

Adam Czudec

profesor doktor habilitowany nauk ekonomicznych, Instytut Ekonomii i Finansów,
Uniwersytet Rzeszowski
ORCID: 0000-0001-6849-1369

Finanse jednostek samorządu terytorialnego w okresie pandemii

Słowa kluczowe: samorząd terytorialny, dochody, wydatki, zadłużenie, pandemia COVID-19

Sytuacja finansowa jednostek samorząd terytorialnego jest kształtowana przez różne czynniki ekonomiczne i społeczne, a także przez uwarunkowania przestrzenne. Katalog takich czynników bywa niekiedy rozszerzany o zdarzenia, których skutków nie można przewidzieć, a które mogą zasadniczo zmieniać sytuację gospodarczą przedsiębiorstw oraz warunki działania instytucji prywatnych i publicznych. Takim zdarzeniem w 2020 r. było pojawienie się pandemii koronawirusa. W związku z tym uzasadnione jest poszukiwanie odpowiedzi na pytanie o skalę oddziaływania pandemii COVID-19 na sytuację finansową jednostek samorządu terytorialnego w Polsce i skuteczność działań na rzecz wspierania samorządów w realizacji ich zadań służących poprawie jakości życia mieszkańców. Dla realizacji tak sformułowanego celu badań przeprowadzono analizę porównawczą podstawowych miar ilustrujących stan finansów samorządowych w 2020 r. na tle dwóch wcześniejszych lat. W analizie zastosowano podział terytorialny jednostek samorządowych według województw, co pozwoliło na ocenę skali zróżnicowania stanu finansów samorządowych w ujęciu przestrzennym.

Przeprowadzona analiza pozwoliła stwierdzić, że wprawdzie w 2020 r. nie było znaczącego zmniejszenia ogólnej kwoty dochodów budżetowych jednostek samorządu terytorialnego w żadnym województwie, jednak pandemia COVID-19 wpłynęła na zmniejszenie ich stabilności finansowej. Świadczą o tym m.in. zmniejszenie znaczenia wpływów podatkowych w strukturze dochodów, a także ograniczenie aktywności inwestycyjnej mimo wykazania na koniec 2020 r. nadwyżki budżetowej przez zdecydowaną większość samorządów. Czynnikiem, który znacznie poprawił sytuację finansową jednostek samorządowych w okresie pandemii, było uruchomienie Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych, który – co prawda w różnym stopniu w poszczególnych województwach – powiększył ogólną kwotę dochodów budżetowych z przeznaczeniem na inwestycje. W związku z tym, że środki z tego Funduszu trafiły do samorządów dopiero w drugiej połowie roku, nie było możliwości wykorzystania ich na finansowanie zadań inwestycyjnych w 2020 r., a to z kolei przyczyniło się do powstania nadwyżki budżetowej. Realny skutek uruchomienia Funduszu powinien być widoczny w 2021 r., a jego przejawem powinna być zwiększona aktywność inwestycyjna samorządów.

1. Wstęp

Efekty działalności jednostek samorządu terytorialnego (JST) służące poprawie jakości życia mieszkańców są ściśle powiązane z ich sytuacją

finansową, w tym ze zdolnością do systematycznego powiększania dochodów budżetowych i możliwością podejmowania przez samorządy nowych zadań ze sfery publicznej. Z kolei możliwości powiększania dochodów zależą w bardzo

dużym stopniu nie tylko od sprawnego zarządzania jednostkami samorządowymi, lecz także od uwarunkowań makroekonomicznych kształtujących sytuację gospodarczą w całym kraju oraz od zdarzeń, których nie można przewidzieć, a które mocno zakłócają dotychczasowy proces zmian gospodarczych i społecznych. Takim zdarzeniem było w 2020 r. pojawienie się pandemii koronawirusa. Liczne obostrzenia związane z jej zwalczaniem miały poważne skutki gospodarcze i społeczne, bo – jak wynika z danych Głównego Urzędu Statystycznego – produkt krajowy brutto (PKB) w 2020 r. zmniejszył się w Polsce o 2,8% w porównaniu z rokiem wcześniejszym, kiedy to tempo wzrostu gospodarczego wynosiło 4,5%. W tym samym czasie wzrosło bezrobocie i znacząco zwiększyło się zadłużenie sektora publicznego w Polsce, co miało związek z transferowaniem dużych kwot środków publicznych do instytucji i podmiotów gospodarczych w celu zmniejszenia negatywnych skutków recesji gospodarczej (deficyt budżetu państwa zwiększył się z 13,7 mld zł w 2019 r. do blisko 85 mld zł w 2020 r.).

Z różnych przeprowadzonych w 2020 r. badań dotyczących przewidywanych skutków pandemii i wywołanego nią kryzysu społeczno-gospodarczego wynika, że powszechne było oczekiwanie znacznego negatywnego wpływu pandemii na finanse samorządowe. Taka konkluzja pojawiła się m.in. w raporcie opracowanym przez Organizację Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) oraz Europejski Komitet Regionów¹. Podstawą opracowania raportu była ankieta przeprowadzona w połowie 2020 r. wśród przedstawicieli władz samorządowych różnych szczebli w 24 państwach członkowskich Unii Europejskiej. W perspektywie krótko- i średnioterminowej większość samorządów spodziewała się negatywnego wpływu pandemii na ich finanse przez spowodowanie

pogłębiającej się dysproporcji między zmniejszającymi się dochodami i rosnącymi wydatkami.

