

## Iwona Kowalska

doktor habilitowany nauk ekonomicznych, profesor Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie, Instytut Ekonomii i Finansów, Katedra Finansów  
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2757-7163>

# Finansowanie przez jednostki samorządu terytorialnego zadań w zakresie pomocy uchodźcom z Ukrainy na przykładzie wybranych miast

*Słowa kluczowe: finanse, samorząd, pomoc, uchodźca, Ukraina*

Konflikt zbrojny na terytorium Ukrainy stał się przyczyną napływu do Polski dużej liczby uchodźców z tego kraju. W działania pomocowe sąsiadowi od samego początku zaangażowane były jednostki samorządu terytorialnego (JST). Pomoc ta ma istotny wymiar finansowy. Celem artykułu jest identyfikacja głównych problemów z systemem finansowania przez JST pomocy dla uchodźców z Ukrainy, a także określenie wysokości wydatków JST oraz ich przeznaczenia w obszarze tej pomocy w okresie od 24 lutego do 30 czerwca 2022 r. na przykładzie trzech miast na prawach powiatu: Warszawy, Krakowa oraz Przemyśla. Realizacji założonego celu służyła metoda krytycznej analizy dokumentów o charakterze normatywnym oraz danych budżetowych wspomnianych miast (na podstawie informacji o przebiegu wykonania budżetu za I półrocze 2022 r. oraz materiałów własnych przekazanych przez samorządy miast). Z przeprowadzonej analizy wynika, że w systemie finansowania przez JST pomocy dla uchodźców występują problemy związane ze źródłami jej finansowania oraz realizacją wydatków na tę pomoc, a także z brakiem opracowania założeń długofalowej polityki migracyjnej wobec uchodźców w Polsce. W strukturze finansowania przez JST tego rodzaju działań dominującą pozycję stanowią środki z Funduszu Pomocy, natomiast samorządy ze swojej inicjatywy wyasygnowały także środki własne. Istniejący program finansowania pomocy dla uchodźców z Ukrainy wymaga systemowych zmian w ramach długofalowej polityki migracyjnej w celu wsparcia JST w zakresie wzrostu wydatków wynikającego nie tylko ze zwiększonej skali realizacji zadań publicznych (dotyczy to w szczególności największych miast w Polsce), lecz także wzrostu kosztu usług publicznych (m.in. spowodowanych wysoką inflacją).

### 1. Wstęp

Dzień 24.02.2022 r. to data znamienna dla Polaków ze względu na zburzenie dotychczasowego porządku geopolitycznego panującego za wschodnią granicą Rzeczypospolitej Polskiej (RP), stanowiącą równocześnie granicę

Unii Europejskiej. W wyniku konfliktu zbrojnego na terytorium Ukrainy nastąpił napływ uchodźców<sup>1</sup> z tego kraju do Polski. Ta masowa

<sup>1</sup> Uchodźca to osoba, która na skutek uzasadnionej obawy przed prześladowaniem z powodu swojej rasy, religii, narodowości, przekonań politycznych lub przynależności

migracja sprawiła, że po raz pierwszy w historii Polski liczba mieszkańców przekroczyła 41 milionów. Według stanu na 1.04.2022 r. dwie trzecie wszystkich uchodźców z Ukrainy mieszka w Polsce w 12 największych obszarach metropolitalnych, co wywołało wzrost populacji w tych miastach: Białystok – 11%, Bydgoszcz – 11%, Gdańsk – 25%, Katowice – 25%, Kraków – 19%, Lublin – 17%, Łódź – 11%, Poznań – 14%, Rzeszów – 35%, Szczecin – 13%, Warszawa – 13%, Wrocław – 23%<sup>2</sup>. Warto podkreślić, że uchodźcy z Ukrainy reprezentują cały przekrój społeczeństwa – są to osoby o różnym stopniu wykształcenia i kompetencji. W strukturze uchodźców z Ukrainy dorośli i młodzież (osoby w wieku 15 lat i starsze) stanowią 79% populacji, natomiast dzieci – 21% (osoby do 14. roku życia). Znacząco przeważają kobiety i dzieci, przy czym relatywnie dużo jest dzieci bez opieki bądź pozostających pod opieką innych osób niż ich rodzice (np. rodzeństwa)<sup>3</sup>. Ta struktura ruchu migracyjnego z Ukrainy determinowała w istotny sposób skalę i zakres pomocy udzielanej uchodźcom na terytorium RP. Jednostki samorządu terytorialnego (JST) podjęły się tych działań pomocowych niezwłocznie po wybuchu wojny w Ukrainie. Każde wsparcie wymaga jednak określonych nakładów rzeczowych i finansowych, a w przypadku JST wydatkowanie środków publicznych

do określonej grupy społecznej zdecydowała się lub zmuszona była opuścić kraj pochodzenia oraz która z powodu tych obaw nie może lub nie chce korzystać z ochrony swojego kraju. W tej definicji uchodźcy, określonej w Konwencji Genewskiej dotyczącej statusu uchodźców, sporządzonej w Genewie 28.07.1951 r. (Dz.U. z 1991 r. Nr 119, poz. 515), nie uwzględniono jednak wojny jako bezpośredniej przyczyny uchodźstwa. W związku z powyższym w artykule przyjęto szerszą definicję według Wysokiego komisarza Narodów Zjednoczonych do spraw uchodźców (UNHCR), zgodnie z którą uchodźcami są również osoby, których „życie, bezpieczeństwo lub wolność są zagrożone przez (...) zewnętrzną agresję”.

<sup>2</sup> M. Wojdat, P. Cywiński, *Miejska gościnność: Wielki wzrost, wyzwania i szanse. Raport o uchodźcach z Ukrainy w największych polskich miastach*, Centrum Analiz i Badań. Unia Metropolii Polskich im. Pawła Adamowicza, kwiecień 2022, s. 18–40.

<sup>3</sup> M. Wojdat, P. Cywiński, *Miejska gościnność...*, s. 16.

musi być dodatkowo zgodne z zasadą legalizmu, wyrażoną w art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej<sup>4</sup>. Zgodnie bowiem z tą zasadą działanie organu władzy publicznej, po pierwsze, musi mieć podstawę prawną, po drugie, musi mieścić się w granicach prawa. Na tym tle ocena systemu finansowania zadań JST o charakterze pomocowym dla uchodźców z Ukrainy stanowi ważne pod względem poznawczym i aplikacyjnym zagadnienie. W dotychczasowym dorobku doktryny problematyka ta nie była przedmiotem licznych badań. Natomiast realizacja tego typu analiz mogłaby okazać się przydatna w dyskusji nad systemowymi zmianami z zakresu finansów sektora samorządowego dotyczących realizacji zadań publicznych w warunkach kryzysowych, do których niewątpliwie można zaliczyć obsługę masowego ruchu uchodźczego.

