

Budżety JST – sytuacja w 2020 lepsza, niż się spodziewano

- **Kryzys wywołany pandemią COVID-19 odbił się na budżetach JST, jednak w znacznie mniejszym stopniu, niż się obawiano.** Dochody ogółem wzrosły o 9,5% do 304,9 mld zł. Wzrost dochodów odnotowano we wszystkich rodzajach JST, przy czym najsłabsze wzrosty odnotowały powiaty grodzkie (6,8%), a najsilniejsze – powiaty ziemskie (12,6%). Wydatki ogółem wzrosły o 6,8% (a więc wolniej niż dochody) do poziomu 299,2 mld zł.
- **W dochodach JST z tytułu PIT i CIT po raz pierwszy od 10 lat odnotowano spadek (-1,0%),** przy czym wpływy z CIT utrzymały dodatnią dynamikę wzrostu (3,9%), natomiast dochody z tytułu PIT, stanowiące 18,1% dochodów ogółem, spadły o 1,9%. Najwyższy spadek wpływów z PIT i CIT odnotowały powiaty grodzkie (-2,6%). Dynamika wzrostu dotacji ogółem utrzymała się na poziomie zbliżonym do poprzedniego roku (13,0% w 2020 vs 13,5% w 2019), wyraźnie mniejszy niż w poprzednich latach był natomiast przyrost dotacji z UE (3,5% w 2020).
- **Inwestycje samorządów drugi rok z rzędu odnotowały spadek.** W 2020 obniżyły się o 4,8% do 46,6 mld zł. Najsilniej spadły w populacji gmin (-7,6%) oraz powiatów grodzkich (-4,1%).
- **Samorządy osiągnęły w 2020 nadwyżkę w wysokości 5,7 mld zł** (w latach 2017-19 notowano deficyt). Zobowiązania wzrosły o 7,8 mld zł (9,5% względem 2019), przy czym relacja długu do dochodów utrzymała się na bezpiecznym poziomie 29,5%. Nadwyżka operacyjna spadła o 11,5% do 21,4 mld zł. Niepokojąco silnie skurczyła się nadwyżka operacyjna w powiatach grodzkich (-47,9%).
- **W prognozach sytuacji budżetowej JST na 2021 przejawiamy umiarkowany optymizm.** Zakładając poprawę sytuacji epidemicznej, korzystnie będzie oddziaływać otoczenie makroekonomiczne (co zapewni dopływ środków z podatków dochodowych), a także znaczne dotacje ze środków krajowych i unijnych, które mają pobudzić aktywność inwestycyjną JST. Nadal jednak aktualne są **problemy strukturalne samorządów** (m.in. związane z niedofinansowaniem oświaty i służby zdrowia), umacniają się również wiele innych pozycji po stronie kosztowej (np. ceny energii elektrycznej, wynagrodzenia).

Departament Analiz Ekonomicznych

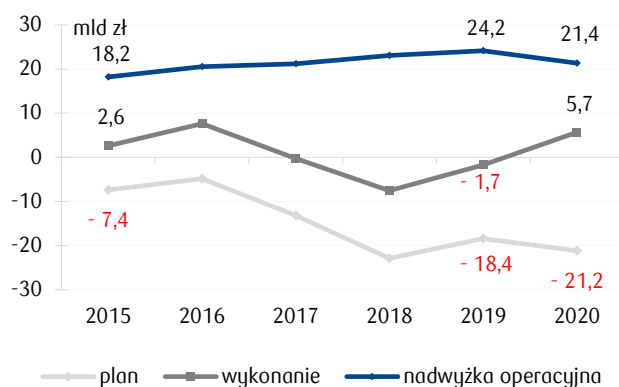
[@PKO_Research](#)

www.pkobp.pl/centrum-analiz

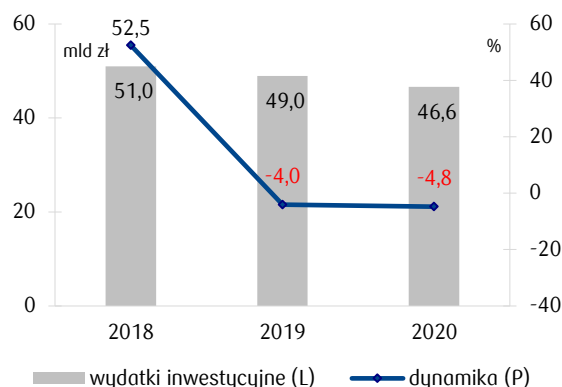
Zespół Analiz Sektorowych
analizy.sektorowe@pkobp.pl

