



Bank Polski

Raport Roczny 2017

Sytuacja finansowa jednostek samorządu terytorialnego

Departament Analiz Ekonomicznych
Zespół Analiz Sektorowych
wanda.urbanska@pkobp.pl

Warszawa, lipiec 2017

Synteza.....	3
Sytuacja finansowa jednostek samorządu terytorialnego (zróżnicowanie wg typów).....	6
Najsilniejszy segment sektora JST - miasta na prawach powiatu (powiaty grodzkie).....	22
Aneks metodologiczny.....	36

Przedmiotem raportu jest ocena zmian sytuacji finansowej sektora jednostek samorządu terytorialnego (JST) na podstawie analizy: dochodów, wydatków i wyników budżetów, aktywności inwestycyjnej, stopnia samodzielności finansowej, a także zadłużenia. Podstawą analizy są najbardziej aktualne dane za 2016 r. oraz prognozy na lata 2017 – 2019 zawarte w Wieloletniej Prognozie Finansowej (WPF) składanej przez samorządy w Ministerstwie Finansów. Badana zbiorowość obejmuje 2478 gmin, 66 miast na prawach powiatu (powiatów grodzkich), 314 powiatów ziemskich i 16 województw.

Synteza

Główne czynniki zewnętrzne determinujące sytuację w sektorze JST w 2016 r.:

- ↑ korzystne otoczenie makroekonomiczne (wzrost PKB o 2,8% r/r i 3,9% w 2015),
 - ↑ program rządowy Rodzina plus realizowany od 1 kwietnia 2016 r.,
 - ↑ ożywienie na rynku nieruchomości,
 - ↓ opóźnienia w przygotowaniach do wykorzystania środków z perspektywy finansowej UE na lata 2014 – 2020.
-
- Istotny wzrost dochodów ogółem sektora JST w 2016 r. (7,4% r/r wobec 2,4% r/r w 2015) wynikiem nie tylko korzystnej koniunktury (wzrost wpływów z PIT i CIT o 7,5% r/r), ale także dzięki dotacjom przekazanych z budżetu państwa na finansowanie programu rządowego Rodzina plus. Wpłynęły one na wzrost dochodów budżetowych całego sektora o 9%, gmin o 14,7% i miast na prawach powiatu (bez m.st. Warszawy) o 6,9%.
 - Negatywny wpływ opóźnień w absorpcji środków UE na dochody sektora JST w 2016 r. (6,7 mld zł vs 14,6 mld zł w 2015) i spadek udziału środków UE w dochodach ogółem do 3,1% wobec 7,9% w 2015 r. Spadek środków z budżetu UE dotyczył wszystkich województw – najwyższy zanotowano w warmińsko-mazurskim (-75% r/r), podkarpackim i podlaskim (po 73% r/r).
 - Miasta grodzkie nadal najsilniejszym sektorem JST ze względu na wysoki udział dochodów własnych w dochodach ogółem: 74,9% w Warszawie i 58,3% w pozostałych miastach grodzkich, wobec 44,3% w gminach i 35,4% w powiatach.
 - Wzrost dochodów per capita średnio w całym sektorze JST o 7,4% r/r.; wyższe dochody per capita w porównaniu ze średnią krajową, oprócz województwa mazowieckiego, osiągnęły województwo pomorskie (+6%), zachodniopomorskie (+4%) i dolnośląskie (+1%).
 - Mocno zróżnicowana sytuacja finansowa gmin wiejskich: wysokie dochody per capita w gminach osiągających dochody np. z kopalni odkrywkowych (35 tys. zł w Kleszczowie), wobec średniej dla gmin wiejskich na poziomie ok. 4 tys. zł.

- Regres w inwestycjach (-34,4% r/r vs -6,8% w 2015) w konsekwencji opóźnień w absorpcji środków z perspektywy finansowej 2014 – 2020. Inwestycje finansowane ze środków UE to 1,7 mld zł wobec 11,1 mld zł w 2015 r.; spadek we wszystkich segmentach sektora JST, przy czym największy w województwach (o 4,3 mld zł, tj. o 58,4% r/r) i miastach na prawach (o 4,5 mld zł, tj. o 36,8% r/r).
- Znaczne zróżnicowanie wydatków inwestycyjnych per capita, przy średniej krajowej w 2016 r. na poziomie 635 zł: od 73% średniej krajowej w województwie warmińsko-mazurskim do 116% w województwie mazowieckim.
- Kolejny rok dodatniego wyniku budżetów na koniec 2016 r. (wzrost o 4 mld zł r/r) i znaczna nadwyżka operacyjna (20,5 mld zł, tj. +12,6% r/r) wskazują na gromadzenie przez samorządy środków koniecznych do wykorzystania dotacji UE.
- Rok 2016 kolejnym okresem zmniejszania kwoty długu generowanej przez JST (-3,7% r/r i -0,7% r/r w 2015) w efekcie ograniczania przez samorządy zaciągania zwrotnych źródeł finansowania inwestycji w sektorze JST; spadek zbiorczego zadłużenia zanotowały wszystkie rodzaje samorządów.
- Zmniejszenie o 3,7 pp poziomu relacji zobowiązań do dochodów (32,3% vs 36,0% w 2015) w wyniku wzrostu dochodów przy jednoczesnym spadku kwoty długu. Nadal wysokie obciążenie zobowiązaniami budżetów miast o liczbie ludności pow. 200 tys. (52,1%), przy znacznym zróżnicowaniu: od 2,9% dochodów ogółem w Rybniku do 94% w Wałbrzychu; w 7 miastach zobowiązania przekroczyły 60% uzyskanych dochodów (12 w 2015).
- Nadal niski udział zobowiązań z tytułu emisji obligacji w zobowiązaniach ogółem sektora JST w 2016 r. (6,2% i 5,8% w 2015). Szczególna pozycja Warszawy: w 2016 r., podobnie jak w 2015 r., wartość obligacji to 2,2 mld zł (52% wartości emisji papierów wartościowych całego sektora).
- Nierównomierne rozłożenie zadłużenia SP ZOZ: koncentracja 25% ogólnej kwoty zadłużenia w 3 jednostkach i 50% długu w 9. W 2016 r. zadłużenie SPZOZ dotyczyło 261 JST (280 w 2015), w tym 16 województw, 163 powiatów, 62 gmin oraz 20 powiatów grodzkich. Budżety województw najbardziej zagrożone zobowiązaniami SP ZOZ - skumulowanie zadłużenia (łącznie wartość zobowiązań własnych województw oraz zobowiązań nadzorowanych przez nie SP ZOZ) podniosło poziom zadłużenia w 2016 r. z 50,1% do 68,2%; zgodnie z ustawą o działalności leczniczej samorządy są zobowiązane do pokrycia ujemnego wyniku nadzorowanej jednostki.

- Wg projektów Wieloletniej Prognozy Finansowej (WFP) złożonych przez JST w Ministerstwie Finansów, w 2017 r. oczekiwany jest:
 - wzrost dochodów (4,7% r/r) i wydatków (14,2% r/r) w sektorze JST.
 - wyraźny wzrost inwestycji do ok. 44 mld zł (ok. 77% r/r) związany z przyspieszeniem absorpcji środków UE (ok. 5-krotny wzrost wydatków inwestycyjnych związanych z projektami UE).
 - wzrost kwoty długu do ok. 77 mld zł (11,7% r/r), przy powolnym zmniejszaniu do 73 mld zł w 2019 r.
- Wg Regionalnej Izby Obrachunkowej (RIO) na podstawie projektów WFP złożonych przez JST na koniec 2016 roku, indywidualny wskaźnik zadłużenia nie zostanie spełniony w 2017 r. w 31 jednostkach, w 2018 r. przez 37 i w 2019 r. przez 37.
- **W naszej ocenie w rocznej perspektywie istotne dla funkcjonowania sektora JST będą:**
 - ↑ sprzyjające otoczenie makroekonomiczne,
 - ↑ wdrażanie programów unijnych w ramach perspektywy 2014 – 2020,
 - ↑ korzystne rozwiązania regulacyjne wzmacniające zabezpieczenia przed niekontrolowanym zadłużeniem gmin (nowelizacja ustawy o RIO); wejście w życie regulacji dotyczących tego problemu zawartych w ustawie o RIO opóźni się ze względu na zawetowane całej ustawy przez Prezydenta,
 - ↓ indywidualny wskaźnik zadłużenia, który może ograniczyć liczbę JST spełniających warunki do zaciągania nowych zobowiązań i jednocześnie zachęcić stosowanie przez niektóre samorządy niedopuszczalnych konstrukcji prawnych obchodzenia indywidualnego wskaźnika zadłużenia,
 - ↓ decyzje o systemie dopłat wyrównawczych, tzw. „janosikowe” (niezakończona faza uzgodnień między rządem i stroną samorządową i przedłużenie tymczasowych rozwiązań na lata 2017 – 2019),
 - ↓ wzrost ryzyka pośredniego związanego z: (1) reformą szpitali (tworzenie sieci szpitali i regulowanie zadłużenia przez samorząd), (2) projektem ustawy dotyczącej podniesienia kwoty wolnej od podatku (mniejsze wpływy z podatku PIT), (3) nowymi zadaniami bez w pełni zapewnionych środków finansowych, jak np. współuczestniczenie w programach mieszkaniowych (przygotowanie infrastruktury) czy dofinansowanie reformy edukacji i (4) nowymi regulacjami dotyczącymi odebrania statusu miejscowości uzdrowiskowych gminom i miastom, w których powietrze jest zanieczyszczone (utrata dochodów z opłaty uzdrowiskowej i podwyższone koszty ochrony środowiska).

Wskaźniki finansowe x/ – JST ogółem

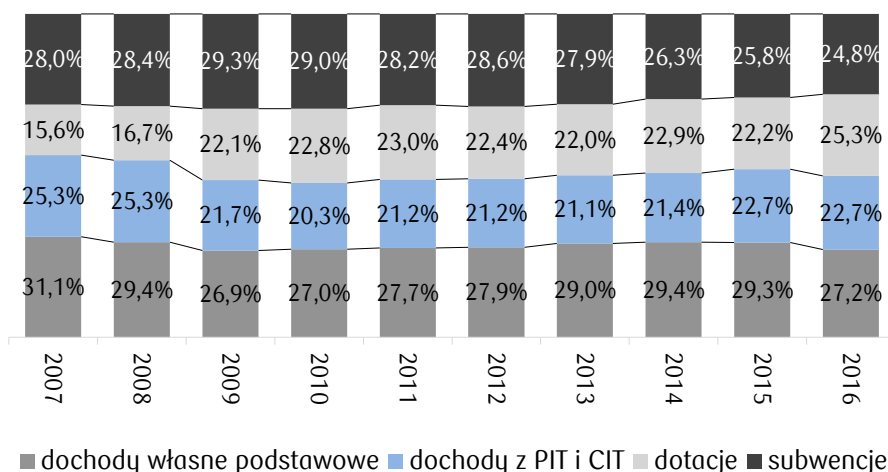
L.p.	Wyszczególnienie	jedn. miary	2015	2016	r/r
1	Dochody ogółem	mld zł	199,0	213,7	7,4%
	Dochody własne podstawowe	mld zł	58,3	58,1	-0,2%
	Dochody z tytułu podatków PIT i CIT	mld zł	45,2	48,5	7,5%
	Dotacje	mld zł	44,2	54,0	22,0%
	w tym Program Rodzina plus	mld zł	-	17,6	x
	Subwencja ogólna	mld zł	51,3	53,0	3,3%
2	Wydatki ogółem	mld zł	196,4	206,0	4,9%
	w tym wydatki inwestycyjne	mld zł	37,2	24,4	-34,4%
3	Wynik budżetu	mld zł	2,6	7,6	193,2%
	Wynik operacyjny	mld zł	18,2	20,5	12,6%
4	Zobowiązania ogółem	mld zł	71,6	69,0	-3,7%
	w tym kredyty i pożyczki	mld zł	67,3	64,7	-4,0%
5	Na mieszkańca				
	dochody ogółem	zł	5 178	5 560	7,4%
	wydatki ogółem	zł	5 110	5 362	4,9%
	wydatki inwestycyjne	zł	968	635	-34,4%
6	Udziały				
	podatków PIT i CIT w dochodach ogółem	%	22,7	22,7	x
	subwencji i dotacji w dochodach ogółem	%	48,0	50,1	x
	wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem	%	18,9	11,8	x
	zobowiązań w dochodach ogółem	%	36,0	32,3	x
	kredytów i pożyczek w zobowiązaniach ogółem	%	94,0	93,7	x
7	Liczba JST z deficytem budżetowym		800	563	-29,6%

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów, www.mf.gov.pl

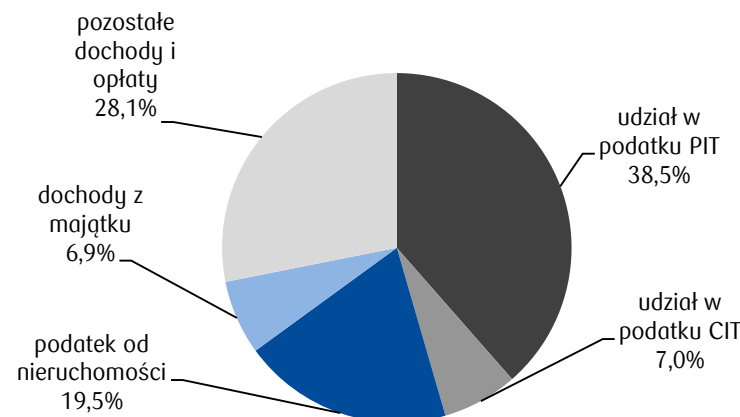
x/ definicje w Aneksie metodologicznym

Struktura dochodów JST – systemowo niski udział dochodów własnych

Struktura dochodów ogółem JST

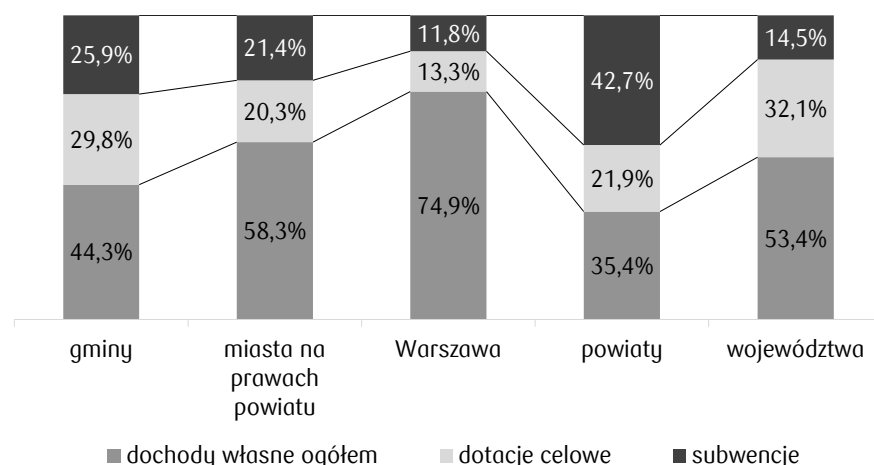


Struktura dochodów własnych ogółem * w 2016 r.



* / dochody własne ogółem zawierają dochody podatkowe z PIT i CIT

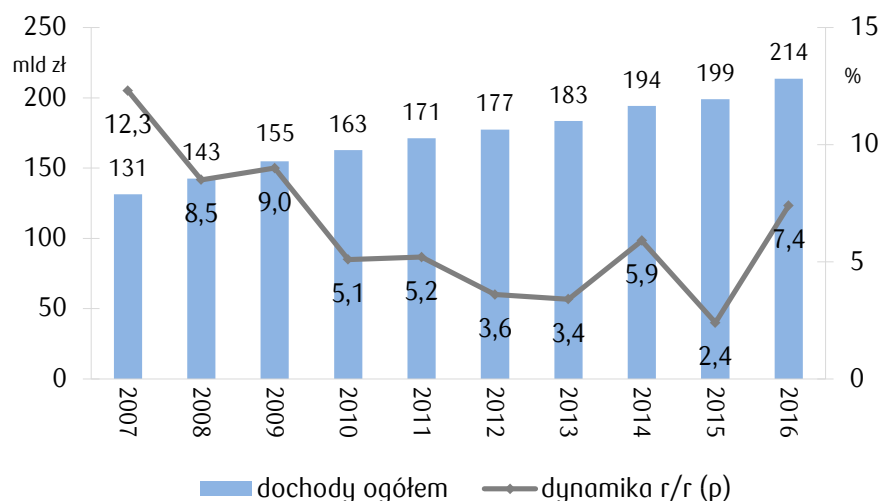
Struktura dochodów wg typu JST w 2016 r.



