

Rozdział 17

Monika Banaszewska

KONDYCJA BUDŻETOWA GMIN TURYSTYCZNYCH I UZDROWISKOWYCH W OBLICZU PANDEMII KORONAWIRUSA

Wstęp

Nie jest zaskakujące to, że z uwagi na globalny i wielowymiarowy zasięg, skutki pandemii koronawirusa dotknęły również gminy w Polsce. Mimo że w momencie pisania niniejszego rozdziału jednostki samorządu terytorialnego borykają się z nowego rodzaju wyzwaniami, za sprawą agresji Rosji na Ukrainę, zjawisk inflacyjnych oraz kryzysu energetycznego, uzasadniona pozostaje analiza i ocena reperkusji budżetowych tego „czarnego łabędzia”. Jak bowiem wskazują badacze, kolejne pandemie są nieuniknione, a przy tym nieprzewidywalne⁵⁴⁸. Rozpoznanie skutków transmisji szoku pandemicznego na finanse gmin może okazać się pomocne dla władz centralnych, które powinny możliwie szybko podjąć środki zaradcze, w tym udzielając dodatkowego wsparcia finansowego dla szczególnie narażonych gmin.

Jak wskazują S. Kańduła i J. Przybylska⁵⁴⁹ oraz I. Shibata⁵⁵⁰, kryzys pandemiczny miał inny przebieg i przyniósł inne reperkusje niż światowy kryzys finansowy i gospodarczy. Należy przy tym zwrócić uwagę na fakt, że ekonomiczne, a w konsekwencji budżetowe skutki pandemii koronawirusa nie były równomiernie rozmieszczone w przestrzeni. Wskazywano, że szczególnie narażone na skutki

⁵⁴⁸ J. Smith: Q&A: *Future pandemics are inevitable, but we can reduce the risk*. Horizon The EU Research and Innovation Magazine 2021, 16 September. <https://ec.europa.eu/research-and-innovation/en/horizon-magazine/qa-future-pandemics-are-inevitable-we-can-reduce-risk>; B.G. Gellin, F. Qadri: *Preparing for the unpredictable: The continuing need for pandemic influenza preparedness*. Vaccine 2016, vol. 34(45).

⁵⁴⁹ S. Kańduła, J. Przybylska: *Odpowiedź polskich gmin na pierwszą falę kryzysu COVID-19*. [w:] *Gospodarka w cieniu pandemii COVID-19*, S. Kańduła, J. Przybylska (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań 2022, s. 75–98. <https://doi.org/10.18559/978-83-8211-104-0/4>

⁵⁵⁰ I. Shibata: *The distributional impact of recessions: The global financial crisis and the COVID-19 pandemic recession*. Journal of Economics and Business 2021, May–June, 115. <https://doi.org/10.1016/j.jeconbus.2020.105971>

izolacji pandemicznej są największe ośrodki miejskie oraz regiony i miejscowości o walorach turystycznych i uzdrowiskowych⁵⁵¹.

Silnie negatywny wpływ pandemii koronawirusa na działalność turystyczną i uzdrowiskową w 2020 roku uwidocznił się nie tylko w skali ogólnopolskiej, lecz również regionalnej i lokalnej⁵⁵². O bezprecedensowych trudnościach, którym musiały sprostać gminy turystyczne i uzdrowiskowe, świadczą następujące wskaźniki uwidaczniające skalę spadku ruchu turystów i kuracjuszy w Polsce w roku 2020, w porównaniu z rokiem 2019⁵⁵³:

- spadek liczby osób korzystających z turystycznych obiektów noclegowych o 49%,
- spadek liczby noclegów udzielonych turystom o 44%,
- spadek liczby kuracjuszy leczonych stacjonarnie w zakładach lecznictwa uzdrowiskowego o 50%.

Pytanie badawcze, na które będzie poszukiwana odpowiedź, brzmi: jak zmieniła się kondycja budżetowa gmin turystycznych i uzdrowiskowych w okresie pandemii koronawirusa, w porównaniu z innymi gminami? Studium empiryczne przedstawione w niniejszym rozdziale wnosi trojakiego rodzaju wkład w istniejącą literaturę przedmiotu. Po pierwsze, stanowi ono uzupełnienie wcześniejszych badań na temat wpływu pandemii koronawirusa na finanse samorządu terytorialnego: zagranicznych (np. dla Czech i Słowacji⁵⁵⁴, USA⁵⁵⁵) oraz krajo-

⁵⁵¹ European Committee of the Regions i OECD: *The impact of the COVID-19 crisis on regional and local governments: Main findings from the joint CoR-OECD survey*. 2020. <https://cor.europa.eu/en/events/Documents/ECON/fb952497-en.pdf>; OECD: *The territorial impact of COVID-19: Managing the crisis across levels of government*. OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19). OECD Publishing, Paris 2020. <https://doi.org/10.1787/d3e314e1-en>; A. Panasiuk: *Przyczynki do badań nad wpływem pandemii na stan gospodarki turystycznej*, [w:] *Turystyka w naukach społecznych*, t. 3, K. Nessel (red.), Uniwersytet Jagielloński. Instytut Przedsiębiorczości, Kraków 2020; P. Swianiewicz, J. Łukomska: *Zmiany dochodów własnych JST w 2020 roku. Ranking*, https://wspolnota.org.pl/fileadmin/user_upload/Nr_11_Dochody_wlasne_JST_w_2020.pdf

⁵⁵² D. Reško: *Wpływ pandemii Sars-Cov-2 na poziom ruchu turystycznego na przykładzie gmin uzdrowiskowych Małopolski*. *Studia Ekonomiczne. Gospodarka, Społeczeństwo, Środowisko* 2022, t. 1, 5–24; K. Stojczew: *Ocena wpływu pandemii koronawirusa na branżę turystyczną w Polsce*. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu* 2021, t. 65(1), s. 157–172.

