

dr Elżbieta MALINOWSKA-MISIĄG

Kolegium Zarządzania i Finansów, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie

e-mail: emisia@sgh.waw.pl

ORCID: 0000-0001-8710-781X

DOI: 10.15290/oes.2022.01.107.04

FINANSE JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W POLSCE W PIERWSZYM ROKU PANDEMII¹

Streszczenie

Cel – Celem artykułu jest ocena wpływu pandemii COVID-19 na finanse jednostek samorządu terytorialnego (JST) w Polsce w 2020 r. – zarówno w zakresie dochodów, jak i wydatków i zadłużenia. Dostępność pełnej bazy danych o finansach JST umożliwia weryfikację wcześniejszych przewidywań dotyczących ubytku dochodów własnych i znaczącego pogorszenia sytuacji finansowej JST.

Metoda badań – Przeprowadzono analizę ustawodawstwa mającego wpływ na finanse JST oraz analizę statystyczną, obejmującą wszystkie JST w Polsce. W celach porównawczych wykorzystywano także dane finansowe sprzed 2020 r. Zanalizowano także sposób podziału środków z Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych.

Wnioski – Mimo planowanego deficytu pierwszy rok pandemii JST zakończyły z nadwyżką budżetową w łącznej kwocie 5,7 mld zł, co było spowodowane przede wszystkim przekazaniem środków z sektora centralnego oraz spadkiem wydatków majątkowych. Niemniej jednak wsparcie rządowe kierowano najczęściej nie do tych jednostek, które najbardziej dotkliwie odczuły skutki pandemii.

Oryginalność/wartość/implikacje/rekomendacje – Niekorzystne trendy w finansach lokalnych wskazują na pilną potrzebę zmian w relacjach pomiędzy sektorem rządowym i samorządowym, przywracających zgodność systemu finansowania JST z pozycją ustrojową samorządu terytorialnego. Zmiany te powinny w szczególności ograniczać uznaniowość w ustalaniu wysokości transferów z sektora rządowego, a także dostosować wielkość dochodów JST do zmian systemu podatkowego. Zniesione powinny być także ograniczenia w kształtowaniu struktury wydatków JST.

Słowa kluczowe: finanse jednostek samorządu terytorialnego, pandemia, kondycja finansowa JST

LOCAL GOVERNMENT FINANCE IN POLAND IN THE FIRST PANDEMIC YEAR

Summary

Purpose – The aim of the article is to assess the impact of the COVID-19 pandemic on local government finances in Poland in 2020 – both in terms of income, as well as expenditure and debt. The availability of a complete database on local government finances enables the verification of previous predictions of the loss of own income and of a significant deterioration of the local government units' (LGUs) financial situation.

¹ Artykuł finansowany ze środków MEiN w ramach badania KZiF/S21/37 pt. „Wpływ pandemii COVID-19 na finanse samorządowe – Polska na tle wybranych państw UE”. Artykuł uzyskał wsparcie Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego w ramach dotacji na utrzymanie potencjału badawczego Kolegium Zarządzania i Finansów Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie.

Artykuł wpłynął 24 listopada 2021 r., zaakceptowano 27 grudnia 2021 r.

Research method – The analysis of the legislation affecting the finances of LGUs was carried out, as well as a statistical analysis covering all LGUs in Poland. For comparative purposes, financial data from before 2020 was also used. The study also covers the analysis of the method of distributing funds from the Governmental Fund for Local Investments in 2020.

Results – Despite the planned deficit, local government units ended the first pandemic year with a budget surplus of PLN 5.7 billion, which was mainly influenced by the financial support from the central sector and by the capital expenditures decline. Nevertheless, government support was most often directed not to those units that were most severely affected by the pandemic.

Originality / value / implications / recommendations – Unfavorable trends in local finances indicate an urgent need for changes in the relations between the government and local government sectors, restoring the compliance of the LGU financing system with the political position of the local government. These changes should, in particular, limit the discretion in determining the amount of transfers from the government sector, as well as adjust the size of the LGUs' revenues to the changes in the tax system. Restrictions on shaping the structure of local government expenditure should also be lifted.

Keywords: local government finance, pandemic, financial condition of LGU

JEL Classification: H71, H72, H74

1. Wstęp

Skutki pandemii COVID-19, która w Europie wybuchła w pierwszym kwartale 2020 r., widoczne były niemal we wszystkich dziedzinach gospodarki, wyraźnie odczuły je też różne szczeble administracji publicznej.

Pierwsze szacunki wpływu pandemii na finanse JST w Unii Europejskiej opracowywano na podstawie badań ankietowych kierowanych do władz samorządowych. Z uzyskiwanych odpowiedzi wyląnal się bardzo niepokojący obraz. W wielu państwach sytuację określono jako krytyczną. Przewidywano, że pandemia może zagrozić świadczeniu usług publicznych na poziomie lokalnym [CEMR, 2020]. Jednostki samorządu terytorialnego spodziewały się, że negatywne konsekwencje pandemii będą wyraźniejsze w obszarze dochodów (czego obawiały się przede wszystkim większe jednostki) niż wydatków, mimo konieczności sfinansowania działań antypandemicznych [OECD & CoR, 2020]. Poważnych zakłóceń w świadczeniu usług publicznych związanych z kryzysem wywołanym pandemią COVID-19 spodziewała się także niemal połowa ankietowanych jednostek w państwach Europy Południowo-Wschodniej [NALAS, 2021].

W Polsce pierwsze opracowania na temat negatywnego wpływu pandemii na finanse JST w Polsce pojawiły się już w kwietniu 2020 r. [Bober i in., 2020], choć oczywiście było jeszcze za wcześnie, by szacować skalę tych skutków. W czerwcu i lipcu 2020 r. badanie ankietowe wśród polskich JST przeprowadził Bank Gospodarstwa Krajowego [2020]. Z odpowiedzi nadesłanych przez 20% JST wynikało, że spodziewano się znacznego spadku dochodów z PIT i CIT oraz – w mniejszym stopniu – z podatku od nieruchomości. Większe negatywne konsekwencje finansowe pandemii przewidywane były przez miasta na prawach powiatu i gminy miej-

skie. Całkowity ubytek dochodów JST szacowano na 8–9 mld zł. Wydatki mające przeciwdziałać pandemii określano jako 1–2% wydatków bieżących, choć w przypadku powiatów i województw udział ten miał być wyższy. W odpowiedzi na zmniejszające się dochody i wzrastające wydatki antypandemiczne JST deklarowały redukcję zarówno wydatków bieżących, jak i (w mniejszym stopniu) wydatków inwestycyjnych.

