

dr hab. Sławomir FRANEK, prof. US
Instytut Ekonomii i Finansów, Uniwersytet Szczeciński
e-mail: slawomir.franek@usz.edu.pl
ORCID: 0000-0002-9698-4918

DOI: 10.15290/OES.2022.03.109.05

KONSEKWENCJE KRYZYSU COVID-19 DLA FINANSÓW JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W KRAJACH UE¹

Streszczenie

Cel – Celem artykułu jest określenie konsekwencji kryzysu pandemicznego dla sytuacji finansowej podsektora samorządowego we wszystkich krajach Unii Europejskiej.

Metoda badań – W badaniach zastosowano analizę porównawczą dynamiki i struktury takich wielkości budżetowych, jak: dochody budżetowe (w tym transfery), wydatki z uwzględnieniem klasyfikacji COFOG, saldo budżetowe oraz dług podsektora samorządowego. Porównaniami objęto podsektor samorządowy w 27 krajach Unii Europejskiej za lata 2019–2021. Źródłem danych do analiz jest baza Eurostatu.

Wnioski – Przeprowadzone badania wskazują, że finanse samorządowe w krajach UE nie ucierpiały znacząco pod wpływem pandemii COVID-19, co zasadniczo wynikało z tego, że głównym źródłem finansowania dodatkowych zadań oraz pokrycia ubytków dochodów podatkowych były transfery z podsektora rządowego. Jednocześnie doszło do zmiany struktury wydatków samorządowych: zwiększenia udziału wydatków na ochronę zdrowia, pomoc socjalną i sprawy gospodarcze oraz zmniejszenia udziału wydatków na rekreację i kulturę fizyczną, gospodarkę komunalną i mieszkaniową oraz edukację.

Oryginalność/wartość/implikacje/rekomendacje – Oryginalność zaprezentowanego podejścia wynika z kompleksowego ukazania konsekwencji kryzysu pandemicznego dla samorządowych parametrów budżetowych za lata 2020–2021 we wszystkich krajach Unii Europejskiej.

Słowa kluczowe: finanse samorządowe, kryzys, pandemia, COFOG

IMPLICATIONS OF THE COVID-19 CRISIS FOR LOCAL GOVERNMENT FINANCES IN THE EU COUNTRIES

Summary

Purpose – The purpose of this paper is to determine the consequences of the pandemic crisis for the financial situation of the local government subsector in individual European Union countries.

Research method – The research is based on comparative analysis of the dynamics and structure of such budget figures as budget revenue (including transfers), expenditure (including COFOG classification), budget balance and debt. The comparisons covered the local government subsector in the

27 countries of the European Union for the years 2019–2021. The source of data for analysis is the Eurostat database.

Results – The research indicates that local government finances in the EU countries did not suffer significantly because of the impact of the COVID-19 pandemic, which, however, was essentially due to the fact that the main source of funding for additional tasks and covering tax revenue shortfalls were transfers from the government subsector. At the same time, there was a change in the structure of local government spending in most EU countries by increasing the share of spending on health care, social protection and economic affairs and decreasing the share of spending on recreation, culture and religion, housing and community amenities and education.

Originality/ value/ implications/ recommendations – The originality of the presented approach is due to the comprehensive presentation of the consequences of the pandemic crisis for local government budget parameters for 2020–2021 in all the European Union countries.

Keywords: local government finances, pandemic crisis, COFOG

JEL Classification: H71, H72, H76

1. Wstęp

Wybuch pandemii COVID-19 wstrząsnął fundamentami polityki fiskalnej i spowodował zagrożenie dla stabilności finansowej na wszystkich szczeblach sektora *general government*, w tym także na poziomie samorządowym, którego zdolność do absorpcji szoków i adaptacji do zmieniających się warunków makroekonomicznych jest istotnie ograniczona [Marrs, 2020]. Jednostki samorządu terytorialnego są ważnymi graczami w projektowaniu i wdrażaniu polityki publicznej na całym świecie. Nic więc dziwnego, że miały do odegrania istotną rolę w walce z kryzysem COVID-19. Władze lokalne, jako bezpośredni dostawcy usług dla społeczeństwa, zmagaly się z reakcją na pandemię COVID-19 na niespotykaną dotąd skalę, pomimo czasami natychmiastowych i poważnych zakłóceń w ich budżetach [Dzigbede, Gehl, Willoughby, 2020; Dutta, Fischer, 2020]. O istotnej roli podsektora samorządowego świadczyć może to, że w krajach OECD odpowiada on średnio za 33%, 26% i 18% wydatków sektora *general government* na zdrowie, porządek publiczny oraz bezpieczeństwo i ochronę socjalną [OECD, 2021]. Na jednostki samorządu terytorialnego spadło nie tylko zwalczanie pandemii, ale także wspieranie gospodarki, skoro odpowiadają one za znaczną część inwestycji publicznych (w krajach OECD około 2/3 inwestycji jest realizowanych przez władze lokalne). Oznacza to jednak, że władze samorządowe mają tendencję do procyklicznego kształtowania polityki [OECD, 2013]. Dzieje się tak dlatego, że mają budżety oparte głównie na wydatkach sztywnych, a co za tym idzie – w obliczu ograniczeń fiskalnych zmuszone są ograniczać wydatki uznaniowe, w tym inwestycje [Dougherty, Harding, Reschovsky, 2019; OECD, 2021]. Wobec tego sytuacja władz lokalnych, które: (1) ponoszą znaczną odpowiedzialność w zakresie utrzymania służby zdrowia, ochrony socjalnej oraz porządku i bezpieczeństwa publicznego, (2) mają sztywne budżety oraz (3) ponoszą odpowiedzialność za większość inwestycji publicznych sprawia, że finanse lokalne odgrywają ważną rolę w przeciwdziałaniu skutkom kryzysu COVID-19. Kryzys COVID-19 spowodował konieczność ponoszenia

wydatków na środki zapobiegające rozprzestrzenianiu się pandemii, leczenie chorych i programy ochrony socjalnej, jednocześnie wpływając na ograniczenie działalności gospodarczej, a tym samym na dochody podatkowe. W takich warunkach oczekiwać należy znaczących zmian w wielkości i strukturze budżetów samorządowych.