⁵⁵³ Główny Urząd Statystyczny, Urząd Statystyczny w Rzeszowie: *Turystyka w 2020 r.* Warszawa, Rzeszów 2021, s. 29; Główny Urząd Statystyczny: *Działalność lecznicza zakładów lecznictwa uzdrowiskowego i stacjonarnych zakładów rehabilitacji leczniczej w 2020 roku, Informacje Sygnalne, 09.06.2021*. <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/zdrowie/zdrowie/dzialalnosc-lecznicza-zakladow-lecznictwa-uzdrowiskowego-i-stacjonarnych-zakladow-rehabilitacji-leczniczej-w-2020-roku,12,5.html>

⁵⁵⁴ J. Nemeč, D. Špaček: *The Covid-19 pandemic and local government finance: Czechia and Slovakia*. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management* 2020, vol. 32 (5), s. 837–846.

⁵⁵⁵ T. Gordon, L. Dadayan, K. Rueben: *State and local government finances in the COVID-19 era*. *National Tax Journal* 2020, vol. 73(3), s. 733–758.

wych⁵⁵⁶. Po drugie, można wskazać na rozszerzenie zakresu badań nad kondycją budżetową gmin turystycznych i uzdrowiskowych. Wysiłki badaczy dotychczas koncentrowały się na zagadnieniach konstrukcji i znaczenia fiskalnego opłaty miejscowej i uzdrowiskowej⁵⁵⁷. Stosunkowo rzadko podejmowano zaś temat związków między turystyką a kondycją budżetową gmin⁵⁵⁸. Wreszcie, należy odnotować wkład na płaszczyźnie metodycznej, gdyż jak dotąd nieliczni badacze stosowali metody quasi-eksperymentalne w obszarze finansów samorządu terytorialnego w Polsce⁵⁵⁹. Niewątpliwą zaletą tej grupy metod jest to, że uprawniają one – po spełnieniu pewnych warunków – do wyciągania wniosków o charakterze przyczynowo-skutkowym.

1. Przegląd literatury przedmiotu

Literatura przedmiotu wskazuje, że pełnienie funkcji turystycznych i uzdrowiskowych wpływa korzystnie na kondycję budżetową gmin w Polsce. Dowody na występowanie pozytywnych związków między ruchem turystycznym a kondycją budżetową gmin można znaleźć w badaniach empirycznych dotyczących różnych

⁵⁵⁶ S. Kańduła, J. Przybylska: *Odpowiedź polskich...*, op. cit.; K. Kostyk–Siekierska: *Wpływ pandemii COVID-19 na sytuację finansową i funkcjonowanie jednostek samorządu terytorialnego*. Zeszyty Naukowe Małopolskiej Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Tarnowie 2021, t. 51(3), s. 29–45; B. Krawczyk: *Pandemia uderza w budżety samorządów*. Przegląd Komunalny 2021, t. 1, s. 1–12; J. Łubina: *Oddziaływanie pandemii COVID-19 na finanse jednostek samorządu terytorialnego*. Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu 2021, t. 9(4), s. 103–116; A. Nelicki: *Wpływ ustawodawstwa...*, op. cit.. P. Swianiewicz, J. Łukomska: *Najbogatsze samorządy w 2020 roku. Ranking dochodów JST*, https://wspolnota.org.pl/fileadmin/user_upload/Reklamy/Najbogatsze_samorzady_2020.pdf

⁵⁵⁷ M.in.: M. Będzieszak: *Opłaty w budżetach miast na prawach powiatów w Polsce – dodatkowe obciążenie społeczności lokalnej czy instrument równoważenia budżetów*. Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu 404, 2015, s. 11–23; R. Kwaśniewski, I. Majewska: *Opłata miejscowa i uzdrowiskowa na przykładzie gmin województwa kujawsko-pomorskiego*. Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu 2016, t. 4(4), s. 97–120; D. Budzeń, S. Kańduła: *Opłaty lokalne. Niewykorzystane źródło dochodów gmin wiejskich w Polsce?* Studia BAS 2021, nr 1(65), s. 203–227.

⁵⁵⁸ P. Swianiewicz: *Sytuacja finansowa miast i gmin turystycznych*. Biuletyn Instytutu Turystyki 1989, t. 2, s. 5–11; idem.: *Zróżnicowanie polityk finansowych władz lokalnych*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk 1996; M. Derek, A. Kowalczyk, P. Swianiewicz: *Wpływ turystyki na sytuację finansową i rozwój miast w Polsce (na przykładzie miast średniej wielkości)*. Prace i Studia Geograficzne 2005, t. 35, s. 199–217; R. Sobko, D. Janiszewska: *Zróżnicowanie sytuacji finansowej gmin nadmorskich w Polsce*. Zeszyty Naukowe Wydziału Nauk Ekonomicznych 2020, t. 1(24), s. 143–154.

⁵⁵⁹ Do wyjątków należą: J. Kantorowicz: *Electoral systems and fiscal policy outcomes: Evidence from Poland*. European Journal of Political Economy 2017, vol. 47, s. 36–60; P. Swianiewicz, J. Łukomska: *Is small beautiful? The quasi-experimental analysis of the impact of territorial fragmentation on costs in Polish local governments*. Urban Affairs Review 2019, vol. 55(3), s. 832–855.

okresów: lat 80. XX wieku⁵⁶⁰, lat 90. XX wieku⁵⁶¹, pierwszej dekady XXI wieku⁵⁶². Zatem prawidłowość ta okazuje się być utrwalona w czasie.