Podobne wnioski zostały sformułowane w raporcie opublikowanym przez Bank Gospodarstwa Krajowego, którego celem była ocena sytuacji finansowej i planów inwestycyjnych JST w Polsce w kontekście kryzysu wywołanego pandemią COVID-19². W badaniu wzięło udział blisko 20% JST. Z raportu wynika, że większość samorządów przewidywała istotny spadek dochodów podatkowych w 2020 r. z tytułu PIT i CIT (o około 8–9 mld zł). Ponadto mniej więcej co czwarty samorząd zakładał spadek wpływów budżetowych z opłat lokalnych i dochodów majątkowych. Przedstawiciele władz samorządowych widzieli także konieczność zwiększania wydatków bieżących w związku z przeciwdziałaniem skutkom pandemii (w skali całego kraju szacowano ich wzrost o 3–4 mld zł) i ograniczenia innych wydatków budżetowych.

Opinie przedstawicieli władz samorządowych na temat wpływu pandemii na sytuację finansową znajdowały w dużym stopniu potwierdzenie w analizie przeprowadzonej przez Pawła Swianiewicza i Julitę Łukomską³. Na podstawie porównań stanu finansów samorządowych na koniec pierwszego półrocza 2020 r. do analogicznego okresu poprzedniego roku wymienieni autorzy stwierdzili m.in. znaczące zmniejszenie udziału samorządów we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych, co szczególnie mocno uwidoczniło się w drugim kwartale 2020 r. w miastach na prawach powiatu i gminach podmiejskich. Zwiększył się natomiast udział dotacji celowych w dochodach ogółem i nie było to spowodowane zwiększonym napływem funduszy Unii Europejskiej pozyskiwanych przez samorządy. W ten sposób złagodzony został negatywny skutek ubytku dochodów podatkowych, ale zdaniem wymienionych autorów nasiliło to tendencję

¹ *Wpływ pandemii COVID-19 na samorządy lokalne i regionalne w UE: główne wnioski ze wspólnego badania KR-OECD, OECD-KR (2020 r.)*, <https://cor.europa.eu/pl/news/Pages/econ-cor-oecd-survey-covid-19-results.aspx> (dostęp 29.07.2021 r.).

² M. Walewski, O. Samolyk, A. Pilat, M. Rozkrut, *Badanie sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego w Polsce w świetle COVID-19*, Warszawa 2020, s. 46.

³ P. Swianiewicz, J. Łukomska, *Finanse samorządu terytorialnego w dobie pandemii*, Warszawa 2020, s. 13.

do ograniczania autonomii samorządów w sferze polityki wydatkowej.

Łagodzeniu skutków pandemii miały służyć podjęte przez parlament i rząd rozwiązania prawne wpływające na gospodarkę finansową samorządów. Były to zmiany dotyczące m.in.: ułatwień w zaciąganiu zobowiązań; możliwości wcześniejszego przekazywania samorządom subwencji ogólnej; złagodzenia wymogu co najmniej zrównoważonego wyniku bieżącego budżetu JST; zmniejszenia rygorów związanych ze stosowaniem indywidualnego wskaźnika zadłużenia; zwiększenia możliwości korzystania przez samorządy z dotacji celowych z budżetu państwa; utworzenia Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych w kwocie 12 mld zł, wspierającego realizację zadań inwestycyjnych przez jednostki samorządu terytorialnego⁴.

Z punktu widzenia kształtowania sytuacji dochodowej samorządów szczególne znaczenie ma ostatnia z wymienionych zmian, bo oznacza bezpośredni transfer do budżetów jednostek samorządowych dość znacznej kwoty środków publicznych, które mają wesprzeć aktywność inwestycyjną samorządów. Jest to bardzo ważne rozwiązanie w sytuacji, gdy w poszukiwaniu sposobów ograniczenia wydatków budżetowych wymuszonych spadkiem dochodów podatkowych władze samorządowe są zmuszone do zmniejszania zakresu zadań inwestycyjnych, co z kolei ogranicza skuteczność ich działań na rzecz poprawy jakości życia mieszkańców.

Z jednej strony problemy gospodarcze i społeczne spowodowane pandemią koronawirusa wywołały wiele obaw dotyczących pogorszenia się sytuacji finansowej JST i ograniczenia możliwości realizacji zadań mających istotne znaczenie dla mieszkańców. Z drugiej strony przez parlament i rząd zostały podjęte działania mające w założeniach neutralizować negatywne skutki kryzysu wywołanego pandemią.

W tych okolicznościach jako cel artykułu przyjęto poszukiwanie odpowiedzi na pytanie o skalę oddziaływania pandemii na sytuację finansową JST w Polsce, a także o skuteczność działań na rzecz wspierania realizacji zadań samorządowych w okresie pandemii, w tym zwłaszcza inwestycji.

W celu odzwierciedlenia skutków pandemii w sferze finansów samorządowych przeprowadzono analizę porównawczą podstawowych miar ilustrujących stan finansów jednostek samorządowych w 2020 r. (czas pandemii) na tle lat 2018 i 2019 (okres stabilnej sytuacji makroekonomicznej i dobrej koniunktury gospodarczej w Polsce). Analizę przeprowadzono przy wykorzystaniu danych liczbowych pochodzących z corocznych *Sprawozdań z działalności Regionalnych Izb Obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego dla lat 2018, 2019 i 2020*⁵. W analizie zastosowano podział terytorialny jednostek samorządowych według województw, co pozwoliło na ocenę skali zróżnicowania stanu finansów samorządowych między województwami (regionami) w Polsce i poszukiwanie odpowiedzi na pytanie o skutki oddziaływania pandemii na działalność samorządów w regionach o różnym poziomie rozwoju gospodarczego i społecznego. Jest to ważne zagadnienie, bo w Polsce widoczne są trwałe i widoczne różnice regionalne pod względem „zamożności” samorządów. Dlatego odpowiedź na pytanie, czy i w jakim stopniu pandemia wpłynęła na poziom tego zróżnicowania, może mieć istotne znaczenie przy wyborze optymalnych instrumentów polityki regionalnej.

