu (spłata kapitału i odsetek) zaciąganego w 2020 r. na pokrycie ubytku dochodów podatkowych będącego skutkiem wystąpienia COVID-19, który to ubytek stanowi odchylenie od planu według stanu na koniec III kwartału 2020 r. | |
| **OD UD 2021 COVID 19 -** | obsługa długu (spłata kapitału i odsetek) zaciąganego w 2021 r. na pokrycie ubytku dochodów bieżących pomniejszonych o subwencję ogólną i środki przeznaczone na cele bieżące będącego skutkiem wystąpienia COVID-19, który to ubytek stanowi odchylenie od planu na 2021 r. ujętego w WPF edycji 2020 według stanu na koniec III kwartału 2020 r. | |
| **OD PŁ PIS -** | obsługa długu (spłata kapitału i odsetek) zaciąganego na wyprzedzające finansowanie działań finansowanych ze środków pochodzących z Rządowego Funduszu Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych | |
| **Db –** | planowane na rok, na który ustalana jest relacja, dochody bieżące pomniejszone  o dotacje i środki przeznaczone na cele bieżące | |
| **Dbei –** | dochody bieżące w roku poprzedzającym o i-lat rok, na który ustalana jest relacja, pomniejszone o dotacje i środki o charakterze bieżącym na realizację projektów unijnych | |
| **Wbei –** | wydatki bieżące w roku poprzedzającym o i-lat rok, na który ustalana jest relacja, pomniejszone o wydatki bieżące na realizację projektów unijnych | |
| **Oi -** | wydatki bieżące związane ze spłatą i obsługą długu, w tym odsetki od kredytów  i pożyczek i papierów wartościowych oraz dyskonto od papierów wartościowych w roku poprzedzającym o i-lat rok, na który ustalana jest relacja | |
| **WB COVID 192020 -** | | wydatki bieżące ponoszone w 2020 r. w celu realizacji zadań związanych  z przeciwdziałaniem COVID-19 z wyłączeniem wydatków finansowanych z dotacji  i środków unijnych |
| **WB COVID 192021 -** | | wydatki bieżące ponoszone w 2021 r. w celu realizacji zadań związanych  z przeciwdziałaniem COVID-19 z wyłączeniem wydatków finansowanych z dotacji  i środków unijnych |
| **WBiukr -** | wydatki bieżące poniesione w zw. z pomocą obywatelom Ukrainy, w części w jakiej nie są finansowane środkami otrzymanymi przez jst na ten cel | |
| **Dsmi –** | dochody ze sprzedaży majątku w roku poprzedzającym o i-lat rok, na który ustalana jest relacja | |
| **Dbi –** | dochody bieżące w roku poprzedzającym o i-lat rok, na który ustalana jest relacja, pomniejszone o dotacje i środki przeznaczone na cele bieżące | |
| **Z2023/2024/2025 -** | stan zadłużenia na koniec 2023 / 2024 / 2025 | |
| **DP2023/2024/2025 -** | dochody ogółem pomniejszone o planowane kwoty dotacji i środków o podobnym charakterze oraz powiększone o przychody z tytułów określonych w art. 217 ust. 2  pkt 4–8 ustawy o finansach publicznych, nieprzeznaczone na sfinansowanie deficytu budżetowego | |

**4.2 Uwarunkowania makroekonomiczne**

Prognozę makroekonomiczną przyjętą na potrzeby opracowania WPF 2025-2055 stanowiły założenia określone w dokumentach Ministerstwa Finansów:

* *Założenia projektu budżetu państwa na rok 2025* – publikacja maj 2024 r.,
* *Projekt ustawy budżetowej na rok 2025* – publikacja sierpień 2024 r.,
* *Wytyczne dotyczące stosowania jednolitych wskaźników makroekonomicznych będących podstawą oszacowania skutków finansowych projektowanych ustaw – aktualizacja październik 2024 r.*   
  – publikacja październik 2024 r.

Prognoza podstawowych wskaźników makroekonomicznych w perspektywie 2027 r., opublikowana przez Ministerstwo Finansów, przedstawia się następująco:

**Tabela 1. Główne wskaźniki makroekonomiczne w latach 2024-2027 zgodne z prognozą Ministerstwa Finansów**



**Produkt Krajowy Brutto**

Zgodnie z prognozą makroekonomiczną Ministerstwa Finansów Produkt Krajowy Brutto Polski w ujęciu realnym ma wzrosnąć w 2025 r. o **3,9%**, po wzroście w 2024 r. prognozowanym na poziomie **3,1%**. Dla lat 2026-2027 prognoza Ministerstwa Finansów zakłada realny wzrost PKB na poziomie kolejno **3,5%** i **3,1%**.

**Wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych**

Zgodnie z prognozą makroekonomiczną Ministerstwa Finansów średnioroczny wskaźnik wzrostu cen towarów   
i usług konsumpcyjnych w 2025 r. ma wynieść **5%**, po wzroście o **3,7%** prognozowanym na 2024 r.,   
co oznacza prognozowany skumulowany wzrost cen w latach 2022-2025 wynoszący **38,8%**. W świetle prognozy Ministerstwa Finansów inflacja ma stopniowo w perspektywie kilku lat ulegać obniżeniu w kierunku celu inflacyjnego Narodowego Banku Polskiego wynoszącego 2,5%. Dla lat 2026-2027 prognoza Ministerstwa Finansów zakłada wzrost cen towarów i usług konsumpcyjnych na poziomie kolejno **3,1%** i **2,6%**.

**Wynagrodzenia**

Zgodnie z prognozą makroekonomiczną Ministerstwa Finansów przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto   
w gospodarce narodowej w 2025 r. ma wzrosnąć nominalnie o **7,1%** w porównaniu ze wzrostem na poziomie **13,2%** oczekiwanym w 2024 r. Ministerstwo Finansów oczekuje dalszego spadku dynamiki wynagrodzeń   
w kolejnych latach w ślad za prognozowanym spadkiem inflacji. Dla lat 2026-2027 prognoza Ministerstwa Finansów zakłada wzrost przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia brutto w gospodarce narodowej na poziomie kolejno **6,3%** i **5,7%**.

**Zatrudnienie**

Zgodnie z prognozą makroekonomiczną Ministerstwa Finansów przeciętne zatrudnienie w gospodarce narodowej w 2025 r. wzrośnie o **0,4%**, po okresie braku wzrostu w 2024 r. Dla lat 2026-2027 prognoza Ministerstwa Finansów zakłada wzrost przeciętnego zatrudnienia w gospodarce narodowej na poziomie kolejno **0,5%** i **0,2%**.

**4.3 Uwarunkowania i założenia budżetowe m.st. Warszawy**

Projekt Wieloletniej Prognozy Finansowej m.st. Warszawy edycji 2025-2055 oraz projekt budżetu   
m.st. Warszawy na 2025 r. zostały opracowane z uwzględnieniem przepisów nowej ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego uchwalonej 1 października 2024 r. (Dz. U. poz. 1572).

Na przestrzeni ostatnich kilku lat warunki funkcjonowania m.st. Warszawy jako podmiotu sektora finansów publicznych nacechowane były niestabilnością otoczenia prawno-społeczno-gospodarczego, co wraz z istotnym ograniczeniem dochodów własnych Miasta będącym konsekwencją rozwiązań prawnych objętych   
tzw. 5 Kaczyńskiego i tzw. Polskim Ładem bez adekwatnych rekompensat, skutkowało znaczącymi ograniczeniami budżetowymi.

Wprowadzane od 2019 r. zmiany podatkowe znacząco uszczupliły potencjał dochodowy m.st. Warszawy, czemu nie towarzyszyły adekwatne rozwiązania kompensacyjne. Trwałe na skutek zmian systemowych obniżenie dochodów m.st. Warszawy w głównej mierze było rezultatem zmian w podatku dochodowym od osób fizycznych (PIT) wdrożonych w ramach tzw. 5 Kaczyńskiego oraz przede wszystkim w konsekwencji tzw. Polskiego Ładu, którego przepisy obowiązywały od 2022 r. Szacuje się, że powyższe zmiany prawne ograniczyły dochody   
m.st. Warszawy z PIT w latach 2019-2024 łącznie o **11,1 mld zł** już po uwzględnieniu rekompensat   
(12,8 mld zł ograniczenia dochodów z PIT przy rekompensatach w łącznej kwocie 1,7 mld zł).

Osłabienie potencjału dochodowego m.st. Warszawy zbiegło się z negatywnymi konsekwencjami pandemii koronawirusa Covid-19 (spadek dochodów i wydatki związane z przeciwdziałaniem i niwelowaniem skutków pandemii). Z kolei pomoc udzielana obywatelom Ukrainy przebywającym na terenie Warszawy w związku   
z konfliktem zbrojnym toczonym na terytorium tego państwa także pociąga za sobą wymierne wydatki, finansowane obok środków zewnętrznych także ze środków własnych Miasta. Również podwyższona inflacja   
z apogeum w latach 2022-2023 oraz ciągle utrzymująca się niepewność przyszłego przebiegu procesów inflacyjnych wywołują presję na wydatki Miasta we wszystkich obszarach działalności, zarówno w obszarze zadań bieżących, jak i w zakresie inwestycyjnym.

W rezultacie oddziaływania przytoczonych powyżej czynników niezależnych od m.st. Warszawy realizacja budżetu Miasta w 2023 r. zamknęła się najwyższym w aktualnej historii ustrojowej poziomem deficytu budżetowego (2,447 mld zł) oraz drugim w historii (po pandemicznym 2020 r.) przypadkiem wystąpienia deficytu operacyjnego (148 mln zł) oznaczającego wydatki poniesione na działalność bieżącą przewyższające bieżące dochody. Niekorzystne tendencje w finansach Miasta wywołane ograniczeniem dochodów z PIT będącym konsekwencją zmian prawnych uwidaczniają się także w parametrach budżetowych na 2024 rok. Budżet na 2024 r. zakłada deficyt w wysokości 3,219 mld zł oraz niezbilansowanie części operacyjnej budżetu na poziomie 531 mln zł,   
tj. 2% wydatków bieżących.

**Podsumowując, wadliwie skonstruowany system rekompensat strat samorządów w dochodach z PIT wprowadzony w ramach programu Polski Ład spowodował trwałe ubytki w potencjale dochodowym m.st. Warszawy skutkujące powstaniem znaczącej skali nierównowag budżetowych, których utrzymanie w dłużnym okresie nie byłoby możliwe z uwagi na realia prawno-ekonomiczne. Długotrwały deficyt w finansowaniu wydatków stałych (bieżących) dochodami cyklicznymi (bieżącymi) nie jest możliwy, tak z uwagi na wymogi prawne (art. 242 i 243 ustawy o finansach publicznych), jak i uwarunkowania ekonomiczne. Dalsze funkcjonowanie m.st. Warszawy   
w warunkach prawnych tzw. Polskiego Ładu stwarzałoby znaczące ryzyko dla samego tylko utrzymania zakresu i jakości dostarczanych dóbr i usług publicznych, bez możliwości prowadzenia polityki prorozwojowej. Brak działań legislacyjnych naprawiających mankamenty tzw. Polskiego Ładu w obszarze finansowania samorządów w dłuższej perspektywie wymusiłby przeprowadzenie zawężenia fiskalnego w postaci istotnego ograniczenia możliwości wydatkowych.**

Problem istotnego pogorszenia się sytuacji finansowej samorządów w konsekwencji rozwiązań   
tzw. Polskiego Ładu strona samorządowa wyraźnie podnosiła już w 2021 r. na etapie upublicznienia projektu ustawy. Przekazywane samorządom z budżetu państwa w latach 2021-2023 jednorazowe dodatkowe dochody, nieproporcjonalne do ubytku dochodów z PIT tak w ujęciu ogólnej kwoty, jak i w przekroju poszczególnych JST, nie rozwiązywały problemu, u źródeł którego leżały błędne założenia systemowe zawarte w tzw. Polskim Ładzie.

**Naprzeciw postulatom samorządów wyszło przedłożenie rządowe w przedmiocie nowej ustawy   
o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Ustawa w tym zakresie została uchwalona   
1 października 2024 r. (Dz. U. poz. 1572). Nowe regulacje mają zastosowanie po raz pierwszy do projektów budżetów JST na 2025 r. i projektów WPF JST edycji 2025.**

Nowa ustawa o dochodach JST wprowadziła zasadnicze zmiany w sposobie ustalania dochodów jednostek samorządu terytorialnego z tytułu udziałów w podatkach dochodowych od osób fizycznych (PIT) i prawnych (CIT), subwencji z budżetu państwa oraz dotacji na realizację opieki przedszkolnej, a także zmieniła zasady w zakresie tzw. janosikowego zastępując dotychczasowy system korektą z tytułu zamożności.

Wprowadzono rozwiązania uniezależniające dochody JST z PIT i CIT od polityki podatkowej państwa poprzez ich powiązanie z dochodami podatników przed opodatkowaniem w miejsce udziałów w wielkości odprowadzanych podatków. Ponadto JST objęto partycypacją w części ryczałtowej PIT stanowiącej dotychczas w całości dochód budżetu państwa. Stanowi to rozwiązanie problemu wynikającego z preferencji zawartych w tzw. Polskim Ładzie dla formy ryczałtowej podatku PIT, które spowodowały exodus podatników do tego sposobu opodatkowania. Nowe rozwiązania zakładają także zwiększenie roli dochodów z PIT i CIT kosztem subwencji i dotacji przedszkolnej oraz likwidację przepływów między JST z tytułu tzw. janosikowego, co zostaje zastąpione korektą z tytułu zamożności. Elementem kalkulacji dochodów JST są także - ustalane algorytmicznie - potrzeby finansowe JST (wyrównawcze, oświatowe, rozwojowe, ekologiczne, uzupełniające) z uwzględnieniem ich zróżnicowania między jednostkami. Zasadniczą zmianą jest również wydzielenie miast na prawach powiatu (66 jednostek) do osobnej kategorii, czego efektem dla Warszawy jest badanie jej stopnia zamożności w obrębie wyłącznie miast na prawach powiatu, a nie jak dotychczas oddzielnie w ramach gmin i powiatów.

Wprowadzenie do mechanizmu ustalania dochodów JST czynnika zróżnicowania pomiędzy JST potrzeb wydatkowych odbywa się poprzez przypisanie do poszczególnych obszarów wydatkowych JST determinant mających w zamierzeniu w obiektywny sposób opisywać statystyczną zależność przyczynowo-skutkową potrzeb wydatkowych od przyjętych kryteriów (np. w polityce społecznej wskazano determinanty liczby osób korzystających z pomocy społecznej i liczby bezrobotnych jako najlepiej opisujące potrzeby wydatkowe w tym obszarze).

**Łączny wpływ wszystkich zastosowanych determinant, obejmujących kompletny zakres wydatków bieżących JST, w przypadku Warszawy jest dodatni, ponieważ przeliczeniowa liczba mieszkańców Warszawy obliczona dla 2025 r. wynosi 2.127.256 wobec 1.861.599 liczby mieszkańców podawanej wg metodologii Głównego Urzędu Statystycznego (GUS). Zatem liczba przeliczeniowa jest wyższa od publikowanej przez GUS o 14%, tj. o 266 tys. W przypadku Warszawy dodatnie przeliczenie mieszkańców obniża wymiar korekty z tytułu zamożności.**

Tabela nr 2 prezentuje wpływ przyjętych determinant dla poszczególnych obszarów wydatkowych na przeliczenie liczby mieszkańców Warszawy.

Najsilniejsze pozytywne oddziaływanie na przeliczenie mieszkańców Warszawy ma determinanta liczby pracujących w obszarze wydatkowym Transport i łączność, co wynika z najwyższej wagi tego obszaru wydatkowego (18%) oraz najwyższego odchylenia udziału Warszawy w tej determinancie (27%) w porównaniu z udziałem Warszawy w liczbie mieszkańców (15%).

**Tabela 2.**  **Wpływ poszczególnych determinant zróżnicowania potrzeb wydatkowych JST na przeliczenie   
 liczby mieszkańców Warszawy**

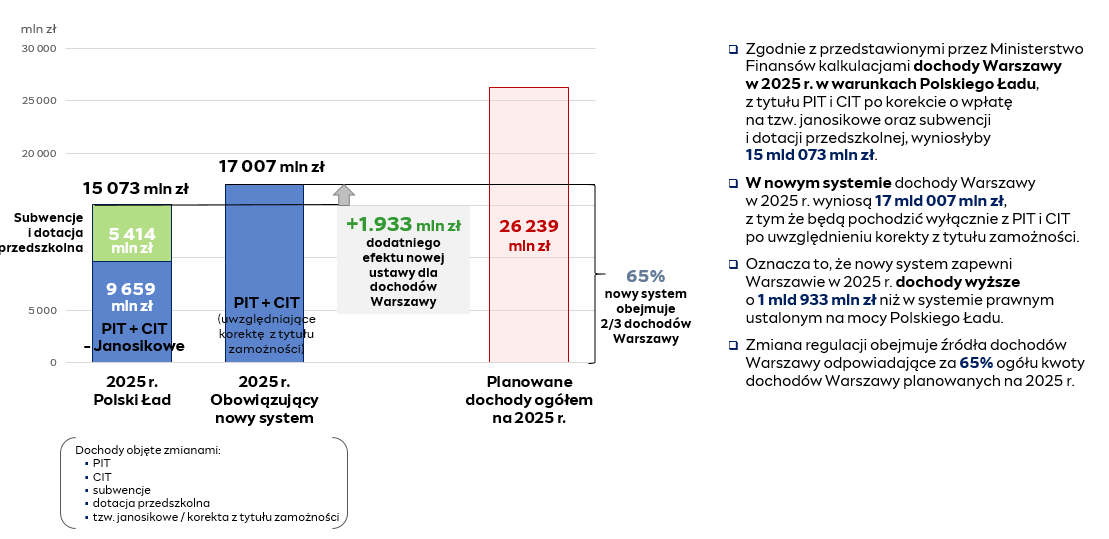
|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Obszar wydatkowy** | **Waga obszaru** | **Determinanta** | **Udział Warszawy w determinancie** | **Wpływ na przeliczenie liczby mieszkańców Warszawy** |
| **WPŁYW DODATNI** (udział Warszawy w determinancie przewyższa 15,1% udział Warszawy w liczbie mieszkańców mnpp) | | | | |
| Transport i łączność | 18% | Liczba pracujących ogółem | 27,1% | **+14,3%** |
| Administracja publiczna | 15% | Iloczyn liczby mieszkańców i relacji przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia brutto do średniej krajowej | 19,3% | **+3,4%** |
| Oświata i wychowanie  – wychowanie przedszkolne | 17% | Liczba dzieci uczęszczających do przedszkola | 15,2% | **+0,1%** |
| Gospodarka komunalna  i ochrona środowiska | 5% | Powierzchnia terenów zielonych i powierzchnia objęta utrzymaniem czystości i porządku | 20,4% | **+1,7%** |
| Kultura i ochrona dziedzictwa kulturowego | 6% | Iloczyn liczby mieszkańców i relacji przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia brutto do średniej krajowej | 19,3% | **+1,4%** |
| **WPŁYW UJEMNY** (udział Warszawy w determinancie niższy niż 15,1% udział Warszawy w liczbie mieszkańców mnpp) | | | | |
| Oświata i wychowanie  – szkoły | 15% | Liczba oddziałów w szkołach podstawowych, ponadpodstawowych i policealnych | 13,7% | **-1,5%** |
| Polityka społeczna | 15% | Liczba osób korzystających z pomocy społecznej  (waga determinanty 0,8065)  Liczba bezrobotnych (waga determinanty 0,1935) | 9,9%  9,5% | **-4,2%**  **-1,1%** |
| **WPŁYW NEUTRALNY** | | | | |
| Pozostałe | 9% | Liczba mieszkańców | 15,1% | **0%** |
|  | | | | |
| **Suma** | **100%** |  | | **+14%** |

**Konkludując efektem nowej ustawy o dochodach JST jest zwiększenie stopnia stabilizacji dochodów JST i ich podwyższenie w stosunku do poprzedniego stanu prawnego**, przy czym poziom zwiększenia nie zapewni pełnej rekompensaty negatywnych dla dochodów JST skutków zmian prawnych wprowadzanych   
od 2019 r., a w szczególności następstw tzw. Polskiego Ładu. Strona samorządowa pozytywnie zaopiniowała nowe rozwiązania. W 2026 r. ma nastąpić przegląd funkcjonowania reformy finansowania samorządów w oparciu o dane z 2025 r.

