Monitoring Branżowy

Analizy Sektorowe

Bank Polski

1 czerwca 2020

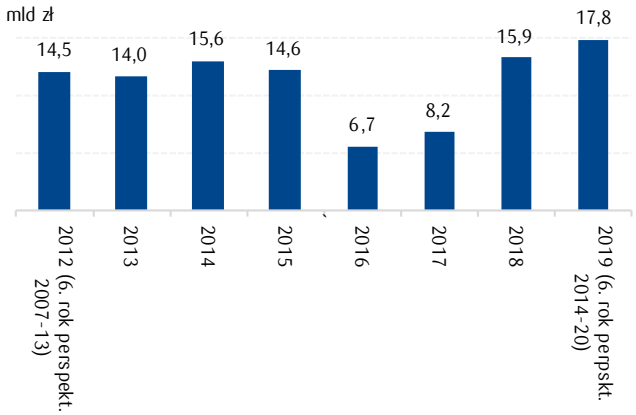
Budżety JST – sytuacja w 2019 i nowe wyzwania w obliczu COVID-19

- **Budżety JST w 2019* wzrastały w najszybszym tempie od 2007.** Dochody ogółem wzrosły o 10,6%, do 278,5 mld zł. Wprawdzie wpływy z tytułu PIT i CIT w 2019 wzrosły również o 10,6%, jednak oznaczało to spowolnienie dynamiki wobec 2018 (13,8%), co było prawdopodobnie częściowo spowodowane zmianami w podatku PIT wprowadzonymi w 2019. Dynamicznie wzrastały dotacje na zadania z zakresu administracji rządowej (21,1%) oraz dotacje UE (12,2%).
- **Inwestycje JST w 2019 złapały zadyszkę.** Po dwóch latach dynamicznych wzrostów wydatki inwestycyjne obniżyły się o 4,0% do 49 mld zł.
- **Deficyt budżetów JST w 2019 zmalał do 1,7 mld zł wobec 7,5 mld zł w 2018.** Zobowiązania wzrosły o 5,9 mld zł wobec wzrostu o 7,2 mld zł w 2018 i spadku o 3,2 mld zł łącznie w latach 2015-17. Relacja długu do dochodów była na bezpiecznym poziomie 29,5%, minimalnie niższym niż w 2018 i najniższym od 2009.
- **Epidemia SARS-CoV-2** i działania podjęte w celu jej zwalczania, w tym zamrożenie dużej części aktywności gospodarczej, **skutkują dramatycznym spadkiem dochodów JST,** szczególnie z tytułu PIT i CIT oraz innych dochodów własnych, oraz wzrostem niektórych kosztów. Część samorządów wprowadziła szereg ulg dla przedsiębiorców, co również w krótkim okresie wpływa negatywnie na dochody.
- **Przedstawiciele JST deklarują, że w pierwszej kolejności ograniczają wydatki inne niż inwestycyjne.** Jednak w przypadku realizacji negatywnego scenariusza dla budżetów JST, inwestycje są pozycją, z której relatywnie łatwo jest zrezygnować. Z drugiej strony inwestycjom mogą sprzyjać rekordowo niskie stopy procentowe, środki UE z kończącej się perspektywy finansowej 2014-20 oraz prawdopodobnie nieco niższe stawki firm budowlanych.
- **Obecne problemy związane z epidemią SARS-CoV-2 nałożyły się na problemy strukturalne** zgłaszane przez wiele JST: a) niedofinansowanie niektórych zadań zleconych (oświata, służba zdrowia, transport publiczny), b) spadek dochodów związany ze zmianami PIT oraz c) wzrost płacy minimalnej.

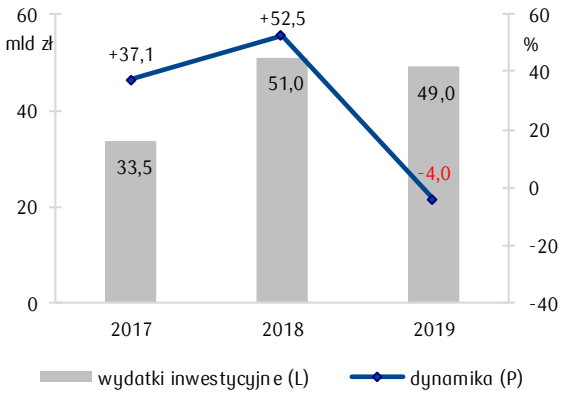
Departament Analiz Ekonomicznych
analizy.sektorowe@pkobp.pl