Dane liczbowe wykorzystane w analizie charakteryzują sytuację finansową ogółu samorządów w każdym województwie, bez podziału na ich typy, co z jednej strony jest uproszczeniem niepozwalającym na wnioskowanie na temat stanu finansów gmin, powiatów czy samorządów

⁴ B. Dziedziak, A. Ostrowska, W. Witalec, *Uchwała budżetowa jednostki samorządu terytorialnego*, Warszawa 2020, s. 48–55; R. Cieślak, A. Gołębski, G. Kubalski, K. Liszka-Michałka, M. Małowiecka, R. Rudka, *Zmiany w funkcjonowaniu JST w związku z COVID-19*, Warszawa 2020, s. 1–42.

⁵ *Sprawozdania z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w latach 2018, 2019 i 2020*, Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, Warszawa 2019, 2020, 2021.

Tabela 1

Dochody jednostek samorządu terytorialnego (mln zł)

Wyszczególnienie	Dochody ogółem w latach			Dynamika dochodów (%)	
	2018	2019	2020	2019/2018	2020/2019
POLSKA	251.846	278.507	304.930	110,6	109,5
dolnośląskie	19.163	20.868	22.752	108,9	109,0
kujawsko-pomorskie	12.998	14.469	15.779	111,3	109,1
lubelskie	13.050	14.718	16.003	112,8	108,7
lubuskie	6.379	7.101	7.739	111,3	109,0
łódzkie	15.013	16.799	18.205	111,9	108,4
małopolskie	21.275	23.802	26.724	111,9	112,3
mazowieckie	42.433	46.406	49.531	109,4	106,7
opolskie	6.017	6.665	7.325	110,8	109,9
podkarpackie	13.750	14.914	16.558	108,5	111,0
podlaskie	7.925	8.906	9.310	112,4	104,5
pomorskie	16.338	18.082	19.646	110,7	108,6
śląskie	27.261	30.070	33.481	110,3	111,3
świętokrzyskie	7.668	8.655	9.332	112,9	107,8
warmińsko-mazurskie	9.215	10.140	11.268	110,0	111,1
wielkopolskie	22.034	24.823	27.369	112,7	110,3
zachodniopomorskie	11.327	12.089	13.907	106,7	115,0

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych ze *Sprawozdań z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w latach 2018, 2019, 2020*, Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, Warszawa 2019, 2020, 2021.

województw. Z drugiej strony jednak nawet tak rozbudowana analiza nie mogłaby dać w pełni precyzyjnego obrazu finansów jednostek samorządowych, bo często tego samego typu samorządy istotnie różnią się pod względem sytuacji finansowej, a szczegółowość takiej analizy (przy uwzględnieniu podziału na województwa) przekraczałyby ramy artykułu naukowego.

2. Zmiany poziomu i struktury dochodów

Podstawowym warunkiem skutecznego i efektywnego realizowania przez JST ich ustawowych zadań jest zapewnienie stabilnych dochodów budżetowych, nie tylko pozwalających na finansowanie bieżących wydatków, lecz także umożliwiających podejmowanie nowych zadań o charakterze inwestycyjnym. Jak wynika

z prezentowanych raportów, władze samorządowe przewidywały na ogół istotny spadek dochodów w 2020 r., głównie na skutek zmniejszonych wpływów z tytułu podatków i opłat trafiających do budżetów samorządowych. Tymczasem – jak wynika z tabeli 1 – w każdym województwie samorządy, traktowane jako całość, nie tylko nie zmniejszyły dochodów, lecz także zachowały podobną dynamikę ich przyrostu jak w 2019 r.

W 2020 r. podtrzymana została relatywnie wysoka dynamika przyrostu dochodów budżetowych JST w większości województw. Znaczące osłabienie tempa przyrostu dochodów miały jedynie samorządy na Podlasiu i w województwie świętokrzyskim, a nieco mniejsze w województwie lubelskim. Powody słabszego niż przeciętny przyrostu dochodów w tych

województwach mogą – przynajmniej w części – wynikać z tego, że te same samorzady charakteryzowały się najwyższą dynamiką przyrostu dochodów budżetowych w 2019 r., co spowodowało, że nawet dość znaczący wzrost kwoty dochodów w 2020 r. nie przełożył się na podobnie wysokie indeksy dynamiki. Z kolei największy względny przyrost dochodów miały w 2020 r. samorzady zachodniopomorskie, ale tutaj – odwrotnie niż w przypadku trzech wcześniej wymienionych województw – jedną z przyczyn był najniższy w Polsce przyrost dochodów w 2019 r., zrekompensowany relatywnie wysokim wzrostem w kolejnym roku. W przypadku zdecydowanej większości województw tempo przyrostu dochodów było podobne w ostatnich dwóch latach, co daje podstawy do stwierdzenia, że – w ujęciu przeciętnym – samorzady w każdym województwie w Polsce nie tylko nie zmniejszyły swoich dochodów w pierwszym roku pandemii, lecz także zachowały podobną dynamikę ich przyrostu jak w roku poprzednim, a różnice między indeksami dynamiki są podobne dla każdego z analizowanych lat. Na podstawie danych liczbowych prezentowanych w tabeli 1 uprawniona jest zatem konkluzja, że skutki pandemii ani nie pogorszyły sytuacji dochodowej JST, ani nawet nie przeszkodziły w utrzymaniu dość wysokiej dynamiki przyrostu dochodów.