Źródła dochodów m.st. Warszawy objęte zmianami, tj. PIT, CIT, subwencja ogólna, dotacja przedszkolna, pomniejszone o wpłatę na tzw. janosikowe / korektę z tytułu zamożności, stanowią łącznie **2/3** dochodów ogółem Miasta. W warunkach prawnych tzw. Polskiego Ładu dochody m.st. Warszawy z powyższych źródeł po korekcie   
o tzw. janosikowe w 2025 r. wyniosłyby **15 mld 073 mln zł**. **Natomiast w nowym systemie są wyższe   
o** **1 mld 933 mln zł** i wyniosą w 2025 r. **17 mld 007 mln zł**.

Poniższy wykres nr 1 prezentuje porównanie dochodów w nowym systemie z poziomem dochodów, którymi dysponowałaby Warszawa w 2025 r. w przypadku braku zmiany przepisów, czyli w stanie prawnym usankcjonowanym normami tzw. Polskiego Ładu.

**Wykres 1. Dochody m.st. Warszawy w 2025 r. w nowym systemie w porównaniu do Polskiego Ładu** [mln zł]



W WPF 2025-2055 założono uzyskanie rocznie **180 mln zł** dotąd nierealizowanych dochodów związanych   
z ustawą z 15 maja 2024 r. *o wspieraniu rodziców w aktywności zawodowej oraz wychowaniu dziecka – „Aktywny rodzic”* (Dz. U. poz. 858). Środki mają pochodzić z komponentu „Aktywnie w żłobku” i stanowić świadczenie przekazywane na wniosek rodziców przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych (ZUS) podmiotom realizującym opiekę żłobkową. Ponieważ m.st. Warszawa zapewnia darmowy dostęp do żłobków (poza opłatą za wyżywienie), świadczenia wypłacane przez ZUS będą stanowiły dodatkowe środki do dyspozycji m.st. Warszawy. WPF 2025-2055 zakłada wykorzystanie tych środków w całości z przeznaczeniem na politykę społeczną. Część środków   
w kwocie **86 mln zł** została już rozdysponowana na konkretne zadania, natomiast pozostałe środki w kwocie   
**94 mln zł** ujęto w rezerwie celowej na realizację zadań z zakresu pomocy społecznej i wspierania rodziny. Planowane w projekcie budżetu na 2025 r. wydatki bieżące związane z opieką nad dziećmi do lat trzech wynoszą   
**458 mln zł**, natomiast opłaty rodziców za wyżywienie przewidziano w kwocie **18,8 mln zł**.

**Skala ograniczenia dochodów m.st. Warszawy z PIT w latach 2019-2024 na skutek   
tzw. 5 Kaczyńskiego i tzw. Polskiego Ładu przy niepełnych rekompensatach, obliczona na ponad   
11 mld zł, oraz poziom zwiększenia dochodów wynikający z nowej ustawy o dochodach JST   
w porównaniu z poprzednim stanem prawnym, w tym o kwotę 1 mld 933 mln zł w 2025 r., powodują, że w najbliższych latach kontynuowany będzie program rozłożonej w czasie adaptacji finansów   
m.st. Warszawy do faktycznych możliwości dochodowych.** Program przewiduje **wykorzystanie instrumentu długu w celu zapewnienia ochrony poziomu nakładów inwestycyjnych** założonych przed pandemią przy konieczności respektowania ograniczeń fiskalnych wynikających z art. 242 i 243 ustawy   
o finansach publicznych. W konsekwencji zadłużenie Miasta wg stanu na koniec 2025 r. ma wzrosnąć do poziomu **8 mld 968 mln zł** (34,2% w relacji do dochodów ogółem) oraz maksymalnie do 11,047 mld zł (37,8% w relacji do dochodów ogółem) na koniec 2027 r. zgodnie z założeniami przyjętymi w projekcie Wieloletniej Prognozy Finansowej edycji 2025-2055. Ustawowy limit obsługi długu, określony w art. 243 ustawy o finansach publicznych, w największym stopniu jest wykorzystany w 2030 r., w którym różnica między limitem (4,91%) a wskaźnikiem (3,69%) wynosi 1,22 pkt proc. **Elementem programu ewolucyjnych dostosowań budżetowych   
m.st. Warszawy do uwarunkowań dochodowych jest także zapewnienie stabilnego finansowania zadań bieżących.** Funkcjonowanie m.st. Warszawy w okresie podwyższonej inflacji lat 2022-2023 w warunkach znaczącego ograniczenia dochodów z PIT w konsekwencji rozwiązań tzw. Polskiego Ładu spowodowało wystąpienie po raz pierwszy w historii (poza pandemicznym 2020 r.) deficytu operacyjnego w 2023 r. w wysokości 148 mln zł. Deficyt operacyjny oznacza sytuację braku możliwości sfinansowania wydatków o stałych charakterze (wydatki bieżące) dochodami cyklicznymi (dochody bieżące). Budżet na 2024 r. również przewiduje wystąpienie sytuacji braku zbilansowania działalności bieżącej m.st. Warszawy na kwotę 531 mln zł. Projekt budżetu na   
2025 r. w celu zapewnienia odpowiedniego poziomu nakładów na realizację zadań bieżących również przewiduje deficyt operacyjny, w kwocie 96 mln zł. W dalszej perspektywie od 2026 r. projekt Wieloletniej Prognozy Finansowej edycji 2025-2055 zakłada powrót do generowania nadwyżek operacyjnych w celu spełnienia ustawowych wymogów ostrożnościowych (art. 242 i 243 ustawy o finansach publicznych). Ustalony w projekcie budżetu na 2025 r. limit wydatków bieżących obejmuje już środki w wysokości 776 mln zł pochodzące   
z przewidywanych oszczędności planu wydatków bieżących w 2024 r. (kwota ta została ujętą w przychodach   
z tzw. wolnych środków). Ewentualne środki pochodzące z wyższych oszczędności w zakresie wydatków bieżących w 2024 r. posłużą finansowaniu wydatków bieżących w 2025 r. i latach kolejnych, w zależności od zidentyfikownych potrzeb.

Dzięki wdrożonemu programowi ewolucyjnej adaptacji finansów m.st. Warszawy do ograniczonego przede wszystkim w konsekwencji rozwiązań tzw. Polskiego Ładu potencjału dochodowego, w tym dzięki wykorzystaniu wsparcia finansowaniem środkami zwrotnymi, **w projekcie WPF edycji 2025** **utrzymane zostało finansowanie planu inwestycyjnego ujętego w WPF edycji 2024, z przesunięciami wynikającymi ze zmian harmonogramów realizacji zadań** **wraz ze zwiększeniem o 2,1 mld zł, tj. o 20%, łącznie w latach 2025-2029** wynikającym z planowanego pozyskania dodatkowego finansowania unijnego oraz ze zwiększonego finansowania pochodzącego ze środków własnych Miasta, w tym na skutek zmian wprowadzonych ustawą   
z 1 października 2024 r. o dochodach JST (Dz. U. poz. 1572). Łącznie w okresie pierwszych pięciu lat projektu WPF edycji 2025 wydatki inwestycyjne zostały zaplanowane w kwocie **12 mld 611 mln zł**, w tym   
**3 mld 143 mln zł** w 2025 r. W zakresie **wydatków bieżących** ustalony na 2025 r. poziom w wysokości   
**25 mld 903 mln zł** **zabezpiecza finansowanie realizowanych zadań i polityk miejskich**. W kolejnych latach WPF 2025-2055 zakłada nominalny wzrost nakładów na realizację zadań bieżących.

**Podstawowe parametry budżetowe zgodne z WPF 2025-2055 dla lat 2025-2031 kształtują się następująco:**

| Pozycja WPF | 2024 r.\* | 2025 r. | 2026 r. | 2027 r. | 2028 r. | 2029 r. | 2030 r. | 2031 r. |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| w mln zł | | | | | | | | |
| Dochody ogółem | **26.357** | **26.239** | **28.101** | **29.210** | **29.600** | **30.797** | **32.097** | **33.430** |
| Wydatki ogółem | **29.576** | **29.046** | **29.986** | **29.388** | **29.006** | **30.353** | **31.408** | **32.873** |
| Wydatki bieżące | **25.870** | **25.903** | **26.191** | **26.362** | **27.613** | **29.099** | **30.018** | **30.997** |
| Wydatki majątkowe | **3.705** | **3.143** | **3.795** | **3.026** | **1.393** | **1.254** | **1.391** | **1.876** |
| Wynik budżetu  [dochody – wydatki] | **-3.219** | **-2.807** | **-1.886** | **-178** | **+594** | **+444** | **+689** | **+557** |
| Wynik operacyjny  [dochody bieżące – wydatki bieżące] | **-531** | **-96** | **+1.367** | **+2.144** | **+1.915** | **+1.669** | **+2.050** | **+2.404** |
| Nowy dług | **2.568** | **1.706** | **2.302** | **631** | **-** | **-** | **-** | **-** |
| Spłata długu | **216** | **490** | **417** | **453** | **594** | **444** | **689** | **557** |
| Zadłużenie na 31.XII | **7.745** | **8.968** | **10.861** | **11.047** | **10.457** | **10.015** | **9.328** | **8.772** |

\* Plan na 2024 r. wg stanu na 17 października ustalony uchwałą nr XI/340/2024 Rady m.st. Warszawy

**Przy dokonywaniu porównań wielkości budżetowych m.st. Warszawy dla lat od 2025 r. z latami wcześniejszymi** należy mieć na uwadze, że w nowym systemie finansowania JST obowiązującym od 2025 r. dotychczasowa wpłata m.st. Warszawy z tytułu tzw. janosikowego była uwzględniania w wydatkach bieżących, natomiast zastępująca ją korekta z tytułu zamożności pomniejsza dochody. Na poziomie źródeł dochodów nowy system zakłada zwiększenie roli dochodów własnych pochodzących z PIT i CIT kosztem dochodów subwencyjnych. Plan dochodów z PIT na 2025 r. uwzględnia ich pomniejszenie o korektę z tytułu zamożności w kwocie **1,264 mld zł**, która zastąpiła wykazywaną do 2024 r. w wydatkach bieżących wpłatę do budżetu państwa   
z tytułu tzw. janosikowego, która w 2024 r. wynosi **2,077 mld zł**.

W WPF 2025-2055 m.st. Warszawy zabezpieczone są środki na wydatki stanowiące przedsięwzięcia wieloletnie, które zostały uwzględnione w WPF edycji 2024-2055 w części dotyczącej 2025 r. oraz na wydatki związane z przekazywanymi w 2024 r. i planowanymi do przekazania w 2025 r. do użytkowania i do bieżącego utrzymania inwestycjami, w tym w szczególności w zakresie infrastruktury transportowej oraz w obszarze oświaty i kultury. Ustalone parametry budżetowe w zakresie wydatków inwestycyjnych zapewniają kontynuację finansowania zadań wcześniej rozpoczętych wraz z dostosowaniem realizacji nowych projektów inwestycyjnych do możliwości finansowych Miasta. Jednocześnie w Wieloletniej Prognozie Finansowej m.st. Warszawy ujęte są programy strategiczne obejmujące realizację innych zadań na terenie poszczególnych dzielnic. Środki finansowe zaplanowane w ramach powyższych programów będą sukcesywnie – wraz z kolejnymi etapami ich wdrażania – rozdysponowywane między dysponentów na konkretne przedsięwzięcia inwestycyjne.

**Podsumowując, wadliwie skonstruowany system rekompensat strat samorządów w dochodach z PIT wprowadzony w ramach programu Polski Ład spowodował trwałe ubytki w potencjale dochodowym m.st. Warszawy. M.st. Warszawa doświadczyła także dynamicznie rosnącej presji wydatkowej związanej z procesami inflacyjnymi. Powyższe czynniki, niezależne od m.st. Warszawy, spowodowały istotne pogorszenie sytuacji finansowej Miasta. Nowe regulacje obowiązujące od   
2025 r. dotyczące dochodów jednostek samorządu terytorialnego w pozytywny sposób oddziałują na potencjał dochodowy m.st. Warszawy, niemniej nie w pełnym wymiarze niwelują negatywne konsekwencje zmian prawnych z lat 2019-2022. Jednakże dzięki trwałemu zwiększeniu dochodów m.st. Warszawy na mocy nowych rozwiązań ustawowych obowiązujących od 2025 r. oraz konsekwentnie prowadzonej polityce ewolucyjnej adaptacji finansów Miasta do zmienionych uwarunkowań zewnętrznych, w projekcie budżetu na 2025 r. i w perspektywie projektu WPF edycji 2025-2055 zabezpieczono finansowanie wieloletniego programu inwestycyjnego wraz z jego zwiększeniem o 20% w latach 2025-2029 oraz zapewniono stabilny poziom nakładów na realizację zadań bieżących, przy respektowaniu ustawowych reguł ostrożnościowych określonych w art. 242   
i 243 ustawy o finansach publicznych.**

**4.4 Uwarunkowania prawne obligatoryjnych wydatków m.st. Warszawy   
 dotyczących energooszczędności**

Zgodnie z przepisem zawartym w art. 96 ust. 1 ustawy z 1 października 2024 r. *o dochodach jednostek samorządu terytorialnego* (Dz. U. poz. 1572) **w latach 2022–2027 jednostki samorządu terytorialnego mają obowiązek przeznaczyć co najmniej 15% środków uzyskanych w 2022 r. z kwot zaniżonej rekompensaty ubytku dochodów z udziału w PIT kosztem subwencji rozwojowej należnej w 2023 r. na zadania z zakresu poprawy efektywności energetycznej, rozwoju odnawialnych źródeł energii oraz ograniczenia kosztów zakupu ciepła lub energii ponoszonych przez odbiorców**. Do wydatków tych zaliczane będą również (ust. 2) wydatki samorządowych instytucji kultury, dla których jst jest organizatorem, samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej, dla których jst jest podmiotem tworzącym oraz wydatki spółek kapitałowych, w których wartość nominalna udziałów albo akcji należących do jst stanowi nie mniej niż 51% kapitału zakładowego spółki oraz jst dysponuje bezpośrednio większością głosów na zgromadzeniu wspólników albo walnym zgromadzeniu. Sankcją za niezrealizowanie powyższego wymogu będzie utrata   
w 2029 r. środków z rezerwy na uzupełnienie dochodów jst (ust. 3). Jednostki samorządu terytorialnego zostały zobligowane do złożenia informacji w powyższym zakresie właściwemu terytorialnie wojewodzie, w terminie do 31 marca 2028 r. (ust. 4).

W myśl powyższych regulacji m.st. Warszawa w latach 2022-2027 winno przeznaczyć na powyższe cele kwotę **128 mln zł**, która stanowi 15% z przekazanej z budżetu państwa kwoty 852 mln zł „dodatkowych” dochodów   
z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych (PIT) stanowiących częściową rekompensatę ubytków dochodu z tego źródła w wyniku wprowadzenia tzw. Polskiego Ładu. Z przeprowadzonych szacunków wynika, że w **konsekwencji tzw. Polskiego Ładu** m.st. Warszawa w latach 2022-2024 zostało pozbawione dochodów z podatku dochodowego od osób fizycznych (PIT) rzędu **12,8 mld zł** przy rekompensatach na łączną kwotę **1,7 mld zł**, co w rezultacie oznacza ograniczenie dochodów Miasta o **11,1 mld zł** dla lat 2022-2024.

W budżecie m.st. Warszawy na 2024 r. oraz w projekcie budżetu na 2025 r. i w projekcie Wieloletniej Prognozy Finansowej m.st. Warszawy na lata 2025-2055 uwzględnione są wydatki inwestycyjne z zakresu poprawy efektywności energetycznej, rozwoju odnawialnych źródeł energii oraz ograniczenia kosztów zakupu ciepła lub energii ponoszonych przez odbiorców, dla lat 2024-2027 łącznie na kwotę **370 mln zł** zaplanowane do realizacji przez 21 jednostek organizacyjnych, w tym dzielnice m.st. Warszawy, Zarząd Transportu Miejskiego, Stołeczny Zarząd Rozbudowy Miasta, Park Kultury w Powsinie i biura Urzędu m.st. Warszawy. Wraz z wydatkami poniesionymi w powyższym zakresie w latach 2022-2023 kwota przeznaczona na realizację zadań z zakresu poprawy efektywności energetycznej w okresie 2022-2027 wynosi **431 mln zł**. W ramach projektu budżetu na 2025 r. przewiduje się wydatki na zadania i programy z zakresu poprawy efektywności energetycznej w kwocie  **139 mln zł**.

Poniżej tabela z wykazem wydatków na główne inwestycje i programy, które będą w trakcie roku sukcesywnie rozdysponowywane na zadania.



Szczegółowe informacje dotyczące realizacji zadań z zakresu poprawy efektywności energetycznej, w tym ich faktycznej realizacji w poszczególnych latach oraz sukcesywnego przeznaczenia środków z programów na realizację konkretnych zadań będą przekazywane w sprawozdaniach z realizacji budżetu m.st. Warszawy.

**5. Etapy przygotowania Wieloletniej Prognozy Finansowej   
 m.st. Warszawy**

**5.1 Koncepcja Wieloletniej Prognozy Finansowej m.st. Warszawy**

W celu wypełnienia wymagań ustawy o finansach publicznych w zakresie wieloletniej prognozy finansowej, w szczególności zapewnienia zgodności prognozy wieloletniej z budżetem, Wieloletnia Prognoza Finansowa   
m.st. Warszawy tworzona jest z wykorzystaniem zintegrowanego systemu informatycznego.

Główne przesłanki do tworzenia Wieloletniej Prognozy Finansowej z pełnym wykorzystaniem narzędzi systemowych to:

* implementacja budżetu Miasta w zintegrowanym systemie informatycznym,
* długość okresu prognozy - aktualnie lata 2025-2055,
* zakres informacji objętych prognozą (18 dzielnic, 41 biur urzędu, 97 jednostek budżetowych   
  o charakterze ogólnomiejskim),
* konieczność zapewnienia bezpieczeństwa budżetowego w zakresie planowania przedsięwzięć wieloletnich ujmowanych w Wieloletniej Prognozie Finansowej, stanowiących podstawę do zaciągania zobowiązań wieloletnich.