Aleksandra Balkiewicz-Żerek

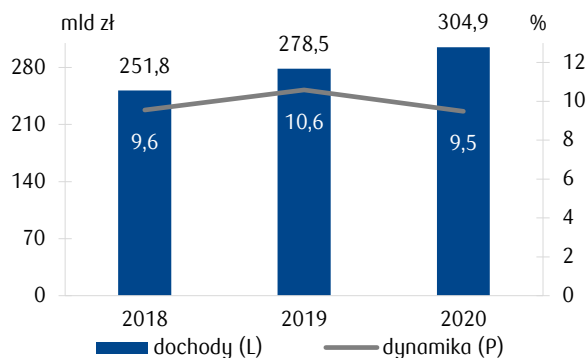
Wynik planowany i wykonany, nadwyżka operacyjna JST



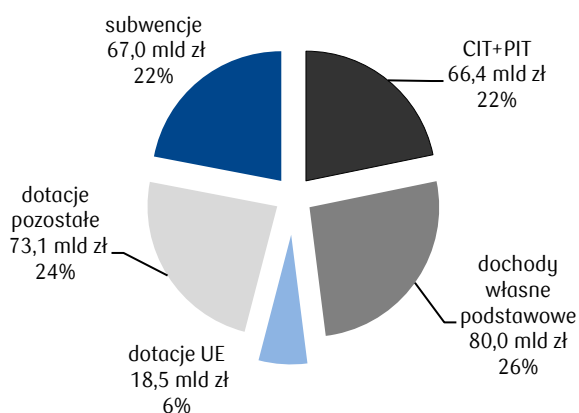
Inwestycje JST



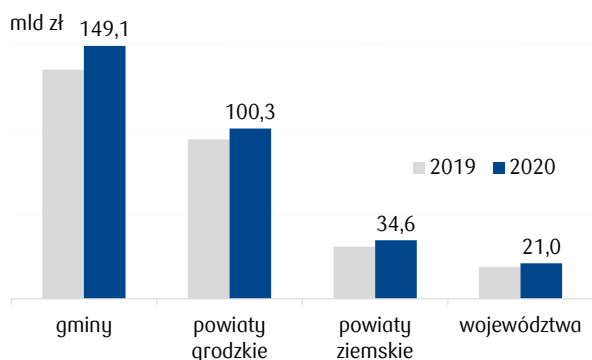
Dochody ogółem i ich zmiana r/r



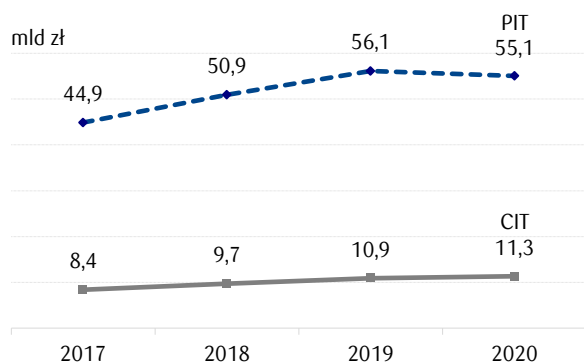
Struktura dochodów ogółem w 2020



Dochody ogółem wg rodzaju JST



Dochody z PIT i CIT

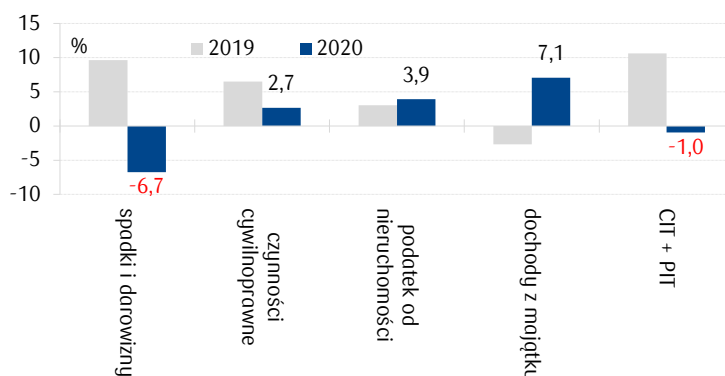


Utrzymany wzrost dochodów sektora JST

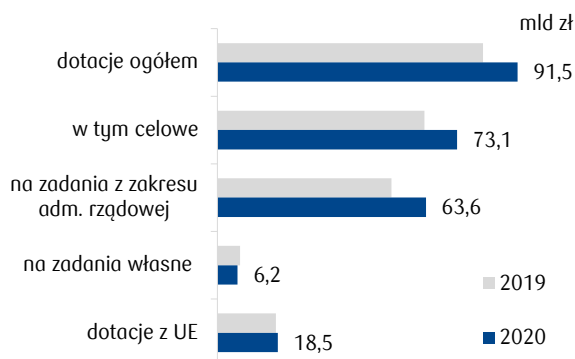
- Mimo silnego ograniczenia aktywności społeczno-gospodarczej w pierwszym roku pandemii COVID-19, dochody JST zdołały utrzymać wzrostową tendencję – w 2020 wzrosły o 9,5% do 304,9 mld zł. Wzrost dochodów odnotowano we wszystkich rodzajach JST, przy czym najslabiej wzrosły dochody powiatów grodzkich (6,8%). Powiaty ziemskie, województwa i gminy zdołały utrzymać dynamikę z poprzednich lat – ich dochody w 2020 wzrosły odpowiednio o 12,6%, 11,7% i 10,3%.
- Dochody własne JST wzrosły w nieco mniejszym stopniu, bo o 7,8% do 146,4 mld zł, a dochody własne podstawowe (tj. z wył. PIT i CIT) wzrosły o 16,3% do 80,0 mld zł.
