

An aerial photograph of a city skyline, likely Warsaw, Poland. The image shows a mix of modern glass skyscrapers and older, multi-story buildings. A prominent building with a tall spire is visible in the center. The sky is blue with scattered white clouds. The foreground shows a street with cars and a tram, and a large green park area.

# Badanie sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego w Polsce w świetle COVID-19

Bank Gospodarstwa Krajowego  
Biuro Badań i Analiz  
Wrzesień 2020 r.

Szanowni Państwo,

Oddajemy w Państwa ręce raport, przedstawiający wyniki analizy obecnej i oczekiwanej sytuacji budżetów samorządów i sytuacji finansowej spółek komunalnych.

W raporcie mówimy jakiego uszczerbku w dochodach i jakiego wzrostu wydatków w 2020 roku spodziewały się w trakcie badania poszczególne szczeble samorządów. Pokazujemy zróżnicowanie pokryzysowej sytuacji budżetów samorządów, zarówno ze względu na podział administracyjny, jak i geograficzny. Prezentujemy charakter i skalę planowanych działań dostosowawczych, ze szczególnym uwzględnieniem ich potencjalnych skutków dla funkcjonowania podstawowych obszarów działalności samorządów. Analizujemy też oczekiwane zmiany sytuacji spółek komunalnych w poszczególnych sektorach i staramy się odpowiedzieć na pytania o ich potencjalne potrzeby finansowe.

Mamy nadzieje, że wyniki naszej pracy pozwolą lepiej zrozumieć wyzwania z jakimi mierzą się aktualnie samorządy. Mamy też nadzieję, że materiał ten może stanowić podstawę merytoryczną dyskusji dotyczącej wsparcia, jakiego mogą oczekiwać samorządy w najbliższym czasie, tak by obecny kryzys w jak najmniejszym stopniu dotknął priorytetowych obszarów ich działań.

Jednocześnie zdajemy sobie sprawę, iż przedstawione przez nas wyniki nie są w stanie w pełni oddać skali i złożoności problemów społeczności lokalnych. Stanowią one więc także dobry punkt wyjścia dla dalszych analiz pogłębiających naszą wiedzę i zrozumienie tych zagadnień.

Bardzo dziękujemy wszystkim samorządom, które zdecydowały się wypełnić naszą ankietę. Dziękujemy też wszystkim, którzy pomogli nam w realizacji badania - zarówno poprzez wartościowe uwagi do ankiety badawczej, ale także rozpowszechniając wiedzę o naszym badaniu wśród samorządów.

Mamy nadzieje, iż prezentowane wyniki są interesujące i liczymy na współpracę w kolejnych badaniach.

Z wyrazami szacunku,

**Mateusz Walewski**

Główny Ekonomista,

Dyrektor Biura Badań i Analiz

Bank Gospodarstwa Krajowego

<b>1.</b>	Podsumowanie zarządcze	4
<b>2.</b>	Struktura i reprezentatywność próby	7
<b>3.</b>	Wpływ COVID-19 na finanse samorządów terytorialnych	10
<b>4.</b>	Sytuacja spółek komunalnych	25
<b>5.</b>	Sytuacja wybranych sektorów	35
	Załączniki	41

# Podsumowanie zarządcze – finanse samorządów

- Samorzędy oczekiwały istotnych spadków dochodów podatkowych w roku 2020. Średnie oczekiwane spadki z tytułu podatków dochodowych od osób prawnych i fizycznych wynosiły odpowiednio 15% i 11%, a oczekiwany spadek podatku od nieruchomości wynosił 4%. W sumie mogło to oznaczać **zmniejszenie dochodów samorządów o około 8 – 9 mld PLN**. Oczekiwania te, formułowane w czerwcu i lipcu były bardziej pesymistyczne niż wynikałoby to z aktualnych prognoz dochodów budżetu państwa z PIT i CIT.
- Znaczny odsetek samorządów (przeciętnie od 15% do 25%) oczekiwało też **dużych spadków dochodów własnych z innych źródeł** – przede wszystkim z pozostałych podatków, opłat lokalnych i dochodów z majątku.
- Z naszego badania nie wynika żadna wyraźna prawidłowość dotycząca rozkładu geograficznego oczekiwanego spadku dochodów własnych gmin. Możemy jedynie zauważyć, że **gminy miejskie, w tym miasta na prawach powiatu, bardziej niż gminy wiejskie i miejsko-wiejskie obawiają się spadków dochodów z tytułu podatków PIT, CIT i od nieruchomości oraz innych dochodów**.
- Według deklaracji samorządów **wydatki już poniesione i planowane na przyszłość, w związku z przeciwdziałaniem skutkom pandemii COVID-19, mogą stanowić 1% – 2% wydatków bieżących**, choć odsetki te są znacznie wyższe w województwach i w powiatach. W skali kraju kwota ta może sięgać **3 – 4 mld PLN**.
- W odpowiedzi na spadki dochodów własnych oraz wzrost wydatków z tytułu przeciwdziałania skutkom COVID-19 samorzędy w pierwszej kolejności **ograniczają wydatki bieżące**. Ograniczenie wydatków majątkowych deklaruje znacznie mniejszy odsetek samorządów. Szczególnie w przypadku gmin można dostrzec wyraźną zależność pomiędzy deklaracjami dotyczącymi redukcji wydatków bieżących, a ocenami dotyczącymi ubytku dochodów własnych. **Gminy, które oczekują większych spadków dochodów własnych, częściej deklarują ograniczenie wydatków bieżących i majątkowych**. Podobnie jak w przypadku oczekiwanego spadku dochodów własnych, również w odniesieniu do planowanych zmian wydatków bieżących i majątkowych, nie da się dostrzec wyraźnej prawidłowości geograficznej.
- Niezależnie od tego, że samorzędy relatywnie częściej deklarują redukcję wydatków bieżących, znacząca część z nich zamierza również **ograniczyć wydatki inwestycyjne w tym i w kolejnych latach** – odsetek jest znacznie większy niż odsetek samorządów planujących zwiększenie inwestycji. W zależności od obszaru redukcję inwestycji planuje od około 10% do około 30% samorządów.

# Podsumowanie zarządcze – spółki komunalne

- Ponieważ znacząca część zadań samorządów realizowana jest przez spółki komunalne (45% gmin w Polsce, 59% powiatów i wszystkie województwa posiadają udziały w spółkach komunalnych) ich sytuacja została poddana osobnej analizie.
- Oczekiwania samorządów dotyczące **spadków przychodów** spółek komunalnych są bardzo zróżnicowane w zależności od sektora. Odsetek gmin oczekujących spadków przychodów waha się od 3% (ciepłownictwo) do 60% (transport zbiorowy, sport, rekreacja i turystyka). Równie zróżnicowane są oczekiwania dotyczące **średniej zmiany przychodów** spółek komunalnych w roku 2020. Sięgają one nawet -20% (m.in. w przypadku gminnych spółek sportowo-rekreacyjnych).
- W każdym sektorze część samorządów (od 7% w przypadku gminnych spółek mieszkaniowych do ponad połowy w przypadku wojewódzkich spółek działających w sektorze ochrony zdrowia) planuje dalsze zadłużanie spółek. Znacząca większość deklaruje **zamiar zwiększenia zadłużania w sektorze bankowym**.
- Nieliczne samorzady deklarują zamiar zadłużania spółek z wybranych sektorów w instytucjach pozabankowych. Plany takie dotyczą w szczególności spółek działających w ochronie zdrowia, transporcie zbiorowym i w sektorze wodno-kanalizacyjnym.
- Ciekawe może być to, że w większości sektorów obecne zadłużenie spółek jest większe w gminach, które planują dalsze ich zadłużanie. Oznacza to, że w gminach, które dotychczas były tym mniej zainteresowane, istnieje wyraźny potencjał do finansowania wydatków inwestycyjnych spółek komunalnych kredytem.

# Podsumowanie zarządcze – wybrane obszary działalności

- **W sektorze zdrowia oczekujemy niewielkiego spadku przychodów. Samorządy w tym sektorze najczęściej planują** wzrost wydatków inwestycyjnych. Dotyczy to głównie województw i powiatów, które także bardzo często planują wzrost zadłużenia spółek tego sektora. Może niepokoić, że **dużo samorządów (7,6% powiatów) rozważa dalsze zadłużanie spółek w sektorze pozabankowym**. Znaczący jest także odsetek samorządów (ponownie dotyczy to przede wszystkim powiatów i województw), które spodziewają się, że spółki z sektora ochrony zdrowia będą potrzebowały większego wsparcia. W związku z tym oczekujemy, iż **realizacja planów inwestycyjnych i wydatkowych samorządów dotyczących ochrony zdrowia może wymagać dodatkowej pomocy finansowej**.
- **Transport zbiorowy** jest jednym z sektorów, które najbardziej ucierpiały na skutek pandemii COVID-19 – oczekiwany spadek przychodów przekracza 10%. W związku z tym spółki transportowe mogą spodziewać się wzrostu bieżącego poziomu wsparcia ich działalności. Ponieważ jednak sektor ten znajduje się nisko na liście priorytetów władz samorządowych, w dłuższym okresie należy się liczyć z ryzykiem istotnego ograniczenia działalności inwestycyjnej. Może to ograniczać potencjał rozwojowy gospodarek lokalnych. Dlatego też sektor ten może wymagać większej uwagi ze strony władzy centralnej.
- Inna jest sytuacja sektora **wodno-kanalizacyjnego**, w którym największy odsetek gmin realizuje swoje zadania za pomocą spółek komunalnych. W ostatnich latach w sektorze prowadzono intensywną działalność inwestycyjną, finansowaną często ze środków europejskich. Spółki wodno-kanalizacyjne nie utraciły znaczących przychodów w związku z kryzysem COVID-19, a wiele gmin deklaruje w naszej ankiecie, że ten sektor jest dla nich obszarem priorytetowym. Jednocześnie, ponad 30% gmin oczekuje redukcji aktywności inwestycyjnej w tym sektorze w najbliższych latach. Sytuacja ta powinna podlegać ciągłej obserwacji.
- Ciekawą sytuację można zaobserwować w sektorze **sportu, rekreacji i turystyki**. Gminy oczekują tam najgłębszych spadków przychodów (średnio o 18,9%), co jest zrozumiałe ze względu na ograniczenia dotyczące organizacji wydarzeń masowych. Wydaje się, że sytuacja spółek w tym sektorze powinna być monitorowana ze względu na jej wpływ na finanse zaangażowanych w nie samorządów.
- Udziały w spółkach działających w sektorze **zarządzania odpadami** posiada stosunkowo dużo gmin (33%). Sytuacja spółek w tym sektorze jest bardzo zróżnicowana. Znaczący jest odsetek gmin, które deklarują spadek przychodów spółek w tym obszarze, ale istotny jest również odsetek gmin deklarujących wzrost. Pomimo, że sektor ten cieszy się dość wysokim priorytetem (najprawdopodobniej w związku ze świadomością konieczności realizacji wymogów regulacyjnych), to znacząca część gmin planuje ograniczenie swojej aktywności inwestycyjnej w tym obszarze. Może to być problemem ze względu na istniejące w nim wyzwania systemowe.

# 1.

**Struktura  
i reprezentatywność  
próby**

# W badaniu sytuacji polskich samorządów w kontekście pandemii COVID-19 wzięło udział ponad 550 jednostek samorządu terytorialnego



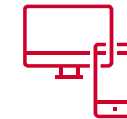
Celem badania była **ocena sytuacji finansowej i planów inwestycyjnych polskich samorządów oraz spółek komunalnych** w kontekście kryzysu wywołanego pandemią COVID-19.



Zbadaliśmy **populację samorządów w Polsce** – ankietę wysłaliśmy do wszystkich gmin, powiatów i województw.



Badanie zrealizowaliśmy między **24 czerwca a 24 lipca 2020 roku**.



Badanie miało formę ankiety internetowej (**CAWI**).

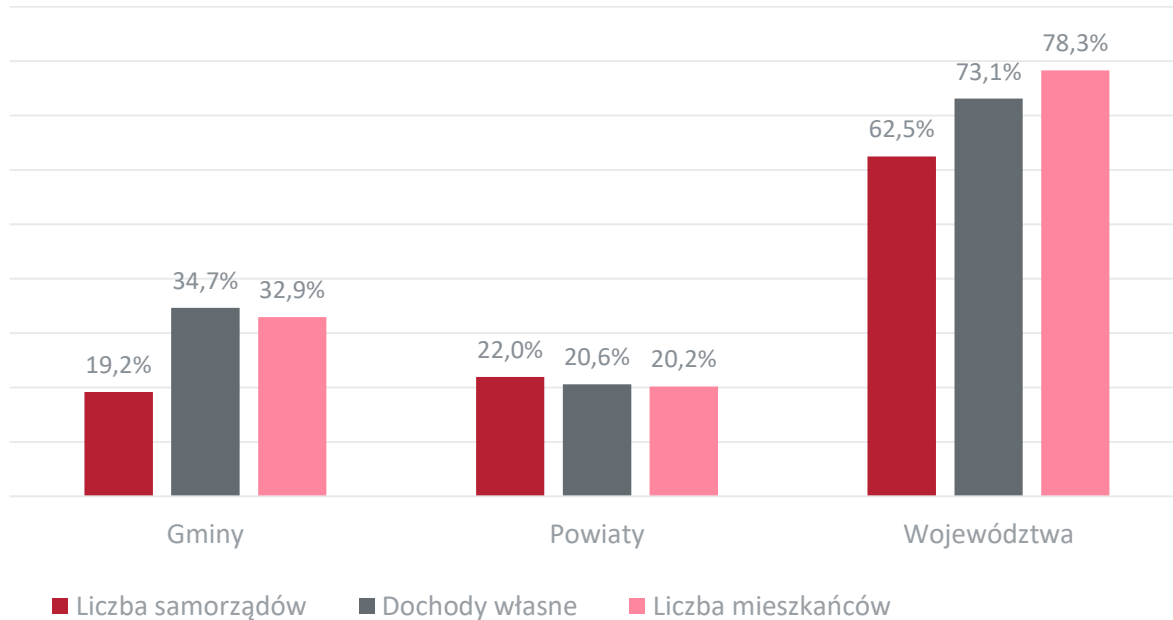


Ankietę wypełniło **475 gmin, 69 powiatów i 10 województw**.



# W badaniu wzięło udział blisko 20% jednostek samorządu terytorialnego funkcjonujących w Polsce

Pokrycie populacji samorządów przez próbę z badania pod względem liczebności, dochodów własnych i ludności



Przebadano łącznie **554 samorzady**



Przebadane JST wygenerowały w 2019 r. łącznie **99,4 mld PLN dochodów własnych**



W badanych gminach mieszka łącznie **12,6 mln osób**

W badaniu wzięła udział prawie co piąta gmina w Polsce (19%), 22% powiatów, a reprezentacja województw wyniosła aż 62,5% populacji, jedynie 6 nie udzieliło odpowiedzi.

Wyniki zebrane w badaniu pokrywają znaczną część populacji polskich samorządów, a struktura próby zgromadzonej w badaniu stosunkowo dobrze oddaje rzeczywistą strukturę polskich jednostek samorządu terytorialnego. Delikatna nadreprezentacja miast na prawach powiatu, stosunkowo duży udział ludnych i bogatych województw oraz biedniejszych powiatów wprowadzają jednak pewne zaburzenia, które mogły mieć zauważalny wpływ na dalsze szacunki.

W celu zwiększenia reprezentatywności próby i urealnienia wyników, dane zebrane w ankietach zostały przeważone tak, aby lepiej oddawały strukturę rodzajową (typy gmin), ludnościową, geograficzną i dochodową całej populacji. W tym celu zastosowano metodę ważenia wieńcowego (RMI weighting)<sup>1</sup>.

Wyniki zaprezentowane w dalszej części opracowania uwzględniają wagi przypisane poszczególnym obserwacjom znajdującym się w oryginalnej próbie.

<sup>1</sup> - Bardziej szczegółowa analiza pokrycia populacji, struktury próby i efektów ważenia została zamieszczona w załączniku 2.

# 2.

**Wpływ COVID-19 na  
finanse samorządów  
terytorialnych**

## Średnie oczekiwane spadki dochodów z tytułu podatków dochodowych od osób prawnych i fizycznych wynosiły odpowiednio 15% i 11%, spadek podatku od nieruchomości 4%

Wszystkie rodzaje samorządów spodziewały się spadków dochodów w trzech głównych grupach dochodów własnych – w dochodach z podatku dochodowego od osób prywatnych (PIT), od osób prawnych (CIT) oraz z podatku od nieruchomości.

Najniższe spadki dochodów przewidywane były w podatku od nieruchomości: -4,3% (dotyczy tylko gmin), a najwyższe w CIT, gdzie przyjmują one wartości -12,2% w przypadku powiatów, -14,2% w województwach oraz -15,8% w gminach.

W chwili badania samorzady oczekiwały, że na skutek pandemii COVID-19 ich dochody podatkowe zostaną uszczuplone w roku 2020 o ok. 6,1 mld PLN z podatku PIT, o 1,6 mld PLN z CIT i o 1 mld PLN z podatku od nieruchomości. Oznaczałoby to łączne uszczuplenie dochodów podatkowych polskich samorządów o kwotę 8,7 mld PLN.

Należy zauważyć, że oczekiwania samorządów, co do zmian dochodów podatkowych w roku

2020 były bardziej pesymistyczne niż prognozy Ministerstwa Finansów wynikające z sierpniowej weryfikacji budżetu. Najprawdopodobniej wynika to z tego, że nasza ankieta była realizowana we wcześniejszym okresie rozwoju pandemii.

Oczekiwane spadki dochodów z podatków dochodowych i podatku od nieruchomości niemal w każdym przypadku związane były z kryzysem COVID-19. Blisko połowa samorządów gminnych przyznawała, że zmiany poziomu dochodów z PIT były wyłącznie efektem pandemii. Taka deklaracja padała nawet częściej (ok. 60 proc. gmin) w przypadku dochodów z tytułu CIT i podatku od nieruchomości. Jeśli chodzi o powiaty, to pandemia COVID-19 była wskazywana przez nie za wyłączną przyczynę zmniejszenia dochodów z PIT w 7 przypadkach na 10. Zdanie województw było natomiast bardziej zróżnicowane – połowa deklarowała, że kryzys COVID-19 nie był wyłączną przyczyną oczekiwanego spadku dochodów podatkowych.



W związku z pandemią COVID-19 samorzady oczekiwały, że ich dochody własne z tytułu podatków PIT, CIT i podatku od nieruchomości będą **niższe o kwotę 8,7 mld PLN**. Aktualne dane sugerują, że jest to scenariusz pesymistyczny.