W tym kontekście uzasadnione jest pytanie o źródła przyrostu dochodów budżetowych i ich oddziaływanie na poziom samodzielności dochodowej JST. Samodzielność dochodowa rozumiana jako wyposażenie jednostek samorządowych we własne źródła dochodów i swobodne nimi dysponowanie jest mierzona udziałem dochodów własnych w ogólnej kwocie dochodów budżetowych⁶. Ten rodzaj dochodów daje możliwość prowadzenia przez samorząd własnej polityki dochodowej, natomiast zewnętrzne zasilenie budżetów w formie subwencji i dotacji

jest formą bezpośredniego oddziaływania przez państwo na finanse samorządowe⁷.

Wskaźniki zaprezentowane w tabeli 2 dają podstawy do formułowania ocen wpływu skutków pandemii na samodzielność dochodową JST.

W skali ogólnopolskiej w latach 2018–2020 widoczna była niewielka tendencja spadkowa udziału dochodów własnych samorządów w ogólnej kwocie dochodów budżetowych. O ile w 2018 r. w siedmiu województwach dochody własne samorządów stanowiły więcej niż 50% dochodów budżetowych, o tyle w 2020 r. były już tylko trzy takie województwa. Należy jednak podkreślić, że tendencja spadkowa nie wystąpiła we wszystkich województwach, bo były również takie regiony, gdzie samorzady w ostatnich latach zwiększały znaczenie dochodów własnych (województwa Polski Wschodniej).

Z punktu widzenia oceny ekonomicznych skutków pandemii rzutujących na stan finansów samorządowych i wpływających na poziom samodzielności finansowej ważne jest ustalenie roli wpływów podatkowych w kształtowaniu ogólnej kwoty dochodów. Jak wynika z tabeli 2, w 2020 r. w każdym województwie w Polsce zmniejszył się udział podatku dochodowego od osób fizycznych i prawnych w dochodach budżetowych w porównaniu z rokiem poprzednim, i to niezależnie od tego, czy dochody z tego tytułu stanowiły dużą część dochodów budżetowych (mazowieckie), czy należały do najniższych w Polsce (województwa Polski Wschodniej). Z całą pewnością można przyjąć, że był to skutek kryzysu gospodarczego wywołanego obostrzeniami mającymi na celu zahamowanie rozprzestrzeniania się koronawirusa. Świadczy o tym fakt, że w latach poprzedzających pandemię wskaźniki udziału podatku dochodowego w ogólnej kwocie dochodów budżetowych nie wykazywały większych zmian

⁶ R. Dziemianowicz, A. Kargol-Wasiluk, A. Bołtromiuk, *Samodzielność finansowa gmin w Polsce w kontekście koncepcji good governance*, „Optimum. Economic Studies” 2018/4 (94), s. 209, <https://doi.org/10.15290/oes.2018.04.94.16>.

⁷ J. Szolno-Koguc, *Samodzielność dochodowa jednostek samorządu terytorialnego – aspekty teoretyczne*, „Studia BAS” 2021/1 (65), s. 9–13, <https://doi.org/0.31268/StudiaBAS.2021.02>.

Tabela 2

Udział dochodów własnych w ogólnej kwocie dochodów budżetowych (%)

Wyszczególnienie	Dochody własne			w tym:					
				udziały w podatku dochodowym			wpływy z podatków i opłat		
	2018	2019	2020	2018	2019	2020	2018	2019	2020
POLSKA	49,3	48,8	48,0	24,1	24,1	21,8	16,3	15,4	14,9
dolnośląskie	55,8	55,0	53,8	25,9	26,0	23,7	19,5	18,5	17,8
kujawsko-pomorskie	44,6	44,5	43,7	19,9	20,2	18,3	15,8	14,8	14,5
lubelskie	35,5	36,4	36,8	16,4	16,1	14,5	12,3	11,7	11,3
lubuskie	46,2	45,5	44,5	20,9	20,2	18,3	16,9	16,0	15,5
łódzkie	51,6	51,0	49,2	24,0	23,6	21,5	18,6	18,1	17,4
małopolskie	57,0	46,6	45,3	24,0	24,0	21,3	14,6	13,9	13,2
mazowieckie	60,3	59,0	57,2	33,6	33,9	31,5	16,2	15,3	15,1
opolskie	45,3	44,8	45,7	20,2	19,7	17,9	17,3	16,4	16,1
podkarpackie	35,3	36,4	37,5	15,8	16,0	14,6	11,8	11,8	11,7
podlaskie	39,7	40,3	41,4	16,4	16,1	15,3	13,4	12,5	12,7
pomorskie	49,6	49,0	49,2	22,5	23,2	21,2	16,6	16,0	15,8
śląskie	54,4	53,1	51,7	27,6	27,5	23,7	18,4	17,1	16,4
świętokrzyskie	36,6	38,1	39,1	16,9	16,7	15,5	12,9	12,1	11,7
warmińsko-mazurskie	39,2	39,5	39,7	16,9	16,7	14,9	13,8	13,6	13,0
wielkopolskie	50,5	49,9	48,9	25,6	25,5	23,2	17,2	16,0	15,4
zachodniopomorskie	50,5	49,9	48,6	19,5	20,0	17,3	20,5	19,0	17,6

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych ze *Sprawozdań z działalności regionalnych izb obrachunkowych...*

i były o kilka punktów procentowych wyższe niż w 2020 r. Nieco inaczej było w przypadku wpływów z opłat i podatków bezpośrednio zasilających budżety samorządowe, bo już w 2019 r. widoczny był niewielki spadek znaczenia tego źródła dochodów, a w 2020 r. tendencja taka została podtrzymana. Skala zmian była tu jednak znacznie mniejsza niż w przypadku udziałów w podatku dochodowym. Tutaj także samorządy z województw Polski Wschodniej uzyskiwały z tego tytułu mniejsze dochody w porównaniu z pozostałymi województwami.