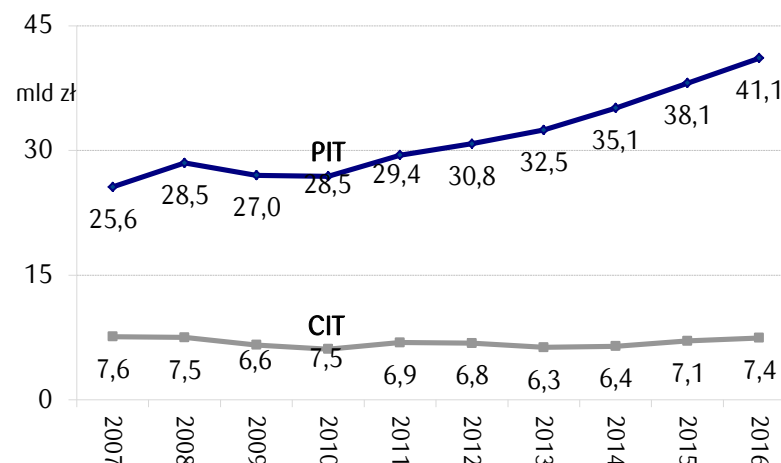
- Systemowo słaba samodzielność ekonomiczna samorządów w efekcie niskiego udziału w dochodach ogółem dochodów własnych podstawowych (bez wpływów z PIT i CIT), tj. takich, którymi samorządy mogą dysponować samodzielnie (spadek o 2,1 pp r/r w 2016).
- Znaczna wrażliwość dochodów JST na zmiany koniunktury gospodarczej w związku z wysokim udziałem wpływów z PIT oraz CIT i z podatku od nieruchomości w dochodach własnych ogółem (65% w 2016).
- Istotna zmiana struktury budżetów JST w 2016 r. (wzrost udziału dotacji o 3,1 pp r/r) w konsekwencji przekazania środków z budżetu państwa na finansowanie przez samorządy programu Rodzina 500 plus, przy jednoczesnym spadku dotacji z UE.

Dochody JST ogółem – koniunktura i dotacje na zadania zlecone przez administrację rządową czynnikami wzrostu dochodów

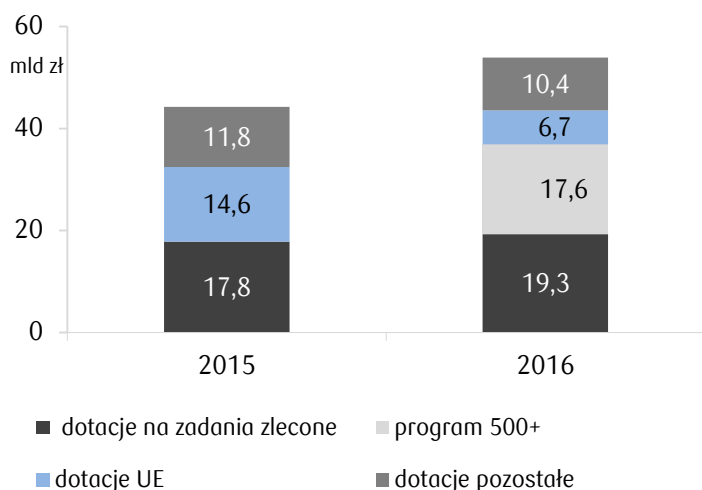
Dochody ogółem



Dochody z PIT i CIT



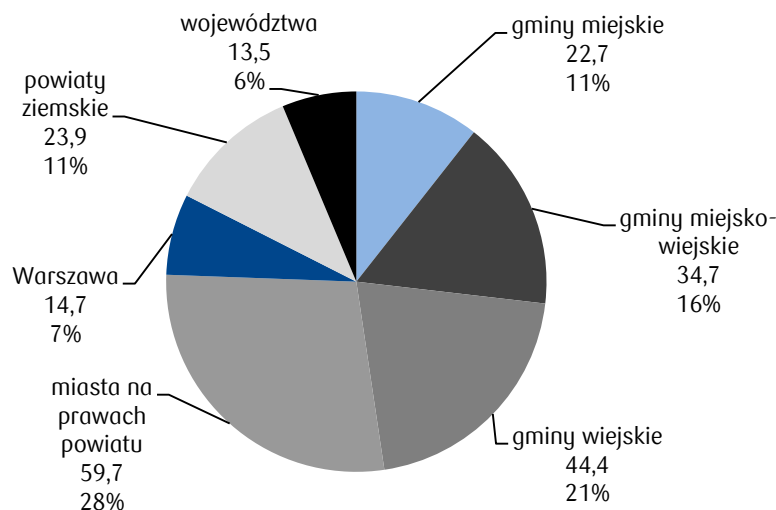
Dotacje dla sektora JST



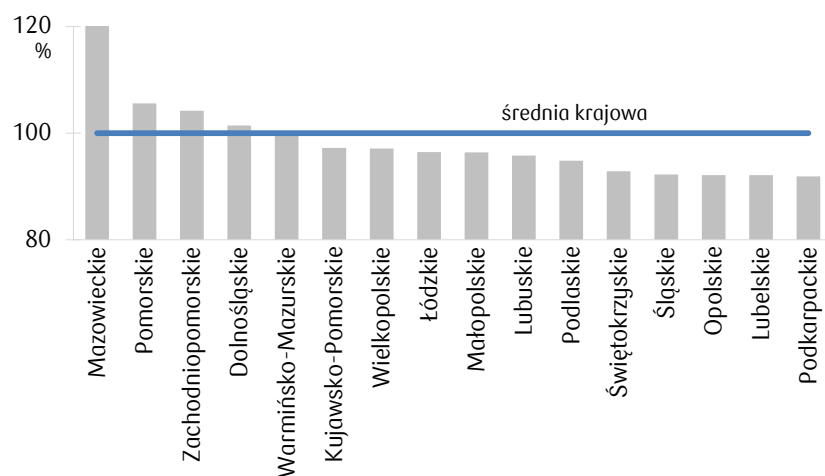
- Dochody ogółem sektora JST w 2016 r. wzrosły w efekcie:
 - większych wpływów z PIT i CIT (7,5% r/r) oraz,
 - przekazania środków z budżetu państwa na realizację programu Rodzina 500 plus (wzrost dochodów budżetowych całego sektora o 9,0%, w gminach o 14,7% i w powiatach grodzkich, bez Warszawy, o 6,9%).
- Negatywny wpływ na dochody sektora JST opóźnień w absorpcji środków UE (spadek dotacji -54% r/r).

Zróżnicowanie dochodów JST wg typu i województw – miasta na prawach powiatu najsilniejszym segmentem sektora

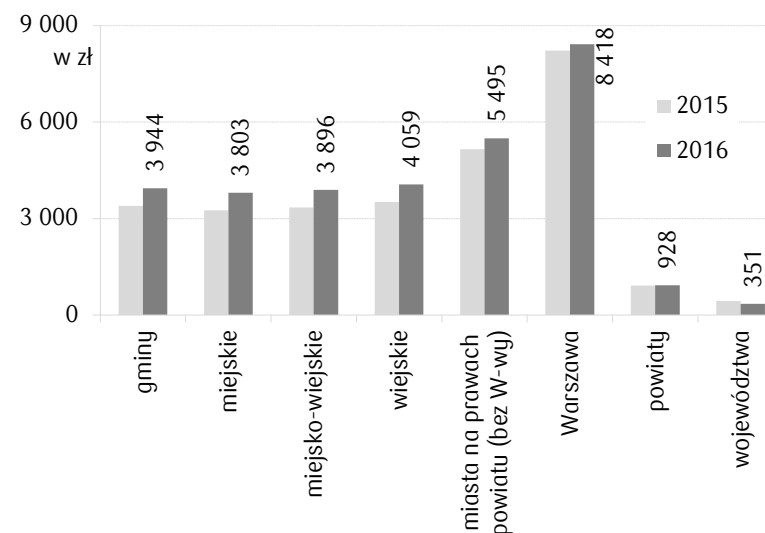
Dochody ogółem wg typu JST w 2016 r. (w mld zł)



Dochody ogółem na mieszkańca w 2016 r. wg województw w relacji do średniej krajowej



na mieszkańca

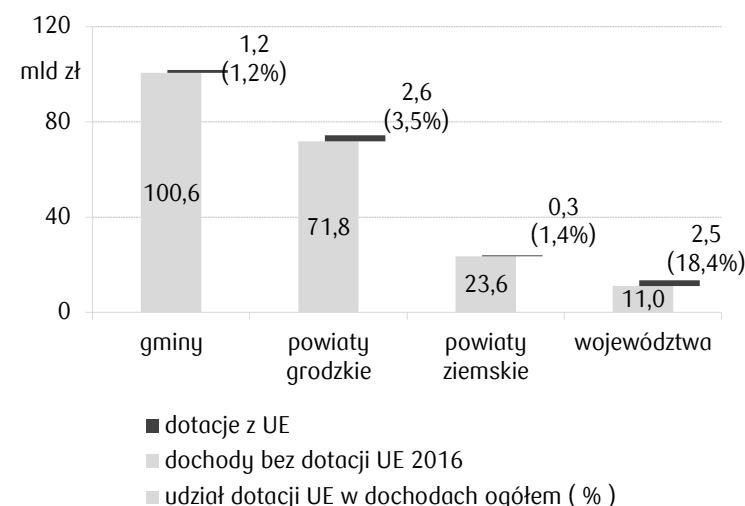
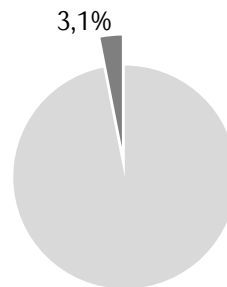
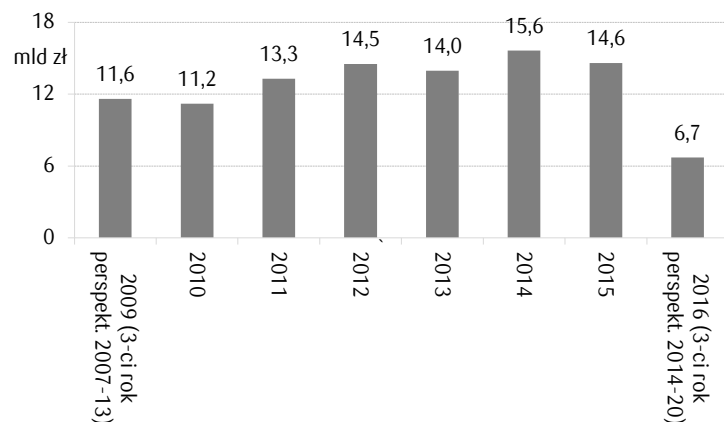


- Koncentracja ponad 1/3 dochodów całego sektora JST w miastach na prawach powiatu; szczególna pozycja Warszawy (1/5 dochodów ogółem wszystkich powiatów grodzkich).
- Wzrost dochodów per capita średnio w całym sektorze JST o 7,4% r/r, przy znacznym zróżnicowaniu: wyższe dochody per capita w porównaniu ze średnią krajową, oprócz województwa mazowieckiego, osiągnęły województwo pomorskie (+6%), zachodniopomorskie (+4%) i dolnośląskie (+1%).
- Mocno zróżnicowana sytuacja finansowa gmin wiejskich: wysokie dochody per capita w gminach osiągających dochody np. z kopalni odkrywkowych (Kleszczów 35 tys. zł i Rzęśnia 8 tys. zł), wobec średniej dla gmin wiejskich na poziomie ok. 4 tys. zł.

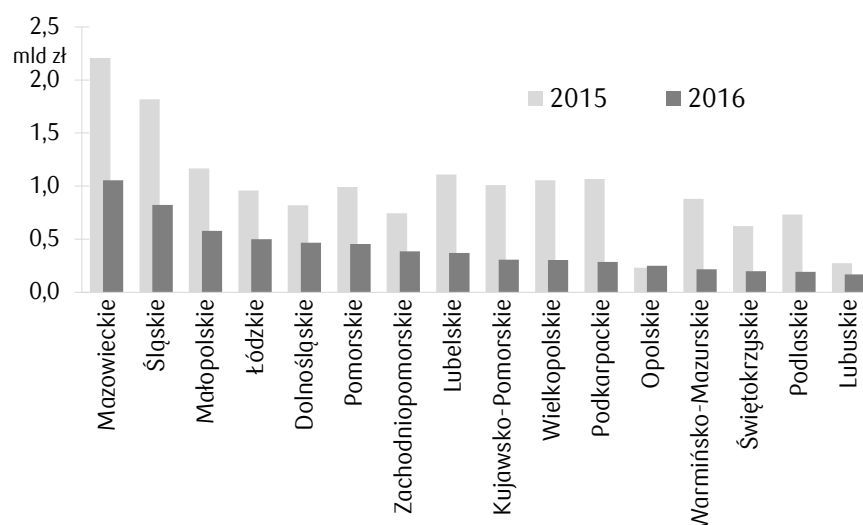
Dotacje na projekty UE – opóźnienia w absorpcji środków UE z perspektywy finansowej 2014 - 2020

Dochody ze źródeł zagranicznych na finansowanie i współfinansowanie projektów unijnych w 2016 r.

ogółem udział w dochodach ogółem wg typu JST



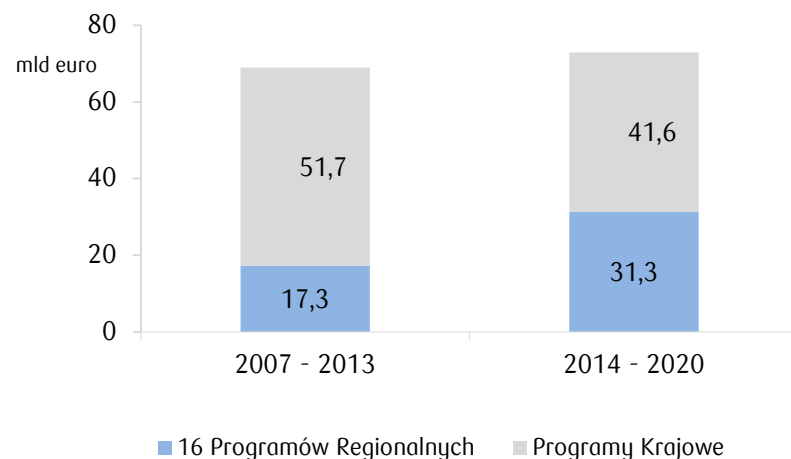
Dochody ze źródeł zagranicznych w 2016 r. wg województw



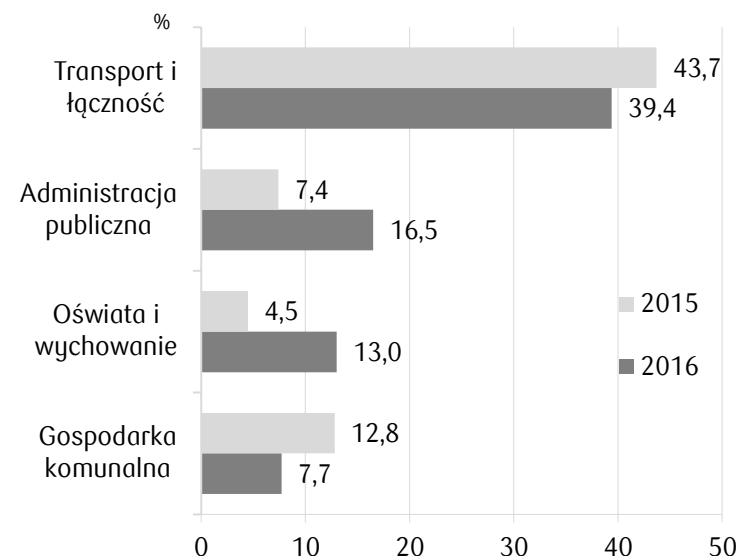
- Marginalny udział dotacji UE w 2016 r. w dochodach ogółem sektora JST (3,1% wobec 7,9% w 2015), nieco większy w budżetach województw (18,4% vs 28,2% w 2015), które były zaangażowane w duże projekty infrastrukturalne (refinansowanie poniesionych wydatków).
- Spadek dochodów z budżetu UE we wszystkich województwach – najwyższy w województwach: warmińsko-mazurskim (-75% r/r), podkarpackim i podlaskim (po 73% r/r).