Należy jednak zauważyć, że sytuacja budżetowa w rozpatrywanej grupie gmin jest znacznie zróżnicowana, na co wskazują chociażby wyniki analizy na próbie gmin nadmorskich w latach 2013–2017⁵⁶³. Podobnie, na podstawie ogólnego badania dla wszystkich gmin w Polsce w latach 2005 i 2006, uzupełnionego o szczegółowe studia przypadków czterech gmin (Cisna, Krempna, Mikołajki i Rewal), stwierdzono, że funkcja turystyczna może, ale nie musi być czynnikiem rozwoju społeczno-gospodarczego w skali lokalnej⁵⁶⁴.

Posiadanie statusu uzdrowiska pociąga za sobą zarówno korzyści, jak i koszty. Przedstawiciele gmin, na terenie których znajdują się uzdrowiska, upatrują w tym przede wszystkim szansy na rozwój gminy: wydłużenie sezonu turystycznego, wsparcie przedsiębiorczości i tworzenie miejsc pracy, zwiększenie prestiżu i rozpoznawalności gminy, dostęp do dodatkowych środków publicznych (np. opłaty uzdrowskiej, środków Unii Europejskiej). Choć przeważają opinie o tym, że status uzdrowiska wpływa pozytywnie na jakość życia mieszkańców, to dostrzeżone są pewne utrudnienia: bariery dla działalności gospodarczej z uwagi na wymogi środowiskowe, natłok turystów i związane z tym uciążliwości (tłok, hałas, zaśmiecanie). Zauważyć przy tym trzeba, że większość gmin uzdrowskich w Polsce boryka się z problemem depopulacji⁵⁶⁵.

Warto wspomnieć o analizie i ocenie sytuacji budżetowej gmin turystycznych w warunkach pandemii koronawirusa przeprowadzonej przez R. Sobko⁵⁶⁶. Badaniem objęto Mielno oraz Karpacz. Skonstatowano, że izolacja pandemiczna dotknęła w większym stopniu typową gminę górską niż typową gminę nadmorską.

Z przedstawionego przeglądu literatury wynika, że choć pełnienie funkcji turystycznych i uzdrowskich ma, ogólnie biorąc, pozytywny wpływ na sytuację budżetową gmin, to związek między walorami turystycznymi i uzdrowskimi a szeroko rozumianym rozwojem lokalnym nie jest jednoznaczny. Nie ma zaś wątpliwości co do tego, że rozpatrywana grupa gmin cechuje się specyficznymi warunkami działalności bieżącej i rozwojowej. Uzasadnia to szczegółowe, skoncentrowane na nich badania, zwłaszcza w obliczu bezprecedensowej sytuacji kryzysowej.

⁵⁶⁰ P. Swianiewicz: *Sytuacja finansowa...*, op. cit.

⁵⁶¹ Idem: *Zróżnicowanie polityk...*, op. cit.

⁵⁶² M. Derek, A. Kowalczyk, P. Swianiewicz: *Wpływ turystyki...*, op. cit.

⁵⁶³ R. Sobko, D. Janiszewska: *Zróżnicowanie sytuacji...*, op. cit.

⁵⁶⁴ M. Derek: *Funkcja turystyczna jako czynnik rozwoju lokalnego w Polsce*. Rozprawa doktorska. Wydział Geografii i Studiów Regionalnych Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2008.

⁵⁶⁵ J. Wiktorowicz: *Raport z badania nt. „Diagnoza gmin uzdrowskich w Polsce”*. Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego, Badania i Raporty 2020, 10. https://www.nist.gov.pl/files/texts/1606897297_BADANIA%20I%20RAPORTY%2010%202020.pdf

⁵⁶⁶ R. Sobko: *The Impact of the COVID-19 Pandemic on Local Government Finances—a Case Study of Holiday Resort Communes in Poland, Covid-19 Implications for the Economy*, W. Nowiński, J. Rymarczyk, K. Starzyk (red.), The WSB University in Poznań Press, Poznań 2022.

2. Hipoteza badawcza i metodyka badania

Mając na względzie znaczny spadek ruchu turystów i kuracjuszy, sformułowano hipotezę badawczą, według której w okresie pandemii koronawirusa kondycja budżetowa gmin turystycznych i uzdrowiskowych pogorszyła się, w porównaniu z innymi gminami. Aby ją zweryfikować, zastosowano metodę podwójnej różnicy (metodę różnicy w różnicach, ang. *difference-in-differences*)⁵⁶⁷. Schemat badania przedstawiono w tabeli 17.1. W pierwszej kolejności należało dokonać podziału badanych jednostek na dwie grupy: gminy turystyczne i uzdrowiskowe (grupa poddana „terapii”) oraz pozostałe gminy (grupa kontrolna) oraz wyodrębnić okres przed „terapią” i w jej trakcie (odpowiednio: okres przed pandemią oraz okres pandemii). W poszczególnych komórkach tabeli (oznaczonych jako a, b, c i d) umieszcza się średnią wartość rozpatrywanej zmiennej dla danej podgrupy obserwacji, np. a – średnie dochody własne na mieszkańca w gminach turystycznych i uzdrowiskowych w okresie przed pandemią. Przedmiotem zainteresowania jest podwójna różnica (różnica w różnicach), tj. wynik działania w dolnej prawej komórce tabeli: $c - a - (d - b) = (c - d) - (a - b)$. Określa on zmianę miernika określającego kondycję budżetową gmin turystycznych i uzdrowiskowych w okresie pandemii, w porównaniu z pozostałymi gminami, po wyeliminowaniu różnic, które istniały w tym zakresie w okresie przed pandemią. Kluczowym założeniem metody różnicy w różnicach jest to, że w okresie przed „terapią” badana zmienna wykazywała podobne tendencje zmian w obu grupach (założenie równoległości trendów) (por. rysunek 17.1). Spełnienie tego warunku wzmacnia stwierdzenie, że czynnikiem, który stoi za zidentyfikowanymi różnicami, jest kryzys pandemiczny.