Dlatego też celem artykułu jest określenie konsekwencji kryzysu pandemicznego dla sytuacji finansowej podsektora samorządowego krajów Unii Europejskiej. Realizacji tego celu podporządkowano odpowiedź na następujące pytania badawcze: (1) Czy pandemia COVID-19 znacząco zmieniła wielkość i strukturę samorządowych kategorii budżetowych w krajach UE?; (2) W których krajach UE wpływ pandemii COVID-19 na finanse samorządowe był największy i jakie były tego przyczyny?

2. Wpływ pandemii na finanse samorządowe – przegląd literatury

Pierwsze miesiące pandemii wskazywały, że może ona doprowadzić do zalamania finansów samorządowych. Badania ankietowe przeprowadzone w czerwcu 2020 roku w 300 jednostkach samorządu terytorialnego różnych szczebli w 24 krajach Unii Europejskiej wskazywało na ogromne obawy przed finansowymi skutkami pandemii. Ankietowani oczekiwali przy tym, że kryzys pandemiczny w większym stopniu wpłynie na ograniczenie dochodów lokalnych niż zwiększenie wydatków. Około 86% respondentów spodziewało się negatywnego wpływu na ich wydatki, zwłaszcza dużego wzrostu w takich obszarach, jak: usługi społeczne, świadczenia socjalne, wsparcie dla przedsiębiorców oraz zdrowie publiczne. Dodatkowo 60% respondentów spodziewało się, że kryzys ten będzie miał duży lub umiarkowanie negatywny wpływ na zarządzanie długiem [OECD, CoR, 2020].

Publikacje wydane w pierwszych miesiącach pandemii wskazywały na zagrożenia, jakim podlegać mogą finanse samorządowe. Zwracano uwagę, że ubytek dochodów władz lokalnych w USA wskutek kryzysu COVID-19 jest dużo większy niż w czasach kryzysu finansowego z lat 2008–2009 [Gordon, Dadayan, Rueben, 2020]. Chernick, Copeland i Reschovsky [2020] podkreślili, że w krajach unitarnych, w których transfery są kierowane do władz lokalnych bezpośrednio przez rząd, negatywny wpływ pandemii może być mniejszy niż w krajach federalnych, gdzie większość transferów adresowanych do podsektora samorządowego pochodzi od władz regionalnych, które mogą nie być w stanie zapewnić dostatecznych środków. Prognozy OECD [2021] wskazywały, że pandemia COVID-19 spowoduje silny spadek dochodów podatkowych władz lokalnych (zarówno własnych, jak i dzielonych z władzą centralną), zwłaszcza w przypadku podatków pośrednich oraz podatków dochodowych. Wskazywano również, że władze lokalne, szukając oszczędności, w pierwszej kolejności będą ograniczać wydatki dyskrecyjne, w tym zwłaszcza opóźniać realizację projektów inwestycyjnych i rutynowych remontów infrastruktury [Maher, Hoang, Hindery, 2020].

Nemec i Špaček [2020] zwrócili uwagę, że w pierwszych miesiącach pandemii dane dotyczące Czech i Słowacji wskazywały na niewspółmierność środków finansowych dostępnych gminom do realizacji zadań. Ich zdaniem reakcja władz

centralnych w obu krajach na tę sytuację była niewystarczająca, co skutkowało może problemami z realizacją usług na niektórych obszarach, zwłaszcza w kulturze i sporcie. Swianiewicz i Łukomska [2020] wskazali, że w pierwszym okresie pandemii najbardziej niekorzystne zmiany odnosiły się w Polsce do sytuacji największych miast, przy czym głównym źródłem problemów w tym okresie był spadek dochodów z udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych. Autorzy ci zauważyli także wyraźny spadek dochodów z podatku od nieruchomości jako efekt różnego rodzaju zwolnień udzielanych przez samorządy w ramach chronienia podmiotów gospodarczych przed skutkami lockdownu. Podkreślili jednak, że niekorzystne zmiany były do pewnego stopnia łagodzone przez zwiększone transfery do budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Malinowska-Misiąg [2022] zauważyła, że pierwszy rok pandemii okazał się dla JST lepszy, niż się początkowo spodziewano, choć sytuacja finansowa poszczególnych JST była bardzo zróżnicowana. Negatywne skutki pandemii były szczególnie widoczne w gminach miejskich i miastach na prawach powiatu, podczas gdy gminy wiejskie ucierpiały najmniej. Wskazała także, że nadwyżka budżetowa odnotowana przez podsektor samorządowy w Polsce w 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. Również Kańduła i Przybylska [2021] zauważyły, że skala ubytku dochodów i wzrostu wydatków w polskich jednostkach samorządu terytorialnego nie była duża.

Badania, które obejmowały dłuższy okres pandemii, wskazywały, że jej wpływ na sytuację finansową podsektora samorządowego w wielu krajach nie był tak zły, jak pierwotnie zakładano. Zwracano uwagę, że wybuch pandemii nie doprowadził do istotnych skutków dla sytuacji finansowej samorządów w Indonezji [Anas, 2021]. Nie odnotowano w tym kraju wzrostu wydatków lokalnych, a zmiany dotyczyły raczej realokacji wydatków [Qibthiyyah, 2021]. Badania Banku Światowego przeprowadzone na podstawie studium przypadku 15 miast w 10 krajach słabo i średnio rozwiniętych wskazały, że pandemia COVID-19 wywarła poważny, ale możliwy do opanowania, wpływ na sytuację finansową tych miast. Wskazano przy tym, że największe problemy miały jednostki samorządowe, które charakteryzowały się niskim potencjałem dochodowym i niewielką zdolnością władz wyższych szczebli do zapewnienia wsparcia [World Bank, 2021].