Wpływ pandemii na finanse JST był także poruszany w badaniach Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej, a w raporcie podsumowującym jego wyniki [Stasiowski, 2021] wskazano, że z koniecznością redukcji wydatków w największym stopniu będą się mierzyć miasta na prawach powiatu.

O problemach JST związanych z ubytkiem dochodów spowodowanym przez pogarszającą się koniunkturę gospodarczą i działania antykryzysowe, prowadzone na szczeblu lokalnym (polegające m.in. na przyznawaniu ulg i odroczeń podatkowych), oraz konieczności ponoszenia dodatkowych wydatków, m.in. w obszarze zdrowia publicznego, usług socjalnych czy wsparcia dla przedsiębiorców, pisano także w mediach [np. [www 1](#), [www 2](#)]. Zespół ekspertów powołany przez prof. Hausnera podkreślał, że sytuacja JST staje się coraz bardziej dramatyczna i bez zdecydowanych działań ze strony rządowej i samorządowej wyraźnie pogorszy się jakość świadczonych usług publicznych [Bazyłak i in., 2020, s. 17].

Dostępność pełnych danych finansowych JST za rok 2020 pozwala na weryfikację, na ile sprawdziły się wcześniejsze prognozy wpływu pandemii na najważniejsze kategorie dochodowe i wydatkowe JST. Z analizy przeprowadzonej w układzie wojewódzkim [Czudec, 2021] wynika, że w żadnym województwie nie odnotowano znacznego zmniejszenia dochodów ogółem, lecz pandemia wpłynęła na stabilność finansową JST.

W artykule podjęto próbę odpowiedzi na pytanie, jak pandemia wpłynęła na finanse JST w 2020 r., przede wszystkim w zakresie dochodów i wydatków, jak też ich wyniku finansowego i zadłużenia, i czy dotknęła wszystkie JST w porównywalnym wymiarze, czy można wyróżnić rodzaje jednostek, w których wpływ ten był większy lub mniejszy. Ze względu na ograniczone ramy artykułu naukowego, skupiono się na wynikach poszczególnych typów JST, bez analizowania przypadków jednostkowych czy też w układzie geograficznym, choć na potrzeby badania wykorzystano zarówno informacje zbiorcze Ministerstwa Finansów [[www 3](#)], jak i bazy jednostkowe [[www 4](#)]. Analiza obejmuje przede wszystkim dane za rok 2020 na tle wielkości planowanych oraz w odniesieniu do wielkości zrealizowanych w 2019 r., a w wybranych przypadkach wykorzystano także dane wcześniejsze. Ponieważ na finanse JST w dużym stopniu wpłynęły też zmiany legislacyjne, pierwsza część artykułu poświęcona jest analizie „koronawirusowych” zmian prawnych oddziałujących na sytuację finansową JST. Dodatni wynik, jaki JST odnotowały na koniec 2020 r., jest efektem m.in. wsparcia finansowego ze strony podsektora centralnego, dlatego też w artykule poruszono problematykę ukierunkowania wsparcia z Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych.

2. Otoczenie prawne

Ustawodawstwo, czy też szerzej – prawodawstwo związane z pandemią, jest bardzo obszerne i równie chaotyczne. Wiele regulacji wydawanych w związku z COVID-19 nie dotyczyło wyłącznie czasu pandemii, co więcej, część z nich nie miała nawet nic wspólnego z pandemią [Izdebski, 2020].

Legislacja „koronawirusowa” – w szczególności w ramach ustaw nazywanych tarczami antykryzysowymi – przewidywała też wiele rozwiązań dotyczących działalności i finansów JST.

Na mocy nowelizacji ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych, uchwalonej w dniu 31 marca 2020 r., umożliwiono wójtom (burmistrzom, prezydentom miast) oraz zarządom powiatów i województw dokonywanie zmian w:

- planie dochodów i wydatków budżetu JST, w tym przeniesień wydatków między działami klasyfikacji budżetowej,
- wieloletniej prognozie finansowej oraz w planie wydatków budżetu związanych z wprowadzeniem nowych inwestycji lub zakupów inwestycyjnych przez jednostkę, jeśli nie pogorszy to wyniku budżetu.

Zezwolono także na zmiany przeznaczenia rezerwy celowej bez uzyskania opinii komisji właściwej do spraw budżetu organu stanowiącego JST. Zmiany mogły być wprowadzane w celu zapewnienia prawidłowej realizacji zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19. Tak samo uzasadnione mogło być:

- zwiększanie limitu zobowiązań z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz emitowanych papierów wartościowych²,
- uprawnienie organu wykonawczego JST do dokonywania określonych ustawowo czynności³ mających na celu zwiększenie elastyczności gospodarki finansowej,
- tworzenie nowych rezerw celowych bez uzyskania opinii komisji właściwej do spraw budżetu organu stanowiącego JST poprzez przeniesienia zablokowanych kwot wydatków.

Wprowadzane regulacje miały różne znaczenie dla gospodarki finansowej JST. O ile często korzystano z możliwości dokonywania zmian w budżetach, o tyle rezerwy celowe z przeniesienia zablokowanych kwot utworzyło tylko sześć JST na łączną kwotę 41,6 mln zł [KRRIO, 2021, s. 162].

Nowelizacja z 31 marca 2020 r. zezwoliła także na to, by wydatki bieżące przewyższały dochody bieżące powiększone o nadwyżkę z lat ubiegłych i wolne środki, przy czym deficyt miał dotyczyć wydatków przeciwdziałających COVID-19. Rozluźniono także ograniczenia wysokości spłaty długu JST na lata 2020–2025. Przepisy te

² Dotyczyło to m.in. kredytów i pożyczek oraz emisji papierów wartościowych na pokrycie przejściowego i planowanego deficytu.