Zmiana kierunków wydatków na projekty z udziałem środków UE w ramach perspektywy finansowej 2014 – 2020

Dostępne środki UE w ramach perspektyw finansowych



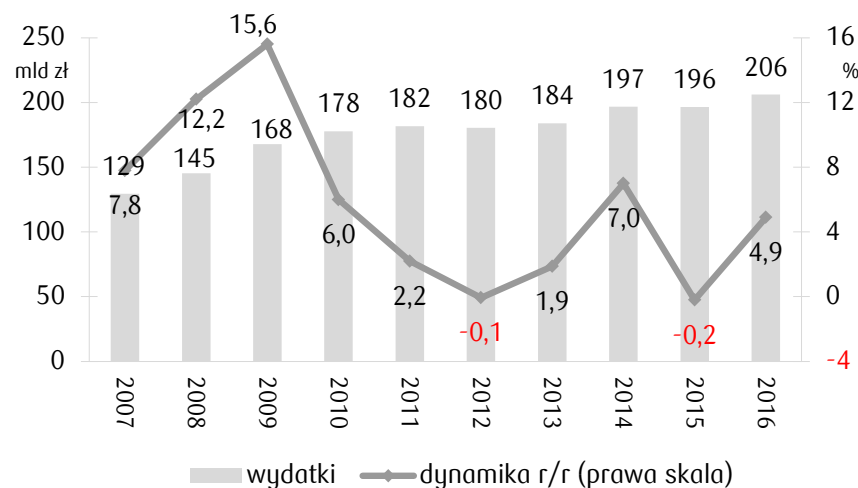
Wybrane kierunki wydatków na projekty z udziałem środków UE



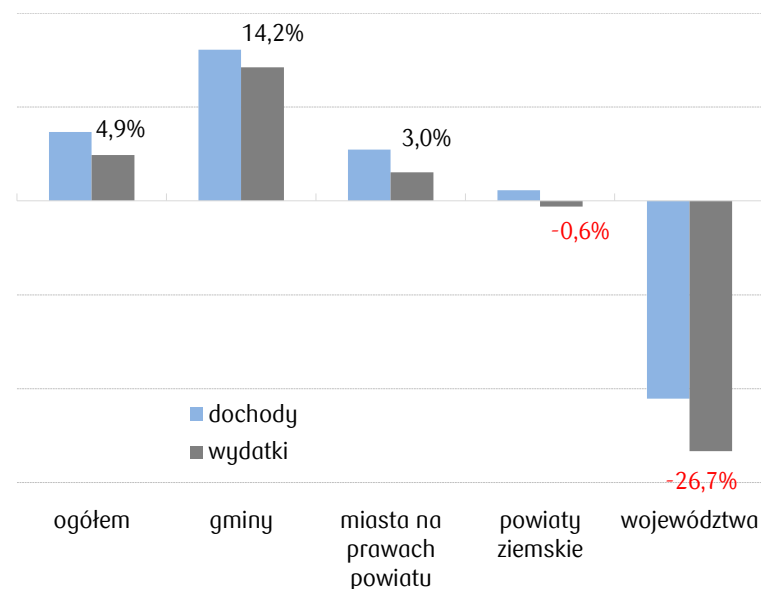
- Zmiana kierunków finansowania projektów w ramach perspektywy 2014 – 2020 w porównaniu z perspektywą 2007- 2013: wzrost o 80% środków na programy regionalne i spadek o 20% na programy krajowe.
- W 2016 r. spadek r/r udziału wydatków na transport i łączność (-4,3 pp) oraz gospodarkę komunalną (-5,1 pp), natomiast wzrost wydatków na administrację publiczną (+9,1 pp) oraz oświatę i wychowanie (+8,5 pp).

Wydatki ogółem – regres wydatków inwestycyjnych

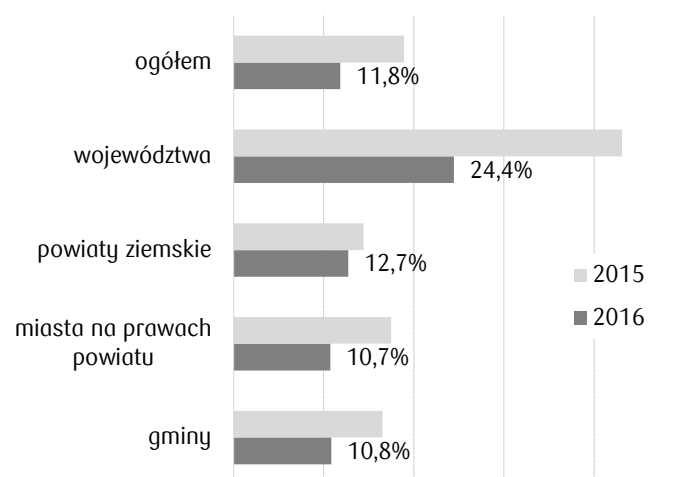
Wydatki ogółem JST



Tempo wzrostu wydatków i dochodów (2015=100)



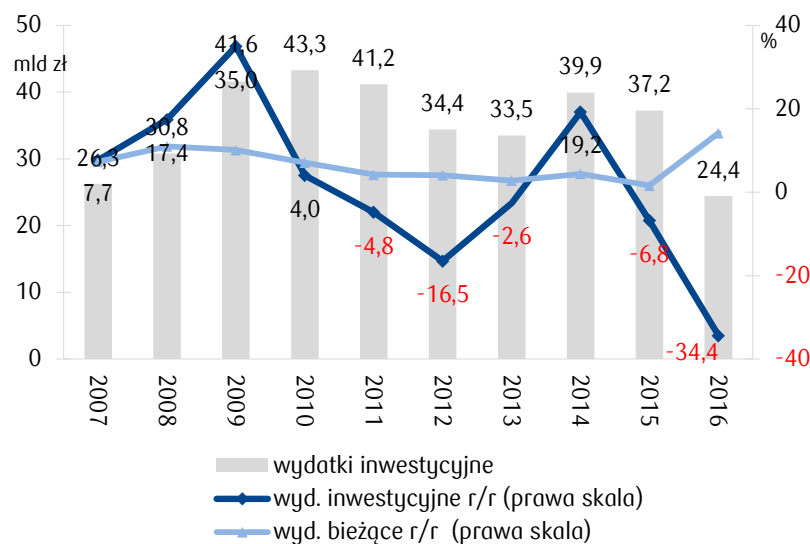
Udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem JST



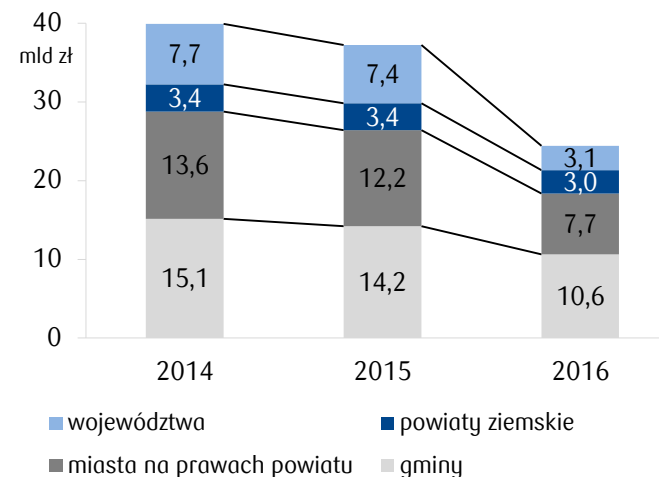
- W 2016 r. w sektorze JST wyższe tempo wzrostu dochodów (+7,4% r/r) niż wydatków (+4,9%), z wyjątkiem województw, których budżety w nikłym stopniu zasiliły dotacje celowe na realizację programu Rodzina 500 plus.
- Spadek udziału wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem we wszystkich rodzajach samorządów: największy w województwach (-18,7pp).

Wydatki inwestycyjne - regres inwestycji we wszystkich rodzajach JST

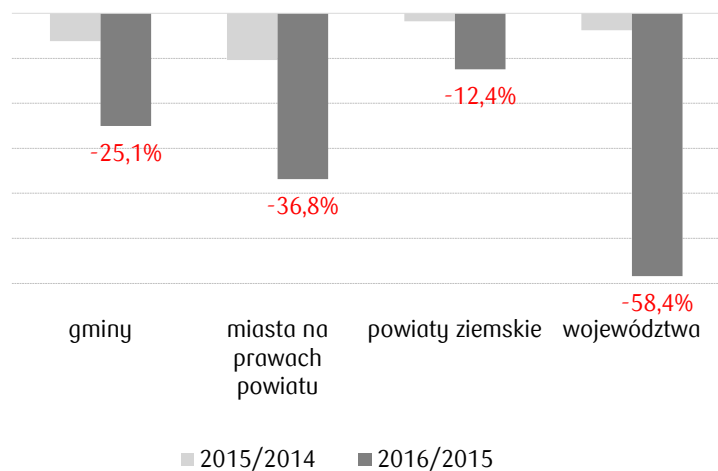
Wydatki inwestycyjne i dynamika zmian wydatków inwestycyjnych i bieżących (2015=100)



Wydatki inwestycyjne wg rodzaju JST



Dynamika wydatków inwestycyjnych wg rodzaju JST (2015=100)

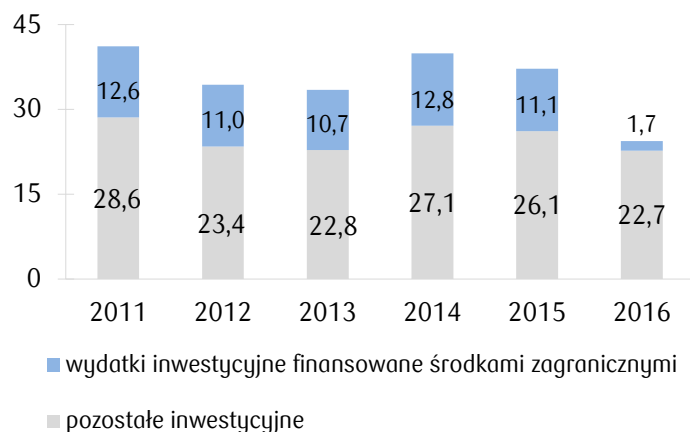


- Kolejny rok regresu w inwestycjach komunalnych (-34,4% r/r w 2016 vs -6,8% w 2015) na skutek opóźnień w absorpcji środków UE w ramach perspektywy finansowej 2014 - 2020.
- Spadek wydatków inwestycyjnych r/r w 2016 r. we wszystkich segmentach sektora JST, przy czym największy w miastach na prawach powiatu (o 4,5 mld zł) i w województwach (o 4,3 mld zł).
- Znaczne zróżnicowanie wydatków inwestycyjnych per capita, przy średniej krajowej w 2016 r. na poziomie 635 zł: od 73% średniej krajowej w województwie warmińsko-mazurskim do 116% w województwie mazowieckim.

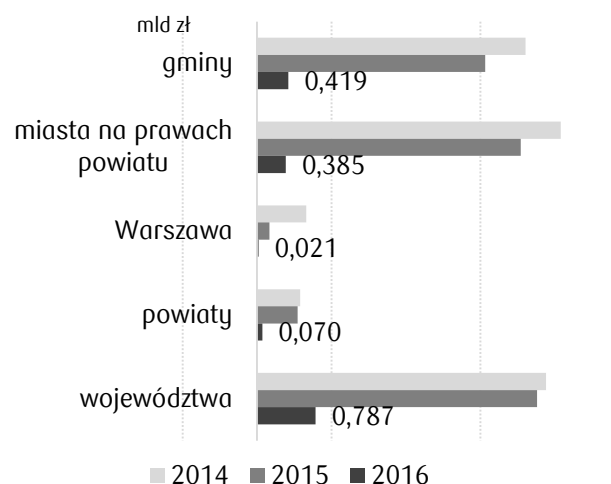
Wydatki inwestycyjne – opóźnienia w realizacji perspektywy finansowej 2014 – 2020

Wydatki inwestycyjne z udziałem środków zagranicznych

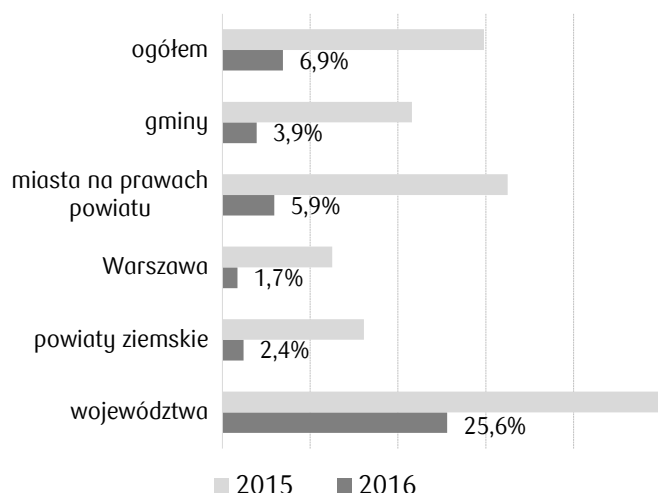
ogółem



wg typu JST



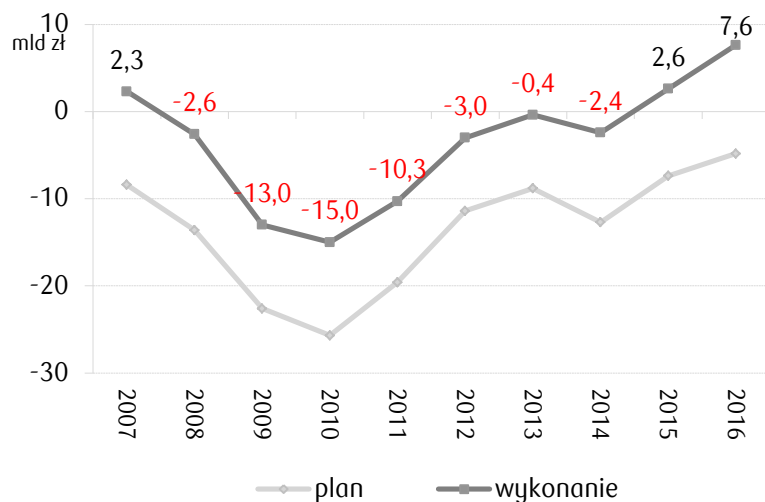
Udział wydatków inwestycyjnych finansowanych ze środków zagranicznych w wydatkach inwestycyjnych ogółem



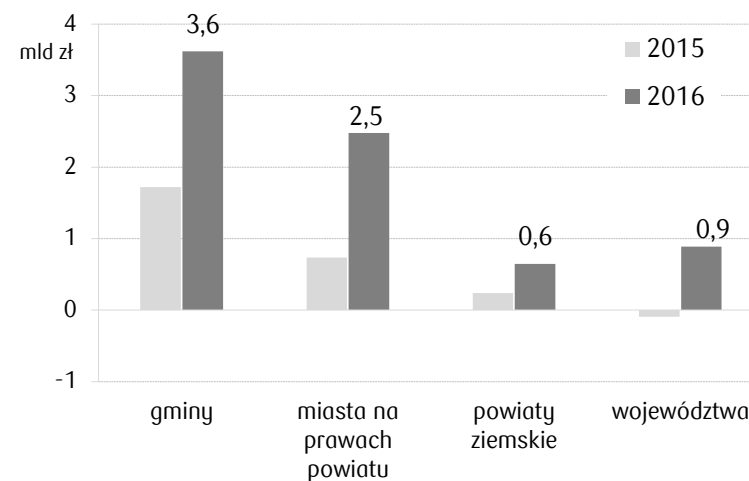
- Marginalne znaczenie środków UE w finansowaniu inwestycji w 2016 r. w całym sektorze (1,7 mld zł vs 11,1 mld zł w 2015).
- Niewielki w porównaniu z rokiem 2015 udział wydatków inwestycyjnych finansowanych środkami zagranicznymi w wydatkach inwestycyjnych ogółem, z wyjątkiem województw, gdzie nadal 1/4 wydatków inwestycyjnych finansowały środki zagraniczne (51% w 2015).