WPF m.st. Warszawy oprócz prognoz podstawowych wielkości budżetowych, którymi są między innymi dochody, wydatki, przychody, rozchody, wynik budżetu, a także informacji o przeznaczeniu środków zwrotnych, zawiera załącznik z wykazem wieloletnich przedsięwzięć bieżących i majątkowych. Wśród nich znajdują się przedsięwzięcia będące w trakcie realizacji oraz planowane do realizacji w okresie co najmniej dwóch lat.   
Dla opracowania niniejszego zestawienia niezbędne jest gromadzenie odpowiednio zagregowanych informacji   
w powyższym zakresie ze wszystkich jednostek organizacyjnych Miasta, w tym wszystkich jednostek funkcjonujących w dzielnicach.

**5.2 Schemat procesu opracowywania projektu Wieloletniej Prognozy   
 Finansowej m.st. Warszawy na lata 2025-2055**



**6. Główne wielkości budżetowe w projekcie Wieloletniej Prognozy Finansowej m.st. Warszawy na lata 2025-2055**

Projekt Wieloletniej Prognozy Finansowej m.st. Warszawy na lata 2025-2055 został opracowany na bazie poprzedniej edycji WPF, tj. obejmującej lata 2024-2055, z uwzględnieniem przepisów nowej ustawy o dochodach JST uchwalonej 1 października 2024 r. (Dz. U. poz. 1572). Szczegółowo nowe zasady ustalania dochodów oraz mechanizm i kalkulacja dochodów m.st. Warszawy na 2025 r. wynikające ze wspomnianej ustawy zostały opisane w rozdziale nr 4.3 pt. „Uwarunkowania i założenia budżetowe m.st. Warszawy”.

Źródła dochodów m.st. Warszawy objęte zmianami, tj. PIT, CIT, subwencja ogólna, dotacja przedszkolna, pomniejszone o wpłatę na tzw. janosikowe / korektę z tytułu zamożności, stanowią łącznie **2/3** dochodów ogółem Miasta. W warunkach prawnych tzw. Polskiego Ładu dochody m.st. Warszawy z powyższych źródeł po korekcie   
o tzw. janosikowe w 2025 r. wyniosłyby **15 mld 073 mln zł**. **Natomiast w nowym systemie są wyższe   
o** **1 mld 933 mln zł** i wyniosą w 2025 r. **17 mld 007 mln zł** po uwzględnieniu korekty z tytułu zamożności.

**Przy dokonywaniu porównań wielkości budżetowych m.st. Warszawy dla 2025 r. z latami wcześniejszymi** należy mieć na uwadze, że w nowym systemie finansowania JST obowiązującym od 2025 r. dotychczasowa wpłata m.st. Warszawy z tytułu tzw. janosikowego była uwzględniania w wydatkach bieżących, natomiast zastępująca ją korekta z tytułu zamożności pomniejsza dochody. Na poziomie źródeł dochodów nowy system zakłada zwiększenie roli dochodów własnych pochodzących z PIT i CIT kosztem dochodów subwencyjnych.

**6.1 Kształtowanie się podstawowych parametrów budżetowych**[[4]](#footnote-4)

**6.1.1 Dochody, wydatki, wynik budżetu**

W perspektywie WPF 2025-2055 dla pierwszych trzech lat prognozy, tj. lat 2025-2027, zakłada się wystąpienie ujemnego wyniku budżetowego, związanego głównie z wysokimi nakładami inwestycyjnymi oraz okresem adaptacji do zewnętrznych uwarunkowań dochodowych, natomiast począwszy od 2028 r. przewiduje się uzyskiwanie nadwyżek dochodów nad wydatkami służących spłacie długu zaciągniętego do roku 2014 i w latach 2020-2021 i 2023 oraz planowanego do zaciągnięcia w latach 2024-2027.

**Wykres 2. Prognoza dochodów i wydatków m.st. Warszawy na lata 2025-2029** [w mln zł]



**Wykres 3. Prognoza dochodów i wydatków m.st. Warszawy na lata 2030-2055** [w mln zł]

**Wykres 4. Prognoza wyniku budżetu (dochody – wydatki) m.st. Warszawy na lata 2025-2055** [w mln zł]



**6.1.2 Program kredytowy**

Program kredytowy ujęty w WPF edycji 2025-2055 m.st. Warszawy stanowi kontynuację założeń przyjętych   
w WPF edycji 2024-2025. W latach 2024-2027 prognozy ujęte w WPF zakładają pozyskanie środków dłużnych   
w łącznej kwocie **7,207 mld zł**, z tego **2,568 mld zł** w 2024 r. i **4,640 mld zł** w latach 2025-2027, z rozkładem w latach zaprezentowanym na wykresie nr 5. W latach 2025-2027 planowana jest spłata długu w łącznej kwocie **1,360 mld zł**. Tym samym dług w ujęciu netto w całym okresie programu kredytowego ujętego w WPF edycji 2025-2055, tj. do 2027 r., przyrośnie o **3,280 mld zł** (nowy dług w kwocie 4,640 mld zł pomniejszony o spłatę długu w kwocie 1,360 mld zł).

W ramach programu kredytowego WPF edycji 2025-2055 uwzględniono finansowanie w formie pożyczek:

* z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej na realizację projektu pn. „Zakup   
  12 autobusów niskoemisyjnych dla m.st. Warszawy” w ramach programu „Zielony Transport Publiczny”   
  – transza pożyczki w kwocie 22.880.000 zł w 2025 r. z planowaną spłatą w latach 2026-2036;
* z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Warszawie na realizację projektu modernizacji Węzła Komunikacyjnego Młociny w ramach Programu pn. "Zadania z zakresu ochrony powietrza" – pożyczka w kwocie 8.205.000 zł w latach 2025-2026 z planowaną spłatą w latach 2027-2041.

**Wykres 5. Prognoza nowego długu i spłaty długu w m.st. Warszawa na lata 2025-2055** [w mln zł]



**6.1.3 Zadłużenie**

W latach 2025-2027 w formie kredytów, pożyczek lub obligacji planuje się pozyskać finansowanie zwrotne   
w łącznej wysokości **4,640 mld zł**. Przewiduje się, że wsparcie programu inwestycyjnego instrumentami dłużnymi zwiększy maksymalny poziom zadłużenia m.st. Warszawy do wartości **11,047 mld zł** w 2027 r.

Zakłada się sukcesywną spłatę dotychczasowego i przewidywanego do zaciągnięcia długu, aż do jego całkowitej redukcji w perspektywie 2052 r., co prezentuje wykres nr 6.

**Wykres 6. Prognoza stanu zadłużenia na koniec roku m.st. Warszawy na lata 2025-2055** [w mln zł]



Przewiduje się, że najwyższa wartość relacji obsługi długu wraz z odsetkami do dochodów ogółem wystąpi   
w latach 2028 i 2030 wynosząc odpowiednio **4,3%** i **4%**, co prezentuje wykres nr 7.

**Wykres 7. Prognoza relacji obciążeń budżetu związanych z obsługą długu (spłata kapitału i odsetek)   
 do dochodów ogółem w m.st. Warszawa na lata 2025-2055** [w %]



**6.2 Prognoza dochodów**

**6.2.1 Metodologia prognozy dochodów**

Zakres źródeł dochodów m.st. Warszawy wykorzystany dla celów opracowania WPF edycji 2025-2055   
m.st. Warszawy odpowiada katalogowi dochodów określonemu w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Prognoza dochodów m.st. Warszawy została sporządzona według ewidencji źródeł określonej dla budżetu Miasta na 2025 r., odrębnie dla każdej jednostki organizacyjnej Miasta. W konsekwencji wyniki WPF edycji 2025-2055 w zakresie dochodów są porównywalne pod każdym względem z dochodami ujętymi w budżecie na 2025 r.

W porównaniu do WPF edycji 2024-2055 istotnej zmianie uległy zasady ustalania głównych źródeł dochodów z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych (PIT), udziału w podatku dochodowym od osób prawnych (CIT), subwencji, w tym Janosikowego oraz dotacji z budżetu państwa na przedszkola z uwagi na uchwalenie w dniu 1 października 2024 r. ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. poz. 1572). Poza tym prognoza dochodów została opracowana na bazie Wieloletniej Prognozy Finansowej na lata 2024-2055. Zastosowana metodologia ustalania prognozy dochodów polega przede wszystkim na wyodrębnieniu krótkiej i dłuższej perspektywy prognozowania.

Jednocześnie podjęto szereg działań w celu optymalizacji Wieloletniej Prognozy Finansowej. Przeprowadzono analizę realizacji dochodów w latach poprzedzających rok budżetowy, dla każdego źródła dochodów budżetowych i jednostki organizacyjnej odrębnie, wykorzystując dane z wykonania budżetu w 2023 r. oraz przewidywaną realizację w 2024 r. Ponadto dysponenci przeprowadzili szczegółową analizę oczekiwanych wpływów w najbliższych trzech latach, tj. 2025-2027 i dokonali weryfikacji prognoz dochodów w poszczególnych źródłach. Skala zmian w krótkim okresie spowodowała konieczność weryfikacji źródeł również w perspektywie obejmującej rok 2028 i lata następne.

Powyższe działanie podjęto w celu zapewnienia metodyce sporządzania WPF w zakresie dochodów, transparentności, jawności i przejrzystości.

W dalszej części opracowania przedstawiono założenia prognoz w zakresie kategorii dochodów ujętych we wzorze WPF zgodnym z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 10 stycznia 2013 r. *w sprawie wieloletniej prognozy finansowej jednostki samorządu terytorialnego* (Dz.U. z 2021 r. poz. 83).

**6.2.2 Założenia do prognozy dochodów**

**6.2.2.1 Prognozy makroekonomiczne**

W niniejszej prognozie dochodów zachowano zgodność ze scenariuszem wzrostu gospodarczego kraju nakreślonym na najbliższe lata w projekcie ustawy budżetowej na rok 2025. Przyjęte do prognozowania wskaźniki makroekonomiczne opublikowane w ww. dokumencie rzutują na parametry projekcji dochodów. Wskaźniki makroekonomiczne prezentuje tabela nr 1 zamieszczona w pkt. 4.2.

**6.2.2.2 Pozostałe założenia**

Pozostałe założenia w zakresie prognozy dochodów na lata 2025-2055 określają wysokość dochodów, dynamikę, rozkład w poszczególnych latach oraz strukturę źródeł. Przyjęto następujące założenia:

* Planowane na 2025 r. dochody z podatków dochodowych od osób fizycznych (PIT) i osób prawnych (CIT) przyjęto na poziomie zgodnym z kwotami podanymi przez Ministerstwo Finansów w piśmie   
  z 14 października 2024 r., znak: ST3.4750.15.2024,
* Zgodnie z ww. pismem w prognozie dochodów na 2025 r. oraz w konsekwencji przepisów ustawy z 1 października o dochodach JST, nie uwzględniono wpływów z subwencji z budżetu państwa, dotacji na przedszkola oraz wpłaty do budżetu państwa z przeznaczeniem na transfery wyrównawcze na rzecz innych JST,
* Dla kolejnych lat przyjęto szacunki własne oparte o prognozę wskaźników makroekonomicznych przedstawioną przez Ministerstwo Finansów w projekcie ustawy budżetowej na 2025 r. przyjętym przez Radę Ministrów w dniu 28 sierpnia 2024 r. oraz w dokumencie pt. *Wytyczne dotyczące stosowania jednolitych wskaźników makroekonomicznych będących podstawą oszacowania skutków finansowych projektowanych ustaw – aktualizacja październik 2024 r*;
* Szacowanie wszelkich pozostałych dochodów objętych niniejszą Prognozą w oparciu o obowiązujący stan prawny.

**6.2.3 Wynik zbiorczy prognozy dochodów**

Wykres nr 8 prezentuje prognozowane dochody ogółem w poszczególnych latach objętych Prognozą[[5]](#footnote-5).

**Wykres 8. Prognoza dochodów ogółem m.st. Warszawy na lata 2025-2055** [w mln zł]



Wykres nr 9 prezentuje procentową zmianę rok do roku wysokości dochodów ogółem w poszczególnych latach objętych Prognozą.

**Wykres 9. Prognozowana zmiana procentowa rok do roku dochodów ogółem m.st. Warszawy na lata 2025-2055** [w %]



Dalsza część opracowania zawiera uszczegółowienie zbiorczej prognozy dochodów poprzez omówienie pozycji dochodowych wyszczególnionych we wzorze WPF określonym rozporządzeniem Ministra Finansów.

**6.2.3.1 Prognoza dochodów z podatku dochodowego od osób fizycznych PIT**

Wykres nr 10 prezentuje prognozowane dochody z udziału w PIT w poszczególnych latach objętych Prognozą.

**Wykres 10. Prognoza dochodów z PIT m.st. Warszawy na lata 2025-2055** [w mln zł]



Prognozuje się, że wpływy m.st. Warszawy z PIT w okresie pierwszych pięciu lat prognozy tj. od 2025   
do 2029 r. wyniosą łącznie **72,2 mld zł**, co będzie stanowiło **50,2%** planowanych do realizacji w tym okresie dochodów ogółem.

Wykres nr 11 prezentuje procentową zmianę rok do roku wysokości dochodów z udziału w PIT   
w poszczególnych latach objętych Prognozą.

**Wykres 11. Prognozowana zmiana procentowa rok do roku dochodów z PIT m.st. Warszawy na lata 2025-2055** [w %]



Wieloletnia Prognoza Finansowa na lata 2025-2055 w zakresie wpływów z podatku dochodowego od osób fizycznych PIT została przygotowana wg zasad ustalania dochodów z PIT określonych w nowej ustawie   
o dochodach jednostek samorządu terytorialnego uchwalonej 1 października 2024 r.

Ustalanie prognozy dochodów z PIT Miasta na rok budżetowy leży w kompetencjach Ministra Finansów. Ministerstwo Finansów ustaliło dochody z PIT na 2025 r. w wysokości **12,663 mld zł,** tj. w kwocie wyższej o **3,871 mld zł** niż gdyby nadal obowiązywała ustawa o dochodach JST z 2003 r.

Prognozę dochodów z PIT Miasta na kolejne lata, w perspektywie określonej w WPF sporządzają samodzielnie JST.

Metodologia prognozowania tego źródła dochodów opiera się w pierwszej kolejności na określeniu dochodów podatników podatku PIT zamieszkałych na obszarze m.st. Warszawy. Dochody te są silnie skorelowana ze zjawiskami obserwowanymi na rynku pracy. W prognozie dochodów uwzględniono następujące przewidywane przez Ministerstwo Finansów czynniki determinujące liczbę podatników PIT oraz wysokość ich dochodów. Zakłada się w najbliższych latach dochody podatników zamieszkałych na obszarze m.st. Warszawy będą kształtować:

* dynamika poziomu wynagrodzeń w gospodarce narodowej na poziomie **+6,3%** w 2026 r., **+5,7%** w 2027 r. i **+5,3%** w 2028 r.,
* dynamika zatrudnienia w gospodarce narodowej na poziomie **+0,5%** w 2026 r., **+0,2%** w 2027 r.   
  i **ꟷ0,2%** w 2028 r.

Drugim elementem prognozy dochodów m.st. Warszawy z działu w PIT jest określony w ustawie w wysokości **8,6%** udział miasta na prawach powiatu w podatku dochodowym od osób fizycznych.

Ponadto zgodnie z nową ustawą o dochodach jednostek samorządu terytorialnego dochody jednostki samorządu terytorialnego na rok budżetowy podlegają korekcie z tytułu zamożności, jeżeli dochody jednostki samorządu terytorialnego w relacji do przeliczeniowej liczby mieszkańców tej jednostki samorządu terytorialnego są wyższe od 120 % dochodów w relacji do przeliczeniowej liczby mieszkańców odpowiedniej kategorii jednostek samorządu terytorialnego. Zakłada się, że dochody m.st. Warszawa będą podlegać korekcie z tytułu zamożności w całej perspektywie WPF.

Korekta z tytułu zamożności na 2025 r. została ustalona w kwocie **1,264 mld zł**. W przypadku m.st. Warszawy korektę z tytułu zamożności dokonuje się przez pomniejszenie dochodu miasta z tytułu udziału w podatku PIT   
o ww. kwotę.

**6.2.3.2 Prognoza dochodów z podatku dochodowego od osób prawnych CIT**

Wykres nr 12 prezentuje prognozowane dochody z udziału w CIT w poszczególnych latach objętych Prognozą.

**Wykres 12. Prognoza dochodów z CIT m.st. Warszawy na lata 2025-2055** [w mln zł]



Prognozuje się, że wpływy m.st. Warszawy z CIT w okresie pierwszych pięciu lat prognozy tj. od 2025   
do 2029 r. wyniosą łącznie **24,5 mld zł**, co będzie stanowiło **17,0%** planowanych do realizacji w tym okresie dochodów ogółem.

Wykres nr 13 prezentuje procentową zmianę rok do roku wysokości dochodów z udziału w CIT   
w poszczególnych latach objętych Prognozą.

**Wykres 13. Prognozowana zmiana procentowa rok do roku dochodów z CIT m.st. Warszawy na lata 2025-2055** [w %]



Wieloletnia Prognoza Finansowa na lata 2025-2055 w zakresie wpływów z podatku dochodowego od osób prawnych CIT, analogicznie do prognozy dochodów z PIT, została przygotowana wg zasad ustalania dochodów   
z CIT określonych w nowej ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego uchwalonej 1 października 2024 r.

Ustalanie prognozy dochodów z CIT Miasta na rok budżetowy leży w kompetencjach Ministra Finansów. Ministerstwo Finansów ustaliło dochody z PIT na 2025 r. w wysokości **4,344 mld zł,** tj. w kwocie wyższej o **2,199 mld zł** niż gdyby nadal obowiązywała ustawa o dochodach JST z 2003 r.

Prognozę dochodów z CIT Miasta na kolejne lata, w perspektywie określonej w WPF sporządzają samodzielnie JST.

W metodologii prognozowania dochodów Warszawy z podatku dochodowego od osób prawnych wyróżnia się dwa ustawowe czynniki oddziaływujące na wysokość uzyskiwanych środków:

* dochodów podatników podatku CIT posiadających siedzibę na obszarze m.st. Warszawy,
* udział miasta na prawach powiatu w podatku dochodowym od osób prawnych.

W prognozie założono, że dochody podatników podatku CIT posiadających siedzibę na obszarze m.st. Warszawy są skorelowane z produktem krajowym brutto określonym w cenach bieżących, którego dynamika, zgodnie   
z prognozą MF, wyniesie **+6,6%** w 2026 r., **+5,8%** w 2027 r. i **+5,3%** w 2028 r.,

Wysokość udziału miasta na prawach powiatu w dochodach z podatku dochodowego od osób prawnych jest stała i wynosi **2,2%.**

**6.2.3.3 Prognoza dochodów z dotacji i środków przeznaczonych na cele bieżące**

Wykres nr 14 prezentuje prognozowane dochody z dotacji i środków przeznaczonych na cele bieżące   
w poszczególnych latach objętych Prognozą.

**Wykres 14. Prognoza dochodów z dotacji i środków przeznaczonych na cele bieżące m.st. Warszawy   
 na lata 2025-2055** [w mln zł]



Prognozuje się, że wpływy m.st. Warszawy z dotacji i środków przeznaczonych na cele bieżące w okresie pierwszych pięciu lat prognozy tj. od 2025 do 2029 r. wyniosą łącznie **3,8 mld zł**, co będzie stanowiło **2,6%** planowanych do realizacji w tym okresie dochodów ogółem.