Zespół Analiz Sektorowych
Michał Koleśnikow
tel. 22 521 81 23

Dotacje UE dla JST w latach 2012 – 2019

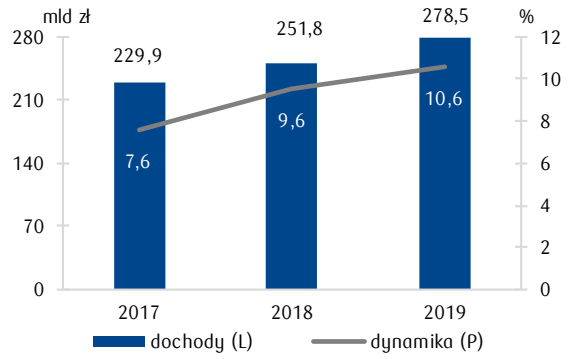


Inwestycje JST

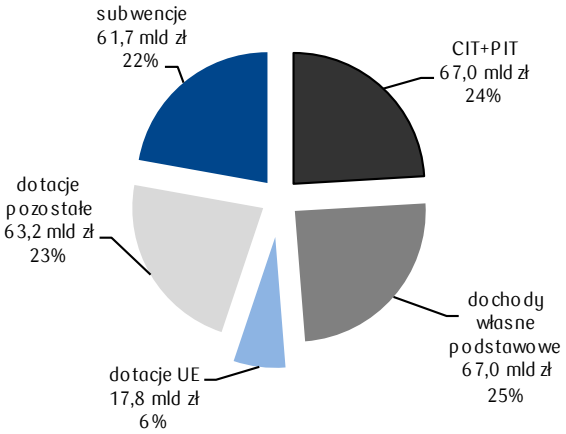


*Informacja sporządzona na podstawie wstępnych danych Ministerstwa Finansów (MF) ze sprawozdania z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego (JST) po 4q19, https://www.gov.pl/web/finanse/sprawozdania-budzetowe. Dane MF są źródłem dla ilustracji graficznej analizy.