Wynik budżetów JST – kolejny rok na plusie

Wynik planowany i wykonany



Wynik budżetów wg typu JST



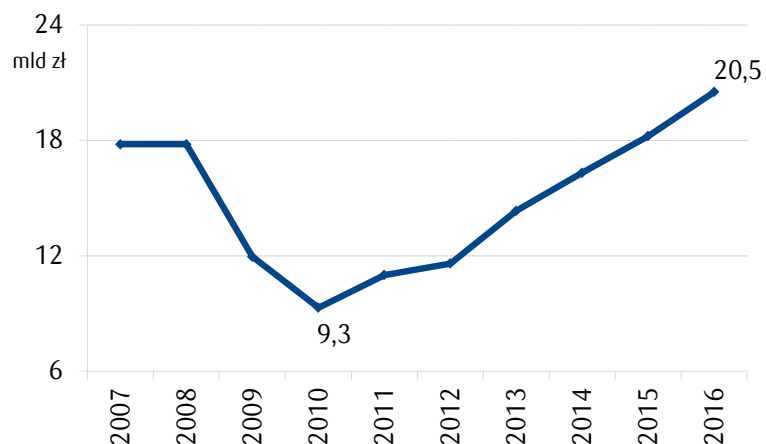
lata	Udział nadwyżki (w %)	
	w dochodach ogółem	w PKB
2014	1,24	0,14
2015	1,31	0,15
2016	3,57	0,41

- Rok 2016 kolejnym rokiem z dodatnim wynikiem finansowym całego sektora JST (wzrost o 4 mld zł r/r).
- Zdecydowana większość JST z nadwyżką budżetową (80% ogółu), deficyt w 563 jednostkach wobec 800 w 2015 r.

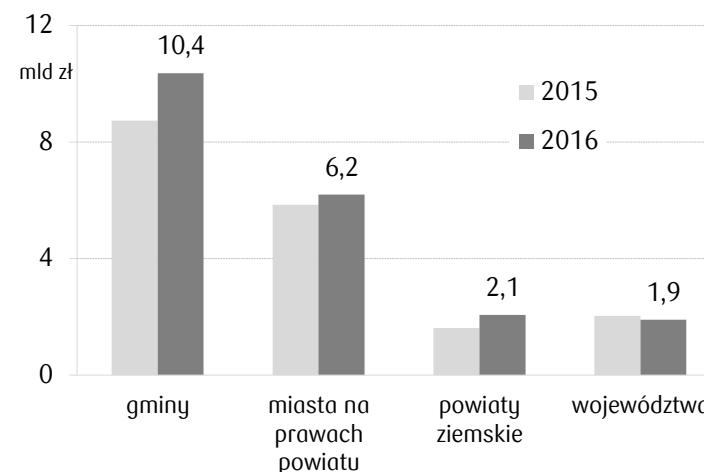
Wynik operacyjny sektora JST – gromadzenie środków na wkład własny

Nadwyżka operacyjna sektora JST

ogółem



wg rodzajów JST



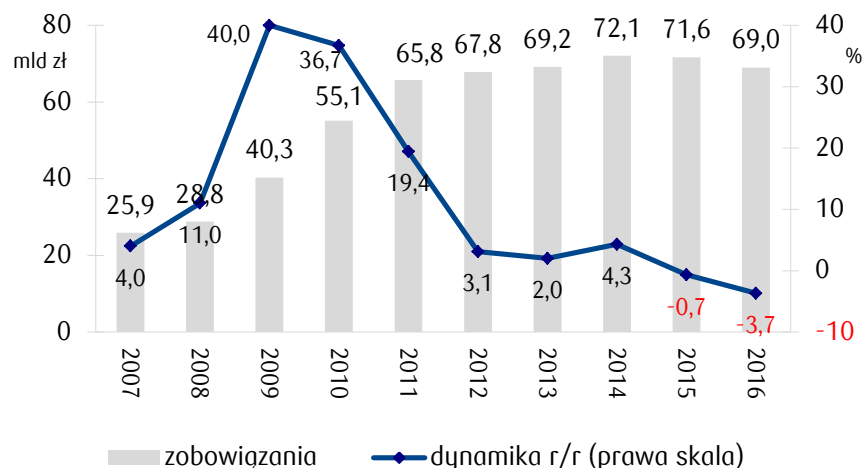
- Rok 2016 kolejnym rokiem wzrostu nadwyżki operacyjnej (dochody bieżące minus wydatki bieżące) całego sektora JST, przy utrzymaniu wysokiego tempa wzrostu wolnych środków (12,6% r/r i 11,7% w 2015).
- Powiaty grodzkie najsilniejszym segmentem sektora JST w 2016 r.: 66 miast na prawach powiatu dysponowało nadwyżką operacyjną w wysokości ponad 6 mld zł, tj. ok. 30% całej nadwyżki w sektorze JST, natomiast ponad 2 tys. gmin miało do dyspozycji 10 mld zł, choć należy zauważyć, że ta kwota wzrosła o 19% r/r.
- Dodatni wynik budżetów i rosnąca nadwyżka operacyjna wskazują na gromadzenie przez samorządy środków koniecznych do wykorzystania środków UE w ramach perspektywy 2014 – 2020.

Zobowiązania JST – stabilizacja poziomu zobowiązań

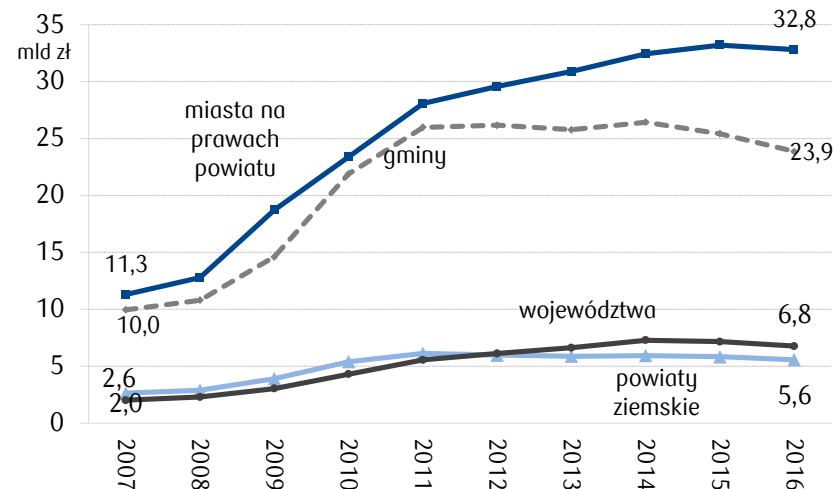


Bank Polski

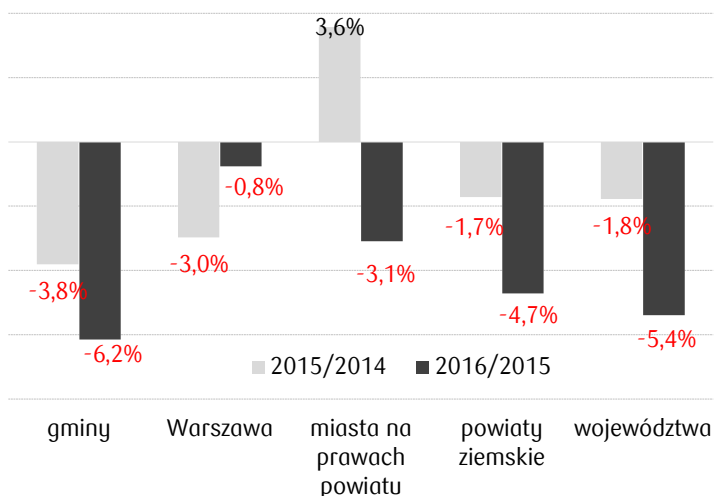
Zobowiązania JST



Zobowiązania JST wg typów JST



Tempo wzrostu zobowiązań r/r wg typów JST



- Kolejny rok spadku zobowiązań (-3,7% r/r vs -0,7% r/r w 2015) efektem słabnących inwestycji w sektorze JST; spadek zbiorczego zadłużenia zanotowały wszystkie rodzaje samorządów.
- W 2016 r., podobnie jak w roku poprzednim, koncentracja zadłużenia w największych miastach (48% zadłużenia całego sektora wobec 34% w gminach, 8% w powiatach i 10% w województwach).

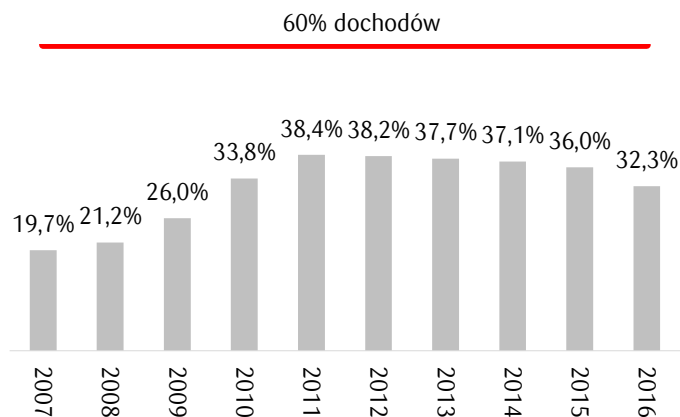
Zobowiązania JST – malejąca relacja do dochodów ogółem^{x/}



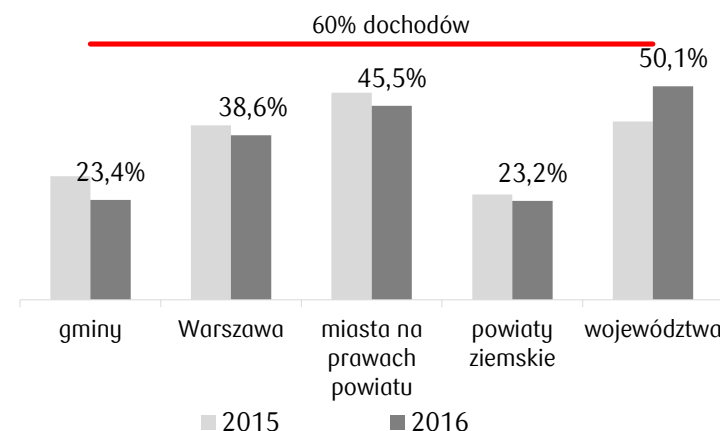
Bank Polski

Udział zobowiązań w dochodach ogółem

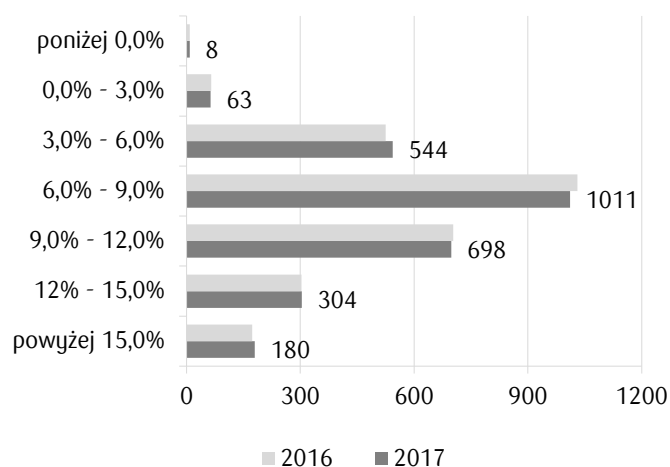
ogółem



wg typów JST



Liczba JST wg maksymalnego dopuszczalnego poziomu spłaty zadłużenia (% dochodu) obliczonego przez RIO wg art. 243 ust 1 i 2

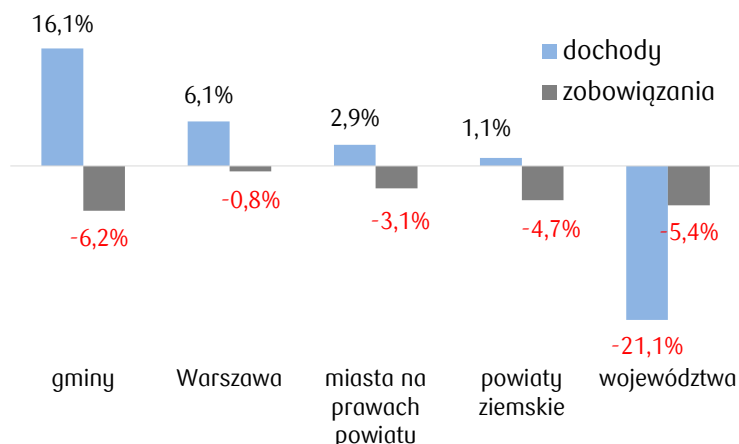


- Zmniejszenie o 3,7 pp poziomu relacji zobowiązań do dochodów (32,3% vs 36,0% w 2015) w wyniku wzrostu dochodów przy jednoczesnym spadku kwoty długu.
- Wysokie obciążenie zobowiązaniami budżetów województw i największych miast, przy znacznym zróżnicowaniu: od 2,9% w Rybniku do 94% w Wałbrzychu i 87,8% w Toruniu; w 5 miastach zobowiązania przekroczyły 60% uzyskanych dochodów (w 12 w 2015).
- Wg RIO, na podstawie projektów wieloletniej prognozy finansowej złożonych przez JST na koniec 2016 r., indywidualny wskaźnik zadłużenia nie zostanie spełniony w 2017 r. przez 31 jednostek.

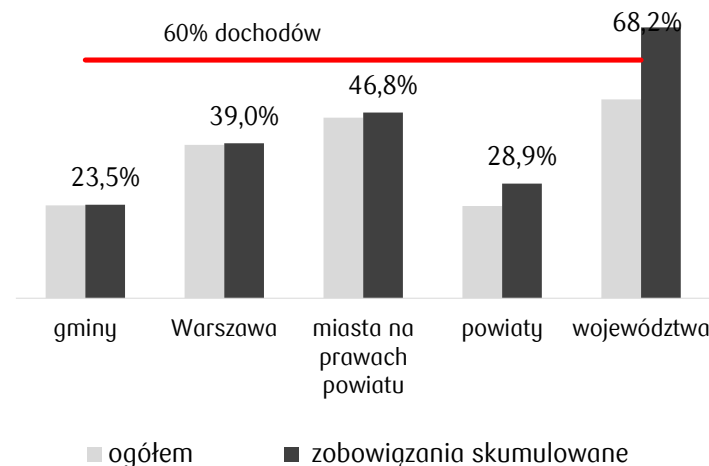
^{x/} do 2013 r. wg art. 170 uofp z 2005 r. jeden z ustawowych limitów dopuszczalnego poziomu zobowiązań wynosił 60% dochodów; od 2014 obowiązuje indywidualny wskaźnik zadłużenia dla każdej jednostki (w art. 243 uofp z 2011).