Analiza wydatków największych miast na Słowacji wykazała, że pandemia COVID-19 nie dotknęła ich znacząco, a wzrost wydatków w 2020 roku nie odbiegał od trendu. Choć w długim okresie nie zaobserwowano znaczących zmian w rozwoju finansowania bezpieczeństwa zdrowotnego miast, w 2020 r. można było zauważyć większy wzrost tych wydatków w połowie wybranych miast w porównaniu do lat poprzednich [Soltes, Stofkova, Durica, 2021]. Čajková, Šindleryová i Garaj [2021] zwrócili jednak uwagę, że głównym źródłem pokrywania ubytku dochodów lokalnych (głównie spowodowanych mniejszymi wpływami z podatku od dochodów osobistych) były zwrotne pożyczki otrzymywane z budżetu państwa. Oznacza to, że negatywne skutki finansowe pandemii dla tych samorządów, które skorzystały z takiej pomocy, mogą zostać odłożone w czasie.

Podobnie w Bułgarii wskazywano, że skutki pandemii były raczej łagodne na zagregowanym poziomie gmin, choć występowały pewne różnice między poszczególnymi jednostkami. Większą presję fiskalną zaobserwowano głównie w większych samorządach i gminach o profilu turystycznym [Nenkova, 2021].

Doświadczenia brytyjskich samorządów wskazują na to, że wzrost ich wydatków latach 2020–2021 był znacznie niższy niż wzrost dofinansowania otrzymanego w związku z pandemią, przy czym skala wzrostu wydatków była niewiele większa niż połowa oczekiwanych wydatków związanych z pandemią, szacowanych w pierwszych miesiącach pandemii [IFS, 2022].

Wobec wniosków z przeglądu literatury, wskazującego na konsekwencje kryzysu pandemicznego dla finansów samorządowych pojedynczych krajów, zasadne jest przeprowadzanie analiz opartych na jednolitych danych, pozwalających na określenie, na ile te wnioski mają charakter jednostkowy, a na ile są wynikiem prawidłowości odnoszących się do podstawowych kategorii budżetowych jednostek samorządu terytorialnego, większej grupy, porównywalnych krajów. Stąd chęć analizy sytuacji finansów samorządowych we wszystkich krajach UE.

3. Dane i metodyka

Źródłem danych do analiz związków między wybuchem pandemii COVID-19 a sytuacją finansową jednostek samorządu terytorialnego w krajach UE jest baza Eurostatu, w której dostępne są m.in. informacje o wielkości podstawowych kategorii budżetowych (dochody, wydatki, saldo budżetowe, dług publiczny) i ich składowych dla poszczególnych podsektorów sektora *general government*. Pojęcie finansów samorządowych w niniejszym opracowaniu utożsamiane jest z kategorią *local government*, określoną w nomenklaturze ESA2010, co oznacza, że w artykule pojęć „finanse samorządowe”, „finanse lokalne”, „finanse podsektora samorządowego” używano zamiennie.

W analizie porównawczej, którą zastosowano do określenia podobieństw i różnic między poszczególnymi krajami UE, wykorzystano analizę dynamiki i struktury, przy czym, o ile nie wskazano tego w tekście, porównania dotyczyły wielkości tych kategorii wyrażonych w jednostkach waluty krajowej (choć dostępne były także dane przeliczone na euro oraz wyrażone w relacji do PKB), tak aby uniknąć wpływu zmian kursu euro do walut krajowych oraz zmian wielkości PKB, które z różną siłą uwidoczniły się w poszczególnych krajach wskutek szoku pandemicznego. W ten sposób przy liczeniu wskaźników dynamiki uwzględniono wyłącznie zmiany parametrów fiskalnych. Wprawdzie takie podejście nie uwzględnia różnic w poziomie inflacji między krajami, jednak zauważyć należy, że zwłaszcza w roku 2020 ten wpływ nie był jeszcze tak widoczny. Jednocześnie w tych analizach, które opierały się na porównaniach struktury poszczególnych kategorii budżetowych, ten problem nie ma znaczenia.

O ile dane dotyczące głównych kategorii budżetowych kończą się na roku 2021, o tyle w przypadku analizy zmian w strukturze wydatków na poszczególne zadania

publiczne dostępne wielkości odnoszące się do klasyfikacji COFOG kończą się na roku 2020. W tym przypadku analizy opierają się na porównaniu różnic w strukturze wydatków na poszczególne funkcje względem wydatków ogółem.