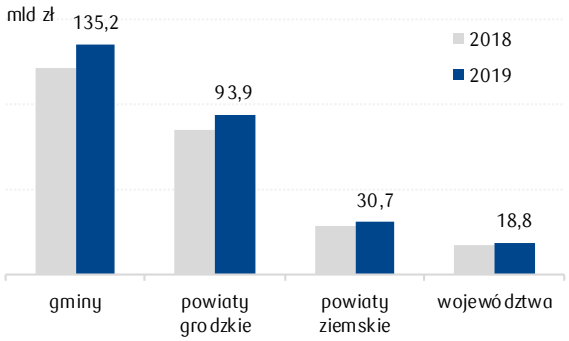
Dochody ogółem i ich zmiana r/r



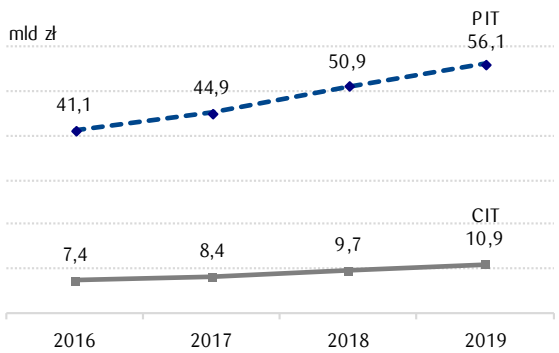
Struktura dochodów ogółem w 2019



Dochody ogółem wg rodzaju JST



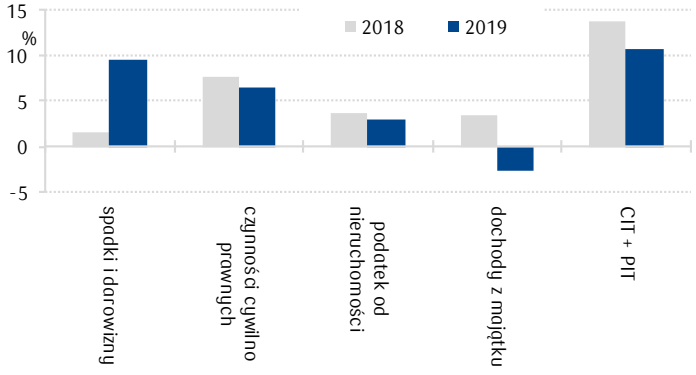
Dochody z PIT i CIT



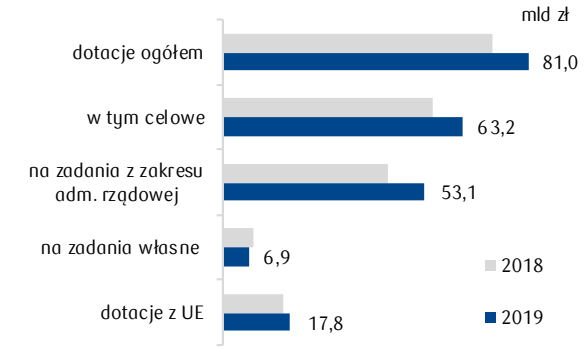
Dynamiczny wzrost dochodów sektora JST

- Dochody JST w 2019 wzrosły o 10,6%, do 278,5 mld zł. Był to najszybszy wzrost od 2007.
- Dochody własne samorządów wzrosły w nieco mniejszym stopniu, bo o 9,5%, do 135,8 mld zł. Największy wkład w zwiększenie dochodów własnych miały większe o 5,2 mld zł wpływy z PIT oraz wzrost pozostałych dochodów o 4,5 mld zł.
- Budżetom samorządów w 2019 sprzyjało otoczenie makroekonomiczne – łączne wpływy z PIT i CIT zwiększyły się o 10,6%, do 67,0 mld zł. Ich łączny udział w dochodach ogółem utrzymał się na takim samym poziomie jak w 2018 (24,1%). Warto jednak odnotować, że w przypadku wpływów z PIT i CIT odnotowano spowolnienie dynamiki wzrostu wobec 2018, kiedy wpływy z ich tytułu wzrosły o 13,8%.
- Same wpływy z PIT w 2019 wzrosły o 10,3%, do 56,1 mld zł. To dobry wynik, biorąc pod uwagę, że 1.10.2019 weszły w życie zmiany w tym podatku obniżające wysokość składek: 1) stawka 0% dla osób do 26 roku życia, 2) zmiana dolnej stawki podatkowej na 17% z 18%, 3) podwyższenie kosztów uzyskania przychodu.
- Dochody z majątku w 2019 spadły o 2,7% (0,2 mld zł), co prawdopodobnie wiąże się z ustawowym przekształceniem prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów.
- Dochody w 2019 wzrastały nieco szybciej w gminach (11,3%) i województwach (10,6%) niż w powiatach grodzkich (9,8%) i powiatach ziemskich (9,8%).

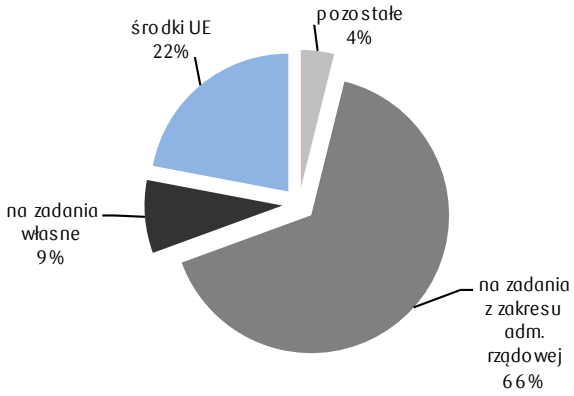
Zmiana r/r wybrane dochodów wg źródeł



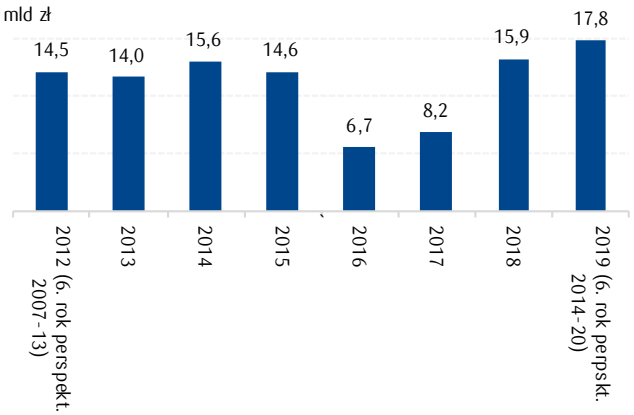
Dotacje w sektorze JST wg źródeł



Struktura dotacji dla JST w 2019



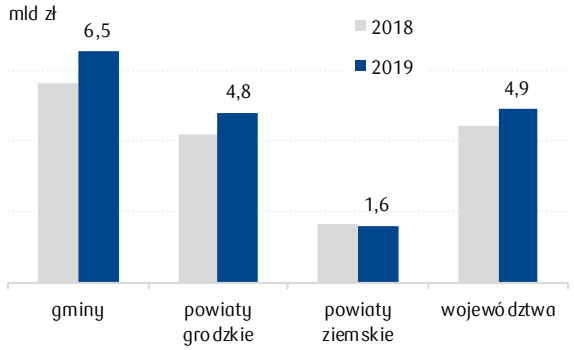
Dotacje UE dla JST w latach 2012 – 2019



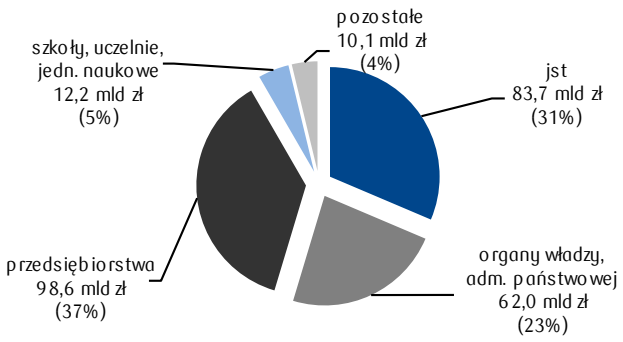
Utrzymanie wysokiego tempa absorpcji środków UE