Zobowiązania JST – nierównomierne zagrożenie budżetów długami SPZOZ

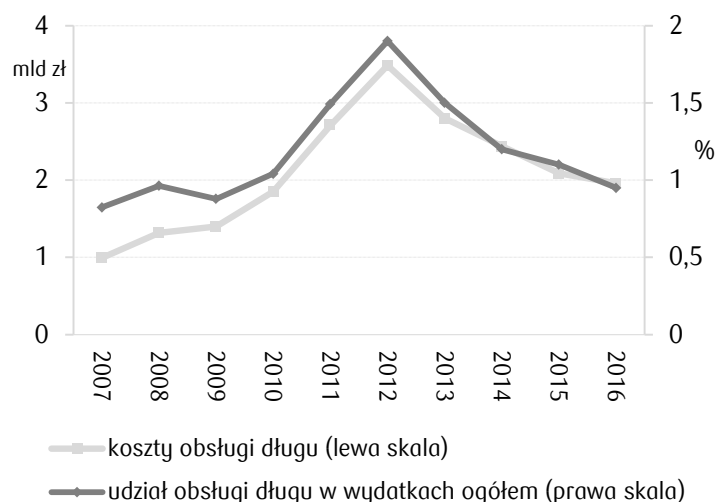
Tempo wzrostu dochodów i zobowiązań
(2015=100)



Obciążenie budżetów JST zobowiązaniami nadzorowanych jednostek w 2016 r.
(skumulowany wskaźnik zadłużenia w %)



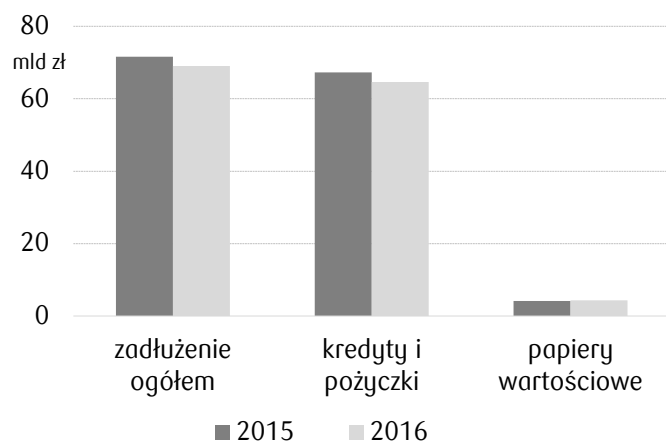
Koszty obsługi długu



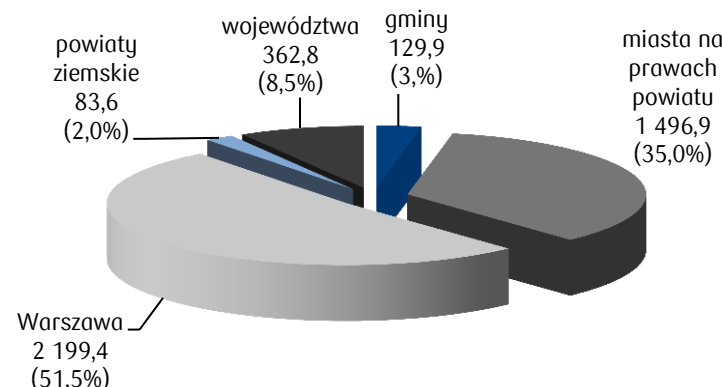
- Nierównomierne rozłożenie zadłużenia SP ZOZ: koncentracja 25% ogólnej kwoty zadłużenia w 3 jednostkach i 50% długu w 9. W 2016 r. zadłużenie SPZOZ dotyczyło 261 JST (280 w 2015), w tym 16 województw, 163 powiatów, 62 gmin oraz 20 miast na prawach powiatu.
- Budżety województw najbardziej zagrożone zobowiązaniami SP ZOZ - skumulowanie zadłużenia (łączna wartość zobowiązań własnych województw oraz zobowiązań nadzorowanych przez nie SP ZOZ) podniosło poziom zadłużenia w 2016 r. z 50,1% do 68,2%; zgodnie z ustawą o działalności leczniczej samorządy są zobowiązane do pokrycia ujemnego wyniku nadzorowanej jednostki.
- Stabilizacja wydatków na obsługę długu na poziomie ok. 1% wydatków ogółem w związku z ograniczeniem wzrostu zobowiązań w całym sektorze JST.

Zobowiązania JST wg tytułów – nadal niski udział obligacji komunalnych

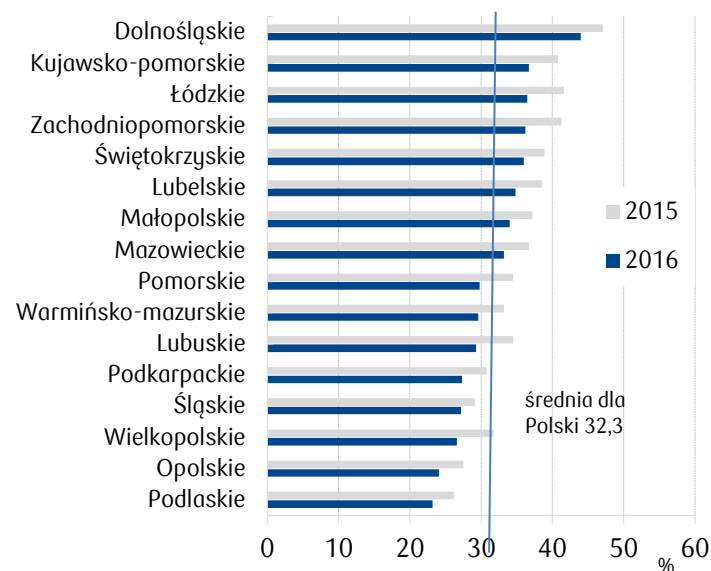
Zobowiązania wg tytułów dłużnych



Zobowiązania z tytułu emisji papierów wartościowych wg typu JST w 2016 r. (w mln zł) i struktura (w %)



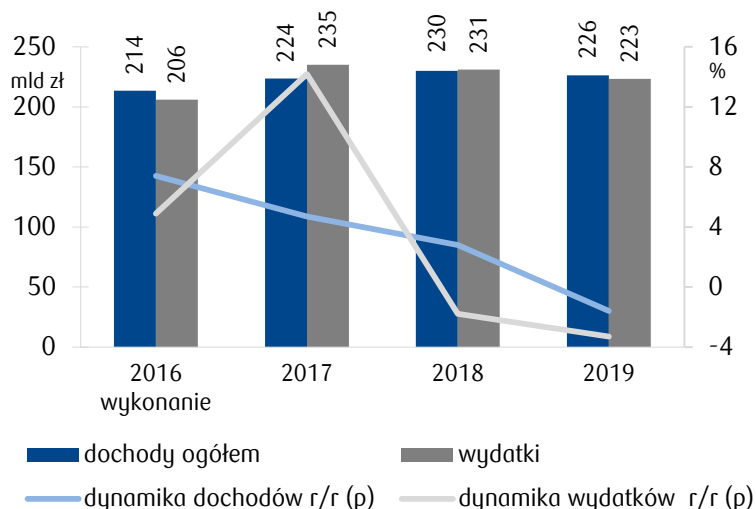
Relacja zobowiązań do dochodów ogółem wg województw



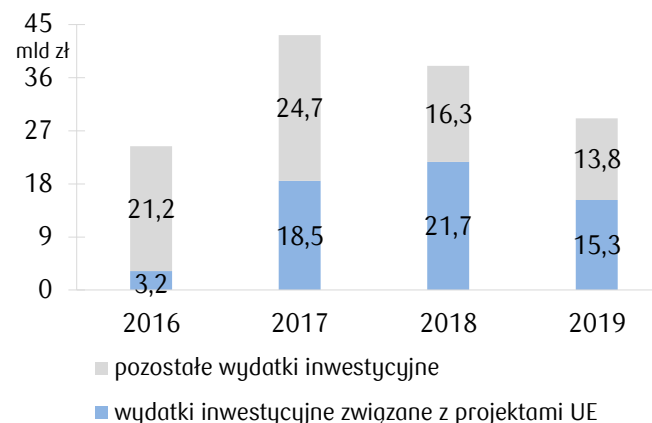
- Nadal niski udział zobowiązań z tytułu emisji obligacji w zobowiązaniach ogółem sektora JST w 2016 r. (6,2% i 5,8% w 2015)
- Szczególna pozycja Warszawy: w 2016 r., podobnie jak w 2015 r., wartość obligacji to 2,2 mld zł (52% wartości emisji papierów wartościowych całego sektora).
- Najwyższy udział zobowiązań sektora JST w dochodach ogółem w woj. dolnośląskim (44%), najniższy w podlaskim (26%).

Wieloletnia Prognoza Finansowa (WPF) 2015 - 2019 wg projektów JST

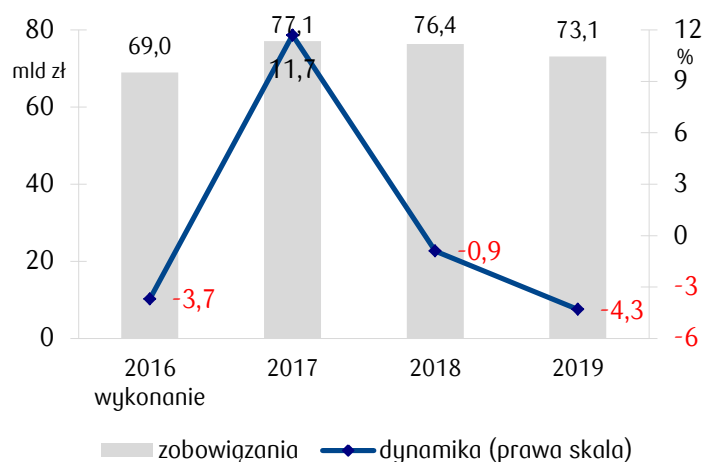
Dochody i wydatki w latach 2016 - 2019



Wydatki inwestycyjne, w tym związane z projektami współfinansowanymi ze środków UE



Zobowiązania w latach 2016 - 2019



- Wg projektów WFP złożonych przez JST w Ministerstwie Finansów, w 2017 r. spodziewany jest wzrost dochodów (4,7% r/r) i wydatków budżetowych (14,2%).
- Wzrost dochodów w 2017 r. oparty jest głównie na założeniu wzrostu wpływów ze sprzedaży majątku (o 31,3% r/r), natomiast wzrost wydatków na założeniu znacznego wzrostu wydatków majątkowych (o 77,8% r/r). Ok. 5-krotnie mają wzrosnąć wydatki inwestycyjne związane z projektami UE (z ok. 3 mld zł w 2016 do ok. 19 mld zł w 2017).
- W ślad za rosnącymi inwestycjami oczekiwany jest wzrost kwoty długu do ok. 77 mld zł (11,7% r/r).
- Wg opinii RIO zawarte w projektach WFP łączne wielkości prognoz do 2019 r. mogą być niedoszacowane, a niektóre z nich nierealistyczne jak np. dochody w 2017 r. ze sprzedaży majątku. Zagrożeniem dla osiągnięcia planowanych dochodów w niektórych gminach i miastach mogą być nowe regulacje jak np. odebranie statusu miejscowości uzdrowiskowych gminom i miastom o wysokim skażeniu powietrza.



Bank Polski

Najsilniejszy segment sektora JST
- miasta na prawach powiatu (powiaty grodzkie)

- Koncentracja ponad 1/3 dochodów całego sektora JST w miastach na prawach powiatu; szczególna pozycja Warszawy (1/5 dochodów ogółem wszystkich powiatów grodzkich).
- Większa, w porównaniu z pozostałymi rodzajami samorządów, samodzielność ekonomiczna miast na prawach powiatu z uwagi na wysoki udział dochodów własnych w dochodach ogółem; szczególna pozycja Warszawy (74,9% dochodów ogółem wobec 58,5% w pozostałych miastach).
- Istotny wpływ programu rządowego Rodzina 500 na finanse miast w 2016 r.: wzrost dochodów z tytułu dotacji przekazanych na finansowanie tego zadania w miastach na prawach powiatu (bez Warszawy) o 6,9% i 4,1% w Warszawie. Stosunkowo wyższe dochody per capita w mniejszych miastach (20-50 tys. mieszkańców) głównie dzięki wysokim wpływom do ich budżetów środków transferowych, w tym na program Rodzina 500 plus.
- Znaczny spadek napływu dotacji z UE w 2016 r. do budżetów największych miast (2,7 mld zł wobec 5,2 mld zł w 2015); w Warszawie (-12,8% r/r), w pozostałych miastach (-53,3% r/r).
- Kolejny rok spadku inwestycji w miastach na prawach powiatu (-36,8% r/r vs -10,4% w 2015) i najniższy udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem od 2007 r., tj. pierwszego roku „starej” perspektywy finansowej (10,7% wobec 21,5% w 2007). Spadek r/r wydatków inwestycyjnych we wszystkich grupach miast, stosunkowo niewielki w Warszawie (-6,1% r/r), najwyższy w miastach od 100 do 200 tys. mieszkańców (-49,5%).
- Znaczący spadek wydatków inwestycyjnych finansowanych ze środków UE: w Warszawie (-87,1% r/r), w pozostałych miastach (-89,1% r/r).
- Wydatki na transport i łączność priorytetem wśród inwestycji (w Warszawie 42,3% wydatków inwestycyjnych, w pozostałych miastach 41,4%).
- Znaczne zróżnicowanie nakładów inwestycyjnych na mieszkańca w poszczególnych miastach w 2016 r.: od ponad 1500 zł w Gliwicach do 144 zł w Chełmie, przy średniej na poziomie 596 zł.
- Kolejny rok dodatniego wyniku budżetów (2,5 mld zł wobec 0,7 mld zł w 2015) i rosnąca nadwyżka operacyjna (6,6 mld zł w 2016) efektem gromadzenia środków na wkład własny do nowych projektów w ramach perspektywy 2014 – 2020.
- Pomimo obniżenia poziomu zobowiązań w 2016 r. do 32,8 mld zł (-1,2% r/r) w efekcie zmniejszonych potrzeb inwestycyjnych, nadal wysoki udział w dochodach ogółem (44,1%), przy znacznym zróżnicowaniu: od 2,9% w Rybniku do 94% w Wałbrzychu; w 7 miastach zobowiązania przekroczyły 60% uzyskanych dochodów wobec 12 w 2015.

Wskaźniki finansowe x/ – miasta na prawach powiatu



Bank Polski

	Wyszczególnienie	jedn. miary	2015	2016	r/r
1	Dochody ogółem	mld zł	70,6	74,4	5,5%
	Dochody własne podstawowe	mld zł	25,8	25,5	-1,0%
	Dochody z tytułu podatków PIT i CIT	mld zł	19,0	20,4	7,1%
	Dotacje	mld zł	11,9	14,1	18,2%
	w tym Program Rodzina plus	mld zł	-	4,4	x
	Subwencja ogólna	mld zł	13,9	14,5	4,3%
2	Wydatki ogółem	mld zł	69,8	71,9	3,0%
	w tym wydatki inwestycyjne	mld zł	12,2	7,7	-36,8%
3	Wynik budżetu	mld zł	0,7	2,5	237,2%
	Wynik operacyjny	mld zł	5,8	6,2	6,8%
4	Zobowiązania ogółem	mld zł	33,2	32,8	-1,2%
	w tym kredyty i pożyczki	mld zł	29,6	29,1	-1,8%
5	Na mieszkańca				
	dochody ogółem	zł	5 591	5 897	5,5%
	wydatki ogółem	zł	5 533	5 700	3,0%
	wydatki inwestycyjne	zł	968	611	-36,8%
6	Udziały				
	podatków PIT i CIT w dochodach ogółem	%	27,0	27,4	x
	subwencji i dotacji w dochodach ogółem	%	36,5	38,4	x
	wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem	%	17,5	10,7	x
	zobowiązań w dochodach ogółem	%	47,1	44,1	x
	kredytów i pożyczek w zobowiązaniach ogółem	%	89,2	88,7	x
7	Liczba JST z deficytem budżetowym		37	17	-45,9%