³ Czynności wymienionych w art. 258 ust. 1 pkt 2-4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

zostały uchylone w czerwcu 2020 r.⁴. W ich miejsce wprowadzono nowe regulacje umożliwiające niedotrzymanie zasady równoważenia części bieżącej budżetu o kwotę:

- 1) planowanych wydatków bieżących ponoszonych w celu realizacji zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19 w części, w jakiej zostały sfinansowane dochodami majątkowymi lub ustawowo określonymi przychodami,
- 2) planowanego ubytku w dochodach spowodowanego COVID-19.

Dopuszczono wówczas także pewne wyłączenia z limitu zadłużenia, w tym zobowiązań zaciągniętych w związku z ubytkiem dochodów JST w wyniku epidemii COVID-19. Jednocześnie wprowadzono jednoroczny limit wysokości długu – łączna kwota długu JST nie mogła przekroczyć 80% jej dochodów ogółem. Podobny limit obowiązywał w ciągu roku budżetowego – łączne zadłużenie na koniec kwartału nie mogło być większe niż 80% planowanych dochodów. Nowe ograniczenie nie dotyczyło tych jednostek, które spełniałyby ustawowe wymagania dotyczące wysokości zadłużenia bez nowych wyłączeń wprowadzonych w związku z COVID-19.

W 2020 r. wprowadzono także inne rozwiązania, które miały poprawiać bieżącą sytuację JST. Warto tutaj wymienić np. przyspieszenie przekazywania rat subwencji ogólnej czy opóźnienie wpłat „janosikowego”⁵, uelastycznienie wykorzystania środków pobieranych na mocy ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi.

Część regulacji mających na celu przeciwdziałanie COVID-19 wpływała negatywnie na finanse JST. Oprócz bezpośrednich konsekwencji lockdownu dotyczy to w szczególności udzielania ulg i zwolnień w zakresie należności publicznoprawnych. W 2020 r. w wyniku zastosowania preferencji podatkowych⁶ do budżetów gminnych nie wpłynęło w sumie 4,5 mld zł. Warto zauważyć, że była to kwota porównywalna do ubytku dochodów z tego tytułu w 2019 r. (4,4 mld zł).

Istotny wpływ na finanse JST wywarły środki przekazywane z funduszu rządowego, powołanego – zgodnie z upoważnieniem ustawowym – w celu przeciwdziałania skutkom społeczno-gospodarczym COVID-19.

3. Rządowy Fundusz Inwestycji Lokalnych

Rządowy Fundusz Inwestycji Lokalnych (RFIL) został utworzony na mocy uchwały nr 102 Rady Ministrów z dnia 23 lipca 2020 r. w sprawie wsparcia na realizację zadań inwestycyjnych przez JST. Wsparcie finansowe RFIL wypłacano ze

⁴ Na mocy ustawy z dnia 19 czerwca 2020 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów bankowych udzielanych przedsiębiorcom dotkniętym skutkami COVID-19 oraz o uproszczonym postępowaniu o zatwierdzenie układu w związku z wystąpieniem COVID-19. Ustawa weszła w życie 24 czerwca 2020 r.

⁵ Wpłaty z czerwca i lipca miały zostać wpłacone w równych częściach w kolejnych miesiącach.

⁶ Obniżenia górnych stawek podatków, udzielenia ulg i zwolnień (bez ulg i zwolnień ustawowych) oraz podjęcia decyzji o umorzeniu, rozłożeniu na raty i odroczeniu terminu płatności.

środków Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 umiejscowionego w Banku Gospodarstwa Krajowego. RFIL nie ma statusu państwowego funduszu celowego⁷ (na internetowych stronach rządowych jest on nazywany „programem” [www 5], a wypłacane środki nie mają statusu dotacji.

W uchwale Rady Ministrów nr 102 z lipca 2020 r. całkowitą wysokość wsparcia ustalono na 12 mld zł, z której:

- 5 mld zł miało przypaść gminom, w tym miastom na prawach powiatu,
- 1 mld zł – powiatom,
- 6 mld zł – wszystkim jednostkom samorządu terytorialnego, przy czym kwota ta miała być zwiększana o niewykorzystane środki z puli dla gmin i powiatów.

Wsparcie z RFIL mogło być przeznaczone wyłącznie na wydatki majątkowe, przy czym wartość kosztorysowa inwestycji finansowanej lub dofinansowywanej z tych środków nie mogła być niższa niż 400 tys. zł.

Pierwsza transza wypłat z RFIL (niemal 6 mld zł dla gmin i powiatów) została przekazana na podstawie niepublikowanego algorytmu⁸. W załączniku do uchwały Rady Ministrów zamieszczono jedynie maksymalne kwoty wsparcia.

Pozostała kwota miała zostać rozdzielona w trybie konkursowym na podstawie rekomendacji specjalnie powołanej komisji. Uchwała zakładała, że będą ogłoszone co najmniej dwa terminy naboru wniosków. Termin składania wniosków na pierwszy konkurs wyznaczono w dniach od 24 sierpnia do 30 września 2020 r. Środki przyznane w ramach tego naboru (4,35 mld zł) wpłynęły na rachunki budżetowe JST w grudniu 2020 r.

Podział środków w trybie konkursowym był jeszcze mniej przejrzysty niż podział pierwszej transzy wsparcia. Budził on wiele emocji i kontrowersji, o czym świadczą zarówno liczne doniesienia medialne, jak też olbrzymia liczba zgłaszanych interpelacji i zapytań poselskich. Zagadnienia te były też przedmiotem wielu ekspertyz, które jednoznacznie wskazywały, że podział środków RFIL nie opierał się na kryteriach merytorycznych, lecz politycznych⁹.

Uchwała powołująca RFIL była wielokrotnie nowelizowana, a wprowadzane zmiany dotyczyły m.in. rozszerzenia kręgu odbiorców i zwiększenia kwoty wsparcia (w sumie do 13,25 mld zł) przy ograniczeniu liczby zgłaszanych wniosków.

⁷ Szerzej na temat statusu prawnego RFIL w: [Ofiarska, 2021].

⁸ Wiadomo tylko, jak wyglądała wstępna propozycja tego algorytmu – miał się on opierać się na wielkościach planowanych wydatków majątkowych skorygowanych o wskaźnik zamożności gminy, por. [www 6].