- Dochody z podatków od osób fizycznych i prawnych spadły o 1,0% do 66,4 mld zł. Wpływy z PIT, których udział w dochodach ogółem jest większy (18,1%), skurczyły się o 1,9%, natomiast dochody z CIT zdołały utrzymać tendencję wzrostową (3,9%) – nie potwierdziły się zatem pesymistyczne prognozy z pierwszych miesięcy pandemii (wg badania BGK z czerwca 2020, JST oczekiwały spadku wpływów z PIT i CIT o odpowiednio 11% i 15%^{*}). Poza niekorzystnym otoczeniem makroekonomicznym, do spadków z PIT przyczyniły się również 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.
- Nie potwierdziły się również obawy o spadek wpływów z podatku od nieruchomości – w 2020 wzrosły o 3,9% (choć od 31.02.2020 dopuszczono możliwość zwolnienia z tego podatku podmioty szczególnie dotknięte przez COVID-19). Wzrosły również dochody z majątku (7,1%) oraz z tytułu podatku rolnego (5,4%), a także pozostałe dochody (31,7%). Skurczyły się natomiast wyraźnie wpływy z opłaty targowej (-17,2%).

^{*} Źródło: *Badanie sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego w Polsce w świetle COVID-19*, BGK, wrzesień 2020