- Wielkość dotacji ogółem dla JST w 2019 wzrosła o 13,5%, do 81,0 mld zł. Oznaczało to nieco wolniejszy wzrost niż w dwóch poprzednich latach (średnio 15,0%). Szczególnie silnie wzrosły dotacje na zadania z zakresu administracji rządowej (21,1%), co oznaczało umocnienie dominacji tej pozycji jako najważniejszego komponentu dotacji ogółem.
- Odwrotny trend obserwowany był w przypadku dotacji na zadania własne. W 2019 wyniosły one 6,9 mld zł i były o 1,3 mld zł niższe (-15,8%) wobec 2018.
- W 2019 dynamicznie wzrastały również dotacje z UE. Osiągnęły one rekordowy poziom 17,8 mld zł, o 12,2% większy niż w 2018. Udział środków UE w ogólnej kwocie dotacji w sektorze JST był na podobnym poziomie jak rok wcześniej (22,0% vs. 22,3%). Kwota dotacji w 2019 (szósty rok perspektywy 2014-20) była wyższa o 3,3 mld zł w porównaniu z 2012 (szósty rok perspektywy 2007-13).
- W 2019 najwyższy wzrost napływu środków UE nastąpił w przypadku budżetów gmin (16,3%). Wysoki był również w przypadku powiatów grodzkich (13,9%) oraz województw (10,4%). Niepokojącym zjawiskiem był natomiast spadek napływu środków UE do budżetów powiatów ziemskich (-1,2%).
- Na koniec kwietnia 2020 wartość wkładu UE wynikającego z podpisanych przez samorządy umów w ramach programów operacyjnych perspektywy 2014 – 2020 wyniosła blisko 84 mld zł, co stanowiło 31% ogólnej kwoty dla wszystkich beneficjentów.

Dotacje UE wg rodzajów JST

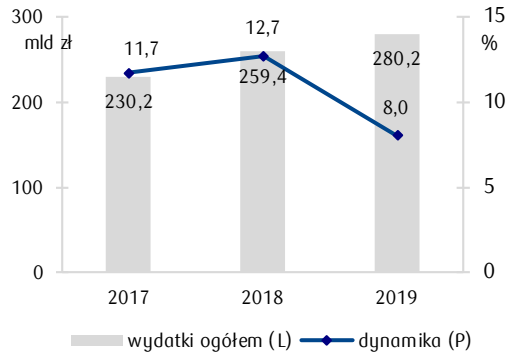


Beneficjenci dotacji UE wg podpisanych umów (stan na 30.04.2020)

