

Rozdział 4

WŁADZE SAMORZĄDOWE WOBEC PRESJI NA WYDATKI ZWIĄZANE Z KRYZYSEM PANDEMICZNYM

Wstęp

Z końcem 2019 roku wybuchła pandemia spowodowana koronawirusem SARS-CoV-2. W celu ograniczania kryzysu zdrowotnego w wielu państwach, w tym Unii Europejskiej, wprowadzano różne restrykcje w działalności gospodarczej i bariery w przemieszczaniu się (*lockdown*, zamknięcie instytucji publicznych i zakładów usługowych, odwołanie imprez kulturalnych i sportowych, zakaz zgromadzeń), co z ekonomicznego punktu widzenia przyczyniło się do zmniejszenia aktywności gospodarczej i doprowadziło do wystąpienia nowych zagrożeń dla stabilności finansowej (reakcje rynków finansowych). Można mówić o drastycznych spadkach indeksów giełdowych, spadku nominalnych stóp procentowych czy realnego PKB. W konsekwencji efektem tych działań był – z jednej strony, spadek zachorowań na COVID-19, a z drugiej pogorszenie sytuacji ekonomicznej państw (wszystkich sektorów gospodarki)¹²⁵. Nie sposób nie wspomnieć także o skutkach demograficznych i społecznych, w tym o zaburzeniach na rynku pracy czy konsekwencjach wynikających z edukacji zdalnej.

Wraz z pojawieniem się w Polsce koronawirusa i wprowadzeniem na jej terytorium od dnia 20 marca 2020 roku stanu epidemii¹²⁶, rząd podejmował kolejne działania, które były różnie oceniane. Co więcej, według pierwszych prognoz w Polsce miała wystąpić recesja¹²⁷, a w długim okresie miało dojść do destabilizacji finansów publicznych na skutek ekspansywnej polityki fiskalnej oraz silnego luzowania polityki pieniężnej¹²⁸. Pomijając ocenę kondycji finansów publicznych i polityki monetarnej po ponad roku od wybuchu pandemii warto zaznaczyć, że po raz pierwszy zagrożenie wirusem miało tak

¹²⁵ Por. M. Śmigiel, J. Łyjak, *Koronawirus a gospodarka UE. Wpływ na wybrane kraje Unii Europejskiej*, New Direction, Belgia, Lipiec 2020.

¹²⁶ Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii, Dz. U. 2020, poz. 491. Następnie zmienione Rozporządzeniem Ministra Zdrowia z dnia 24 marca 2020 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii, Dz. U. 2020, poz. 522.

¹²⁷ M. Wąsiński, D. Wnukowski, *Skutki pandemii COVID-19 dla gospodarki światowej*, „Biuletyn”, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Nr 84(2016), 20 kwietnia 2020.

¹²⁸ K. Czech, A. Karpio, M. Wielechowski, T. Woźniakowski, D. Żebrowska-Suchodolska, *Polska gospodarka w początkowym okresie pandemii Covid-19*, Wydawnictwo SGGW, Warszawa 2020, s. 51.

istotny wpływ na funkcjonowanie sektora finansów publicznych (administracji publicznej wszystkich szczebli). Jednostki samorządu terytorialnego stanęły przed ogromnymi wyzwaniami organizacyjnymi i finansowymi. Musiały zmierzyć się z nowymi obowiązkami i zadaniami oraz działać w dynamicznie zmieniającym się otoczeniu prawnym. Podjętym działaniom towarzyszyła niepewność co do sytuacji finansowej, zakładano spadek dochodów m.in. z tytułu udziału w podatkach bezpośrednich będący konsekwencją nie tylko pandemii, ale i zmian w przepisach podatkowych¹²⁹; podatku od nieruchomości; innych podatków i opłat lokalnych czy dochodów.

Analiza danych za rok 2020 prowadzi do wniosku, że sytuacja finansowa jednostek samorządu terytorialnego w Polsce uległa zmianie. Zaobserwować można, w porównaniu z 2019 rokiem, wzrost dochodów własnych pomimo mniejszych wpływów z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych, przy jednoczesnym wzroście dochodów transferowych w formie dotacji i subwencji ogólnej. Nastąpił także wzrost wydatków bieżących i spadek wydatków majątkowych. Skutki ekonomiczno-społeczne pandemii rozkładają się więc nierównomiernie i szczególnie są zauważalne w miastach na prawach powiatu (zmniejszenie się nadwyżki operacyjnej o połowę). Duże miasta z pewnością obarczone były zadaniami związanymi z przeciwdziałaniem pandemii na większą skalę, ale też restrykcje dotknęły je bardziej.

Kryzys pandemiczny uwydatnił także napięte relacje pomiędzy rządem a samorządem wynikające zarówno z rozbieżnych stanowisk dotyczących zastosowania koniecznych rozwiązań¹³⁰, ale i z braku wystarczającego wsparcia samorządów przez administrację rządową. Istotne jest także to, że w czasie kryzysu zmienia się społeczne postrzeganie władz samorządowych i ich roli. Szczególnego znaczenia nabiera fundamentalna rola samorządu terytorialnego, jaką jest tworzenie bezpiecznych i efektywnych warunków dla życia i pracy mieszkańców¹³¹.

Celem opracowania jest wskazanie jak wprowadzone rozwiązania w okresie epidemii COVID-19 wpłynęły na sytuację finansową jednostek samorządu terytorialnego. Dla realizacji celu artykułu zastosowano krytyczną analizę literatury przedmiotu z wyeksponowaniem wpływu prawodawstwa oraz analizę danych pochodzących z sprawozdań z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego za lata 2019 i 2020.

¹²⁹ P. Swianiewicz i J. Łukomska podkreślają, że trudno ocenić sytuację finansową samorządów, m.in. dlatego, że trudno określić wpływ zmieniających się przepisów podatkowych od wpływu pandemii. P. Swianiewicz, J. Łukomska, *Finanse samorządu terytorialnego w dobie pandemii*, Forum Idei, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2020, s. 1, <https://www.batory.org.pl/publikacja/finanse-samorzadu-w-dobie-pandemii/> (data dostępu: 10.05.2021).

¹³⁰ Zob. np. *Stanowisko Zarządu Związku Miast Polskich w sprawie stanu epidemii COVID-19*, Związek Miast Polskich, 17.03.2020. *Stanowisko Zarządu Związku Powiatów Polskich w sprawie problemów związanych z sytuacją epidemiczną w kraju*, Związek Powiatów Polskich, 6 listopada 2020 roku.

¹³¹ M. Bazylak, P. Churski, A. Dawydzik, R. Dutkiewicz, J. Erbel, J. Hausner, A. Korta, G. Kubalski, M. Kudłacz, A. Łoś, K. Szałucki, B. Węgrzyn, M. Wolański, I. Zachariasz, *Raport Samorząd. Pomędzy nadzwyczajnymi zadaniami a ograniczonymi możliwościami – samorząd terytorialny w czasie pandemii*, Fundacja Gospodarki i Administracji Publicznej, Kraków 2020, s. 63.