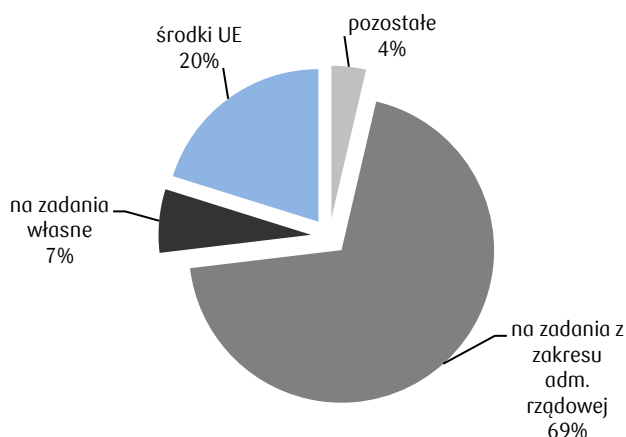
Zmiana r/r wybranych źródeł dochodów



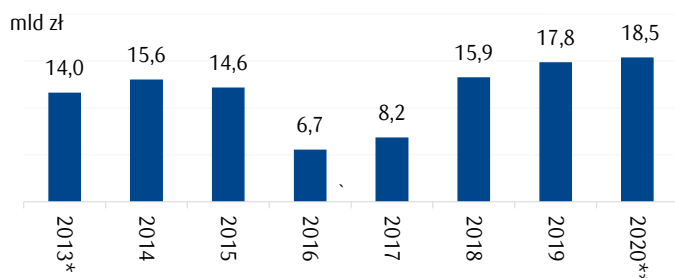
Dotacje w sektorze JST wg źródeł



Struktura dotacji dla JST w 2020



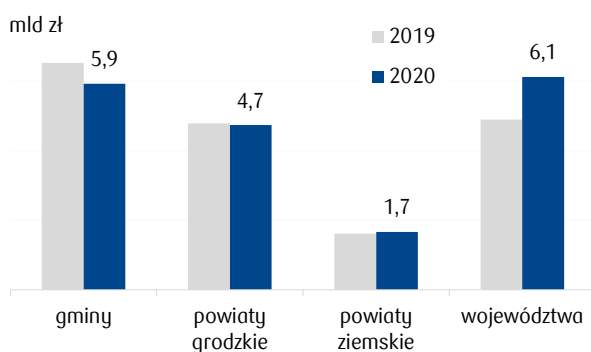
Dotacje UE dla JST w latach 2013-2020



* 7. rok perspektywy 2007-13

** 7. rok perspektywy 2014-20

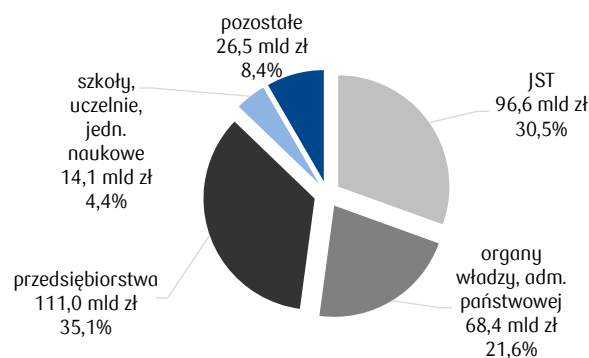
Dotacje UE wg rodzajów JST



Spowolnienie tempa absorpcji środków UE

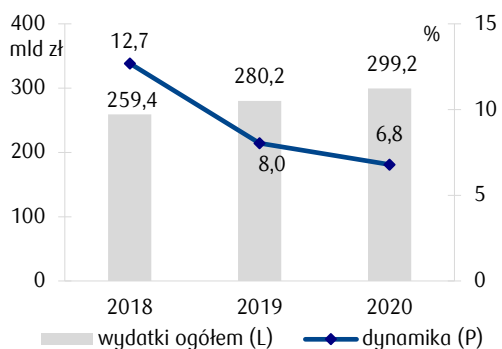
- Wielkość dotacji ogółem dla JST w 2020 wzrosła do 91,5 mld zł. Dynamika wzrostu dotacji ogółem utrzymała się na poziomie zbliżonym do poprzedniego roku (13,0% w 2020 vs 13,5% w 2019), drugi rok z rzędu obserwowaliśmy również silny wzrost dotacji na zadania z zakresu administracji rządowej (19,8% w 2020 vs 21,1% w 2019).
- Wyraźnie mniejszy niż w poprzednich latach był natomiast przyrost dotacji z UE (3,5% w 2020 vs 12,2% w 2019), co można wiązać z dobiegającą końca perspektywą finansową UE na lata 2014-2020, a także ograniczoną aktywnością inwestycyjną samorządów w pierwszym roku pandemii. Kwota dotacji z UE w siódmym roku perspektywy UE była jednak wyższa o 4,5 mld zł w porównaniu do 2013 (siódmy rok perspektywy 2007-2013).
- W 2020 najwyższy wzrost napływu środków UE nastąpił w przypadku budżetów województw (25,1%), spadł za to napływ środków UE do budżetów gmin (-9,2%) i powiatów grodzkich (-1,0%).
- Spadły natomiast dotacje na zadania własne. W 2020 wyniosły one 6,2 mld zł i były o 11,2% niższe niż 2019 – spadek ten był jednak mniej dotkliwy niż w 2019 (-15,8%).
- Na koniec marca 2021 wartość wkładu UE wynikającego z podpisanych przez samorzady umów w ramach programów operacyjnych perspektywy 2014-2020 wyniosła 96,6 mld zł, co stanowiło blisko 31% ogólnej kwoty dla wszystkich beneficjentów.

Beneficjenci dotacji UE wg podpisanych umów (stan na 31.03.2021)

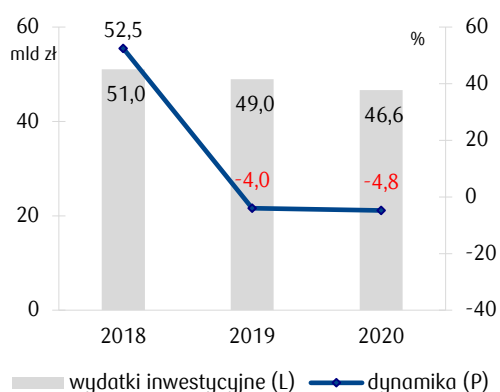


Źródło: <http://www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/o-funduszach/raporty/>