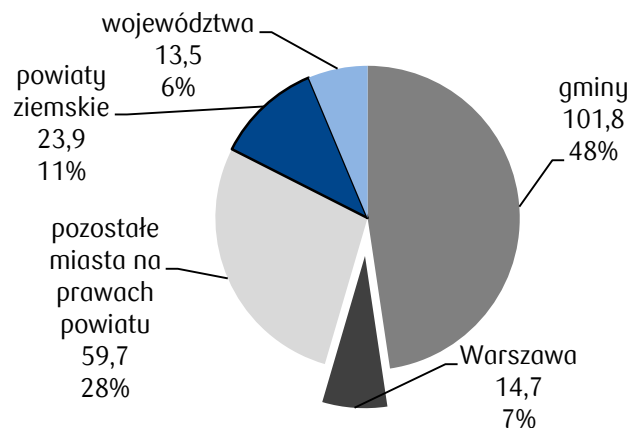
x/ definicje w Aneksie metodologicznym

Miasta na prawach powiatu najsilniejszym segmentem sektora JST

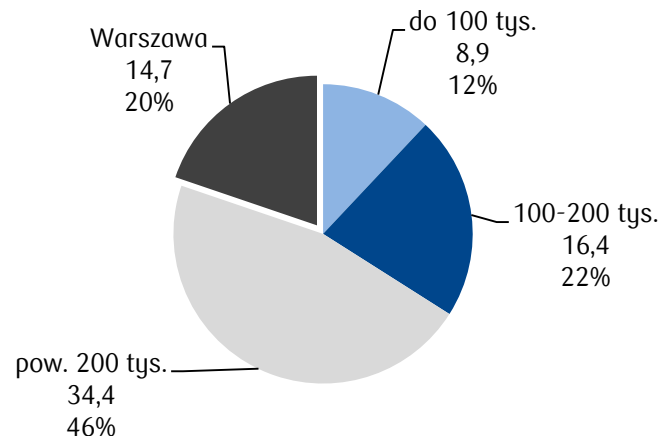


Bank Polski

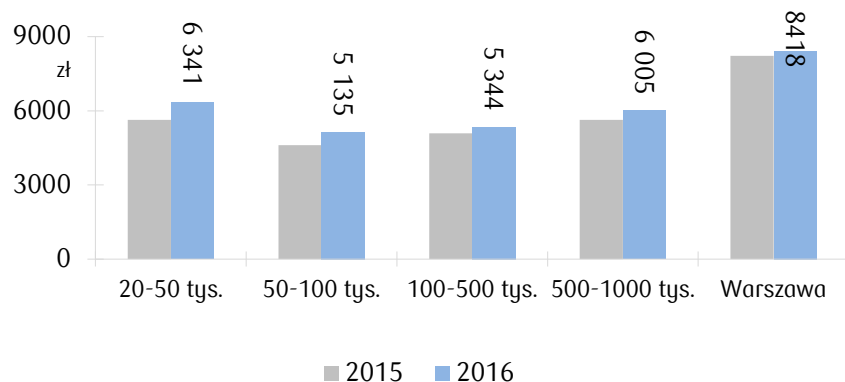
Udział dochodów ogółem miast na prawach powiatu w dochodach sektora JST w 2016 r. (w mld zł, %)



Dochody ogółem miast na prawach powiatu wg liczby mieszkańców w 2016 r. (w mld zł, w %)



Zróżnicowanie dochodów na mieszkańca w miastach na prawach powiatu wg liczby mieszkańców



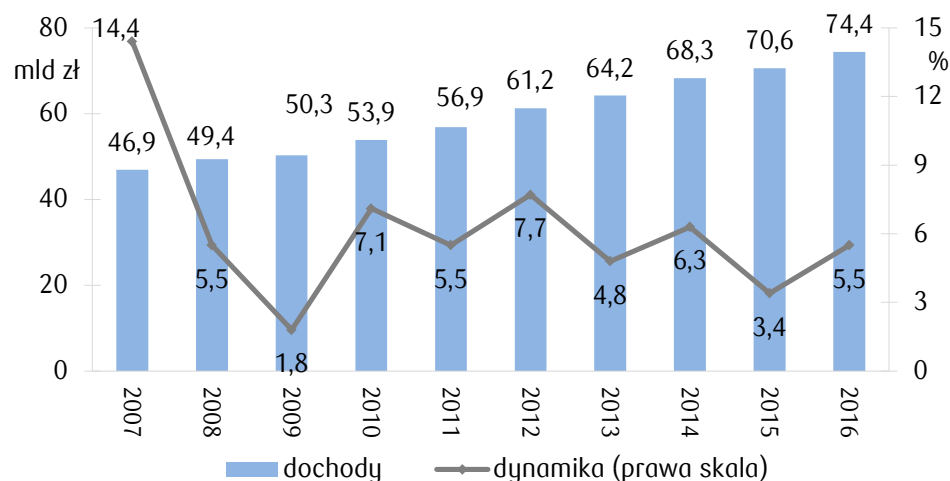
- Koncentracja ponad 1/3 dochodów całego sektora JST w miastach na prawach powiatu; szczególna pozycja Warszawy (1/5 dochodów ogółem wszystkich miast na prawach powiatu).
- Stosunkowo wyższe dochody per capita w mniejszych miastach (20-50 tys. mieszkańców) głównie dzięki większym wpływom do ich budżetów środków transferowych (dotacje i subwencje).

Dochody miast na prawach powiatu – osłabienie tempa wzrostu

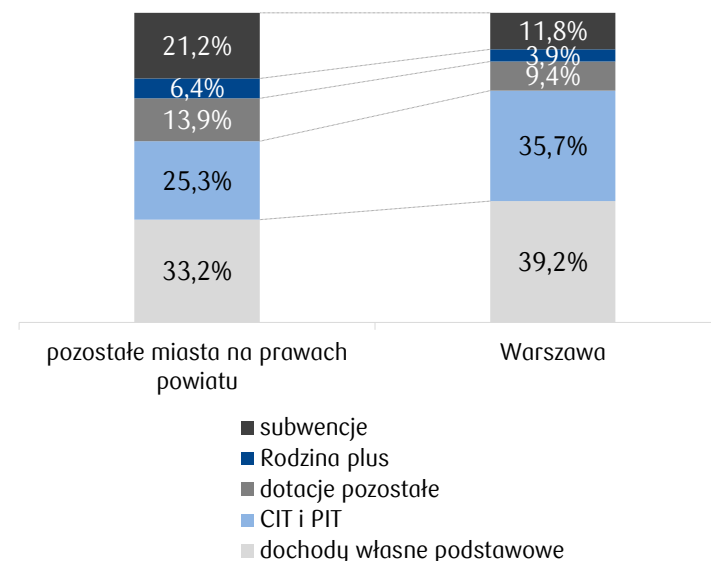


Bank Polski

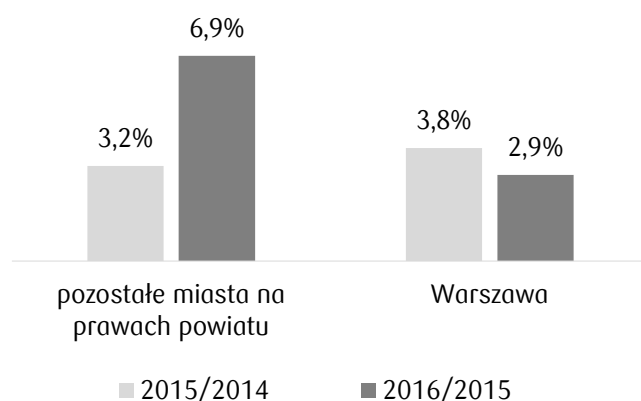
Dochody ogółem



Struktura dochodów miast na prawach powiatu



Dynamika wzrostu dochodów ogółem



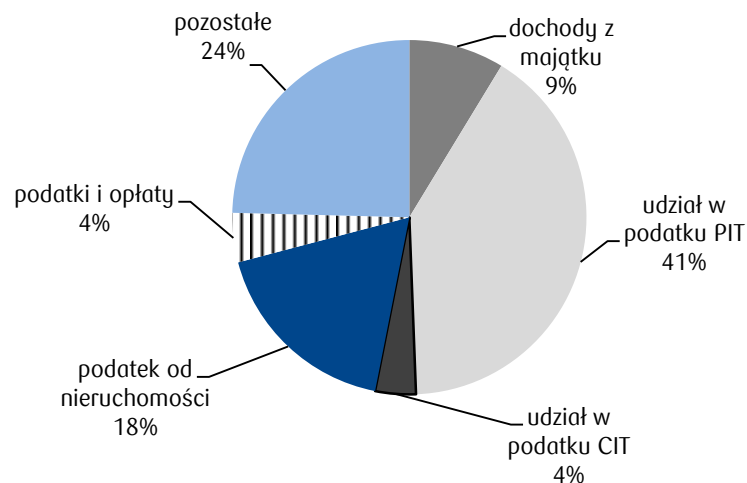
- Istotny wpływ programu rządowego Rodzina 500 na finanse miast - wzrost dochodów z tytułu dotacji przekazanych na finansowanie tego zadania w miastach na prawach powiatu (bez Warszawy) o 6,9% i 4,1% w Warszawie.
- Większa, w porównaniu z pozostałymi rodzajami samorządów, samodzielność ekonomiczna miast na prawach powiatu z uwagi na wysoki udział dochodów własnych w dochodach ogółem; szczególna pozycja Warszawy (74,9% dochodów ogółem wobec 58,5% w pozostałych miastach).

Dochody miast na prawach powiatu – koniunktura pomaga budżetom

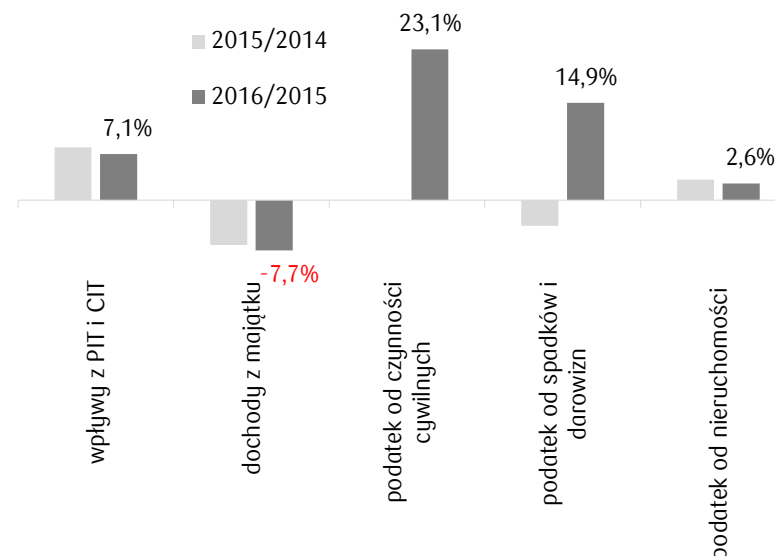


Bank Polski

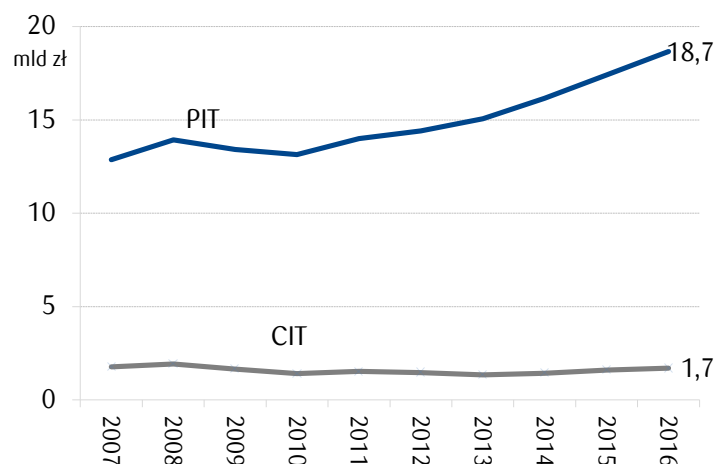
Struktura dochodów własnych ogółem miast na prawach powiatu w 2016 r.



Tempo wzrostu/spadku głównych źródeł dochodów własnych ogółem miast na prawach powiatu



Dochody z PIT i CIT miast na prawach powiatu



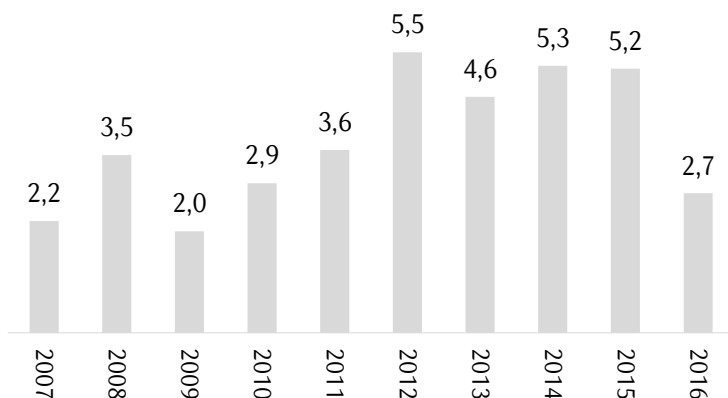
- Silny związek głównych źródeł dochodów własnych z koniunkturą gospodarczą (44% z wpływów z PIT i CIT oraz 18% z podatku od nieruchomości).
- W 2016 r. wzrost dochodów z PIT i CIT przy wolniejszym tempie wzrostu (odpowiednio 7,1% vs 7,7% w 2015 oraz 6,1% vs 12,1% w 2015).
- Spadek wpływów ze sprzedaży majątku (-6,8% vs 8,9% w 2015) związany z mniejszą presją na prywatyzację mienia komunalnego wobec rosnącej nadwyżki operacyjnej zgromadzonej przez największe miasta.

Dochody miast na prawach powiatu – marginalne znaczenie dotacji UE

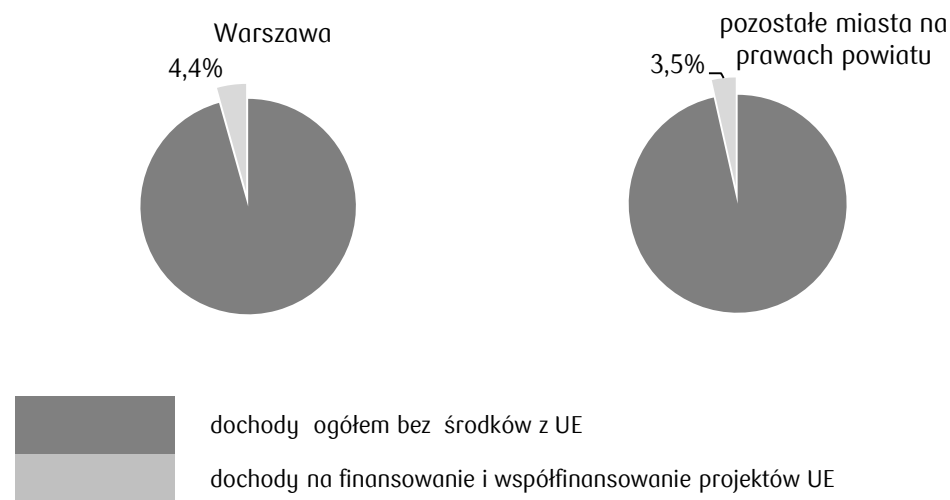


Bank Polski

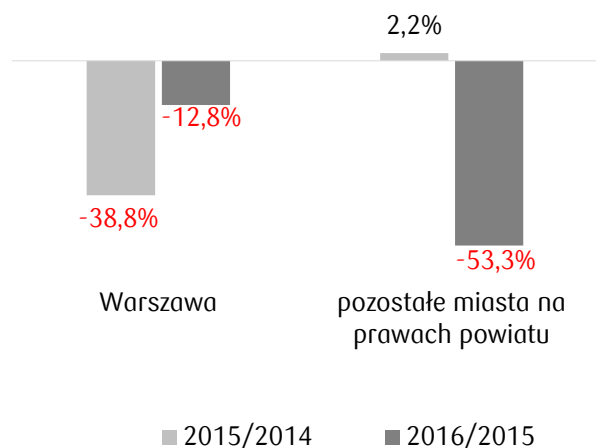
Dochody ze środków UE w budżetach miast na prawach powiatu (w mld zł)



Udział dochodów ze środków UE w dochodach ogółem miast na prawach powiatu (w %)



Tempo wzrostu dochodów z UE w miastach na prawach powiatu (w %)



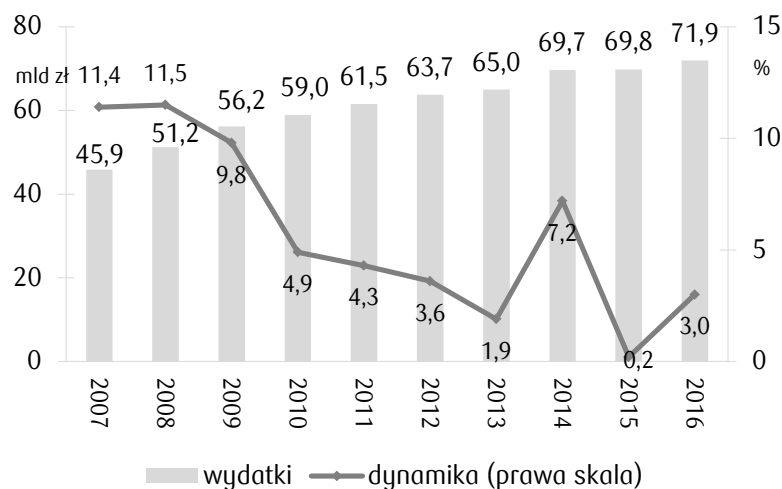
- Istotny spadek napływu dotacji z UE w 2016 r. do budżetów największych miast związany zarówno z zakończeniem poprzedniej perspektywy finansowej UE (końcowe rozliczenie projektów), jak i z opóźnieniami w absorpcji środków w ramach perspektywy 2014 – 2020.

