

Finanse JST

Analizy Sektorowe

4 września 2023

Raport Półroczny 1h23

PODSUMOWANIE

- Sytuacja finansowa JST nadal znajduje się pod wpływem zmian wprowadzonych w 2022 przez Polski Ład, które przełożyły się na spadek wpływów z PIT do budżetu centralnego i tym samym spadek dochodów JST z tytułu udziałów w tym podatku. Szczególnie odczuły to samorządy o wysokim znaczeniu podatku PIT w strukturze dochodów własnych.
- Dochody całego sektora JST w 1h23 wzrosły słabiej niż wydatki (odpowiednio o 0,8% i o 6,9% r/r), co przełożyło się na znaczne (o 66% r/r) obniżenie nadwyżki budżetowej do 4,9 mld zł. W samorządach mocno odbiły inwestycje – w 1h23 zwiększyły się o 55,9% r/r, a w całym 2023 mają być prawie 2 razy większe niż w 2022, m.in. dzięki licznym programom rządowym.
- I choć samorządy zamknęły 1h23 na plusie, to dla wielu jednostek, szczególnie miejskich, domknięcie budżetów w 2023 może być trudne. Przy dodatnim wyniku operacyjnym na poziomie całego sektora JST (14,9 mld zł), aż 18% samorządów (tj. 519 jednostek) wykazało deficyt bieżący w 1h23, a więc znacznie więcej niż w 1h22 i w 2022 (3%). Na koniec 2023 udział JST z ujemnym wynikiem będzie prawdopodobnie mniejszy, czemu będą sprzyjać dodatkowe środki w wys. 14,3 mld zł, które zostaną przekazane JST jeszcze w 2023, jednak dla wielu samorządów mogą one okazać się niewystarczające.
- O bieżących problemach JST i perspektywach krótkoterminowych napisaliśmy więcej w [Raporcie Rocznym 2022](#). Opublikowany niedawno projekt budżetu na 2024 zakłada zwiększenie wpływów JST z PIT i CIT oraz subwencji o 27% w 2024. Jednocześnie trwają prace nad reformą finansów JST, która ma ustabilizować dochody sektora w ujęciu wieloletnim.

Departament Analiz Ekonomicznych

www.pkobp.pl/centrum-analiz

 @PKO_Research

Zespół Analiz Sektorowych

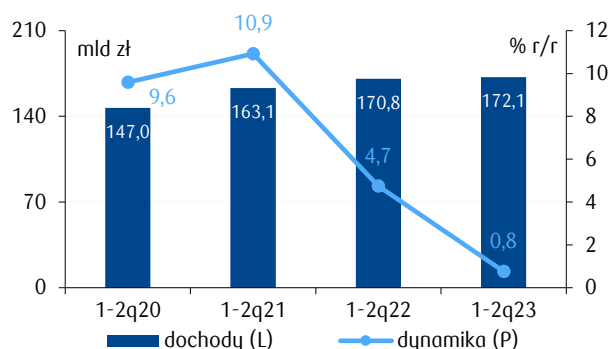
analizy.sektorowe@pkobp.pl

Aleksandra Balkiewicz-Żerek

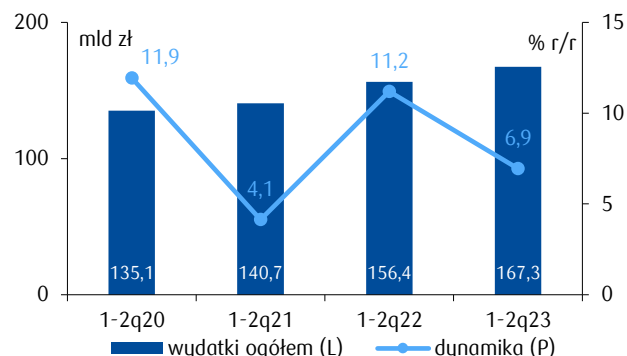
aleksandra.balkiewicz-zerek@pkobp.pl

tel. +48 785 065 517

Dochody ogółem JST i dynamika zmian



Wydatki ogółem JST i dynamika zmian



Informacja sporządzona na podstawie wstępnych danych Ministerstwa Finansów (MF) ze sprawozdań z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego (JST) po 2q23 i we wcześniejszych okresach, <https://www.gov.pl/web/finanse/sprawozdania-budzetowe>. Dane MF są źródłem dla ilustracji graficznej analizy.