## 2. Założenia badawcze

Celem artykułu jest:

- 1) identyfikacja głównych problemów z systemem finansowania przez JST pomocy dla uchodźców z Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa. Identyfikacja problemów została przeprowadzona z uwzględnieniem trzech obszarów przedmiotowych:
  - a) źródeł finansowania przez JST pomocy dla uchodźców,
  - b) wydatków publicznych,
  - c) braku opracowania założeń długofalowej polityki migracyjnej (na przykładzie obsługi pomocowej uchodźców z Ukrainy w metropoliach w Polsce);
- 2) określenie wysokości wydatków JST oraz ich przeznaczenia w obszarze pomocy dla uchodźców z Ukrainy w okresie od 24.02.2022 r. do 30.06.2022 r. na przykładzie trzech wybranych do badań samorządów miast na prawach powiatu: Warszawy, Krakowa oraz Przemyśla. Wybór samorządów był podyktowany potrzebą

<sup>4</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze sprost. i zm.).

przykładowego ukazania roli, jaką samorząd terytorialny spełnia w procesie udzielania pomocy uchodźcom z Ukrainy podczas ich relokacji na terytorium RP, tj.:

- a) Warszawa i Kraków – miasta, które przez część uchodźców z Ukrainy zostały wybrane na miejsce pobytu na terytorium Polski,
- b) Przemyśl – miasto, które stanowi główny hub przesiadkowy do relokacji uchodźców.

Realizacji wymienionych celów służyła metoda:

- 1) krytycznej analizy dokumentów o charakterze normatywnym;
- 2) analizy danych budżetowych wspomnianych trzech miast na prawach powiatu na podstawie informacji o przebiegu wykonania budżetu za I półrocze 2022 r. oraz materiałów własnych przekazanych przez samorządy tych miast<sup>5</sup>. Dobór tych źródeł wynikał z faktu braku możliwości zaprezentowania danych (na moment przygotowania artykułu – w pierwszej połowie września 2022 r.) za okres od 24.02.2022 r. do 30.06.2022 r. w sposób ujednoczony w oparciu o sprawozdania RB – 28S za I półrocze 2022 r. (ze względu na trwający w JST okres dostosowania kwalifikacji budżetowej wydatków na uchodźców do zapisów rozporządzenia Ministra Finansów z 15.07.2022 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych<sup>6</sup>);
- 3) konsultacji z przedstawicielami Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych (KR RIO) w zakresie interpretacji przepisów prawnych dotyczących finansowania przez JST pomocy uchodźcom z Ukrainy.

<sup>5</sup> Autorka składa podziękowania pracownikom urzędu m.st. Warszawy, Krakowa oraz Przemyśla, a także pracownikom Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie oraz Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie za pomoc w zgromadzeniu danych do artykułu.

<sup>6</sup> Rozporządzenie Ministra Finansów z 15.07.2022 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz.U. poz. 1571).

Analizy zostały przeprowadzone w normatywnym ujęciu, co umożliwia określenie warunków niezbędnych do projektowania nowych rozwiązań w sferze finansów<sup>7</sup>.

### 3. Identyfikacja problemów JST w zakresie finansowania pomocy dla uchodźców z Ukrainy

Identyfikacja problemów JST w zakresie finansowania pomocy dla uchodźców z Ukrainy ma swoją specyfikę czasową. W początkowym okresie rozwijania się sytuacji kryzysowej jest tych problemów zwyczajowo najwięcej, a wraz z upływem czasu ich liczba może (choć nie musi) ulec zmniejszeniu, co najczęściej można wiązać z uchwalaniem przepisów prawnych umożliwiających JST legalne podejmowanie działań z wykorzystaniem środków publicznych w zakresie pomocy uchodźcom. Na potrzeby artykułu przyjęto do analizy identyfikację problemów JST z uwzględnieniem trzech obszarów zagadnień:

- 1) źródeł finansowania przez JST pomocy dla uchodźców,
- 2) wydatków publicznych JST,
- 3) braku opracowania założeń długofalowej polityki migracyjnej (na przykładzie obsługi pomocowej uchodźców wojennych z Ukrainy w metropoliach w Polsce).

Pierwszy obszar identyfikacji problemów JST w zakresie finansowania pomocy dla uchodźców z Ukrainy dotyczy źródeł finansowania tej pomocy przez JST. Ustawodawca przewidział dość szerokie spektrum zadań pomocowych. Przedmiotowe regulacje w tym zakresie zostały zawarte przede wszystkim w ustawie o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa<sup>8</sup>, która weszła w życie z datą wsteczną, tj. od 24.02.2022 r. Do przykładowych zadań

<sup>7</sup> S. Owsiak, *Finanse*, Warszawa 2015, s. 86.

<sup>8</sup> Ustawa z 12.03.2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (Dz.U. poz. 583 ze zm.) – dalej specustawa.

pomocowych, w których realizację były i nadal są zaangażowane JST, można zaliczyć:

- 1) pomoc finansową dla samorządów ukraińskich;
- 2) organizację pomocy rzeczowej (m.in. wyżywienia zbiorowego, zakwaterowania, przejazdu środkami transportu publicznego, środków czystości);
- 3) organizowanie dodatkowych działań oświatowych związanych z kształceniem, wychowaniem i opieką nad dziećmi i uczniami będącymi obywatelami Ukrainy;
- 4) utworzenie żłobka lub klubów dziecięcych do opieki nad dziećmi do 3 lat;
- 5) udzielanie świadczeń z zakresu pomocy społecznej;
- 6) zapewnienie bezpłatnej pomocy psychologicznej;
- 7) wypłatę przez gminę jednorazowego świadczenia pieniężnego z przeznaczeniem na utrzymanie;
- 8) nadawanie numeru PESEL uchodźcom;
- 9) wypłatę przez gminę świadczeń pieniężnych za przyjęcie uchodźców (do 31.08.2022 r.).