4. Wpływ pandemii COVID-19 na poziom i strukturę dochodów i wydatków samorządowych w krajach UE

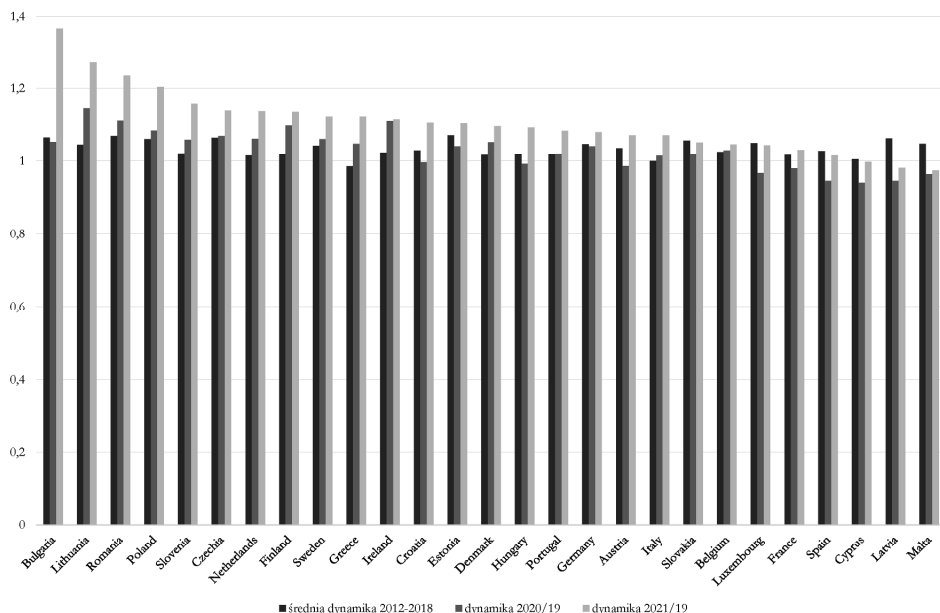
O wpływie pandemii COVID-19 na sytuację finansów samorządowych świadczy to, że w roku 2020 dochody podatkowe jednostek samorządu terytorialnego spadły, według danych Eurostatu, w porównaniu z rokiem poprzednim w 17 krajach UE, przy czym spadki te były zazwyczaj kilkuprocentowe. W przypadku Irlandii zanotowano obniżenie dochodów podatkowych w podsektorze samorządowym o prawie 50% (przede wszystkim wskutek półrocznego zwolnienia z opodatkowania nieruchomości komercyjnych), a na Cyprze i w Luksemburgu kilkunastoprocentowe. W pozostałych krajach Unii Europejskiej wybuch pandemii nie spowodował ograniczenia dochodów podatkowych budżetów lokalnych, jednak w większości przypadków wzrost dochodów podatkowych był niższy od średniej stopy wzrostu wpływów podatkowych za okres 2012–2019. Tylko w Danii, Słowacji, Słowenii i Finlandii w pierwszym roku pandemii jednostki samorządu terytorialnego odnotowały wyższą dynamikę dochodów podatkowych niż średnioroczna dynamika w okresie 2012–2019. Znaczące jest jednak to, że zmniejszona (a czasami ujemna) dynamika dochodów podatkowych w jednostkach samorządu terytorialnego krajów UE, odnotowana w pierwszym roku pandemii, nie okazała się zjawiskiem trwałym. W roku 2021 tylko w jednym kraju (Belgia) budżety lokalne odnotowały dalszy spadek nominalnych dochodów podatkowych, w pozostałych krajach wystąpił już wzrost względem roku 2020. Jednocześnie w ponad połowie krajów UE poziom dochodów z podatków w jednostkach samorządu terytorialnego w 2021 przekraczał wielkości z roku 2019. Polska była w grupie sześciu krajów UE, w których w roku 2021 dochody podatkowe budżetów samorządowych były wyższe o co najmniej kilkanaście procent względem roku 2019. Oznacza to, że w zdecydowanej większości krajów UE wpływ pandemii COVID-19 na zmniejszenie dochodów podatkowych w podsektorze samorządowym był stosunkowo niewielki i miał charakter przejściowy.

Co istotne, nawet w tych krajach, w których jednostki samorządu terytorialnego doświadczały spadku dochodów z tytułu podatków, całkowite kwoty dochodów lokalnych nie podlegały temu trendowi. Na rysunku 1 przedstawiono dynamikę dochodów ogółem podsektora samorządowego w krajach UE w latach 2020 i 2021 względem roku 2019 oraz względem średniej dynamiki w latach 2012–2018. Z danych tych wynika, że jedynymi krajami, w których dochody lokalne ogółem w 2021 spadły względem roku 2019 były Cypr, Łotwa i Malta. Jednocześnie w 2020 roku w 13 krajach dynamika dochodów była niższa niż średnia z lat wcześniejszych, zaś w 9 z nich dochody były niższe w 2020 roku względem roku 2019. Tak więc prawie połowa krajów UE po wybuchu pandemii COVID-19 doświadczyła

negatywnych skutków fiskalnych w postaci pogorszenia dynamiki dochodów, choć jednocześnie w kilku państwach (w tym w Polsce) trudno dostrzec zatrzymanie trendu wzrostu dochodów ogółem. Należy jednak zauważyć, że w czołówce krajów z najwyższą dynamiką dochodów ogółem w 2021 roku są kraje Europy Środkowo-Wschodniej, w których w tym okresie ujawniła się zwiększona inflacja. Tak więc realna dynamika dochodów lokalnych ogółem w tych krajach jest w rzeczywistości zbliżona do dynamiki krajów Europy Zachodniej, w których procesy inflacyjne ujawniły się z nieco mniejszą siłą.

RYSUNEK 1

Dynamika dochodów lokalnych ogółem w krajach UE w latach 2020–2021



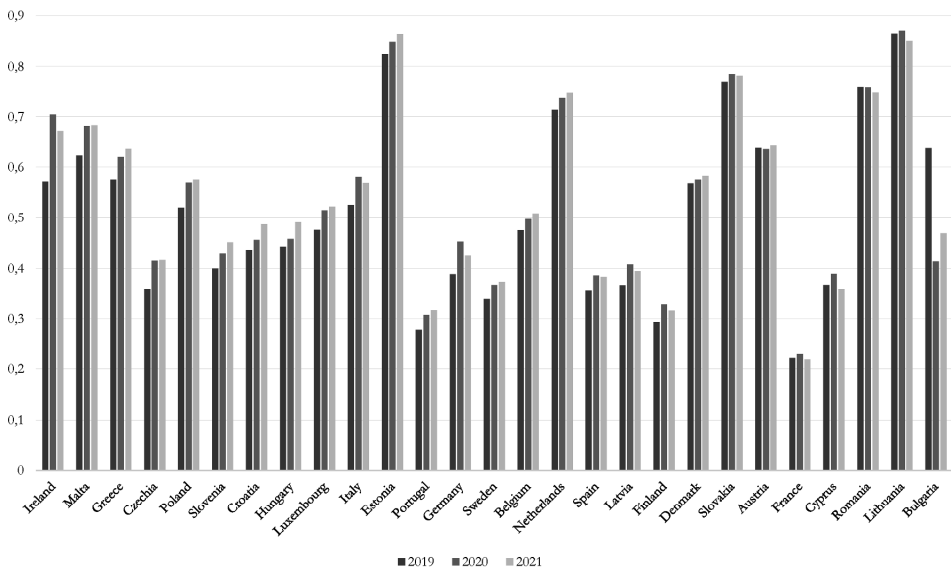
Źródło: opracowanie własne na podstawie [Annual government finance statistics database, Eurostat].