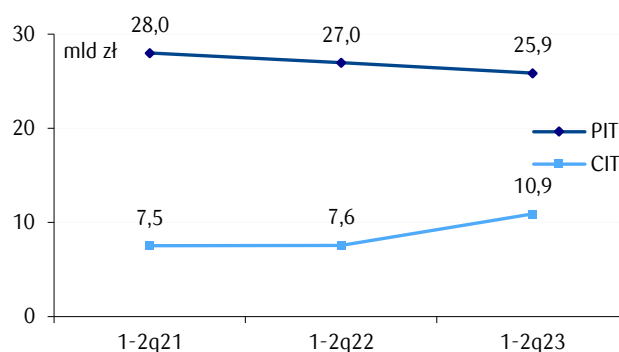
Dochody

DALSZY SPADEK DYNAMIKI DOCHODÓW JST

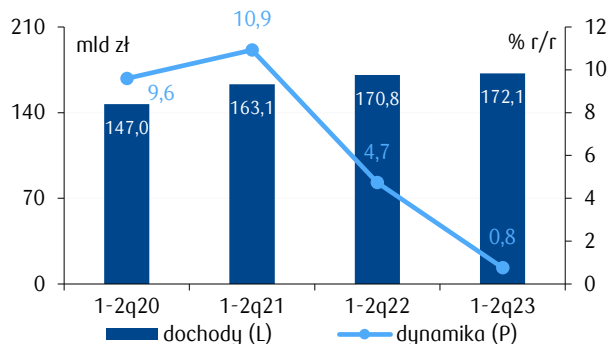
- **Dynamika dochodów JST kontynuowała w 1h23 trend spadkowy** – dochody ogółem wzrosły o 0,8% r/r do 172,1 mld zł, przy czym gminy i powiaty grodzkie odnotowały spadek dochodów (odpowiednio o 4,0% r/r i 0,4% r/r). Dochody własne samorządów wzrosły o 6,5% r/r, jednocześnie zmniejszyły się dotacje (-25,1% r/r; od cze'22 wypłaty 500+ przejął ZUS), a wzrosły subwencje (+16,0% r/r).
- W kluczowych pozycjach składających się na dochody własne JST widać **wyraźny wzrost wpływów z podatku CIT (+44,1% r/r)**, stanowiących 12,2% dochodów własnych, a także **podatku od nieruchomości (+11,9% r/r; 18,5% dochodów własnych)**. **Spadły natomiast wpływy z podatku PIT (-4,1% r/r; 28,9% dochodów własnych)**, co jest wynikiem zmian obniżających podatki od osób fizycznych wprowadzonych w ramach Polskiego Ładu i obowiązujących od sty'22 (tj. podniesienie kwoty wolnej od podatku do 30 tys. zł od sty'22, obniżenie najniższej stawki skali podatkowej z 17% do 12% od lip'22).
- **Jedyną grupą samorządów, w których spadły dochody własne były powiaty ziemskie (-2,7% r/r)**, co wynika z dużego udziału wpływów z podatku PIT w strukturze ich dochodów własnych (43,2% w 1h23). Na drugim biegunie są województwa, których dochody własne wzrosły o 33,0% dzięki dużemu (79,1%) udziałowi wpływów z podatku CIT w strukturze dochodów własnych.

Zmiany w podatku PIT wprowadzone w ramach Polskiego Ładu przełożyły się na obniżenie dochodów własnych JST – od lipca 2022 najniższa stawka skali podatkowej zmniejszyła się z 17% do 12%. Odbiło się to szczególnie negatywnie na samorządach o dużym udziale wpływów z PIT w strukturze dochodów własnych.