Ten tylko przykładowy katalog wsparcia pomocowego dla uchodźców ujawnia, z jak wieloma źródłami finansowania zadań pomocowych musi się zmierzyć JST. Zróżnicowanie tych źródeł wynika m.in. z:

- 1) typu zadania (własne – zlecone);
- 2) formy wsparcia (rzeczowa – finansowa);
- 3) kryteriów, jakie trzeba spełnić do uzyskania środków finansowych;
- 4) kalkulacji sposobu naliczania kwot finansowych;
- 5) obligatoryjności bądź fakultatywności zadania pomocowego;
- 6) czasochłonności rozliczania się z danego źródła (np. przy Funduszu Pomocy – gromadzenie na wydzielonym rachunku dochodów oraz obowiązek opracowania planu finansowego tego rachunku dla realizacji wydatków wraz z obowiązkiem składania informacji o wysokości niewykorzystanych środków pochodzących z Funduszu);

- 7) terminowości przekazania wsparcia finansowego do JST;
- 8) podstaw prawnych sankcjonujących istnienie w systemie finansów publicznych danego źródła dochodów.

Duże zróżnicowanie źródeł finansowania pomocy uchodźcom wymaga po stronie samorządowców poniesienia dodatkowego nakładu czasu na wykonywanie działań analitycznych w celu:

- 1) porównania wysokości faktycznie poniesionych w JST kosztów na wykonanie zadań zleconych z administracji rządowej w stosunku do metodyki ustalania tych kosztów w ramach planowania budżetowego (tym bardziej że nie wiadomo, kiedy zakończy się konflikt zbrojny na terytorium Ukrainy i, w związku z tym, jak długo będą kontynuowane działania związane z realizacją zadań zleconych przez JST);
- 2) oceny stopnia pokrycia rzeczywistych kosztów obsługi administracyjnej zadań transferowanych w stosunku do kwot przekazywanych JST na ten cel (np. 2% ze środków przekazanych gminie na realizację wypłaty świadczenia pieniężnego na utrzymanie było przeznaczone na obsługę administracyjną tego zadania);
- 3) oceny możliwości finansowania pomocy uchodźcom z Ukrainy z dochodów własnych JST bez gwarancji uzyskania chociażby częściowego zwrotu zaangażowanych środków finansowych na jej realizację (uznaniowość w przekazaniu dotacji celowych w przypadku zadań wykonywanych bez polecenia wojewody – art. 113 specustawy);
- 4) uzasadnienia wniosku o korektę (wzrost) wysokości transz w ramach subwencji ogólnej, co wynika z realizacji np. zadań edukacyjnych dla dzieci uchodźców (część oświatowa subwencji ogólnej).

Trend legislacyjny polegający na wprowadzeniu bardzo dużego zróżnicowania źródeł finansowania w odniesieniu tylko do jednego rodzajowo obszaru funkcjonowania JST może

stanowiąc przesłankę do wzmocnienia w strukturze organizacyjnej JST roli komórek zajmujących się analizą metadanych i ich interpretacją na potrzeby prowadzenia polityki finansowej JST.

Drugi zakres zagadnień w ramach identyfikacji problemów JST z realizacją zadań pomocowych dla uchodźców z Ukrainy dotyczy kwestii wydatków publicznych skierowanych na tę pomoc i podejmowanych z inicjatywy własnej JST. To zagadnienie zostało zaprezentowane w dwóch kontekstach: legalności wydatków oraz klasyfikacji budżetowej tych wydatków. W pierwszym aspekcie legalność analizowanych wydatków JST mogła być problematyczna w okresie od 24.02.2022 r. do 11.03.2022 r., tj. w okresie poprzedzającym uchwalenie regulacji prawnych dotyczących pomocy uchodźcom wojennym z Ukrainy. Jednostki samorządu terytorialnego mogły w tym okresie rozdysponować środki pochodzące z rezerwy na zarządzanie kryzysowe na wydatki związane z kryzysem uchodźczym w Ukrainie, bowiem interpretacja treści art. 2 ustawy o zarządzaniu kryzysowym<sup>9</sup> wskazuje, że zarządzanie kryzysowe polega nie tylko na przygotowaniu do „przejmowania kontroli” nad sytuacjami kryzysowymi, lecz także na odpowiednim reagowaniu na nie. Obejmuje ono zatem działania odpowiednie do rozwoju sytuacji będącej następstwem zagrożenia (dotyczy to terytorium RP). Jednakże jednoznacznie kwestię legalności wydatków poniesionych przez JST w tym okresie uregulowały dopiero zapisy specustawy. Na podstawie treści art. 12 specustawy udzielenie pomocy obywatelom Ukrainy ze środków własnych JST i z własnej ich inicjatywy było bowiem możliwe, ale wymagało uprzedniego podjęcia uchwały organu stanowiącego JST (art. 12 ust. 5), określającej zakres rzeczowego wsparcia tej pomocy dla uchodźców. Według opinii KR RIO uchwały te pozostawały w nadzorze wojewodów.

W zakresie oceny legalności wydatków JST na pomoc dla uchodźców z Ukrainy przedmiotowa ustawa, choć z opóźnieniem, to jednak

określiła także inne ważne kwestie dotyczące tej problematyki, a związane m.in. z:

- 1) upoważnieniem przez organ stanowiący organu wykonawczego do zmian w budżecie przy zachowaniu warunku braku zmiany wyniku budżetu;
- 2) obowiązkiem szczegółowego dokumentowania rozliczania środków z Funduszu Pomocy oraz prowadzenia odpowiedniej ewidencji księgowej;
- 3) wprowadzeniem podstawy prawnej do udzielania pomocy, w tym finansowej, społecznościom lokalnym i regionalnym innych państw poprzez zmiany przepisów w ustawie o samorządzie gminnym<sup>10</sup>, ustawie o samorządzie powiatowym<sup>11</sup> oraz w ustawie o samorządzie województwa<sup>12</sup>.

Drugą kwestią problematyczną dla JST w związku z obsługą wydatków dla uchodźców z Ukrainy był brak synchronizacji działań pomiędzy Ministerstwem Finansów a JST w zakresie klasyfikacji tychże wydatków. Warto bowiem wskazać, że pismo Ministerstwa Finansów w sprawie zgłoszenia uwag do projektu rozporządzenia Ministra Finansów zmieniającego rozporządzenie w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (uwzględniające m.in. zmiany w kwalifikacji wydatków związanych z pomocą dla uchodźców) było datowane dopiero na 13.05.2022 r.<sup>13</sup> W związku z powyższym w okresie poprzedzającym wejście w życie cytowanego już rozporządzenia Ministra Finansów z 15.07.2022 r. JST mogły jedynie bazować

<sup>9</sup> Ustawa z 26.04.2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. z 2022 r. poz. 261 ze zm.).

<sup>10</sup> Ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.).

<sup>11</sup> Ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2022 r. poz. 528 ze zm.).

<sup>12</sup> Ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2022 r. poz. 547ze zm.).