**Wykres 15. Prognozowana zmiana procentowa rok do roku dochodów z dotacji i środków przeznaczonych na cele   
 bieżące m.st. Warszawy na lata 2025-2055** [w %]



W m.st. Warszawa dochody z dotacji i środków przeznaczonych na cele bieżące stanowią głównie:

* dotacje celowe z budżetu państwa na cele bieżące,
* dotacje z budżetów innych jednostek samorządu terytorialnego, w tym na funkcjonowanie komunikacji podmiejskiej,
* środki na dofinansowanie projektów realizowanych w ramach programów Unii Europejskiej,

Środki otrzymane z tytułu **dotacji z budżetu państwa** są przeznaczone na finansowanie:

* zadań własnych, w tym:
* wypłatzasiłków stałych,
* funkcjonowania domów i ośrodków pomocy społecznej,
* dożywiania dla potrzebujących,
* opłacenia składek na ubezpieczenie zdrowotne płaconych za osoby pobierające niektóre świadczenia z pomocy społecznej,
* wypłat zasiłków okresowych, celowych i pomocy w naturze oraz składek na ubezpieczenie emerytalne i rentowe,
* przeciwdziałania przemocy domowej,
* funkcjonowania ośrodków wsparcia,
* zadań zleconych, w tym głównie:
* wypłat świadczeń rodzinnych,
* dofinansowanie zadań wynikających z programu kompleksowego wsparcia dla rodzin "Za życiem”,
* utrzymania Komendy Powiatowej Państwowej Straży Pożarnej,
* opłacenia składek na ubezpieczenie zdrowotne oraz świadczeń dla osób nieobjętych obowiązkiem ubezpieczenia zdrowotnego, za osoby pobierające niektóre świadczenia rodzinne, za osoby pobierające zasiłki dla opiekunów oraz za osoby uczestniczące w zajęciach w centrum integracji społecznej,
* realizacji zadań z zakresu administracji rządowej,
* opracowań i prac geodezyjnych i kartograficznych,
* świadczeń opieki zdrowotnej,
* funkcjonowania ośrodków wsparcia,
* funkcjonowania placówek opiekuńczo-wychowawczych,
* funkcjonowania ośrodków pomocy społecznej,
* przeciwdziałania przemocy w rodzinie,
* funkcjonowania zespołów do spraw orzekania o niepełnosprawności,
* funkcjonowania nadzoru budowlanego,
* gospodarki gruntami i nieruchomościami,
* pomocy dla cudzoziemców i repatriantów,
* ewidencji ludności,
* udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej,
* przeprowadzania kwalifikacji wojskowej,
* zadań realizowanych na podstawie porozumień z organami administracji rządowej, w tym głównie:
* grobownictwo wojenne,
* utrzymanie i funkcjonowanie systemu powiadamiania ratunkowego na terenie kraju,
* zadania wynikające z programu kompleksowego wsparcia dla rodzin "Za życiem",
* przeprowadzania kwalifikacji wojskowej.

**Dotacje z budżetów innych jednostek samorządu terytorialnego na funkcjonowanie komunikacji podmiejskiej** stanowią dotacje celowe z gmin podwarszawskich z tytułu funkcjonowania - w ramach lokalnego transportu zbiorowego organizowanego przez m.st. Warszawa - komunikacji na obszarze tych gmin   
na podstawie zawartych porozumień międzygminnych. Założono poziom dochodów z tego tytułu w wysokości   
**125 mln zł** w 2025 r. i w całej perspektywie WPF.

Prognoza dochodów ujmuje **dochody przekazywane z budżetu Unii Europejskiej** w ramach perspektywy finansowej obejmującej lata 2021-2027.

Dochody z tytułu realizacji bieżących programów Unii Europejskiej będą realizowane w latach 2025-2029   
i wyniosą łącznie **25,6 mln zł**. W poszczególnych latach będą kształtowały się następująco:

* 2025 r.: 15,8 mln zł,
* 2026 r.: 5,1 mln zł,
* 2027 r.: 2,5 mln zł,
* 2028 r.: 1,2 mln zł,
* 2029 r.: 1,1 mln zł.

W prognozie dochodów na dofinansowanie zadań bieżących pozyskanych z innych funduszy ujęto środki Funduszu Medycznego w kwocie z przeznaczeniem na dofinansowanie przedsięwzięcia - Program profilaktyki i wczesnego wykrywania osteoporozy dla mieszkanek Warszawy - "Niezłomne Warszawianki".

**6.2.3.4 Prognoza dochodów z podatku od nieruchomości**

Wykres nr 16 prezentuje prognozowane dochody z podatku od nieruchomości w poszczególnych latach objętych Prognozą.

**Wykres 16. Prognoza dochodów z podatku od nieruchomości m.st. Warszawy na lata 2025-2055** [w mln zł]



Prognozuje się, że wpływy m.st. Warszawy z podatku od nieruchomości w okresie pierwszych pięciu lat prognozy tj. od 2025 do 2029 r. wyniosą łącznie **9,4 mld zł**, co będzie stanowiło **6,6%** planowanych   
do realizacji w tym okresie dochodów ogółem.

W kalkulacji planu dochodów zpodatku od nieruchomości na 2025 r. uwzględniono aktualny stan bazy podatkowej oraz stopień ściągalności.

Dynamika wpływów z podatku od nieruchomości w dłuższej perspektywie sięgającej 2055 r. będzie zbliżona z prognozowaną – w opublikowanych przez Ministerstwo Finansów *Wytycznych dotyczących stosowania jednolitych wskaźników makroekonomicznych będących podstawą oszacowania skutków finansowych projektowanych ustaw – aktualizacja październik 2024 r.* – dynamiką cen i towarów konsumpcyjnych.

W ostatnich latach dynamika dochodów z podatku od nieruchomości była wyższa od dynamiki stawek podatkowych, które zmieniały się w tempie porównywalnym z dynamiką wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych. W 2015 r. stawki podatkowe nie zmieniły się, w latach 2016-2017 część uległo obniżeniu,   
w latach 2018-2024 nastąpił ich wzrost.

Wykres nr 17 prezentuje procentową zmianę rok do roku wysokości dochodów z podatku od nieruchomości   
w poszczególnych latach objętych Prognozą.

**Wykres 17. Prognozowana zmiana procentowa rok do roku dochodów z podatku od nieruchomości   
 m.st. Warszawy na lata 2025-2055** [w %]



**6.2.3.5 Prognoza dochodów ze sprzedaży majątku**

Wykres nr 18 prezentuje prognozowane dochody ze sprzedaży majątku w poszczególnych latach objętych Prognozą.

**Wykres 18. Prognoza dochodów ze sprzedaży majątku m.st. Warszawy na lata 2025-2055** [w mln zł]



Prognozuje się, że wpływy m.st. Warszawy ze sprzedaży majątku w okresie objętym prognozą wyniosą:

* 2025 r.: **6,1 mln zł**
* 2026 r.: **253 tys. zł**
* 2027 r.: **248 tys. zł**

Na dochody ze sprzedaży majątku w 2025 r. składają się głównie: wpływy ze sprzedaży nieruchomości i sprzedaży składników majątkowych (916 tys. zł), wpływy ze zbycia praw majątkowych, tj. na skutek planowanego zbycia świadectw efektywności energetycznej (5 mln zł) oraz sprzedaży samochodów służbowych wycofanych z użytku (blisko 136 tys. zł).

**6.2.3.6 Prognoza dochodów z dotacji i środków przeznaczonych na inwestycje**

Wykres nr 19 prezentuje prognozowane dochody z dotacji i środków przeznaczonych na inwestycje   
w poszczególnych latach objętych Prognozą.

**Wykres 19. Prognoza dochodów z dotacji i środków przeznaczonych na inwestycje m.st. Warszawy   
 na lata 2025-2055** [w mln zł]



Prognozuje się, że wpływy m.st. Warszawy z dotacji i środków przeznaczonych na inwestycje w okresie objętym prognozą wyniosą:

* 2025 r.: **390 mln zł**, w tym: środki unijne **155,5 mln zł**, środki z Programu Inwestycji Strategicznych **83,0 mln zł,** środki od inwestorów na budowę dróg publicznych **67,1 mln zł**, dotacje z innych JST na inwestycje **50,2 mln zł,** z budżetu państwa **17,1 mln zł**, dotacje z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska **13,7 mln zł**, środki zProgramu Odbudowy Zabytków **3,5 mln zł;**
* 2026 r.: **507,6 mln zł**, w tym: środki unijne **378,9 mln zł,** środki od inwestorów na budowę dróg publicznych **58,1 mln zł**, dotacje z Samorządu Województwa Mazowieckiego na inwestycje **28,3 mln zł,** środki z Programu Inwestycji Strategicznych **20,5 mln zł,** z budżetu państwa **20 mln zł,** środki zProgramu Odbudowy Zabytków **1,8 mln zł** i dotacje z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska **49,9 tys. zł;**
* 2027 r.: **671,2 mln zł**, w tym: środki unijne **634,9 mln zł,** z budżetu państwa **22 mln zł**, środki od inwestorów na budowę dróg publicznych **12,6 mln zł** i środki zProgramu Odbudowy Zabytków   
  **1,7 mln zł;**
* 2028 r.: **43 mln zł,** w tym: dotacje z budżetu państwa **30 mln zł**, środki unijne **11,3 mln zł i** środki   
  zProgramu Odbudowy Zabytków **1,7 mln zł.**

W ramach **unijnej perspektywy finansowej 2021-2027**, w latach objętych WPF 2025-2055, przewiduje się realizację dochodów z tytułu dofinansowania unijnego m.in. w związku z realizacją następujących projektów inwestycyjnych:

* Budowa II linii metra wraz z infrastrukturą towarzyszącą - etap IV (3+Mory) – łączne dofinansowanie   
  w latach 2025-2027 na kwotę **1 124,1 mln zł**,
* EKO P+R Połczyńska– łączne dofinansowanie w latach 2025-2028 na kwotę **22,6 mln zł**,
* Termomodernizacja 6 wybranych budynków oświatowych na terenie m.st. Warszawy - zakres 2 – łączne dofinansowanie w 2025 r. na kwotę **13,7 mln zł**,
* ELENA - Kompleksowa modernizacja budynków komunalnych w mieście stołecznym Warszawie – łączne dofinansowanie w latach 2025-2027 na kwotę **7,6 mln zł**,
* Analiza możliwości rozwoju zintegrowanego transportu w Warszawie w oparciu o metro i multimodalne węzły przesiadkowe – łączne dofinansowanie w 2025 r. na kwotę **4,0 mln zł**,
* Poprawa efektywności energetycznej wybranych budynków szkolnych na terenie m.st. Warszawy - zakres 1 – łączne dofinansowanie w 2025 r. na kwotę **3,0 mln zł**.

Uchwałą Nr 84/2021 Rady Ministrów z dnia 1 lipca 2021 r. ustanowiono Rządowy Funduszu Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych. Program realizowany jest ze środków Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 z przeznaczeniem na dofinansowanie realizacji lokalnych inwestycji. Uruchomiono dwie edycje programu, w ramach których, każdy samorząd mógł złożyć maksymalnie 3 wnioski o dofinansowanie.

W WPF są ujęte poniższe wnioski zgłoszone przez m.st. Warszawę w pierwszych dwóch edycjach programu:

Edycja 1

* Modernizacja wiaduktów drogowych nad ul. Paryską w Warszawie: **50,6 mln zł** w 2025 r.,
* Poprawa układu drogowego w Dzielnicy Białołęka - rozbudowa drogi powiatowej Kąty Grodziskie na odc. ul. Zdziarska – ul. Berensona: **2,5 mln zł** w 2025 r.,

Edycja 2:

* Rozbudowa i modernizacja budynków SOSW dla Dzieci Słabowidzących nr 8 w Warszawie wraz z zagospodarowaniem terenu: **30 mln zł** w 2025 r.,

Edycja 8:

* Budowa ronda na skrzyżowaniu ul. Augustówka z ul. Zawodzie: **10,5 mln zł** w 2026 r.,
* Budowa ronda ul. Krasińskiego z ul. Przasnyską: **8 mln zł** w 2026 r.,
* Rewitalizacja skweru Gwary Warszawskiej: **2 mln zł** w 2026 r.

**6.3 Wynik zbiorczy prognozy wydatków**

**6.3.1 Prognoza wydatków ogółem**

Wykres nr 20 prezentuje prognozowane wydatki ogółem w poszczególnych latach objętych Prognozą[[6]](#footnote-6).

**Wykres 20. Prognoza wydatków ogółem m.st. Warszawy na lata 2025-2055** [w mln zł]



Założony poziom wydatków zdeterminowany jest prognozowaną wielkością dochodów oraz zakresem realizowanych zadań, w tym kształtem programu inwestycyjnego, przy wsparciu środkami dłużnymi   
z zachowaniem bufora bezpieczeństwa w ustawowej regule limitu obsługi długu określonej w art. 243 ustawy   
o finansach publicznych. Przyjęty pułap wydatków powiązany jest również z realizacją programu ograniczania deficytu budżetu m.st. Warszawy z perspektywą generowania nadwyżek budżetowych począwszy od 2028 r. celem spłaty już zaciągniętych i planowanych do zaciągnięcia zobowiązań dłużnych. Założony poziom wydatków służyć będzie poprawie jakości życia mieszkańców Warszawy, gwarantując środki na finansowanie inwestycji prorozwojowych.

W ramach wydatków założono realizację projektów współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej. Wartość tych projektów ujętych w ramach wydatków bieżących wynosi łącznie **40,7 mln zł**, natomiast projekty inwestycyjne z udziałem środków unijnych pociągną za sobą wydatki w łącznej wysokości **100,4 mln zł**. Prognozuje się, że dofinansowanie z budżetu Unii Europejskiej do projektów realizowanych przez m.st. Warszawa wyniesie **1,206 mld zł**, z czego **25,6 mln zł** będzie dotyczyło projektów bieżących oraz **1,181 mld zł** projektów inwestycyjnych, w tym kwota **1,125 mld zł** pozyskanego dodatkowego dofinansowania unijnego podwyższająca program inwestycyjny.

Wykres nr 21 prezentuje procentową zmianę rok do roku wysokości wydatków ogółem w poszczególnych latach objętych Prognozą.

**Wykres 21. Prognozowana zmiana procentowa rok do roku wydatków ogółem m.st. Warszawy na lata 2025-2055** [w %]



**Przy dokonywaniu porównań wielkości budżetowych m.st. Warszawy dla 2025 r. z latami wcześniejszymi** należy mieć na uwadze, że w nowym systemie finansowania JST obowiązującym od 2025 r. dotychczasowa wpłata m.st. Warszawy z tytułu tzw. janosikowego była uwzględniania w wydatkach bieżących, natomiast zastępująca ją korekta z tytułu zamożności pomniejsza dochody.

Planowany na 2025 r. poziom **wydatków** został ustalony na kwotę **29,046 mld zł**.

W warunkach porównywalnych wydatki w 2025 r. są wyższe niż w 2024 r. o **5,6%**, tj. o **1,547 mld zł**   
(dla zapewnienia porównywalności wydatki bieżące w 2024 r. zostały pomniejszone o 2,077 mld zł wpłaty do budżetu państwa z tytułu tzw. janosikowego).

**6.3.2 Wynik zbiorczy prognozy wydatków bieżących**

Wykres nr 22 prezentuje prognozowane wydatki bieżące w poszczególnych latach objętych Prognozą[[7]](#footnote-7).

**Wykres 22. Prognoza wydatków bieżących m.st. Warszawy na lata 2025-2055** [w mln zł]



Prognozuje się, że łączne wydatki bieżące Miasta w okresie pierwszych pięciu lat prognozy (2025-2029) wyniosą **135,2 mld zł**, co będzie stanowiło **91,5%** prognozowanych na ten okres wydatków ogółem.

Wykres nr 23 prezentuje procentową zmianę rok do roku wysokości wydatków bieżących w poszczególnych latach objętych Prognozą.

**Wykres 23. Prognozowana zmiana procentowa rok do roku wydatków bieżących m.st. Warszawy   
 na lata 2025-2055** [w %]



W warunkach nowego systemu finansowania działalności JST wprowadzonego ustawą o dochodach JST   
z 1 października 2024 r. (Dz. U. poz. 1572) m.st. Warszawa w 2025 r. będzie dysponowało wyższą   
o **1 mld 933 mln zł** kwotą dochodów niż miałoby to miejsce w poprzednim systemie prawnym obowiązującym od 2022 r. (tzw. Polski Ład). Niemniej poziom zwiększenia dochodów nie rekompensuje w całości ubytku dochodów m.st. Warszawy zaistniałego w wyniku zmian podatkowych wprowadzanych od 2019 r. (przede wszystkim tzw. 5 Kaczyńskiego i tzw. Polski Ład). Szacuje się, że w latach 2019-2024 łączny ubytek dochodów m.st. Warszawy z PIT sięgnął kwoty **12,8 mld zł**, a po uwzględnieniu rekompensat strata wyniosła **11,1 mld zł**. W samym 2024 r. dochody z PIT m.st. Warszawy zostały uszczuplone w szacunkowej wysokości **3 mld zł**.

Na **wydatki bieżące** w 2025 r. przewidziano środki w wysokości **25,903 mld zł**.

W warunkach porównywalnych wydatki bieżące w 2025 r. są wyższe niż w 2024 r. o **8,9%**, tj. o **2,109 mld zł**, co oznacza że możliwość zwiększenia nakładów na realizację zadań bieżących w 2025 r. w głównej mierze jest zdeterminowana pozytywnym dla dochodów m.st. Warszawy efektem nowej ustawy o dochodach JST w wymiarze **1,933 mld zł** (dla zapewnienia porównywalności wydatki bieżące w 2024 r. zostały pomniejszone o 2,077 mld zł wpłaty do budżetu państwa z tytułu tzw. janosikowego). Ustalony na 2025 r. poziom wydatków bieżących **zabezpiecza funkcjonowanie realizowanych zadań i polityk miejskich**.

W związku z koniecznością respektowania ustawowych reguł systemowych limitujących bezpośrednio (art. 242 ustawy o finansach publicznych) lub pośrednio (art. 243 ustawy o finansach publicznych) dopuszczalny poziom wydatków bieżących w jednostkach sektora samorządowego, **planowany poziom wydatków bieżących   
w średniej perspektywie finansowej** dostosowany został do poziomu prognozowanych do osiągnięcia dochodów bieżących z uwzględnieniem adekwatnej do obsługi zadłużenia wysokości nadwyżki operacyjnej (nadwyżka dochodów bieżących nad wydatkami bieżącymi).

W ramach realizowanego w m.st. Warszawa programu ewolucyjnej adaptacji wydatków Miasta do uwarunkowań dochodowych, którego elementem jest zapewnienie stabilnego finansowania zadań bieżących, założono czasowe, ograniczone do 2025 r., wystąpienie deficytu operacyjnego na poziomie **96 mln zł**, przy jego znaczącym ograniczeniu w porównaniu do planu na 2024 r. (531 mln zł).

W średnim terminie, tj. w latach 2026-2027, z uwagi na wymóg respektowania ustawowej reguły limitu obsługi długu powiązanej z wysokością uzyskiwanych wyników operacyjnych (art. 243 ustawy o finansach publicznych), prognozuje się, że możliwości budżetowe m.st. Warszawy w zakresie wydatków bieżących pozostaną ograniczone. Niemniej WPF 2025-2055 przewiduje nominalny wzrost nakładów na realizację zadań bieżących w całym okresie prognozy.