1. Reorganizacja działalności samorządów – nowe zadania w okresie pandemii

Pierwsze regulacje dotyczące szczególnych rozwiązań w czasie pandemii wprowadzały zapis, że Prezes Rady Ministrów mógł nałożyć na jednostkę samorządu terytorialnego obowiązek wykonania określonego zadania w związku z przeciwdziałaniem COVID-19¹³². Kolejne rozwiązania oznaczały zmiany w funkcjonowaniu jednostek samorządu terytorialnego począwszy od zmian w organizacji (ograniczenie) pracy urzędów, jednostek podległych oraz spółek prawa handlowego, a także pracy własnej, indywidualnej pracownika. Pracownicy mogli wykonywać pracę poza miejscem jej stałego wykonywania w postaci pracy zdalnej. Oznaczało to ograniczenie dostępu do urzędów dla mieszkańców (załatwianie spraw za pomocą usług internetowych, poczty elektronicznej, korespondencji tradycyjnej, telefonicznie – ewentualna obsługa petentów w biurach podawczych). Następnie na samorządy zostały nałożone obowiązki związane z: odwołaniem i nieorganizowaniem imprez masowych i dodatkowych zajęć kulturalnych, sportowych i innych; zamknięciem żłobków, przedszkoli, szkół; wykonywaniem określonych zadań nałożonych na podmioty lecznicze mających charakter zadań zleconych z zakresu administracji rządowej. W tym ostatnim przypadku chodzi o zmiany w strukturze organizacyjnej podmiotu leczniczego lub przekazanie produktów leczniczych, wyrobów medycznych, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego oraz aparatury i sprzętu medycznego, w celu zapewnienia kontynuacji udzielenia świadczeń zdrowotnych w innym podmiocie leczniczym¹³³).

Dodatkowe obowiązki związane były z:

- a) zwoływaniem i przeprowadzaniem sesji rad gmin, miast, powiatów i sejmików województw oraz ich komisji, czy też organów jednostek pomocniczych (sołectw i osiedli) za pomocą środków komunikacji elektronicznej (w formie zdalnej) lub korespondencyjnie. Dotyczyło to także organów: wykonawczych w gminach, powiatach, województwach; w związkach jednostek samorządu terytorialnego; w związku metropolitalnym; w regionalnych izbach obrachunkowych i samorządowych kolegiach odwoławczych;
- b) prowadzeniem postępowań administracyjnych w warunkach ograniczonych możliwości kontaktu organu ze stronami i uczestnikami postępowania oraz niestabilnego prawa (często zmieniającego się i o niejasnych konsekwencjach – np. zawieszenie terminów prawa i postępowania);
- c) sprawami personalnymi z zakresu przejścia kompetencji wójta przez jego zastępcę, czy przeniesienie pracownika;

¹³² Art. 10d ust. 1, Ustawa 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. 2020, poz. 374 z późn. zm.

¹³³ Art. 10d ust. 2 i 3, Ustawa 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. 2020, poz. 374 z późn. zm.

- d) zapewnieniem ochrony społeczności lokalnej (zarządzanie kryzysowe);
- e) wsparciem dla przedsiębiorców;
- f) wsparciem dla mieszkańców;
- g) zasadami i wymaganiami w zakresie gospodarowania odpadami w okresie epidemii.

Poza tym, organy samorządu terytorialnego, a także samorządowe osoby prawne oraz samorządowe jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej miały obowiązek wykonywania zadań nałożonych przez wojewodę w trybie poleceń. Zadania te miały charakter zadań zleconych z zakresu administracji rządowej¹³⁴. Co więcej, do 31 grudnia 2020 roku samorząd województwa mógł powierzyć powiatowi w drodze porozumienia prowadzenie zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19¹³⁵.

Już w początkowym okresie działania w sytuacji epidemii organy samorządowe napotkały różnego rodzaju utrudnienia, takie jak: brak możliwości bezpośredniego kontaktu z mieszkańcami; absencja urzędników wynikająca z czasowej niezdolności do pracy, kwarantanny, urlopów itp.; dodatkowe zadania związane z opieką społeczną nad podopiecznymi ośrodków pomocy społecznej, bezdomnymi; niemożliwość zorganizowania wyborów uzupełniających do rad oraz wójtów burmistrzów oraz prezydentów¹³⁶.

Warto wspomnieć, że wpływ ustawodawstwa na funkcjonowanie jednostek samorządu terytorialnego miał charakter bezpośredni lub pośredni. W tym kontekście H. Izdebski wyróżnia przepisy: podstawowe „koronawirusowe”; dotyczące działalności jednostek sektora finansów publicznych i organów władz publicznych; odnoszące się wyłącznie do samorządów; dotyczące obszarów najbardziej angażujących samorząd¹³⁷.

2. Zmiany legislacyjne związane z finansami jednostek samorządu terytorialnego

Powyżej wskazane nowe zadania, z którymi musiały zmierzyć się samorządy wynikały z przyjętych w okresie pandemii rozwiązań zawartych w różnych aktach prawnych często zmienianych. Odnosząc się do wpływu ustawodawstwa z okresu pandemii na

¹³⁴ Art. 11h, Ustawa 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. 2020, poz. 374 z późn. zm.

¹³⁵ Art. 15qd, Ustawa 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. 2020, poz. 374 z późn. zm.

¹³⁶ G. Leśniewicz, *Organy samorządu wobec zagrożeń wirusem COVID-19*, „Ekspertyzy i Opracowania”, Nr 100, 2020, Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego.

¹³⁷ H. Izdebski, *Tarcze antykryzysowe – dokończenie budowy państwa PIS? Ustawodawstwo okresu pandemii a funkcjonowanie samorządu*, Forum Idei, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2020, <https://www.batory.org.pl/publikacja/tarcze-antykryzysowe-dokonczenie-budowy-panstwa-pis-u/> (data dostępu: 23.06.2021).

stan finansów samorządów J. Nelicki klasyfikuje regulacje prawne w trzech grupach. Pierwsza to przepisy wprowadzające *lockdown*, które nie były adresowane do samorządów. Paradoksalnie to ta grupa przepisów wpłynęła na stan finansów jednostek samorządu terytorialnego. Druga grupa to przepisy, na mocy których zarówno samorzady, jak i ich jednostki organizacyjne musiały podjąć obowiązki dotyczące przeciwdziałania pandemii. W trzeciej grupie znalazły się regulacje wprost skierowane do jednostek samorządu terytorialnego, których zadaniem było ułatwienie im funkcjonowania¹³⁸. Cytowany autor przyjmuje stanowisko, że na sytuację samorządów głównie wpłynęła recesja spowodowana pandemią i *lockdownem* niż wprowadzane przepisy¹³⁹. Jednak nie trudno nie dostrzec niestabilność prawa, zwłaszcza kiedy Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych podaje, że w 2020 roku należy wskazać 24 akty prawne i dokumenty (ustawy, rozporządzenia, obwieszczenia, komunikaty), które wpływały na gospodarkę finansową jednostek samorządu terytorialnego, dodatkowo zmieniane w tymże roku¹⁴⁰.

Przepisy związane z finansami samorządów dotyczyły m.in.: podatków i opłat, reguł fiskalnych, wsparcia finansowego. Ze względu na ilość przepisów poniżej zostaną omówione wybrane wpływające na sytuację jednostek samorządu terytorialnego w 2020 roku, również te, których konsekwencje będą odczuwalne w następnych latach.

Uprawnienia przypisane radom gmin w zakresie zwolnień w podatku od nieruchomości oraz możliwość przedłużenia terminów płatności rat tego podatku zostały scharakteryzowane w tabeli 4.1. Zaakcentować trzeba, że w pierwszej specustawie nie uwzględniono podatku od nieruchomości.