<sup>13</sup> Pismo nr BP1.4020.1.2021.8 z 13.05.2022 r. w sprawie zgłoszenia uwag do projektu rozporządzenia Ministra Finansów zmieniającego rozporządzenie w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych.

na rekomendacji KR RIO dotyczących m.in. kwalifikacji środków z Funduszu Pomocowego. Według KR RIO środki te powinny być ujmowane w budżetach JST, tj.:

- 1) zgodnie z rekomendacją dysponentów przekazujących te środki (urzędów wojewódzkich);
- 2) w przypadku braku określonego stanowiska dysponenta, za zasadne należy uznać ujmowanie środków po stronie wydatkowej – w paragrafach zgodnych z charakterem ekonomicznym wydatków (z uwagi na brak wówczas rozdziałów dedykowanych tego rodzaju pomocy rekomendowano ujmowanie ich w rozdziale 85231 lub z końcówką 95 w różnych działach w zależności od kierunku wydatków, np. 75095, 75495, 80195, 85295, 85395<sup>14</sup>).

Warto podkreślić, że gdyby publikacja przedmiotowego rozporządzenia Ministerstwa Finansów była synchronizowana z terminem uchwalenia specustawy, to znacznie ułatwiłoby to pracę samorządom, a w szczególności pracownikom pionu skarbnika. Można by wówczas taki przykład działań synchronizacyjnych uznać za wyraz troski o sektor samorządowy w obszarze minimalizowania ryzyka naruszenia przez samorząd dyscypliny finansów publicznych.

Trzeci zakres zagadnień w ramach identyfikacji problemów JST z realizacją zadań pomocowych dla uchodźców z Ukrainy dotyczy największych miast w Polsce, które mają status metropolii. Metropolia we współczesnej gospodarce informacyjnej jest eksporterem i importerem czynników produkcji – siły roboczej, kapitału i informacji; lokują się w niej zarządy i filie wielkich transnarodowych korporacji,

banki i firmy ubezpieczeniowe; działają instytucje publiczne, które mają zasięg międzynarodowy; metropolia jest wyposażona w infrastrukturę nastawioną na organizację imprez o charakterze międzynarodowym i jest połączona ze światem dobrze rozwiniętą siecią szybkiego transportu lotniczego, samochodowego i kolejowego, a także sprawną infrastrukturą telekomunikacyjną, umożliwiającą przesył informacji<sup>15</sup>. Przy tak złożonym „organizmie”, uwzględniając podejście funkcjonalne<sup>16</sup>, akcentuje się konieczność budowania odporności metropolii na zewnętrzne i wewnętrzne zagrożenia. Odporność miasta staje się wówczas kluczowym czynnikiem jego funkcjonowania i rozwoju<sup>17</sup>. Oznacza ona zdolność do wytworzenia i zastosowania nowych sposobów działania oraz powiązań systemowych. I właśnie ten szeroki zakres usług dla ludności wzbogacony nowoczesną infrastrukturą jest jednym z czynników determinujących wybór przez uchodźców z Ukrainy metropolii na miejsce ich pobytu na terytorium RP. W konsekwencji metropolie odnotowują wzrost liczby mieszkańców na swym terenie, co przekłada się na konieczność zwiększenia skali dotychczas realizowanych zadań publicznych, w szczególności z zakresu usług: oświatowych, pomocy społecznej oraz mieszkalnictwa. Z kolei wzrost liczby tych zadań publicznych związanych z obsługą uchodźców z Ukrainy następuje w okresie pogorszenia się sytuacji finansowej JST w związku m.in. z:

- 1) ubytkami w dochodach bieżących w części związanej z wpływami z podatku PIT w wyniku uchwalenia:
  - a) w 2019 r. obniżenia stawki w podatku PIT z 18% do 17%, podwyższenia kwoty uzyskania przychodu, zwolnienia z PIT osób

<sup>14</sup> Komunikat Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych o ujmowaniu w budżecie środków z Funduszu Pomocowego na podstawie ustawy z 12.03.2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa, <https://rio.gov.pl/139/komunikat-kr-rio-o-ujmowaniu-w-budziecie-srodkow-z-funduszu-pomocowego-na-podstawie-ustawy-z-dnia-12-marca-2022-r-o-pomocy-obywatelom-ukrainy-w-zwiazku-z-konfliktem-zbrojnym-na-terytorium-tego-panstwa.html> (dostęp: 26.08.2022 r.).

<sup>15</sup> B. Jałowiecki, *Współczesne przekształcenia struktury osadniczej i przestrzeni miejskiej* [w:] *Cywilizacja informacyjna a przekształcenia przestrzeni. Zmiany strukturalne metropolii polskich*, red. J. Kołodziejski, T. Parteka, „Biuletyn Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN” 1999/186, s. 35.

<sup>16</sup> T. Markowski, T. Marszał, *Metropolie, obszary metropolitalne, metropolizacja. Problemy i pojęcia podstawowe*, Warszawa 2006, s. 12.

<sup>17</sup> J. Jacobs, *The death and life of great American cities*, Vintage Books, New York 1961, p. 1–14.

poniżej 26. roku życia<sup>18</sup>, co spowodowało spadek samorządowych dochodów z PIT od roku 2020 o 6,1 mld zł, a w miastach Unii Metropolii Polskich (UMP) ubytek ten szacowany jest na 1,7 mld zł<sup>19</sup>,

- b) w 2021 r. regulacji Polskiego Ładu poprzez: zwiększenie (do 30 tys. zł) kwoty wolnej od opodatkowania; podwyższenie proggu podatkowego z 85 tys. zł do 120 tys. zł; wprowadzenie zerowego PIT dla osób pracujących po osiągnięciu wieku emerytalnego (do wysokości proggu podatkowego); wprowadzenie współczynnika korygującego (wyższe koszty uzyskania przychodu) dla osób zarabiających między 6 tys. zł a 10,5 tys. zł<sup>20</sup>, co powoduje według szacunków Ministerstwa Finansów ubytki w dochodach JST w 2022 r. w wysokości 11.922 mln zł, a w ciągu 10 lat – 112.426 mln zł (w cenach stałych z 2022 r.)<sup>21</sup>,
  - c) w 2022 r. obniżenia m.in. stosowanej w pierwszym przedziale skali progresywnej stawki podatku PIT z 17% do 12%<sup>22</sup>;
- 2) wzrostem kosztu usług publicznych w wyniku wysokiego poziomu inflacji<sup>23</sup> oraz wzrostu kosztów opłat za nośniki energii i gazu. Skala obsługi działań pomocowych dla uchodźców w metropoliach (po 6 miesiącach

trwania konfliktu wojennego na Ukrainie i bez dookreślenia terminu jego zakończenia) jest przykładem ukazującym zapóźnienia w opracowaniu na poziomie państwa założeń polityki migracyjnej, która później jest implementowana na szczeblu lokalnym. Władzom samorządowym powinny być przekazane założenia polityki migracyjnej w celu oceny dostosowania ich do realiów samorządowych, w tym możliwości finansowych JST oraz potencjału kadrowego zatrudnionego w instytucjach, dla których JST jest organem prowadzącym (np. placówek systemu oświaty). Taki scenariusz działań umożliwiłby JST:

- 1) bardziej racjonalne planowanie budżetowe w zakresie wzrostu skali zadań publicznych;
- 2) przygotowanie (przez np. adaptację pomieszczeń) infrastruktury do realizacji większej skali zadań publicznych;
- 3) przygotowanie, odpowiednio dostosowanej do różnych grup społeczeństwa, strategii informacyjnej w celu uniknięcia ewentualnej eskalacji napięć społecznych w związku z obecnością migrantów na terytorium RP.

#### 4. Wysokość wydatków JST i ich przeznaczenie w obszarze pomocy uchodźcom z Ukrainy – przykład Warszawy, Krakowa, Przemysła

Analiza wysokości wydatków JST na pomoc dla uchodźców z Ukrainy została poglądowo zaprezentowana z wyeksponowaniem źródła pochodzenia środków finansowych na realizację tych wydatków oraz przeznaczenia tych środków (dla Warszawy, Krakowa i Przemysła). Dane dotyczące wydatków finansowanych ze środków zewnętrznych zostały zaprezentowane w tabelach 1–3, a ze środków własnych samorządu – w tabelach 4 i 5.

Z analizy danych zawartych w tabelach 1–3 wynika m.in., że:

1. W strukturze zewnętrznych środków finansowych na pomoc dla uchodźców dominującą pozycję w budżetach analizowanych samorządów miast stanowiły środki z Funduszu Pomocy (wymóg szczegółowego dokumentowania rozliczania tych środków).

<sup>18</sup> Ustawa z 30.08.2019 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1387 ze zm.).

<sup>19</sup> <https://regiony.rp.pl/podatki/art36096791-samorzady-odciete-od-dochodow-z-pit-proponuja-rozwiazanie> (dostęp 18.04.2022 r.).

<sup>20</sup> Ustawa z 29.10.2021 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 2105).

<sup>21</sup> Ocena skutków regulacji z 7.09.2021 r. do projektu ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw. Numer w wykazie prac legislacyjnych Rady Ministrów: UD260, s. 562–563.

<sup>22</sup> Ustawa z 9.06.2022 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1265).

<sup>23</sup> Poziom inflacji w sierpniu 2022 r. wyniósł 16,1%, <https://stat.gov.pl/wykres/1.html> (dostęp 20.09.2022 r.).

Tabela 1

Wydatki m.st. Warszawy na pomoc dla uchodźców w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium Ukrainy finansowane ze środków zewnętrznych – według stanu na 30.06.2022 r. (zł)

Źródło finansowania	Dochody		Wydatki		Przeznaczenie wydatków
	Plan	Wykonanie	Plan	Wykonanie	
Fundusz Pomocy	108.588.260	133.588.260	108.588.260	73.317.792	świadczenie pieniężne z tytułu zapewnienia zakwaterowania i żywienia obywatelom Ukrainy według stawki 40 zł na osobę za dobę
	29.315.402	29.315.402	29.315.402	24.954.915	jednorazowe świadczenie pieniężne 300 zł
	592.205	1.029.021	592.205	552.332	świadczenia rodzinne
	4.449.600	4.449.600	4.449.600	2.597.676	zapewnienie potrzeb bytowych obywateli Ukrainy od 14 do 31 marca według dziennej stawki nie wyższej niż 120 zł (porozumienie nr 2)
	10.308.211	10.953.394	10.308.211	2.503.824	zapewnienie zakwaterowania i całodziennego żywienia zbiorowego – „Porozumienie nr 3” zgodnie z decyzją Wojewody Mazowieckiego nr BRI/2022/38
	54.370	54.370	54.370	18.567	bezpłatna pomoc psychologiczna
	2.393.028	2.393.028	2.393.028	1.069.953	zapewnienie posiłku dla dzieci i młodzieży
	127.000	127.000	127.000	9.279	zapewnienie środków czystości i higieny osobistej
	2.365	2.365	2.365	475	finansowanie przejazdów dla osób z niepełnosprawnością
	2.800.000	2.800.000	2.800.000	2.257.027	zapewnienie transportu do miejsc zakwaterowania
	393.455	532.545	393.455	229.747	pobyt dzieci obywateli Ukrainy w polskim systemie pieczy zastępczej
	17.673.605	31.166.389	17.673.605	14.039.691	dotatkowe zadania oświatowe związane z kształceniem uczniów będących obywatelami Ukrainy
	1.439.26	1.640.312	1.439.266	592.903	organizacja punktów nadawania numeru PESEL
	2.923.369	3.348.098	2.923.369	1.030.208	wykonanie zdjęcia osobie ubiegającej się o nadanie numeru PESEL
	2.323.703	2.323.70	2.323.70	998.577	utworzenie i zapewnienie funkcjonowania w okresie od 8.03.2022 r. do 9.06.2022 r. na terenie Stadionu Narodowego w Warszawie punktu nadawania numeru PESEL
Dotacja od wojewody (75.421)	3.038.280	3.038.280	3.038.280	1.602.791	zapewnienie potrzeb bytowych obywateli Ukrainy od 24.02.2022 r. do 13.03.2022 r. według dziennej stawki nie wyższej niż 120 zł (porozumienie nr 1)
Darowizny pieniężne	1.035.605	4.092.640	1.035.605	14.695	na rzecz obywateli Ukrainy
Darowizna fundacji Siemens Caring Hands e.V.	1.266.440	0	1.266.440	0	sfinansowanie kosztów najmu powierzchni miejsca zakwaterowania obywateli Ukrainy w budynku przy ul. Żupniczej (siedziba Siemens Polska)
Środki z organizacji UNICEF	78.224.750	32.828.250	78.224.750	9.874.191	wsparcie w zakresie: ochrony dzieci, edukacji, zdrowia i żywienia, komunikacji, zaangażowania młodzieży i nastolatków, skutecznego i wydajnego zarządzania wsparciem
<b>Razem</b>	<b>266.948.914</b>	<b>263.682.657</b>	<b>266.948.914</b>	<b>135.664.643</b>	

Źródło: Na podstawie informacji o przebiegu wykonania budżetu m.st. Warszawy za I półrocze 2022 r. oraz materiałów własnych samorządu m.st. Warszawy przekazanych autorce artykułu w miesiącach: sierpień–wrzesień 2022 r.