### Szacowany spadek dochodów podatkowych polskich samorządów

Poziom JST	Rodzaj dochodów	Wykonanie w 2019 r. (mld PLN)	Poziom spadek ekstrapolowany na populację	Szacowany spadek dochodów w 2020 r. (mld PLN)
Gminy	PIT	48,0	-10,7%	-5,1
	CIT	3,7	-15,8%	-0,6
	Podatek od nieruchomości	23,3	-4,3%	-1,0
Powiaty	PIT	6,3	-13,2%	-0,8
	CIT	0,2	-12,2%	0,0
Województwa	PIT	1,8	-10,5%	-0,2
	CIT	7,0	-14,2%	-1,0

# Brak jednoznacznej zależności pomiędzy oczekiwanym przez samorządy poziomem spadku dochodów z tytułu PIT, CIT i podatku od nieruchomości a położeniem geograficznym

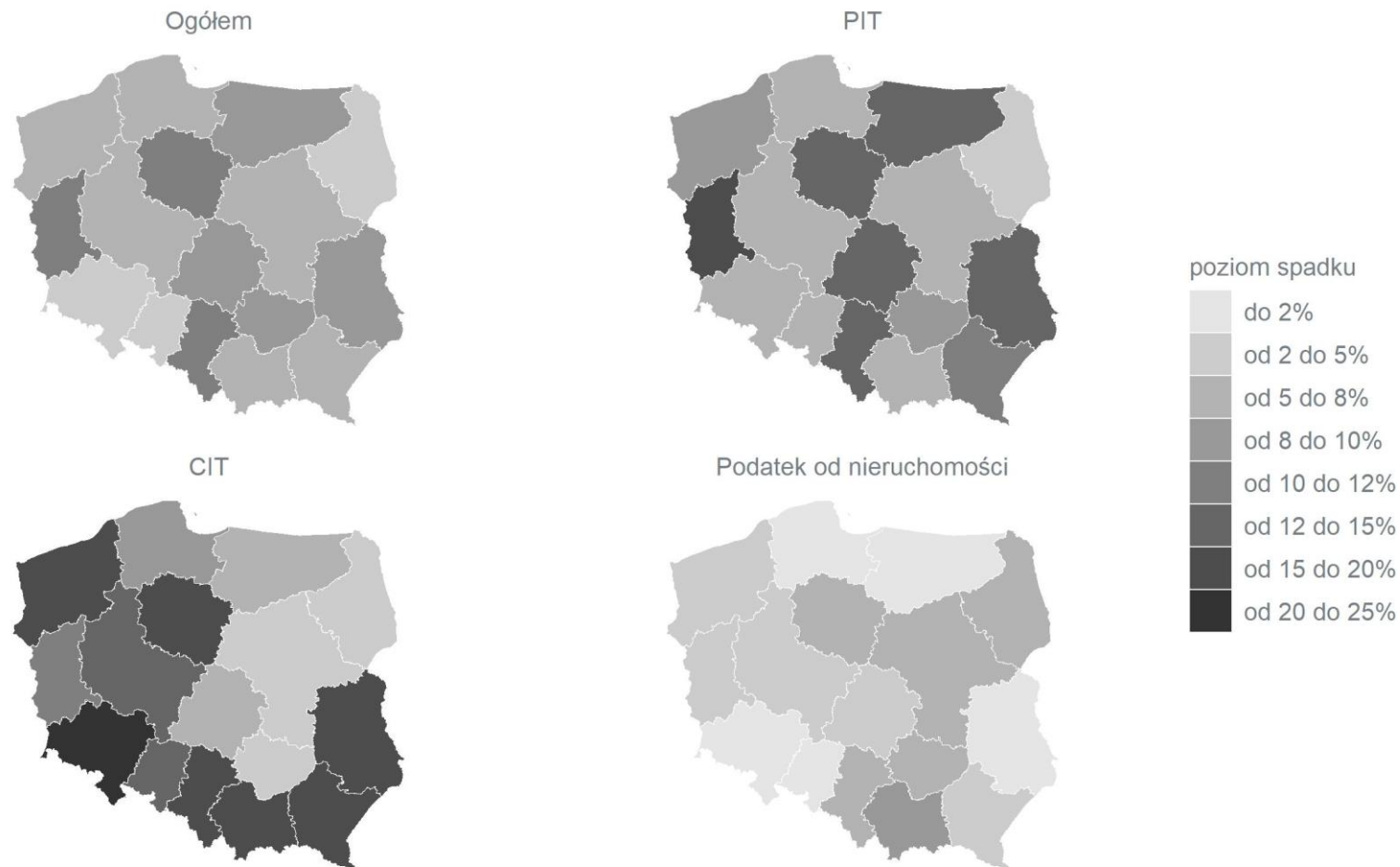
Biorąc pod uwagę wpływ oczekiwanych przez gminy zmian dochodów podatkowych, można stwierdzić, że najsilniej dotknięte spadkami dochodów własnych w roku 2020 mogą być gminy położone na terytorium województwa śląskiego, lubuskiego i kujawsko-pomorskiego.

Najistotniejszym źródłem dochodów własnych gmin jest podatek od osób fizycznych. Analiza wyników naszego badania w ujęciu przestrzennym nie pozwala jednak na identyfikację wyraźnych zależności regionalnych pomiędzy poziomem spadku dochodów z tytułu podatku od osób fizycznych (PIT), a położeniem gminy. W przypadku podatku CIT wydaje się, że większych spadków oczekiwały gminy leżące w województwach południowych i zachodnich, które mogą silnie odczuwać spadek eksportu. Najwyższych spadków spodziewały się gminy z województwa dolnośląskiego (średnio 23%), małopolskiego (20%) i zachodniopomorskiego (18%).

Warto zwrócić uwagę, że w niektórych przypadkach samorządy deklarowały głębokie spadki w podatku PIT, a ograniczone w CIT (i na odwrót) - tak jest np. w województwie łódzkim.

Największych spadków w podatku od nieruchomości spodziewały się gminy położone w województwie małopolskim (10%), świętokrzyskim (8%), śląskim (7%) oraz kujawsko-pomorskim (6%), podlaskim (6%) i mazowieckim (6%).

## Oczekiwany średni spadek dochodów podatkowych w gminach w 2020 roku.



# Poziom oczekiwanych spadków dochodów podatkowych jest zróżnicowany, podobnie jak jego wpływ na dochody własne poszczególnych samorządów

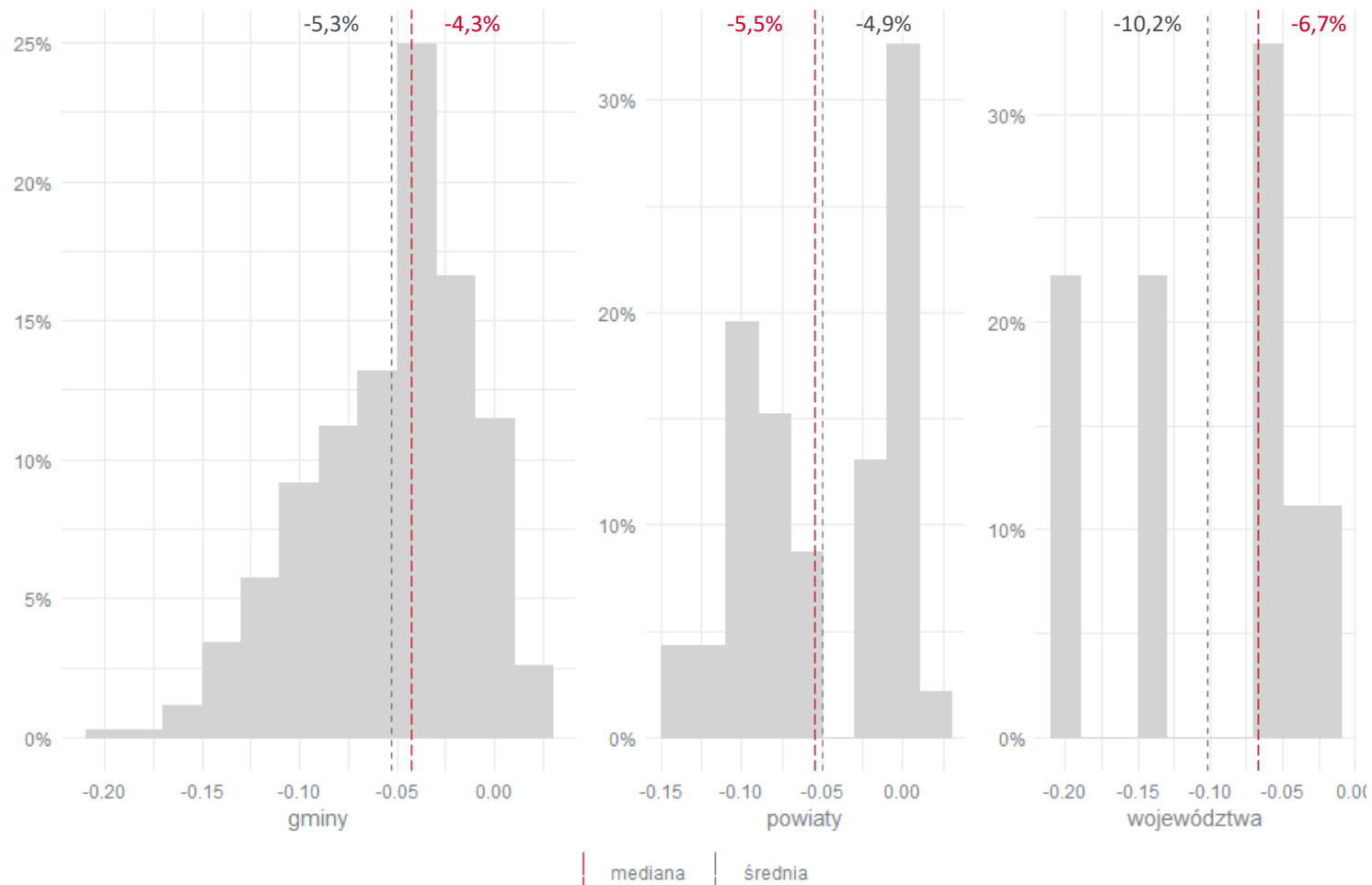
Żeby właściwie ocenić znaczenie oczekiwanych zmian w dochodach podatkowych poszczególnych samorządów, należy zaznaczyć, że dochody podatkowe to główna kategoria dochodów własnych samorządów. Dochody własne stanowiły natomiast w 2019 roku 43,3 % ogólnych dochodów gmin (bez miast na prawach powiatu), 58,6 % w przypadku miast na prawach powiatu, 40,1% dochodów powiatów oraz 52,8% dochodów województw. Oznacza to, że jakiegokolwiek spadki w obrębie dochodów własnych będą najbardziej dotkliwe w przypadku województw i miast na prawach powiatu.

Analiza łącznego wpływu oczekiwanych zmian w dochodach z tytułu podatku od osób fizycznych, podatku od osób prawnych i podatku od nieruchomości w 2020 roku pokazuje duże zróżnicowanie efektów.

Średnie oczekiwane spadki dochodów własnych wynikające ze spadku dochodów podatkowych były podobne w gminach i powiatach. Dla blisko połowy powiatów zmiany w dochodach podatkowych oznaczałyby spadek dochodów własnych w granicach do -3%, ale dla drugiej połowy mogły sięgać nawet do -15%. W przypadku gmin rozkład jest nieco bardziej zbliżony do rozkładu normalnego.

Bardziej pesymistyczne wyniki dotyczyły województw, gdzie spadki dochodów z CIT i PIT mogłyby przełożyć się na zmniejszenie dochodów własnych o średnio 10%. Przy czym u połowy województw spadek dochodów własnych nie powinien przekroczyć 5%. Województwa są szczególnie wrażliwe na spadek dochodów podatkowych ze względu na wysoki udział podatku od osób prawnych w ogólnej wartości dochodów własnych.

Wpływ deklarowanych zmian w dochodach podatkowych na dochody własne



# Gminy miejskie obawiały się, iż odczują spadki dochodów z tytułu podatków PIT, CIT i od nieruchomości silniej niż gminy wiejskie i miejsko-wiejskie

Z naszego badania wynika, że gminy najczęściej oczekiwały spadku dochodów własnych w okolicy 5,3% (średnia). Blisko 15% gmin wskazywało jednak na większe spadki dochodów własnych, wynoszące 10% i więcej.

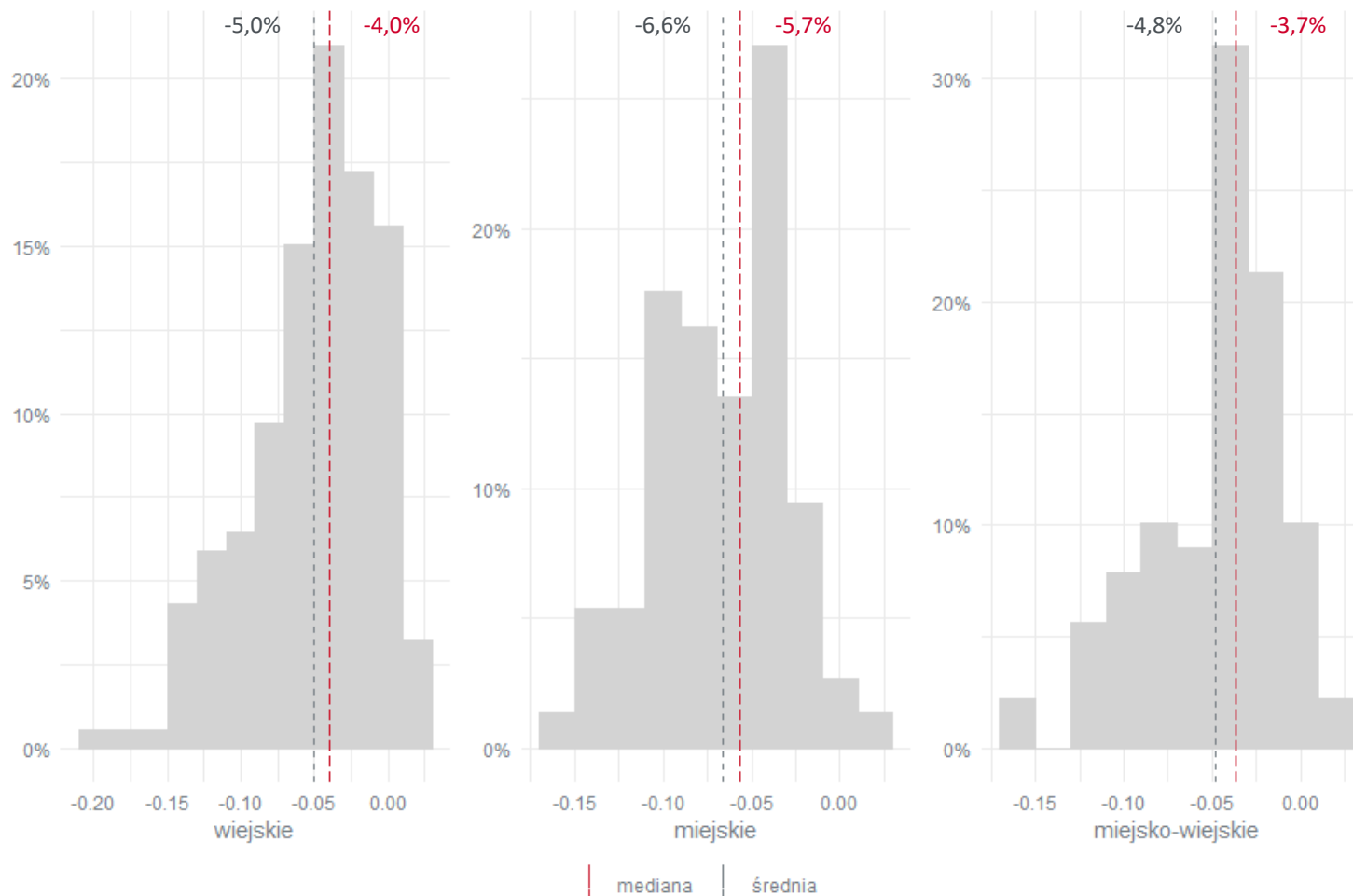
**Wśród gmin najbardziej zmiany w dochodach odczułyby gminy miejskie** (w tym miasta na prawach powiatu). Mediana spadków wynosi dla nich 6,6%. Warto zauważyć, że w przypadku gmin miejskich, ponad jedna czwarta gmin miejskich spodziewa się spadku dochodów własnych od 3% do 5%. Dużo gmin spodziewa się również spadku dochodów o około 10%.

Około dwie trzecie gmin miejsko-wiejskich spodziewało się spadków dochodów własnych nieprzekraczających 5% dochodów własnych z 2019 roku. Podobny odsetek gmin wiejskich mógł doświadczyć spadków dochodów własnych poniżej poziomu 5%.



**Spadek dochodów podatkowych o 8,7 mld PLN oznaczałby uszczuplenie dochodów własnych sektora samorządowego o 6,4%**

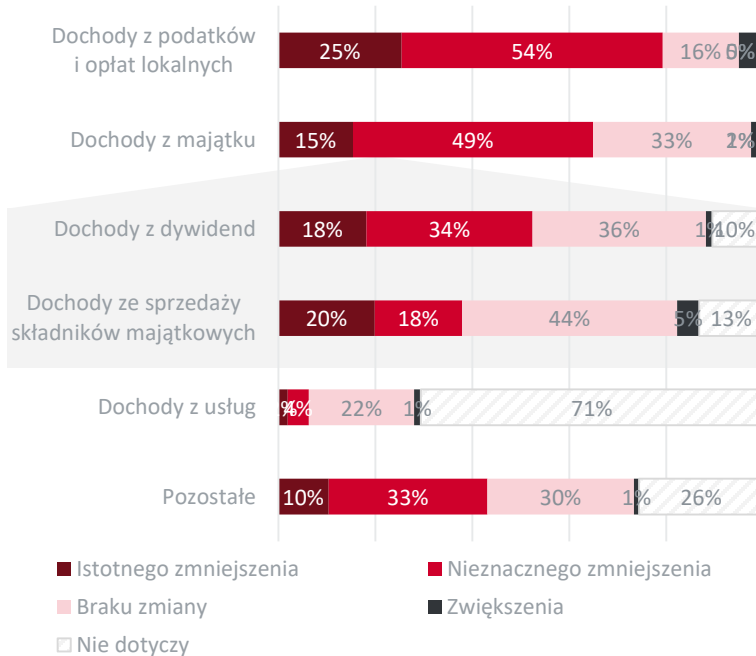
**Wpływ deklarowanych zmian w dochodach podatkowych na dochody własne w gminach**



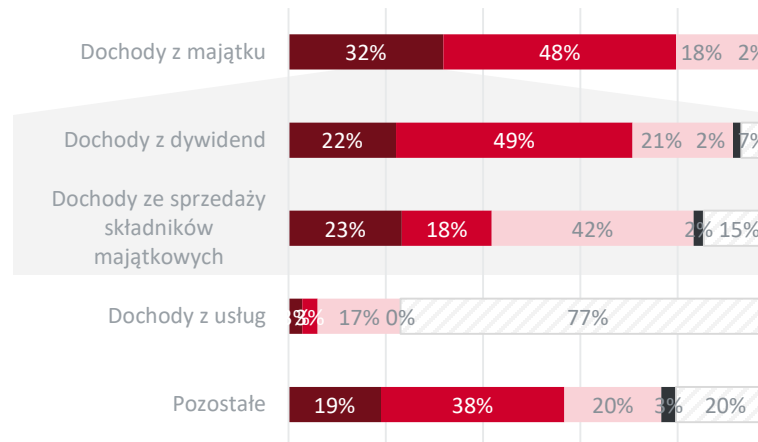
# Większość samorządów spodziewała się spadku dochodów z pozostałych podatków i opłat lokalnych oraz dochodów z majątku, bardziej optymistyczne szacunki dotyczyły dochodów z usług

## Spodziewane zmiany dochodów z tytułów innych niż dochody z PIT, CIT lub podatku od nieruchomości

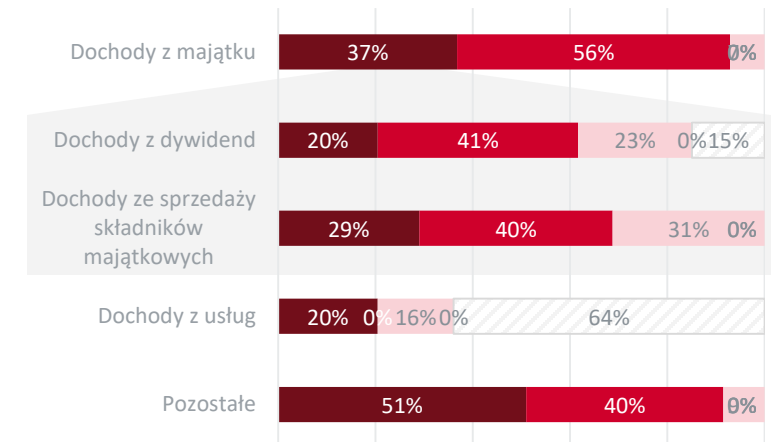
### Gminy



### Powiaty



### Województwa



Większość gmin spodziewała się spadków w pozostałych kategoriach dochodów. Zdecydowana większość gmin (79%) oczekiwała spadku dochodów z pozostałych podatków (innych niż podatki dochodowe i podatek od nieruchomości) oraz opłat lokalnych - aż 25% wskazywało na istotne ich zmniejszenie. Dochody z tych tytułów stanowią znaczny udział w dochodach własnych gmin (6,5% w 2019 roku<sup>1</sup>). Gdyby spadki dochodów gmin z tytułu pozostałych podatków i opłat lokalnych były porównywalne do spadków dochodów z tytułu podatków PIT, CIT i nieruchomości, to dochody własne gmin zostałyby uszczuplone o dalsze 3,9 mld PLN.

<sup>1</sup> - Za składowe tej kategorii przyjmujemy podatek rolny, leśny, od działalności gospodarczej osób fizycznych opłacany w formie karty podatkowej, od środków transportowych, od spadków i darowizn, od czynności cywilnoprawnych, a także opłatę skarbową, eksploatacyjną i targową.