Priorytetem w zakresie planowania wydatków bieżących będzie zapewnienie prawidłowego funkcjonowania obiektów i urządzeń miejskiej infrastruktury społecznej i technicznej oraz zaspokojenie bieżących potrzeb   
w związku z realizacją zadań Miasta jako gminy i powiatu, w tym zadań powierzonych do realizacji dzielnicom. Jednocześnie w prognozie ujęto konieczność finansowania:

* kosztów obsługi długu w związku z zaciągniętymi w poprzednich latach i planowanymi do podjęcia w latach 2024-2027 długoterminowymi zobowiązaniami z tytułu kredytów i pożyczek oraz wyemitowanych papierów wartościowych,
* zobowiązań stanowiących przedsięwzięcia wieloletnie,
* programów prospołecznych, m.in. pobyt i zajęcia dla dzieci w żłobkach (ustawa „Aktywny rodzic” nie zapewnia pełnej rekompensaty kosztów funkcjonowania żłobków) i przedszkolach, bezpłatne przejazdy komunikacją miejską na podstawie Karty Młodego Warszawiaka,
* wydatków w związku z przekazywanymi w 2024 r. i planowanymi do przekazania w 2025 r. i latach następnych do użytkowania i do bieżącego utrzymania inwestycjami, w tym w szczególności w zakresie infrastruktury transportowej oraz w obszarze oświaty i kultury,
* wydatków związanych z funkcjonowaniem systemu gospodarowania odpadami komunalnymi,
* odszkodowań za nieruchomości przejęte w latach poprzednich, w tym m.in. za nieruchomości przejęte pod drogi publiczne przed 1999 r. oraz wynikające z Dekretu z 26 października 1945 r. (tzw. Dekret Bieruta).

**6.3.3 Wynik zbiorczy prognozy wydatków majątkowych**

Wykres nr 24 prezentuje prognozowane wydatki majątkowe w poszczególnych latach objętych Prognozą.

**Wykres 24. Prognoza wydatków majątkowych m.st. Warszawy na lata 2025-2055** [w mln zł]



Łącznie w całym okresie objętym WPF 2025-2055 na wydatki majątkowe (inwestycje) przeznaczono   
**102,7 mld zł**.

**W projekcie WPF edycji 2025** **utrzymane zostało finansowanie planu inwestycyjnego ujętego   
w WPF edycji 2024, z przesunięciami wynikającymi ze zmian harmonogramów realizacji zadań** **wraz ze zwiększeniem o 2,1 mld zł, tj. o 20%, łącznie w latach 2025-2029** wynikającym z pozyskania dodatkowego finansowania unijnego oraz ze zwiększonego finansowania pochodzącego ze środków własnych Miasta na skutek pozytywnych dla dochodów budżetowych zmian wynikających z ustawy z 1 października   
2024 r. o dochodach JST (Dz. U. poz. 1572). Łącznie w okresie pierwszych pięciu lat projektu WPF edycji 2025 wydatki inwestycyjne zostały zaplanowane w kwocie **12 mld 611 mln zł**, w tym **3 mld 143 mln zł** w 2025 r.

Prognozuje się, że w okresie WPF 2025-2055 dofinansowanie z budżetu Unii Europejskiej do inwestycji realizowanych przez m.st. Warszawa wyniesie **1,181 mld zł** (w tym refundacja wydatków poniesionych przed 2025 r.), w tym kwota **1,125 mld zł** pozyskanego dodatkowego dofinansowania unijnego podwyższająca program inwestycyjny. Całkowita wartość projektów inwestycyjnych dofinansowywanych ze środków unijnych (wkład własny i unijny), w latach objętych WPF 2025-2055, wyniesie **100,4 mln zł**.

Koncentracja nakładów inwestycyjnych zakładana jest na lata 2025-2027. W okresie tym planuje się realizację szeregu kluczowych programów i inwestycji, tj.:

*programy*

* „Walka ze smogiem”,
* przebudowa, rozbudowa lub modernizacja ulic,
* program poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego,
* budowa i modernizacja zasobu komunalnego (nowe budynki komunalne, doposażenie w ciepło sieciowe, windy, rewitalizacja i modernizacja istniejącego zasobu),
* budowa, przebudowa lub modernizacja żłobków, przedszkoli i szkół,
* rozwój infrastruktury w zakresie opieki społecznej,
* przebudowa, rozbudowa lub modernizacja szpitali i przychodni,
* budowa centrów lokalnych – bazary, skwery, centra kulturalne,
* tworzenie i rewitalizacja terenów zieleni oraz miejsc sportu i rekreacji,
* przygotowanie m.st. Warszawy do działania w warunkach kryzysu - Warszawa chroni,

*inwestycje*

* rozbudowa II linii metra,
* modernizacja Sali Kongresowej w budynku Pałacu Kultury i Nauki,
* przebudowa części nawierzchni Placu Defilad
* Europejskie Centrum Muzyki Sinfonia Varsovia - modernizacja zabytkowych obiektów oraz budowa sali koncertowej,
* Modernizacja toru łyżwiarskiego Stegny,
* Nowe Centrum Warszawy (obszar ul. Chmielnej).

Przedsięwzięcia inwestycyjne zostały zaprezentowane w układzie programów obejmujących przedsięwzięcia ogólnomiejskie realizowane przez jednostki miejskie i biura Urzędu m.st. Warszawy oraz przedsięwzięcia dzielnicowe, zaplanowane i rekomendowane do realizacji (w ramach przyznanych limitów finansowych) przez zarządy i rady poszczególnych dzielnic.

W dokumencie ujęto przedsięwzięcia realizowane i planowane do realizacji przy współfinansowaniu środkami Unii Europejskiej oraz innych źródeł pomocowych.

**7. Wypełnienie ustawowych norm ostrożnościowych w Wieloletniej Prognozie Finansowej m.st. Warszawy na lata 2025-2055**

**7.1 Reguła wydatkowa w zakresie wydatków bieżących**

Szczegółowo reguła została omówiona w pkt 4.1.1.

Ustawa o finansach publicznych w art. 242 ustanawia rygor finansowy polegający na tym, że **w danym roku budżetowym jednostka samorządu terytorialnego nie może planować większych wydatków bieżących niż dochody bieżące** powiększone o **nadwyżki budżetu z lat ubiegłych**, w tym niewykorzystane środki pieniężne na rachunku bieżącym budżetu, wynikające z rozliczenia dochodów i wydatków nimi finansowanych związanych ze szczególnymi zasadami wykonywania budżetu określonymi w odrębnych ustawach   
i wynikające z rozliczenia środków unijnych oraz **spłaty udzielonych pożyczek w latach ubiegłych** i **środki pochodzące z lokat dokonanych w latach ubiegłych**.

Dodatkowo w myśl art. 9 ustawy z 14 października 2021 r. *o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw* (Dz. U. poz. 1927) **limit wydatków bieżących w 2022 r. został podwyższony o kwotę tzw. wolnych środków** stanowiących nadwyżki środków pieniężnych budżetu JST, wynikających z rozliczeń wyemitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek z lat ubiegłych. Ponadto **badanie spełnienia reguły jest prowadzone łącznie dla lat 2022-2025**, co oznacza że niespełnienie reguły w danym roku lub latach musi zostać co najmniej skompensowane nadwyżkami wygenerowanymi   
w pozostałym okresie rozliczeniowym obejmującym lata 2022-2025.

Z kolei w myśl art. 110 ust. 1 i 2 ustawy z 12 marca 2022 r. *o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa* (Dz. U. z 2023 r. poz. 103 i 185) ustalając relację, o której mowa   
w art. 242 ustawy o finansach publicznych, **wydatki bieżące pomniejsza się o wydatki bieżące ponoszone w celu realizacji zadań związanych z pomocą obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa w części, w jakiej nie są one finansowane środkami publicznymi otrzymanymi na ten cel**.

Natomiast w myśl art. 6 ustawy z 15 września 2022 r. *o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw* (Dz. U. poz. 1964) ustalając relację, o której mowa w art. 242 ustawy o finansach publicznych, **limit wydatków bieżących w latach 2023-2025, co do zasady wyznaczany poziomem dochodów bieżących, zostaje także podwyższony o kwotę tzw. wolnych środków** stanowiących nadwyżki środków pieniężnych budżetu JST, wynikających z rozliczeń wyemitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek z lat ubiegłych.

Z uwagi na założone stopniowe dostosowania budżetowe do zewnętrznych uwarunkowań dochodowych,   
w 2025 r. przewidziano wystąpienie **deficytu operacyjnego w kwocie** **96 mln zł**, oznaczającego nierównowagę dochodów bieżących i wydatków bieżących. Zgodnie z obowiązującymi przepisami, bez stosowania klauzul łagodzących, powyższa luka w finansowaniu części operacyjnej budżetu może być pokryta ze środków stanowiących nadwyżkę budżetu z lat ubiegłych w kwocie **369 mln zł**, wynikającą z niewykorzystanych środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu, wynikających z rozliczenia dochodów i wydatków nimi finansowanych związanych ze szczególnymi zasadami wykonywania budżetu określonymi w odrębnych ustawach.

Począwszy od 2026 r. WPF 2025-2055 przewiduje uzyskiwanie dochodów bieżących przewyższających zaplanowane wydatki bieżące, co oznacza spełnienie reguły wydatkowej.

Wykres nr 25 prezentuje prognozę kształtowania się relacji między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi w perspektywie objętej WPF 2025-2055.

**Wykres 25. Prognoza wyniku operacyjnego (różnica między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi)   
 w m.st. Warszawa na lata 2025-2055** [w mln zł]



**7.2 Reguła indywidualnego limitu obsługi długu**

Szczegółowo reguła została omówiona w pkt 4.1.2.

Zgodnie z art. 243 ustawy o finansach publicznych organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może uchwalić budżetu, którego realizacja spowoduje, że w roku budżetowym oraz w każdym roku następującym po roku budżetowym, co do **zasady wysokość obciążeń budżetu związanych z obsługą zadłużenia (kapitał   
i odsetki) i udzielonymi poręczeniami i gwarancjami w relacji do dochodów bieżących przekroczy historycznie ukształtowany średni poziom relacji nadwyżki dochodów bieżących nad wydatkami bieżącymi do dochodów bieżących.**

Dla **lat 2022-2025** okres, na podstawie którego obliczany jest przeciętny poziom relacji nadwyżki dochodów bieżących nad wydatkami bieżącymi do dochodów bieżących, obejmuje **trzy lata** poprzedzające rok, dla którego badany jest dopuszczalny poziom obciążeń budżetu związanych z obsługą długu w relacji do dochodów bieżących. Natomiast począwszy od **2026 r.** okres ten obejmuje **siedem lat** poprzedzających rok, dla którego ustalany jest limit obciążeń budżetu związanych z obsługą długu.

Przy kalkulacji limitu obciążeń budżetu związanych z obsługą długu dla **lat 2022-2025**, poziom nadwyżki dochodów bieżących nad wydatkami bieżącymi **powiększany jest o dochody ze sprzedaży majątku**.

Przepis art. 7 ustawy z 14 października 2021 r. *o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw* (Dz.U. poz. 1927) dopuszcza możliwość **wyznaczania indywidualnego limitu obsługi długu na lata 2022-2025 na podstawie siedmiu** **poprzednich lat** (dla roku 2025 brane są pod uwagę dane z lat 2015-2021) **w miejsce poprzednio obowiązującego okresu trzyletniego**. Zgodnie   
z uchwalonym przepisem okres, na podstawie którego wyznaczany jest indywidualny limit obsługi długu dla danego roku, dla lat 2022-2025 może obejmować tak jak przed zmianą przepisów **trzy wcześniejsze lata lub mógł zostać wydłużony na siedem poprzedzających lat**. Powyższy przepis **zobowiązał organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego do dokonania w terminie do 31 grudnia 2021 r. wyboru dla lat 2022-2025 długości okresu stosowanego w badaniu spełnienia reguły indywidualnego limitu obsługi długu JST** i następnie przekazania informacji w tym względzie właściwej regionalnej izbie obrachunkowej oraz organowi stanowiącemu. **Prezydent m.st. Warszawy jako organ wykonawczy dokonał dla lat 2022-2025 wyboru 7-letniego okresu stosowanego do wyliczenia relacji, o której mowa   
w art. 243 ustawy o finansach publicznych**[[8]](#footnote-8) **oraz poinformował o wyborze Regionalną Izbę Obrachunkową w Warszawie w piśmie z 26 listopada 2021 r. nr GP-OR.0050.1795.2021 i Radę   
m.st. Warszawy w piśmie z 26 listopada 2021 r. nr DR-7-OW.3150.6.2021.KPI.**

Nadwyżka dochodów bieżących nad wydatkami **korygowana jest o wydatki związane ze spłatą   
i obsługą długu**.

Do ograniczeń poziomu obsługi długu mają zastosowanie wyłączenia, które zasadniczo dotyczą zobowiązań dłużnych zaciąganych na realizację inwestycji współfinansowanych ze środków unijnych oraz wcześniejszej spłaty długu, a także wyłącza się dług wraz z odsetkami pochodzący z lat 2020-2021 zaciągany z przeznaczeniem na pokrycie ubytku dochodów podatkowych będącego skutkiem wystąpienia COVID-19 oraz wyłącza się zobowiązania dłużne zaciągnięte na prefinansowanie inwestycji współfinansowanych z Rządowego Funduszu Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych, w terminie nie dłuższym niż 90 dni po zakończeniu zadania   
i otrzymaniu dofinansowania ze środków pochodzących z tego Funduszu, jak również przy ustalania limitu obsługi długu wyłącza się wydatki bieżące ponoszone w celu realizacji zadań związanych z pomocą obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa w części, w jakiej nie są one finansowane środkami publicznymi otrzymanymi przez jednostkę na ten cel.

Wykres nr 26 prezentuje kształtowanie się ustawowej reguły obsługi długu w perspektywie objętej   
WPF 2025-2055, przy limicie obsługi długu obliczonym w oparciu o plan na 2024 r. wg stanu na koniec trzeciego kwartału, z uwzględnieniem ustawowych wyłączeń.

**Wykres 26. Prognoza dopuszczalnego ustawowo i rzeczywistego poziomu wydatków i rozchodów   
 związanych z obsługą zadłużenia i poręczeniami i gwarancjami w relacji do dochodów   
 bieżących pomniejszonych o dotacje i środki przeznaczone na cele bieżące   
 w m.st. Warszawa na lata 2025-2055 – z uwzględnieniem ustawowych wyłączeń** [w %]



W każdym z lat objętych prognozą występuje dodatnia różnica między limitem obciążeń budżetu związanych   
z obsługą zadłużenia a wskaźnikiem obsługi zadłużenia z uwzględnieniem wyłączeń ustawowych - której najniższa wartość wynosi **+1,22 pkt proc.** w 2030 r. - co oznacza **spełnienie reguły ustawowej odnoszącej się do indywidualnego limitu obsługi długu w całym okresie WPF 2025-2055.**

Tabela nr 3 prezentuje prognozowane kształtowanie się w latach 2025-2055 wskaźnika i limitu wydatków i rozchodów związanych z obsługą długu **bez uwzględnienia ustawowych wyłączeń**.

**Tabela 3. Prognoza dopuszczalnego ustawowo i rzeczywistego poziomu wydatków i rozchodów   
 związanych z obsługą zadłużenia i poręczeniami i gwarancjami w relacji do dochodów   
 w m.st. Warszawa na lata 2025-2055 – bez uwzględnienia ustawowych wyłączeń** [w %]



Tabela nr 4 prezentuje prognozowane kształtowanie się w latach 2025-2055 wskaźnika i limitu wydatków i rozchodów związanych z obsługą długu **po uwzględnieniu ustawowych wyłączeń**.

**Tabela 4. Prognoza dopuszczalnego ustawowo i rzeczywistego poziomu wydatków i rozchodów   
 związanych z obsługą zadłużenia i poręczeniami i gwarancjami w relacji do dochodów   
 w m.st. Warszawa na lata 2025-2055 – po uwzględnieniu ustawowych wyłączeń [w %]**



**8. Zestawienie przedsięwzięć wieloletnich**

Załącznikiem do uchwały w sprawie WPF 2025-2055 jest wykaz wieloletnich przedsięwzięć bieżących   
i majątkowych, w tym realizowanych ze środków Unii Europejskiej i innych bezzwrotnych źródeł zagranicznych.

Wykaz obejmuje **3.305** przedsięwzięć wieloletnich, w tym:

* **2.515** przedsięwzięcia bieżące, w tym **246** z udziałem środków unijnych,
* **787** przedsięwzięć majątkowych, w tym **25** z udziałem środków unijnych,
* **3** przedsięwzięcia związane z umową partnerstwa publiczno-prywatnego.

Dla każdego z przedsięwzięć określono odrębnie:

* nazwę i cel,
* jednostkę organizacyjną odpowiedzialną za realizację lub koordynującą wykonywanie przedsięwzięcia,
* okres realizacji i łączne nakłady finansowe,
* limity wydatków w poszczególnych latach,
* limit zobowiązań.

W wykazie ujęte zostały wszystkie zadania, które będą realizowane w oparciu o środki finansowe zarezerwowane w WPF 2025-2055 i odpowiednio w budżecie na 2025 r., których realizacja rozpoczęła się przed 2025 r. lub rozpocznie się w 2025 r. oraz te zadania, które będą realizowane w okresie co najmniej lat 2025-2026.

Podjęcie uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej daje Prezydentowi m.st. Warszawy podstawę   
do zaciągania zobowiązań do wysokości limitów wydatków określonych dla każdego z tych przedsięwzięć   
w poszczególnych latach prognozy.

W wykazie prezentowane są przedsięwzięcia wieloletnie dotyczące zadań realizowanych w części ogólnomiejskiej oraz w poszczególnych dzielnicach.

W odrębnej części załącznika zaprezentowano przedsięwzięcia wieloletnie dotyczące zadań finansowanych   
z udziałem środków z Unii Europejskiej oraz oddzielnie wykazano przedsięwzięcia wieloletnie związane z umowami partnerstwa publiczno-prywatnego.

Dla każdego przedsięwzięcia, poza nazwą, określono lata realizacji, jednostkę koordynującą (realizującą), łączne nakłady finansowe, łączny limit wydatków oraz limity wydatków w poszczególnych latach. Horyzont czasowy dokumentu został wyznaczony przez najbardziej odległy termin zakończenia przedsięwzięcia, dla którego zaplanowano środki na realizację.

**9. Podsumowanie**

Szczegółowe dane prognostyczne oparte o opisane we wstępie założenia i metodologię zaprezentowano   
w załączniku nr 1, będącym integralną częścią uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej   
m.st. Warszawy na lata 2025-2055, sporządzonym zgodne ze wzorem określonym w rozporządzeniu Ministra Finansów z 10 stycznia 2013 r. w sprawie wieloletniej prognozy finansowej jednostki samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 83). Zestawienie tabelaryczne prognozowanych kategorii budżetowych ujętych w WPF 2025-2055, stanowiące załącznik nr 1, składa się z 12 sekcji obejmujących:

**SEKCJA 1** – wybrane pozycje **dochodów**

* dochody bieżące, z tego:
* dochody z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych
* dochody z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych
* z subwencji ogólnej
* z tytułu dotacji i środków przeznaczonych na cele bieżące
* pozostałe dochody bieżące, w tym:
* z podatku od nieruchomości
* dochody majątkowe, w tym:
* ze sprzedaży majątku
* z tytułu dotacji oraz środków przeznaczonych na inwestycje

Wysokość prognozowanych dochodów ogółem:

* 2025 r. – **26,239 mld zł**
* 2026 r. – **28,101** **mld zł**
* 2027 r. – **29,210** **mld zł**
* 2028 r. – **29,600** **mld zł**
* 2029 r. – **30,797** **mld zł**

.