Tabela 4.1. Preferencje w podatku od nieruchomości w czasie pandemii

Akt prawny	Rozwiązania	Uwagi
Ustawa 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. 2020 poz. 374.	Brak rozwiązań dotyczących poboru podatku od nieruchomości w czasie pandemii.	Brak
- Art. 15p, 15q, ustawa z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem,	- Możliwość zwolnienie w drodze uchwały z podatku od nieruchomości gruntów, budynków czy budowli, które	- Wprowadzone wsparcie ma formę pomocy publicznej ¹⁴¹ ;

¹³⁸ A. Nelicki, *Wpływ ustawodawstwa okresu pandemii COVID-19 na finanse jednostek samorządu terytorialnego*, Forum Idei, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2020, s. 2-3.

¹³⁹ *Ibidem*, s. 1.

¹⁴⁰ *Objaśnienia podatkowe z dnia 21 lipca 2020 r. w sprawie nowych preferencji stosowanych w związku z ponoszeniem negatywnych konsekwencji ekonomicznych z powodu COVID-19*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 15.07.2020, s. 119-120.

¹⁴¹ *Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2020 roku*, Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, Warszawa 2021, s. 11-16.

Tabela 4.1. cd.

Akt prawny	Rozwiązania	Uwagi
<p>przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. 2020 poz. 568 z późn. zm.</p> <p>- Pismo z dnia 10 kwietnia 2020 r., Ministerstwo Finansów, Warszawa 2020, PS2.844.79.2020.</p>	<p>są związane z prowadzeniem działalności gospodarczej grupom przedsiębiorców, których płynność finansowa uległa znacznemu pogorszeniu poprzez zaistnienie pandemii za część 2020 roku oraz wybrane miesiące I półrocza 2021 roku;</p> <p>- Możliwość przedłużenie w drodze uchwały terminów płatności rat podatku od nieruchomości, których termin płatności przypadał na kwiecień, maj i czerwiec 2020 roku, jednakże nie dłużej niż do 30 września 2020 r. oraz płatnych w wybranych miesiącach pierwszego półrocza 2021 roku, nie dłużej niż do dnia 31 grudnia 2021 roku.</p>	<p>- Charakter fakultatywny – decyzje indywidualne organu stanowiącego;</p> <p>- Wskazanie grupy przedsiębiorców przez gminę;</p> <p>- Brak konieczności definiowania określenia „pogorszenie płynności finansowej”;</p> <p>- Nie jest wymagane dokumentowanie pogorszenia płynności finansowej;</p> <p>- Przepisów nie stosuje się dla podmiotów, które wydzierżawiły swoje nieruchomości innym na prowadzenie działalności gospodarczej.</p>

Źródło: opracowanie własne na podstawie cytowanych aktów prawnych.

Wprowadzono także możliwości dotyczące najogólniej: pomniejszenia opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości (nieruchomości będące własnością gminy, powiatu, województwa); niepobierania czynszu, najmu i dzierżawy w drodze uchwały organu stanowiącego.

Sprawa podatków i opłat lokalnych inaczej była postrzegana przez stronę samorządową a inaczej przez ustawodawcę. Strona samorządowa domagała się, żeby pakiety wsparcia nie uwzględniały zmian w podatkach i opłatach lokalnych w związku z tym, że gminy posiadają w tym zakresie kompetencje¹⁴², a wprowadzane rozwiązania mogą rodzić problemy interpretacyjne. Natomiast Ministerstwo Finansów traktowało to wsparcie jako dodatkowy, nowy instrument polityki finansowej gminy, będący tak ogólnie scharakteryzowany, że dawał gminom pewną samodzielność¹⁴³.

Na uwagę zasługuje fakt dużej aktywności strony samorządowej w odniesieniu do tworzonych przez rząd rozwiązań w okresie pandemii wynikająca z faktu pomijania „głosu” samorządowców. Związek Miast Polskich sformułował tzw. propozycje samorządowej tarczy COVID-19, które powinny być uwzględnione w ustawie covidowej¹⁴⁴,

¹⁴² Stanowisko Zarządu Związku Miast Polskich w sprawie stanu epidemii CoVID-19, Związek Miast Polskich, 17.03.2020.

¹⁴³ Pismo z dnia 10 kwietnia 2020 r., Ministerstwo Finansów, Warszawa 2020, PS2.844.79.2020.

¹⁴⁴ Ustawa 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, tj. Dz. U. 2020 poz. 374 z późn. zm.

tj.: poszerzenie zamówień publicznych, wprowadzenie przepisów porządkowych, zawieszenie janosikowego, uwzględnienie ubytków w dochodach przy wyliczaniu subwencji, możliwości zawieszenia budżetu obywatelskiego¹⁴⁵.

Kontrowersje w środowisku samorządowym wzbudziła także decyzja rządu co do przyznania dwojakiego wsparcia dla 202 gmin górskich w 2021 roku ze środków Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych. Chodzi tutaj o wsparcie inwestycji realizowanych w latach 2016–2020 (wydatki) oraz 80-proc. rekompensatę za wsparcie przedsiębiorców w związku z zwolnieniem ich z podatku od nieruchomości.

Ponadto, samorządy w 2020 roku dostały także wsparcie finansowe (dofinansowanie lub finansowanie) na inwestycje m.in. z zakresu infrastruktury drogowej, transportu, ochrony zdrowia, kultury, oświaty, pomocy społecznej, gospodarki komunalnej oraz wodno-ściekowej. Wsparcie na zadania inwestycyjne pochodziło ze środków wspomnianego powyżej Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 określanego jako Rządowy Fundusz Inwestycji Lokalnych. Tutaj nadmienić trzeba, że od momentu utworzenia tego funduszu aż po kryteria przydzielania środków strona samorządowa podkreślała polityczny aspekt jego działalności¹⁴⁶.

W 2020 roku jednostki samorządu terytorialnego mogły też otrzymywać dofinansowanie z Funduszu Dróg Samorządowych obecnie Rządowy Fundusz Rozwoju Dróg.

Na mocy specustawy – Tarcza 6.0 wyłączono pobór opłaty targowej w 2021 roku, a samorządom z tego tytułu przysługiwać będzie rekompensata ze środków Funduszu Przeciwdziałania COVID-19¹⁴⁷.

Ustawodawca zmienił również sposób przeznaczenia środków pochodzących z opłat za wydawanie zezwoleń na sprzedaż hurtową alkoholu w województwach i opłat za wydawanie zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych w gminach. Do 31 grudnia 2020 roku środki te odpowiednio mogły być wykorzystane przez zarząd województwa i wójta (burmistrza, prezydenta) na działania związane z przeciwdziałaniem COVID-19. Do wprowadzenia przepisów covidowych środki te przeznaczone były na przeciwdziałanie i profilaktykę uzależnień od alkoholu oraz przeciwdziałanie narkomanii.

Zgodnie z regulacjami z budżetu państwa mogły być udzielane samorządom dotacje celowe na realizację zadań wynikających z przepisów o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi¹⁴⁸. Natomiast same samorządy mogły przekazać zakładowi budżetowemu dotację przekraczającą 50% kosztów jego

¹⁴⁵ *Propozycje samorządowej tarczy COVID-19*, Związek Miast Polskich, 30.04.2020, <https://www.miasta.pl/aktualnosci/propozycje-samorzadowej-tarczy-covid-19> (data dostępu: 23.06.2021).