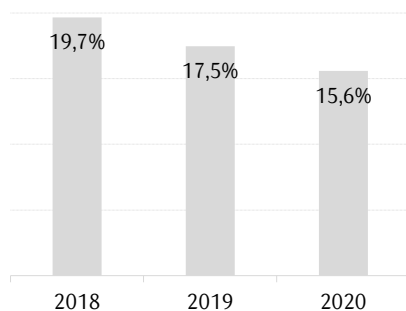
Wydatki ogółem i dynamika zmian



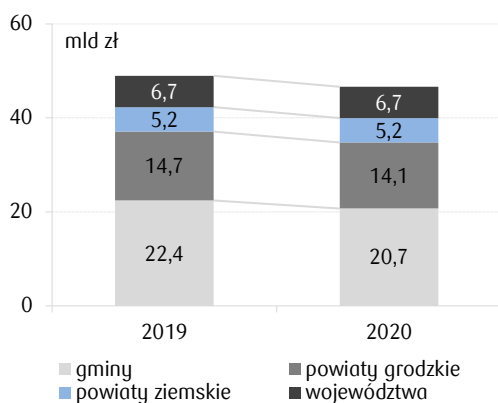
Wydatki inwestycyjne i dynamika zmian



Udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem



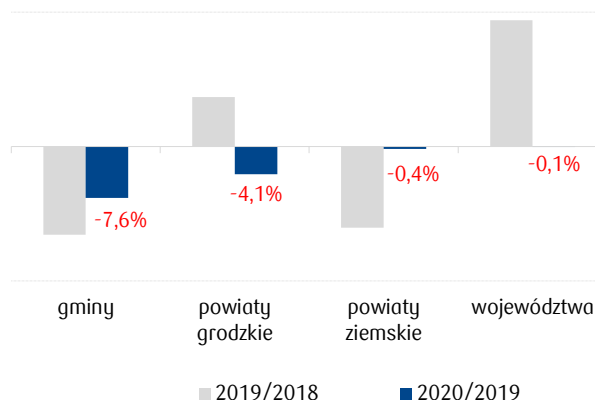
Wydatki inwestycyjne wg rodzaju JST



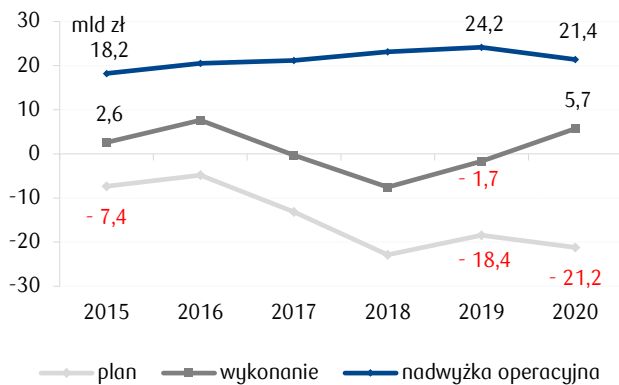
Drugi rok z rzędu spadają wydatki inwestycyjne

- Rok 2020 przyniósł dalsze hamowanie dynamiki wzrostu wydatków JST. I choć wydatki ogółem wzrosły w 2020 o 6,8% do 299,2 mld zł, to wydatki inwestycyjne drugi rok z rzędu odnotowały spadek – w 2020 spadły o 4,8% do 46,6 mld zł, co było wynikiem ograniczonej aktywności inwestycyjnej samorządów w związku z pandemią COVID-19.
- Spadki wydatków inwestycyjnych odnotowały wszystkie rodzaje JST, przy czym w przypadku gmin i powiatów grodzkich spadki te były najsilniejsze (odpowiednio -7,6% i -4,1%). Łącznie dało to zmniejszenie wydatków o 2,3 mld zł. Inwestycje powiatów ziemskich i województw utrzymały się na poziomach nieznacznie niższych niż w 2019.
- Udział inwestycji w wydatkach obniżył się w 2020 do 15,6% wobec 17,5% w 2019 i 17,1% średnio w latach 2014-2018. Na skutek pandemii wiele JST przesunęło inwestycje z 2020 na kolejny rok, można zatem spodziewać się odbicia wydatków inwestycyjnych w 2021 i w kolejnych latach, czemu będą sprzyjać środki z nowej perspektywy finansowej UE na lata 2021-2027, a także dodatkowe środki z Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych (RFIL) oraz Krajowego Planu Odbudowy (KPO).
- Wydatki bieżące wzrosły w 2020 mocniej niż wydatki ogółem (9,3%; 21,3 mld zł), co było związane głównie z bardzo dużym wzrostem świadczeń na rzecz osób fizycznych (19,5%; 9,9 mld zł), a także koniecznością ponoszenia wydatków nakierowanych na przeciwdziałanie skutkom pandemii.
- Warto również odnotować wzrost wydatków na wynagrodzenia i pochodne wynagrodzeń, które w 2020 wyniosły 96,5 mld zł i były o 7,3% wyższe niż w 2019. Jest to największa pozycja, stanowiąca 39% wszystkich wydatków JST.