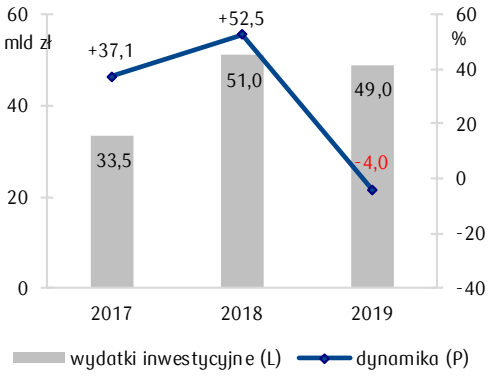


źródło: http://www.funduszeeuropejskie.gov.pl/strony/o-funduszach/raporty/

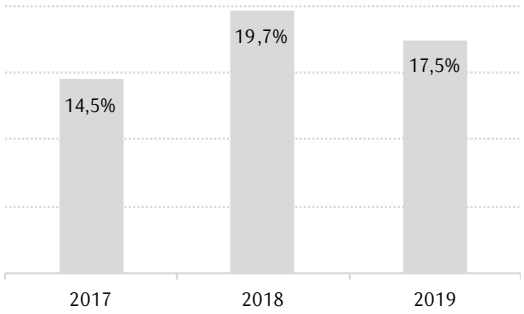
Wydatki ogółem i dynamika zmian



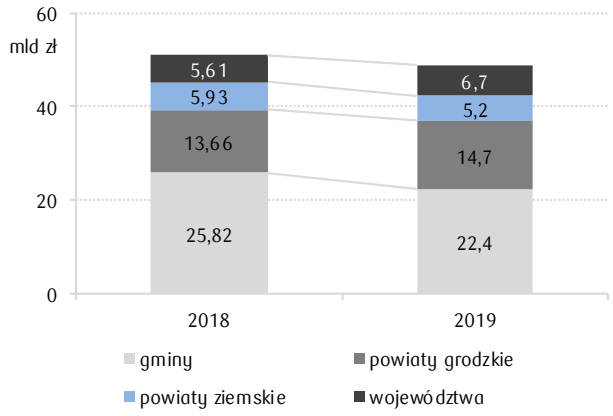
Wydatki inwestycyjne i dynamika zmian



Udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem



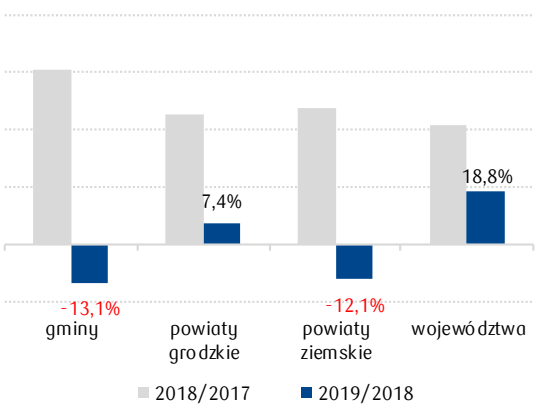
Wydatki inwestycyjne wg rodzaju JST



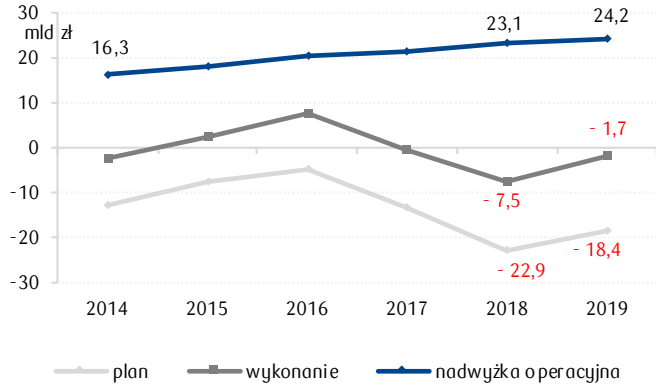
Spadek wydatków inwestycyjnych

- Po dwóch latach z dwucyfrową dynamiką wzrostu, w 2019 wydatki samorządów zwiększyły się o 8,0% (20,8 mld zł) do 280,2 mld zł.
- Zmniejszenie dynamiki wydatków wynikało w dużej mierze ze spadku wydatków inwestycyjnych o 4,0% (2,0 mld zł) do 49,0 mld zł. Nadal jednak był to drugi najwyższy poziom inwestycji, dwa razy większy niż w 2016, kiedy inwestycje osiągnęły najniższy poziom w obecnej perspektywie finansowej.
- Udział inwestycji w wydatkach obniżył się w 2019 do 17,5% wobec 19,7% w 2018 i 17,1% średnio w latach 2014-18. Jest to jednak niski poziom w porównaniu z rekordowym poziomem 24,8% osiągniętym w 2009.
- Mimo spadku wydatków inwestycyjnych w JST ogółem, w przypadku powiatów grodzkich oraz województw w 2019 wydatki inwestycyjne nadal dosyć dynamicznie wzrastały, odpowiednio o 7,4% i 18,8%. Łącznie dało to wzrost wydatków o 2,1 mld zł. Jednak inwestycje gmin obniżyły się aż o 3,4 mld zł (-13,1%).
- Wydatki bieżące nadal wzrastały w wysokim tempie (11,0%; 22,6 mld zł), co było związane głównie z bardzo dużym wzrostem świadczeń na rzecz osób prywatnych (20,6%; 8,7 mld zł).
- Wydatki na wynagrodzenia i pochodne wynagrodzeń w 2019 wyniosły 89,9 mld zł i były o 8,7% wyższe niż w 2018. Jest to największa pozycja w budżetach JST po stronie wydatków z udziałem 32% wszystkich wydatków.

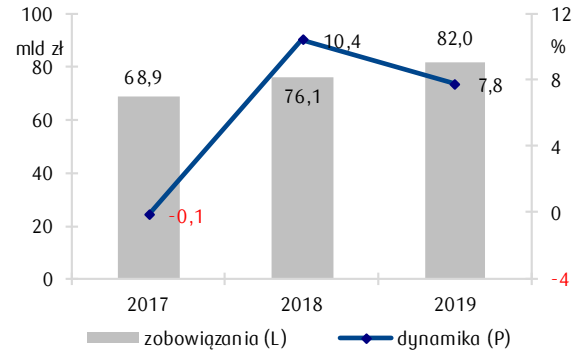
Zmiana wydatków inwestycyjnych wg rodzaju JST



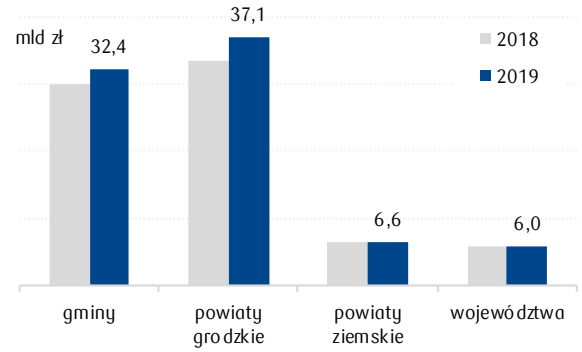
Wynik planowany i wykonany, nadwyżka operacyjna sektora JST



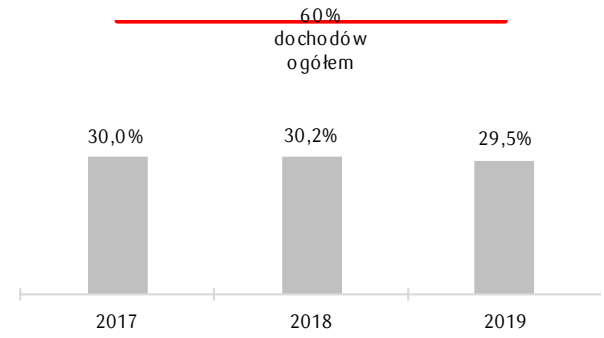
Zobowiązania JST i dynamika zmian



Zobowiązania wg rodzaju JST



Relacja zadłużenia do dochodów ogółem



Spadek deficytu budżetowego

- Samorządy ograniczyły skalę deficytu budżetowego w 2019 do 1,7 mld zł z 7,5 mld zł w 2018. Planowany deficyt wynosił 18,4 mld zł i był niższy od planowanego deficytu na 2018 o 4,4 mld zł. Zbiorczo rok na plusie zakończyły województwa (0,4 mld zł) oraz powiaty ziemskie (1,1 mld zł). Duży deficyt przypadał na powiaty grodzkie (3,0 mld zł).