⁹ Por. np. [Flis, Swianiewicz, 2021a; Sześciło i in. 2021]. Problemy z niejasnymi kryteriami podziału środków pojawiały się także w kolejnych naborach, por. np. [Rudka, Kocemba, 2021; Flis, Swianiewicz, 2021b].

4. Dochody i wydatki JST w 2020 r.

Dochody JST w 2020 r. zaplanowano początkowo¹⁰ na poziomie 293,5 mld zł. W ciągu roku plan ten zwiększono do 303,7 mld zł, co okazało się kwotą o 1,2 mld zł niższą niż faktyczne wykonanie. W ujęciu nominalnym dochody wzrosły w relacji do roku 2019 o 9,5%, przy czym dynamika poszczególnych kategorii dochodowych była mocno zróżnicowana (tabela 1).

Największe zmiany w finansach JST, jakie nastąpiły w wyniku COVID-19, zauważalne są w dochodach własnych. Choć dochody te zostały zrealizowane w kwocie wyższej, niż planowano na początku roku, a nawet wyższej, niż planowano pod koniec roku, to wzrost ten jest spowodowany przede wszystkim transferami z RFiL, które zostały zakwalifikowane w budżetach JST jako dochody własne. Niższe, niż początkowo planowano, okazały się dochody z majątku oraz – co bardziej istotne dla sytuacji finansowej JST – dochody z udziałów we wpływach z PIT. Dochody z tego tytułu zostały zaplanowane na poziomie niewiele wyższym niż dochody zrealizowane w 2019 r., co było przede wszystkim wynikiem niekorzystnych dla budżetu zmian systemowych w tym podatku.

TABELA 1
Dochody jednostek samorządu terytorialnego w 2019 i 2020 r. (mln zł)

Wyszczególnienie	2019	2020			5:2	5:3	5:4
		Plan po zmianach I kw.	Plan po zmianach IV kw.	Wykonanie			
1	2	3	4	5	6	7	8
DOCHODY OGÓŁEM	278.507	293.493	303.743	304.930	109,5	103,9	100,4
Dochody własne	135.769	139.542	140.916	146.356	107,8	104,9	103,9
Udziały w CIT	10.902	10.976	10.315	11.325	103,9	103,2	109,8
Udziały w PIT	56.140	56.623	54.897	55.078	98,1	97,3	100,3
Podatek od nieruchomości	23.299	24.273	24.095	24.216	103,9	99,8	100,5
Dochody z majątku	7.493	9.068	8.324	8.023	107,1	88,5	96,4
Pozostałe	37.934	38.602	43.285	47.714	125,8	123,6	110,2
Dotacje ogółem	80.993	88.399	95.821	91.544	113,0	103,6	95,5
Subwencja ogólna	61.746	65.551	67.005	67.029	108,6	102,3	100,0

Źródło: opracowanie własne na podstawie [www 3].

¹⁰ Plan uwzględniający zmiany dokonane w I kwartale 2020 r.

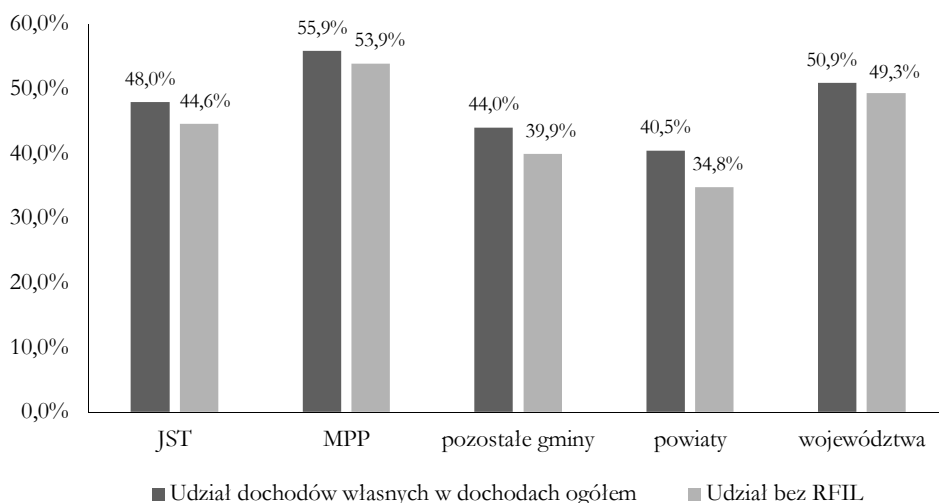
Ubytek w dochodach podatkowych spowodowany pandemią¹¹ wyniósł 2,1 mld zł, z czego 42,1% przypadło na miasta na prawach powiatu. Warto zauważyć, że ubytek taki odnotowało prawie 58% wszystkich JST, w tym przeważająca większość gmin miejskich, miast na prawach powiatu i powiatów [KRRIO, 2021, s. 279].

Dynamika dochodów własnych była mocno zróżnicowana w różnych rodzajach JST. Najwyższe przyrosty w relacji do roku 2019 (o 13,7%), ale też w odniesieniu do planu w wersji z początku i końca roku – odnotowano w powiatach. W odmienną sytuację były natomiast miasta na prawach powiatu, gdzie dynamika dochodów własnych (rok do roku) wyniosła zaledwie 101,8%, a kwoty, jakie wpłynęły na rachunki budżetowe do końca roku, odpowiadały zaledwie 97,7% kwoty zaplanowanej w I kwartale.

W analizie dochodów własnych uwagę zwraca również fakt, że od 2016 r. spada udział dochodów własnych w dochodach ogółem JST. W 2020 r. największy spadek tego wskaźnika w porównaniu do roku poprzedniego (o 2,7%) dotyczył jednostek o największej samodzielności finansowej – miast na prawach powiatu. Chociaż w pozostałych gminach i powiatach udział ten wzrastał, było to wynikiem nieproporcjonalnie wyższych kwot przekazanych z RFIL. Wyraźnie widać to na wykresie 1, który przedstawia udziały dochodów własnych w strukturze dochodów JST w dwóch ujęciach – ze wsparciem z RFIL i bez tych środków.

WYKRES 1

Udział dochodów własnych w dochodach ogółem JST w 2020 r.



Źródło: opracowanie własne na podstawie [www 3].