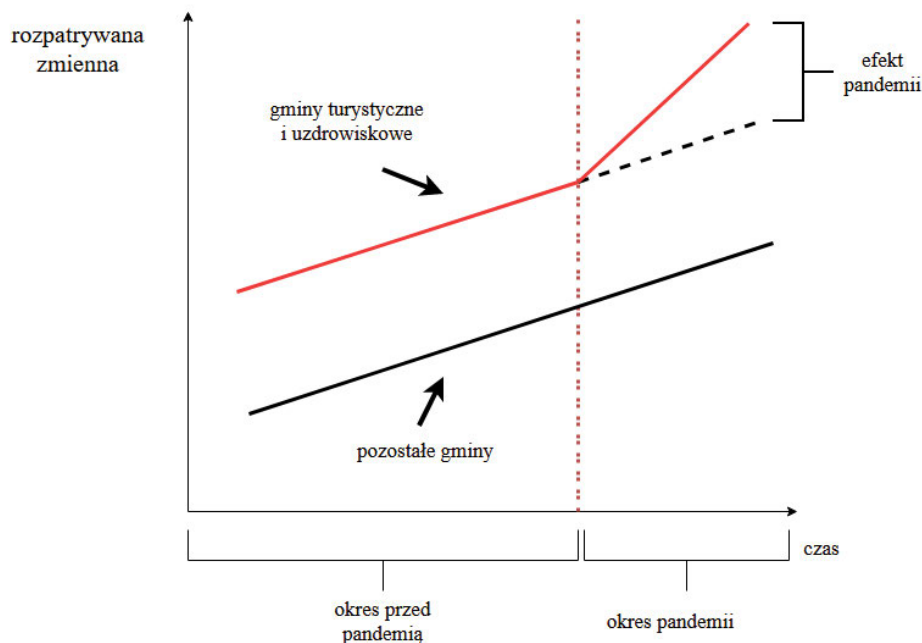
Tabela 17.1. Koncepcja badania – ujęcie tabelaryczne

Wyszczególnienie	Gminy turystyczne i uzdrowiskowe	Pozostałe gminy	Różnica
Okres przed pandemią	a	b	a – b
Okres pandemii	c	d	c – d
Różnica	c – a	d – b	$c - a - (d - b) = (c - d) - (a - b)$

Źródło: opracowanie własne

Badaniem objęto wszystkie gminy w Polsce, z wyłączeniem miast na prawach powiatu. W porównaniu z pozostałymi gminami dysponują one bowiem chociażby szerszym katalogiem dochodów własnych. Do przeprowadzenia badania posłużono się danymi udostępnionymi w: bazie sprawozdań budżetowych Ministerstwa

⁵⁶⁷ J.D. Angrist, J.S. Pischke: *Mostly harmless econometrics: An empiricist's companion*, Princeton University Press, Princeton 2009.



Rysunek 17.1. Koncepcja badania – ujęcie graficzne

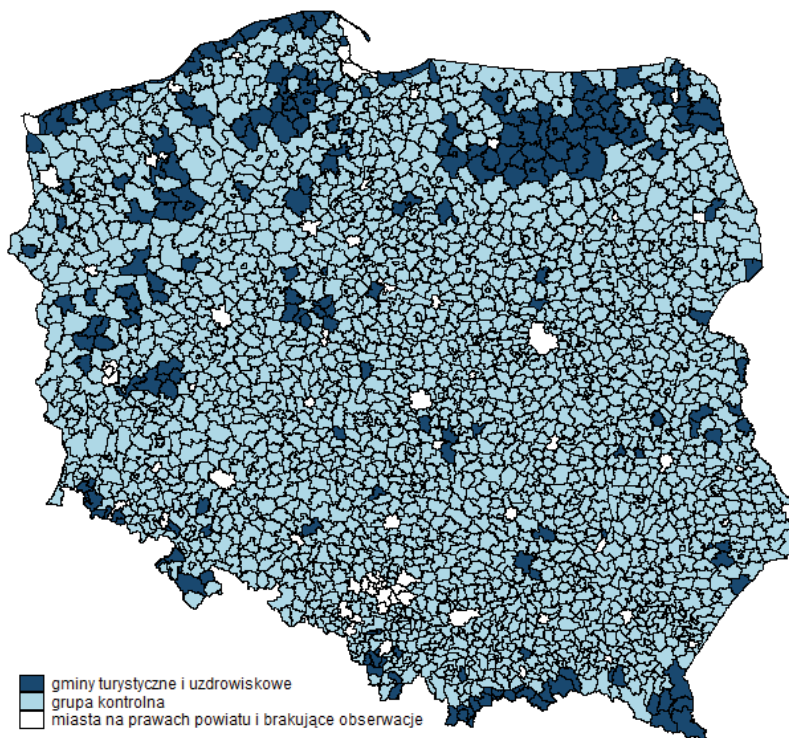
Źródło: opracowanie własne

Finansów, Banku Danych Lokalnych GUS oraz bazy danych Głównego Urzędu Geodezji i Kartografii.