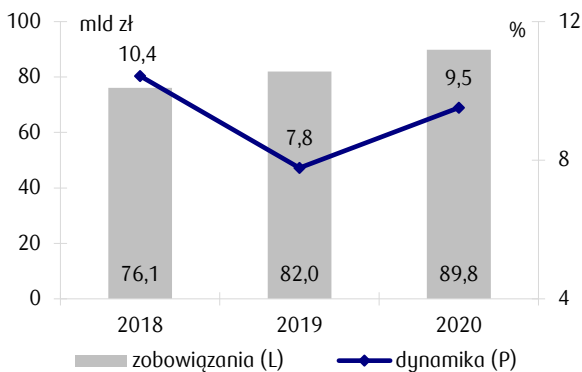
Zmiana wydatków inwestycyjnych wg rodzaju JST



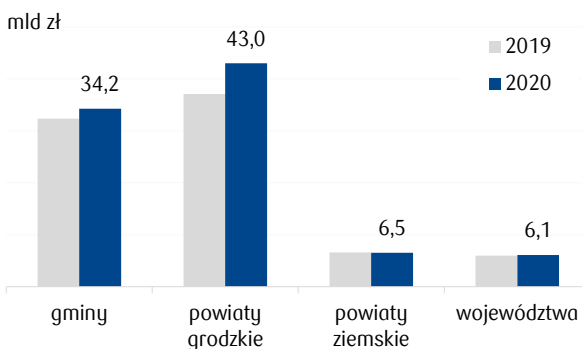
Wynik planowany i wykonany, nadwyżka operacyjna sektora JST



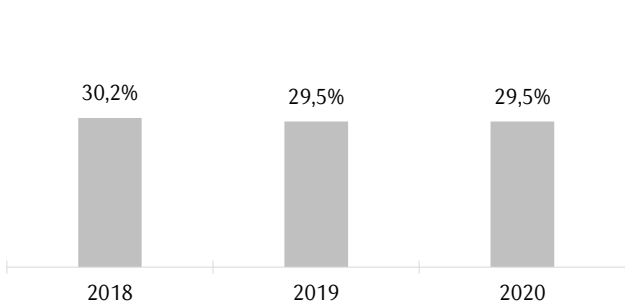
Zobowiązania JST i dynamika zmian



Zobowiązania wg rodzaju JST



Relacja zadłużenia do dochodów ogółem



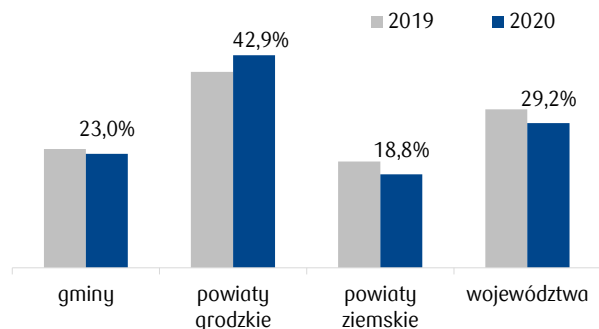
Planowany deficyt, osiągnięta nadwyżka

- W 2020 wykonanie budżetów JST przyniosło (pierwszą od czterech lat) nadwyżkę w wysokości 5,7 mld zł. Wynik ten wzmocniły środki z pierwszej puli programu RFIL. Deficyt budżetowy odnotowały jedynie powiaty grodzkie (-3,2 mld zł). Planowany deficyt wyniósł 21,1 mln i był wyższy od oczekiwanego deficytu na 2019 o 2,7 mld zł.
- Nadwyżka operacyjna (dochody bieżące - wydatki bieżące) sektora JST w 2020 uległa zmniejszeniu o 11,5% (21,4 mln wobec 24,2 mld zł w 2019), co było wynikiem silnego wzrostu wydatków bieżących na działania związane z walką z COVID-19. Znaczne zmniejszenie nadwyżki operacyjnej odnotowały powiaty grodzkie (-47,9%); w gminach i powiatach ziemskich spadek ten był niewielki (-1,9%), a w województwach nadwyżka operacyjna wzrosła o 14,7%.

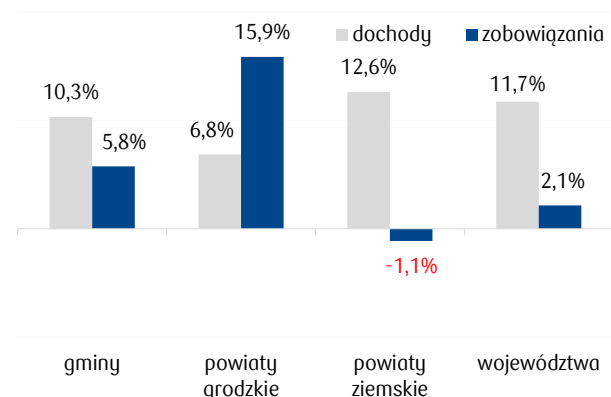
Relacja długu do dochodów na bezpiecznym poziomie

- W 2020 nastąpił wzrost zobowiązań sektora JST o 7,8 mld zł (9,5%), po wzroście o 5,9 mld zł (7,8%) w 2019. Zobowiązania spadły jedynie w powiatach ziemskich (-1,1%), wzrosły umiarkowanie w województwach (2,1%) i gminach (5,8%), a największy wzrost zanotowano w przypadku powiatów grodzkich (15,9%).
- Pomimo dynamicznego wzrostu zobowiązań, relacja długu do dochodów w sektorze JST utrzymała się na bezpiecznym poziomie 29,5%.
- W 2020 najwyższy wskaźnik relacji długu do dochodów występował w miastach na prawach powiatu (42,9%), w których dodatkowo odnotowano wyraźny wzrost tego wskaźnika względem 2019 (+3,3 pp). Wysoki udział zadłużenia wystąpił również w województwach (29,2%), jednak wartość tego wskaźnika obniżyła się względem poprzedniego roku (-2,7 pp).