¹¹ Wyliczony zgodnie z przepisami ustawowymi, łącznie z ubytkiem z tytułu opłaty skarbowej, eksploatacyjnej oraz miejscowej i uzdrowiskowej.

Wydatki JST rosły wolniej niż dochody. Wydatki ogółem wyniosły 299,2 mld zł, co odpowiadało 106,8% wydatków z roku 2019 (tabela 2). Plan wydatków zwiększono w ciągu roku z 316,4 mld zł do 324,9 mld zł, ale zarówno wydatki majątkowe, których plan był zmniejszany, jak i wydatki bieżące, których plan był zwiększany, okazały się niższe, niż planowano na początku roku.

TABELA 2

Wydatki jednostek samorządu terytorialnego w 2019 i 2020 r. (mln zł)

Wyszczególnienie	2019	2020			5:2	5:3	5:4
		Plan po zmianach I kw.	Plan po zmianach IV kw.	Wykonanie			
1	2	3	4	5	6	7	8
WYDATKI OGÓŁEM	280.209	316.416	324.912	299.241	106,8	94,6	92,1
Majątkowe	51.052	64.622	59.604	48.752	95,5	75,4	81,8
Bieżące	229.157	251.794	265.308	250.489	109,3	99,5	94,4
Wynagrodzenia i pochodne	89.856	97.227	100.121	96.456	107,3	99,2	96,3
Dotacje	23.983	25.059	27.345	26.234	109,4	104,7	95,9
Świadczenia na rzecz osób fizycznych	50.839	56.240	61.487	60.729	119,5	108,0	98,8
Pozostałe	64.479	73.269	76.354	67.070	104,0	91,5	87,8

Źródło: opracowanie własne na podstawie [www 3].

W ujęciu nominalnym najbardziej wzrosły wydatki na dział „Rodzina” oraz „Oświata i wychowanie”, także wydatki związane gospodarką komunalną i ochroną zdrowia. Redukcja w największym stopniu dotknęła wydatki na transport (głównie wydatki województw oraz miast na prawach powiatu) oraz, zgodnie w wcześniejszych deklaracjach JST [Stasiowski, 2021, s. 22], wydatki na kulturę oraz sport i rekreację.

Niepokojący jest znaczący spadek wydatków majątkowych – wyniosły one zaledwie 48,8 mld zł, o 2,3 mld zł mniej niż rok wcześniej i aż o 15,9 mld zł mniej niż początkowo planowano. Udział wydatków majątkowych w wydatkach ogółem wyniósł 16,3%, co oznacza, że przy średniej ok. 20% w ostatnich 16 latach był jednym z trzech najgorszych wyników.

Najniższą dynamikę wydatków majątkowych odnotowano w gminach – w miastach na prawach powiatu wydatki te stanowiły 95,8% wydatków z roku poprzedniego, a w pozostałych gminach 92,8% (tabela 3). W relacji do planu z I kwartału największe różnice zanotowano w miastach na prawach powiatu – wydatki zrealizowane to zaledwie 68,1% kwoty planowanej.

TABELA 3

Wydatki jednostek samorządu terytorialnego w 2019 i 2020 r. (mln zł)
według rodzajów jednostek

Wyszczególnienie	2019	2020			5:2	5:3	5:4
		Plan po zmianach I kw.	Plan po zmianach IV kw.	Wykonanie			
1	2	3	4	5	6	7	8
Miasta na prawach powiatu							
Wydatki ogółem	96.885	111.752	110.862	103.502	106,8	92,6	93,4
Majątkowe	15.898	22.356	18.628	15.226	95,8	68,1	81,7
Bieżące	80.988	89.396	92.234	88.276	109,0	98,7	95,7
Pozostałe gminy							
Wydatki ogółem	135.317	149.542	157.187	143.717	106,2	96,1	91,4
Majątkowe	22.897	27.074	26.805	21.252	92,8	78,5	79,3
Bieżące	112.420	122.468	130.383	122.465	108,9	100,0	93,9
Powiaty							
Wydatki ogółem	29.631	32.906	35.258	32.314	109,1	98,2	91,7
Majątkowe	5.289	6.020	6.412	5.286	99,9	87,8	82,4
Bieżące	24.341	26.886	28.846	27.028	111,0	100,5	93,7
Województwa							
Wydatki ogółem	18.376	22.217	21.605	19.708	107,2	88,7	91,2
Majątkowe	6.968	9.173	7.760	6.988	100,3	76,2	90,1
Bieżące	11.408	13.045	13.845	12.720	111,5	97,5	91,9

Źródło: opracowanie własne na podstawie [www 3].

5. Wynik i zadłużenie JST w 2020 r.

Zmniejszenie wydatków majątkowych i wsparcie finansowe z RFIL doprowadziły do tego, że mimo planowanego deficytu JST zakończyły rok 2020 r. z nadwyżką budżetową w wysokości 5,7 mld zł. Różnica między planem a wykonaniem była znacząca. W pierwszym kwartale zakładano, że wydatki przewyższą dochody o 22,9 mld zł. Co ciekawe, jeszcze pod koniec roku deficyt szacowano na 21,2 mld zł (tabela 4).

Tylko 565 JST odnotowało ujemne saldo budżetu (w 2019 r. – 1180), w tym: 35 miast na prawach powiatu, 489 pozostałych gmin, 38 powiatów i 3 województwa. Jedynie w miastach na prawach powiatu łączny wyniki był ujemny – deficyt tych jednostek wyniósł 3,2 mld zł.

Dodatni był także łączny wynik bieżący JST. Nadwyżka operacyjna wyniosła na koniec 2020 r. 21,6 mld zł, o 2,8 mld zł mniej niż rok wcześniej. We wszystkich rodzajach JST łączna nadwyżka bieżąca była wyższa, niż planowano na początku roku, w niektórych jednostkach nawet ponad dwukrotnie (w powiatach oraz gminach wiejskich, miejskich i miejsko-wiejskich). Na tym tle warto zwrócić uwagę na miasta

na prawach powiatu, w których nadwyżka operacyjna w 2020 r. wyniosła 3,3 mld zł, niemal o połowę mniej niż w 2019 r. W ostatnich latach niższą nadwyżkę operacyjną miasta na prawach powiatu odnotowały w 2012 r.