Za okres przed pandemią koronawirusa przyjęto lata 2017–2019, zaś okres pandemii był reprezentowany przez rok 2020. W 2021 roku nastąpiła wyraźna poprawa warunków prowadzenia działalności turystycznej i uzdrowskowej w Polsce. Dość odnotować, że we wzmiankowanym roku liczba osób korzystających z turystycznych obiektów noclegowych wzrosła o 23%, w porównaniu z rokiem poprzednim. W przypadku liczby noclegów udzielonych turystom analogiczny wzrost wyniósł 22%, zaś liczby kuracjuszy – 35%⁵⁶⁸. Z tego względu rok 2021 nie został włączony do okresu badania.

Do grupy gminy turystycznych i uzdrowskowych przyporządkowano gminy, w których co najmniej raz w latach 2017–2020 odnotowano dodatnie planowane lub wykonane dochody z tytułu opłaty miejscowej lub opłaty uzdrowskowej. Zgodnie z art. 17 Ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokal-

⁵⁶⁸ Główny Urząd Statystyczny, Urząd Statystyczny w Rzeszowie: *Turystyka w 2021 r.* Warszawa, Rzeszów 2022; Główny Urząd Statystyczny: *Działalność lecznicza zakładów lecznictwa uzdrowskowego i stacjonarnych zakładów rehabilitacji leczniczej w 2021 roku, Informacje Sygnalne*, 09.06.2022. <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/zdrowie/zdrowie/dzialalnosc-lecznicza-zakladow-lecznictwa-uzdrowskowego-i-stacjonarnych-zakladow-rehabilitacji-leczniczej-w-2021-roku,12,6.html>



Rysunek 17.2. Rozkład przestrzenny badanej populacji
 Objaśnienie: kryterium przyporządkowania – kryterium prawne.
 Źródło: opracowanie własne

nych⁵⁶⁹ pobór opłaty miejscowej jest możliwy w miejscowościach posiadających korzystne właściwości klimatyczne, walory krajobrazowe oraz warunki umożliwiające pobyt osób w tych celach i w miejscowościach znajdujących się na obszarach, którym nadano status obszaru ochrony uzdrowskowej. Z kolei do poboru opłaty uzdrowskowej uprawniono rady gmin, do których przynależą miejscowości znajdujące się na obszarach, którym nadano status uzdrowska. Warunki, jakie muszą być łącznie spełnione, aby danemu obszarowi został nadany status uzdrowska lub status obszaru ochrony środowiskowej, są określone w art. 34 Ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowskowym, uzdrowskach i obszarach ochrony uzdrowskowej oraz o gminach uzdrowskowych⁵⁷⁰.

Na rysunku 17.2 przedstawiono rozkład przestrzenny badanej populacji. Jak z niego wynika, większość gmin turystycznych i uzdrowskowych jest położona w pasie północnym (obszary nadmorskie i pojezierza) i południowym (obszary górskie). Dodatkowe informacje na temat struktury badanej populacji zawarto w tabeli 17.2. Jak wskazują jej dane, w grupie kontrolnej znalazło się 2177 gmin.

⁵⁶⁹ Tekst jednolity: Dz.U. 2023, poz. 70.

⁵⁷⁰ Tekst jednolity: Dz.U. 2023, poz. 151.

Pośród gmin turystycznych i uzdrowiskowych zdecydowaną większość (195 z 234) stanowiły te, w których planowano lub wykonywano dochody tylko z opłaty miejscowej. Co ciekawe, w 14 gminach (planowane) wpływy z opłaty miejscowej współwystępowały z (planowanymi) wpływami z opłaty uzdrowiskowej.

Tabela 17.2. Struktura badanej populacji

Wyszczególnienie	Opłata uzdrowiskowa (NIE)	Opłata uzdrowiskowa (TAK)	Ogółem
Opłata miejscowa (NIE)	2 177	25	2 202
Opłata miejscowa (TAK)	195	14	209
Ogółem	2 372	39	2 411

Źródło: opracowanie własne

Zaproponowane kryterium podziału populacji na grupę gmin turystycznych i uzdrowiskowych oraz grupę kontrolną (kryterium prawne) ma pewne mankamenty. Po pierwsze, można dyskutować, czy kryteria ustawowe, na mocy których identyfikuje się miejscowości o walorach turystycznych i uzdrowiskowych, oraz praktyka ich stosowania odzwierciedlają faktyczne znaczenie turystyki w danej gminie. Po drugie, od 1 stycznia 2016 roku opłata miejscowa i opłata uzdrowiskowa są fakultatywne⁵⁷¹. Możliwe jest zatem błędne przyporządkowanie gminy do grupy kontrolnej w sytuacji, gdy mimo posiadanych walorów turystycznych lub/i uzdrowiskowych rada gminy nie zdecydowała się na pobór stosownej opłaty lokalnej. Poszukując alternatywnego podejścia do wyłonienia grupy gmin turystycznych i uzdrowiskowych (kryterium funkcjonalnego), sięgnięto po literaturę przedmiotu, w której proponowane są różnorakie mierniki charakteryzujące znaczenie turystyki w gospodarce lokalnej. Zaliczają się do nich⁵⁷²:

- wskaźnik funkcji turystycznej (wskaźnik Baretje'a-Deferta) – relacja liczby miejsc noclegowych do liczby stałych mieszkańców;
- wskaźnik intensywności ruchu turystycznego (wskaźnik Charvata) – relacja liczby udzielonych noclegów do liczby stałych mieszkańców;
- wskaźnik gęstości ruchu turystycznego (wskaźnik Deferta) – relacja liczby korzystających z noclegów do powierzchni w km²;

⁵⁷¹ S. Kańduła, J. Śmiechowicz: *Podatki i opłaty lokalne w kontekście międzygminnych nierówności dochodowych*. *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio H-Oeconomia* 2016, t. 50(1), s. 741.