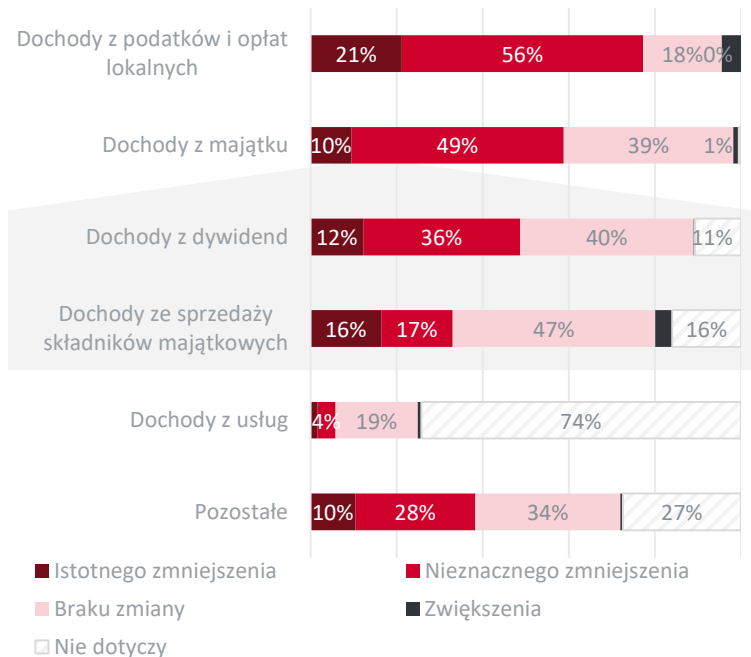
Kolejną kategorią, w przypadku której ponad połowa gmin spodziewała się spadków, były dochody z majątku (około 6,2% dochodów własnych). Spodziewany spadek w tej kategorii nie był jednak wynikiem ograniczenia dochodów z tytułu dywidend ani dochodów ze sprzedaży majątku. Również powiaty i województwa w zdecydowanej większości spodziewały się spadku dochodów z majątku. Co więcej, częściej niż gminy oczekiwały istotnych spadków w tej kategorii (32% i 37% powiatów i województw wobec 15% gmin).

Dochodami mniej wrażliwymi na kryzys są w gminach dochody z usług. W tej kategorii wyraźnie gorzej wyglądała struktura odpowiedzi w województwach – 20% z nich oczekiwało istotnego zmniejszenia dochodów.

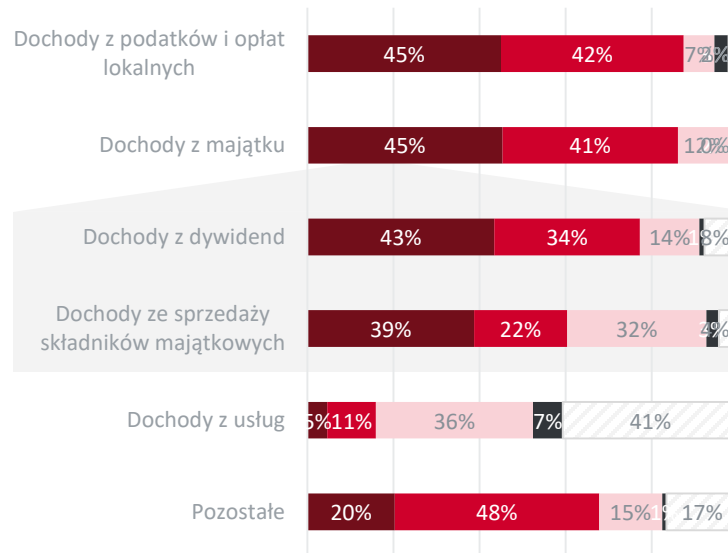
# Wśród samorządów gminnych najgłębszych spadków pozostałych dochodów oczekiwały gminy miejskie

## Spodziewane zmiany dochodów z tytułów innych niż dochody z PIT, CIT lub podatku od nieruchomości

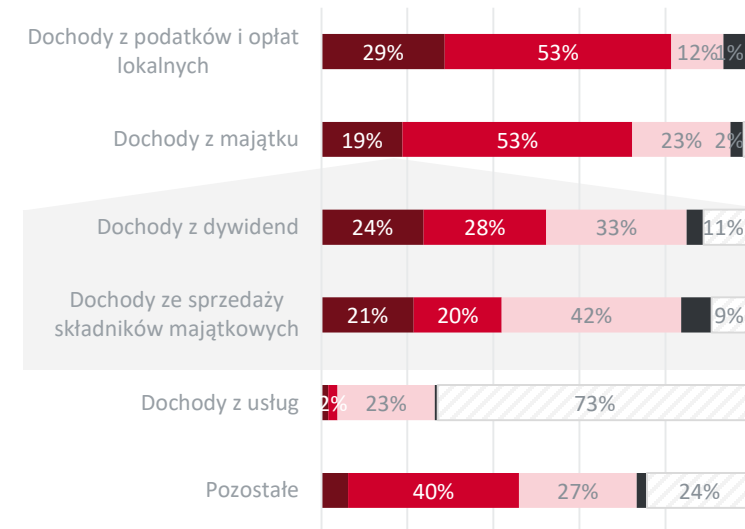
### Gminy wiejskie



### Gminy miejskie



### Gminy miejsko-wiejskie



Około 87% gmin miejskich oczekiwało spadku dochodów z tytułu podatków innych niż podatki dochodowe i podatek od nieruchomości oraz z opłat lokalnych. Zbliżony odsetek gmin miejskich spodziewał się również uszczuplenia dochodów z majątku (86%). W obu przypadkach po 45% samorządów spodziewało się, że spadek dochodów będzie duży. Biorąc pod uwagę, że również dochody z tytułu podatków dochodowych i podatku od nieruchomości będą mniejsze w gminach miejskich, to ta grupa gmin prawdopodobnie najsilniej odczuje skutki kryzysu.

Spadki dochodów z tytułu podatków i opłat lokalnych w gminach miejsko-wiejskich są niemal tak samo częste jak w gminach miejskich (82%), ale same uszczuplenia dochodów są łagodniejsze – przeważają nieznaczne zmniejszenia (53%). Podobnie wygląda sytuacja w przypadku dochodów z majątku.

W relatywnie najlepszej sytuacji są gminy wiejskie. Choć tam również oczekujemy spadków dochodów z podatków innych niż podatki dochodowe i podatek od nieruchomości oraz z opłat lokalnych (77%), to w przypadku dochodów z majątku 39% samorządów nie spodziewamy się zmian.



# Gminy z województwa śląskiego i łódzkiego były najbardziej pesymistyczne co do dochodów z pozostałych podatków, opłat lokalnych i dochodów z majątku

Gminy zlokalizowane w województwach pomorskim, wielkopolskim, a przede wszystkim w łódzkim i śląskim spodziewały się największych spadków, zarówno w przypadku dochodów z tytułu podatków innych niż podatki dochodowe i podatek od nieruchomości oraz z opłat lokalnych, jak i w przypadku dochodów z majątku. W przypadku pierwszej kategorii dochodów własnych spadków spodziewało się 90% gmin zlokalizowanych w województwie łódzkim i śląskim. W przypadku dochodów z majątku było to 80% gmin położonych w tych regionach.

Najbardziej optymistyczne były natomiast gminy zlokalizowane na wschodzie i w centrum Polski – w województwach warmińsko-mazurskim, podlaskim, kujawsko-pomorskim, mazowieckim, świętokrzyskim i lubelskim.

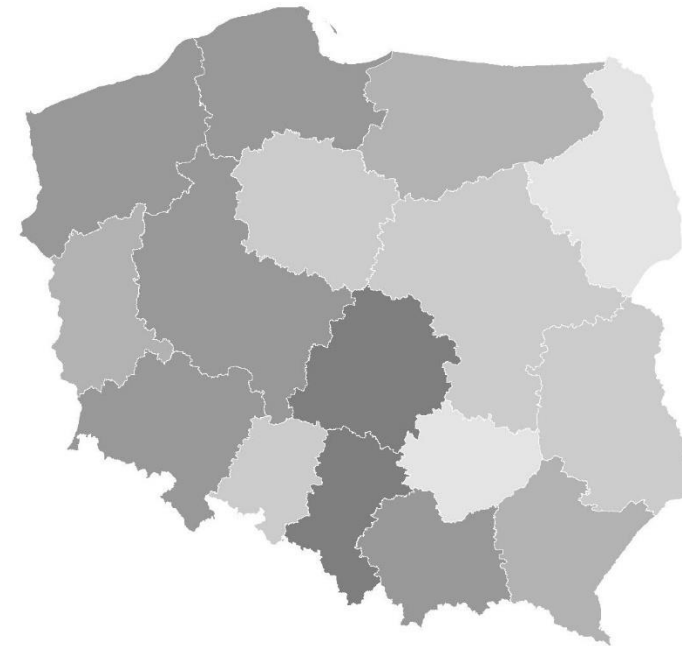
Jednocześnie nie da się dostrzec jasnej zależności geograficznej pomiędzy spodziewanymi spadkami omawianych w tym miejscu kategorii dochodów własnych, a oczekiwanymi zmianami wpływów z podatków dochodowych i podatku od nieruchomości. Jedynie gminy z województwa śląskiego znajdowały się w grupie największych pesymistów, zarówno w przypadku podatków dochodowych i podatku od nieruchomości, jak i pozostałych kategorii dochodów własnych.

## Odsetki gmin deklaruujące spadki dochodów

Dochody z tytułu podatków i opłat lokalnych



Dochody z majątku



## Interpretacja map

Na mapach zaprezentowano łączne odsetki gmin zlokalizowanych na terytorium danego województwa, które na pytanie o oczekiwaną zmianę dochodów w wybranych kategoriach dochodów własnych udzieliły odpowiedzi „istotne zmniejszenie” lub „nieznaczne zmniejszenie”

# Województwa i powiaty są bardziej obciążone wydatkami bezpośrednio związanymi z przeciwdziałaniem pandemii COVID-19 niż gminy

Szacujemy, iż do lipca 2020 r. samorządy poniosły łącznie 1,1 mld PLN kosztów związanych z epidemią COVID-19. Istotne wydatki poniesiono na ochronę zdrowia, zabezpieczenie ludności przed zakażeniem, dostosowanie medyczne, systemy oraz sprzęt informatyczny i telekomunikacyjny. Wydatki najsilniej odczuwają powiaty i województwa. W połowie roku wydatki osiągnęły w nich poziom około 3% (powiaty) i 5% (województwa) wydatków bieżących ogółem poniesionych w 2019 r.

Kolejne 2,6 mld PLN samorządy planują wydać w dalszej części roku 2020. Największych wydatków spodziewają się powiaty – przewidują dalsze wydatki na poziomie 8% swoich wydatków bieżących z 2019 r. Województwa prognozują, że wydatki w związku z COVID-19 poniesione przez nich w drugiej połowie roku będą niższe, niż te na początku pandemii. Z kolei gminy w kolejnych miesiącach na przeciwdziałanie pandemii chcą przeznaczyć kwotę zbliżoną do tej, poniesionej w pierwszej połowie 2020 r.

Prognozując sytuację na koniec roku 2020 szacujemy, że łączne wydatki samorządów związane z pandemią wyniosą 3,7 mld PLN. Pandemia najmocniej wpłynie na sytuację powiatów – w związku z COVID-19 planują one wydać równowartość 9,9% swoich wydatków bieżących z 2019 r. Nieco lepsza sytuacja rysuje się w województwach, których koszty szacowane są na poziomie 6,8% wydatków bieżących. Natomiast dodatkowe wydatki najmniej dotkną gminy – mogą stanowić ok. 0,5% wydatków bieżących, czyli około 1 mld PLN.



Samorządy planują wydać w 2020 r. łącznie dodatkowo **3,7 mld PLN** w związku z pandemią COVID-19.

## Szacowany poziom wydatków samorządowych związanych z pandemią COVID-19

	Gminy	Powiaty	Województwa
Szacowany poziom poniesionych wydatków związanych z epidemią COVID-19 w okresie od lutego do lipca 2020 r. (mld PLN)	0,5	0,4	0,2
Szacowany poziom planowanych wydatków związanych z epidemią COVID-19 w drugiej połowie 2020 r. (mld PLN)	0,5	2,0	0,1
Suma szacowanego poziomu wydatków związanych z epidemią COVID-19 w 2020 roku (mld PLN)	<b>1,0</b>	<b>2,4</b>	<b>0,3</b>
Wydatki bieżące w 2019 r. (mld PLN)	193,4	24,3	4,7
Relacja wydatków COVID-19 w 2020 r. do wydatków bieżących w 2019 roku	<b>0,5%</b>	<b>9,9%</b>	<b>6,8%</b>

# W odpowiedzi na oczekiwane spadki dochodów własnych samorządy w pierwszej kolejności ograniczają wydatki bieżące

Zdecydowana większość ankietowanych samorządów już podjęła decyzję o ograniczeniu swoich wydatków bieżących lub rozważa taką zmianę jeszcze w obecnym roku budżetowym. W przypadku wydatków majątkowych przeważają deklaracje utrzymania kwot na dotychczasowych poziomach. Wynika to prawdopodobnie z konieczności nagłego dostosowania struktury wydatków do nowej sytuacji ekonomicznej – wydatki bieżące odznaczają się większą elastycznością niż wydatki majątkowe.

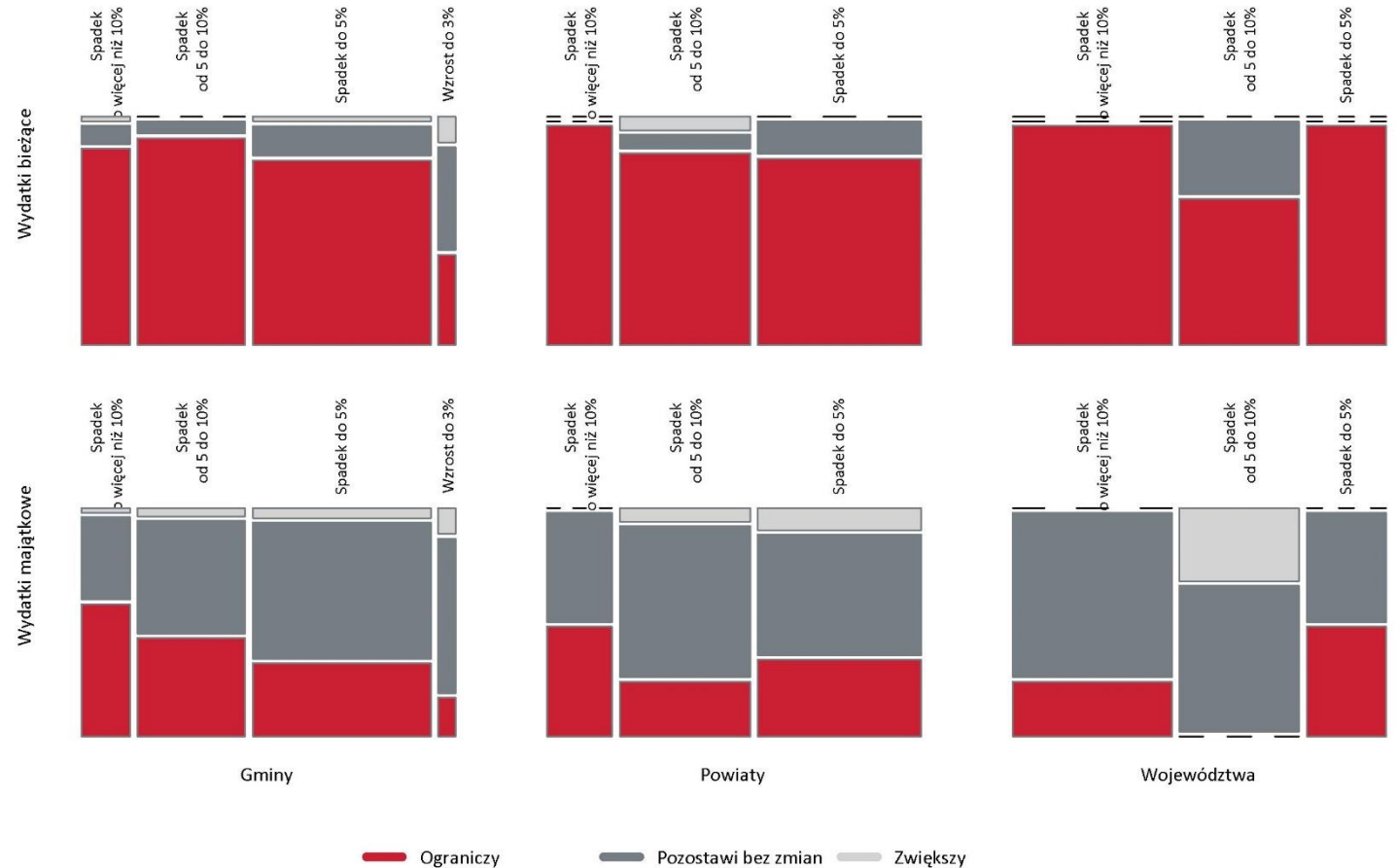
W gminach jest widoczna zależność pomiędzy skłonnością do ograniczania wydatków, a oczekiwanym poziomem spadków dochodów własnych<sup>1</sup>. Im gorsze oczekiwania dotyczące dochodów własnych, tym większy udział samorządów deklarujących ograniczenie wydatków. Zależność ta nie jest jednak tak wyraźnie widoczna w przypadku powiatów, a zwłaszcza województw.

## Interpretacja wykresu

Wykres przedstawia deklaracje dotyczące zmian w wydatkach bieżących i majątkowych (kolejno górny i dolny wiersz) w poszczególnych grupach samorządów (kolejne kolumny).

Szerokość kafla obrazuje udział samorządów danego typu, w przypadku których zmiana dochodów własnych mieści się w przedziale wskazanym na osi poziomej. Wysokość kafla określa udział samorządów danego typu w danym przedziale zmian dochodów własnych, które zadeklarowały odpowiednio ograniczenie, pozostawienie bez zmian lub zwiększenie wydatków bieżących lub majątkowych. Przerywana linia oznacza brak samorządów w danym przedziale zmiany dochodów własnych, które udzieliły danej odpowiedzi.

**Deklarowana zmiana wydatków bieżących i majątkowych a poziom ograniczenia dochodów własnych**



<sup>1</sup> - Oszacowane na podstawie pytań o oczekiwane zmiany w zakresie dochodów z PIT, CIT i podatku od nieruchomości.

# W przekroju regionalnym nie da się dostrzec wyraźnych prawidłowości co do skłonności gmin do ograniczania wydatków majątkowych i bieżących

Najwięcej samorządów skłonnych do ograniczania wydatków bieżących znajduje się w województwie śląskim – taki zamiar sygnalizuje 95% gmin z tego regionu. Podobne plany ma blisko 90% gmin z województwa zachodniopomorskiego, pomorskiego, świętokrzyskiego i małopolskiego.

Plany ograniczenia wydatków bieżących są powszechne – nawet w przypadku najbardziej optymistycznego województwa deklaracje takie składa 65% gmin.

Z kolei do zmniejszania wydatków majątkowych najbardziej skłonne są samorzady w województwie małopolskim (tak deklaruje 51% gmin), dolnośląskim (45%), kujawsko-pomorskim (45%) i łódzkim (41%). Zestawiając odpowiedzi udzielone na oba pytania, za przeciętnie najbardziej skłonne do ograniczania wydatków ogółem można uznać gminy zlokalizowane w województwie małopolskim, śląskim i dolnośląskim.

Nasza analiza wskazuje, że nie ma wyraźnej zależności regionalnej pomiędzy spadkami dochodów własnych a deklaracjami ograniczania wydatków bieżących. Województwa z samorządami deklarującymi większe niż średnie dla kraju spadki dochodów (świętokrzyskie, mazowieckie, podlaskie, kujawsko-pomorskie) nie wyróżniają się jeśli chodzi o deklaracje zmniejszania wydatków.

## Odsetki gmin deklarujących ograniczanie wydatków



### Interpretacja map

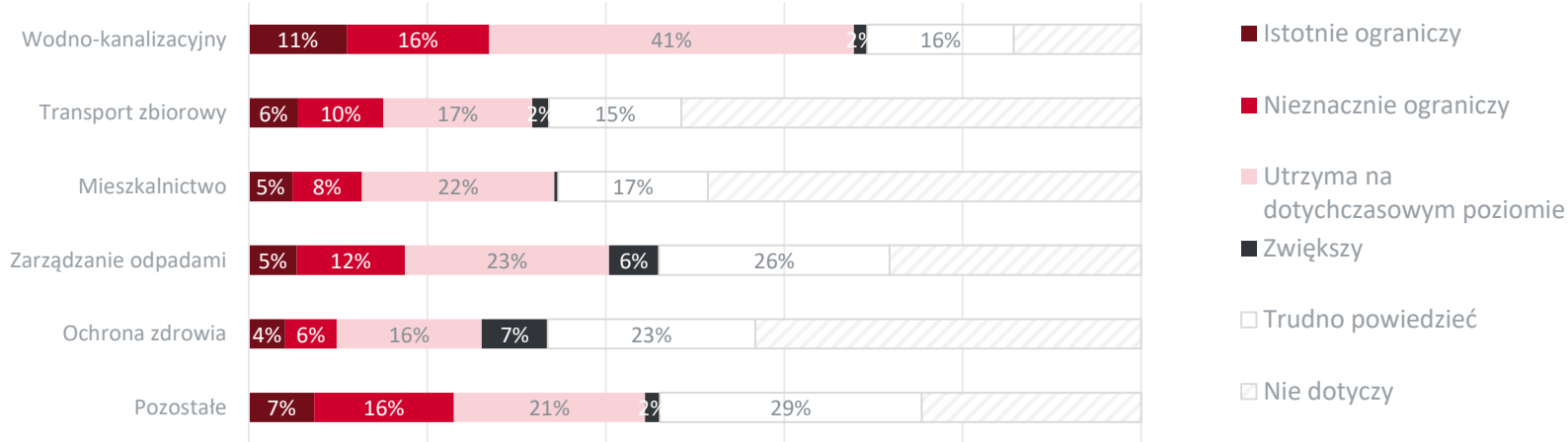
Na mapach zaprezentowano odsetki gmin zlokalizowanych na terytorium danego województwa, które na pytanie o planowaną zmianę wydatków bieżących i majątkowych udzieliły odpowiedzi wskazującej na zamiar ich ograniczenia.