Skoro więc w większości krajów, mimo ograniczenia dochodów podatkowych, dochody ogółem podsektora samorządowego wykazywały dodatnią dynamikę, źródeł tego zjawiska należy doszukiwać się we wsparciu transferowym władz lokalnych ze strony podsektora rządowego. Na rysunku 2 przedstawiono zmiany udziału transferów otrzymywanych przez podsektor samorządowy w dochodach ogółem tego podsektora w okresie 2019–2021. Tylko w pięciu krajach: we Francji, na Cyprze, w Rumunii, na Litwie i w Bułgarii rola transferów w zapewnianiu dochodów samorządowych w 2021 roku względem 2019 roku spadła, przy czym, z wyjątkiem Bułgarii, te spadki były minimalne. W zdecydowanej większości krajów doszło jednak do zwiększenia udziału transferów w dochodach ogółem, a ten wzrost był szczególnie mocno zauważalny w roku 2020, w którym to zaangażowanie władz centralnych w pokrycie ubytku dochodów własnych władz lokalnych stało się

podstawową formą wsparcia finansowego kierowanego przez rząd centralny do jednostek samorządu terytorialnego. Obserwacje te są zgodne z wynikami badań przeprowadzonych przez innych autorów, choć nie znajduje potwierdzenia fakt, że w krajach federalnych (Niemcy, Belgia, Hiszpania) skłonność do wspierania transferami jednostek samorządu terytorialnego jest mniejsza niż w krajach unitarnych. Zmiana udziału transferów w dochodach ogółem władz lokalnych w krajach federalnych kształtowała się bowiem na poziomie zbliżonym do mediany zmiany tego udziału we wszystkich krajach UE. Znaczenie transferów jest szczególnie widoczne dla dochodów lokalnych w Irlandii, w której zanotowano największy spadek samorządowych dochodów podatkowych. Dane te potwierdzają więc, że podstawową strategią władz lokalnych na zapewnienie stabilności fiskalnej w okresie pandemii było pozyskiwanie środków transferowych, głównie z podsektora rządowego. Można więc zauważyć, że okres pandemii przyczynił się do dalszego utrwalenia zjawiska ograniczania autonomii fiskalnej władz lokalnych. Trudno jednak oceniać to zjawisko negatywnie, skoro władze lokalne bez dodatkowego wsparcia rządowego pozbawione zostałyby możliwości finansowania swoich podstawowych zadań.

RYSUNEK 2

Udział transferów w dochodach podsektora samorządowego w krajach UE w latach 2019–2021



Źródło: opracowanie własne na podstawie [Annual government finance statistics database, Eurostat].

Mimo dobrej sytuacji dochodowej jednostek samorządu terytorialnego w krajach UE, nie zaobserwowano znaczącego wzrostu wydatków samorządowych. W ponad połowie krajów dynamika wydatków była niższa od dynamiki dochodów, co skut-