- Nadwyżka operacyjna (dochody bieżące - wydatki bieżące) w sektorze JST w 2019 zwiększyła się nieznacznie (24,2 mld zł wobec 23,1 mld zł w 2018), częściowo prawdopodobnie z powodu spadku wydatków inwestycyjnych o 2,0 mld zł. Znacznie swoją nadwyżkę operacyjną zwiększyły powiaty ziemskie (+34,2%) oraz województwa (+19,0%), natomiast powiaty grodzkie zanotowały spadek nadwyżki o 11,4%.

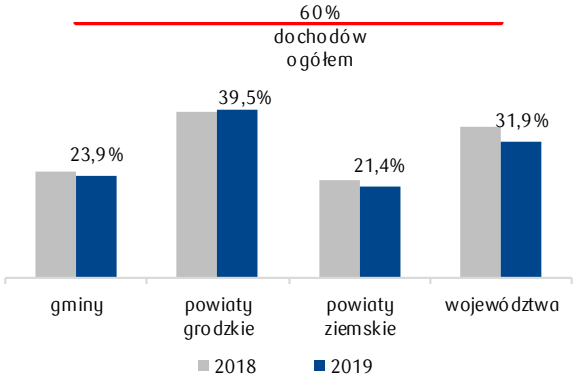
Lekka obniżka relacji długu do dochodów

- W 2019 nastąpił wzrost zobowiązań sektora JST o 5,9 mld zł (7,8%), po wzroście o 7,2 mld zł (10,4%) w 2018. Wcześniej, przez trzy lata zobowiązania spadały, łącznie w tym okresie o 3,2 mld zł. Zobowiązania nie wzrosły jedynie w przypadku województw, a największy wzrost zanotowano w przypadku powiatów grodzkich (10,5%).

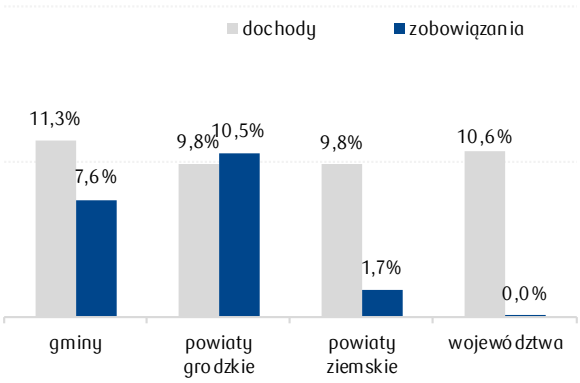
- Pomimo dynamicznego wzrostu zobowiązań, relacja długu do dochodów w sektorze JST była na bezpiecznym poziomie 29,5%, minimalnie niższym niż w poprzednich latach i najniższym od 2009.

- W 2019 najwyższy wskaźnik relacji długu do dochodów występował w miastach na prawach powiatu (39,5%) i województwach (31,9%), w których jednak zanotowano wyraźną obniżkę tego wskaźnika.

Udział zadłużenia w dochodach ogółem wg rodzajów JST



Zmiany r/r dochodów i zobowiązań w 2019



- Sytuacja poszczególnych rodzajów samorządów ze względu na tempo wzrostu dochodów i zobowiązań była w 2019 bardzo zróżnicowana. Zobowiązania wzrastały w szybkim tempie w przypadku gmin i powiatów grodzkich, ale w przypadku gmin dochody wzrastały jeszcze szybciej. Powiaty ziemskie i województwa zanotowały duży wzrost dochodów, przy odpowiednio niewielkim wzroście i stabilnym poziomie zobowiązań.

Wyszczególnienie	jedn. miary	2017	2018	2019	2019/2018 (%)
Dochody ogółem	mld zł	229,9	251,8	278,5	10,6
Dochody własne podstawowe	mld zł	60,0	63,4	68,7	8,3
Dochody z tytułu podatków PIT i CIT	mld zł	53,3	60,6	67,0	10,6
Subwencje i dotacje ogółem	mld zł	116,6	127,8	142,7	11,7
w tym dotacje UE	mld zł	8,2	15,9	17,8	12,2
Wydatki ogółem	mld zł	230,2	259,4	280,2	8,0
Wydatki inwestycyjne	mld zł	33,5	51,0	49,0	-4,0
Wynik budżetu	mld zł	-0,3	-7,5	-1,7	x
Wynik operacyjny	mld zł	21,2	23,1	24,2	4,5
Zobowiązania ogółem	mld zł	68,9	76,1	82,0	7,8
w tym kredyty i pożyczki	mld zł	64,9	72,3	78,8	8,9
Udział podatków PIT i CIT w dochodach ogółem	%	23,2	24,1	24,1	x
Udział subwencji i dotacji w dochodach ogółem	%	50,7	50,7	51,3	x
Udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem	%	14,5	19,7	17,5	x
Udział zobowiązań w dochodach ogółem	%	30,0	30,2	29,5	x
Udział kredytów i pożyczek w zobowiązaniach ogółem	%	94,2	95,0	96,1	x

Perspektywy krótkoterminowe

⇒ Epidemia SARS-CoV-2 i działania podjęte w celu jej zwalczania, w tym zamrożenie dużej części aktywności gospodarczej, skutkują znacznym spadkiem dochodów JST oraz wzrostem niektórych kosztów.