TABELA 4**Wynik budżetu JST w 2019 i 2020 r. (mln zł)**

Wyszczególnienie	2019	2020		
		Plan po zmianach I kw.	Plan po zmianach IV kw.	Wykonanie
Dochody ogółem	278.507	293.493	303.743	304.930
Wydatki ogółem	280.209	316.416	324.912	299.241
Wynik	-1.702	-22.923	-21.169	5.689
Dochody bieżące	253.382	263.379	272.681	271.873
Wydatki bieżące	229.219	251.794	265.308	250.489
Wynik	24.162	11.585	7.373	21.384

Źródło: opracowanie własne na podstawie [www 3].

W 2020 r. deficyt bieżący wykazało 37 JST (w 2019 r. 28 JST) na łączną kwotę 243 mln zł (w 2019 r. ok. 40 mln zł). Po raz pierwszy od czasu obowiązywania reguły zrównoważenia części bieżącej budżetu nie stwierdzono ani jednego jej naruszenia. Większość JST pokryła deficyt z nadwyżek z lat ubiegłych oraz z wolnych środków, a trzy jednostki spełniły ustawowe limity dzięki uwzględnieniu ubytku w dochodach spowodowanego COVID-19 [KRRIO, 2021, s. 278].

Zobowiązania ogółem JST na koniec 2020 r. wyniosły 89,8 mld zł, o 10% więcej niż rok wcześniej. Maleje udział zobowiązań wymagalnych. W latach 2018–2020 zmniejszyły się one z 131 mln zł do 56 mln zł, stanowiąc odpowiednio 0,2% i 0,1% całkowitego zadłużenia.

Ustawodawstwo z czasu pandemii dopuściło pewne wyłączenia z obowiązującego limitu zadłużenia, w tym m.in. wydatki bieżące związane z przeciwdziałaniem COVID-19. Należy zauważyć, że wielkości te są nieweryfikowalne – nie pozwala na to klasyfikacja budżetowa, brak jest też innych wiarygodnych źródeł [KRRIO, 2021, s. 284; Nelicki, 2020].

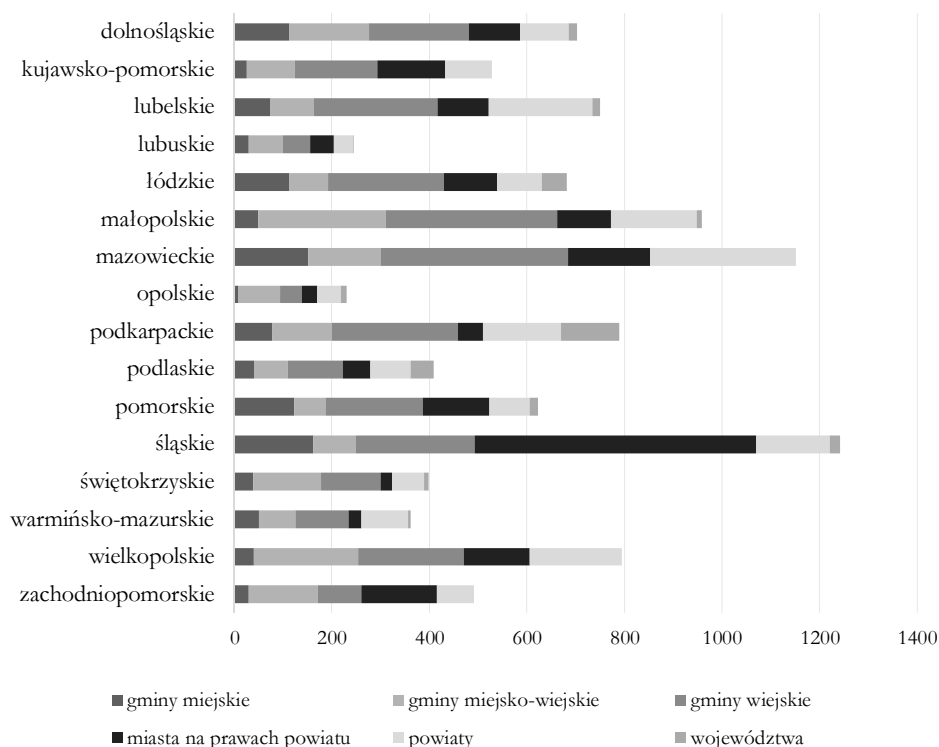
6. Podział środków RFIL a sytuacja finansowa JST

Wsparcie z RFIL miało przeciwdziałać skutkom społeczno-gospodarczym COVID-19, rozkład środków wskazuje jednak, że nie było to priorytetem przy dokonywaniu podziału. Najwięcej środków (3,1 mld zł) trafiło do gmin wiejskich, gminy miejsko-wiejskie, miasta na prawach powiatu i powiaty otrzymały wsparcie na porównywalnym poziomie (1,9–2,0 mld zł). Województwa nie uczestniczyły w pierwszej transzy, w ramach pierwszego konkursu otrzymały od 2 mln zł (lubu-

skie) do 120 mln zł (podkarpackie). Cztery województwa (kujawsko-pomorskie, mazowieckie, wielkopolskie i zachodniopomorskie) zostały pominięte przy podziale środków konkursowych.

WYKRES 2

Kwoty przekazane JST w ramach RFIL w 2020 r. (mln zł)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów [www 4].