Przy porównywaniu map należy zwrócić uwagę na inne skale zastosowane na obu rysunkach.

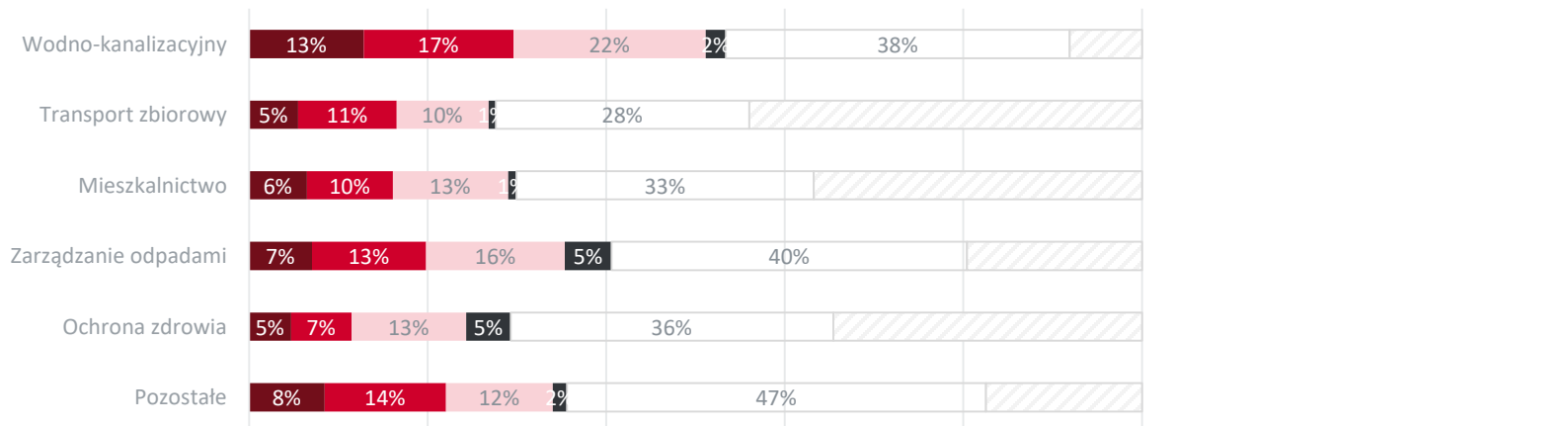
# Gminy są zdecydowanie bardziej skłonne do ograniczania inwestycji w roku 2020 oraz w kolejnych latach, niż do ich zwiększania

## Deklaracje gmin dotyczące poziomu inwestycji samorządów w poszczególnych sektorach w 2020 roku i kolejnych latach

### W 2020 roku



### W kolejnych latach



Najważniejszą kategorią wydatków majątkowych są wydatki inwestycyjne. Gminy w większości deklarują przynajmniej utrzymanie intensywności inwestycji w 2020 roku we wszystkich sektorach.

Zdecydowanie najwięcej gmin deklaruje konieczność ograniczenia inwestycji w sektorze wodno-kanalizacyjnym.

Co zrozumiałe, nieco większa niepewność dotyczy inwestycji w kolejnych latach (wyraźnie więcej odpowiedzi „trudno powiedzieć”). Rośnie odsetek samorządów, które planują ograniczać inwestycje w kolejnych latach. To oznacza, że o ile w pierwszej kolejności gminy ograniczyły przede wszystkim swoje wydatki bieżące, to efekt ograniczenia inwestycji będzie utrzymywał się w kolejnych latach, a jego znaczenie będzie z biegiem czasu rosło.

Zgodnie z oczekiwaniami, najwięcej samorządów zamierza zwiększać inwestycje w sektorze ochrony zdrowia i zarządzania odpadami. W pierwszym przypadku wynika to prawdopodobnie z konieczności poprawy jakości i dostępności usług ochrony zdrowia – wszelkie braki w tym sektorze ujawniły się szczególnie dotkliwie w okresie pandemii. Jeśli chodzi o zarządzanie odpadami, to gminy są w dużej mierze odpowiedzialne za realizację polityki unijnej związanej z wprowadzaniem gospodarki obiegu zamkniętego.

# Podobnie jak gminy, również wyższe szczeble sektora samorządowego deklarują utrzymanie lub intensyfikację inwestycji w ochronie zdrowia

Powiaty i województwa znacznie częściej niż gminy deklarują zwiększenie dotychczasowej intensywności inwestycyjnej w roku 2020. Dotyczy to przede wszystkim sektora ochrony zdrowia – takie deklaracje składa 19% powiatów i 32% województw. Warto zauważyć, że również 7% gmin deklaruje zwiększenie wydatków inwestycyjnych na ochronę zdrowia w przyszłym roku.

Powiaty deklarują utrzymanie inwestycji w ochronę zdrowia na podobnym poziomie, porównywalnie często co gminy. W przypadku województw inwestycje są znacznie bardziej stabilne – w przeważającej części zamierzają w roku 2020 utrzymać inwestycje na dotychczasowych poziomach we wszystkich analizowanych sektorach.

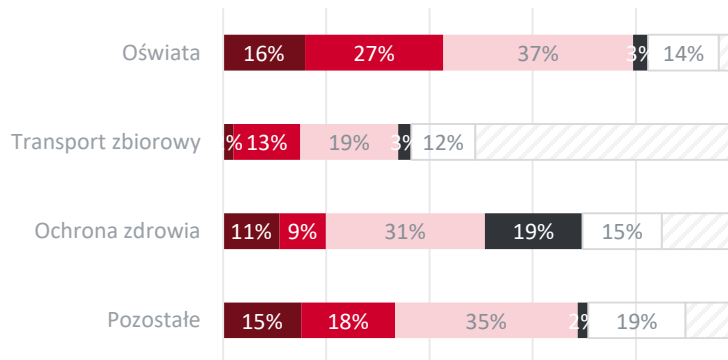
Podobnie jak w gminach, również w przypadku powiatów i województw niepewność związana z inwestycjami w kolejnych latach jest znacznie większa niż w roku 2020 (rośnie udział odpowiedzi „trudno powiedzieć”). W przypadku powiatów spadają przede wszystkim odsetki deklaracji utrzymania inwestycji na dotychczasowym poziomie. Natomiast w województwach wyraźnie rosną odsetki deklaracji ograniczania inwestycji.

Warto zauważyć, że 43% powiatów deklaruje ograniczenie inwestycji w obszarze oświaty.

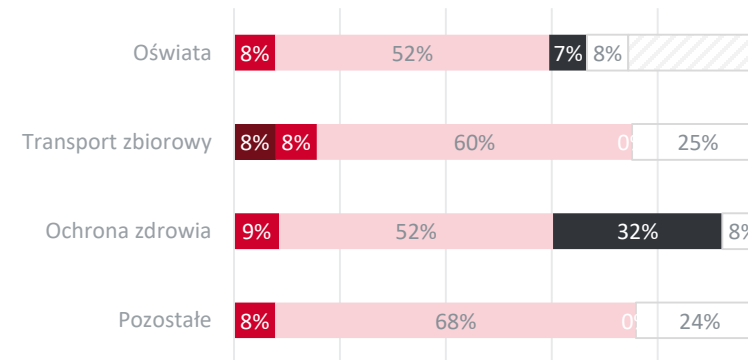
**Deklaracje dotyczące poziomu inwestycji samorządów w poszczególnych sektorach w 2020 roku i kolejnych latach**

## W 2020 roku

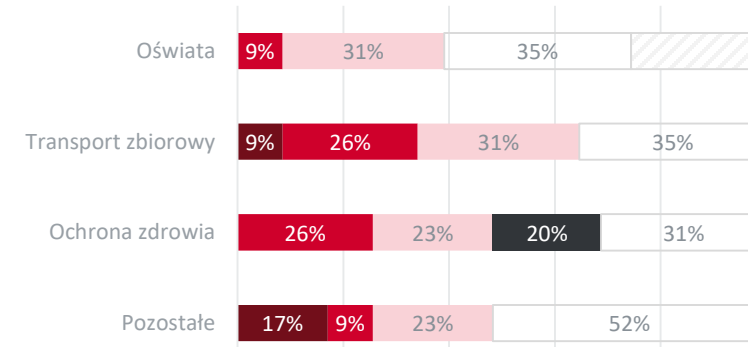
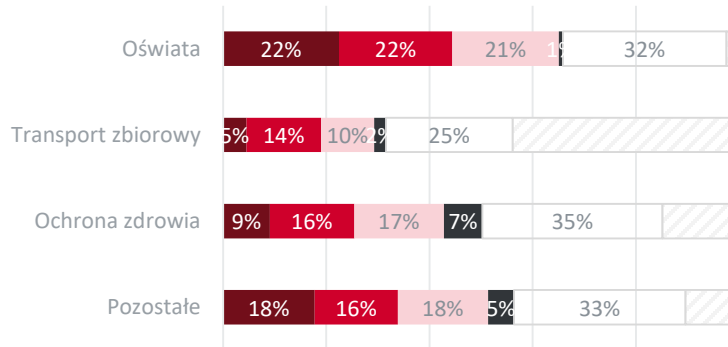
### Powiaty



### Województwa



## W kolejnych latach

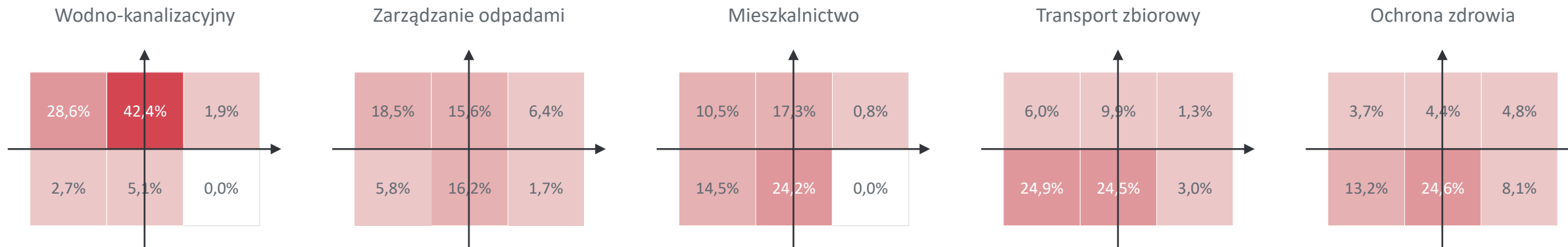


■ Istotnie ograniczy 
 ■ Nieznacznie ograniczy 
 ■ Utrzyma na dotychczasowym poziomie 
 ■ Zwiększy 
  Trudno powiedzieć 
  Nie dotyczy

# Pomimo wysokiej istotności przypisywanej sektorom wodno-kanalizacyjnemu oraz zarządzaniu odpadami, stosunkowo dużo gmin zamierza ograniczać inwestycje w tych obszarach

## Istotność inwestycji w danym sektorze, a plany inwestycyjne na rok 2020

### Gminy



Większość samorządów planuje ograniczenie lub co najwyżej utrzymanie dotychczasowego poziomu inwestycji w poszczególnych sektorach swojej działalności. Interesujące jest jednak zestawienie tych planów z priorytetami, które samorzady przypisują sektorom.

Analiza pokazuje, że w sektorach transportu zbiorowego i ochrony zdrowia gminy planują co prawda ograniczenie inwestycji, ale nie są to dla nich sektory priorytetowe.

Na „przeciwległym” biegunie znajduje się sektor wodno-kanalizacyjny – tam również planuje się ograniczenie inwestycji, ale jest to sektor, który dla wielu gmin stanowi priorytet. O podobnej sytuacji możemy mówić w przypadku zarządzania odpadami. Oznacza to, że te obszary są

najbardziej zagrożone brakiem realizacji inwestycji uznawanych przez samorzady za istotne.

Warto zauważyć, że tylko nieliczne gminy planują w roku 2020 zwiększenie inwestycji, a stosunkowo dobrze pod tym względem wypada zarządzanie odpadami. W tym sektorze plany i priorytety gmin są więc wyjątkowo zróżnicowane.

Jednak najwięcej gmin planuje zwiększenie inwestycji w ochronie zdrowia, choć jest ona wskazywana przez większość gmin jako obszar o niskim priorytecie inwestycyjnym. Tu oczywisty jest wpływ pandemii na plany samorządów.

### Interpretacja macierzy

Macierze przedstawiają rozkład samorządów według odpowiedzi na pytania dotyczące istotności inwestycji w określonym obszarze (oś pionowa) oraz planów inwestycyjnych na rok 2020 w danym obszarze (oś pozioma). Odsetek brakujący do 100% to samorzady, które w odpowiedzi na pytanie o plany inwestycyjne zaznaczyły odpowiedź „trudno powiedzieć”.

Przykładowo, lewa górna część macierzy mówi o odsetku samorządów, które oceniają inwestycje w danym obszarze jako istotne, ale zamierzają je ograniczyć w roku 2020.



# Wszystkie województwa uznają ochronę zdrowia za obszar priorytetowy, duża część z nich planuje zwiększanie inwestycji w tym sektorze

W przypadku powiatów i województw największa niezgodność pomiędzy oceną ważności obszaru, a planami inwestycyjnymi samorządu występuje w sektorze oświaty w powiatach. Dla blisko połowy powiatów oświata ma priorytetowe znaczenie, ale z deklaracji samorządów wynika, że w roku 2020 należy oczekiwać raczej ograniczenia inwestycji w tym sektorze.

Ciekawa sytuacja występuje w przypadku województw – są one bardzo zgodne co do oceny istotności poszczególnych sektorów. Wszystkie zgadzają się, że ochrona zdrowia jest sektorem priorytetowym, sektor oświaty i transportu zbiorowego są natomiast uznawane za mniej istotne.

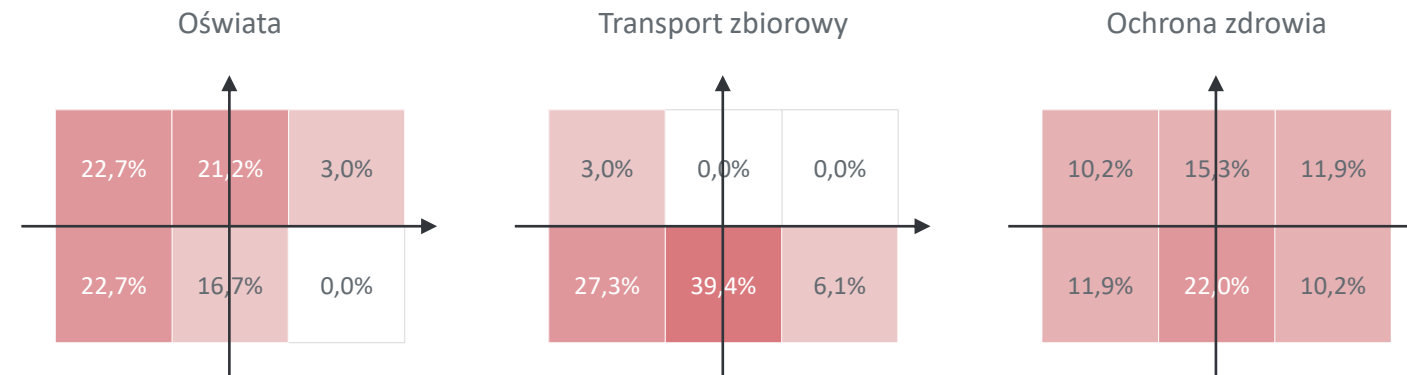
Transport zbiorowy niższy priorytet ma również dla powiatów – najczęściej pozostawią one inwestycje transportowe na dotychczasowym poziomie lub je ograniczą.



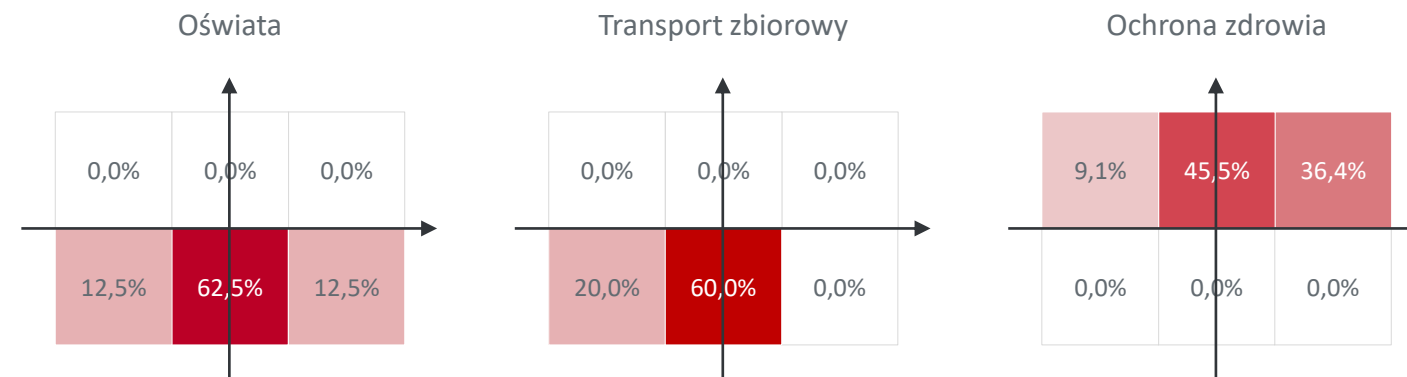
Z badania wynika, że **transport zbiorowy** znajduje się nisko na liście priorytetów wszystkich szczebli samorządowych i w dłuższym okresie należy się liczyć z ryzykiem istotnego ograniczenia działalności inwestycyjnej w tym sektorze

## Istotność inwestycji w danym sektorze, a plany inwestycyjne na rok 2020

### Powiaty



### Województwa



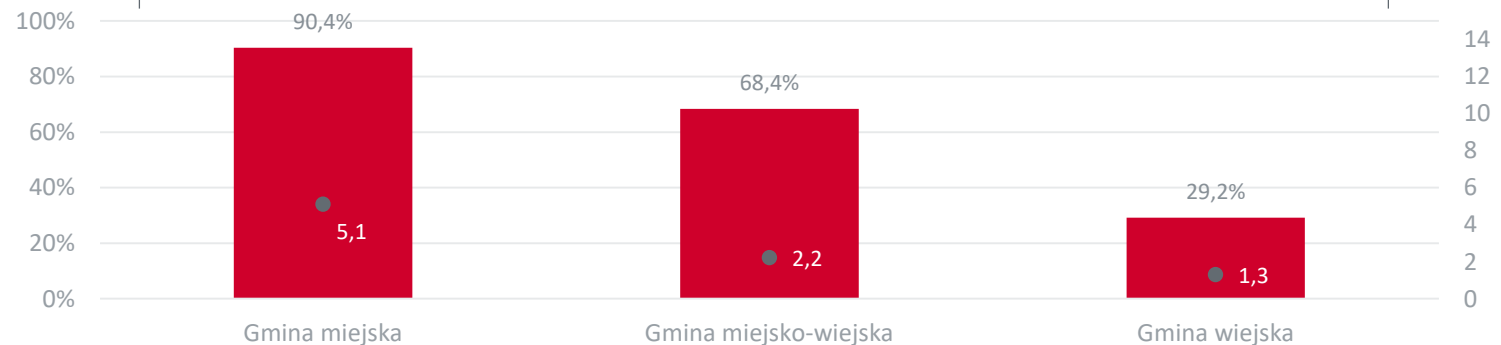
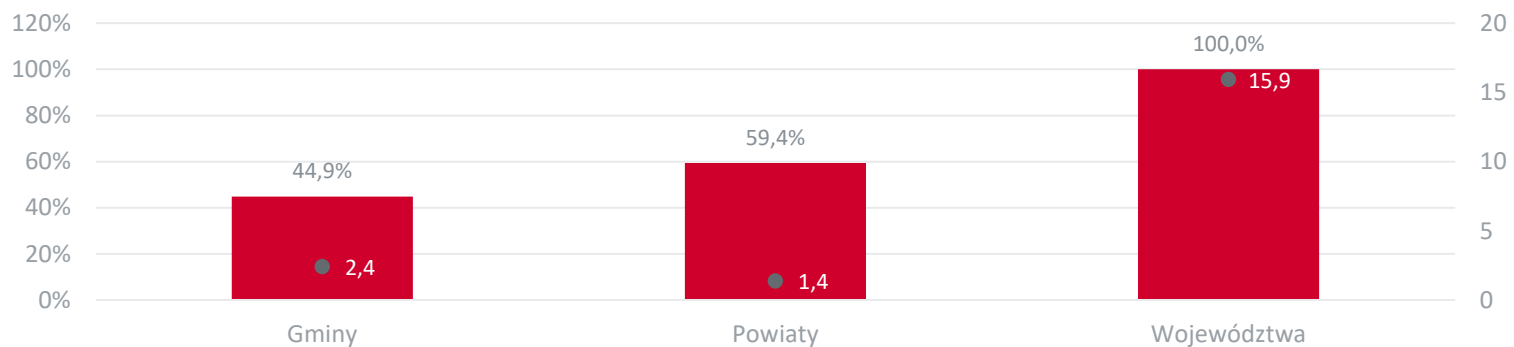


# 3.

**Sytuacja spółek  
komunalnych**

# 45% gmin w Polsce, 59% powiatów i wszystkie województwa posiadają udziały w spółkach komunalnych

## Szacunkowy odsetek samorządów posiadających spółki komunalne<sup>1</sup>



■ Odsetek JST posiadających udziały/akcje/będących właścicielem spółek komunalnych

● Średnia liczba spółek komunalnych przypadających na JST posiadającą co najmniej jedną spółkę

Gospodarka komunalna polega na wykonywaniu przez JST zadań własnych w celu zaspokojenia zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej. Obejmuje zadania o charakterze użyteczności publicznej, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych (art. 2 u.g.k.).