¹⁴⁶ Zob. np. J. Flis, P. Swianiewicz, *Rządowy Fundusz Inwestycji Lokalnych – reguły podziału*, Forum Idei, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2021, <https://www.batory.org.pl/publikacja/rzadowy-fundusz-inwestycji-lokalnych-%e2%80%92-reguly-podzialu/> (data dostępu: 06.05.2021).

¹⁴⁷ Art. 31zzm, ustawa 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. z 2020 r. poz. 2255).

¹⁴⁸ Art. 51 ust. 3, Ustawa z dnia 13 listopada 2003r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Dz. U. 2003 nr 203 poz. 1966 z późn. zm.

działalności, wtedy gdy zakład ten realizował zadania związane z przeciwdziałaniem COVID-19.

W odniesieniu do subwencji ogólnej ustawodawca w Tarczy 4.0 zawarł przepisy, zgodnie z którymi w 2020 roku raty części oświatowej, wyrównawczej, równoważącej/regionalnej subwencji ogólnej mogły być przekazywane samorządom w terminach wcześniejszych¹⁴⁹ niż ustawowe¹⁵⁰. Ponadto, w ustawie zawarto możliwość przesunięcia wpłat do budżetu państwa z tytułu tzw. „Janosikowego”, których termin przypadał na czerwiec i lipiec 2020 roku na okres od sierpnia do grudnia 2020 roku, wraz z ratami należnymi za te miesiące. Co więcej, od niewpłaconych kwot nie naliczono odsetek¹⁵¹.

W okresie od 1 maja do 31 grudnia 2020 roku zwiększono dla miast na prawach powiatu i powiatów udziały – z 25% do 50% – w dochodach z tytułu gospodarowania majątkiem (nieruchomościami) Skarbu Państwa.

W zakresie zarządzania finansami zwiększono możliwości pożyczkowe samorządów i nastąpiła liberalizacja reguł fiskalnych. Rozwiązania te są różnie oceniane, zwłaszcza że w okresach kryzysów powinno się dążyć do zwiększania dyscypliny fiskalnej na poziomie samorządowym. Pierwsze rozwiązania dotyczyły uprawnień dla wójta (burmistrza, prezydenta), zarządu powiatu i zarządu województwa m. in. w zakresie zmian: w planie dochodów i wydatków, w tym przenoszenia wydatków między działami klasyfikacji budżetowej; w wieloletniej prognozie finansowej oraz w planie wydatków budżetu jednostki samorządu terytorialnego związanych z wprowadzeniem nowych inwestycji lub zakupów inwestycyjnych przez jednostkę przy założeniu, że zmiana ta nie pogorszy wyniku budżetu tej jednostki; przeznaczenia rezerwy celowej utworzonej w budżecie jednostki samorządu terytorialnego bez uzyskania opinii komisji właściwej do spraw budżetu organu stanowiącego tej jednostki; limitu zobowiązań z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz emitowanych papierów wartościowych na pokrycie deficytu przejściowego. Co więcej, zaciągnięcie lub wyemitowanie przez jednostkę samorządu terytorialnego zobowiązań, o których mowa w art. 91ust.2 ustawy z dnia 27sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, nie wymagało uzyskania opinii regionalnej izby obrachunkowej o możliwości spłaty zobowiązań, o ile zobowiązania te były przewidziane w prognozie kwoty długu i jednostka uzyskała pozytywną opinię regionalnej izby obrachunkowej o tej prognozie.

Następnie poluzowano reguły fiskalne. Przy czym zaznaczyć trzeba, że na skutek nowelizacji w 2018 roku ustawy o finansach publicznych zmieniono regułę

¹⁴⁹ Art. 15zod, 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. 2020 poz. 1086.

¹⁵⁰ Art. 34, Ustawa z dnia 13 listopada 2003r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Dz. U. 2003 nr 203 poz. 1966 z późn. zm.

¹⁵¹ Art. 15zoe, 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, op. cit.

zrównoważenia budżetu w części bieżącej (przepisy wchodzą w życie od 2022 roku), a także limity możliwości spłaty zadłużenia (zmiany dotyczą wydłużenia do 7 lat okresu, z którego liczony jest limit spłaty zadłużenia oraz wyeliminowanie dochodów ze sprzedaży majątku przy kalkulacji wskaźnika; zmiany wchodzą w życie od 2026 r.). Wprowadzone rozwiązania w związku z COVID-19 dotyczyły:

Po pierwsze, możliwości niezachowania tzw. złotej reguły finansów (reguła zrównoważenia budżetu w części bieżącej). Jednostka samorządu terytorialnego planując i wykonując budżet w 2020 roku mogła przekroczyć relację dotyczącą zrównoważenia dochodów i wydatków bieżących o kwotę ubytku w dochodach danej jednostki będącego skutkiem wystąpienia epidemii COVID-19. Chodzi tutaj o wartość faktycznego ubytku w dochodach podatkowych (z podatku dochodowego od osób fizycznych, podatku dochodowego od osób prawnych; podatków lokalnych: od nieruchomości, rolnego, leśnego, od środków transportowych, podatku od czynności cywilnoprawnych, podatku od osób fizycznych opłacanego w formie karty podatkowej; opłat lokalnych: skarbowej, eksploatacyjnej, miejscowej i uzdrowskiej), będącego skutkiem wystąpienia COVID-19 w stosunku do planu sprzed epidemii. Tym samym wydatki bieżące mogły być wyższe niż dochody bieżące o kwotę ubytku w dochodach danej jednostki wynikającego z epidemii COVID-19. Co więcej, wprowadzono dla 2020 roku zmianę umożliwiającą przekroczenie relacji dotyczącej zrównoważenia dochodów i wydatków bieżących o wydatki ponoszone w celu realizacji zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19.

Po drugie, możliwości zwiększenia zadłużenia (reguła zadłużenia). Wyłączono z indywidualnego wskaźnika zadłużenia (tylko do wysokości ubytków) zobowiązania z tytułu kredytów, pożyczek i emisji obligacji, które zostały zaciągnięte przez daną jednostkę w związku z ubytkiem dochodów będących następstwem epidemii COVID-19. Rozwiązanie ma charakter długoterminowy, tzn. w 2021 roku i w latach następnych obsługa zobowiązań będzie poza limitem przez cały okres jej spłaty. To samo rozwiązanie dotyczy ustalania relacji ograniczającej wysokość spłaty zadłużenia, będzie można pomniejszyć wydatki bieżące o wydatki bieżące poniesione w 2020 r. w celu realizacji zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19.

Jednocześnie wprowadzono mechanizm zabezpieczający finanse jednostek samorządu terytorialnego w postaci obowiązującego w 2020 roku jednorocznego limitu długu¹⁵². Na koniec 2020 roku zadłużenie danej jednostki nie mogło przekroczyć 80% wykonanych dochodów, a w trakcie tego roku budżetowego zadłużenie na koniec kwartału nie mogło przekroczyć 80% planowanych dochodów tej jednostki. W przypadku, gdy jednostka nie wyłączając spłaty zobowiązań zaciągniętych w związku z ubytkami w dochodach spełniała limit spłaty długu, mogła nie spełniać limitu w postaci 80% dochodów. Ustawodawca w 2020 roku wyłączył także wydatki na obsługę długu z wydatków bieżących jednostki samorządowej przy ustalaniu relacji ograniczającej wysokość spłaty długu danej jednostki.

¹⁵² *Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2021–2024*, Ministerstwo Finansów, Warszawa, wrzesień 2002 roku, s. 35.