Wydatki miast na prawach powiatu – regres w inwestycjach

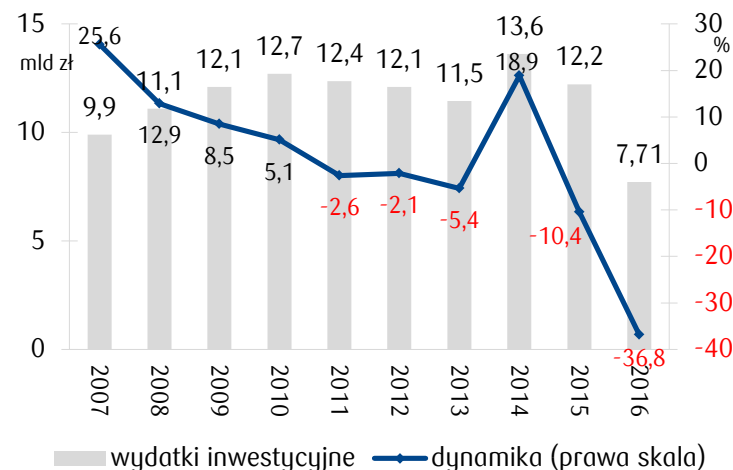


Bank Polski

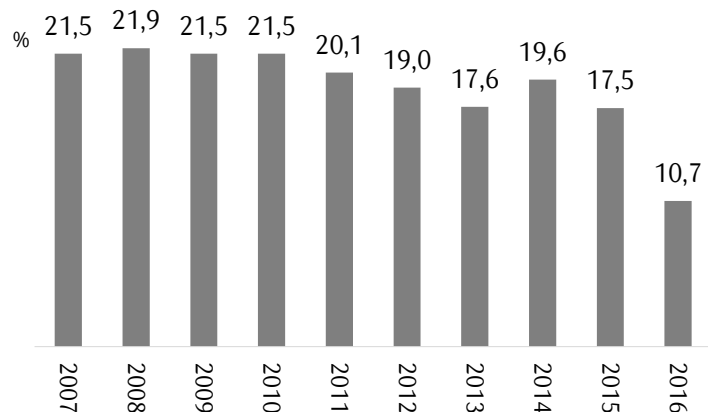
Wydatki ogółem miast na prawach powiatu



Wydatki inwestycyjne miast na prawach powiatu



Udział wydatków inwestycyjnych miast na prawach powiatu w wydatkach ogółem



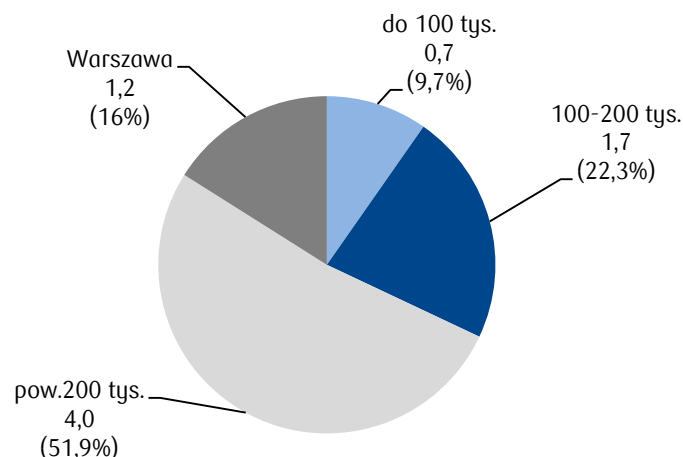
- Kolejny rok ograniczania inwestycji w miastach na prawach powiatu (-36,8% r/r vs -10,4% w 2015) w konsekwencji kończenia projektów finansowanych w ramach „starej” perspektywy oraz opóźnień w absorpcji środków w ramach kolejnej 2014 – 2020.
- Najniższy udział wydatków inwestycyjnych miast na prawach powiatu w wydatkach ogółem od 2007 r., tj. pierwszego roku „starej” perspektywy finansowej (10,7% wobec 21,5% w 2007).

Wydatki inwestycyjne miast na prawach powiatu – priorytetem transport i łączność

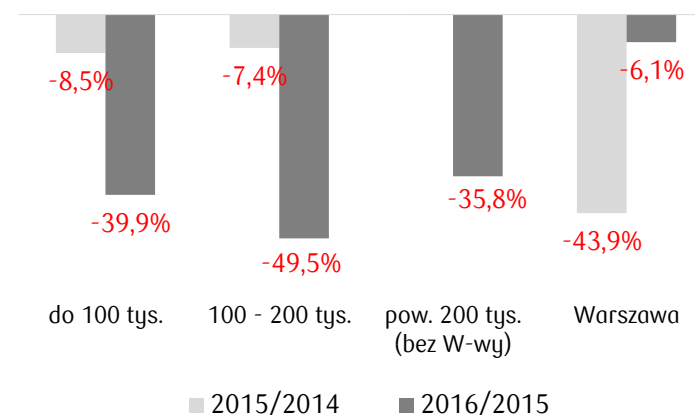


Bank Polski

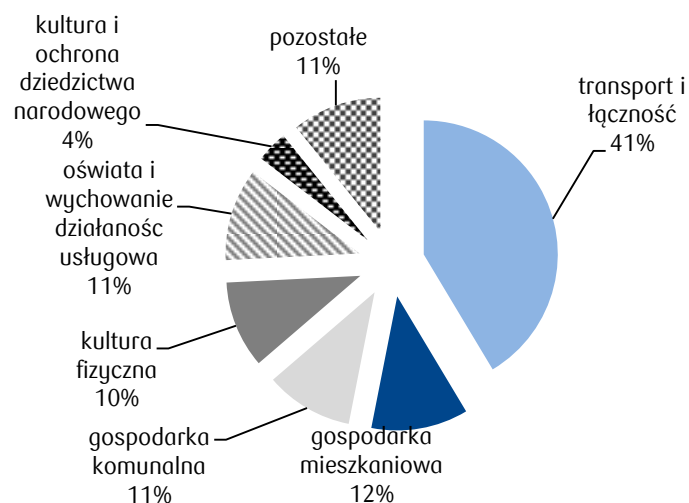
Wydatki inwestycyjne miast na prawach powiatu wg liczby ludności w 2016 r. (mld zł)



Dynamika wydatków inwestycyjnych miast na prawach powiatu wg liczby mieszkańców (r/r)



Struktura wydatków inwestycyjnych miast na prawach powiatu (bez Warszawy) w 2016 r.



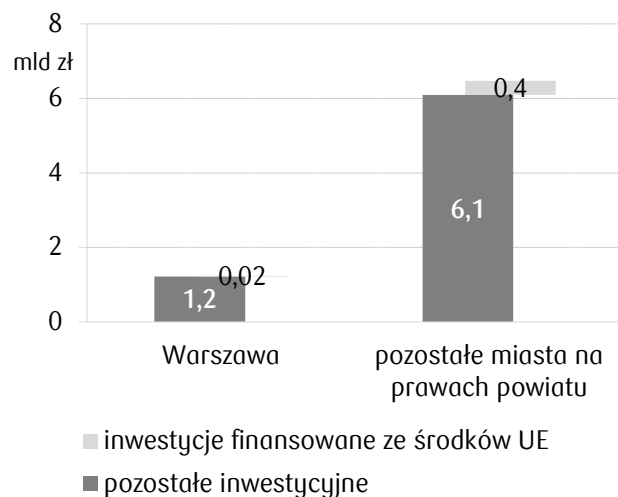
- Ponad połowa wszystkich wydatków inwestycyjnych miast na prawach powiatu skupiona była w 16 największych miastach (pow. 200 tys. ludności); w 2016 r. inwestycje Warszawy stanowiły ok. 16% wydatków inwestycyjnych największych miast.
- Istotny spadek r/r wydatków inwestycyjnych we wszystkich grupach miast, stosunkowo niewielki w Warszawie (-6,1% r/r).
- W 2016 r. wydatki na transport i łączność priorytetem wśród inwestycji (42,3% wszystkich wydatków inwestycyjnych w Warszawie i 41,4% w pozostałych miastach).

Wydatki inwestycyjne miast na prawach powiatu – zróżnicowanie

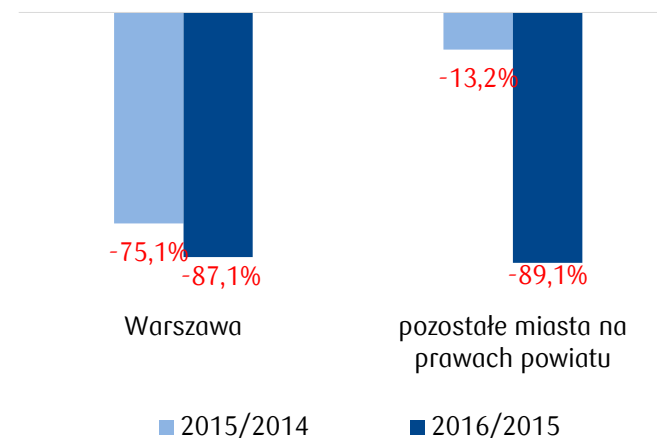


Bank Polski

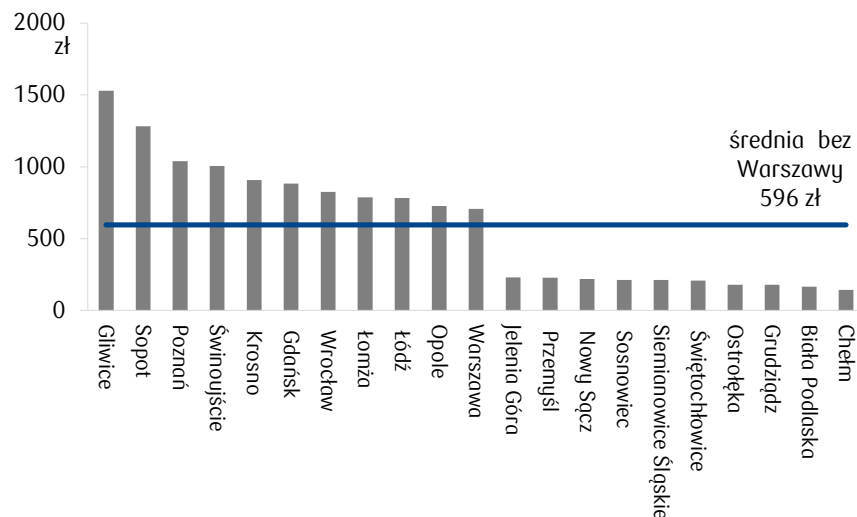
Wydatki inwestycyjne miast na prawach powiatu wg źródła finansowania w 2016 r.



Tempo spadku wydatków inwestycyjnych finansowanych środkami zagranicznymi (bez środków krajowych)



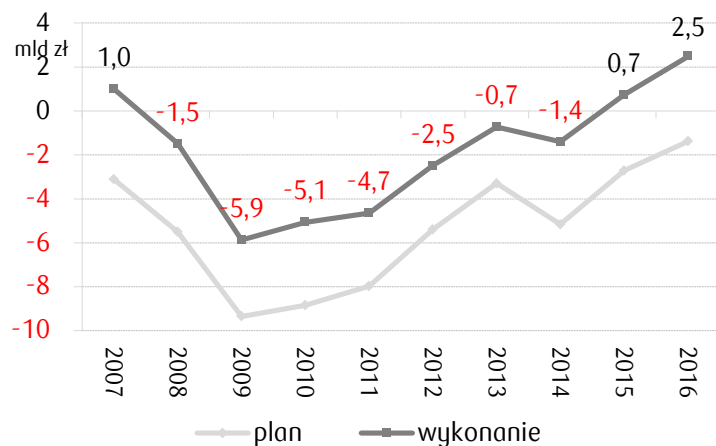
Najwyższe i najniższe wydatki inwestycyjne per capita w wybranych miastach w 2016 r.



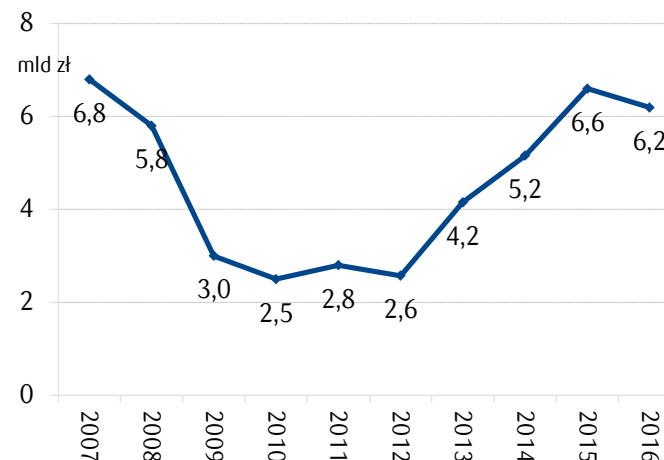
- Znikomy udział wydatków inwestycyjnych finansowanych ze środków UE w wydatkach inwestycyjnych ogółem zarówno w Warszawie, jak i w pozostałych miastach na prawach powiatu; oczekiwanie na inwestycje finansowane w ramach perspektywy 2014 – 2020.
- Znaczne zróżnicowanie nakładów inwestycyjnych na mieszkańca w poszczególnych miastach w 2016 r.: od ponad 1500 zł w Gliwicach do 144 zł w Chełmie.

Wynik budżetów miast na prawach powiatu – gromadzenie zapasów

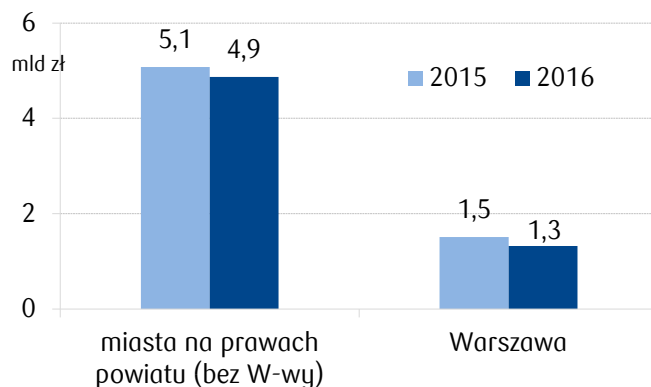
Wynik budżetów miast na prawach powiatu



Nadwyżka operacyjna miast na prawach powiatu



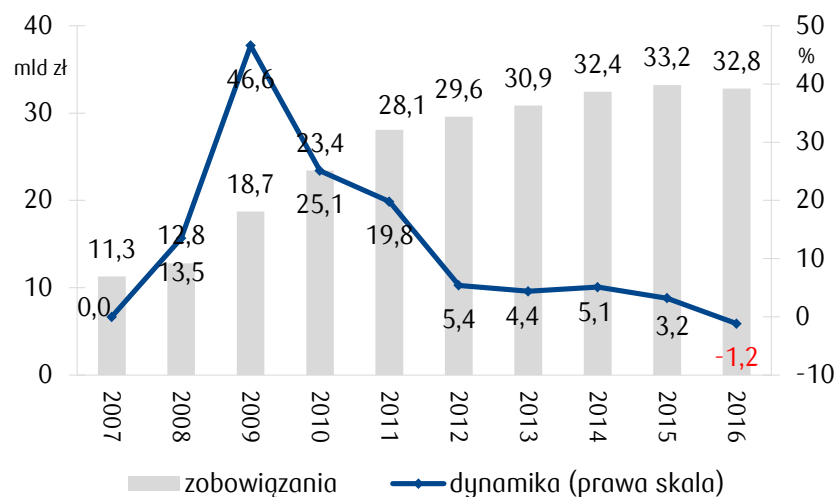
Nadwyżka operacyjna miast na prawach powiatu



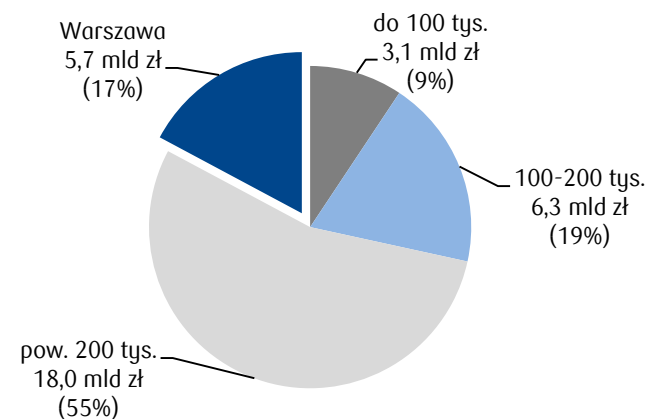
- Kolejny rok budżetów miast grodzkich zakończony dodatnim wynikiem (2,5 mld zł vs 0,7 mld zł w 2015) i nadal wysoki poziom nadwyżki budżetowej (6,2 mld zł vs 6,6 mld zł w 2015) efektem gromadzenia środków na wkład własny do nowych projektów w ramach perspektywy 2014 – 2020.