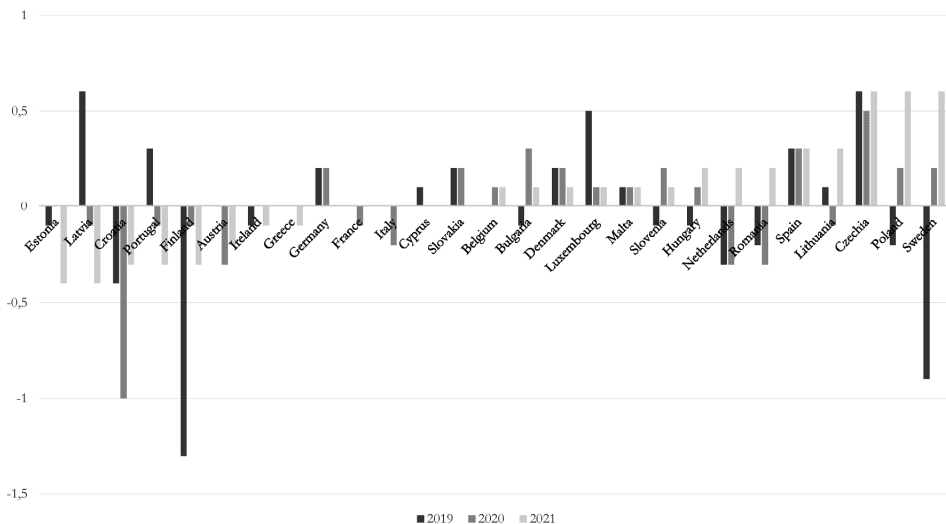
kowało poprawą salda budżetowego. Skoro nie dostrzeżono, że wskutek kryzysu pandemicznego doszło do znaczącego wzrostu wydatków ogółem w podsektorze samorządowym, to zasadne jest zweryfikowanie, czy doszło do znaczących zmian w strukturze wydatków samorządowych. Z przeglądu literatury wynika bowiem, że choć jednostki samorządu terytorialnego nie doświadczyły znaczącego załamania wydatków samorządowych, to jednak wiele z nich zmuszonych było zmienić alokację środków publicznych. Stąd też zbadano, jak zmieniła się struktura wydatków samorządowych w roku 2020 w stosunku do roku 2019. O ile bowiem w latach wcześniejszych ta struktura była względnie stała, a zmiany udziału wydatków samorządowych na poszczególne funkcje były raczej niewielkie, o tyle po wybuchu pandemii odnotowano zmianę priorytetów wydatkowych władz lokalnych wielu krajów. Analiza zmian wydatków samorządowych w 2020 roku wskazuje, że funkcjami COFOG, w których w największej liczbie krajów zanotowano spadek udziału wydatków w całkowitych wydatkach lokalnych, były następujące: (1) rekreacja, kultura i religia (najmocniej na Łotwie, Węgrzech, w Luksemburgu i Polsce); (2) edukacja (najmocniej w Czechach, Słowenii i na Litwie); (3) gospodarka mieszkaniowa i komunalna (najmocniej w Bułgarii i Rumunii). Co najmniej w 20 krajach UE dla każdej ze wskazanych funkcji odnotowano spadek udziału wydatków względem wydatków ogółem. Zadania w tych obszarach wiążą się często z nakładami inwestycyjnymi, które można przesunąć w czasie, ponadto lockdown był bez wątpienia tym czynnikiem, który zmniejszył presję na wzrost wydatków bieżących w szkołach. Pozyskane w ten sposób oszczędności mogły być skierowane z kolei na te zadania, które w czasie kryzysu pandemicznego wymagały dodatkowego wsparcia. Dane dla jednostek samorządu terytorialnego krajów UE wskazują, że funkcjami klasyfikacji COFOG, w których w największej liczbie krajów zanotowano wzrost udziału wydatków w całkowitych wydatkach lokalnych, były: (1) sprawy gospodarcze (najmocniej na Litwie, w Bułgarii, Irlandii i Polsce); (2) zdrowie (najmocniej w Słowenii, Czechach, Austrii i Polsce); (3) ochrona socjalna (najmocniej w Bułgarii, Holandii i Polsce). Nakłady na każdą z tych funkcji bezpośrednio wiążą się przeciwdziałaniem skutkom pandemii COVID-19, a zmiany w strukturze wydatków lokalnych wskazują, że choć samorządy rzadko angażują się w politykę stabilizacyjną, to nadzwyczajny charakter kryzysu pandemicznego stanowił uzasadnienie dla takich działań. Jak wskazano wcześniej, było to o tyle łatwiejsze, że większość środków przeznaczanych na walkę z pandemią pochodziła z transferów z budżetu państwa, zaś zmiany w strukturze wydatków samorządowych odzwierciedlały także priorytety wsparcia podsektora rządowego.

5. Wpływ pandemii COVID-19 na saldo budżetowe i dług podsektora samorządowego w krajach UE

O znaczeniu transferów w stabilizowaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego świadczą dane o wielkości ich salda budżetowego w krajach UE. Na rysunku 3 ukazano wysokość salda budżetowego podsektora samorządowego w poszczególnych krajach UE. Z danych tych wynika, że mimo obaw [CoR, 2021] okres pandemii nie doprowadził do rozpowszechnienia się zjawiska „rozwartych nożyc”, które skutkowałyby jednoczesnym ograniczeniem dochodów i zwiększeniem wydatków w budżetach samorządowych. Zmiany wielkości lokalnego salda budżetowego wskazują, że w rzeczywistości doszło do sytuacji, w której wskutek mniejszej dynamiki wydatków od dynamiki dochodów doszło do zacieśnienia fiskalnego. O ile w 2019 roku w 15 krajach podsektor samorządowy miał deficyt, o tyle w 2020 krajów z deficytem podsektora samorządowego było 12, zaś w 2021 tylko 10. Jedynymi krajami, które miały w 2019 nadwyżkę, a w okresie 2020–2021 wykazywały saldo ujemne, były Łotwa i Portugalia. Jednocześnie aż w 12 krajach UE (w tym w Polsce) podsektor samorządowy w latach 2020–2021 zanotował nadwyżkę budżetową. W tych natomiast krajach, w których władze lokalne funkcjonowały w warunkach deficytu, jego skala była niewielka. Względnie największą nierównowagę podsektor samorządowy wykazywał na Łotwie i w Estonii, gdzie ujemne saldo budżetowe w tym podsektorze stanowiło 0,4% PKB.

RYSUNEK 3

Saldo budżetowe podsektora samorządowego (jako % PKB) w krajach UE w latach 2019–2021

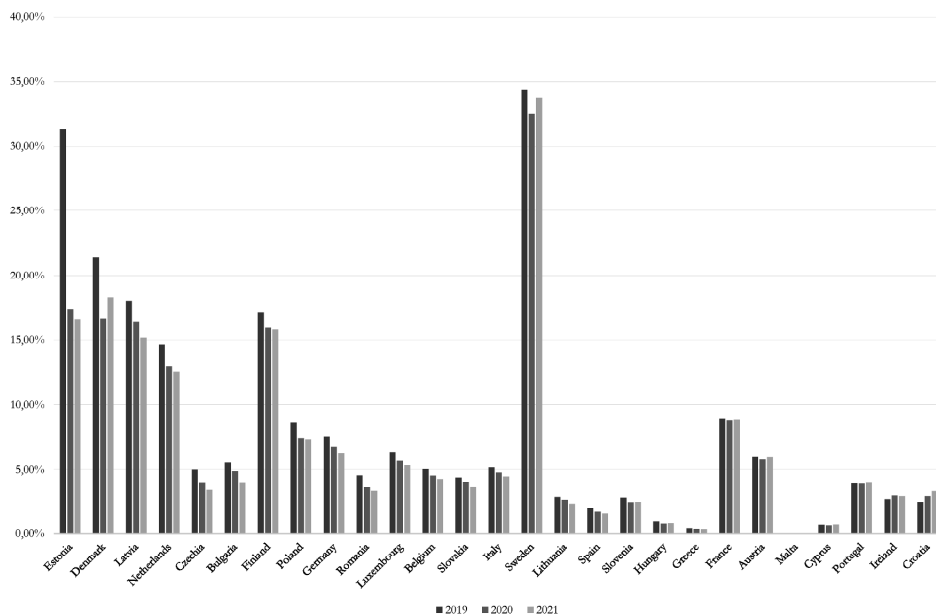


Źródło: opracowanie własne na podstawie [Annual government finance statistics database, Eurostat].