⇒ W kwietniu znacznie spadły dochody własne JST z tytułu PIT i CIT. Według Związku Miast Polskich wpływy z PIT w 138 ankietowanych miastach w kwietniu 2020 były niższe o 41% r/r (0,86 mld zł). Prawdopodobnie część spadku wynikała z przesunięcia terminu złożenia rocznego zeznania PIT za 2019 z końca kwietnia na koniec maja oraz odroczenia płatności CIT, dlatego trudno o pełen obraz strat dochodów JST z tytułu tych podatków.

⇒ Według doniesień medialnych znacznie spadają również dochody własne z innych tytułów niż PIT i CIT. Do tej kategorii należą np. podatki od nieruchomości, czynsze, bilety komunikacji, bilety wstępu, opłaty parkingowe i targowiskowe itp. Dla przykładu w Białymstoku w kwietniu wpływy z biletów komunikacji miejskiej były o 74% r/r niższe, z opłat parkingowych o 51% r/r niższe, a z podatku od nieruchomości od osób prawnych o 10% r/r niższe. Podobna skala spadków notowana była w innych dużych miastach.

⇒ Część JST wprowadziła również specjalne ulgi dla przedsiębiorców działających na ich obszarze, np. obniżki, zwolnienia lub odroczenia czynszów za lokale użytkowe i opłat za dzierżawę terenów, podatków od nieruchomości oraz innych opłat

i podatków. Oczywiście te działania w krótkim terminie wpływają negatywnie na dochody JST, choć ich wpływ jest prawdopodobnie znacznie mniejszy niż utrata wpływów z PIT i CIT oraz porównywalny bądź mniejszy niż pozostałych dochodów własnych (bilety, opłaty).

⇒ Część JST będzie zmuszona wesprzeć swoje spółki komunalne – na ten moment wpływ tego czynnika jest trudny do oszacowania.

⇒ W związku ze zwalczaniem epidemii wzrosły niektóre koszty JST związane z opieką zdrowotną, w tym finansowaniem szpitali, oraz zapobieganiem rozprzestrzenianiu się epidemii (środki ochrony osobistej, środki dezynfekujące, nowe zadania administracyjne itp.).

⇒ Warto zauważyć, że pogorszenie sytuacji budżetowej może być silniejsze w przypadku JST, na których obszarze duży jest udział firm działających w sektorach mocno dotkniętych negatywnymi konsekwencjami epidemii (w szczególności turystyka, zakwaterowanie, gastronomia, handel, przemysł motoryzacyjny, meblarski, odzieżowy, transport pasażerski).

⇒ Przed kryzysem wywołanym epidemią SARS-CoV-2 istniało strukturalne ryzyko destabilizacji budżetów niektórych samorządów z uwagi na: a) niedofinansowanie niektórych zadań zleconych (oświata, służba zdrowia, transport publiczny), b) możliwy spadek dochodów związany ze zmianami w PIT oraz c) wzrost płacy minimalnej. Według Związku Miast Polskich luka finansowa w oświacie samorządowej w 2019 wyniosła niemal 26 mld zł. Na 2020 MEN zaplanowało znacznie wyższą kwotę na subwencję oświatową niż w 2019, ale przedstawiciele JST uważają, że jest ona w dalszym ciągu zbyt mała i nie uwzględnia w pełni potrzeb związanych z planowaną podwyżką pensji nauczycieli we wrześniu 2020.

⇒ Przedstawiciele władz JST zapowiadają publicznie, że w pierwszej kolejności szukają oszczędności gdzie indziej niż w wydatkach inwestycyjnych (np. rezygnacja z wypłacania premii pracownikom, nieobsadzanie wakatów, brak dofinansowania wydarzeń sportowych, kulturalnych i biznesowych, mniejsze środki na promocję, rezygnacja z realizacji budżetu obywatelskiego). Jednak w przypadku potwierdzenia się czarnych scenariuszy dla budżetów, inwestycje są pozycją w wydatkach JST relatywnie łatwą do ograniczenia. Z drugiej strony kończy się powoli możliwość dofinansowania inwestycji z UE w ramach perspektywy finansowej 2014-20, stąd JST miały duże plany inwestycyjne i nie chcą stracić szansy na uzyskanie wsparcia unijnego. Również obecny rekordowo niski poziom stóp procentowych korzystnie oddziałuje na koszty obsługi długu i może zachęcać do zaciągania nowych zobowiązań.

⇒ Poziom inwestycji JST ma istotny wpływ na sytuację gospodarczą kraju, w tym szczególnie na branżę budowlaną i branże powiązane, oraz poziom wykorzystania środków unijnych. Możliwe, że w związku z tym rząd będzie chciał wesprzeć finansowo JST, aby utrzymać w jak największym stopniu tempo inwestycji samorządowych.