* 2055 r. – **79,544** **mld zł**

**SEKCJA 2** – wybrane pozycje **wydatków**

* wydatki bieżące, w tym:
* na wynagrodzenia i składki od nich naliczane
* z tytułu poręczeń i gwarancji, w tym:
* gwarancje i poręczenia podlegające wyłączeniu z limitu spłaty zobowiązań, o którym mowa  
  w art. 243 ustawy
* wydatki na obsługę długu, w tym:
* odsetki i dyskonto podlegające wyłączeniu z limitu spłaty zobowiązań, o którym mowa   
  w art. 243 ustawy
* wydatki majątkowe, w tym:
* inwestycje i zakupy inwestycyjne, o których mowa w art. 236 ust. 4 pkt 1 ustawy, w tym:
* wydatki o charakterze dotacyjnym na inwestycje i zakupy inwestycyjne

Wysokość prognozowanych wydatków ogółem:

* 2025 r. – **29,046** **mld zł**
* 2026 r. – **29,986** **mld zł**
* 2027 r. – **29,388** **mld zł**
* 2028 r. – **29,006** **mld zł**
* 2029 r. – **30,353** **mld zł**

.

* 2055 r. – **79,544** **mld zł**

Wysokość prognozowanych wydatków bieżących:

* 2025 r. – **25,903** **mld zł**
* 2026 r. – **26,191** **mld zł**
* 2027 r. – **26,362** **mld zł**
* 2028 r. – **27,613** **mld zł**
* 2029 r. – **29,099** **mld zł**

.

* 2055 r. – **75,080** **mld zł**

Wysokość prognozowanych wydatków majątkowych:

* 2025 r. – **3,143** **mld zł**
* 2026 r. – **3,795** **mld zł**
* 2027 r. – **3,026** **mld zł**
* 2028 r. – **1,393** **mld zł**
* 2029 r. – **1,254** **mld zł**

.

* 2055 r. – **4,464** **mld zł**

**SEKCJA 3** – prognozowany **wynik budżetu** stanowiący różnicę pomiędzy prognozowanymi dochodami   
a wydatkami, w tym wyszczególniona kwota prognozowanej nadwyżki budżetu przeznaczana na spłatę kredytów, pożyczek i wykup papierów wartościowych

Lata 2025-2027 zamykają się deficytem, począwszy od 2028 r. do 2052 r. wynik budżetu stanowi nadwyżkę, natomiast w latach 2053-2055 występuje równowaga budżetowa.

Wysokość prognozowanego wyniku budżetu:

* 2025 r. – deficyt w kwocie **2,807** **mld zł**
* 2026 r. – deficyt w kwocie **1,886** **mld zł**
* 2027 r. – deficyt w kwocie **178 mln zł**
* 2028 r. – nadwyżka w kwocie **594 mln zł**
* 2029 r. – nadwyżka w kwocie **444** **mln zł**

.

* 2055 r. – równowaga budżetowa

**SEKCJA 4** – zagregowane główne kategorie **przychodów** z wyszczególnieniem sposobu pokrycia deficytu

Prognozowane przychody będą stanowiły zaciągane kredyty i pożyczki lub emitowane obligacje oraz wolne środki na rachunku bieżącym budżetu wynikające z rozliczeń wyemitowanych papierów wartościowych oraz kredytów   
i pożyczek z lat ubiegłych i nadwyżka budżetowa z lat ubiegłych stanowiąca niewykorzystane środki pieniężne na rachunku bieżącym budżetu, wynikające z rozliczenia dochodów i wydatków nimi finansowanych związanych ze szczególnymi zasadami wykonywania budżetu określonymi w odrębnych ustawach. Przychody zostaną przeznaczone na finansowanie deficytu budżetu oraz rozchodów stanowiących spłatę rat kredytów i pożyczek oraz wykup wyemitowanych obligacji.

W ramach przychodów uwzględniono finansowanie w formie pożyczek:

* z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej na realizację projektu pn. Zakup   
  12 autobusów niskoemisyjnych dla m.st. Warszawy w ramach programu Zielony Transport Publiczny   
  – transza pożyczki w kwocie 22.880.000 zł w 2025 r. z planowaną spłatą w latach 2026-2036;
* z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Warszawie na finansowanie projektu modernizacji Węzła Komunikacyjnego Młociny w ramach Programu pn. Zadania z zakresu ochrony powietrza – pożyczka w kwocie 8.205.000 zł w latach 2025-2026 z planowaną spłatą w latach 2027-2041.

**SEKCJA 5** – zagregowane główne kategorie **rozchodów** z wyszczególnieniem kwot przypadających   
na dany rok wyłączeń z limitu spłaty zobowiązań, o którym mowa w art. 243 ust. 3, 3a i 3b ustawy oraz pozostałych wyłączeń

Prognozowane rozchody stanowią wyłącznie środki przeznaczone na spłatę zobowiązań dłużnych, w tym spłatę rat kapitałowych zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz wykup wyemitowanych obligacji.

W ramach rozchodów uwzględniono spłatę zobowiązań wynikającą z już udzielonych i planowanych pożyczek:

* z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej na finansowanie projektów:
* modernizacja oświetlenia ulicznego w ramach programu SOWA - oświetlenie zewnętrzne - pożyczka   
  w kwocie 10.310.187,58 zł w latach 2020-2021 ze spłatą w latach 2021-2026,
* Zakup 12 autobusów niskoemisyjnych dla m.st. Warszawy - pożyczka w kwocie 24.960.000 zł   
  w latach 2024-2025 z planowaną spłatą w latach 2026-2036;
* z Mazowieckiego Regionalnego Funduszu Pożyczkowego w Warszawie na finansowanie projektów:
* Pożyczka Energetyczna - pożyczka w kwocie 10.000.000 zł w 2021 r. ze spłatą w latach 2023-2041;
* termomodernizacja budynków użyteczności publicznej z terenu Dzielnicy Ursynów m.st. Warszawy   
  - pożyczka w kwocie 9.755.144 zł w 2024 r. ze spłatą w latach 2027-2039;
* z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Warszawie na finansowanie projektu modernizacji Węzła Komunikacyjnego Młociny w ramach Programu pn. Zadania z zakresu ochrony powietrza - pożyczka w kwocie 8.205.000 zł w latach 2025-2026 ze spłatą w latach 2027-2041;
* z Banku Gospodarstwa Krajowego na zieloną transformację miast ze środków Krajowego Planu Odbudowy   
  i Zwiększania Odporności - pożyczka w kwocie 410.000.000 zł w 2024 r. ze spłatą w latach 2025-2044.

**SEKCJA 6** – prognoza **kwoty długu** wg stanu na 31 XII, z wyszczególnieniem kwoty długu, którego planowana spłata dokona się z wydatków

**SEKCJA 7** – reguła wydatkowa w zakresie **wydatków bieżących**, o której mowa w art. 242 ustawy   
o finansach publicznych

W całym okresie objętym WPF 2025-2055 prognozuje się, że limit wydatków bieżących będzie wyższy od planowanych wydatków bieżących, co oznacza spełnienie przedmiotowej reguły ustawowej.

Tabela nr 5 prezentuje kształtowanie się ustawowej reguły wydatkowej w zakresie wydatków bieżących, bez uwzględnienia przepisów łagodzących, w perspektywie objętej WPF 2025-2055.

Tabela 5. Prognoza reguły dopuszczalnego poziomu wydatków bieżących, bez uwzględnienia przepisów   
 łagodzących, w m.st. Warszawa na lata 2025-2055 [w mln zł]



Zgodnie z art. 9 ust. 2 ustawy z 14 października 2021 r. *o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw* (Dz.U. poz. 1927 i 2427) "W latach 2022–2025 jednostka samorządu terytorialnego może w danym roku budżetowym przekroczyć relację, o której mowa w art. 242 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, pod warunkiem że w latach 2022–2025 suma przekroczeń tej relacji w poszczególnych latach nie będzie wyższa od sumy nadwyżek wynikających z tej relacji w poszczególnych latach.” Kwoty różnic stanowią różnice między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi z wyłączeniami, powiększone dla lat 2022-2025 łącznie o pochodzące z 2022 r. tzw. wolne środki i nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych (poz. 4.2 i 4.3 wzoru WPF – załącznik nr 1).

**SEKCJA 8** – ustawowe **wskaźniki spłaty zobowiązań**

* ustawowy wskaźnik spłaty zobowiązań określony w art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych (lewa strona wzoru – pkt 4.1.2), po uwzględnieniu zobowiązań związku współtworzonego przez jednostkę samorządu terytorialnego oraz po uwzględnieniu wyłączeń, o których mowa w art. 243 ust. 3, 3a i 3b ustawy o finansach publicznych i w art. 121a ustawy z 27 sierpnia 2009 r. - Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych oraz w art. 15zob ustawy z dnia 2 marca 2020 r. *o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych* (Dz. U. z 2021 r. poz. 2095, 2120, 2133, 2262, 2269 i 2317) i w art. 79 ustawy z 19 listopada 2020 r. *o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2021* (Dz. U. z 2020 r. poz. 2400 i z 2021 r. poz. 1104 i 1901) oraz w art. 35 ust. 1-2 ustawy z 9 czerwca 2022 r. *o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz niektórych innych ustaw* (Dz. U. poz. 1265, 1964 i 2180)
* ustawowy dopuszczalny limit spłaty zobowiązań określony w art. 243 ust 1 ustawy o finansach publicznych (prawa strona wzoru – pkt 4.1.2), obliczony w oparciu o plan 3 kwartału roku poprzedzającego pierwszy rok prognozy oraz obliczony w oparciu o wykonanie roku poprzedzającego pierwszy rok prognozy   
  z uwzględnieniem wyłączeń, o których mowa w art. 15zob ustawy z dnia 2 marca 2020 r. *o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych* (Dz. U. z 2021 r. poz. 2095, 2120, 2133, 2262, 2269 i 2317) i w art. 79 ustawy z dnia 19 listopada 2020 r. *o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2021* (Dz. U. z 2020 r. poz. 2400 i z 2021 r. poz. 1104 i 1901) oraz w art. 110 ust. 3 ustawy z 12 marca 2022 r. *o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa* (Dz. U. poz. 583[[9]](#footnote-9))
* informacja o spełnieniu wskaźnika spłaty zobowiązań określonego w art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych (lewa strona wzoru nie wyższa niż prawa strona wzoru – pkt 4.1.2), po uwzględnieniu zobowiązań związku współtworzonego przez jednostkę samorządu terytorialnego oraz po uwzględnieniu wyłączeń, o których mowa w art. 243 ust. 3, 3a i 3b ustawy o finansach publicznych i w art. 121a ustawy z 27 sierpnia 2009 r. - Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych i po uwzględnieniu wyłączeń wskazanych w art. 15zob w art. 15zob ustawy z dnia 2 marca 2020 r. *o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych* (Dz. U. z 2021 r. poz. 2095, 2120, 2133, 2262, 2269 i 2317) i w art. 79 ustawy z dnia 19 listopada 2020 r. *o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2021* (Dz. U. z 2020 r. poz. 2400 i z 2021 r. poz. 1104 i 1901) oraz w art. 110 ust. 3 ustawy z 12 marca 2022 r. *o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa* (Dz. U. poz. 583[[10]](#footnote-10)) i w art. 35 ust. 1-2 ustawy z 9 czerwca 2022 r. *o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz niektórych innych ustaw* (Dz. U. poz. 1265, 1964 i 2180), obliczonego w oparciu o plan 3 kwartału roku poprzedzającego pierwszy rok prognozy oraz obliczonego w oparciu o wykonanie roku poprzedzającego pierwszy rok prognozy.

W całym okresie objętym WPF 2025-2055 planuje się spełnienie przedmiotowej reguły ustawowej określonej   
w art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

Tabela nr 6 prezentuje kształtowanie się limitu (obliczonego w oparciu o plan 3 kwartałów roku poprzedzającego rok budżetowy) i wskaźnika spłaty zobowiązań, określonego w art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych,   
w perspektywie objętej WPF 2025-2055.

Tabela 6. Prognoza dopuszczalnego ustawowo i rzeczywistego poziomu wydatków i rozchodów   
 związanych z obsługą zadłużenia i poręczeniami i gwarancjami w relacji do dochodów   
 w m.st. Warszawa na lata 2025-2055 [w %]



W myśl art. 7 ustawy z 15 września 2022 r. *o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw* (Dz. U. poz. 1964) **reguła indywidualnego limitu obsługi długu****może być niezachowana w latach 2023–2025 w przypadku, gdy prognozowana łączna kwota długu jednostki samorządu terytorialnego na koniec danego roku nie przekroczy 100% planowanych dochodów ogółem** tej jednostki w tym roku budżetowym, pomniejszonych o planowane kwoty dotacji i środków o podobnym charakterze oraz powiększonych o przychody z tytułów określonych w art. 217 ust. 2 pkt 4–8 ustawy o finansach publicznych, nieprzeznaczone na sfinansowanie deficytu budżetowego. Niezachowanie relacji ograniczającej wysokość spłaty zobowiązań jednostki samorządu terytorialnego nie może zagrażać realizacji zadań publicznych przez jednostkę samorządu terytorialnego w roku budżetowym i latach następnych. Regionalna izba obrachunkowa, wydając opinie, o których mowa w art. 91 ust. 2, art. 230 ust. 3 i 4 oraz art. 246 ustawy   
o finansach publicznych, ocenia również wpływ niezachowania tej relacji na realizację zadań publicznych.

**SEKCJA 9** – **finansowanie programów, projektów lub zadań realizowanych z udziałem środków,   
o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o finansach publicznych (środki unijne)**,   
z wyszczególnieniem dochodów (bieżących i majątkowych) oraz wydatków (bieżących i majątkowych)

**SEKCJA 10** – informacje uzupełniające o wybranych kategoriach finansowych

* wydatki objęte limitem, o którym mowa w art. 226 ust. 3 pkt 4 ustawy o finansach publicznych (przedsięwzięcia wieloletnie)
* wydatki bieżące na pokrycie ujemnego wyniku finansowego samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej
* wydatki na spłatę zobowiązań przejmowanych w związku z likwidacją lub przekształceniem samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej
* kwota zobowiązań związku współtworzonego przez jednostkę samorządu terytorialnego przypadających do spłaty w danym roku budżetowym, podlegająca doliczeniu zgodnie z art. 244 ustawy o finansach publicznych (kwota ujmowana we wskaźniku spłaty zobowiązań określonym w art. 243 ust. 1 ustawy   
  o finansach publicznych)
* kwota zobowiązań wynikających z przejęcia przez jednostkę samorządu terytorialnego zobowiązań   
  po likwidowanych i przekształcanych samorządowych osobach prawnych
* spłaty zobowiązań dłużnych, o których mowa w pozycji 5.1 wzoru WPF, wynikających wyłącznie z tytułu zobowiązań już zaciągniętych
* wydatki zmniejszające dług, w tym spłata zobowiązań wymagalnych i zobowiązań zaliczanych do tytułu dłużnego – kredyt i pożyczka
* kwota wzrostu (+) / spadku(-) kwoty długu wynikającą z operacji niekasowych (m.in. umorzenia, różnice kursowe)
* wcześniejsza spłata zobowiązań, wyłączona z limitu spłaty zobowiązań, dokonywana w formie wydatków budżetowych
* wykup papierów wartościowych, spłaty rat kredytów i pożyczek wraz z należnymi odsetkami i dyskontem, odpowiednio emitowanych lub zaciąganych do równowartości kwoty ubytku w wykonanych dochodach jednostki samorządu terytorialnego będącego skutkiem wystąpienia COVID-19
* wydatki bieżące podlegające ustawowemu wyłączeniu z limitu spłaty zobowiązań

**SEKCJA 11** – **dane dotyczące emitowanych obligacji przychodowych**

W WPF 2025-2055 nie zaplanowano emisji obligacji przychodów, nie występują również zobowiązania z tego tytułu z lat poprzednich.

**SEKCJA 12** – **stopnie niezachowania relacji określonych w art. 242-244 ustawy o finansach publicznych**

W WPF 2025-2055 spełniona jest relacja zrównoważenia wydatków bieżących (pkt 8.1) i indywidualnego wskaźnika spłaty zobowiązań (pkt 8.2), o których mowa w przepisach art. 242-244 ustawy o finansach publicznych.

Prezydent m.st. Warszawy

/ – / Rafał Trzaskowski

Skarbnik m.st. Warszawy

/ – / Marzanna Krajewska

#### 1.2. POLITYKA DŁUGU MIASTA STOŁECZNEGO WARSZAWY EDYCJA 2025 ROK

**1. Wstęp**

Polityka długu jest elementem polityki finansowej m.st. Warszawy. Jej celem jest określenie zasad pozyskiwania środków zwrotnych na realizację projektów rozwojowych przy minimalizacji związanych z tym kosztów i ryzyka niewypłacalności lub utraty płynności.[[11]](#footnote-11)

Formalno-prawnym ograniczeniem polityki długu jest indywidualny wskaźnik obsługi długu, wynikający z art. 243 ustawy o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869, z późn. zm.[[12]](#footnote-12)). Opiera się on na nadwyżce bieżącej budżetu. Jego konstrukcja zakłada, że w danym roku budżetowym relacja wydatków związanych z obsługą zadłużenia (kapitał i odsetki) oraz udzielonymi poręczeniami i gwarancjami do dochodów bieżących, nie może być wyższa od relacji pomiędzy różnicą dochodów bieżących powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku   
i wydatkami bieżącymi do dochodów bieżących, obliczanej dla trzech lub siedmiu (od 2026 roku dla siedmiu) lat poprzedzających dany rok budżetowy, jako średnia arytmetyczna z tych lat. Wskaźnik ten jest bardzo wrażliwy na wahania cyklu koniunkturalnego i poziom nadwyżki bieżącej.

Wprowadzone ustawą z dnia 14 października 2021 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw nowe regulacje zakładają, że przy ustalaniu relacji określonej   
w art. 243 w latach 2022–2025 jednostki samorządu terytorialnego (JST) mają możliwość wyboru długości okresu obliczeniowego wg którego liczona jest średnia nadwyżka operacyjna - między 3-letnią a 7-letnią średnią arytmetyczną. Na podstawie powyższych przepisów, organ wykonawczy m.st. Warszawy, tj. Prezydent   
m.st. Warszawy postanowił, że przy ustalaniu relacji wynikającej z art. 243 od 2022 r. stosowana będzie średnia 7 letnia.