Wszystko to prowadzi do wniosku, że źródłem zwiększonych dochodów JST w 2020 r. nie były dochody własne, bo ich znaczenie nie tylko nie wzrosło, lecz nawet uległo zmniejszeniu w większości województw.

Z tabeli 3 wynika, że przyrost dochodów ogółem nie był także spowodowany znacznie zwiększonymi kwotami subwencji ogólnej, bo wskaźniki udziału tego źródła dochodów budżetowych samorządów we wszystkich województwach kształtowały się na bardzo podobnym poziomie w każdym z analizowanych lat. W większości województw nieznacznie zwiększył się natomiast udział dotacji celowych, ale były to na tyle niewielkie zmiany, że nie mogą być traktowane jako główna przyczyna znaczącego przyrostu ogólnej kwoty dochodów budżetowych samorządów w 2020 r. Podobne spostrzeżenie dotyczy roli dochodów ze źródeł zagranicznych, które w skali ogólnopolskiej w całym analizowanym trzyletnim okresie kształtowały się na podobnym poziomie, ale przy dość znaczącym zróżnicowaniu między województwami. Wszystko to oznacza,

Tabela 3
Udział transferów zewnętrznych w ogólnej kwocie dochodów budżetowych (%)

Wyszczególnienie	Subwencja ogólna			Dotacje celowe			Dochody ze źródeł zagranicznych		
	2018	2019	2020	2018	2019	2020	2018	2019	2020
POLSKA	22,3	22,1	21,9	28,4	29,1	30,1	6,2	6,0	6,3
dolnośląskie	18,5	18,4	18,6	25,7	26,6	27,6	6,0	4,8	5,4
kujawsko-pomorskie	25,4	25,0	25,0	30,1	30,6	31,4	5,3	5,6	5,7
lubelskie	28,8	28,2	28,1	35,7	35,4	35,2	9,0	9,7	9,2
lubuskie	22,4	21,9	21,9	31,3	32,6	33,6	6,9	7,2	7,8
łódzkie	21,4	20,8	20,5	27,0	28,3	30,3	2,8	5,5	6,2
małopolskie	24,3	23,7	22,6	28,6	29,8	32,2	5,5	5,4	8,4
mazowieckie	18,1	18,1	18,4	21,6	22,8	24,4	4,1	3,6	3,4
opolskie	23,5	23,6	23,6	30,7	31,6	30,7	9,3	9,1	8,3
podkarpackie	28,2	28,6	28,4	36,5	35,0	33,3	10,0	8,0	7,2
podlaskie	24,9	24,2	25,5	36,5	35,5	33,1	12,1	11,6	8,8
pomorskie	21,3	20,9	20,8	29,1	30,2	29,9	6,6	6,7	5,2
śląskie	20,1	20,0	19,3	25,5	27,0	29,0	5,2	6,2	6,5
świętokrzyskie	27,6	27,0	27,3	35,8	35,0	33,6	9,1	9,4	8,6
warmińsko-mazurskie	27,2	27,3	26,6	33,6	33,3	33,6	6,1	6,2	7,5
wielkopolskie	21,9	21,1	20,6	27,6	28,9	30,5	4,2	4,6	5,1
zachodniopomorskie	21,4	21,9	20,9	28,0	28,2	30,5	6,8	5,5	8,0

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych ze *Sprawozdań z działalności regionalnych izb obrachunkowych...*

że coroczne transfery zewnętrzne (subwencja ogólna, dotacje celowe z budżetu państwa, środki ze źródeł zagranicznych) miały w 2020 r. bardzo podobne znaczenie dla budżetów samorządowych jak w latach wcześniejszych.

Zupełnie nowym źródłem dochodów były natomiast środki z Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych (RFIL)⁸, które na początku 2021 r. zostały dodatkowo powiększone o 1 mld zł, z przeznaczeniem dla gmin na wsparcie inwestycji w infrastrukturę turystyczną⁹.

⁸ Uchwała Rady Ministrów nr 102 z 23.07.2020 r. w sprawie wsparcia na realizację zadań inwestycyjnych przez jednostki samorządu terytorialnego (M.P. poz. 662).

⁹ Uchwała Rady Ministrów nr 6 z 12.01.2021 r. zmieniająca uchwałę w sprawie wsparcia na realizację zadań inwestycyjnych przez jednostki samorządu terytorialnego (M.P. poz. 26).

Z informacji podanych na stronie Kancelarii Premiera wynika, że w 2020 r. samorządy otrzymały 10,35 mld zł, natomiast pozostała część środków zostanie rozdysponowana w 2021 r. (na koniec czerwca było to łącznie ponad 12,9 mld zł)¹⁰.