Gospodarka komunalna może być prowadzona przez jednostki samorządu terytorialnego za pośrednictwem samorządowych zakładów budżetowych lub **spółek prawa handlowego (spółek komunalnych)**. Nasze badanie obejmowało spółki prawa handlowego zależne od JST (spółki, w których JST posiadają udziały lub akcje), które wykonywały zadania z sektora gospodarki komunalnej.

Jak wynika z wcześniejszych analiz, samorzady w latach 2003-2014 chętnie przystępowały do tworzenia spółek komunalnych.

Utrzymująca się tendencja wzrostowa spowodowała, że w 2014 r. istniało w Polsce około 3 tys. spółek komunalnych<sup>2</sup>. Historyczny wzrost liczby spółek był spowodowany przekształceniami i prywatyzacją mienia komunalnego. Obecnie liczba spółek komunalnych utrzymuje się najprawdopodobniej na poziomie **zbliżonym do 3 tys.**

Wśród gmin zaangażowanie kapitałowe w największą liczbę spółek deklarują miasta na prawach powiatu – rekordzista z naszego badania posiadał udziały w 20 spółkach komunalnych. Spółki komunalne są chętnie wykorzystywane również przez województwa, dwa regiony deklarowały posiadanie udziałów w 36 spółkach. Zdecydowanie mniej spółek komunalnych działa w gminach wiejskich, gdzie średnio na gminę przypada nieco więcej niż jedna spółka.

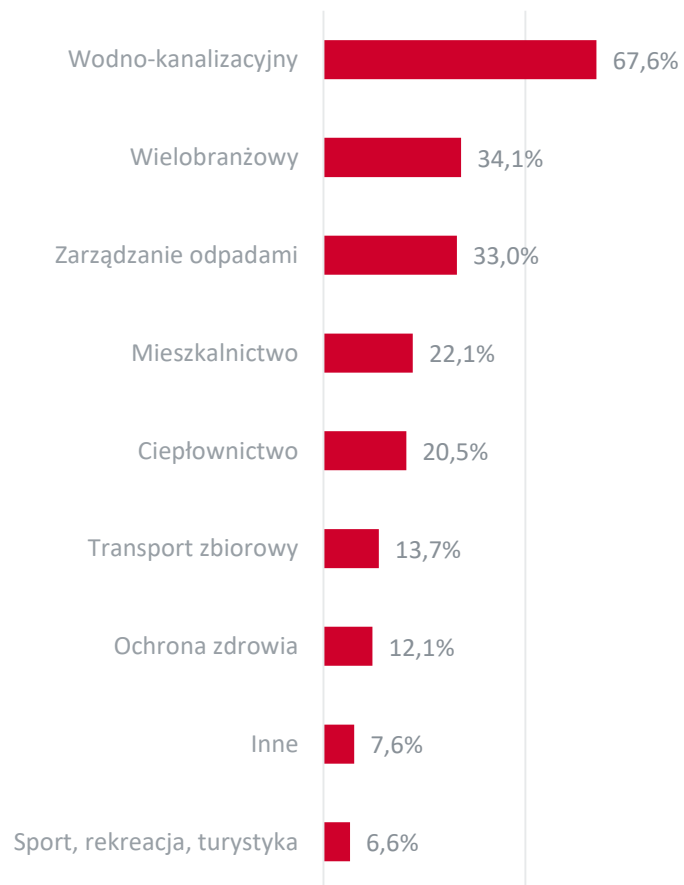
<sup>1</sup> - Średnia liczba spółek komunalnych posiadanych przez samorzady określonego szczebla została określona z pominięciem samorządów, które zadeklarowały posiadanie spółek ale w pytaniu o ich liczbę wpisały zero.

<sup>2</sup> - Dolewka Z. Funkcjonowanie spółek komunalnych w Polsce. *Prace naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*. Nr 477, 2017.

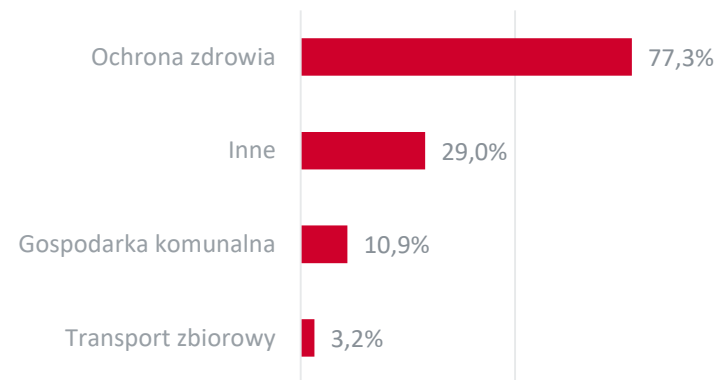
# Działalność wodno-kanalizacyjna w gminach, ochrona zdrowia w powiatach i województwach to sektory najczęściej reprezentowane przez spółki komunalne

## Szacunkowy odsetek samorządów posiadających spółki komunalne w poszczególnych sektorach

### Gminy



### Powiaty



### Województwa



Ze względów praktycznych samorządy wszystkich szczebli są w różnym stopniu zaangażowane w spółki komunalne działające w poszczególnych sektorach. Ma to odzwierciedlenie w regulacjach i jest widoczne w zróżnicowaniu zadań własnych zdefiniowanych w ustawach samorządowych, ( u.s.g., u.s.p., u.s.w ). Zgodnie z przepisami, zadania jednostek wyższych szczebli nie mogą naruszać działania i samodzielności jednostek niższych szczebli. Dlatego, nawet w przypadku, gdy samorządy reprezentujące różne szczeble posiadają spółki w tym samym sektorze, to zwykle realizują one nieco inne zadania (przykładem może być ochrona zdrowia).

Gminy wykorzystują spółki komunalne najczęściej do realizacji zadań związanych z wodociągami, kanalizacją i zaopatrzeniem w wodę (ponad 2/3 gmin). Spółki komunalne o charakterze wielobranżowym (realizują zadania z różnych sektorów) wykorzystuje się w gminach nieco rzadziej, podobnie jak spółki zajmujące się zarządzaniem odpadami (w obu przypadkach spółki takie posiada co trzecia gmina).

Prawie połowa powiatów posiada udziały w spółkach zajmujących się ochroną zdrowia, co wynika z tego, że jednym z ustawowych zadań powiatów jest promocja i ochrona zdrowia (art. 4 u.s.p.). Stosunkowo często powiaty wskazywały również, że posiadają udziały w spółkach zajmujących się komunikacją (internet), gospodarką mieszkaniową czy sportem i turystyką (pozycje uwzględnione zbiorczo w kategorii „inne”).

Aż 83,7% województw posiada udziały w spółkach z sektora ochrony zdrowia, a prawie połowa w spółkach świadczących usługi transportu zbiorowego. Wśród innych odpowiedzi znalazły się m.in. usługi finansowe, rozwój regionalny, ochrona środowiska, usługi doradcze, rozwój kultury czy wynajem powierzchni.

# Okolo jedna trzecia samorządów dostrzega problemy płynnościowe w swoich spółkach komunalnych, najtrudniejszej sytuacji spodziewamy się w spółkach powiatowych

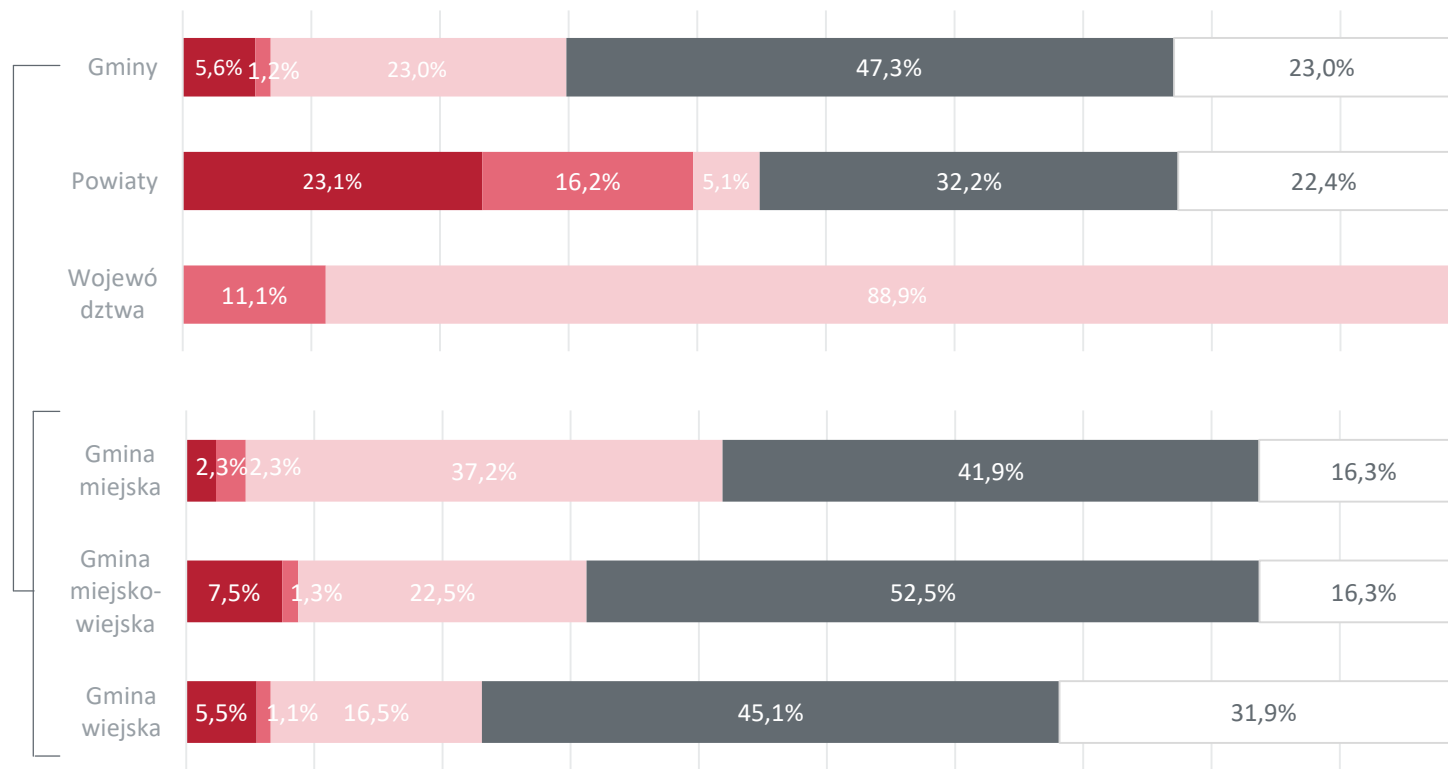
Spośród wszystkich szczebli samorządu terytorialnego najlepszą płynnością charakteryzują się gminne spółki komunalne – brak problemów z płynnością deklaruje prawie połowa gmin. W przypadku powiatów tylko jedna trzecia potwierdza płynność wszystkich swoich spółek komunalnych. Równocześnie prawie co czwarty powiat deklaruje, że wszystkie jego spółki mają problemy z utrzymaniem płynności. Sytuacja ta dotyczy najprawdopodobniej szpitali powiatowych.

Co ważne, z badania wynika, że we wszystkich województwach widać problemy z utrzymaniem płynności spółek komunalnych na odpowiednim poziomie – dotyczą części albo większości podmiotów w zależności od regionu. Wyniki te należy jednak interpretować mając na uwadze średnią liczbę spółek w poszczególnych typach samorządów. Na województwo przypada średnio blisko 16 spółek – zdecydowanie więcej niż w przypadku gmin lub powiatów. Dlatego znacznie mniej prawdopodobne jest, że wszystkie one będą miały dostateczną płynność finansową, stąd brak takich odpowiedzi w przypadku województw niekoniecznie musi być powodem do obaw.

Odsetek samorządów, których spółki komunalne mają dostateczną płynność finansową, jest najwyższy w gminach miejsko-wiejskich. Najczęściej problemy z utrzymaniem płynności finansowej mają spółki miejskie – problem ten pojawił się wśród 41,8% gmin miejskich posiadających udziały w spółkach komunalnych.

Należy jednak mieć na uwadze fakt, że prawie co trzecia gmina wiejska nie potrafiła określić płynności finansowej swoich spółek komunalnych. Z jednej strony może to obrazować niski stan wiedzy gmin wiejskich o sytuacji spółek, których są udziałowcami. Z drugiej strony oznacza to, że faktyczny odsetek gmin tego typu, których spółki mają problemy z utrzymaniem płynności, może być wyższy.

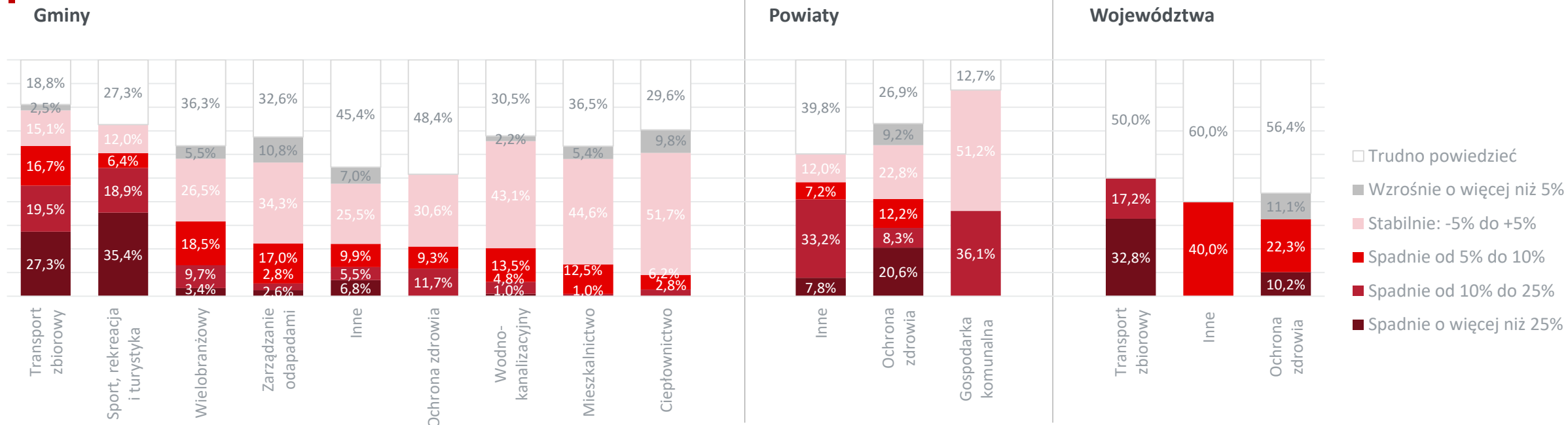
## Sytuacja płynnościowa spółek komunalnych



- Wszystkie spółki mają problemy z utrzymaniem płynności na odpowiednim poziomie
- Większość spółek ma problemy z utrzymaniem płynności na odpowiednim poziomie
- Część spółek ma problemy z utrzymaniem płynności na odpowiednim poziomie
- Wszystkie spółki mają dostateczną płynność finansową
- Trudno powiedzieć

# Sport, rekreacja i turystyka, transport zbiorowy oraz ochrona zdrowia w powiatach to sektory, w których największy odsetek JST spodziewa się spadków przychodów spółek komunalnych

## Oczekiwana zmiana poziomu przychodów spółek komunalnych w 2020 roku względem roku 2019



Zdaniem gmin największe spadki przychodów w 2020 roku odnotuje transport zbiorowy oraz sport, rekreacja i turystyka. W obu sektorach ponad połowa gmin spodziewa się spadku przychodów, a około jedna trzecia gmin wskazuje na spadek przychodów przekraczający 25%.

Województwa prognozują zmianę przychodów w sektorze transportu zbiorowego podobną do gmin – co trzeci region oczekuje co najmniej 25-procentowego spadku.

Powiaty najczęściej deklarują spadek przychodów w sektorze ochrony zdrowia. Oczekujemy również, że kondycja spółek komunalnych

z sektorów innych niż wymienione w ankiecie nie będzie korzystna.

W ocenie gmin, sektorem najmniej dotkniętym kryzysem będzie ciepłownictwo – połowa samorządów najniższego szczebla prognozuje przychody na podobnym poziomie co w roku 2019, a prawie 10% spodziewa się nawet wzrostu. Oprócz ciepłownictwa, również sektor mieszkalnictwa w gminach oraz gospodarka komunalna w powiatach odznaczają się dużą stabilnością. Około 10% gmin prognozuje wzrost przychodów również w sektorze zarządzania odpadami, co można tłumaczyć wzrostem opłat za wywóz śmieci z początku 2020 roku<sup>1</sup>.

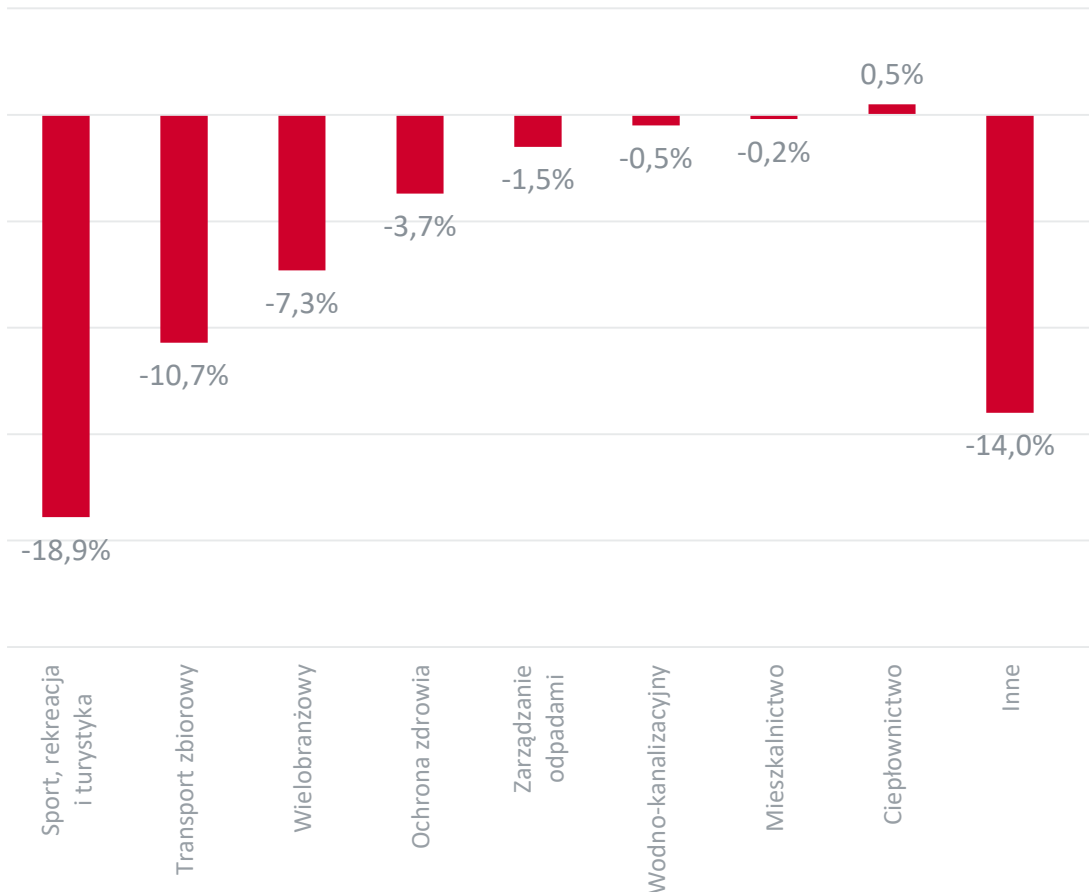
Warto zauważyć, że niewielka część powiatów i województw oczekuje wzrostu przychodów w sektorze ochrony zdrowia.