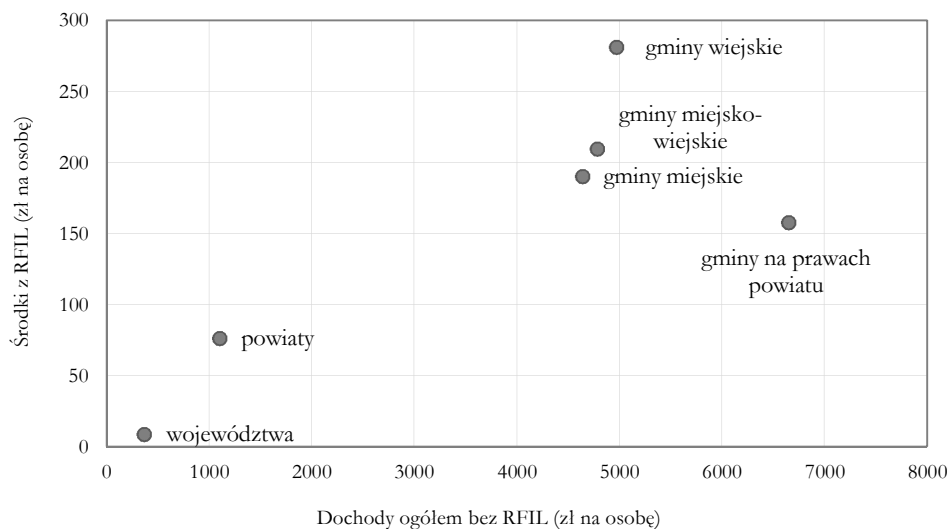
Niemal ¼ wszystkich środków z RFIL została przekazana jednostkom z dwóch województw – mazowieckiego i śląskiego (wykres 2).

W przeliczeniu na osobę JST otrzymały od 9 zł (województwa) do 281 zł (gminy wiejskie). Średnia kwota, która w 2020 r. trafiła do miast na prawach powiatu, to 158 zł na osobę, minimalnie było to 35 zł, maksymalnie zaś 614 zł. W gminach wiejskich rozpiętość przekazanych środków na osobę kształtowała się od 35 zł do 2418 zł.

Ciekawie kształtują się również zależności pomiędzy wielkością całkowitych dochodów JST z wyłączeniem środków z RFIL a kwotą wsparcia z tego funduszu w przeliczeniu na mieszkańca (wykres 3). Widoczne jest duże zróżnicowanie kwot przekazywanych z RFIL w obrębie jednostek o podobnym poziomie dochodów *per capita* (gminy wiejskie, miejsko-wiejskie i miejskie).

WYKRES 3

Dochody JST a kwota przekazana z RFIL

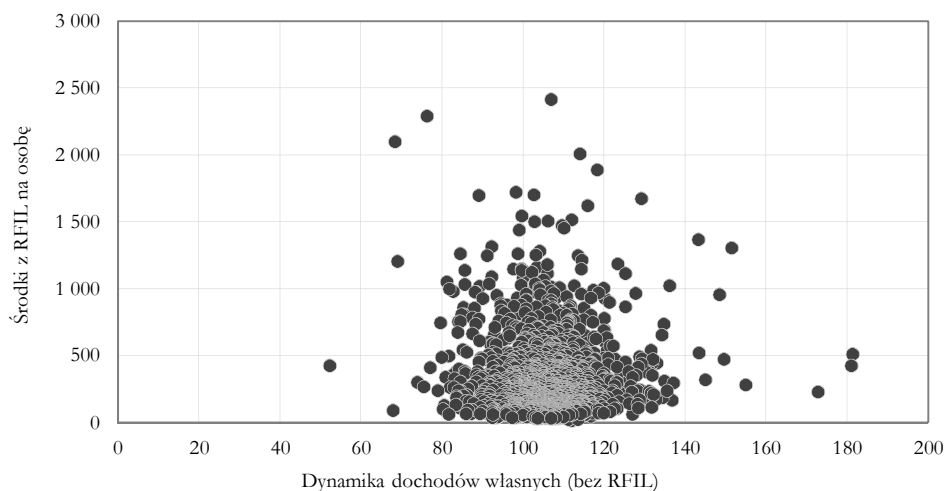


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów [www 4].

Analiza zależności dynamiki dochodów własnych *per capita* (z wyłączeniem środków z RFIL) wszystkich gmin i środków przekazanych z RFIL w przeliczeniu na osobę wskazuje, że zdecydowana większość środków trafiła do jednostek, w których dochody wzrosły w porównaniu do roku 2019 (por. wykres 4).

WYKRES 4

Dynamika dochodów własnych gmin a kwota przekazana z RFIL



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów [www 4].

Z wykresu wynika też, że nieliczne jednostki otrzymały z RFIL znacznie więcej środków niż pozostałe, przy czym są to JST, których dochody własne w 2020 r. były zarówno wyższe, jak i niższe niż rok wcześniej.

7. Podsumowanie

Pierwszy rok pandemii okazał się dla JST lepszy, niż się początkowo spodziewano, ale sytuacja finansowa poszczególnych JST była bardzo zróżnicowana. Negatywne skutki pandemii były szczególnie widoczne w gminach miejskich i miastach na prawach powiatu, najmniej – w gminach wiejskich. Łączna nadwyżka budżetowa, którą JST odnotowały na koniec 2020 r., wynikała przede wszystkim z dużego spadku wydatków majątkowych oraz przekazania w końcu roku wsparcia rządowego na inwestycje, które będą realizowane w kolejnych latach.

Okres pandemii to również czas nasilających się niekorzystnych tendencji systemowych w finansach JST. Kolejny rok z rzędu zmniejsza się samodzielność finansowa JST, zwiększa się natomiast pula środków o statusie dochodów własnych, które *de facto* są powiązane z konkretnie określonymi wydatkami.

Rośnie też nieprzejrzystość regulacji, które w bezpośredni sposób oddziałują na gospodarkę finansową JST. Niepokój budzą w szczególności relacje między sektorem rządowym a samorządowym, w tym sposób i zasady przekazywania transferów.

Rządowy Fundusz Inwestycji Lokalnych jest też kolejnym tworem, który zaburza przejrzystość całego sektora finansów publicznych, a nieprzyznanie mu statusu państwowego funduszu celowego oznacza osłabienie kontroli parlamentarnej i społecznej nad wydatkowaniem środków publicznych.

Niekorzystne trendy w finansach lokalnych wskazują na pilną potrzebę zmian w relacjach pomiędzy sektorem rządowym i samorządowym, przywracającym zgodność systemu finansowania JST z pozycją ustrojową samorządu terytorialnego. Zmiany te powinny w szczególności spowodować:

- ograniczenie uznaniowości w ustalaniu wysokości transferów z sektora rządowego do JST,
- dostosowanie rozmiarów dochodów JST do zmian systemu podatkowego i rzetelnie określonych kosztów wykonywania zadań samorządowych,
- zniesienie ograniczeń w swobodnym kształtowaniu struktury wydatków samorządowych.