**2. Uwarunkowania zewnętrzne polityki długu**

Dla sytuacji finansowej Miasta oraz realizacji polityki długu w kolejnych latach głównym uwarunkowaniem są zmiany w gospodarce wynikające z powolnej odbudowy aktywności gospodarczej w 2024 r. po głębokim spowolnieniu w 2023 r. i w finansach publicznych, w tym w zakresie dochodów jednostek samorządu terytorialnego (JST). Czynnikami ryzyka pozostają wciąż: inflacja, która po spadku w II połowie 2023 r. i I połowie 2024 r. powróciła na ścieżkę wzrostową przy prognozowanym szczycie w I kwartale 2025 r., rekordowo wysokie potrzeby pożyczkowe Skarbu Państwa, a także niepewność związana ze skutkami konfliktu w Ukrainie oraz na Bliskim Wschodzie i ich wpływu na ceny surowców energetycznych. Kluczowe znaczenie dla sytuacji finansowej Miasta w ostatnich latach i planowanej skali potrzeb pożyczkowych miały zmiany ustawowe w systemie podatku dochodowego od osób fizycznych (PIT) oraz regulacje w zakresie systemu dochodów jednostek samorządu terytorialnego (JST) wprowadzone w latach 2019-2022. Zmiany podatkowe wynikające z tzw. 5 Kaczyńskiego i Polskiego Ładu znacząco uszczupliły potencjał dochodowy m.st. Warszawy, czemu nie towarzyszyły adekwatne rozwiązania kompensacyjne. Szacuje się, że w latach 2019-2024 łączny ubytek dochodów m.st. Warszawy z PIT sięgnął kwoty 12,8 mld zł, a po uwzględnieniu rekompensat strata wyniosła 11,1 mld zł. W samym 2024 r. dochody z PIT m.st. Warszawy zostały uszczuplone w szacunkowej wysokości 3 mld zł. Mimo znacznego ubytku dochodów, elastyczna polityka Miasta w obszarze wydatków pozwoliła na zamknięcie 2022 r. nadwyżką, a 2023 r. deficytem znacznie poniżej planowanego. Jednocześnie niewykorzystane środki pozyskane z zaciągniętych zobowiązań w latach 2020-21 umożliwiły sfinansowanie potrzeb pożyczkowych i znaczne ograniczenie poziomu zaciąganych zobowiązań w latach 2023-24.

Zarówno zmiany regulacyjne jak i zachodzące w otoczeniu gospodarczym utrudniają proces planowania dochodów i wydatków w dłuższym horyzoncie czasowym i powodują konieczność uwzględnienia w Wieloletniej Prognozie Finansowej (WPF) i w polityce długu nowych zdarzeń o istotnych skutkach finansowych. W przypadku Warszawy elementem kluczowym są zmiany regulacyjne w zakresie dochodów JST, głównie dotyczące podatku PIT.

Nowe regulacje wprowadzone ustawą o dochodach jednostek samorządu terytorialnego z 1 października 2024 r. wprowadziły systemowe zmiany w zakresie dochodów JST z tytułu PIT i CIT a ich celem jest wzmocnienie i ustabilizowanie finansów JST oraz ograniczenie nadmiernie rozbudowanego przepływu środków pomiędzy budżetem państwa a  samorządami, realizowanego w formie tzw. Janosikowego. Nowe regulacje, które obowiązywać będą od 2025 r. w pozytywny sposób oddziałują na potencjał dochodowy m.st. Warszawy. Planowane dochody Warszawy z tytułu udziału w PIT i CIT po korekcie z tytułu zamożności, w 2025 r. mają wynieść 17 mld zł, co oznacza dochody wyższe o ok. 1,9 mld zł w porównaniu z obecnym stanem prawnym. Poziom zwiększenia dochodów nie rekompensuje jednak w całości ubytku dochodów Miasta zaistniałego w wyniku zmian podatkowych wprowadzanych od 2019 r. W związku z tym w 2025 r. i latach następnych kontynuowany będzie program rozłożonej w czasie adaptacji finansów m.st. Warszawy do ograniczonych dochodów, przewidujący maksymalne wykorzystanie instrumentu długu w celu utrzymania poziomu realizacji programu inwestycyjnego.

Istotnym uwarunkowaniem o dużym pozytywnym oddziaływaniu na realizację strategii inwestycyjnej i polityki długu Warszawy w kolejnych latach będzie także przyjęty przez Radę Ministrów Krajowy Plan Odbudowy i  Zwiększania Odporności (KPO), który jest podstawą do wypłaty pieniędzy z unijnego Funduszu Odbudowy i  Zwiększania Odporności. Z tej puli Polska może wykorzystać około 59,8 mld euro w formie grantów   
(25,3 mld euro) i nisko oprocentowanych, długoterminowych pożyczek (34,5 mld euro). Warszawa będzie beneficjentem części tych środków i tylko w latach 2024-2025 planuje pozyskać ok. 1 mld zł w formie finansowania zwrotnego na projekty Miasta z tzw. Instrumentu Zielonej Transformacji (IZTM), którego operatorem jest Bank Gospodarstwa Krajowego (BGK). Finansowanie zwrotne ze środków IZTM, z uwagi na bardzo korzystne warunki finansowe będzie pierwszym wyborem dla projektów inwestycyjnych, które spełnią wymagania formalne programu IZTM.

**3. Poziom zadłużenia Miasta oraz realizacja celów polityki długu   
 wyznaczonych na 2024 r.**

Od 2015 r. do połowy roku 2020, nie były zaciągane nowe zobowiązania dłużne przy jednoczesnej spłacie części zadłużenia. W efekcie, w latach 2015-2019 poziom długu m.st. Warszawy systematycznie malał zarówno w ujęciu kwotowym jak i w relacji do dochodów. Spadek zadłużenia wynikał ze zdolności Miasta do generowania nadwyżek, pozwalających na finansowanie programu inwestycji oraz spłaty zobowiązań. Nowe zobowiązania dłużne były zaciągane począwszy od 2020 r.:

* W 2020 r. Miasto wyemitowało 2 serie obligacji o łącznej wartości 400 mln zł oraz zaciągnęło kredyty i pożyczki o wartości 1.944 mln zł.
* W 2021 r. Miasto pozyskało 547,2 mln zł w ramach kredytów z międzynarodowych instytucji finansowych oraz 14,1 mln zł preferencyjnych pożyczek z Mazowieckiego Regionalnego Funduszu Pożyczkowego oraz Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.
* W  2022 r. Miasto przesunęło na 2023 r. zaciągnięcie nowych zobowiązań, m.in. z uwagi na wyższy poziom środków przechodzących z 2021 r., planowany na koniec 2022 r. napływ środków z subwencji rozwojowej (zmniejszający dochody Miasta w 2023 r.), przesunięcie części projektów inwestycyjnych oraz uwarunkowania rynkowe (skokowy wzrost kosztów finansowania zwrotnego).
* W 2023 r. Miasto pozyskało 384 mln zł w ramach kredytu z Europejskiego Banku Inwestycyjnego (EBI).

W okresie styczeń - październik 2024 r. m.st. Warszawa nie zaciągnęło nowych zobowiązań dłużnych. Na koniec III kwartału wygenerowana została nadwyżka budżetowa, w tym na skutek przesunięć w czasie części planowanych wydatków majątkowych. Obecny stan środków płynnych, zapowiadany przez Ministerstwo Finansów dodatkowy transfer z budżetu państwa oraz realizacja wydatków poniżej planowanych w całym 2024 r. mogą mieć wpływ na niższy w porównaniu z planowanym w budżecie m.st. Warszawy poziom zaciąganych zobowiązań, a więc i poziom zadłużenia na koniec 2024 r. W takiej sytuacji w okresie listopad-grudzień 2024 r. zaciąganie zobowiązań ograniczone zostanie do pożyczek z BGK w ramach IZTM o łącznej wartości ok. 406 mln zł, kredytu z Europejskiego Banku Inwestycyjnego (EBI) w kwocie 200 mln zł oraz pożyczek preferencyjnych z instytucji krajowych o łącznej wartości ok. 11,8 mln zł.

**WYK. 1** **POZIOM ZADŁUŻENIA M.ST. WARSZAWY W LATACH 2012-2023, NA KONIEC III KWARTAŁU ORAZ PROGNOZA NA 2024 r.**

\*Prognoza stanu zadłużenia na koniec 2024 r. przy założeniu zaciągnięcia w IV kwartale przychodów zwrotnych o łącznej wartości ok. 618 mln zł.

Dług m.st. Warszawy na koniec września 2024 r. wyniósł 5.251,2 mln zł i stanowił 19,9% planowanych na rok 2024 dochodów ogółem. Poziom zadłużenia na koniec III kwartału był wynikiem braku zaciągnięcia nowych zobowiązań, spłaty rat kapitałowych od istniejących kredytów i pożyczek zgodnie z harmonogramem oraz aprecjacji złotego.

**Realizacja celów polityki długu (stan na 30.09.2024 r.)**

Struktura zobowiązań zapewnia realizację celów polityki długu, które prezentowane są w tabeli 1

**TAB. 1 CELE POLITYKI DŁUGU M.ST. WARSZAWY I POZIOM ICH REALIZACJI**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Wyszczególnienie** | | **Cele** | **Realizacja na.** |
| **30.09.2024 r.** |
| **Oprocentowanie:** | | oprocentowanie stałe;  co najmniej 50% | 72,1% |
| **Zadłużenie w walucie obcej:** | | ograniczone, stosowane tylko | 10,9% |
| w sytuacjach uzasadnionych,  max. 25% zadłużenia ogółem |
| **Zadłużenie z tytułu:** | obligacji | uzyskanie optymalnej struktury zadłużenia w ramach mix financing | 9,5% |
| kredytów i pożyczek | 90,5% |
| **Relacja stanu zadłużenia/dochodów ogółem:** | | poniżej 55% | 19,9% |

Strukturę zobowiązań dłużnych m.st. Warszawy według instrumentów przedstawia tabela 2.

**TAB. 2 STRUKTURA ZADŁUŻENIA M.ST. WARSZAWY NA 30.09.2024 R.** [w mln zł]

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Wyszczególnienie** | **Stan na** | **Udział % w długu** |
| **30.09.2024 r.** |
| **Kredyty i pożyczki** | 4 751,2 | 90,5 |
| **Obligacje** | 499,4 | 9,5 |
| **Zadłużenie ogółem\*** | 5 250,6 | 100,0 |

\*Zadłużenie ogółem bez zobowiązań wymagalnych.

W pierwszych 9 miesiącach 2024 r. koszty odsetkowe Miasta wyniosły 114,1 mln zł. Płatności z tytułu poręczeń i gwarancji nie występowały. Spłata kapitału w omawianym okresie wyniosła 133,7 mln zł.

**4. Wsparcie możliwości inwestycyjnych Miasta środkami   
 zwrotnymi**

Plany nakładów inwestycyjnych m.st. Warszawy z jednej strony oraz ograniczenia związane z limitem określanym przez wskaźnik z art. 243 ustawy o finansach publicznych z drugiej strony, determinują wielkość zadłużenia   
i wielkości jego spłaty w poszczególnych latach. W okresie 2025-27 m.st. Warszawa planuje zaciąganie nowych zobowiązań finansowych na realizację inwestycji, w tym także inwestycji, które będą mogły być współfinansowane przez Unię Europejską w ramach perspektywy finansowej 2021-2027, oraz z budżetu państwa w ramach programu wieloletniego „Rządowy program wsparcia rozwoju miasta stołecznego Warszawy na lata 2023-2030”. Przy zaciąganiu nowych zobowiązań priorytetem będzie maksymalne wykorzystanie pożyczek z BGK w ramach IZTM, z uwagi na korzystne warunki finansowe (oprocentowanie w przedziale 0%-1%, 20 letni okres finansowania, możliwość umorzenia do 5% wartości pożyczki).

Zwiększanie potencjału rozwojowego poprzez inwestycje stanowi główny priorytet polityki zadłużeniowej. Planowane wydatki inwestycyjne w latach 2025-2027 na poziomie ok. 10,0 mld zł, będą sfinansowane:

* **środkami zwrotnymi w wysokości 4,6 mld zł,**
* wkładem własnym w wysokości 4,2 mld zł,
* środkami unijnymi w wysokości 1,2 mld zł.

**5. Cele polityki długu w latach 2025-2027**

Pozyskanie środków na finansowanie programu inwestycyjnego, zapewniającego dalszy rozwój Miasta, wymaga znacznego zwiększenia zadłużenia Miasta. Zwiększenie zadłużenia odbywać się będzie do poziomu limitu wynikającego z ustawy o finansach publicznych. W projekcie przedkładanej WPF zakłada się zaciągnięcie w latach 2025 – 2027 nowych zobowiązań zwrotnych do kwoty 4,6 mld zł. Wobec możliwych zmian harmonogramów realizacji części zadań inwestycyjnych ujętych w budżecie m. st. Warszawy na 2024 rok i w konsekwencji wobec konieczności zapewnienia zwiększonego finansowania w latach 2025 – 2027 w celu zapewnienia warunków dla  ich kontynuacji, przewiduje się, że nowe zobowiązania zwrotne zaciągnięte łącznie w latach 2024 – 2027 nie przekroczą kwoty 7,2 mld zł.

Biorąc pod uwagę zalecenia w zakresie zarządzania długiem dla podmiotów publicznych sformułowane zostały jakościowe i ilościowe zasady wytyczające ograniczenia w zakresie polityki długu, tak aby finansowanie potrzeb pożyczkowych nie generowało nadmiernego ryzyka rynkowego, płynności i operacyjnego:

* **ograniczania ryzyka stopy procentowej** - poprzez utrzymanie udziału zadłużenia o stałym oprocentowaniu powyżej 50% w zadłużeniu ogółem,
* **ograniczania ryzyka kursowego** - poprzez utrzymanie udziału zadłużenia w walucie obcej poniżej 25% zadłużenia ogółem; zaciąganie długu w walucie obcej ograniczone będzie do waluty euro i tylko do przypadków uzasadnionych możliwością pozyskania finansowania o parametrach wyraźnie korzystniejszych od finansowania w walucie krajowej,
* **ograniczania ryzyka refinansowania -** poprzez zapewnienie odpowiednich parametrów długu pod względem średniej zapadalności oraz równomiernego rozłożenia wykupów w kolejnych latach,
* **ograniczania ryzyka utraty płynności budżetu** (zdolności do regulowania bieżących zobowiązań oraz terminowej realizacji wydatków budżetowych) - poprzez bieżące zarządzanie i kontrolę strumieni wydatków, ustalanie odpowiedniego, optymalnego stanu płynnych rezerw na najbliższe okresy planistyczne oraz zagwarantowanie stałego dostępu do standardowych instrumentów pozyskiwania środków w razie potrzeby dodatkowej płynności,
* **ograniczenia ryzyka operacyjnego** - poprzez stosowanie procedur, nadzór i monitoring,
* **ograniczenia ryzyka prawnego** - poprzez utrzymanie w średniej perspektywie odpowiedniej rezerwy wskaźnikowej określonej w art. 242 i 243 ustawy o finansach publicznych oraz optymalny dobór instrumentów dłużnych.

Konieczność sfinansowania programu inwestycji przy jednoczesnym zdefiniowaniu ograniczeń stosowanych przy zaciąganiu zobowiązań oraz uwzględnienie regulacji ustawowych związanych z limitami obsługi długu i sytuacji finansowej Miasta, przełożone zostało na sformułowanie celu polityki długu.

**Cel polityki długu i ograniczenia dotyczące struktury zaciąganych zobowiązań:**

**Głównym celem polityki długu jest sfinansowanie potrzeb pożyczkowych umożliwiających realizację programu inwestycyjnego przy uwzględnieniu ograniczeń związanych z zarządzaniem długiem dotyczących:**

1. **zachowania relacji długu do dochodów ogółem poniżej 50% przy czym w sytuacjach wystąpienia zewnętrznych okoliczności nadzwyczajnych możliwe będzie wystąpienie okresowych odchyleń,**
2. **kształtowania struktury terminowej obsługi zadłużenia** (kapitał i odsetki) – adekwatnej do limitu indywidualnego wskaźnika obsługi długu (wynikającego z art. 243 ustawy o finansach publicznych),
3. **minimalizacji kosztów obsługi długu w długim okresie** - poprzez optymalny dobór instrumentów zarządzania długiem, jego struktury i terminów emisji,
4. **utrzymywania zadłużenia w walucie obcej poniżej poziomu 25% całego zadłużenia** – finansowanie w walutach obcych stosowane tylko w uzasadnionych przypadkach i dokonywane tylko w euro,
5. **utrzymywania zadłużenia o stałym oprocentowaniu na poziomie nie mniejszym niż 50% całego zadłużenia,**
6. **utrzymywania możliwości dywersyfikacji portfela długu** - w oparciu o kredyty i obligacje uzupełniane preferencyjnymi pożyczkami,
7. **utrzymywania adekwatnego do ryzyka poziomu rezerw płynnych środków.**

Wieloletnia Prognoza Finansowa, uwzględniając zewnętrzne uwarunkowania związane między innymi   
z wahaniami koniunktury, zapewnia utrzymywanie poziomu zadłużenia poniżej 50% w relacji do dochodów budżetowych. Zmiana w systemie dochodów JST ma pozytywny wpływ na sytuację finansową Miasta i pomimo planowanego wzrostu zadłużenia (lata 2025-2027) wskaźnik ten nie powinien przekroczyć poziomu 40%. Obniżenie wewnętrznego limitu długu do dochodów z 55% do 50%, pozostawia margines bezpieczeństwa dla absorpcji ewentualnych zmian zewnętrznych wywołanych wzrostem oprocentowania, modyfikacjami systemu fiskalnego, czy spadkiem PKB i dochodów podatkowych. Biorąc jednak pod uwagę dużą zmienność uwarunkowań zewnętrznych i wpływ czynników egzogenicznych na sytuację finansową Miasta, zwłaszcza w obszarze dochodów, dopuszczalne jest ewentualne odchylenie od przyjętego limitu w ograniczonym czasowo horyzoncie.

Koszty obsługi zobowiązań w części opartej o zmienną stopę procentową ulegają zmianom w zależności od stóp rynku pieniężnego kształtowanych w istotnym stopniu przez decyzje Rady Polityki Pieniężnej NBP. RPP w wyniku gwałtownie rosnącej inflacji w październiku 2021 r. rozpoczęła cykl podwyżek stóp procentowych. Po jedenastu podwyżkach RPP, z uwagi na obserwowany od marca 2023 r. powolny spadek inflacji, zdecydowała się na dwie obniżki stóp procentowych w 2023 r. – we wrześniu o 75 pb oraz w październiku o 25 pb. Obecnie poziom stopy referencyjnej wynosi 5,75%. Stawki Wibor 3M i 6M, na których najczęściej oparte jest oprocentowanie zmienne zobowiązań, kształtują się na poziomie 5,85% (na dzień 29.10.2024 r.). Kwotowania kontraktów FRA wskazują, że pierwsza obniżka stóp procentowych przez RPP może nastąpić w II kwartale 2025 r.

Przyjęte ograniczenie ryzyka stopy procentowej, poprzez utrzymanie udziału zadłużenia o stałym oprocentowaniu powyżej 50% w zadłużeniu ogółem, zmniejsza potencjalne negatywne oddziaływanie wzrostu stóp na wydatki Miasta, a tym samym i na wzrost wskaźnika obsługi zadłużenia ponad planowany poziom. Finansowanie zwrotne w latach 2020-21 było zaciągane przez Miasto w okresie rekordowo niskich stóp procentowych. W najbliższych latach na wzrost kosztów obsługi, z uwagi na obecny i prognozowany poziom stóp procentowych, będą miały wpływ nowe zobowiązania oraz refixing stawek kredytów zaciągniętych w EBI. Dlatego też w przypadku nowych zobowiązań priorytetem będzie maksymalne wykorzystanie pożyczek z BGK w ramach IZTM (o oprocentowaniu 0%-1%).