Udział zadłużenia w dochodach ogółem wg rodzajów JST



Zmiany r/r dochodów i zobowiązań w 2020



- Sytuacja poszczególnych rodzajów JST ze względu na tempo wzrostu dochodów i zobowiązań była zróżnicowana. W najtrudniejszej sytuacji znalazły się powiaty grodzkie, w których zobowiązania wzrosły w szybszym tempie, niż dochody. Odwrotnie sytuacja wyglądała w gminach – dochody wzrosły szybciej niż zobowiązania. Powiaty ziemskie zanotowały duży wzrost dochodów, przy niewielkim spadku zobowiązań, a w województwach wzrostowi dochodów towarzyszył tylko niewielki wzrost zobowiązań.

Wyszczególnienie	jedn. miary	2018	2019	2020	2020/2019 (%)
Dochody ogółem	mld zł	251,8	278,5	304,9	9,5
Dochody własne podstawowe	mld zł	63,4	68,7	80,0	16,3
Dochody z tytułu podatków PIT i CIT	mld zł	60,6	67,0	66,4	-1,0
Subwencje i dotacje ogółem	mld zł	127,8	142,7	158,6	11,1
w tym dotacje UE	mld zł	15,9	17,8	18,5	3,5
Wydatki ogółem	mld zł	259,4	280,2	299,2	6,8
Wydatki inwestycyjne	mld zł	51,0	49,0	46,6	-4,8
Wynik budżetu	mld zł	-7,5	-1,7	5,7	x
Wynik operacyjny	mld zł	23,1	24,2	21,4	-11,5
Zobowiązania ogółem	mld zł	76,1	82,0	89,8	9,5
w tym kredyty i pożyczki	mld zł	72,3	78,8	86,2	9,4
Udział podatków PIT i CIT w dochodach ogółem	%	24,1	24,1	21,8	x
Udział subwencji i dotacji w dochodach ogółem	%	50,7	51,3	52,0	x
Udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem	%	19,7	17,5	15,6	x
Udział zobowiązań w dochodach ogółem	%	30,2	29,5	29,5	x
Udział kredytów i pożyczek w zobowiązaniach ogółem	%	95,0	96,1	95,9	x

Perspektywy krótkoterminowe

- ⇒ Samorzędy zdołały wyjść z trudnego 2020 roku obronną ręką. Mimo oczekiwanego pogorszenia sytuacji budżetowej w związku z wybuchem pandemii COVID-19, rok 2020 zamknął się dla JST wzrostem dochodów i nadwyżką budżetową, choć warto podkreślić, że nadwyżka operacyjna uległa zmniejszeniu względem 2019.
- ⇒ W prognozach na 2021 przejawiamy umiarkowany optymizm. Korzystnie na budżety samorządów będzie oddziaływać otoczenie makroekonomiczne – przy założeniu, że sytuacja epidemiczna będzie się poprawiać, spodziewamy się wzrostu PKB na poziomie +4,7%, co będzie sprzyjać wzrostowi dochodów podatkowych JST, szczególnie z CIT. Wcześniejsze zmiany w PIT oraz obowiązujące od początku 2021 rozszerzenie możliwości rozliczenia działalności gospodarczej w oparciu o ryczałt mogą natomiast przełożyć się na dalsze uszczuplenie dochodów od osób fizycznych.
- ⇒ Co najmniej do połowy 2022 spodziewamy się utrzymania niskich stóp procentowych, co będzie korzystnie oddziaływać na zaciąganie zobowiązań i koszty obsługi długu.
- ⇒ Już w 2021 (ale także w kolejnych latach) oczekujemy realizacji odłożonego popytu inwestycyjnego samorządów, czemu będą dodatkowo sprzyjać fundusze europejskie z nowej perspektywy finansowej na lata 2021-2027, a także Krajowego Planu Odbudowy (KPO), w którym położono nacisk m.in. na inwestycje samorządów w system ochrony

zdrowia, edukację, a także podnoszenie efektywności energetycznej i zeroemisyjny transport (środki mogą być wykorzystane do 2026). Samorządy będą również realizować inwestycje ze środków z **Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych (RFIL)** finansowanego z **Funduszu Przeciwdziałania COVID-19**. Łącznie w ramach RFIL samorządy otrzymają 13 mld zł (z czego 10,4 mld zł trafiło już do JST w 2020). Możliwości pozyskiwania finansowania na inwestycje stwarzają również **kredyty BGK dedykowane JST**, a także obligacje samorządowe – na tę formę pozyskania kapitału zdecydowała się ostatnio Łódź, która planuje pozyskać 50 mln zł na inwestycje proekologiczne poprzez emisję **zielonych obligacji**.