⁵⁷² A.R. Szromek: *Pomiar funkcji turystycznej obszarów za pomocą wskaźników funkcji turystycznej na przykładzie obszarów państw europejskich*. *Studia Ekonomiczne* 2013, t. 132, s. 91–103; M. Hendel: *Przydatność wskaźników funkcji turystycznej w ocenie rozwoju turystycznego obszaru na przykładzie gminy Ustroń*. *Zeszyty Naukowe. Organizacja i Zarządzanie* 2016, t. 87, s. 157–170.

- wskaźnik gęstości bazy noclegowej – relacja liczby miejsc noclegowych do powierzchni w km².

Z uwagi na dostępność porównywalnych i wiarygodnych danych na poziomie gmin, w niniejszym rozdziale posłużono się wskaźnikiem Baretje'a-Deferta. W odróżnieniu od wskaźników uwzględniających liczbę turystów czy też liczbę noclegów, jest on mniej zmienny w czasie i mniej podatny na manipulowanie. W ocenie znaczenia działalności turystycznej dla gospodarki lokalnej bardziej zasadne zdaje się ponadto odniesienie do liczby mieszkańców, a nie do powierzchni gminy. Kluczowe znaczenie ma określenie granicznego poziomu wskaźnika, na podstawie którego następuje zaklasyfikowanie gminy do jednej z dwóch grup. I tak, w analizie wrażliwości za punkt odniesienia przyjęto, że jest to minimum 5 miejsc noclegowych na 100 stałych mieszkańców. Kryterium uznano za spełnione, gdy poziom ten został osiągnięty przynajmniej raz w latach 2017–2020.

Na kondycję budżetową gminy składa się szereg czynników: od źródeł pozyskiwania środków publicznych i kierunków ich wykorzystania po zadłużenie jednostki, które wiąże się z koniecznością jego terminowej spłaty i obsługi. W przypadku gospodarki budżetowej jednostek samorządu terytorialnego punktem odniesienia są często dochody własne oraz wydatki majątkowe. Biorąc pod uwagę przedstawione względy, w niniejszym badaniu uwzględniono:

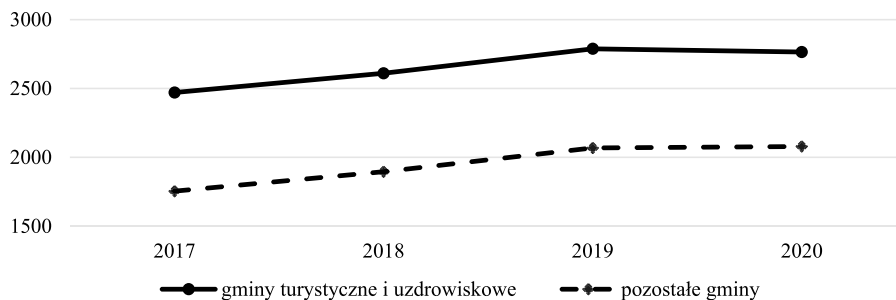
- dochody własne na mieszkańca,
- udział dochodów własnych w dochodach ogółem,
- wydatki majątkowe na mieszkańca,
- udział wydatków majątkowych w wydatkach ogółem,
- relację długu do dochodów ogółem.

Wzięto pod uwagę dochody własne w ujęciu szerokim (*sensu largo*), tj. z uwzględnieniem udziałów gmin w podatkach dochodowych. Wskaźniki dochodów własnych i wydatków majątkowych na mieszkańca skorygowano o inflację. Ponadto kalkulacji dochodów własnych na mieszkańca oraz udziału dochodów własnych w dochodach ogółem za 2020 rok wyłączono dochody pochodzące z Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych, które – wbrew uzasadnionym wątpliwościom – w oficjalnej statystyce zalicza się do dochodów własnych⁵⁷³.

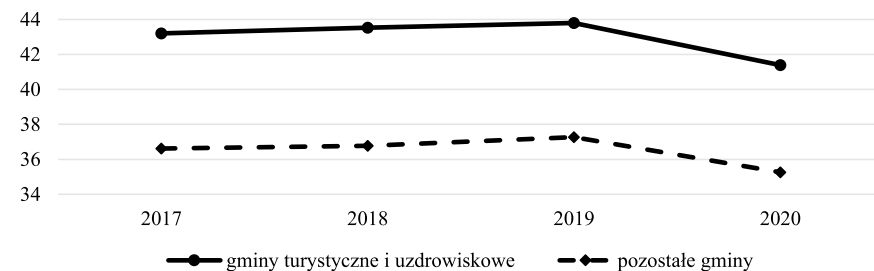
3. Wyniki badania

Na rysunku 17.3 przedstawiono tendencje zmian kondycji budżetowej gmin w latach 2017–2020 pod względem rozpatrywanych mierników, w podziale na gminy turystyczne i uzdrowiskowe oraz pozostałe gminy. Wskazuje on, że w przypadku każdego z mierników spełnione zostało założenie równoległości trendów w okresie przed „terapią” (tj. w latach 2017–2019).