Możliwość zadłużenia w walutach obcych pozostanie ograniczona do sytuacji uzasadnionych. Na wypadek wystąpienia takich sytuacji wprowadzono limit udziału zadłużenia w walutach obcych poniżej 25% zadłużenia ogółem. Utrzymywanie stóp procentowych w strefie euro poniżej zera, awersja do ryzyka na rynkach finansowych i utrzymanie stabilnego ratingu inwestycyjnego przez Polskę i m.st. Warszawę spowodowało wystąpienie w latach 2020-21 sytuacji, w której możliwe okazało się pozyskanie długoterminowego finansowania w euro o zerowym oprocentowaniu. Wzrost stóp procentowych na rynkach bazowych spowodował, że w latach 2022-24 pozyskanie takiego finansowania stało się niemożliwe.

W prognozie WPF przyjęto założenie finansowania potrzeb pożyczkowych budżetu przy wykorzystaniu dwóch zasadniczych źródeł finansowania:

* na rynku krajowym w formie pożyczek z Instrumentu Zielonej Transformacji Miast (IZTM), które z uwagi na bardzo korzystne warunki finansowania będzie pierwszym wyborem finansowania inwestycji w ramach potrzeb pożyczkowych, niezależnie od sytuacji płynnościowej Miasta,
* na rynku zagranicznym w formie kredytu w międzynarodowych instytucjach finansowych   
  (w tym w szczególności w Europejskim Banku Inwestycyjnym).

W realizacji celu polityki długu zakłada się, że w najbliższych latach uzupełnieniem ww. źródeł finansowania mogą być również pożyczki preferencyjne, alternatywnie środki z kredytów lub pożyczek od banków krajowych lub środki z emisji obligacji na rynku krajowym lub zagranicznym. Podobnie do Skarbu Państwa, Miasto nie wyklucza emisji obligacji detalicznych, obligacji zrównoważonego rozwoju, obligacji zielonych i obligacji społecznych. Poprzez utrzymywanie dostępu do różnych źródeł finansowania potrzeb pożyczkowych będzie możliwe realizowanie polityki mix-financing.

**6. Prognoza zadłużenia i perspektywa jego spłaty**

Realizowane spłaty zadłużenia wraz z prognozowanym do zaciągnięcia nowym finansowaniem zwrotnym wpłyną na poziom zadłużenia przedstawiony na wykresie 2.

**WYK. 2 ZADŁUŻENIE M.ST. WARSZAWY W RAMACH WPF 2025-2055**

Z planów finansowania potrzeb pożyczkowych związanych z realizacją programu inwestycyjnego wynika,   
że najwyższa przewidywana kwota długu zostanie osiągnięta w 2027 r. i będzie wynosić 11.046,7 mln zł.

Spłata zadłużenia planowanego do zaciągnięcia od 2024 r. rozpocznie się w 2025 r. Rozkład w czasie spłat zadłużenia istniejącego oraz realizowanego i planowanego do zaciągnięcia po 2023 r. przedstawia wykres 3.

**WYK. 3 SPŁATA ZADŁUŻENIA M.ST. WARSZAWY** **W RAMACH WPF 2025-2055**

Charakterystyka planowanego zadłużenia sprzyjać będzie bezpiecznemu rozkładowi rocznych spłat zobowiązań Miasta. Spłata zadłużenia nominalnie będzie najwyższa w roku 2030 – 688,7 mln zł. Poza spłatą zadłużenia istotne znaczenie posiada rozkład kosztów odsetkowych w poszczególnych latach. Wzrost zadłużenia w sytuacji wyższych stóp procentowych skutkować będzie znaczącym wzrostem kosztów obsługi, które jednak pozostaną na akceptowalnym poziomie i w całym okresie 2025–2052 nie powinny przekroczyć 2,4% wydatków budżetowych. Rozłożenie obciążeń z tytułu spłaty kapitału oraz odsetek na poszczególne lata zabezpiecza przed ryzykiem przekroczenia ustawowo wyznaczanego limitu wskaźnika zadłużenia.

Wykres nr 4 prezentuje udział płatności rat kapitałowych i odsetek do dochodów bieżących Miasta w relacji do limitu wyznaczanego ustawowo (art. 243 ustawy o finansach publicznych). Wielkości uwzględniają prognozowane wyłączenia ze wskaźnika obsługi zadłużenia. Finansowanie programu inwestycyjnego poprzez zwiększenie zadłużenia będzie możliwe dzięki maksymalnemu wykorzystaniu limitu wskaźnika zadłużenia obliczanego na podstawie art. 243 uofp. Prognozowana przestrzeń pomiędzy limitem a wskaźnikiem obsługi zadłużenia ulegnie zawężeniu w okresie 2026-2027 a najniższy poziom w całym okresie objętym WPF osiągnie w 2030 r. Główną przyczyną zawężania przestrzeni do limitu jest wzrost wydatków bieżących (konsekwencja podwyższonego poziomu inflacji i wzrostu kosztów obsługi długu) oraz rosnących spłatach rat kapitałowych (wpływających na wskaźnik obsługi zadłużenia).

M.st. Warszawa, przy ustalaniu relacji wynikającej z art. 243 ustawy o finansach publicznych na lata 2022-2025, do obliczania nadwyżki operacyjnej stosuje 7-letnią średnią arytmetyczną.

**WYK. 4 PORÓWNANIE WSKAŹNIKA OBSŁUGI DŁUGU I DOPUSZCZALNEGO LIMITU OBSŁUGI DŁUGU MIASTA   
 Z UWZGLĘDNIENIEM USTAWOWYCH WYŁĄCZEŃ**

**1,22 p.p**

Ustawa o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw, z 15 września 2022 r., wprowadziła nowe regulacje w zakresie indywidualnego limitu spłaty zobowiązań. Relacja wynikająca z art. 243 ustawy o finansach publicznych w latach 2023-2025 została zawieszona, pod warunkiem spełnienia przez JST określonych wymogów określonych w ustawie. Nowy mechanizm przewiduje możliwość niezachowania przez JST w latach 2023–2025 indywidualnego limitu spłaty zobowiązań, o którym mowa   
w art. 243 ustawy o finansach publicznych, pod warunkiem, że prognozowana łączna kwota długu jednostki na koniec danego roku nie przekroczy 100% planowanych dochodów ogółem, pomniejszonych o planowane kwoty dotacji i środków o podobnym charakterze oraz powiększonych o przychody z tytułów określonych w art. 217   
ust. 2 pkt 4–8 ustawy o finansach publicznych nieprzeznaczone na sfinansowanie deficytu budżetowego. Niezachowanie ww. relacji nie może zagrażać realizacji zadań publicznych w danym roku budżetowym i latach następnych. Aktualnie Ministerstwo Finansów pracuje nad nowelizacją ustawy o finansach publicznych, która ma przedłużyć poluzowanie ww. reguł fiskalnych do 2029 r.

Powyższe regulacje nie mają wpływu na sytuację finansową Warszawy w latach 2023-2025 ponieważ w okresie tym m.st. Warszawa utrzyma znaczny bufor pomiędzy dopuszczalnym limitem a wskaźnikiem obsługi zadłużenia. Przedłużenie okresu poluzowania reguł fiskalnych do 2029 r. również nie będzie miało zastosowania dla Warszawy, ponieważ pomimo prognozowanego wzrostu wskaźnika zadłużenia od 2025 r. i zawężenia przestrzeni do ustawowego limitu ryzyko jego przekroczenia nie występuje.

**7. Ocena ryzyka związanego z długiem m.st. Warszawy**

1. **Ryzyko stóp procentowych** – udział zobowiązań Miasta opartych o zmienną stopę procentową na koniec września 2024r. wynosił 27,9%. Udział tych zobowiązań w najbliższych latach pozostanie poniżej poziomu 50%, a tym samym ryzyko stopy procentowej pozostanie ograniczone. Zobowiązania oparte o zmienną stopę procentową obejmują kredyty zaciągnięte w BRRE w latach 2005-2021, kredyty z EBI zaciągnięte w latach 2004-2009 oraz obligacje wyemitowane w 2020 r. Z analizy wrażliwości wynika, że wzrost stawki WIBOR   
   o 1 punkt procentowy spowoduje wzrost kosztu obsługi obecnego długu w 2025 r. o ok. 9,3 mln zł. Z poziomem stopy procentowej skorelowane są dochody Miasta z lokowania okresowo wolnych środków. Skala dochodów z tego tytułu zależeć będzie od poziomu wolnych środków zabezpieczających płynność Miasta.
2. **Ryzyko walutowe** – w grudniu 2020 r. oraz w grudniu 2021 r. zostało zaciągnięte zadłużenie w walucie obcej o zerowym oprocentowaniu w łącznej kwocie 134 mln euro (na koniec września 2024 r. stanowiło to ok. 10,9% zadłużenia ogółem). Zaciąganie długu w walucie obcej w kolejnych latach ograniczone będzie do waluty euro i tylko do przypadków uzasadnionych możliwością pozyskania finansowania o parametrach wyraźnie korzystniejszych od finansowania w walucie krajowej. Udział zadłużenia w walucie obcej nie przekroczy 25% zadłużenia ogółem.
3. **Ryzyko refinansowania** - ograniczenie tego ryzyka zostanie zapewnione poprzez wysoki poziom średniej zapadalności długu. Na koniec września 2024 r. wartość ta wyniosła 8,3 lat, z czego średnia zapadalność długu zagranicznego wyniosła 8,8 lat, a średnia zapadalność długu krajowego 4,4 roku.
4. **Ryzyko przekroczenia limitu obsługi zadłużenia** (wynikającego z art. 243 ustawy o finansach publicznych) -wykorzystanie przestrzeni pomiędzy dopuszczalnym limitem, a wskaźnikiem obsługi długu (z uwzględnieniem ustawowych włączeń), zwłaszcza w okresach prognozowanego zawężenia podlegać będzie stałemu monitorowaniu, tak aby nawet w niekorzystnych warunkach zewnętrznych nie nastąpiło przekroczenie limitu ustawowego. Najniższa różnica pomiędzy wskaźnikiem obsługi zadłużenia a limitem wystąpi w 2030 r. i wyniesie 1,22 pkt proc.
5. **Ryzyko dotyczące zobowiązań finansowych podmiotów zależnych** - zadłużenie podmiotów zależnych[[13]](#footnote-13) nie jest zobowiązaniem Miasta i jedynie pośrednio, w szczególnych sytuacjach, może mieć wpływ na jego sytuację finansową. Realizacja inwestycji samorządowych ma charakter kompleksowy, tj. prowadzona jest przez Miasto i za pośrednictwem inwestycji spółek komunalnych, które zaciągają zobowiązania na własny rachunek. Banki udzielające kredytów spółkom komunalnym mogą wymagać zabezpieczenia ze strony samorządu w formie poręczenia kredytu, które jest zobowiązaniem wykazywanym we wskaźniku obsługi długu. Pomimo tego, iż samodzielne zadłużenie podmiotów zależnych nie jest uwzględniane we wskaźnikach zadłużenia Miasta i w WPF, jest analizowane i brane pod uwagę przez agencje ratingowe i podmioty finansujące przy ocenie zdolności kredytowej Miasta. M.st. Warszawa prowadzi stały monitoring oceny zdolności kredytowej i równowagi finansowej podmiotów zależnych. Zgodnie z obowiązującymi przepisami Miasto sporządza i przesyła do RIO (a RIO przekazuje do Ministra Finansów) skonsolidowany bilans (zawierający zobowiązania finansowe długo- i krótkoterminowe) obejmujący bilanse wszystkich jednostek podległych oraz bilanse jednostek podporządkowanych Miastu, bez względu na ich status formalnoprawny.

**8. Kontrola realizacji polityki długu**

Bieżące monitorowanie parametrów określonych w polityce długu możliwe jest poprzez wykorzystanie następujących instrumentów:

* **Raportowanie**. W cyklach kwartalnych przygotowywane są raporty dotyczące długu bezpośredniego oraz długu podmiotów zależnych, a w cyklach półrocznych dokonywany jest przegląd zidentyfikowanych ryzyk związanych z zadłużeniem.
* **Przejrzyste zasady zarządzania finansami**. Mają one istotne znaczenie dla pozyskiwania zewnętrznego finansowania inwestycji m.st. Warszawy, zwłaszcza w postaci środków zwrotnych. Przejrzystość finansów wzmacnia wiarygodność kredytową Miasta i wpływa na poziom ocen ratingowych. Miasto na swoich stronach internetowych publikuje raporty finansowe o charakterze sprawozdawczym, wykonanie budżetu (kwartalne   
  i roczne), WPF i szczegółowe dane o swoim zadłużeniu.
* **Kontrole Regionalnej Izby Obrachunkowej (RIO).** RIO opiniuje projekty budżetu i WPF oraz sprawozdania z wykonania budżetu. Wydaje opinie w zakresie:

- prawidłowości planowanej kwoty długu,

- możliwości sfinansowania deficytu,

- możliwości spłaty planowanego zadłużenia.

* **Ocena ratingowa**. Stanowi uzupełnienie przeprowadzanych głównie w zakresie formalno-prawnym kontroli nadzorczych. Odnosi się ona do posiadanego zadłużenia oraz sposobu jego zarządzania. Miasto posiada oceny dwóch agencji ratingowych:
* **A2 z perspektywą stabilną** **(międzynarodowy długoterminowy rating Warszawy)** nadaną przez międzynarodową **agencję Moody’s** **Investors Service** (ostatnia weryfikacja 7 czerwca 2024 r.),
* **A- z perspektywą stabilną (międzynarodowy długoterminowy rating Warszawy oraz międzynarodowy długoterminowy rating dla Miasta dla zadłużenia w walucie krajowej) oraz AAA (rating krajowy) z perspektywą stabilną** – nadaną przez międzynarodową **agencję Fitch Ratings** (ostatnia weryfikacja25 października 2024 r.).
* **Kontrola zadłużenia niestandardowego.** Wprowadzone zostały odpowiednie reguły pozwalające   
  na monitorowanie oraz limitowanie zawierania umów generujących tego typu zobowiązania. W celu ograniczenia ryzyka dotyczącego wzrostu zadłużenia i pogorszenia wskaźnika zadłużeniowego związanego   
  z poszerzeniem kategorii kredytów i pożyczek o nowe tytuły dłużne (zgodnie z obowiązującym rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, Dz.U. 2011 nr 298 poz. 1767) od 2012 r. w formie wytycznych stosowane są procedury zawierania umów wieloletnich. Dotyczyć to może: umów PPP, umów sprzedaży w ratach, umów nienazwanych o terminie zapłaty dłuższym niż rok oraz umów leasingu,   
  w których ryzyko i korzyści ponosi korzystający z rzeczy.

**Monitorowanie długu pośredniego poprzez bieżące śledzenie zadłużenia podmiotów zależnych.** Miasto posiada 100% udziałów w 24 spółkach prawa handlowego, z czego kluczową pozycję zajmuje   
9 podmiotów monitorowanych przez międzynarodowe agencje ratingowe. Podmiotami których zadłużenie poddane jest kontroli w pierwszej kolejności, są te o największej skali funkcjonowania i znaczeniu, których suma bilansowa przekracza 150 mln zł oraz podmioty prowadzące działalność leczniczą..

Skarbnik m.st. Warszawy

/ – / Marzanna Krajewska

Prezydent m.st. Warszawy

/ – / Rafał Trzaskowski

1. Zarządzenie nr 1795/2021 Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy z 09.11.2021 r. w sprawie wyboru długości okresu stosowanego do wyliczenia relacji wynikającej z art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. [↑](#footnote-ref-1)
2. Zmiany wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2009 r. Nr 219 poz. 1706, z 2010 r. Nr 96 poz. 620, Nr 108   
   poz. 685, Nr 152 poz. 1020, Nr 161 poz. 1078, Nr 226 poz. 1475 i Nr 238 poz. 1578, z 2011 r. Nr 171 poz. 1016, Nr 178   
   poz. 1061 i Nr 197 poz. 1170, z 2012 r. poz. 986, 1456 i 1548 oraz z 2014 r. poz. 1457 [↑](#footnote-ref-2)
3. Zarządzenie nr 1795/2021 Prezydenta miasta stołecznego Warszawy z 09.11.2021 r. w sprawie wyboru długości okresu stosowanego do wyliczenia relacji wynikającej z art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. [↑](#footnote-ref-3)
4. Wykazane w dalszej części opracowania wartości parametrów budżetowych dla 2024 r. są zgodne z planem aktualnym na 17.10.2024 r. - po zmianach objętych uchwałą nr XI/340/2024 Rady m.st. Warszawy z 17.10.2024 r. *w sprawie zmian   
   w budżecie m.st. Warszawy na 2024 r.* [↑](#footnote-ref-4)
5. Zgodnie z ustawą z 17 września 2021 r. o zmianie ustawy o pomocy państwa w wychowaniu dzieci oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1981) Zakład Ubezpieczeń Społecznych przejął od czerwca 2022 r. realizację wypłat świadczeń objętych programem „Rodzina 500 Plus”. W związku z powyższym parametry budżetowe objęte WPF 2025-2055 nie obejmują zadań związanych z realizacją programu „Rodzina 500 Plus”. Dochody i wydatki związane z realizacją programu „Rodzina 500 Plus”   
   w okresie ujętym na wykresie nr 8 wyniosły **843,3 mln zł** w 2022 r. [↑](#footnote-ref-5)
6. Zgodnie z ustawą z 17 września 2021 r. o zmianie ustawy o pomocy państwa w wychowaniu dzieci oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1981) Zakład Ubezpieczeń Społecznych przejął od czerwca 2022 r. realizację wypłat świadczeń objętych programem „Rodzina 500 Plus”. W związku z powyższym parametry budżetowe objęte WPF 2025-2055 nie obejmują zadań związanych z realizacją programu „Rodzina 500 Plus”. Dochody i wydatki związane z realizacją programu „Rodzina 500 Plus”   
   w okresie ujętym na wykresie nr 20 wyniosły **843,3 mln zł** w 2022 r. [↑](#footnote-ref-6)
7. Tamże [↑](#footnote-ref-7)
8. Zarządzenie nr 1795/2021 Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy z 09.11.2021 r. w sprawie wyboru długości okresu stosowanego do wyliczenia relacji wynikającej z art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. [↑](#footnote-ref-8)
9. Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2022 r. poz. 682, 683, 684, 830, 930, 1002, 1087, 1383, 1561, 1692, 1733, 2185. [↑](#footnote-ref-9)
10. Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2022 r. poz. 682, 683, 684, 830, 930, 1002, 1087, 1383, 1561, 1692, 1733, 2185. [↑](#footnote-ref-10)
11. Na potrzeby formułowanej polityki zadłużenia wykorzystywane są informacje publikowane przez Ministerstwo Finansów dotyczące polityki długu Skarbu Państwa oraz oficjalne dane i prognozy dotyczące sytuacji gospodarczej i rynku kapitałowego - programów unijnych, stóp procentowych, ryzyka kursowego. Podstawę teoretyczną przygotowywanej polityki długu stanowią tematyczne publikacje naukowe zarówno krajowe jak i zagraniczne. [↑](#footnote-ref-11)
12. Zmiany tekstu jednolitego ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2024 r. poz. 1530. [↑](#footnote-ref-12)
13. Podmioty zależne to wszystkie podmioty posiadające osobowość prawną (prawnie wyodrębnione), które są utworzone lub prowadzone przez m.st. Warszawa tj. m.in. kapitałowe spółki prawa handlowego utworzone przez Miasto oraz samorządowe instytucje kultury, SPZOZy. [↑](#footnote-ref-13)