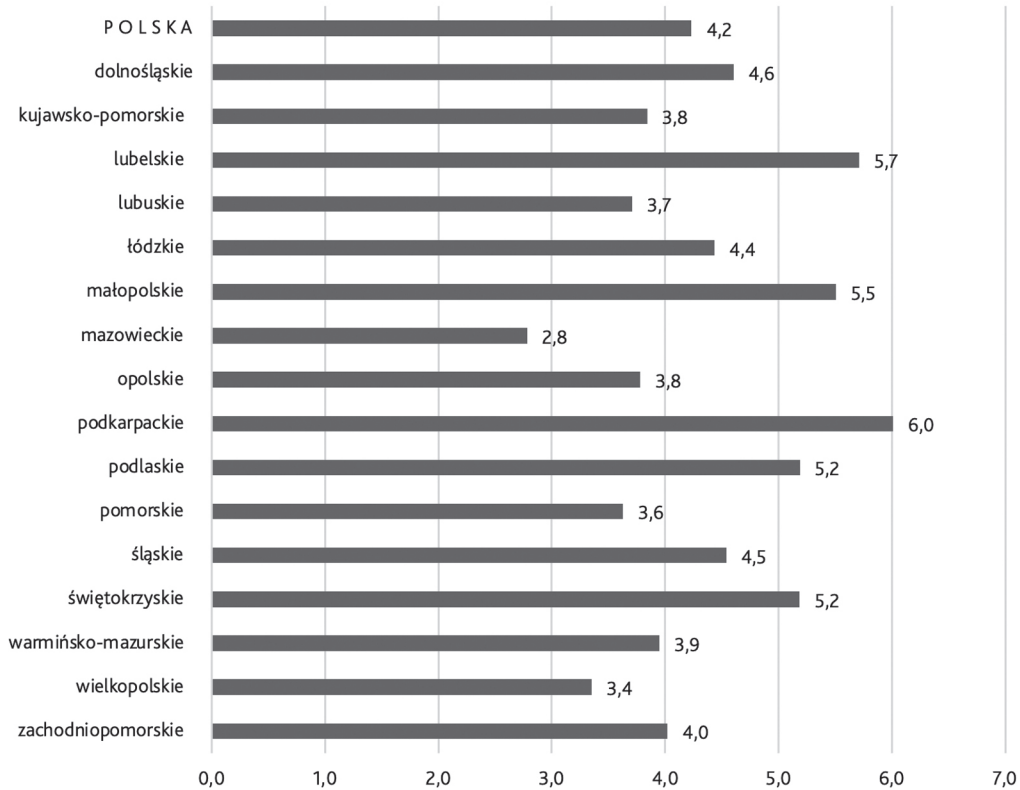
Skalę wsparcia dochodów budżetowych samorządów w poszczególnych województwach środkami RFIL zaprezentowano na wykresie 1.

Rządowy Fundusz Inwestycji Lokalnych w różnym stopniu przyczynił się do zwiększenia dochodów budżetowych samorządów w 2020 r. Największe znaczenie ta forma wsparcia miała dla jednostek samorządowych

¹⁰ Zob. <https://www.gov.pl/web/premier/wyszukiwarka-rzadowego-funduszu-inwestycji-lokalnych> (dostęp 1.07.2021 r.).

Wykres 1

Udział środków z Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych w dochodach ogółem w 2020 r. (%)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych ze *Sprawozdań z działalności regionalnych izb obrachunkowych...*, a także danych ze strony internetowej Kancelarii Premiera na temat kwot wsparcia samorządów środkami z RFIL (według stanu na 30.06.2021 r.).

na Podkarpaciu. Znaczące wsparcie otrzymały także samorządy z trzech innych województw Polski Wschodniej (lubelskie, podlaskie, świętokrzyskie). Natomiast w najmniejszym stopniu Fundusz ten powiększył dochody samorządowe w województwie mazowieckim, a następnie w Wielkopolsce i na Pomorzu. Transfery z tego tytułu w istotnym stopniu wpłynęły na dynamikę przyrostu dochodów samorządowych w 2020 r., chociaż skala tego wpływu była dość znacząco zróżnicowana między województwami. Nie był to też jedyny czynnik zwiększający dochody samorządowe, bo nawet przy wyłączeniu środków przekazanych w ramach RFIL okazuje się,

że w każdym województwie mimo wszystko nastąpiłby przyrost dochodów w porównaniu z rokiem wcześniejszym, chociaż oczywiście tempo przyrostu byłoby znacznie mniejsze. Wszystko to oznacza, że recesja gospodarcza spowodowała wprawdzie osłabienie dynamiki przyrostu dochodów podatkowych wpływających do budżetów JST, ale negatywne skutki nie były na tyle duże, aby spowodować spadek dochodów budżetowych samorządów w 2020 r., nawet w sytuacji, gdyby nie było wsparcia ze strony RFIL. Środki z tego Funduszu pozwoliły natomiast na podtrzymanie dynamiki przyrostu dochodów na poziomie z ostatnich dwóch lat.

Tabela 4

Wydatki inwestycyjne a poziom zadłużenia i wynik budżetu

Wyszczególnienie	Udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem (%)			Relacje zobowiązań do dochodów ogółem (%)			Wynik budżetów na koniec roku (mln zł)		
	2018	2019	2020	2018	2019	2020	2018	2019	2020
POLSKA	19,7	17,5	15,6	30,2	29,5	29,5	-7540	-1702	5689
dolnośląskie	21,2	15,5	13,2	41,6	38,9	38,1	-818	130	789
kujawsko-pomorskie	18,4	16,9	14,9	33,9	32,3	31,3	-400	-126	325
lubelskie	21,5	20,9	18,5	33,7	31,9	31,1	-560	-5	613
lubuskie	20,9	18,0	16,0	29,0	28,0	27,1	-279	25	220
łódzkie	17,4	17,1	15,6	35,2	39,7	38,6	-321	-255	-12
małopolskie	17,8	16,6	15,9	32,6	32,5	31,9	-775	-269	305
mazowieckie	17,8	15,7	13,0	27,2	23,8	27,0	-276	-537	-634
opolskie	20,0	19,4	14,7	25,6	26,2	24,0	-207	-113	384
podkarpackie	24,0	19,5	17,3	26,4	25,7	24,5	-397	109	747
podlaskie	28,7	26,2	21,2	26,4	26,7	27,7	-530	-97	149
pomorskie	20,9	19,0	14,8	26,8	27,7	27,7	-576	-320	511
śląskie	17,4	16,2	15,4	25,7	25,2	25,1	-364	-193	570
świętokrzyskie	21,7	20,1	16,8	34,1	32,3	30,9	-361	128	428
warmińsko-mazurskie	19,1	16,0	15,7	30,5	29,5	27,1	-395	-13	438
wielkopolskie	19,4	16,9	16,1	27,6	25,9	25,7	-956	137	733
zachodniopomorskie	20,2	17,7	19,5	31,8	36,0	36,2	-325	-304	124