O dużej niepewności wśród samorządów może świadczyć fakt, że wciąż dużo jednostek (około jedna trzecia gmin, jedna czwarta powiatów i połowa województw) nie potrafi oszacować zmian poziomu przychodów spółek komunalnych – wynika to prawdopodobnie z obaw o ewentualny rozwój pandemii w ostatnich miesiącach roku.

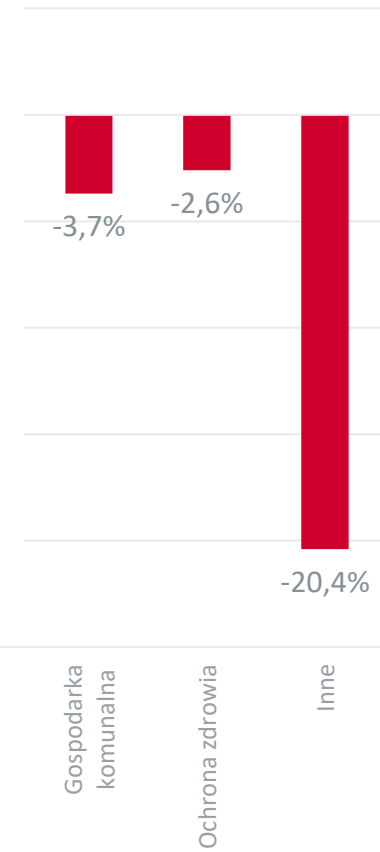
<sup>1</sup> - Dostęp online dnia 10 sierpnia 2020 r. pod adresem: <https://ksiegi-wieczyste.org/wzrost-oplat-za-wywoz-smieci-od-2020-r/>.

# Samorządy oczekują, że przychody spółek komunalnych spadną średnio o 18,9% w sektorze sportu, rekreacji i turystyki oraz o 10,7% w transporcie zbiorowym

Średnia oczekiwana zmiana przychodów spółek komunalnych w roku 2020 względem 2019 roku  
Gminy



Powiaty



Na podstawie odpowiedzi samorządów na pytanie o oczekiwaną zmianę poziomu przychodów spółek komunalnych w roku 2020 oraz uwzględniając deklarowane przez samorządy wartości przychodów spółek wyznaczono średni prognozowany spadek przychodów w wybranych sektorach spółek komunalnych<sup>1</sup>.

W prawie wszystkich sektorach oczekujemy spadku przychodów. Jedynie w przypadku ciepłownictwa, mieszkalnictwa i sektora usług wodno-kanalizacyjnych gminy nie oczekują istotnych zmian w stosunku do przychodów z roku 2019. Spodziewamy się największego spadku w sektorze sportu, rekreacji i turystyki oraz w obszarze transportu zbiorowego. Wynika to prawdopodobnie z ograniczeń prawnych dotyczących organizacji wydarzeń masowych, ograniczeń w korzystaniu z transportu publicznego i ogólnej niechęci do przemieszczania się.

Warto odnotować, że w przypadku ochrony zdrowia średnie oczekiwane spadki ważone wielkością przychodów są w przypadku gmin i powiatów umiarkowane. Średnia arytmetyczna samych deklaracji samorządów sugeruje znacznie większe spadki przychodów w roku 2020 (nawet 5,3% w gminach, 9,2% w powiatach i 16,7% w województwach<sup>3</sup>).

Również w przypadku gminnego transportu zbiorowego, ciepłownictwa i zarządzania odpadami oraz gospodarki komunalnej w powiatach czyste deklaracje samorządów sugerują większy średni spadek przychodów w roku 2020. Oznacza to, że w tych obszarach samorządy posiadające spółki o większych przychodach deklarowały nieco niższe spadki.

<sup>1</sup> - Samorządy miały do wyboru przedziały zaprezentowane na poprzedniej stronie. Na potrzeby obliczenia średniej wartości spadków do obliczeń przyjęte zostały środki przedziałów domkniętych oraz krańce przedziałów otwartych.

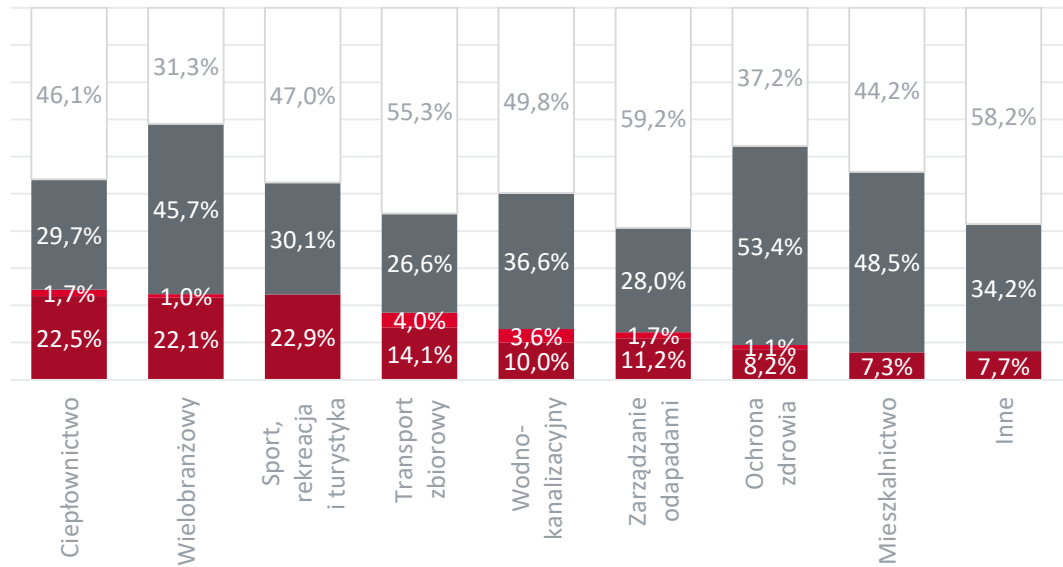
<sup>2</sup> - Tylko jeden badany powiat zadeklarował udział w spółce z sektora transport zbiorowy, dlatego włączono ją do kategorii „inne”.

<sup>3</sup> - Zbyt mała liczba województw, które wskazały w ankiecie wartość przychodów swoich spółek komunalnych uniemożliwiła ustalenie wiarygodnych wartości średnich ważonych przychodami.

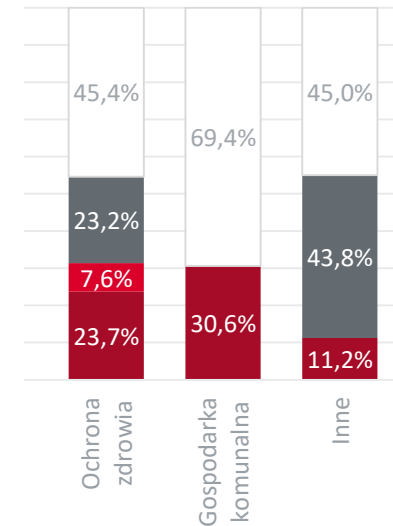
# Województwa i powiaty zamierzają zwiększać zadłużenie szpitali, gminy spółek ciepłowniczych, wielobranżowych oraz sportowo-rekreacyjnych

## Deklaracje samorządów co do planów zadłużania spółek komunalnych

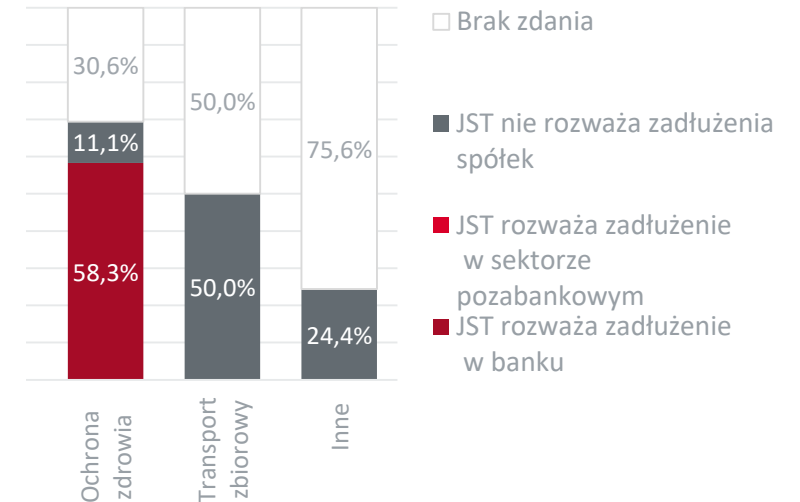
### Gminy



### Powiaty



### Województwa



Średnio połowa samorządów nie jest obecnie w stanie powiedzieć, czy ich spółki rozważają wzrost zadłużenia w bieżącym roku. Mimo stosunkowo złej sytuacji w niektórych sektorach, więcej jest gmin, które nie rozważają zadłużenia spółek niż tych, które je rozważają.

Spośród spółek komunalnych, które planują zadłużenie, zdecydowana większość zamierza skorzystać z oferty bankowej. Zamiar korzystania z rozwiązań proponowanych przez sektor

pozabankowy należy do rzadkości, jednak sam fakt pojawienia się tego typu deklaracji w obszarach ochrony zdrowia i transportu zbiorowego może być powodem do niepokoju.

Ochrona zdrowia jest sektorem, w którym zadłużenie rozważa największy odsetek powiatów i województw. W gminach wręcz przeciwnie, ponad połowa gmin posiadających spółki w tym sektorze nie rozważa wzrostu ich zadłużenia.

Prawie co czwarta gmina planuje za to zadłużenie spółek

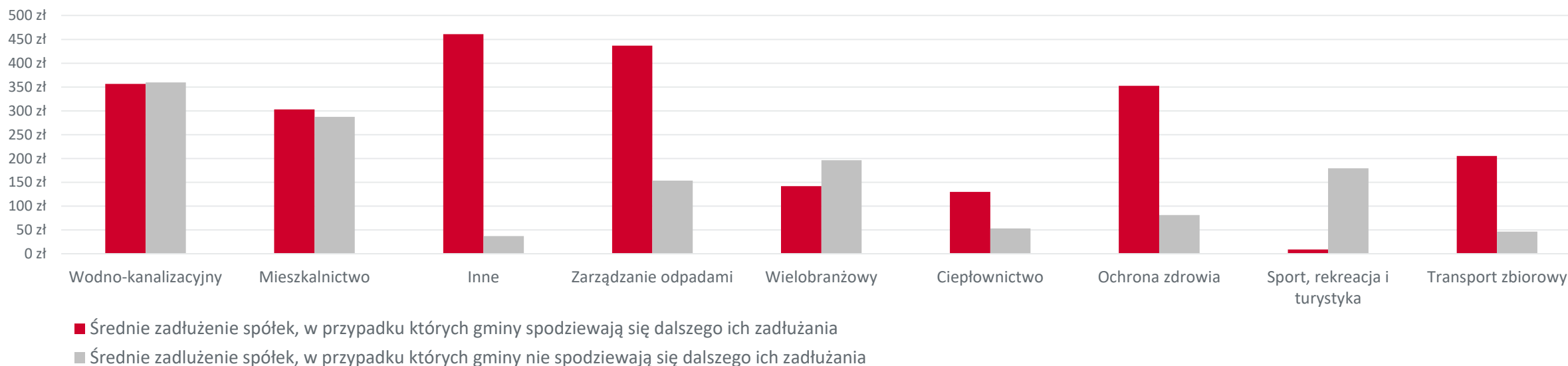
działających w sektorze ciepłownictwa i spółek wielobranżowych. Podobnie sytuacja wygląda w powiatach – prawie co trzeci powiat deklaruje zadłużenie spółek w sektorze gospodarki komunalnej (której rodzaj działalności jest zbliżony do sektora ciepłownictwa i spółek wielobranżowych).

Co piąta gmina rozważa wzrost zadłużenia w sektorach sportu, rekreacji i turystyki oraz transporcie zbiorowym – sektory te odnotują też największe spadki przychodów.

# Obecne zadłużenie spółek w większości sektorów jest większe wśród gmin, które planują dalsze ich zadłużanie

## Średnie zadłużenie spółek komunalnych w przeliczeniu na mieszkańca gminy w zależności od planów dalszego ich zadłużania<sup>1</sup>

Średnie zadłużenie z roku 2019 na mieszkańca gminy



Najwyższe średnie zadłużenie gminnych spółek komunalnych (w przeliczeniu na jednego mieszkańca) odnotowano w sektorze wodno-kanalizacyjnym oraz w mieszkalnictwie. Najniższe natomiast w obszarach transportu zbiorowego oraz sportu, rekreacji i turystyki.

W większości sektorów spółki komunalne, które według gmin rozważają zadłużenie w roku 2020, obecnie są już zadłużone wyraźnie bardziej niż spółki działające w tych samych sektorach w gminach, które nie deklarują dalszego zadłużania (widoczne

jest to w dysproporcji pomiędzy czerwonymi i szarymi słupkami). Dotyczy to obszarów, takich jak zarządzanie odpadami, ciepłownictwo, ochrona zdrowia i transport zbiorowy. Ta sama prawidłowość jest wyraźnie widoczna w spółkach nienależących do żadnego sektora wymienionego w ankiecie (kategoria „inne”).

W przypadku sektorów, takich jak usługi wodno-kanalizacyjne oraz mieszkalnictwo zadłużenie spółek w gminach, które deklarują dalszy wzrost zadłużenia w roku 2020, jest przybliżone

do zadłużenia spółek z gmin, które nie rozważają dalszego zadłużenia.

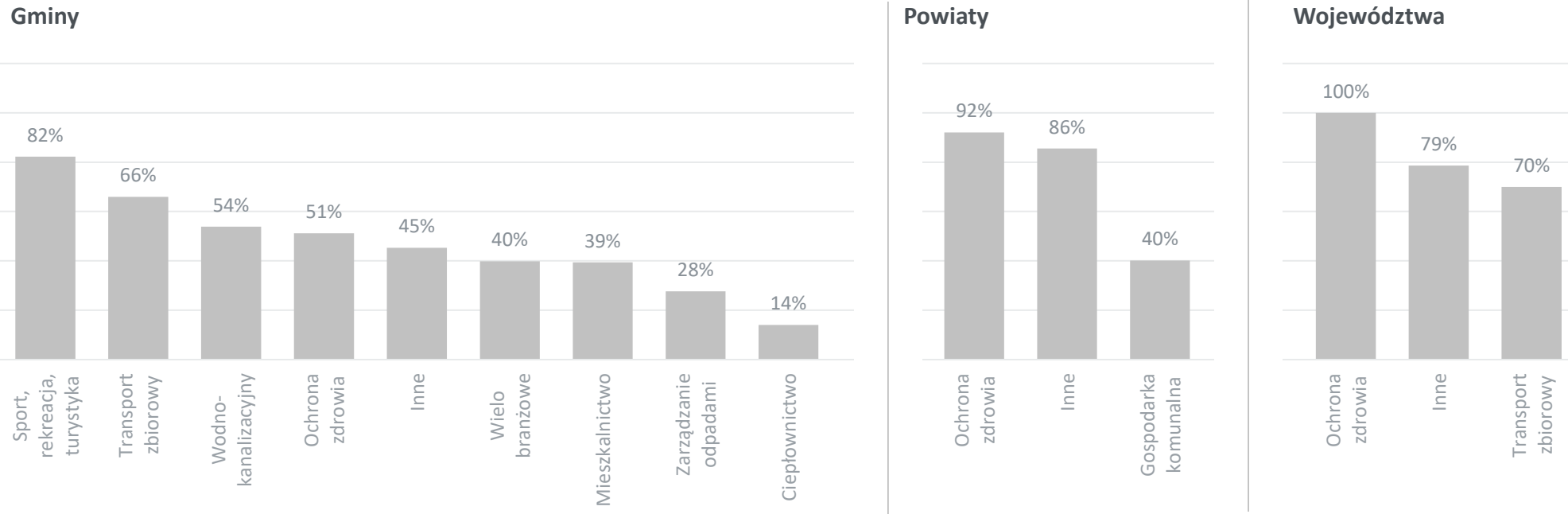
Zaobserwowana zależność pomiędzy aktualnym zadłużeniem, a skłonnością do zaciągania kolejnych kredytów sugeruje, że w gminach które dotychczas były tym mniej zainteresowane, istnieje wyraźny potencjał do finansowania wydatków inwestycyjnych spółek komunalnych kredytem.

<sup>1</sup> – Przygotowanie podobnej analizy dla spółek komunalnych należących do powiatów i województw nie było możliwe ze względu na zbyt małą liczebność próby.



# Ochrona zdrowia i transport zbiorowy, a wśród gmin również spółki sportowo-rekreacyjne i wodno-kanalizacyjne najczęściej korzystały ze wsparcia samorządów

Udział samorządów deklarujących, że w roku 2019 udzieliły wsparcia swoim spółkom komunalnym w ogólnej liczbie samorządów posiadających spółki w danym sektorze



Sektorami, w przypadku których gminy najczęściej sięgały po różnego rodzaju wsparcie, były sport, turystyka i rekreacja (konieczność wsparcia deklaruje 82% gmin, które posiadają tego typu podmioty). Różne formy wsparcia były wykorzystywane również przez ponad połowę gmin posiadających spółki transportowe, wodno-kanalizacyjne i działające w sektorze ochrony zdrowia.

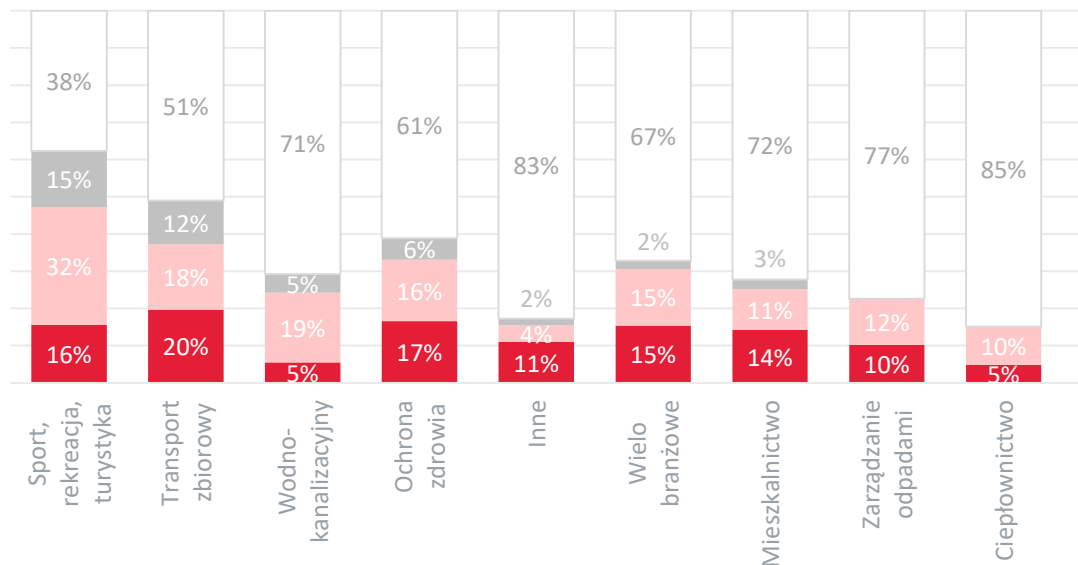
Powiaty i województwa znacznie rzadziej niż gminy deklarują, że nie potrzebują jakiegokolwiek wsparcia dla swoich spółek komunalnych. Wskazuje na to przykładowo jedynie 8% powiatów i ani jedno województwo spośród samorządów posiadających spółki działające w sektorze ochrony zdrowia.

Do najczęściej deklarowanych form wsparcia należą podwyższenia kapitału. Ta forma pomocy cieszy się szczególnym zainteresowaniem spółek gminnych z sektora sportu, turystyki i rekreacji, a w przypadku obszarów ochrony zdrowia, mieszkalnictwa i usług wodno-kanalizacyjnych zainteresowanie jest tylko nieco mniejsze. Gminy interesują się również rekompensatami. Również w przypadku powiatów i województw to podwyższenie kapitału jest najczęściej wskazywaną formą wsparcia spółek komunalnych. Oprócz tego duże zainteresowanie budzą również dotacje, na co przekłada się intensywne wykorzystywanie tych form wsparcia w sektorze ochrony zdrowia.