Zobowiązania miast na prawach powiatu – spadek zadłużenia na skutek spadku inwestycji

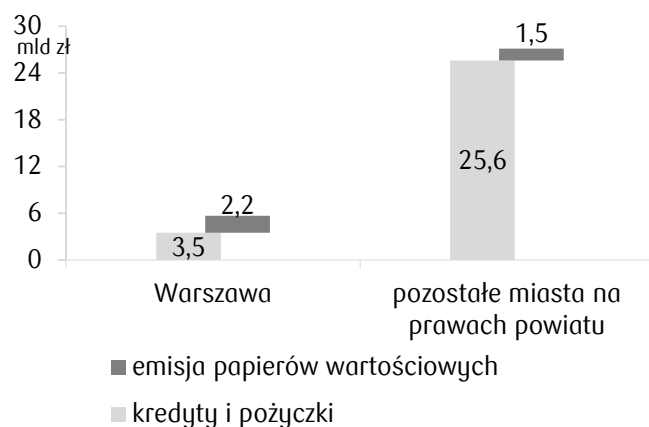
Zobowiązania miast na prawach powiatu



Zobowiązania miast na prawach powiatu wg liczby mieszkańców w 2016 r.



Zobowiązania miast na prawach powiatu wg tytułów dłużnych (stan w 2016 r.)



- Obniżenie poziomu zobowiązań w 2016 r. wynikiem zmniejszonych potrzeb inwestycyjnych.
- Zobowiązania wszystkich miast na prawach powiatu stanowiły 48% zobowiązań całego sektora w 2016 r., w tym 34% to zobowiązania Warszawy i 17 miast o liczbie ludności pow. 200 tys.
- Kredyty i pożyczki nadal głównym źródłem uzupełniania budżetów miast na prawach powiatu; szczególna pozycja Warszawy - udział zobowiązań z tytułu emisji obligacji to 39% wszystkich zobowiązań miasta wobec 5% w pozostałych miastach.

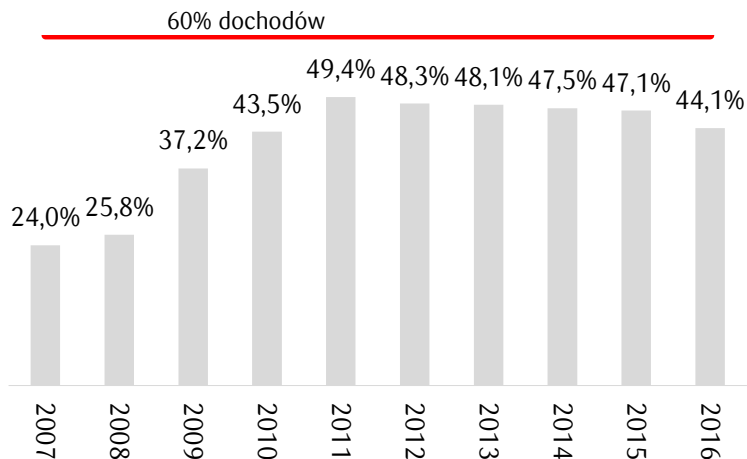
Zobowiązania miast na prawach powiatu – zróżnicowanie zbiorowości

Udział zobowiązań w dochodach ogółem *

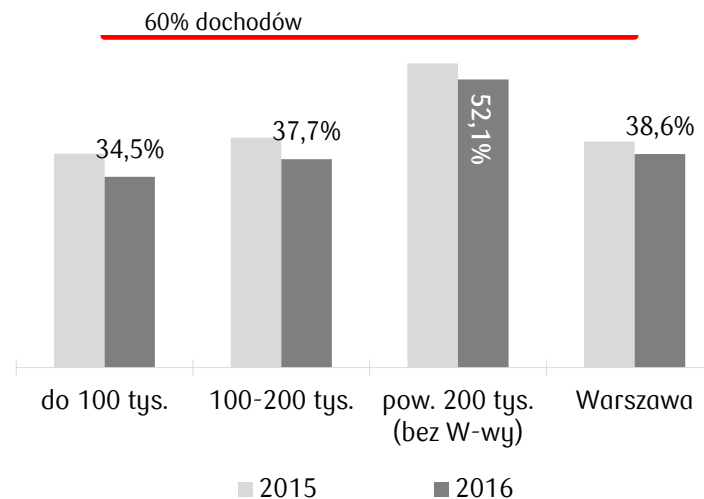


Bank Polski

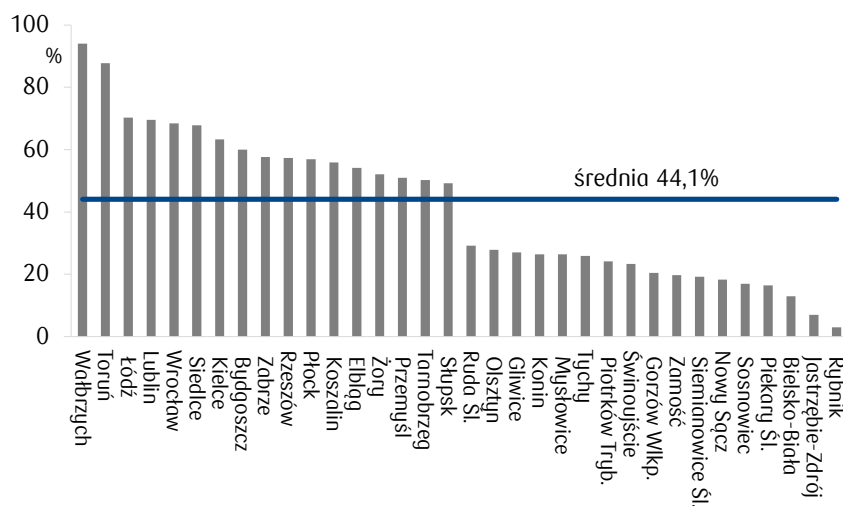
ogółem



wg wielkości miast



w wybranych miastach



* do 2013 r. był to wskaźnik zadłużenia obowiązujący wszystkie jednostki samorządu terytorialnego, od 2014 obowiązuje indywidualny wskaźnik zadłużenia

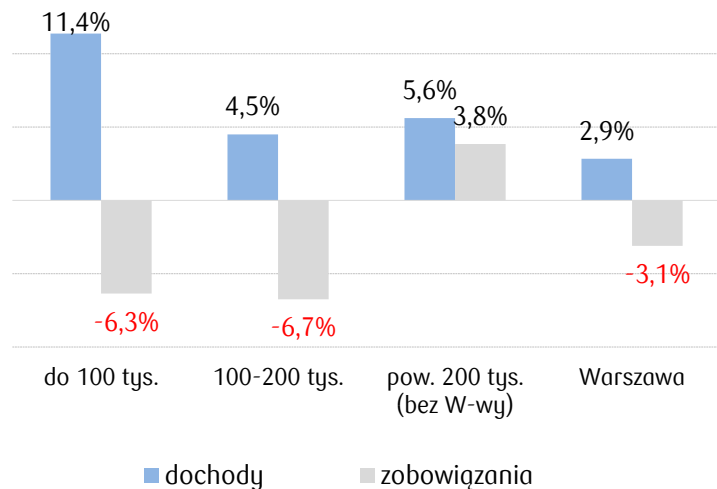
- Poprawa relacji zobowiązań do dochodów w wyniku wzrostu dochodów (efekt programu Rodzina plus) i zahamowania wzrostu zobowiązań w konsekwencji zmniejszonych inwestycji.
- Znaczne zróżnicowanie poziomu zobowiązań w poszczególnych miastach (udział zobowiązań w dochodach ogółem): od 94% w Wałbrzychu do 2,9% w Rybniku.

Zobowiązania miast na prawach powiatu – obciążenie budżetów długami SPZOZ

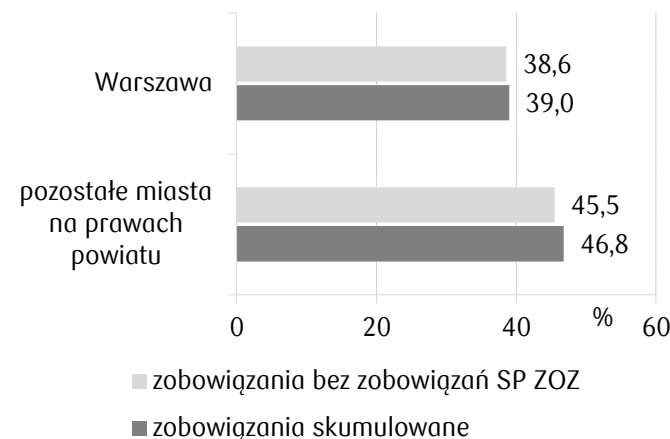


Bank Polski

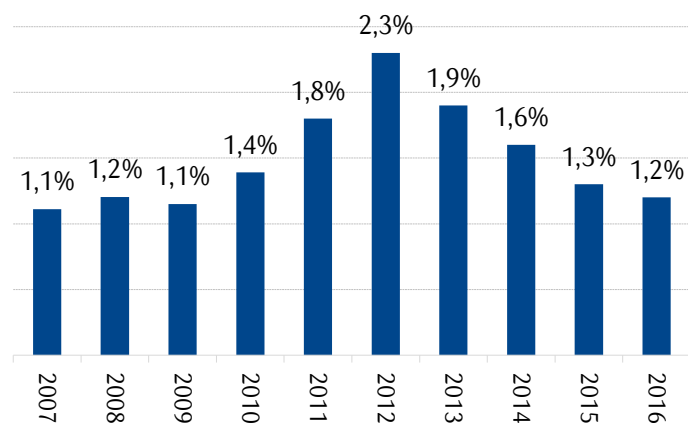
Tempo wzrostu dochodów i zobowiązań miast na prawach powiatu (2015=100)



Zobowiązania miast na prawach powiatu oraz jednostek nadzorowanych w dochodach ogółem w 2016 r.



Udział wydatków na obsługę długu w wydatkach ogółem



- W 2016 r. korzystna relacja r/r wzrostu dochodów przy spadku zobowiązań; w największych miastach (ponad 200 tys. mieszkańców) wzrost dochodów przewyższał dynamikę wzrostu zobowiązań.
- Niewielkie zagrożenie dla stabilności finansowej miast grodzkich ze strony zobowiązań jednostek nadzorowanych przez te miasta - skumulowanie zadłużenia (łączna wartość zobowiązań własnych miast grodzkich oraz zobowiązań nadzorowanych przez nie SP ZOZ) podniosło poziom zadłużenia w 2016 r. jedynie o 1,3 pp, a w Warszawie 0,4 pp.
- Spadkowa tendencja obciążenia budżetów miast na prawach powiatu wydatkami na obsługę długu w wydatkach ogółem.

Definicje wskaźników finansowych omawianych w raporcie:

- dochody własne podstawowe, oznaczają jedynie dochody uzależnione od efektywności gospodarowania władz lokalnych. Są to: • podatek od nieruchomości, • podatek od środków transportowych, • podatek rolny, • wpływy ze sprzedaży mienia komunalnego oraz • wszelkie opłaty lokalne (dochody z dzierżawy, leasingu);
- wpływy z tytułu udziału w podatkach od osób fizycznych (PIT) i prawnych (CIT) stanowiących dochody budżetu państwa; w opracowaniach dotyczących finansów JST wpływy z podatków PIT i CIT są zaliczane do dochodów własnych lub do transferów z budżetu państwa. Zgodnie z art. 3 ust. 2 obowiązującej ustawy o dochodach JST udziały w PIT i CIT są dochodami własnymi. W niniejszym raporcie, podobnie jak w poprzednich latach, dochody z tytułu udziału w podatkach PIT i CIT (stanowiące dochody budżetu państwa) są wyodrębnioną pozycją;
- dochody własne ogółem, tj. dochody własne podstawowe łącznie z udziałami w PIT i CIT.
- subwencje i dotacje, których zasady przekazywania do budżetów JST są określone ustawowo i nie zależą od wyników gospodarowania samorządów.
- wynik operacyjny (nadwyżka/deficyt) - różnica między dochodami bieżącymi^{a/} i wydatkami bieżącymi^{b/} (wynik dodatni to nadwyżka operacyjna, a ujemny to deficyt operacyjny. Nadwyżka operacyjna wskazuje na sytuację finansową samorządu, jego potencjał inwestycyjny oraz zdolność kredytową – im wyższy wskaźnik tym sytuacja samorządu jest lepsza

Wg definicji MF :

^{a/}dochody bieżące = dochody ogółem – dochody majątkowe (dotacje i środki na inwestycje, dochody ze sprzedaży majątku, dochody ze sprzedaży składników majątkowych),

^{b/}wydatki bieżące = wydatki ogółem – wydatki majątkowe (wydatki na inwestycje, zakup akcji, wniesienie wkładów do spółek prawa handlowego).

Źródła danych:

- sprawozdania z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz Wieloletnia Prognoza Finansowa, Ministerstwo Finansów, www.mf.gov.pl
- sprawozdanie z działalności RIO i wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego, Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, www.rio.gov.pl
- GUS, <http://stat.gov.pl/>
- Ministerstwo Rozwoju, www.mr.gov.pl
- Baza PONT Info.REGION
- Fitch Polska, www.fitchpolska.com.pl
- obliczenia i szacunki własne

Niniejszy materiał ma charakter wyłącznie informacyjny, jest przeznaczony wyłącznie dla klientów Grupy PKO Banku Polskiego i nie stanowi oferty w rozumieniu ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks Cywilny. Informacje zawarte w niniejszym materiale nie mogą być traktowane, jako propozycja nabycia jakichkolwiek instrumentów finansowych, usługa doradztwa inwestycyjnego, podatkowego lub jako forma świadczenia pomocy prawnej. Grupa PKO BP SA dołożyła wszelkich starań, aby zamieszczone w niniejszym materiale informacje były rzetelne oraz oparte na wiarygodnych źródłach. Klienci Grupy PKO BP SA ponoszą odpowiedzialność za skutki swoich decyzji inwestycyjnych, podjętych z uwzględnieniem informacji zamieszczonych w niniejszym materiale. Niniejszy materiał został przygotowany i/lub przekazany przez Powszechną Kasę Oszczędności Bank Polski Spółka Akcyjna, zarejestrowaną w Sądzie Rejonowym dla m.st. Warszawy w Warszawie, XIII Wydział Gospodarczy Krajowego Rejestru Sądowego pod nr KRS 0000026438; NIP: 525-000-77-38 REGON: 016298263; kapitał zakładowy (kapitał wpłacony) 1 250 000 000 zł.