Analogiczne rozwiązania dotyczące reguł fiskalnych zostały podtrzymane na rok 2021¹⁵³. Zmianie uległ również układ wieloletniej prognozy finansowej¹⁵⁴.

Konkludując, epizodycznie wprowadzane specustawy nie rozwiązują problemów dotyczących finansów jednostek samorządu terytorialnego. Potrzebne jest systemowe podejście, które powinno mieć charakter trwały (reforma systemu dochodów¹⁵⁵).

3. Sytuacja finansowa jednostek samorządu terytorialnego po pierwszym roku pandemii

Po pierwszym roku pandemii ocena kondycji finansowej samorządów jest różnie postrzegana. Ministerstwo Finansów przyjęło stanowisko, że obecna sytuacja samorządów nie odzwierciedla osłabienia finansowego. Innego zadania są samorządowy. Pierwszą próbą oceny zmian w finansach samorządów wywołanych pandemią był raport P. Swianiewicza i J. Łukomskiej¹⁵⁶ oparty na porównaniu danych z I-go półrocza 2020 roku z danymi z 2019 roku. Wnioski płynące z badania są następujące: zróżnicowanie dochodów zależy od typów jednostek samorządu terytorialnego; w gminach podmiejskich i miastach na prawach powiatu zmiany dochodów są niekorzystne (spadek wpływów z podatku dochodowego od osób fizycznych i od nieruchomości); wzrost udziału subwencji ogólnej i dotacji celowych w strukturze dochodów; spadek poziomu nadwyżki operacyjnej w miastach na prawach powiatu; spadek wydatków inwestycyjnych w średnich i dużych gminach, gminach podmiejskich i miastach na prawach powiatu¹⁵⁷. W cytowanym raporcie znajdują się też propozycje zmian dotyczące finansów samorządów (przejściowe poluzowanie regulacji zadłużenia jako pomoc krótkoterminowa, podniesienie kwoty bazowej subwencji oświatowej, umiarkowana reforma podatku od nieruchomości)¹⁵⁸.

Na podstawie analizy danych za rok 2020 można przyjąć, że kondycja finansowa samorządów zbiorczo jest dobra (tabela 4.2), co nie wyklucza potrzeby zindywidualizowanej analizy. Dochody własne wzrosły. W porównaniu z 2019 roku (wykonanie) zauważalny jest spadek wpływów z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych w gminach zbiorczo o 1,1%, miastach na prawach powiatu 2,8% (łącznie część gminna i powiatowa), powiatach o 1,3%, województwach o 2,0%. Jednocześnie wykonanie tych

¹⁵³ Art. 78, 79, 80, ustawa z dnia 19 listopada 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2021, Dz. U. 2020 poz. 2400.

¹⁵⁴ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 10 sierpnia 2020 r. zmieniające rozporządzenia w sprawie wieloletniej prognozy finansowej jednostki samorządu terytorialnego, Dz. U. 2020 poz. 1381.

¹⁵⁵ Zob. np.: M. Bazylak, P. Churski, A. Dawydzik, R. Dutkiewicz, J. Erbel, J. Hausner, A. Korta, G. Kubalski, M. Kudłacz, A. Łoś, K. Szałucki, B. Węgrzyn, M. Wolański, I. Zachariasz, *op. cit.*, 13–23.

¹⁵⁶ P. Swianiewicz, J. Łukomska, *Finanse samorządu terytorialnego w dobie pandemii*, Forum Idei, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2020.

¹⁵⁷ *Ibidem*, s. 2–9.

¹⁵⁸ *Ibidem*, s. 12–13.

Tabela 4.2. Dochody jednostek samorządu terytorialnego w latach 2019–2020 w mld zł

Typ JST	Dochody ogółem		Dochody własne		PIT		CIT		Podatek od nieruchomości		Dotacje ogółem		Subwencja ogólna	
	2019	2020	2019	2020	2019	2020	2019	2020	2019	2020	2019	2020	2019	2020
Gminy wiejskie	58,8	65,2	22,2	26,0	8,7	8,7	0,2	0,3	5,2	5,5	21,1	23,1	15,5	16,1
Gminy miejsko-wiejskie	46,5	51,4	20,7	23,0	8,1	7,9	0,4	0,5	5,3	5,6	15,8	17,9	10,0	10,5
Gminy miejskie	29,8	32,4	15,6	16,6	6,5	6,6	0,3	0,4	3,7	3,8	9,4	10,9	4,8	5,0
Miasta na prawach powiatu	93,9	100,3	55,1	56,1	19,6* 5,3***	19,0* 5,1***	2,2* 0,4***	2,1* 0,4***	9,0	9,2	21,7	25,4	17,1	18,8
Powiaty	30,6	34,5	12,3	14,0	6,2	6,1	0,2	0,2	-	-	6,7	7,1	11,6	13,4
Województwa	18,7	20,9	10,0	10,7	1,8	1,7	7,0	7,3	-	-	6,2	7,0	2,5	3,2

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego za poszczególne lata*, Rada Ministrów, Warszawa 2020 i 2021.

* część gminna ** część powiatowa

dochodów było wyższe od zakładanych w planie. Zmiany wielkości wpływów z podatku dochodowego od osób fizycznych są efektem nie tylko pandemii, ale także decyzji rządu co do prowadzonej polityki podatkowej. Od 1 października 2019 roku zwolniono z płacenia podatku dochodowego od osób fizycznych osoby do ukończenia 26. roku życia do wartości nieprzekraczającej kwotę 85 528 zł w roku podatkowym, następnie obniżono stawkę z 18% do 17%, podwyższono kwoty uzyskania przychodu. Potem zmiany zostały wprowadzone przepisami covidowymi¹⁵⁹ oraz kolejną ustawą nowelizującą ustawy podatkowe¹⁶⁰. Inaczej jest w przypadku podatku od nieruchomości, gdyż po wprowadzeniu wspomnianych powyżej rozwiązań covidowych nie zaobserwowano spadku wpływów z podatku od nieruchomości. Z podatków lokalnych, których dotyczy konstytucyjne ograniczone władztwo podatkowe w łącznej kwocie zastosowanych preferencji najwięcej przypadało na podatek od nieruchomości (obniżanie górnej stawki podatkowej, ulgi i zwolnienia, umorzenia zaległości podatkowych, rozłożenie na raty płatności). W 2020 roku zmieniono także regulacje dotyczące podatku od spadków i darowizn (wprowadzono zwolnienie darowizn otrzymanych na przeciwdziałanie COVID-19 oraz wsparcie oświaty).

W strukturze dochodów zaobserwować można także wzrost subwencji ogólnej i dotacji celowych. W 2020 roku zwiększono część oświatową subwencji ogólnej z przeznaczeniem tych środków na powiększenie kwoty rezerwy części oświatowej oraz na jednorazowe dofinansowanie zakupu narzędzi potrzebnych do prowadzenia zajęć z wykorzystaniem metod i technik kształcenia na odległość. Ostatecznie kwota subwencji oświatowej wyniosła 50,2 mld zł w tym rezerwa stanowiła 253,7 mln zł¹⁶¹. Wzrost dotacji w gminach wynikał z przekazania większych środków na zadania zlecone z zakresu administracji rządowej (wypłata świadczeń wychowawczych „Rodzina 500+”).