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych ze *Sprawozdań z działalności regionalnych izb obrachunkowych...*

3. Aktywność inwestycyjna, poziom zadłużenia i wynik budżetu

W związku z tym, że RFIL został utworzony w drugiej połowie 2020 r., samorzady miały niewielkie możliwości zaplanowania nowych inwestycji, które byłyby finansowane ze środków Funduszu i realizowane jeszcze w tym samym roku. Takimi okolicznościami można tłumaczyć fakt wykazania nadwyżki na koniec 2020 r. przez samorzady z czternastu województw (tabela 4).

Znaczący deficyt miały na koniec 2020 r. jedynie samorzady w województwie mazowieckim, gdzie w dodatku ujemny wynik budżetu w ostatnich trzech latach systematycznie się powiększał. W przypadku samorządów z pozostałych województw sytuacja

była odmienna, bo zdecydowanie największe kwoty deficytu były charakterystyczne dla 2018 r., z wyraźną tendencją spadkową w następnym roku i wysoką nadwyżką w 2020 r. W skali ogólnopolskiej w 2018 r. jedynie 28,9% ogółu samorządów miało nadwyżkę budżetową, natomiast rok później było to blisko 58%, a na koniec 2020 r. aż 79,9% jednostek samorządowych wykazało nadwyżkę.

W takich okolicznościach uzasadnione wydaje się pytanie, czy taką tendencję można traktować jako przejaw szybko poprawiającej się sytuacji finansowej samorządów, mającej związek z dynamicznie rosnącymi dochodami, czy jest to raczej sytuacja krótkookresowa (jednoroczna), wywołana okolicznościami, których uwzględnienie w okresie

tworzenia budżetu na 2020 r. nie było możliwe. Wskaźniki ilustrujące poziom aktywności inwestycyjnej samorządów w 2020 r. i relację zobowiązań do dochodów (tabela 4) dają podstawę do stwierdzenia, że relatywnie wysokie kwoty nadwyżki budżetowej w przypadku większości województw, a przede wszystkim bardzo wysoki odsetek jednostek samorządowych z nadwyżką na koniec 2020 r. mogły być spowodowane nie tylko wsparciem budżetów samorządowych środkami z RFIL, ale także dużym ograniczeniem aktywności inwestycyjnej samorządów, mającym z całą pewnością związek z pogarszającą się sytuacją gospodarczą w Polsce i narastającą niepewnością co do realizacji przez samorządy planu dochodów. Wprawdzie zmniejszenie aktywności inwestycyjnej uwidoczniło się już w 2019 r., ale skala ograniczania wydatków inwestycyjnych w 2020 r. przez niektóre samorządy była znacznie większa niż w roku poprzednim (opolskie, podlaskie, świętokrzyskie) i tylko samorządy w województwie zachodniopomorskim przeznaczyły na inwestycje w 2020 r. większą część swoich dochodów niż we wcześniejszym roku. Z całą pewnością niższa aktywność inwestycyjna nie była spowodowana ograniczonym dostępem do dochodów ze źródeł zagranicznych, bo – jak wynika z tabeli 3 – pod tym względem rok 2020 nie różnił się istotnie od dwóch poprzednich lat. Otwarte pozostaje zatem pytanie o skuteczność wsparcia przez RFIL aktywności inwestycyjnej samorządów w następnym roku, czego przejawem byłoby znaczące zwiększenie udziału wydatków inwestycyjnych w ogólnej kwocie wydatków budżetowych.

W 2020 r. nie zmienił się istotnie poziom zadłużenia samorządów mimo ograniczenia skali inwestowania. Utrzymały się także dość znaczące różnice między województwami pod względem relacji zobowiązań do dochodów (tabela 4). Można to traktować jako potwierdzenie tezy o nieprzewidywanym pojawieniu się nadwyżki budżetowej na koniec 2020 r. i małym prawdopodobieństwie powtórzenia się takiej sytuacji w kolejnym roku.