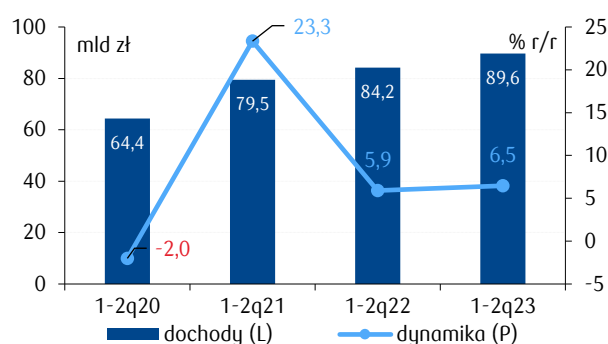
Dochody JST z PIT i CIT



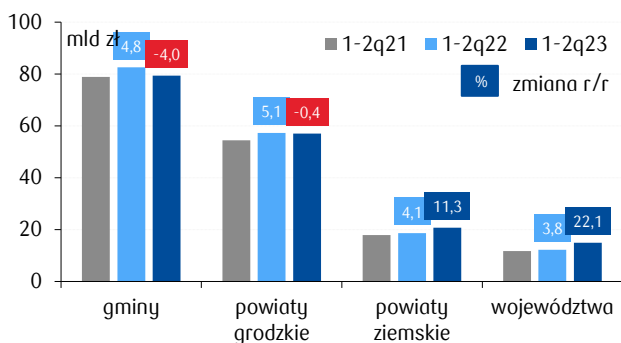
Dochody ogółem JST i dynamika zmian



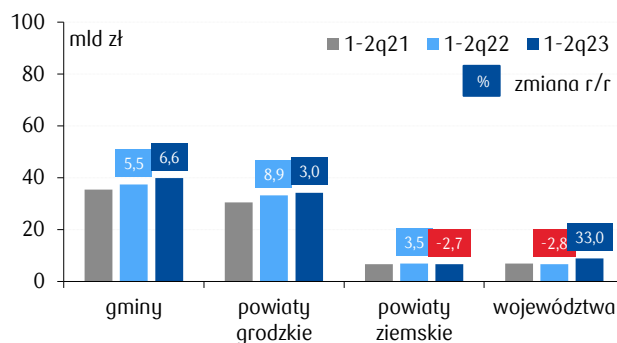
Dochody własne JST i dynamika zmian



Dochody ogółem wg grup JST



Dochody własne wg grup JST

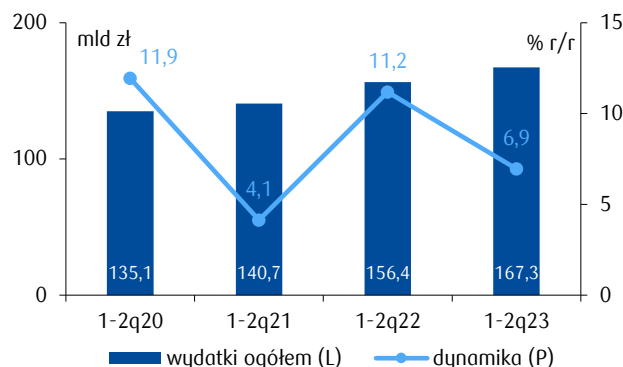


Wydatki

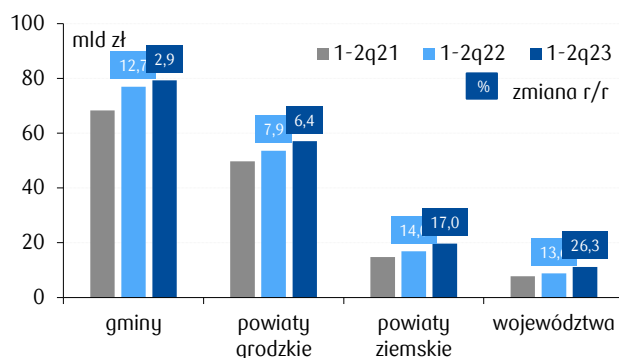
WZROST KOSZTÓW I NASILENIE INWESTYCJI

- Wydatki samorządów wzrosły w 1h23 do poziomu 167,3 mld zł, tj. o 6,9% r/r, a więc w większym stopniu niż dochody. Dynamika wydatków przekraczała dynamikę dochodów we wszystkich grupach JST.
- Znacznie wzrosły wydatki inwestycyjne JST – o 55,9% r/r do poziomu 22,7 mld zł (co stanowiło 19,7% wydatków zaplanowanych na 2023, przy czym nasilenie inwestycji w JST przypada na 3-4 kwartał). Wzrost wydatków inwestycyjnych odnotowały wszystkie grupy JST – w największym stopniu inwestycje wzrosły w powiatach ziemskich (79,5% r/r) i gminach (72,8%). Udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem wzrósł do poziomu 13,6%.
- Ożywieniu inwestycji w JST sprzyjają m.in. środki z Programu Inwestycji Strategicznych (19% wydatków inwestycyjnych JST w 1h23) oraz RFIL, a także środki z perspektywy UE 2014-2020 (ostatni rok na rozliczenie). W kolejnych latach impulsy inwestycyjne będzie generować nowa perspektywa finans. UE 2021-2027 oraz KPO.
- Słabiej wzrosły wydatki bieżące sektora JST – o 1,8% r/r, za czym stoi m.in. spadek świadczeń na rzecz osób fizycznych o 60,6% r/r (wyплаты 500+ przejęte od JST przez ZUS od cze'22). Wydatki na wynagrodzenia, stanowiące 45% wyd. bieżących, wzrosły o 14,4% r/r. Silnie wzrosły wydatki na obsługę długu (stanowiące 2,2% wyd. bieżących) – o 115,2% r/r, a także na zakup energii (stanowiące już 3,9% wyd. bieżących) – o 34,8% r/r (zob. raport [Wydatki samorządów na energię](#)).