W porównaniu z 2019 rokiem wzrosły wydatki ogółem – w gminach zbiorczo o 6,2%, miastach na prawach powiatu o 6,8%, powiatach o 9,1% i województwach o 7,2% (tabela 4.3). Skutkiem pandemii jest spadek wykonanych wydatków w porównaniu z założeniami (planem) na 2020 rok. Budżety na rok 2020 szacowano przed pandemią, w oparciu o dotychczas realizowane budżety, a także w oparciu o wpływy do budżetu i zrealizowane wydatki z lat wcześniejszych. W wydatkach ogółem spadły wydatki majątkowe, w tym inwestycyjne. Zmalała liczba jednostek samorządowych realizujących inwestycje oparte na projektach unijnych. W przypadku wydatków bieżących zauważalny jest ich wzrost w poszczególnych typach jednostek samorządu terytorialnego o średnio 10% w porównaniu z 2019 rokiem.

¹⁵⁹ Ustawa 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. 2020, poz. 374 z późn. zm.

¹⁶⁰ Ustawa z dnia 28 listopada 2020 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych, ustawy o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. 2020 poz. 2123.

¹⁶¹ *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2020 r. Omówienie*, Rada Ministrów, Warszawa 2021, s. 129.

Tabela 4.3. Wydatki jednostek samorządu terytorialnego w latach 2019–2020 w mld zł

Typ JST	Wydatki ogółem		Wydatki bieżące		Wydatki majątkowe		Wydatki inwestycyjne	
	2019	2020	2019	2020	2019	2020	2019	2020
Gminy wiejskie	58,8	62,0	48,2	52,3	10,6	9,7	10,5	9,6
Gminy miejsko-wiejskie	46,6	49,7	39,1	42,6	7,5	7,1	7,3	6,8
Gminy miejskie	29,9	31,9	25,2	27,5	4,7	4,4	4,6	4,3
Miasta na prawach owiātu	96,8	103,5	80,9	88,3	15,9	15,2	14,6	14,0
Powiaty	29,6	32,3	24,3	27,0	5,3	5,3	5,2	5,2
Województwa	18,4	19,7	11,4	12,7	7,0	7,0	6,7	6,7

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego za poszczególne lata*, Rada Ministrów, Warszawa 2020 i 2021.

Wzrost wydatków bieżących w gminach wynikał z rozszerzenia programu „Rodzina 500+”, świadczenie po nowelizacji od 1 lipca 2019 roku obejmuje każde dziecko. Wydatki inwestycyjne zmalały, ponieważ zmalała wielkość wydatków inwestycyjnych realizowanych ze współudziałem środków zagranicznych. Jak zauważa Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych w 2020 roku pierwszy raz w strukturze wydatków bieżących gmin mamy do czynienia z sytuacją, że wydatki sklasyfikowane w dziele Rodzina były wyższe niż wydatki z działu Oświata i wychowanie¹⁶². W przypadku miast na prawach powiatu największa część wydatków ogółem przypada na zadania związane z oświatą i wychowaniem, rodziną, transportem i łącznością. Natomiast w powiatach były to zadania z zakresu oświaty i wychowania oraz transportu i łączności, a w województwach z działów transport i łączność oraz ochrona zdrowia. Pogłębionej analizy wymaga problem czy nastąpiło odłożenie inwestycji w czasie i czy w czasie pandemii podejmowano decyzje związane z ograniczaniem (oszczędzaniem) wydatków? Istotne jest także spojrzenie na stronę dochodową – czy np. podjęto decyzje związane z wzrostem opłat za bilety komunikacji miejskiej czy opłat parkingowych?

Według Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych próba oszacowania rzeczywistych wydatków bieżących poniesionych na zadania związane z przeciwdziałaniem COVID-19 nie jest możliwa w związku z brakiem właściwych podziałek klasyfikacji budżetowej. Wielkość tych wydatków można w przybliżeniu wskazać na podstawie danych zawartych w wieloletnich prognozach budżetowych (pozycja 10.11 –

¹⁶² *Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2020 roku*, Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, Warszawa 2021, s. 201.

wydatki bieżące podlegające ustawowemu wyłączeniu z limitu spłaty zobowiązań¹⁶³). Na koniec 2020 roku taki rodzaj wydatków wskazało 1137 jednostek samorządowych (931 gmin, 52 miasta na prawach powiatu, 142 powiaty, 12 województw), łącznie w wysokości 582,5 mln zł¹⁶⁴.

W 2020 roku w porównaniu z 2019 więcej samorządów osiągnęło nadwyżkę budżetową – 2242 vs. 1626 jednostek samorządu terytorialnego (tabela 4.4).

Tabela 4.4. Wynik budżetu jednostek samorządu terytorialnego w latach 2019–2020

Wynik budżetu (liczba JST)	Gminy		Miasta na prawach powiatu		Powiaty		Województwa	
	2019	2020	2019	2020	2019	2020	2019	2020
Nadwyżka budżetowa	1356	1922	22	31	237	276	11	13
Deficyt budżetowy	1054	489	44	35	77	38	5	3

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego za poszczególne lata*, Rada Ministrów, Warszawa 2020 i 2021.

W 2019 roku budżety jednostek samorządu terytorialnego zamknęły się zbiorczo deficytem w wysokości 1,7 mld zł, a w 2020 roku nadwyżką w kwocie 5,7 mld zł.

Miernikiem kondycji finansowej samorządów w czasie pandemii jest też wielkość ubytków w dochodach podatkowych wyliczonych zgodnie z przepisami jako różnica między dochodami jednostki samorządowej a planowanymi wskazanymi w sprawozdaniu budżetowym za I kwartał 2020 roku (tabela 4.5).

Ubytki w dochodach podatkowych (rodzaje dochodów zaliczonych do tej kategorii przez ustawodawcę wskazano powyżej przy wyjaśnianiu wprowadzanych rozwiązań w zakresie reguł fiskalnych) nie wystąpiły w wszystkich jednostkach samorządu terytorialnego, co także świadczy o nierównomiernym rozłożeniu skutków pandemii. Ustawodawca stworzył możliwość przekroczenia złotej reguły o wartość ubytku w dochodach podatkowych.

W 2020 roku wzrosła liczba jednostek, które osiągnęły deficytowy wynik operacyjny – z 28 w 2019 roku do 37 jednostek. W przypadku 34 jednostek deficyt został pokryty środkami z nadwyżek z lat ubiegłych i wolnymi środkami. Dla 3 jednostek budżet był wykonywany przy zachowaniu złagodzonej przepisami covidowymi złotej reguły, czyli z przekroczeniem wynikającym z uwzględnienia ubytku w dochodach podatkowych. Dane zawarte w tabeli 4.6 pokazują pogorszenie sytuacji finansowej miast na prawach powiatu, spadek o prawie połowę nadwyżki operacyjnej.

¹⁶³ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 10 sierpnia 2020 r. zmieniające rozporządzenia w sprawie wieloletniej prognozy finansowej jednostki samorządu terytorialnego, Dz. U. 2020 poz. 1381.

¹⁶⁴ *Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2020 roku*, Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, Warszawa 2021, s. 284.