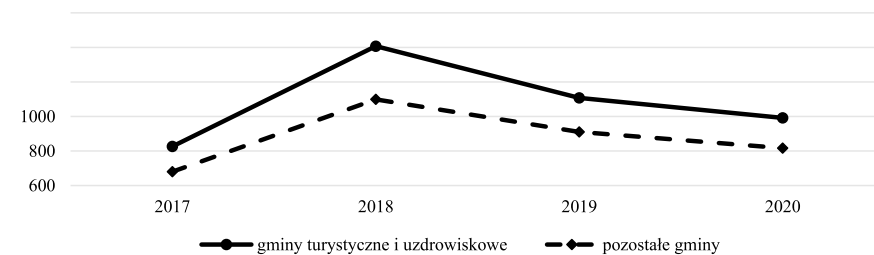
⁵⁷³ E. Malinowska-Misiąg: *Finanse jednostek samorządu terytorialnego w Polsce w pierwszym roku pandemii*. Optimum. Economic Studies 2022, vol. 107(1), s. 48–63.



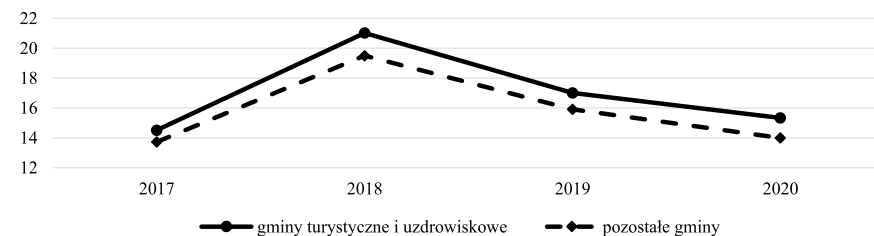
dochody własne na mieszkańca (w cenach stałych z 2020 roku, w zł)



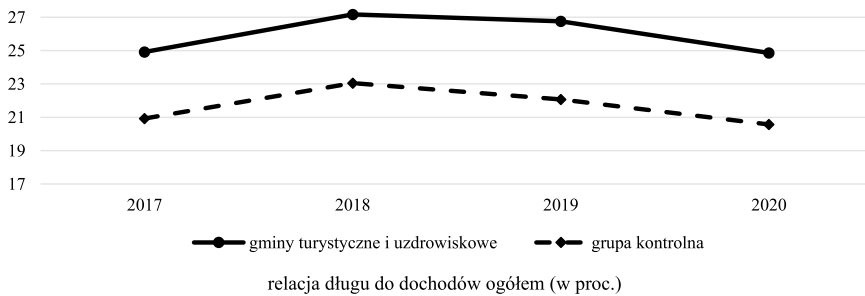
udział dochodów własnych w dochodach ogółem (w proc.)



wydatki majątkowe na mieszkańca (w cenach stałych z 2020 roku, w zł)



udział wydatków majątkowych w wydatkach ogółem (w proc.)



Rysunek 17.3. Mierniki kondycji budżetowej w gminach turystycznych i uzdrowiskowych oraz pozostałych gminach w latach 2017–2020

Źródło: opracowanie własne

W tabelach 17.3–17.7 zestawiono wyniki badania przeprowadzonego z wykorzystaniem podziału gmin według kryterium prawnego. I tak, z tabeli 17.3 wynika, że zarówno w okresie przed pandemią, jak i w jej trakcie gminy turystyczne i uzdrowiskowe cechowały się wyższą zdolnością do samofinansowania działalności, w porównaniu z pozostałymi gminami. Co prawda różnica między średnim poziomem dochodów własnych na mieszkańca w dwóch wzmiankowanych grupach gmin spadła z blisko 717 zł w latach 2017–2019 do 686 zł w roku 2020, lecz spadek ten okazał się nieistotny statystycznie. Warto odnotować, że nawet po wyeliminowaniu dochodów z Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych i skorygowaniu o wpływ inflacji odnotowany został wzrost dochodów własnych *per capita* w roku 2020, w porównaniu z latami 2017–2019. Negatywny wpływ pandemii na samodzielność dochodową gmin w Polsce okazał się mniej dotkliwy, niż przewidywano u progu pandemii.

Tabela 17.3. Dochody własne na mieszkańca (w cenach stałych z 2020 roku, w zł) – podwójna różnica

Wyszczególnienie	Gminy turystyczne i uzdrowiskowe	Pozostałe gminy	Różnica
Lata 2017–2019	2623,03	1906,29	716,74*** (50,72)
Rok 2020 ^a	2764,96	2078,80	686,16*** (87,85)
Różnica	141,93 (96,40)	172,51*** (31,60)	-30,58 (101,45)

^a Z pominięciem dochodów pochodzących z Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych.

W nawiasach podano błędy standardowe. Istotność statystyczna na poziomie: *** $\alpha = 0,01$; ** $\alpha = 0,05$;

* $\alpha = 0,1$

Źródło: opracowanie własne

Mniej optymistyczny obraz wyłania się z analizy udziału dochodów własnych w dochodach ogółem, której wyniki ujęto w tabeli 17.4. Jak się bowiem okazuje, w obu grupach gmin w roku 2020 istotnie statystycznie spadło znaczenie własnych źródeł finansowania. Jednocześnie, podobnie jak pod względem dochodów własnych na mieszkańca, również pod względem udziału dochodów własnych w dochodach ogółem sytuacja budżetowa gmin turystycznych i uzdrowiskowych okazała się lepsza od pozostałych gmin. Nie zmieniło się w sposób istotny w warunkach pandemii.