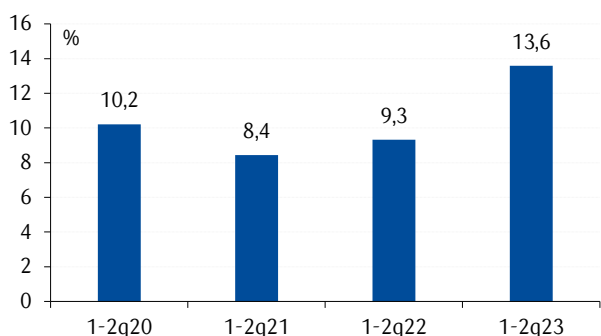
Wydatki ogółem i dynamika zmian



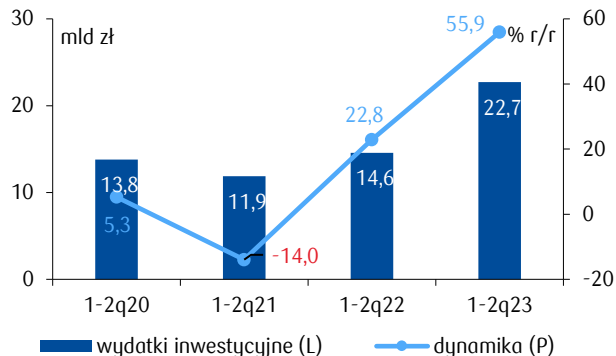
Wydatki ogółem wg grup JST



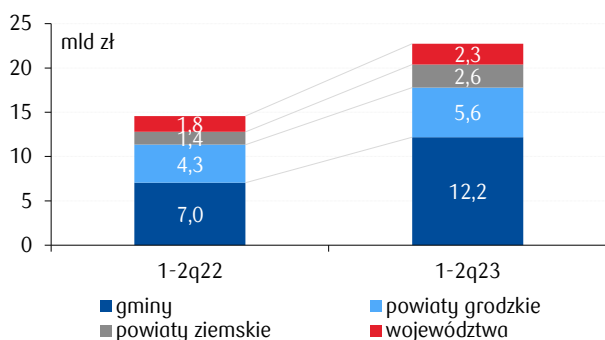
Udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem



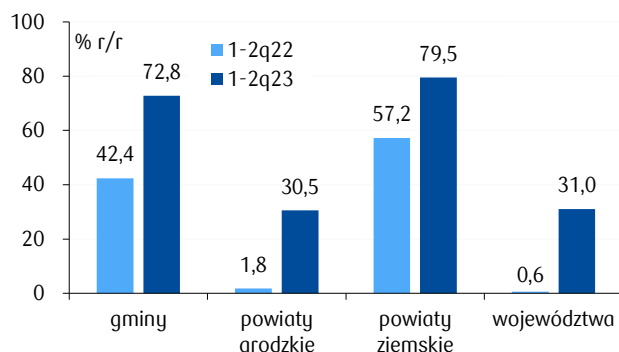
Wydatki inwestycyjne i dynamika zmian



Wydatki inwestycyjne wg grup JST

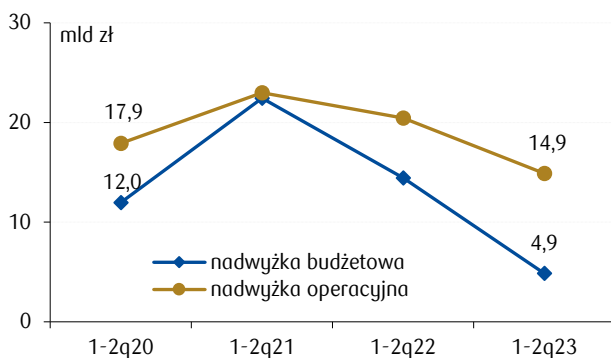


Zmiana wydatków inwestycyjnych wg grup JST

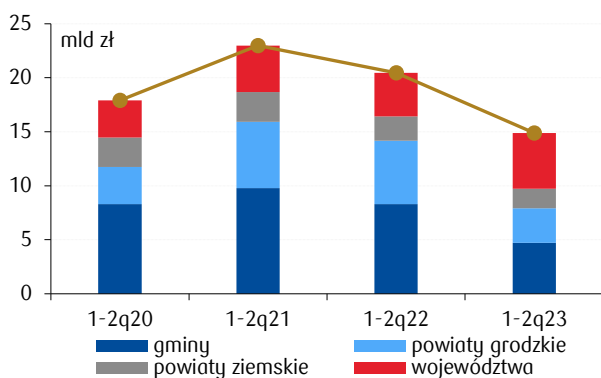


Wynik

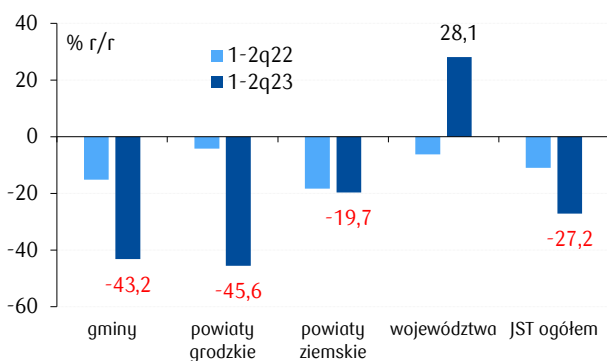
Nadwyżka operacyjna i budżetowa sektora JST



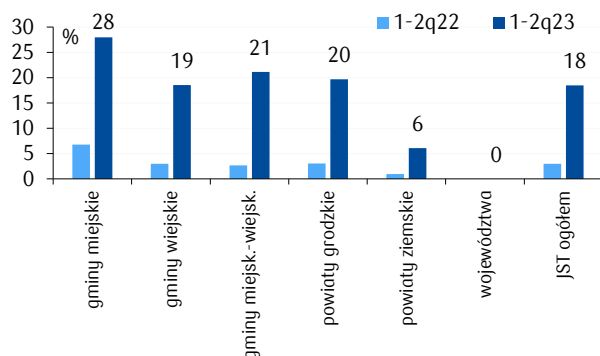
Nadwyżka operacyjna wg grup JST



Zmiana nadwyżki operacyjnej wg grup JST



Udział JST z deficytem operacyjnym



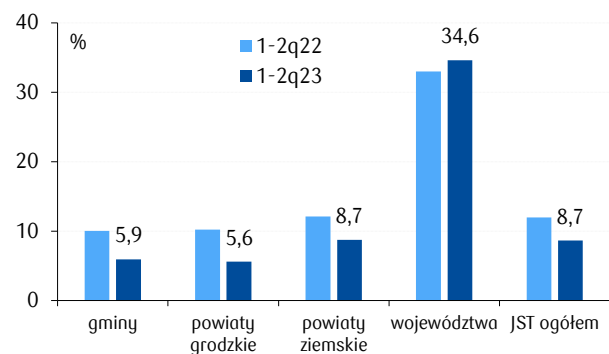
14,9 MLD ZŁ NADWYŻKI BIEŻĄCEJ PO 1H23

- **Nadwyżka budżetowa JST** (tj. różnica między dochodami ogółem a wydatkami ogółem) **wyniosła 4,9 mld zł w 1h23 i spadła o 66,3% r/r** (po spadku o 35,7% r/r w 1h22).
- **Nadwyżka operacyjna** (tj. różnica między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi) **spadła do 14,9 mld zł (-27,2% r/r)**. Spadek odnotowały wszystkie grupy JST, z wyjątkiem województw. Najsilniejszy spadek nadwyżki bieżącej wystąpił w powiatach grodzkich (-45,6% r/r) i gminach (-43,2% r/r), a szczególnie gminach miejskich (-55,0% r/r).
- **Relacja nadwyżki operacyjnej do dochodów ogółem** pokazuje możliwości inwestycyjne JST oraz zdolność do zwiększania wydatków bieżących. **Wskaźnik ten obniżył się w 1h23 do 8,7% (-3,3pp r/r)** i był najniższy w powiatach grodzkich (5,6%) i gminach (5,9%), a w gminach miejskich spadł do alarmująco niskiego poziomu 3,5% (nadwyżka w tej grupie wyniosła jedynie 595 mln zł).