Tabela 4.5. Ubytek dochodów podatkowych w jednostkach samorządu terytorialnego w 2020 roku

Typ JST	Ubytek dochodów podatkowych w tys. zł	Liczba jednostek samorządowych z ubytkiem dochodów podatkowych	Brak ubytku dochodów podatkowych – wykonanie ponad plan w tys. zł	Liczba jednostek samorządowych bez ubytku dochodów podatkowych
Gminy wiejskie	- 273 978	766	318 990	757
Gminy miejsko-wiejskie	- 269 841	351	245 232	301
Gminy miejskie	- 273 664	175	84 494	61
Miasta na prawach powiatu	- 891 968	54	61 478	12
Powiaty	- 127 005	275	41 536	39
Województwa	- 284 861	4	448 950	12
Ogółem	- 2 124 316	1 625	1 200 679	1 182

Źródło: Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2020 roku, Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, Warszawa 2021, s. 278-279.

Tabela 4.6. Deficyt operacyjny i nadwyżka operacyjna w jednostkach samorządu terytorialnego w latach 2019-2020

Typ JST	Deficyt operacyjny w tys. zł		Liczba JST z deficytem		Nadwyżka operacyjna w tys. zł		Liczba JST z nadwyżką	
	2019	2020	2019	2020	2019	2020	2019	2020
Gminy	-30 153	-40 888	25	32	11 406 999	11 196 030	2385	2379
Miasta na prawach powiatu	-5 402	-197 572	1	3	6 348 777	3 504 367	65	63
Powiaty	-3 777	-4 280	2	2	2 765 868	2 714 806	312	312
Województwa	0	0	0	0	3 673 313	4 211 853	16	16

Źródło: Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2020 roku, Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, Warszawa 2021, s. 278.

Stanowi to poważne zagrożenie dla kondycji finansowej tych jednostek, ponieważ oznacza brak możliwości spłaty zadłużenia dochodami bieżącym i prawdopodobny wzrost zadłużenia. W praktyce może to doprowadzić albo do wpadnięcia w tzw. pułapkę zadłużenia albo problemów ze spłatą zobowiązań.

Ocena stopnia realizacji drugiej reguły fiskalnej jest trudna. Jednak można sformułować następujące wnioski.

Po pierwsze, jeżeli do wyliczenia indywidualnego wskaźnika zadłużenia (relacja z art. 243 ustawy o finansach publicznych¹⁶⁵) przyjmiemy dane ze sprawozdań z wykonania budżetów samorządowych za lata 2017–2019 to nie spełnia go 14 jednostek samorządowych (7 gmin wiejskich, 3 miejsko-wiejskie, 1 miejska, 3 powiaty).

Po drugie, ze złożonych na 2021 rok i kolejne lata projektach wieloletnich prognoz finansowych wynika, że w 49 jednostek nie spełni relacji, większość w 2022 roku lub później, ale tylko w dwóch latach prognozy.

Po trzecie, w 2020 roku zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego w 2020 roku wzrosło, niewielki spadek zadłużenia zauważalny jest w powiatach. Równocześnie tylko 64 jednostki samorządowe skorzystało z możliwości wcześniejszej spłaty zadłużenia lub jego restrukturyzacji (zapis wprowadzono w 2019 roku). 85 jednostek skorzystało z zapisów covidowych polegających na wyłączeniu z indywidualnego wskaźnika spłaty zadłużenia zaciągniętych zobowiązań do wartości ubytków w dochodach podatkowych. Dodatkową wprowadzona regułę zabezpieczającą zadłużanie się – relacja wielkości długu do wykonanych dochodów w wysokości 80% nie spełniało 9 jednostek.

Konkludując, ocena finansowych skutków pandemii i wdrożonych rozwiązań uwypukliła, że największym zagrożeniem dla dalszego funkcjonowania samorządów jest spadek wpływów z tytułu udziałów z podatków bezpośrednich w dochodach własnych. Jeżeli tendencja ta się utrzyma to zaburzy plany inwestycyjne, możliwości spłaty długu i pozyskiwania środków unijnych. Istnieje też ryzyko negatywnego wpływu liberalizacji reguł fiskalnych na płynność finansową w długim okresie.

Podsumowanie

Okres pandemii z pewnością nie był czasem łatwym dla samorządów. Wynikało to przede wszystkim z ilości zmian legislacyjnych, jak i problemów finansowych skutkujących przede wszystkim spadkiem dochodów. Bezspornie czas pandemii najbardziej dotknął miasta na prawach powiatu¹⁶⁶. Obecnie samorząd stoi przed kolejnymi wyzwaniem, do których zaliczyć należy: przywrócenie działalności szkół, problem opłacalności przedsięwzięć kulturalnych (jednym z negatywnych skutków

¹⁶⁵ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, tj. Dz. U. 2021, poz. 305.

¹⁶⁶ *Uczestnicy debaty Kongresu Skarbników: pandemia uderzyła w miasta na prawach powiatu*, Serwis Samorządowy PAP, 11 maja 2021 r., <https://samorzad.pap.pl/kategoria/aktualnosci/uczestnicy-debaty-kongresu-skarbnikow-pandemia-uderzyla-w-miasta-na-prawach> (data dostępu: 21.06.2021)

pandemii jest cyfryzacja kultury), utrzymanie (niezahamowanie) poziomu inwestycji, kwestia transportu publicznego¹⁶⁷.

Pomimo tego, że samorzady dobrze poradziły sobie w czasie pandemii nie zapominając o obowiązku ciągłości działania, to jednak czas ten uwypuklił już wcześniej istniejące napięte relacje pomiędzy władzami centralnymi a samorządowymi. Rozbieżność stanowisk pomiędzy rządem a samorządem dotyczyła m.in.:

- 1) kwestii polityki podatkowej, bowiem spadek dochodów z tytułu udziałów we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych wynika nie tylko ze stanu epidemii, ale ze zmian wprowadzonych przez państwo;
- 2) sposobu zarządzania w okresie pandemii; strona samorządowa podkreśla chaos decyzyjny (wprowadzanie zakazów i nakazów w ostatniej chwili, brak logiki);
- 3) dofinansowania zadań inwestycyjnych z utworzonego na bazie ustawy o przeciwdziałaniu COVID-19 Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych¹⁶⁸; strona samorządowa negatywnie odniosła się do podziału środków z tego funduszu wskazując na kryterium polityczne; kontrowersje wzbudziło też samo rozwiązanie – fundusz centralny na inwestycje lokalne.

Mając na uwadze powyższe rozbieżności i nie wchodząc w szczegółową analizę jak w literaturze przedmiotu podchodzi się do traktowania samorządu terytorialnego w ramach instytucji państwa (integralny element państwa lub odrębny podmiot), to obydwie te instytucje są elementem systemu władz publicznych. Oznacza to, że konflikty pomiędzy nimi mogą teoretycznie oznaczać jawne lub ukryte tendencje do centralizacji albo decentralizacji. Nie trudno się nie zgodzić, że w praktyce obserwujemy od pięciu lat zjawisko recentralizacji połączone z nieufnością władzy centralnej do samorządności oraz brakiem debaty pomiędzy władzami. Zdaniem H. Izdebskiego występujący w Polsce proces recentralizacji: „(...) opiera się na niestosowaniu lub jedynie selektywnym stosowaniu standardów konstytucyjnych, międzynarodowych i europejskich oraz na niezrozumieniu współczesnej konstrukcji państwa jednolitego”¹⁶⁹. Proces ten połączony jest z tendencjami do pomniejszania dochodów jednostek samorządu terytorialnego oraz przekazywaniem im dotacji, których sposób przyznawania jest kontrowersyjny, co wynika z zastosowania uznaniowego, politycznego kryterium podziału¹⁷⁰.