Potwierdzeniem braku znaczącego pogorszenia sytuacji finansowej podsektora samorządowego w czasie pandemii są tendencje dotyczące długu lokalnego. Na rysunku 4 przedstawiono udział długu samorządowego w całości zadłużenia sektora *general government* w poszczególnych krajach UE. Kraje te uszeregowano według stopnia zmniejszenia tego udziału w między rokiem 2021 a 2019.

RYSUNEK 4

Udział długu lokalnego w długi sektora *general government* w krajach UE w latach 2019–2021



Źródło: opracowanie własne na podstawie [*Annual government finance statistics database*, Eurostat].

Po pierwsze, dane dotyczące długu samorządowego pokazują, że jego znaczenie w długi sektora *general government* w różnych krajach jest odmienne. W przypadku Szwecji dług lokalny stanowi 1/3 całego długu publicznego, podczas gdy w takich krajach, jak Litwa, Malta, Cypr, Węgry udział długu samorządowego nie przekracza 1%. Te różnice wynikają z takich przyczyn, jak m.in.: skala samodzielności finansowej władz lokalnych, dostępność dotacji rządowych jako alternatywa dla zadłużania się, różny dostęp władz lokalnych do rynków finansowych w poszczególnych krajach, różna restrykcyjność samorządowych reguł fiskalnych [Dafflon, Beer-Toth, 2009; László, 2019]. W większości krajów UE ten udział waha się od kilku do kilkunastu procent. Po drugie, prawie we wszystkich krajach od 2020 roku zanotowano zmniejszenie udziału samorządowego w długi sektora *general government*, co świadczy o niższej dynamice wzrostu długu samorządowego w stosunku do dynamiki długu innych podsektorów, a zwłaszcza podsektora rządowego, w okresie

kryzysu pandemicznego. Zasadniczo trend ten dotyczył najbardziej tych krajów, w których dług samorządowy odgrywa znaczną rolę w strukturze długu publicznego. Oznacza to więc, że o ile strategia finansowania ubytku dochodów samorządowych transferami otrzymywanymi z podsektora rządowego była powszechna w krajach UE, o tyle równocześnie wiązało się to ze wzrostem długu publicznego, obciążającego głównie podsektor rządowy. W ten sposób zrealizował się postulat postawiony przez WHO w pierwszych tygodniach pandemii, że podstawą skutecznej odpowiedzi na wyzwania tego kryzysu powinna być silna koordynacja działań między podsektorem rządowym a podsektorem samorządowym [WHO, 2020].

6. Podsumowanie

Z przeprowadzonych badań wynika, że finanse samorządowe w krajach UE nie ucierpiały znacząco pod wpływem pandemii COVID-19. W szczególności sytuacja finansowa większości jednostek samorządu terytorialnego w krajach UE była lepsza, niż zakładano w pierwszych miesiącach pandemii. Było to jednak głównie wynikiem zaangażowania transferów z podsektora rządowego, które stały się dla władz lokalnych źródłem finansowania dodatkowych zadań oraz pokrycia ubytków dochodów (zwłaszcza podatkowych). Szczegółowa analiza rozkładu wydatków samorządowych w krajach UE ukazała, że pandemia COVID-19 przyniosła w większości z nich zmianę struktury wydatków samorządowych przez zwiększenie udziału wydatków na ochronę zdrowia, pomoc socjalną i sprawy gospodarcze oraz zmniejszenie udziału wydatków na rekreację i kulturę fizyczną, usługi komunalne i edukację. Jednocześnie wskutek zaangażowania środków pochodzących z transferów rządowych (finansowanych najczęściej przez wzrost długu rządowego) spadł udział długu lokalnego w długi sektora *general government*. Dane te świadczą o silnej koordynacji działań zapobiegających negatywnym skutkom kryzysu pandemicznego między podsektorem rządowym a podsektorem samorządowym.

Działania takie zasługują na pozytywną ocenę głównie ze względu na konsekwencje pandemii, które obejmowały także obszary aktywności władz lokalnych. Bez wsparcia rządowego jednostki samorządu terytorialnego nie byłyby w stanie, bez uszczerbku dla możliwości realizowania zadań, udźwignąć skutków pandemii związanych z ubytkiem dochodów własnych. Pozbawione zostałyby także możliwości wdrożenia instrumentów wsparcia skierowanych do społeczności lokalnej. Jednak skutkiem przeniesienia ciężaru finansowania tych działań na podsektor rządowy było utrwalenie tendencji ograniczających autonomię finansową władz lokalnych. Oznaczać to może, że o ile w krótkim okresie pozwoliło to utrzymać władzom lokalnym stabilność finansową, o tyle w dłuższym okresie sytuacja finansowa jednostek samorządu terytorialnego może być bardziej wrażliwa na kondycję finansową podsektora rządowego.