⇒ Zmniejszyło się zagrożenie opóźnień w realizacji inwestycji ze względu na rosnące ceny usług i trudności samorządów z rozstrzyganiem przetargów na realizację inwestycji z uwagi na ograniczoną moc przerobową firm budowlanych. Prawdopodobnie wzrosło jednak ryzyko związane z upadłością wykonawców i podwykonawców. Obecnie przedstawiciele JST oczekują, że niektóre inwestycje uda się zrealizować po niższych kosztach niż planowano kilka miesięcy temu. Niemniej jednak w dalszym ciągu, według doniesień medialnych, duża część samorządów wstrzymuje się z ogłaszaniem nowych przetargów.

⇒ Sytuacja budżetowa samorządów w 2020 jest wyjątkowa i być może część z nich będzie zmuszona do działań niestandardowych, nie podejmowanych w normalnych czasach – wzrosnąć może np. presja na prywatyzację mienia komunalnego. Wiele będzie jednak zależało od tempa przywrócenia aktywności gospodarczej i dalszego przebiegu epidemii.

Departament Analiz Ekonomicznych

PKO Bank Polski SA
ul. Puławska 15, 02-515 Warszawa
t: 22 521 80 84
f: 22 521 88 87
email: DAE@pkobp.pl

Główny Ekonomista, Dyrektor Departamentu

Piotr Bujak	piotr.bujak@pkobp.pl	22 521 80 84

Zespół Analiz Sektorowych	analizy.sektorowe@pkobp.pl	22 521 81 22
dr Agnieszka Grabowiecka-Łaszek	agnieszka.grabowiecka-laszek@pkobp.pl	22 521 81 22
dr Mariusz Dziwulski	mariusz.dziwulski@pkobp.pl	22 521 81 88
Michał Koleśnikow	michal.kolesnikow@pkobp.pl	22 521 81 23
Piotr Krzysztofik	piotr.krzysztofik@pkobp.pl	22 521 81 25
Wojciech Matysiak	wojciech.matysiak@pkobp.pl	22 521 51 80
Katarzyna Piętka-Kosińska	katarzyna.pietka-kosinska@pkobp.pl	22 521 65 15
Filip Romanowski	filip.romanowski@pkobp.pl	22 521 87 39
Anna Senderowicz	anna.senderowicz@pkobp.pl	22 521 81 24

Zespół Analiz Makroekonomicznych	analizy.makro@pkobp.pl	22 521 67 97
Marta Petka-Zagajewska	marta.petka-zagajewska@pkobp.pl	22 521 67 97
dr Marcin Czaplicki, CFA	marcin.czaplicki@pkobp.pl	22 521 54 50
Urszula Kryńska	urszula.krynska@pkobp.pl	22 521 51 32
dr Michał Rot	michal.rot@pkobp.pl	22 580 34 22

Zespół Analiz Nieruchomości		
Marcin Morawiecki	marcin.morawiecki@pkobp.pl	22 521 72 24

Materiał zatwierdził(a): Piotr Bujak

Informacje i zastrzeżenia:

Niniejszy materiał („Materiał") ma charakter wyłącznie informacyjny oraz nie stanowi oferty w rozumieniu ustawy - Kodeks cywilny, ani rekomendacji do zawarcia transakcji kupna, sprzedaży lub innego rodzaju przeniesienia któregokolwiek instrumentu finansowego. Bank dołożył wszelkich racjonalnych i niezbędnych starań, aby informacje zamieszczone w Materiale były rzetelne oraz oparte na wiarygodnych źródłach.
Informacje zawarte w Materiale nie mogą być traktowane jako propozycja nabycia którychkolwiek instrumentów finansowych, usługa doradztwa inwestycyjnego lub podatkowego ani jako forma świadczenia pomocy prawnej. Prognozy oraz dane zawarte w Materiale nie stanowią zapewnienia uzyskania określonych wyników jakichkolwiek transakcji finansowych ani przyszłych cen którychkolwiek instrumentów finansowych.
Materiał nie stanowi badania inwestycyjnego ani publikacji handlowej w rozumieniu Rozporządzenia Delegowanego Komisji (UE) 2017/565 z dnia 25 kwietnia 2016 r. uzupełniającego dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/65/UE w odniesieniu do wymogów organizacyjnych i warunków prowadzenia działalności przez firmy inwestycyjne oraz pojęć zdefiniowanych na potrzeby tej dyrektywy.
Bank i jego spółki (podmioty) zależne oraz pracownicy tych podmiotów mogą być zainteresowani zawarciem lub być stroną transakcji finansowych, w tym zawartych na instrumentach finansowych, których wynik jest uzależniony od czynników (danych i informacji) wymienionych w Materiałach.
Powszechna Kasa Oszczędności Bank Polski Spółka Akcyjna z siedzibą w Warszawie, ul. Puławska 15, 02-515 Warszawa, wpisana do rejestru przedsiębiorców prowadzonego przez Sąd Rejonowy dla m. st. Warszawy, XIII Wydział Gospodarczy Krajowego Rejestru Sądowego numer KRS 0000026438, NIP: 525-000-77-38, REGON: 016298263; kapitał zakładowy (kapitał wpłacony) 1 250 000 000 zł.