4. Zakończenie

Na podstawie prezentowanych w tym artykule miar i wskaźników ilustrujących stan finansów samorządowych można stwierdzić, że pandemia COVID-19 wpłynęła na zmniejszenie stabilności finansowej JST. Świadczy o tym przede wszystkim zmniejszenie znaczenia wpływów podatkowych w strukturze dochodów budżetowych JST, a także ograniczenie aktywności inwestycyjnej w sytuacji, gdy zdecydowana większość samorządów zakończyła 2020 r. nadwyżką budżetową, a dynamika przyrostu dochodów była podobna do ich dynamiki we wcześniejszym roku. Skala wsparcia dochodów samorządowych środkami RFIL była wprawdzie w województwach dość znacząco zróżnicowana, ale nie miało to decydującego znaczenia dla ogólnej sytuacji finansowej, bo przykładowo samorządy w województwie lubelskim, podlaskim czy świętokrzyskim uzyskały relatywnie duże środki z RFIL, ale dynamika przyrostu dochodów samorządowych ogółem w tych województwach była w 2020 r. niższa w porównaniu z rokiem wcześniejszym. Z kolei w grupie województw, w których dynamika przyrostu dochodów w 2020 r. była relatywnie wysoka, znalazły się zarówno takie, które uzyskały wysokie wsparcie (samorządy w województwie podkarpackim), jak i takie, w których środki z tego Funduszu miały mniejszy niż przeciętny udział w ogólnej kwocie dochodów (kujawsko-pomorskie i warmińsko-mazurskie). Wynika z tego wniosek, że wprawdzie uruchomienie RFIL poprawiło sytuację finansową samorządów (choć w niejednakowym stopniu w poszczególnych województwach), lecz nie znalazło to odzwierciedlenia w większej aktywności inwestycyjnej, mimo że takie było przeznaczenie środków z tego Funduszu. Rzeczywiste efekty powinny być widoczne w 2021 r., kiedy środki te zostaną zaangażowane w finansowanie nowych inwestycji samorządowych. Stanie się tak pod warunkiem, że samorządy – mając do dyspozycji nowe środki – podejmą nowe

zadania inwestycyjne, a nie zamieniają jedynie źródeł finansowania wcześniej zaplanowanych inwestycji (wcześniej przewidywane środki na finansowanie inwestycji zostaną zastąpione RFIL). Takie rozwiązanie byłoby uzasadnione tylko wówczas, gdyby skutki pandemii wpłynęły w 2021 r. na znaczące pogorszenie stanu finansów samorządowych.

Formy i efekty wsparcia finansowego samorządów transferami z budżetu państwa w okresie pandemii powinny być ponadto podstawą do szerszej dyskusji na temat poszukiwania i wdrażania takich rozwiązań, które – stabilizując gospodarkę finansową samorządów – będą wzmacniać ich samodzielność finansową, stanowiącą fundament idei samorządności.

Abstrakt

Local authority unit finances during the period of the pandemic

Prof. Dr hab. Adam Czudec – Institute of Economics and Finance, University of Rzeszów, Poland
ORCID: 0000-0001-6849-1369

The financial standing of local authority units is formed by various economic and social factors, as well as by spatial conditions. The list of such factors is sometimes extended to include events which have unpredictable effects and which can fundamentally change the economic situation of enterprises, as well as the conditions of operation of private and public institutions. In 2020, such an event was the appearance of the coronavirus pandemic. Therefore, it is reasonable to seek an answer to the question about the scale of the impact of the Covid-19 pandemic on the financial standing of local authority units in Poland and the effectiveness of the measures intended to support local authorities in the performance of their tasks to improve the quality of life of their residents. A comparative analysis of the basic measures illustrating the condition of local authority finance in 2020 was conducted in comparison with the two previous years in order to achieve the research objective formulated in this way. A territorial division of local authority units by voivodship was used in the analysis enabling the assessment of the scale of diversity in the condition of local authority finance in spatial terms.

The analysis enabled the conclusion to be drawn that, although there was no significant reduction in the total amount of budget income of local authority units in any voivodship in 2020, the Covid-19 pandemic contributed to the reduction of their financial stability. This is evidenced, among other things, by a reduction in the significance of tax inflows in the structure of income, as well as a reduction in investment activity even though the vast majority of local authorities disclosed a budget surplus at the end of 2020. The factor that significantly improved the financial standing of local authority units during the period of the pandemic was the launch of the Government Fund for Local Investments, which increased the total amount of budget revenue allocated for investments, admittedly, to various extents in individual voivodships. Given that the resources from this Fund only reached local authorities in the second half of the year, it was not possible to use them to finance investment tasks in 2020 and this, in turn contributed to the emergence of the budget surplus. The real effect of the Fund should be visible in 2021, and its manifestation should be increased investment activity of local authorities.

Keywords: local authority, income, expenditure, debt, Covid-19 pandemic

Bibliografia / References

- Cieślak R., Gołębski A., Kubalski G., Liszka-Michałka K., Małowiecka M., Rudka R., *Zmiany w funkcjonowaniu JST w związku z COVID-19*, Warszawa 2020.
- Dziedziak B., Ostrowska A., Witalec W., *Uchwała budżetowa jednostki samorządu terytorialnego*, Warszawa 2020.
- Dziemianowicz R., Kargol-Wasiluk A., Boltromiuk A., *Samodzielność finansowa gmin w Polsce w kontekście koncepcji good governance*, „Optimum. Economic Studies” 2018/4 (94), <https://doi.org/10.15290/oes.2018.04.94.16>.
- Swianiewicz P., Łukomska J., *Finanse samorządu terytorialnego w dobie pandemii*, Warszawa 2020.
- Szołno-Koguc J., *Samodzielność dochodowa jednostek samorządu terytorialnego – aspekty teoretyczne*, „Studia BAS” 2021/1 (65), <https://doi.org/0.31268/StudiaBAS.2021.02>.
- Walewski M., Samołyk O., Piłat A., Rozkrut M., *Badanie sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego w Polsce w świetle COVID-19*, Warszawa 2020.
- Wpływ pandemii COVID-19 na samorządy lokalne i regionalne w UE: główne wnioski ze wspólnego badania KR-OECD, OECD-KR (2020 r.)*, <https://cor.europa.eu/pl/news/Pages/econ-cor-oecd-survey-covid-19-results.aspx> (dostęp 29.07.2021 r.).