Literatura

- Bank Gospodarstwa Krajowego, 2020, *Badanie sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego w Polsce w świetle COVID-19*, Warszawa.
- Bazylak M., Churski P., Dawydzik A., Dutkiewicz R., Erbel J., Hausner J., Korta A., Kubalski G., Kudłacz M., Łoś A., Szałucki K., Węgrzyn B., Wolański M., Zachariasz I., 2020, *Raport samorząd. Między nadzwyczajnymi zadaniami a ograniczonymi*

- możliwościami – samorząd terytorialny w czasie pandemii*, Fundacja Gospodarki i Administracji Publicznej, Kraków.
- Bober J., Bereza J., Kubalski G., Moorthi G., Piszczek M., Soltyk P., Surówka K., Zachariasz I., 2020, *Skutki w dochodach i wydatkach jednostek samorządu terytorialnego będące następstwem wprowadzenia stanu epidemii w związku z zakażeniami wirusem SARS-COV-2*, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, MSAP, Warszawa–Kraków.
- CEMR, 2020, *COVID-19's impact on local and regional finances*, CEMR analysis, Council of European Municipalities and Regions.
- Czudec A., 2021, *Finanse jednostek samorządu terytorialnego w okresie pandemii*, „Finanse Komunalne” nr 5, s. 7–18.
- Flis J., Swianiewicz P., 2021a, *Rządowy Fundusz Inwestycji Lokalnych – reguły podziału*, Fundacja Batorego, <https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2021/01/Rzadowy-Fundusz-Inwestycji-Lokalnych-regu%C5%82y-podzia%C5%82u.pdf> [data dostępu: 15.10.2021].
- Flis J., Swianiewicz P., 2021b, *Rządowy Fundusz Inwestycji Lokalnych III – utrwalane wzory*, Fundacja Batorego, https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2021/04/Rz%C4%85dowy-Fundusz-Inwestycji-Lokalnych_III.pdf [data dostępu: 15.10.2021].
- Izdebski H., 2020, *Tarcze Antykryzysowe – dokończenie budowy państwa PiS-u?*, Fundacja Batorego, <https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2020/10/Tarcze-Antykryzysowe-doko%C5%84czenie-budowy-pa%C5%84stwa-PIS-u.-Ustawodawstwo-okresu-pandemii-a-funkcjonowanie-samorządu.pdf> [data dostępu: 15.10.2021].
- KRRIO, 2021, *Sprawozdania z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2020 r.*, Warszawa.
- NALAS, 2020, *Summary of the NALAS Survey – South-East European Local Governments in Post Covid-19 Socio-Economic Recovery*, Network of Associations of Local Authorities of South East Europe, KDZ Centre for Public Administration Research, and National Association of Municipalities in the Republic of Bulgaria.
- Nelicki A., 2020, *Wpływ ustawodawstwa pandemii COVID-19 na finanse jednostek samorządu terytorialnego*, Fundacja Batorego, <https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2020/11/Wp%C5%82yw-ustawodawstwa-okresu-pandemii-COVID-19-na-finanse-JST.pdf> [data dostępu: 15.10.2021].
- OECD & CoR, 2020, *The impact of the COVID-19 crisis on regional and local governments: Main findings from the joint CoR-OECD survey*, OECD, Paris.
- Ofiarska M., 2021, *Government Fund for Local Investments – Legal Aspects of Financial Support for Local Government Investment Projects during the COVID-19 Pandemic*, “Białostok Legal Studies. Białostockie Studia Prawnicze”, vol. 26, nr 4, s. 139–162, DOI: 10.15290/bsp.2021.26.04.09.
- Rudka R., Kocemba E., 2021, *Rządowy Fundusz Inwestycji Lokalnych – podział środków powiatach*, „Analizy Samorządowe” nr 13, Związek Powiatów Polskich, <https://www.zpp.pl/storage/files/2021-04//90f6cf3c5bba2f9a499f5511051be00f6860.pdf> [data dostępu: 15.10.2021].

- Stasiowski J., 2021, *Wpływ epidemii na działalność JST*, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego, Warszawa.
- Sześciło D., Gąsiorowska A., Łapszyński R., Zakroczyński S., 2021, *Rządowy Fundusz Inwestycji Lokalnych: każdemu według potrzeb czy według barw politycznych?*, Fundacja Batorego, https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2021/01/Raport_RFIL_ka%C5%BCdemy-wed%C5%82ug-potrzeb-czy-wed%C5%82ug-barw-politycznych.pdf [data dostępu: 15.10.2021].

Akty prawne

- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U z 2021 r., poz. 203, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 31 marca 2020 r o zmianie ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych, Dz.U. poz. 568.
- Ustawa z dnia 19 czerwca 2020 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów bankowych udzielanych przedsiębiorcom dotkniętym skutkami COVID-19 oraz o uproszczonym postępowaniu o zatwierdzenie układu w związku z wystąpieniem COVID-19, Dz.U. poz. 1086.
- Uchwała nr 102 Rady Ministrów z dnia 23 lipca 2020 r. w sprawie wsparcia na realizację zadań inwestycyjnych przez jednostki samorządu terytorialnego, M.P. poz. 662, z późn. zm.

Publikacje internetowe

- www 1, <https://www.prawo.pl/samorzad/zmniejszenie-dochodow-budzetowych-po-pandemii-koronawirusa,500378.html> [data dostępu: 20.11.2021].
- www 2, <https://businessinsider.com.pl/finanse/wplyw-koronawirusa-na-samorzady-w-polsce-finanse-miast/pd3b8wz> [data dostępu: 20.11.2021].
- www 3, <https://www.gov.pl/web/finanse/zestawienia-zbiorcze3> [data dostępu: 1.10.2021].
- www 4, <https://www.gov.pl/web/finanse/bazy-danych3> [data dostępu: 1.10.2021].
- www 5, <https://www.gov.pl/web/premier/rzadowy-fundusz-inwestycji-lokalnych> [data dostępu: 15.10.2021].
- www 6, <http://www.zgwrp.pl/koronawirus-info/75-koronawirus-informacje/1899-propozycja-rozdysponowania-srodkow-z-funduszu-inwestycji-samorzadowych> [data dostępu: 15.10.2021].