Literatura

- Anas M., 2021, *Impact of pandemic COVID-19 on local government's financial performance in Indonesia*, "Journal of Southwest Jiaotong University", vol. 56(3), s. 196–206, DOI: 10.35741/issn.0258-2724.56.3.16.
- Annual government finance statistics database*, Eurostat, <https://ec.europa.eu/eurostat/web/government-finance-statistics/data/database> [data dostępu: 24.08.2022].
- Čajková A., Šindleryová I.B., Garaj M., 2021, *The COVID-19 pandemic and budget shortfalls in the local governments in Slovakia*, "Scientific Papers of the University of Pardubice, Series D: Faculty of Economics and Administration", vol. 29(1), s. 1–15, DOI: 10.46585/sp29011243.
- Chernick H., Copeland D., Reschovsky A., 2021, *The fiscal effects of the covid-19 pandemic on cities: an initial assessment*, "National Tax Journal", vol. 73, s. 699–732, DOI: 10.17310/ntj.2020.3.04.
- CoR, 2021, *Local and regional finances in the aftermath of COVID-19*, European Committee of the Regions, DOI: 10.2863/29738.
- Dafflon B., Beer-Tóth K., 2009, *Managing local public debt in transition countries: an issue of self-control*, "Financial Accountability & Management", vol. 25, s. 305–333, DOI: 10.1111/j.1468-0408.2009.00479.x
- Dougherty S., Harding M., Reschovsky A., 2019, *Twenty years of tax autonomy across levels of government: measurement and applications*, "OECD Working Papers on Fiscal Federalism", no. 29, s. 4–38, DOI: 10.1787/22265848.
- Dutta A., Fischer H., 2021, *The local governance of COVID-19: Disease prevention and social security in rural India*, "World Development", vol. 138, s. 1–11, DOI: 10.1016/j.worlddev.2020.105234.
- Dzigbede K., Gehl S.B., Willoughby K., 2020, *Disaster resiliency of US local governments: insights to strengthen local response and recovery from the COVID-19 pandemic*, "Public Administration Review", vol. 80(4), s. 634–643, DOI: 10.1111/puar.13249.
- Gordon T., Dadayan L., Rueben K., 2020, *State and Local Government Finances in the COVID-19 Era*, "National Tax Journal", vol. 73(3), s. 733–757, DOI: 10.17310/ntj.2020.3.05.
- IFS, 2022, *Looking back to look forwards: what can we learn from data on the impacts of COVID-19 on councils in 2020–21?*, IFS Briefing Note BN337, Institute for Fiscal Studies, DOI: 10.1920/BN.IFS.2022.BN0337.
- Kańduła S., Przybylska, J., 2021, *Financial instruments used by Polish municipalities in response to the first wave of COVID-19*, "Public Organization Review", no. 21, s. 665–686, DOI: 10.1007/s11115-021-00569-7.
- László V., 2019, *Local Government Debts in the EU countries*, 27th NISPAcee Annual Conference, https://www.nispa.org/files/conferences/2019/e-proceedings/system_files/papers/local-government-debts-vertesy.pdf [data dostępu: 24.08.2022].
- Maher C.S., Hoang T., Hindery A., 2020, *Fiscal Responses to COVID-19: Evidence from Local Governments and Nonprofits*, "Public Administration Review", vol. 80(4), s. 644–650, DOI: 10.1111/puar.13238.

- Malinowska-Misiąg E., 2022, *Finanse jednostek samorządu terytorialnego w Polsce w pierwszym roku pandemii*, „Optimum. Economic Studies”, nr 1(107), s. 48–63, DOI: 10.15290/oes.2022.01.107.04.
- Marrs C., 2020, *A shot in the dark: local authority budgets amid Covid-19 uncertainty*, “Public Finance”, vol. 2, no. July, <https://www.publicfinance.co.uk/feature/2020/07/shot-dark-local-authority-budgets-amid-covid-19-uncertainty> [data dostępu: 24.08.2022].
- Nemec J., Špaček D., 2020, *The Covid-19 pandemic and local government finance: Czechia and Slovakia*, “Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management”, vol. 32(5), DOI: 10.1108/JPBAFM-07-2020-0109.
- Nenkova P., 2021, *The COVID-19 Pandemic's Impact on Local Government Revenue in Bulgaria*, New Challenges In New Science, Петрозаводск, <https://elibrary.ru/item.asp?id=47223590> [data dostępu: 24.08.2022].
- 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, DOI: 10.1787/267a6231-en.
- OECD, 2021, *The territorial impact of COVID-19: Managing the crisis across levels of government*, OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19), OECD, Paris, <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/the-territorial-impact-of-covid-19-managing-the-crisis-and-recovery-across-levels-of-government-a2c6abaf> [data dostępu: 24.08.2022].
- OECD, 2013, *Investing Together: Working Effectively across Levels of Government*, OECD Multi-level Governance Studies, OECD Publishing, Paris, DOI: 10.1787/9789264197022-en.
- Soltes V., Stofkova J., Durica J., 2021, *Impact of the global COVID-19 pandemic on the use of local government funds*, “SHS Web Conference”, vol. 129, s. 1–7, DOI: 10.1051/shsconf/202112901028.
- Swianiewicz P., Łukomska J., 2020, *Finanse samorządu terytorialnego w dobie pandemii*, Fundacja im. Stefana Batorego, <https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2020/11/Finanse-samorzadu-w-dobie-pandemii.pdf> [data dostępu: 24.08.2022].
- Qibthiyyah R., 2021, *Province and Local Finances in Indonesia during COVID-19 Pandemic*, “LPEM-FEBUI Working Paper”, no. 059, https://www.lpem.org/wp-content/uploads/2021/04/Province_and_Local_Finances_in_Indonesia_during_COVID-19_Pandemic.pdf [data dostępu: 24.08.2022].
- WHO, 2020, *Covid Strategy Update (April 2020)*, World Health Organization, <https://www.who.int/publications/i/item/covid-19-strategy-update---14-april-2020> [data dostępu: 24.08.2022].
- World Bank, 2021, *Impact Of The COVID-19 Pandemic On Municipal Finance*, Washington, DC: The World Bank, [Http://hdl.handle.net/10986/37205](http://hdl.handle.net/10986/37205) [data dostępu: 24.08.2022].