<b>Tabela 2</b>			
Wydatki miasta Krakowa na pomoc dla uchodźców w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium Ukrainy finansowane ze środków zewnętrznych – według stanu na 30.06.2022 r. (zł)			
Źródło finansowania	Wydatki		Przeznaczenie wydatków
	Plan	Wykonanie	
Fundusz Pomocy	81.575.452	69.962.813	1) zapewnienie zakwaterowania i całodziennego wyżywienia zbiorowego, w tym koszty utrzymania i obsługi punktów recepcyjnych oraz działających przy nich punktów medycznych; 2) zapewnienie transportu do miejsc zakwaterowania (pomiędzy nimi lub do ośrodków prowadzonych przez Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców lub miejsc, w których obywatelom Ukrainy udzielana jest opieka medyczna); 3) finansowanie przejazdów środkami transportu publicznego oraz specjalistycznego transportu dla osób z niepełnosprawnościami; 4) zapewnienie środków czystości i higieny osobistej oraz innych produktów; 5) wypłata świadczeń pieniężnych; 6) nadanie numeru PESEL na wniosek w związku z konfliktem na Ukrainie; 7) wykonanie zdjęcia osobie ubiegającej się o nadanie numeru PESEL; 8) zapewnienie posiłku dla dzieci i młodzieży; 9) pozostałe świadczenia z pomocy społecznej; 10) wypłata świadczeń rodzinnych wraz z kosztami obsługi; 11) jednorazowe świadczenie pieniężne w wysokości 300 zł; 12) bezpłatna pomoc psychologiczna; 13) pobyt dzieci obywateli Ukrainy w polskim systemie pieczy zastępczej
Zadania zlecone – Wojewoda	1.199.047	1.111.839	zakwaterowanie i całodziennie wyżywienie
Darowizny	35.000	16.474	1) zorganizowanie zielonej szkoły oraz półkolonii dla dzieci z Ukrainy; 2) bilety MPK oraz artykuły spożywcze dla dzieci z Ukrainy; 3) artykuły papiernicze oraz ćwiczenia dla dzieci z oddziałów przygotowawczych; 4) pobyt obywateli Ukrainy (zakwaterowanie + wyżywienie) w ośrodku wypoczynkowym
<b>Razem</b>	<b>82.809.499</b>	<b>71.091.126</b>	

Źródło: Na podstawie materiałów własnych samorządu miasta Krakowa przekazanych autorce artykułu we wrześniu 2022 r.

- Najszerzy zakres przedmiotowy wydatków ze źródeł zewnętrznych był finansowany z Funduszu Pomocy.
- Wykonanie wydatków finansowanych ze środków Funduszu Pomocy według stanu na 30.06.2022 r. było w analizowanych samorządach zróżnicowane, przy czym należy zaznaczyć, że Fundusz ma działać w okresie 18 miesięcy od 24.02.2022 r., co jest powiązane z treścią art. 2 ust. 2 specustawy (pobyt legalny uchodźców z Ukrainy na terytorium RP wynosi 18 miesięcy od daty rozpoczęcia konfliktu zbrojnego).
- Samorządy w Polsce uaktywniły pomoc pomiędzy swymi strukturami, by wesprzeć pomoc dla uchodźców organizowaną przez konkretnie wskazany samorząd (np. dla miasta Przemyśla).
- Samorządy zostały obdarzone zaufaniem darczyńców (osób fizycznych), którzy przekazywali za pośrednictwem samorządu środki pieniężne z przeznaczeniem na wydatki związane z potrzebami uchodźców z Ukrainy.
- Samorządy zostały także obdarzone zaufaniem organizacji międzynarodowych (np. UNICEF) w ramach podpisanych porozumień o współpracy w reagowaniu na pilne potrzeby dzieci i rodzin uchodźców w Polsce.
- Samorządy stały się również godnymi zaufania odbiorcami darowizn od fundacji, które przeznaczały swe środki na konkretnie wyznaczone cele.

Warto podkreślić, że wsparcie pomocowe dla uchodźców z Ukrainy mogło być realizowane przez samorządy miast w szerszym zakresie

<b>Tabela 3</b>			
Wydatki miasta Przemysł na pomoc dla uchodźców w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium Ukrainy finansowane ze środków zewnętrznych – według stanu na 30.06.2022 r. (zł)			
<b>Źródło finansowania</b>	<b>Kwota otrzymana</b>	<b>Wydatki – wykonanie</b>	<b>Przeznaczenie środków</b>
Budżet państwa (województwo podkarpackie)	2.900.000	2.359.542	prowadzenie punktu recepcyjnego w Przemysłu przeznaczonego dla obywateli Ukrainy
	1.308.000	783.426	transport cudzoziemców z granicy państwa do punktu recepcyjnego
	535.000	484.133	zatrudnienie psychologów i tłumaczy języka ukraińskiego, zakup materiałów (punkt recepcyjny)
Budżet woj. podkarpackiego (dotacja marszałek)	300.000	265.572	zakup środków czystości, żywności, transport, wywóz nieczystości, opłaty za media
Fundusz Pomocy	246.364	0	zatrudnienie psychologów i tłumaczy języka ukraińskiego, zakup materiałów (punkt recepcyjny)
	636.773	636.773	dotatkowe zadania oświatowe związane z kształceniem, wychowaniem i opieką nad dziećmi oraz uczniami będącymi obywatelami Ukrainy
	22.969	9.000	nadanie numeru PESEL obywatelom Ukrainy
	17.840	17.708	świadczenia z zakresu pomocy społecznej (zapewnienie posiłku dla dzieci i młodzieży)
	99.944	25.253	świadczenia rodzinne
	7.200	4.800	sprawienie pogrzebu obywatelowi Ukrainy
	515.916	502.200	świadczenie „300+”
	2.816.884	2.580.500	świadczenie pieniężne z tytułu zapewnienia zakwaterowania i wyżywienia obywatelom Ukrainy według stawki 40 zł na osobę za dobę
69.413	66.589	pobyt dzieci obywateli Ukrainy w polskim systemie pieczy zastępczej	
Dotacja celowa (Gmina Miasto Reda)	100.000	80.371	zakup sprzętu, wynajem wózka widłowego
Darowizna Fundacji Santander Bank Polska SA	250.000	0	zakup wyposażenia i pomocy dydaktycznych dla dzieci uchodźców uczęszczających do placówki dedykowanej mniejszości ukraińskiej
Pozostałe darowizny	3.262.300	39.660	zakup materiałów
<b>Razem</b>	<b>13.088.603</b>	<b>7.855.527</b>	

Źródło: Na podstawie materiałów własnych samorządu miasta Przemysł przekazanych autorce artykułu we wrześniu 2022 r.

przedmiotowym, niżby to wynikało z zakresu finansowania z budżetu państwa, dzięki m.in. pozyskaniu dodatkowych zewnętrznych źródeł finansowania. Te z kolei pozyskane przez samorząd dodatkowe zewnętrzne źródła finansowania stanowią modelowy przykład świadectwa, jakim zaufaniem społeczności lokalne oraz otoczenie biznesowe obdarzają JST – i to w obszarze zarówno transparentnej obsługi powierzonych środków pieniężnych,

jak i właściwego ich rozdysponowania zgodnie z lokalnymi potrzebami.