Pomijając tutaj ocenę podjętych przez władze centralne działań, do których odniesiono się w wcześniejszych rozważaniach, warto podkreślić, że napięcia czy konflikty między władzami centralnymi a władzami samorządowymi nie powinny

¹⁶⁷ *Przed jakimi wyzwaniami stoją miasta, metropolie, regiony? Czy COVID-19 przyspieszy zmiany?*, „Życie Regionów”, Wydanie specjalne, „Rzeczpospolita”, 31 sierpnia 2020 r.

¹⁶⁸ Uchwała nr 102 Rady Ministrów z dnia 23 lipca 2020 r. w sprawie wsparcia na realizację zadań inwestycyjnych przez jednostki samorządu terytorialnego, M. P. 2020 poz. 662.

¹⁶⁹ H. Izdebski, *Trzeci etap reformy samorządu terytorialnego. De(re)centralizacja, postcovid i ...?*, „Analiza CELOWa” nr 4/2021, Centrum, Ekspertyzy Lokalnej, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego, Warszawa maj 2021, s. 2, https://frdl.org.pl/static/upload/store/frdl/ANALIZY_CELOWE/analiza-4-2021-v4.pdf (dostęp: 05.06.2021).

¹⁷⁰ *Ibidem*.

naruszać ani koncepcji samorządności ani podważać państwa. Naturalne jest dążenie do równowagi w ramach jednorodnej doktryny państwa (władz publicznych).

Tym bardziej jest to ważne, że samorząd terytorialny stoi przed kolejnym wyzwaniem jakim jest jego funkcjonowanie zarówno od strony finansowej (np. kolejne zmiany w podatkach), jak i organizacyjnej w czasie postpandemii już naznaczonym brakiem ujęcia samorządu terytorialnego w nowym programie społeczno-gospodarczym „Polski Ład”¹⁷¹ (obecnie stanowisko rządu jest inne, przedstawił je premier Mateusz Morawiecki zapowiadając 20 mld zł wsparcia dla samorządów w ramach rządowego funduszu Polski Ład¹⁷²), czy zapowiedziach reformowania ochrony zdrowia. Przy czym nie jest to jedyne wyzwanie, nie należy zapominać o innych wynikających z potrzeby przeprowadzenia trzeciego etapu reformy samorządowej¹⁷³, o którą od lat postuluje zarówno środowisko samorządowe, jak i naukowe, ale i z postępującego rozwoju cywilizacyjnego. Być może pewną próbą złagodzenia napiętych stosunków na linii rząd – samorząd i dostrzeżenia potrzeby reformy jest koncepcja zmiany systemu finansowego jednostek samorządu terytorialnego opracowana przez Ministerstwo Finansów z końcem 2020 roku (propozycja zmian co do udziałów w podatkach bezpośrednich – stabilność w zakresie tych dochodów; wprowadzenie reguły stabilizującej dochody; zmiany mechanizmu wyrównawczego – subwencja rozwojowa)¹⁷⁴. Powstał także rządowy projekt „Samorząd 3.0”, mający na celu zmiany prawa samorządowego w celu likwidacji barier rozwojowych (ułatwienie realizacji inwestycji rozwojowych i pożytku publicznego, stworzenie nowych źródeł finansowania samorządów, poprawa jakości usług publicznych)¹⁷⁵. Projekt miał być konsultowany, propozycje mogły być zgłoszone przez jednostki i organizacje samorządowe, organizacje pozarządowe oraz społeczeństwo do końca maja 2021 roku¹⁷⁶.

Natomiast w odniesieniu do rozwoju ważne są procesy urbanizacyjne prowadzące z jednej strony do rozwoju dużych miast (metropolie), wzrostu liczby ludności miejskiej i rozwoju społeczno-gospodarczego, a z drugiej do nasilania się takich zjawisk jak: ubóstwo, segregacja społeczna, patologia, problemy mieszkaniowe,

¹⁷¹ Zob. D. Sześciło, *Samorząd w Polskim Ładzie – zapomniany czy celowo pominięty?*, Forum Idei, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2021, <https://www.batory.org.pl/publikacja/samorzad-w-polskim-ladzie-zapomniany-czy-celowo-pominiety/> (data dostępu: 06.06.2021).

¹⁷² *Morawiecki: Polski Ład to 20 mld zł wsparcia dla samorządów*, „Dziennik. Gazeta Prawna”, 05.07.2021, <https://www.gazetaprawna.pl/wiadomosci/artykuly/8203499,polski-lad-morawiecki-wsparcie-dla-samorzadow.html> (data dostępu: 05.07.2021).

¹⁷³ Pierwszy etap reformy to 1990 rok, drugi to 1998.

¹⁷⁴ M. Przybylski, *Wiceminister finansów o reformie dochodów JST: warto zrobić pierwszy krok*, Serwis Samorządowy PAP, 22.04.2021, <https://samorzad.pap.pl/kategoria/finanse/wiceminister-finansow-o-reformie-dochodow-jst-warto-zrobic-pierwszy-krok> (data dostępu: 06.06.2021).

¹⁷⁵ *Projekt Samorząd 3.0 – rozwój bez barier*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, 03.02.2021, <https://www.gov.pl/web/premier/projekt-samorzad-30-rozwoj-bez-barier> (data dostępu: 23.06.2021).

¹⁷⁶ Do projektu ustosunkowali się np. Związek Miast Polskich, Ogólnopolskie Porozumienie Organizacji Samorządowych.

bezrobocie¹⁷⁷, starzenie się społeczeństwa, wykluczenie społeczne, degradacja środowiska i krajobrazu miejskiego, kongestia, rozwój przestępczości, zmiany klimatyczne, kryzysy branżowe¹⁷⁸. Z pewnością władze samorządowe zmuszone będą do zmiany polityki budżetowej (w tym inwestycyjnej) oraz strategii zarządzania i w konsekwencji realizacji „zielonej polityki”, polityki miejskiej „trzeciej generacji” oraz „myślenia metropolitalnego”. Jednakże jak zaznacza K. Miszczak: „współczesne wyzwania nowej miejskości (zwłaszcza demograficzne, infrastrukturalne i klimatyczne) wymuszają na jednostkach budowanie odmiennych form organizacyjnych, charakteryzujących się decentralizacją, wielopłaszczyznowym zarządzaniem, usieciowieniem, innowacyjnością, kreatywnością i podejściem *eco-friendly*”¹⁷⁹.

Z powyższych rozważań płynie refleksja, że potrzebna jest rewizja zasad funkcjonowania samorządów w Polsce, w tym dążenie do ochrony ich finansów oraz budowania współczesnego samorządu dostosowanego do zmian cywilizacyjnych na zasadzie przejrzystości i przy udziale wszystkich zainteresowanych stron – władz centralnych, władz samorządowych, społeczności lokalnej i innych podmiotów.

¹⁷⁷ *Nowe praktyki rozwoju lokalnego i regionalnego*, A. Klasik, F. Kuźnik (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, Katowice 2017, s. 9.

¹⁷⁸ P. Hajduga, J. Łopusiewicz, K. Miszczak, P. Sołtyk, *Współczesne uwarunkowania rozwoju polskich miast. Wybrane zagadnienia*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2019, s. 11.

¹⁷⁹ K. Miszczak, *Dylematy rozwoju regionu ekonomicznego w świetle wyzwań XXI wieku*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2012, cytata za: P. Hajduga, J. Łopusiewicz, K. Miszczak, P. Sołtyk, *op. cit.*, s. 32.