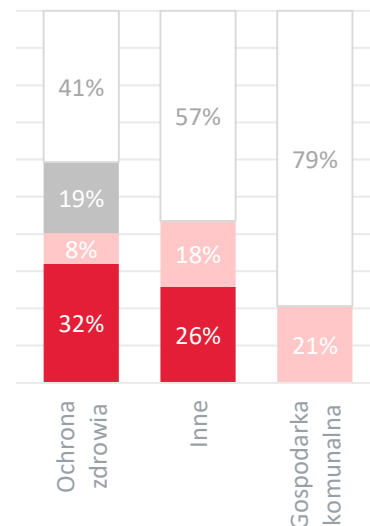
## Wzrostu poziomu wsparcia mogą oczekiwać spółki z sektora ochrony zdrowia, gminy wesprą dodatkowo też spółki transportowe i sportowo-rekreacyjne – są to sektory już dziś wspierane najczęściej

### Deklaracje JST posiadających spółki w danym obszarze co do zmiany poziomu ich wsparcia

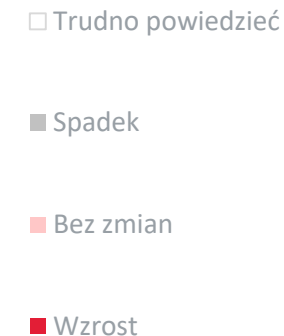
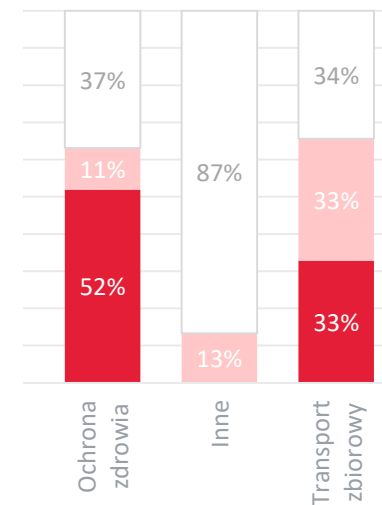
#### Gminy



#### Powiaty



#### Województwa



Wśród jednoznacznych odpowiedzi samorzady deklarują najczęściej brak istotnych zmian poziomu udzielanego spółkom wsparcia. Niemal równie często deklarują jednak konieczność jego zwiększenia. Co piąta gmina spodziewa się zwiększenia wsparcia udzielanego spółkom działającym w sektorze transportu zbiorowego (sytuacja wojewódzkich spółek transportowych wygląda nawet gorzej). Co szósta zwiększy wsparcie dla spółek z sektorów ochrony zdrowia oraz sportu, rekreacji i turystyki. Są to obszary, które już obecnie najczęściej korzystają ze wsparcia. Ochrona zdrowia jest sektorem, w przypadku którego również samorzady wyższego szczebla zamierzają zwiększyć wsparcie – deklaracje takie składa co trzeci powiat i co drugie województwo.

Samorzady w zdecydowanej większości nie są jednak w stanie udzielić jednoznacznej odpowiedzi na pytanie o przewidywaną zmianę wielkości wsparcia. Może to wynikać z dużej niepewności co do dalszego rozwoju sytuacji epidemiologicznej albo ograniczonych informacji o bieżącej sytuacji finansowej spółek. W przypadku ciepłownictwa, zarządzania odpadami i spółek, które nie mieszczą się w kategoriach wymienionych w ankiecie, tylko jedna na cztery gminy była w stanie udzielić jednoznacznej odpowiedzi co do oczekiwanych zmian wsparcia w roku 2020. Niepewność jest nieco mniejsza w powiatach i województwach – niejednoznacznych odpowiedzi udzieliło odpowiednio 41% i 34% samorządów posiadających spółki działające w obszarze ochrony zdrowia.

# 4.

## Sytuacja wybranych sektorów

# Sytuacja sektora ochrony zdrowia będzie najtrudniejsza w powiatach i województwach

		Nazwa wskaźnika	Gminy	Powiaty	Województwa
Sytuacja sektora	Poziom inwestycji w 2020 r.	Odsetek JST ograniczający poziom inwestycji w 2020 r. (i kolejnych latach)	10% (12%)	<b>20%</b> <b>(25%)</b>	<b>9%</b> <b>(26%)</b>
		Odsetek JST zwiększający inwestycje w 2020 r. (i kolejnych latach)	7,4% (5,0%)	19,0% (7,4%)	<b>32,0%</b> <b>(20,5%)</b>
	Istotność inwestycji w sektorze	Odsetek JST, które nadają inwestycjom w sektorze wysoki priorytet	12,9%	37,4%	<b>89,2%</b>
Sytuacja spółek komunalnych	Reprezentacja sektora przez spółki komunalne	Odsetek samorządów posiadających spółki komunalne w sektorze	12,1%	<b>77,3%</b>	<b>83,7%</b>
	Zmiana przychodów spółek komunalnych	Odsetek JST deklarujących spadek przychodów spółek komunalnych w sektorze	21,0%	41,1%	32,5%
		Średnia zmiana przychodów spółek komunalnych	-3,7%	-2,6%	-
	Plany zadłużenia spółek komunalnych	Odsetek JST rozważający zadłużenie spółek (w tym w sektorze pozabankowym)	9,4% (1,1%)	31,3% (7,6%)	<b>58,3%</b>
Wsparcie spółek komunalnych	Formy wsparcia	Najpopularniejsze formy wsparcia spółek przez JST (odsetek wskazań)	Sporadyczne podwyższenia kapitału (15,5%)	<b>Dotacje (33,8%)</b>	<b>Dotacje (41,5%)</b>
	Zmiana poziomu wsparcia	Odsetek JST planujących zwiększenie wsparcia spółek komunalnych	16,6%	32,0%	51,9%

Ochrona zdrowia jest sektorem silnie dotkniętym przez kryzys związany z COVID-19. Jego sytuacja przedstawia się jednak bardzo różnie w zależności od szczebla samorządu – w gminach jest stosunkowo dobra, zdecydowanie gorzej wygląda w powiatach i województwach. Mimo tego, że aż co trzecie województwo zdecydowane jest na zwiększeniu inwestycji w tym sektorze w 2020 r., odbędzie się to kosztem inwestycji w kolejnych latach. Wówczas duża część województw planuje ograniczać inwestycje. Większa skłonność do ograniczenia inwestycji w kolejnych latach dotyczy również powiatów.

W przypadku wyższych szczebli samorządu zadania z sektora ochrony zdrowia bardzo często realizowane są przez spółki komunalne – aż 83,7% województw posiada takie spółki. Kondycja tych spółek w 2020 r. nie jest najlepsza, jednak w porównaniu z innymi sektorami przedstawia się stosunkowo dobrze – wzrost przychodów w tym sektorze deklaruje zarówno pewna grupa powiatów (9,2%) jak i wybrane województwa (11,1%). Niewielki odsetek gmin planuje zadłużenie sektora, jednak wśród powiatów i województw odsetek ten jest już znaczący – ponad połowa województw chce zadłużać spółki, a 7,6% powiatów chce to robić w sektorze pozabankowym.

Gminy planują wspierać swoje spółki komunalne w sektorze. Dotychczas działa się to z wykorzystaniem różnych form wsparcia, bez wyraźnej dominacji żadnej z nich. Natomiast powiaty i województwa stawiają przede wszystkim na dotacje (powiaty również stosują regularne podwyższenia kapitału). Zwiększenie poziomu wsparcia planuje co drugie województwo i co trzeci powiat.

## W transporcie zbiorowym oczekuje się znacznego spadku przychodów, może on liczyć na wzrost wsparcia ale niski priorytet nadawany mu przez samorzady może skutkować ograniczeniem inwestycji

		Nazwa wskaźnika	Gminy	Powiaty	Województwa
Sytuacja sektora	Poziom inwestycji w 2020 r.	Odsetek JST ograniczający poziom inwestycji w 2020 r. (i kolejnych latach)	16% (16%)	14% (19%)	<b>16%</b> <b>(25%)</b>
		Odsetek JST zwiększający inwestycje w 2020 r. (i kolejnych latach)	2% (1%)	3% (2%)	0% (0%)
	Istotność inwestycji w sektorze	Odsetek JST, które nadają inwestycjom w sektorze wysoki priorytet	17,2%	3,0%	<b>0,0%</b>
Sytuacja spółek komunalnych	Reprezentacja sektora przez spółki komunalne	Odsetek samorządów posiadających spółki komunalne w sektorze	13,7%	3,2%	<b>49,7%</b>
	Zmiana przychodów spółek komunalnych	Odsetek JST deklarujących spadek przychodów spółek komunalnych w sektorze	<b>63,5%</b>	-	<b>50,0%</b>
		Średnia zmiana przychodów spółek komunalnych	<b>-10,7%</b>	-	-
	Plany zadłużenia spółek komunalnych	Odsetek JST rozważający zadłużenie spółek (w tym w sektorze pozabankowym)	18,1% <b>(4,0%)</b>	-	0,0%
Wsparcie spółek komunalnych	Formy wsparcia	Najpopularniejsze formy wsparcia spółek przez JST (odsetek wskazań)	Rekompensaty <b>(44,9%)</b>	-	Rekompensaty (48,1%)
	Zmiana poziomu wsparcia	Odsetek JST planujących zwiększenie wsparcia spółek komunalnych	<b>19,7%</b>	-	32,8%

Transport zbiorowy jest kolejnym sektorem obok ochrony zdrowia, który został silnie dotknięty przez kryzys wywołany pandemią COVID-19. W tym przypadku wpływ kryzysu jest jednak podobny w gminach, powiatach oraz województwach. Prawie co drugie województwo ma udziały w spółkach komunalnych działających w obszarze transportu zbiorowego. Wśród gmin, a zwłaszcza powiatów, odsetek ten jest znacznie niższy.

W porównaniu do innych sektorów, gminy i powiaty dość często deklarują ograniczanie inwestycji w transporcie zbiorowym. W największym stopniu ograniczenia dotyczą jednak województw. Należy jednak zaznaczyć, że w przypadku samorządów najwyższego szczebla żaden region nie uznaje transportu zbiorowego za obszar priorytetowy.

Samorzady spodziewają się znacznego spadku przychodów sektora w 2020 roku. W związku z COVID-19 spadek przychodów deklaruje blisko 2/3 gmin i połowa województw. Średni spadek przychodów sektora w gminach szacowany jest na około 10,7%, co daje mu drugą pozycję pod względem spadków przychodów wśród wszystkich sektorów. Dalsze zadłużanie spółek transportowych rozważa prawie co czwarta gmina. Część chce zadłużyć spółki w sektorze pozabankowym (4% gmin posiadających spółki w sektorze).

Najpopularniejszą formą wsparcia spółek transportowych w 2019 r. były rekompensaty – zarówno wśród gmin, jak i województw (prawie połowa samorządów posiadających spółki transportowe korzystała z tej formy wsparcia). W 2020 roku transport publiczny będzie sektorem, który zgodnie z deklaracjami samorządów odnotuje największy wzrost poziomu wsparcia w gminach i drugi największy wzrost poziomu wsparcia w województwach.

## Pomimo wysokiego priorytetu przypisywanego przez gminy, sektor wodno-kanalizacyjny może doświadczyć ograniczenia inwestycji

		Nazwa wskaźnika	Gminy	Powiaty	Województwa
Sytuacja sektora	Poziom inwestycji w 2020 r.	Odsetek JST ograniczający poziom inwestycji w 2020 r. (i kolejnych latach)	27% (30%)		
		Odsetek JST zwiększający inwestycje w 2020 r. (i kolejnych latach)	2% (2%)		
	Istotność inwestycji w sektorze	Odsetek JST, które nadają inwestycjom w sektorze wysoki priorytet	72,9%		
Sytuacja spółek komunalnych	Reprezentacja sektora przez spółki komunalne	Odsetek samorządów posiadających spółki komunalne w sektorze	67,6%		
	Zmiana przychodów spółek komunalnych	Odsetek JST deklarujących spadek przychodów spółek komunalnych w sektorze	19,3%		
		Średnia zmiana przychodów spółek komunalnych	-0,5%		
	Plany zadłużenia spółek komunalnych	Odsetek JST rozważający zadłużenie spółek (w tym w sektorze pozabankowym)	13,6% (3,6%)		
Wsparcie spółek komunalnych	Formy wsparcia	Najpopularniejsze formy wsparcia spółek przez JST (odsetek wskazań)	Rekompensaty (22,9%)		
	Zmiana poziomu wsparcia	Odsetek JST planujących zwiększenie wsparcia spółek komunalnych	5,4%		

Ponad dwie trzecie gmin posiada spółki komunalne działające w sektorze wodno-kanalizacyjnym. Tym samym jest to sektor, w którym udziały posiada największa liczba gmin.

Sektor wodno-kanalizacyjny najczęściej ze wszystkich poddanych analizie może doświadczać ograniczenia poziomu inwestycji w samorządach najniższego szczebla – co czwarta gmina planuje ograniczenia w tym roku, a aż 30% w kolejnych latach. Równocześnie jest to sektor, który prawie trzy czwarte gmin uznaje za priorytetowy. Może to oznaczać bardzo niekorzystne zmiany będące pokłosiem kryzysu związanego z COVID-19 – ograniczenie inwestycji w sektorze, który w ocenie dużej części gmin bardzo ich potrzebuje.

Spodziewane przez gminy ograniczenie przychodów spółek wodno-kanalizacyjnych nie jest powszechne – jedynie 19,3 % gmin prognozuje spadek w tym obszarze. Wśród nich większość stanowią gminy, które spodziewają się stosunkowo niewielkiego spadku rzędu 5-10%. Również szacowane średnie obniżenie poziomu przychodów w sektorze jest nieznaczne i wynosi 0,5%.

Jak wynika z badania, samorzady w większości nie zamierzają zwiększać wsparcia kierowanego do spółek wodno-kanalizacyjnych – plany takie ma jedynie 5,4% gmin.

# Nieliczne gminy posiadają spółki w sektorze sportowo-rekreacyjnym ale podmioty te odznaczają się dużymi spadkami przychodów

		Nazwa wskaźnika	Gminy	Powiaty	Województwa
Sytuacja sektora	Poziom inwestycji w 2020 r.	Odsetek JST ograniczający poziom inwestycji w 2020 r. (i kolejnych latach)	-		
		Odsetek JST zwiększający inwestycje w 2020 r. (i kolejnych latach)	-		
	Istotność inwestycji w sektorze	Odsetek JST, które nadają inwestycjom w sektorze wysoki priorytet	-		
Sytuacja spółek komunalnych	Reprezentacja sektora przez spółki komunalne	Odsetek samorządów posiadających spółki komunalne w sektorze	6,6%		
	Zmiana przychodów spółek komunalnych	Odsetek JST deklarujących spadek przychodów spółek komunalnych w sektorze	60,7%		
		Średnia zmiana przychodów spółek komunalnych	-18,9%		
	Plany zadłużenia spółek komunalnych	Odsetek JST rozważający zadłużenie spółek (w tym w sektorze pozabankowym)	22,9% (0,0%)		
Wsparcie spółek komunalnych	Formy wsparcia	Najpopularniejsze formy wsparcia spółek przez JST (odsetek wskaźników)	Regularne podwyższenia kapitału (20,9%)		
	Zmiana poziomu wsparcia	Odsetek JST planujących zwiększenie wsparcia spółek komunalnych	15,6%		

Jedynie 6,6% gmin deklaruje posiadanie spółek komunalnych prowadzących działalność w sektorze sportu, turystyki i rekreacji. Zdecydowana większość gmin posiadających takie spółki wskazała jednak, że sektor ten odnotuje w 2020 roku spadek przychodów. Ponad jedna trzecia gmin wskazała że przychody spadną nawet o więcej niż 25%. Uwzględniając historyczny poziom przychodów spółek sportowo-rekreacyjnych średni spadek przychodów oczekiwany w roku 2020 może wynosić nawet 18,9% - jest to najwyższy przewidywany spadek wśród wszystkich sektorów spółek komunalnych objętych analizą.

Gminy najczęściej nie wiedzą jeszcze, czy będą dalej zadłużały spółki działające w sektorze sportu, turystyki i rekreacji. Planuje to na razie 22,9% gmin.

Najpopularniejszą formą wsparcia spółek sportowo-rekreacyjnych są dotychczas podwyższenia kapitału. Najczęściej mają one regularny charakter. Sport, rekreacja i turystyka to sektor, w którym największy odsetek gmin prognozuje spadek poziomu wsparcia w roku 2020 (16%) lub pozostawienie poziomu wsparcia bez zmian (32%).

# Sektor zarządzania odpadami nie jest szczególnie dotknięty przez kryzys COVID-19, wysoki priorytet wynika w dużej mierze z kwestii regulacyjnych

		Nazwa wskaźnika	Gminy	Powiaty	Województwa
Sytuacja sektora	Poziom inwestycji w 2020 r.	Odsetek JST ograniczający poziom inwestycji w 2020 r. (i kolejnych latach)	17% (20%)		
		Odsetek JST zwiększający inwestycje w 2020 r. (i kolejnych latach)	6% (5%)		
	Istotność inwestycji w sektorze	Odsetek JST, które nadają inwestycjom w sektorze wysoki priorytet	<b>40,5%</b>		
Sytuacja spółek komunalnych	Reprezentacja sektora przez spółki komunalne	Odsetek samorządów posiadających spółki komunalne w sektorze	<b>33,0%</b>		
	Zmiana przychodów spółek komunalnych	Odsetek JST deklarujących spadek przychodów spółek komunalnych w sektorze	22,4%		
		Średnia zmiana przychodów spółek komunalnych	-1,5%		
	Plany zadłużenia spółek komunalnych	Odsetek JST rozważający zadłużenie spółek (w tym w sektorze pozabankowym)	12,9% (1,7%)		
Wsparcie spółek komunalnych	Formy wsparcia	Najpopularniejsze formy wsparcia spółek przez JST (odsetek wskazań)	Rekompensaty (8,6%)		
	Zmiana poziomu wsparcia	Odsetek JST planujących zwiększenie wsparcia spółek komunalnych	10,2%		

Co trzecia gmina posiada spółki komunalne działające w obszarze zarządzania odpadami, jest to więc trzeci najczęściej reprezentowany przez gminne spółki komunalne sektor.

Prawie co czwarta gmina planuje zmniejszenie poziomu inwestycji w sektorze, jednak równocześnie 6% zamierza go zwiększyć – na tle pozostałych sektorów jest to drugi wynik (zaraz po ochronie zdrowia, gdzie 7% gmin planuje wzrost inwestycji). Co ważne, istnieje duża grupa gmin planujących ograniczenia inwestycji w obszarze zarządzania odpadami, dla których równocześnie sektor ten ma wysoki priorytet (18,5% gmin).

Co trzecia gmina oczekuje, że przychody spółek zajmujących się zarządzaniem odpadami pozostaną w roku 2020 bez zmian, spadek prognozuje 22,4% gmin a blisko 11% spodziewa się wzrostu – w żadnym innym sektorze odsetek gmin spodziewających się wzrostu przychodów nie jest tak wysoki. Średni spadek przychodów, jakiego oczekują gminy, wynosi jedynie 1,5% i jest jednym z najniższych spośród wszystkich analizowanych branż.

Gminne spółki działające w sektorze zarządzania odpadami na ogół nie potrzebowały wsparcia – zadeklarowało tak 72,4% gmin. Podobnie, jak w przypadku planów zadłużenia spółek, gminy nie wiedzą jeszcze czy ich poziom wsparcia udzielanego spółkom komunalnym w sektorze ulegnie zmianie (77%). Zwiększenie wsparcia deklaruje jedynie 10,2%.