Poza środkami zewnętrznymi wydatki na uchodźców z Ukrainy były również finansowane ze środków własnych samorządów miast (por. tabela 4 i 5).

Środki własne samorządu skierowane na pomoc dla uchodźców z Ukrainy to najczęściej środki, które zostały wydatkowane w okresie poprzedzającym uchwalenie specustawy. Takie usytuowanie

<b>Tabela 4</b>		
Wydatki na pomoc dla uchodźców w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium Ukrainy finansowane ze środków własnych m.st. Warszawy – według stanu na 30.06.2022 r. (zł)		
Wydatki		Przeznaczenie wydatków
Plan	Wykonanie	
2.498.746	144.949	transport i komunikacja
273.126	133.090	ład przestrzenny i gospodarka nieruchomościami
199.010	146.104	gospodarka komunalna i ochrona środowiska
31.705.047	13.192.454	edukacja
26.038.405	9.584.790	ochrona zdrowia i pomoc społeczna
907.106	210.679	kultura i ochrona dziedzictwa kulturowego
132.768	93.668	rekreacja, sport i turystyka
15.000	8.128	działalność promocyjna i wspieranie rozwoju gospodarczego
5.815.325	1.621.622	zarządzanie strukturami samorządowymi
<b>Razem</b>	<b>67.584.533</b>	<b>25.135.485</b>
w tym:		
6.953.401 – rezerwa na zarządzanie kryzysowe;		
3.294.084 – na wydatki związane z pomocą uchodźcom z Ukrainy, w tym m.in.: zatrudnienie osób do obsługi świadczeń dla obywateli z Ukrainy, zatrudnienie osób do opieki nad dziećmi, wyżywienie;		
3.000.000 – na dożywianie uczniów;		
450.000 – na prowadzenie punktów informacyjnych dla uchodźców z Ukrainy;		
60.000 – na dostosowanie obiektu przy ul. Kasprzaka 22 do potrzeb punktu pobytowego dla obywateli z Ukrainy;		
149.317 – na utrzymanie punktu pobytowego przy ul. Mińskiej/Berka Joselewicza.		

Źródło: Na podstawie informacji o przebiegu wykonania budżetu m.st. Warszawy za I półrocze 2022 r. oraz materiałów własnych samorządu m.st. Warszawy przekazanych autorce artykułu w miesiącach: sierpień–wrzesień 2022 r.

czasowe realizacji tych wydatków świadczy nie tylko o solidarności polskich społeczności lokalnych z obywatelami Ukrainy, lecz przede wszystkim wskazuje, jak szybko w warunkach kryzysowych potrafi zareagować samorząd terytorialny (np. uruchamiając środki z rezerwy na zarządzanie kryzysowe oraz angażując swych pracowników do pracy w niestandardowych miejscach i godzinach pracy). Z danych zawartych w tabelach 4 i 5 wynika, że zakres przedmiotowy wydatków finansowanych ze środków własnych samorządu miast w większości pokrywa się z zakresem przedmiotowym wydatków ponoszonych przez te samorzady w okresie późniejszym, tj. z uwzględnieniem źródeł finansowania z budżetu państwa. To z kolei nasuwa spostrzeżenie, iż wyprzedzające działania oddolne samorządu i zdobyte w ten sposób doświadczenie pomocowe w warunkach kryzysowych mogły wydatnie ułatwić opracowanie sposobu finansowania tej pomocy ze szczebla administracji rządowej.

Zaprezentowane dane budżetowe samorządów miast nie odzwierciedlają w pełni wysiłku,

jaki ponoszą samorzady terytorialne w finansowaniu pomocy dla Ukrainy oraz uchodźców z tego kraju. Przykładem takich zaangażowanych działań JST jest współpraca pomiędzy samorządami różnych szczebli z kraju i zagranicą. W przypadku chociażby Przemysła w ramach takiej współpracy samorządowej można było sprawniej przeprowadzić relokację uchodźców dzięki udostępnieniu przez samorząd województwa dolnośląskiego i pomorskiego specjalnych autobusów i pociągów. Z kolei współpraca Przemysła z partnerskim miastem Padeborn (Niemcy) i strażą pożarną w Padeborn umożliwiła przekazanie pomocy zarówno rzeczowej dla samorządu w Ukrainie (generator prądu), jak i finansowej na potrzeby uchodźców już przybyłych do Polski (240 ton środków pomocy, udostępnienie dwóch przegubowych autobusów do przewozu osób z Medyki do Przemysła, środki ze zbiórki na przystosowanie obiektu do dłuższego pobytu uchodźców).

Warto podkreślić, że wszystkie te przykłady zaangażowania JST w pomoc dla Ukrainy

Tabela 5

Wydatki na pomoc dla uchodźców w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium Ukrainy finansowane ze środków własnych miasta Krakowa oraz miasta Przemysła – według stanu na 30.06.2022 r. (zł)