- ⇒ Aktualne pozostają **obawy o sytuację budżetową samorządów z uwagi na niedofinansowanie niektórych zadań zleconych**, przede wszystkim w oświacie i służbie zdrowia. **Rosnąca presja na wzrost wynagrodzeń oraz konieczność transformacji obu systemów** (cyfryzacja, podnoszenie jakości usług) wymagają wysokich nakładów finansowych. Po stronie wydatków JST wzrośnie również udział kosztów energii elektrycznej, m.in. w związku z **opłatą mocową**. W poszukiwaniu oszczędności w obsłudze jednostek podległych JST, coraz więcej samorządów uruchamia **centra usług wspólnych** (np. do obsługi kadrowo-księgowej, IT, czy zamówień publicznych).
- ⇒ **Pandemia COVID-19 nasiliła problemy budżetowe powiatów grodzkich** – nadwyżka operacyjna skurczyła się aż o 47,9% względem roku poprzedniego, istotnie wzrosły zobowiązania. Mimo spadku dochodów podatkowych miast na prawach powiatu w 2020, daniny wielu z nich na „janosikowe” w 2021 będą nadal wysokie – przykładowo Warszawa, będąca największym płatnikiem netto, wpłaci w 2021 do budżetu blisko 1,3 mld zł (o 85,4 mln zł więcej niż w 2020).
- ⇒ W związku z trzecią falą pandemii, nadal obowiązują **specjalne ulgi ze strony JST dla przedsiębiorców** działających na ich obszarze, np. obniżki, zwolnienia lub odroczenia podatku od nieruchomości. Zakładamy jednak, że skala spadków dochodów z tego tytułu nie będzie duża. W związku z obowiązującym w całym 2021 **zwolnieniem z opłaty targowej**, samorządom będzie przysługiwać rekompensata ze środków **Funduszu Przeciwdziałania COVID-19**.
- ⇒ W przypadku większych miast nadal można spodziewać się **niższych przychodów ze sprzedaży biletów komunikacji miejskiej** niż w roku poprzedzającym wybuch pandemii, co z jednej strony będzie wynikiem zmian modeli mobilności mieszkańców (mniejsza skłonność do przemieszczania się w związku z pracą zdalną), a z drugiej strony będzie związane z rosnącą popularnością alternatywnych środków transportu opartych o model *shared mobility* (e-hulajnogi, rowery, *car sharing*). W obliczu tych zmian, samorządy będą zmuszone dostosować swoje systemy komunikacyjne do nowych warunków.
- ⇒ Zmiany wywołane przez pandemię mogą natomiast **wzmocnić budżety niektórych mniejszych miejscowości**. Wzrost popularności **turystyki rozproszonej, niszowej** (jako alternatywy dla turystyki masowej) stwarza szanse na rozwój mniejszych gmin o potencjale turystycznym. Sprzyjająco może również działać obserwowany już we wcześniejszych latach trend **wzmoczonej aktywności budownictwa mieszkaniowego w powiatach otaczających największe aglomeracje**, a także zwiększony przez pandemię popyt na „**drugie domy**” na terenach o wysokich walorach przyrodniczych.

Departament Analiz Ekonomicznych

PKO Bank Polski SA
ul. Puławska 15, 02-515 Warszawa
t: 22 521 80 84
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 23

Michał Koleśnikow	michal.kolesnikow@pkobp.pl	22 521 81 23
Aleksandra Balkiewicz-Żerek	aleksandra.balkiewicz-zerek@pkobp.pl	22 521 56 59
dr Mariusz Dziwulski	mariusz.dziwulski@pkobp.pl	22 521 81 88
Piotr Krzysztofik	piotr.krzysztofik@pkobp.pl	22 521 81 25
Filip Romanowski	filip.romanowski@pkobp.pl	22 521 87 39
Anna Senderowicz	anna.senderowicz@pkobp.pl	22 521 81 24
Karolina Sędzimir	karolina.sedzimir@pkobp.pl	22 521 81 28

Zespół Analiz Nieruchomości

analizy.nieruchomosci@pkobp.pl 22 521 51 80

Zespół Analiz Makroekonomicznych

analizy.makro@pkobp.pl 22 521 67 97

Materiał zatwierdził: Michał Koleśnikow

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 któregośkolwiek 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.