**Załączniki**

# Załącznik 1: Metodologia

## Definicje:

**spółka komunalna** – spółka utworzona na podstawie kodeksu spółek handlowych, w której samorząd ma akcje/udziały oraz samodzielne publiczne zakłady ochrony zdrowia

## Skróty wykorzystywane w raporcie:

**JST** – jednostka samorządu terytorialnego

**u.g.k** - Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. 1997 nr 9 poz. 43 z późn. zm.)

**u.s.g.** - Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. 1990 nr 16 poz. 95 z późn. zm.)

**u.s.p.** - Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. 1998 nr 91 poz. 578 z późn. zm.)

**u.s.w.** - Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. 1998 nr 91 poz. 576 z późn. zm.)

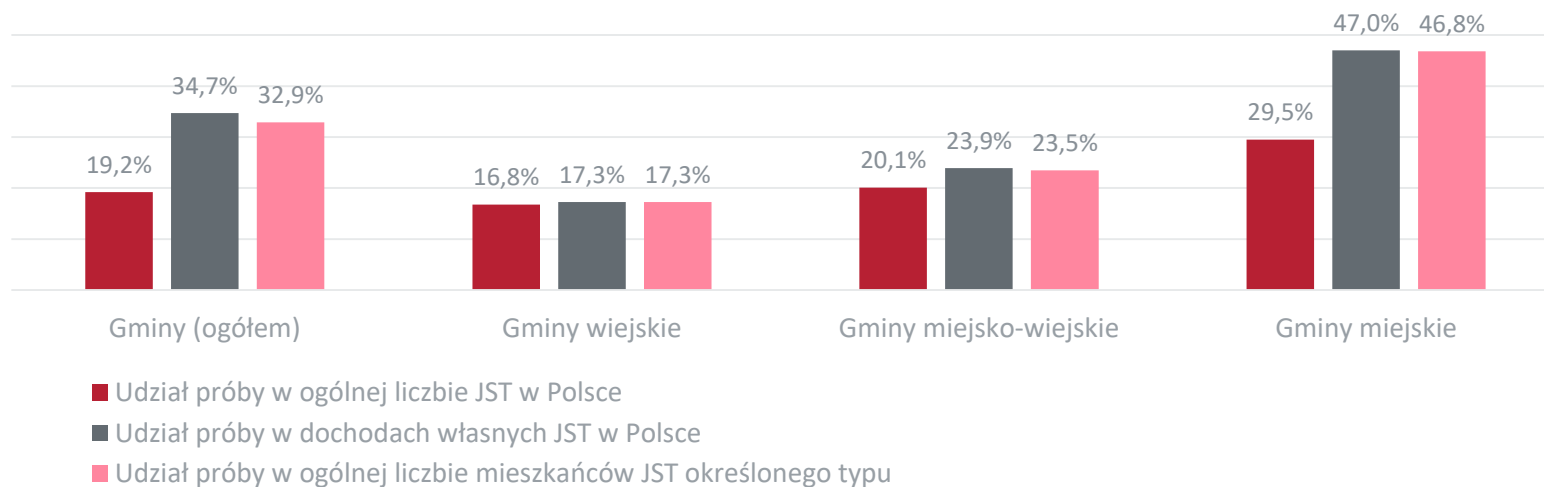
## Założenia:

- W trakcie obróbki wyników ankiety niektóre odpowiedzi zostały przeklasyfikowane. Przykładowo, tylko jeden badany powiat zadeklarował udziały w spółce komunalnej z sektora transport zbiorowy, dlatego włączono ją do kategorii „inne”. Na skutek podobnych operacji z kategorii „inne” wydzielono w przypadku gmin sektor sportu, rekreacji i turystyki, a w powiatach stworzono ogólną kategorię usług komunalnych.
- Należy mieć na uwadze, że niektóre samorządy mogą być współwłaścicielami tej samej spółki komunalnej. Oznacza to, że niektóre spółki komunalne mogą być brane pod uwagę w analizie kilkakrotnie. Konstrukcja ankiety nie pozwala na jednoznaczną identyfikację tego typu przypadków, szacujemy jednak, że skala problemu nie jest duża i nie wpływa w sposób istotny na całościowe wnioski.
- Dane o spółkach komunalnych należących do powiatów i województw należy traktować z dużą ostrożnością ze względu na niską liczbę powiatów, które deklarują posiadanie spółek komunalnych oraz niską liczebność populacji województw.
- Średnie zmiany dochodów, inwestycji, poziomów wsparcia itp. zostały obliczone na podstawie wyników ankiety w sposób przybliżony. Samorządy miały na ogół do wyboru przedziały. Na potrzeby obliczenia średniej wartości spadków do kalkulacji przyjęte zostały środki przedziałów domkniętych oraz krańce przedziałów otwartych.
- Należy zwrócić uwagę, że ze względu na konstrukcję ankiety, w niektórych miejscach raportu odnoszono się do deklaracji samorządów. Liczba deklaracji nie jest tożsama z liczbą spółek komunalnych ani z liczbą jednostek samorządu terytorialnego – poszczególne samorządy w kilku pytaniach składały deklaracje w odniesieniu do kategorii spółek, co oznacza, że jeden samorząd mógł zgłosić tyle deklaracji, ile rodzajów spółek komunalnych wyróżniono w danym pytaniu.
- Badane samorządy miały możliwość zadeklarowania konkretnych kwot poniesionych wydatków związanych z pandemią COVID-19 i głównych danych finansowych spółek komunalnych (w tysiącach PLN). Część odpowiedzi wyraźnie odmiennych od przeciętnych wyników, w relacji do liczby ludności danej jednostki, wyłączyliśmy z analizy jako obserwacje odstające.

## Załącznik 2: Struktura próby

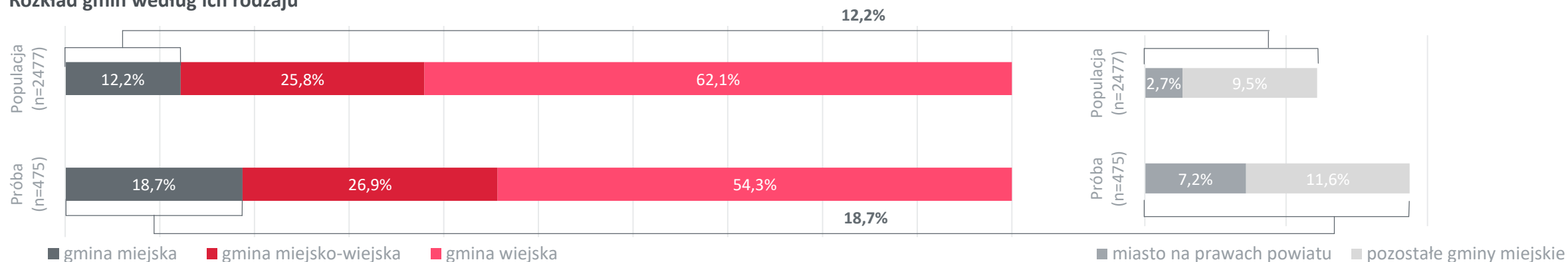
# Na naszą ankietę szczególnie chętnie odpowiadały gminy miejskie, w tym przede wszystkim miasta na prawach powiatu

## Pokrycie populacji gmin przez próbę z badania według rodzaju gminy



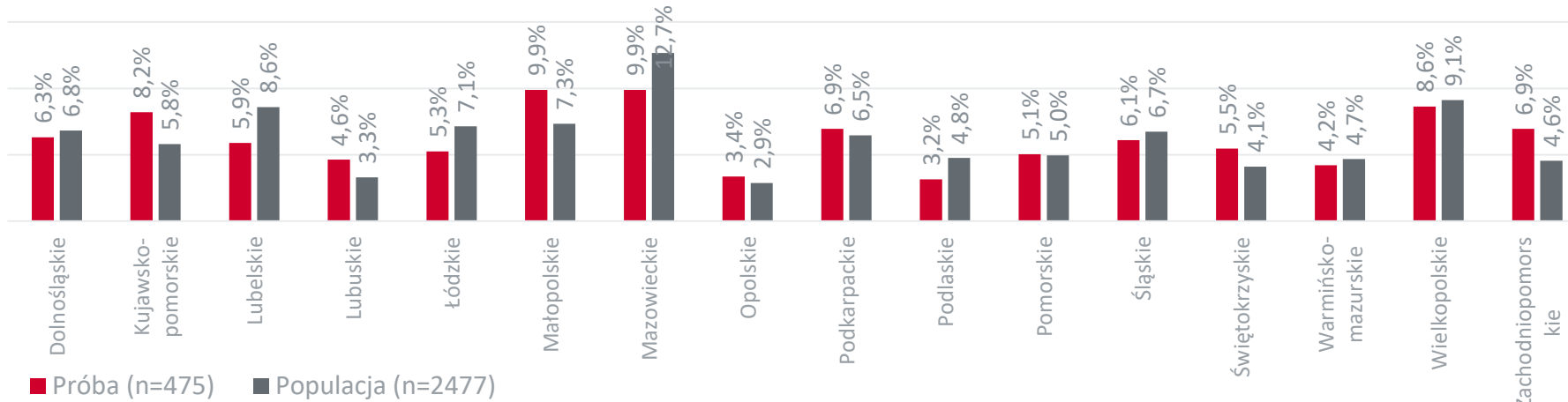
Wśród gmin widoczna jest nieco wyższa reprezentacja gmin miejskich, na co wpływa m.in. wysoki *response rate* wśród miast na prawach powiatu (52,4%). Jednostki te charakteryzują się zdecydowanie najwyższym zaludnieniem i najwyższymi dochodami własnymi ze wszystkich gmin. Miasta na prawach powiatu w badaniu stanowią prawie połowę wszystkich gmin miejskich – ich udział w próbie jest ponad 2,5-krotnie wyższy niż w ogólnej populacji gmin. Gminy wiejskie stanowią największy udział w badanej próbie, jednak jest on znacznie niższy niż udział gmin tego typu w populacji.

## Rozkład gmin według ich rodzaju

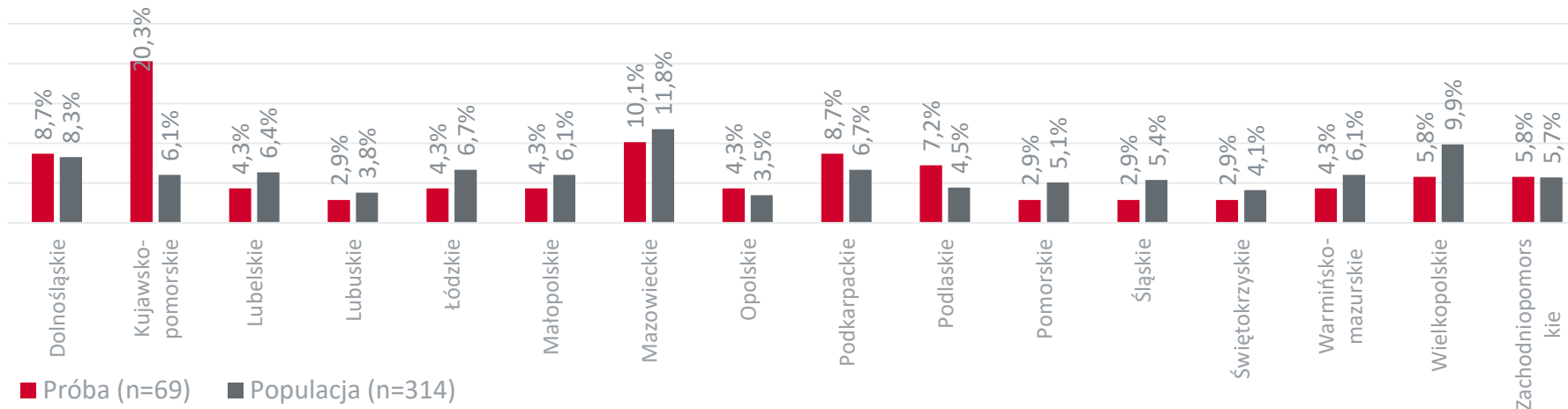


# Z wyjątkiem zauważalnych różnic w kilku regionach, próba zebrana w badaniu oddaje strukturę regionalną populacji samorządów

Rozkład geograficzny gmin według liczby w poszczególnych województwach



Rozkład geograficzny powiatów według liczby w poszczególnych województwach



Porównanie struktury geograficznej samorządów zgromadzonych w próbie z rzeczywistym rozkładem gmin i powiatów ujawnia drobne dysproporcje.

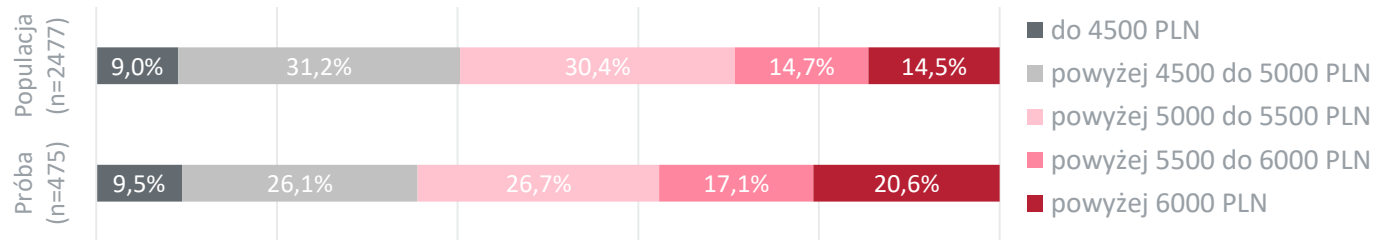
Niektóre województwa są reprezentowane ponadproporcjonalnie (np. kujawsko-pomorskie, podkarpackie lub małopolskie w przypadku gmin), niektóre natomiast mniej niż proporcjonalnie (np. wielkopolskie i mazowieckie).

W przypadku gmin dysproporcje między strukturą próby a populacji są mniej widoczne, co wynika ze stosunkowo dużych liczebności populacji i próby.

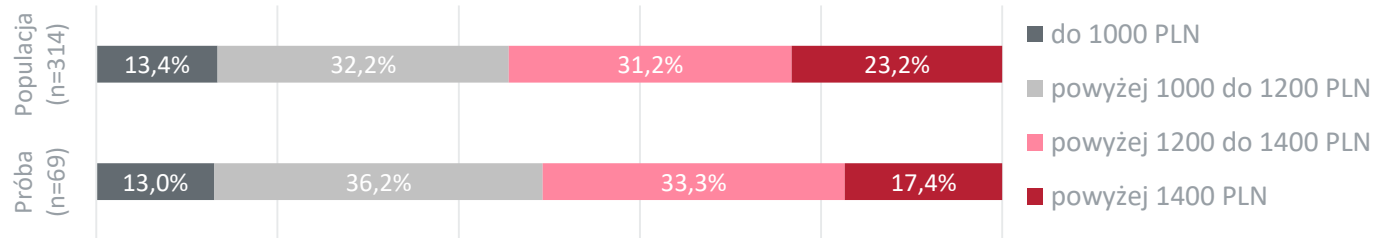
Na strukturę gmin zgromadzonych w próbie w dużej mierze wpływa wysoki udział gmin miejskich, a w szczególności wyraźna nadreprezentacja miast na prawach powiatu.

# Obserwacje znajdujące się w próbie dość dobrze oddają również strukturę dochodową polskich samorządów

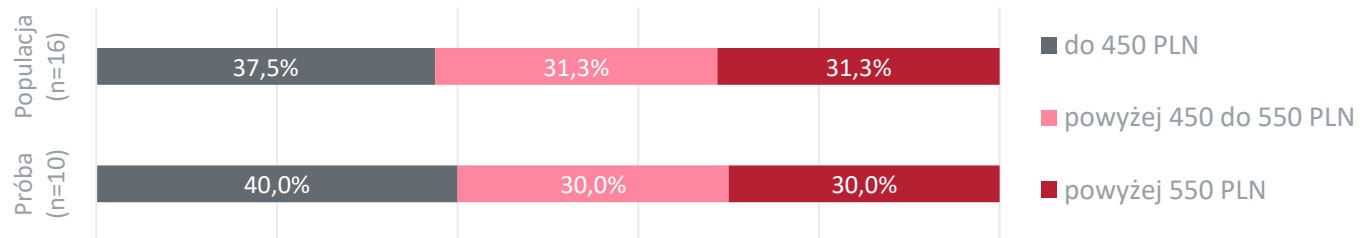
## Rozkład dochodowy gmin – dochód własny w przeliczeniu na mieszkańca w próbie i populacji



## Rozkład dochodowy powiatów – dochód własny w przeliczeniu na mieszkańca w próbie i populacji



## Rozkład dochodowy województw – dochód własny w przeliczeniu na mieszkańca w próbie i populacji



Z danych Ministerstwa Finansów wynika, że zróżnicowanie dochodowe polskich samorządów jest stosunkowo niskie - ponad połowa gmin mieści się w przedziale 4,5-5,5 tys. PLN jeśli chodzi o dochód na mieszkańca, blisko 2/3 powiatów osiąga dochody pomiędzy 1,2 a 1,5 tys. PLN na mieszkańca, a dochody 1/3 województw mieszczą się w przedziale 450-550 PLN na mieszkańca.

W badanej próbie wyraźnie widoczna jest nadreprezentacja gmin bogatszych – gmin o dochodach powyżej 5,5 tys. jest o 8,5 pkt proc. więcej niż w całej populacji. Jeszcze większe dysproporcje widoczne są gdy analizujemy dochody gmin według ich typów. Wśród gmin miejskich zgromadzonych w próbie 42% samorządów osiąga dochody na mieszkańca powyżej 6 tys. PLN (w populacji jest to 27%), a wśród gmin wiejskich grupa najbogatszych stanowi 16% próby (podczas gdy w populacji udział ten wynosi 14%).

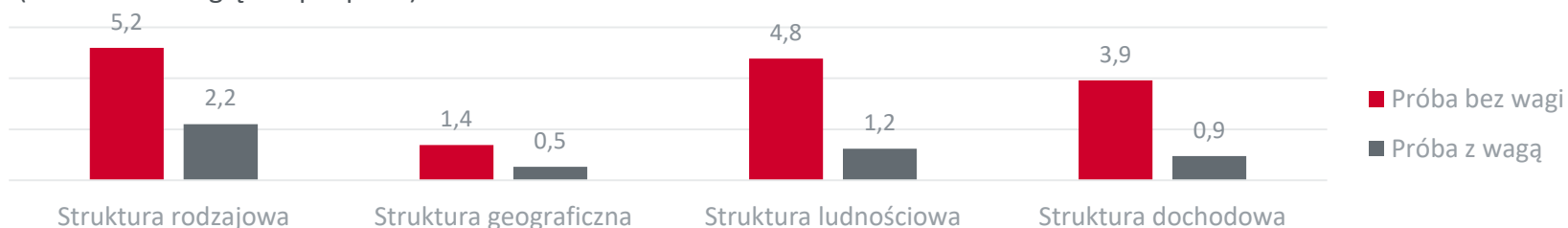
Jak zostało to już zaznaczone, w przypadku powiatów i województw widoczna jest odwrotna zależność – w strukturze próby odsetek najbogatszych JST jest niższy niż w populacji. Należy jednak pamiętać, że jeśli chodzi o samą wartość dochodów własnych, bez odniesienia do liczby ludności, badane województwa, stanowiące prawie 2/3 wszystkich województw w Polsce, wygenerowały w 2019 r. 73,1% dochodów wszystkich jednostek tego szczebla. Niski udział województw o najwyższych dochodach na mieszkańca w próbie wynika więc z wysokiego odsetka województw o dużej liczbie mieszkańców.



W 41,6% badanych miast dochód na mieszkańca wynosi powyżej 6 tys. PLN (w miastach na prawach powiatu aż w 85,3%)

# Przeważenie wyników uzyskanych w badaniu niweluje różnice pomiędzy strukturą próby i strukturą populacji

## Średnie odchylenie próby od struktury populacji przed i po zastosowaniu ważenia (gminy) (wartość bezwzględna pkt proc.)



## Średnie odchylenie próby od struktury populacji przed i po zastosowaniu ważenia (powiaty) (wartość bezwzględna pkt proc.)



## Średnie odchylenie próby od struktury populacji przed i po zastosowaniu ważenia (województwa) (wartość bezwzględna pkt proc.)



W celu zwiększenia reprezentatywności próby i urealnienia wyników, dane zebrane w ankietach zostały przeważone tak, aby lepiej oddawały strukturę rodzajową (typy gmin), ludnościową, geograficzną i dochodową całej populacji. W tym celu zastosowano metodę ważenia wieńcowego (RMI weighting).

Na wykresach zaprezentowano średnie odchylenie struktury próby od rzeczywistej struktury populacji samorządów przed i po ważeniu. Porównywano udziały procentowe poszczególnych kategorii (np. konkretnego województwa) w populacji i w próbie (przed ważeniem i po ważeniu). Z tak uzyskanych różnic w punktach procentowych wyznaczano wartości bezwzględne i liczone średnią dla wszystkich kategorii (np. dla wszystkich województw). W przypadku struktury ludnościowej i dochodowej za kategorie przyjmowano poszczególne kwantyle rozkładu (kwartyle dla gmin i powiatów oraz podział na trzy grupy dla województw).

## Osoby Kontaktowe Autorzy Raportu

Adam Piłat

[Adam.Pilat@bgk.pl](mailto:Adam.Pilat@bgk.pl)

Maciej Rozkrut

[Maciej.Rozkrut@bgk.pl](mailto:Maciej.Rozkrut@bgk.pl)

Oliwia Samołyk

[Oliwia.Samolyk@bgk.pl](mailto:Oliwia.Samolyk@bgk.pl)

Mateusz Walewski

[Mateusz.Walewski@bgk.pl](mailto:Mateusz.Walewski@bgk.pl)