JST	Środki własne JST	Przeznaczenie wydatków
Kraków	8.158.781 (rezerwa na zarządzanie kryzysowe)	zakwaterowanie i całodzienne wyżywienie; segregacja i wydawanie produktów dla obywateli z Ukrainy
	6.082.997 (uchwała LXXX/2293/22 z 16.03.2022 r.)	1) zakwaterowanie, w tym obsługa i koordynacja relokacji obywateli Ukrainy; 2) zapewnienie wyżywienia zbiorowego; 3) zapewnienie transportu do miejsc zakwaterowania i pomiędzy nimi lub do ośrodków prowadzonych przez Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców na podstawie przepisów ustawy z 13.06.2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2021 r. poz. 1108 ze zm.), a także do miejsc, w których udzielana jest opieka medyczna; 4) finansowanie przejazdów środkami transportu publicznego oraz specjalistycznego transportu przeznaczanego dla osób z niepełnosprawnością; 5) zapewnienie środków czystości i higieny osobistej, odzieży i żywności oraz innych produktów; 6) organizowanie procesu adaptacji i integracji obywateli Ukrainy w mieście Krakowie, ze szczególnym uwzględnieniem dzieci i młodzieży; 7) zapewnienie miejsca wsparcia, opieki i aktywności dla dzieci i ich rodziców/opiekunów; 8) dofinansowanie żywienia w przedszkolach i szkołach oraz dowozu dzieci/uczniów z orzeczeniem o potrzebie kształcenia specjalnego, który nie jest subwencjonowany; 9) wspieranie procesu aktywizacji obywateli Ukrainy na lokalnym rynku pracy
	748.449 (pozostałe)	1) wynagrodzenia pracowników obsługujących obywateli z Ukrainy związane z: – zabezpieczeniem zakwaterowania i wyżywienia obywatelom Ukrainy, – wypłatą świadczeń pieniężnych, – nadaniem numeru PESEL; 2) najem Tauron Areny w celu utworzenia punktu obsługi obywateli z Ukrainy
Przemysł	13.500 (rezerwa na zarządzanie kryzysowe)*	zakup żywności, środków czystości, opłacenie rachunków za ogrzewanie

\* Środki z rezerwy na zarządzanie kryzysowe były wydatkowane w lutym 2022 r. Po tym okresie środki własne są wydatkowane na podstawie uchwały nr 54/2022 Rady Miejskiej w Przemysłu z 8.04.2022 r. w sprawie określenia zakresu pomocy udzielanej obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym toczącym się na terytorium tego państwa, finansowanej ze środków własnych budżetu gminy miejskiej Przemysł (dochody otrzymane w formie darowizn).

Źródło: Na podstawie materiałów własnych samorządu miasta Krakowa oraz Przemysła przekazanych autorce artykułu we wrześniu 2022 r.

i uchodźców to jedno z bardzo wielu pięknych świadectw bezspornej roli samorządu terytorialnego w uwiarygodnieniu procesu decentralizacji finansów publicznych.

## 5. Podsumowanie

Z przeprowadzonej analizy wynika, że w systemie finansowania przez JST pomocy dla uchodźców występują problemy związane zarówno ze źródłami finansowania tej pomocy, jak i realizacją wydatków na nią, a także z brakiem opracowania założeń długofalowej polityki migracyjnej wobec uchodźców w Polsce. W strukturze finansowania przez JST pomocy dla uchodźców dominującą pozycję stanowią środki z Funduszu

Pomocy, natomiast samorządy ze swej inicjatywy dodatkowo wyasygnowały środki własne (pomimo pogarszającej się ich sytuacji finansowej). Istniejący sposób finansowania pomocy dla uchodźców z Ukrainy wymaga jednak systemowych zmian w ramach długofalowej polityki migracyjnej w celu wsparcia JST w zakresie wzrostu wydatków wynikającego nie tylko ze zwiększonej skali realizacji zadań publicznych (dotyczy to w szczególności największych miast w Polsce), lecz także wzrostu kosztu usług publicznych (m.in. spowodowanych wysoką inflacją). Zmiany te są konieczne, by umożliwić opracowanie na nowe czasy (z nowymi wyzwaniem) polityki samorządowych w Polsce uwzględniających odpowiedni, adekwatny do zadań, system ich finansowania.

## Abstract

### Financing of local authority tasks in the area of assistance to refugees from Ukraine using the example of selected cities

Dr Hab. Iwona Kowalska, Professor of the Warsaw University of Life Sciences

– Institute of Economics and Finance, Department of Finance, Warsaw, Poland

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2757-7163>

*The armed conflict in Ukraine has given rise to an influx of a large number of refugees from Ukraine into Poland. Local authority units (LAUs) have been involved in providing assistance to Poland's neighbour from the very beginning. This assistance has a significant financial dimension. The objective of the article is to identify the main problems with the system of financing assistance for refugees from Ukraine by LAUs, as well as to establish the amount of LAU spending and its allocation to this assistance from 24 February to 30 June 2022 using the example of three cities with the rights of counties, namely Warsaw, Kraków and Przemyśl. The method of critical analysis of normative documents and the budget data of these cities (based on information on progress in implementing the budget for the first half of 2022 and materials provided by the local authorities of the cities) was used to achieve this objective. It arises from the analysis that there are problems with the system of financing assistance for refugees by LAUs related to the sources of financing and the spending on this assistance, as well as a lack of preparation of assumptions to the long-term migration policy with regard to refugees in Poland. The main item in the structure of financing of these activities by the LAUs arises from the funds from the Assistance Fund, although local authorities have also allocated their own funds on their own initiative. The current programme of financing assistance for refugees from Ukraine requires systemic changes within the framework of the long-term migration policy in order to support LAUs with their increase in spending arising not only from the larger scale of implementation of public tasks (this applies, in particular, to Poland's largest cities), but also from the increase in the costs of public services (including those arising from high inflation).*

**Keywords:** finance, local authority, aid, refugee, Ukraine

## Bibliografia / References

- Jacobs J., *The death and life of great American cities*, New York 1961.
- Jałowicki B., *Współczesne przekształcenia struktury osadniczej i przestrzeni miejskiej* [w:] *Cywilizacja informacyjna a przekształcenia przestrzeni. Zmiany strukturalne metropolii polskich*, red. J. Kołodziejski, T. Parteka, „Biuletyn Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN” 1999/186.
- Komunikat KR RIO o ujmowaniu w budżecie środków z Funduszu Pomocowego na podstawie ustawy z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa, <https://rio.gov.pl/139/komunikat-kr-rio-o-ujmowaniu-w-budziecie-srodkow-z-funduszu-pomocowego-na-podstawie-ustawy-z-dnia-12-marca-2022-r-o-pomocy-obywatelom-ukrainy-w-zwiazku-z-konfliktem-zbrojnym-na-terytorium-tego-panstwa.html> (dostęp: 26.08.2022 r.).
- Markowski T., Marszał T., *Metropolie, obszary metropolitalne, metropolizacja. Problemy i pojęcia podstawowe*, Warszawa 2006.
- Owsiak S., *Finanse*, Warszawa 2015.
- Wojdat M., Cywiński P., *Miejska gościnność: Wielki wzrost, wyzwania i szanse. Raport o uchodźcach z Ukrainy w największych polskich miastach*, Centrum Analiz i Badań Unia Metropolii Polskich im. Pawła Adamowicza, kwiecień 2022.