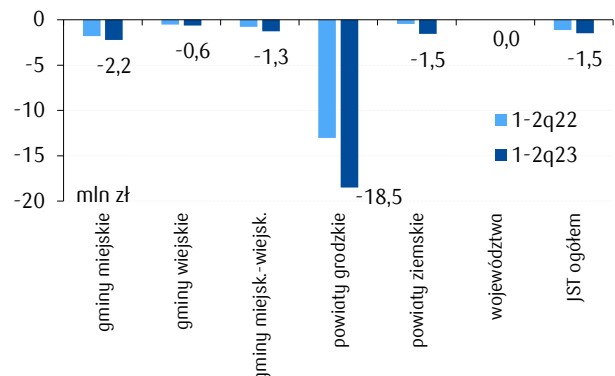
ZNACZNY WZROST LICZBY JST Z DEFICYTEM BIEŻĄCYM

- Przy dodatnim wyniku operacyjnym na poziomie całego sektora JST, **aż 18% samorządów (tj. 519 jednostek) odnotowało deficyt bieżący w 1h23** (vs 3% w 1h22 i na koniec 2022). Średni poziom deficytu w 519 JST z ujemnym wynikiem operacyjnym wyniósł 1,5 mln zł (vs 1,1 mln w 1h22), a w 13 deficytowych powiatach grodzkich aż 18,5 mln zł (vs 13,0 mln zł w 1h22). Rekordziści wykazali nawet blisko 50 mln zł deficytu operacyjnego.

Relacja nadwyżki operacyjnej do dochodów ogółem

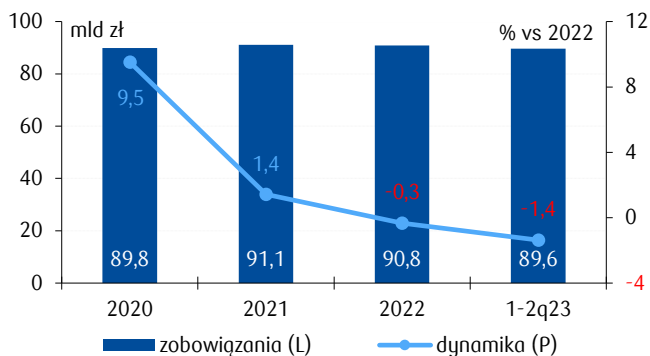


Średni deficyt operacyjny w 519 JST z deficytem

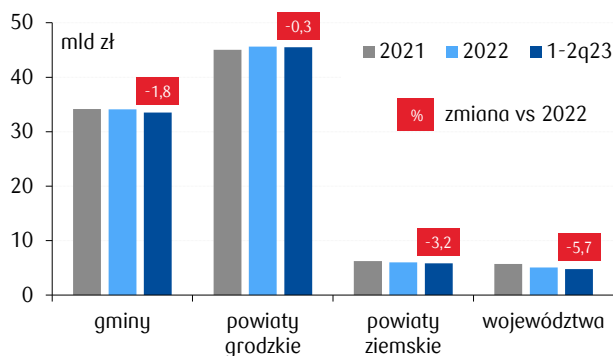


Zobowiązania

Zobowiązania JST i dynamika zmian



Zobowiązania wg grup JST



SPADEK ZOBOWIĄZAŃ SEKTORA JST VS 4Q21

- **Zobowiązania sektora samorządowego w 1h23 spadły o 1,4% względem końca 2022** (do poziomu 89,6 mld zł). Najwyższy poziom zadłużenia przypada na powiaty grodzkie (45,5 mld zł) i gminy (33,5 mld zł).
- W strukturze zobowiązań widać **wzrost zadłużenia z tytułu obligacji do 5,2 mld zł** (+19,1% względem końca 2022) i wzrost udziału tej formy finansowania z 4,8% na koniec 2022 do 5,8% na koniec 1h23. Najwyższy przyrost obligacji odnotowano w powiatach grodzkich (+23,7%), które odpowiadają za 80% obligacji wyemitowanych przez JST.
- Jednocześnie spadły zobowiązania z tytułu **kredytów i pożyczek długoterminowych** (-3,6% względem końca 2022), których udział w strukturze zobowiązań sektora JST w 1h23 wyniósł 92,8%.

Przyrost zadłużenia z tytułu obligacji wg grup JST