Tabela 17.4. Udział dochodów własnych w dochodach ogółem (w proc.) – podwójna różnica

Wyszczególnienie	Gminy turystyczne i uzdrowiskowe	Pozostałe gminy	Różnica
Lata 2017-2019	43,51	36,89	6,62*** (0,49)
Rok 2020	41,39	35,26	6,13*** (0,84)
Różnica ^a	-2,12** (0,92)	-1,63*** (0,30)	-0,49 (0,97)

^a Z pominięciem dochodów pochodzących z Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych.

W nawiasach podano błędy standardowe. Istotność statystyczna na poziomie: *** $\alpha = 0,01$; ** $\alpha = 0,05$;

* $\alpha = 0,1$

Źródło: opracowanie własne

W ślad za wyższą zdolnością do samofinansowania działalności gminy turystyczne i uzdrowiskowe okazały się przeznaczać w latach 2017-2020 więcej środków w przeliczeniu na mieszkańca na powiększanie majątku rzeczowego i finansowego. Warto również odnotować, średnio biorąc, osłabienie aktywności inwestycyjnej w całej rozpatrywanej populacji w warunkach pandemii. Choć dystans między gminami turystycznymi i gminami uzdrowiskowymi a pozostałymi gminami pod względem wydatków majątkowych na mieszkańca zmniejszył się w roku 2020, to zmiana ta okazała się nieistotna statystycznie (patrz tabela 17.5).

W warunkach pandemii, mimo rządowego wsparcia, spadło również przeciętne znaczenie wydatków majątkowych na tle wydatków ogółem gmin. Jak wskazują dane tabeli 17.6, przekraczające 2 punkty procentowe spadki rozpatrywanego udziału w obu grupach gmin okazały się istotne statystycznie. Ponownie jednak podwójna różnica – stanowiąca punkt odniesienia – nie była istotna statystycznie. Nie znaleziono zatem empirycznego potwierdzenia dla postawionej hipotezy badawczej.

W latach 2017-2020 gminy turystyczne i uzdrowiskowe cechowały się wyższym poziomem zadłużenia, w porównaniu z pozostałymi gminami. Pozornie stoi to w sprzeczności z wyższą samodzielnością dochodową gmin turystycznych i uzdrowiskowych, bowiem w myśl indywidualnego wskaźnika zadłużenia gminom

Rozdział 17. KONDYCJA BUDŻETOWA GMIN TURYSTYCZNYCH I UZDROWISKOWYCH W OBLICZU... 313
Tabela 17.5. Wydatki majątkowe na mieszkańca (w cenach stałych z 2020 roku, w zł) – podwójna różnica

Wyszczególnienie	Gminy turystyczne i uzdrowiskowe	Pozostałe gminy	Różnica
Lata 2017–2019	1113,58	896,61	216,99*** (27,99)
Rok 2020	991,60	816,52	175,08*** (48,49)
Różnica	-121,98*** (53,20)	-80,09*** (17,44)	-41,88 (55,99)

W nawiasach podano błędy standardowe. Istotność statystyczna na poziomie: *** $\alpha = 0,01$; ** $\alpha = 0,05$; * $\alpha = 0,1$

Źródło: opracowanie własne

Tabela 17.6. Udział wydatków majątkowych w wydatkach ogółem (w proc.) – podwójna różnica

Wyszczególnienie	Gminy turystyczne i uzdrowiskowe	Pozostałe gminy	Różnica
Lata 2017–2019	17,51	16,37	1,14*** (0,33)
Rok 2020	15,34	14,00	1,34*** (0,57)
Różnica	-2,17*** (0,63)	-2,37*** (0,21)	0,20 (0,66)

W nawiasach podano błędy standardowe. Istotność statystyczna na poziomie: *** $\alpha = 0,01$; ** $\alpha = 0,05$; * $\alpha = 0,1$

Źródło: opracowanie własne

o lepszej kondycji budżetowej pozostawiono szersze pole do zaciągania zadłużenia ze względu na ich większą zdolność do spłaty i obsługi długu. Jak wskazują dane tabeli 17.7, gminy turystyczne i uzdrowiskowe korzystają z tej możliwości. Można to również przypisać chęci sprostania coraz wyższym wymaganiom turystów i kuracjuszy co do zakresu i jakości lokalnej infrastruktury publicznej. W obu grupach gmin pierwszy rok pandemii nie skutkowało wzrostem zadłużenia, w porównaniu z latami 2017–2019, a co więcej w pozostałych gminach odnotowano istotny statystycznie spadek przeciętnej relacji długu do dochodów ogółem o 1,45 punktu procentowego. Tak jak w przypadku omówionych wcześniej czterech wskaźników nie udało się potwierdzić przypuszczenia o tym, że w okresie pandemii kondycja budżetowa gmin turystycznych i uzdrowiskowych relatywnie się pogorszyła.

W tabeli 17.8 zestawiono wyniki analizy wrażliwości. Polegała ona na tym, że zamiast kryterium prawnego przyporządkowania gmin do obu grup posłużono się

Tabela 17.7. Relacja długu do dochodów ogółem (w proc.) – podwójna różnica

Wyszczególnienie	Gminy turystyczne i uzdrowiskowe	Pozostałe gminy	Różnica
Lata 2017-2019	26,28	22,02	4,26*** (0,60)
Rok 2020	24,86	20,57	4,30*** (1,04)
Różnica	-1,42 (1,15)	-1,45*** (0,38)	0,03 (1,21)

W nawiasach podano błędy standardowe. Istotność statystyczna na poziomie: *** $\alpha = 0,01$; ** $\alpha = 0,05$; * $\alpha = 0,1$

Źródło: opracowanie własne

Tabela 17.8. Podwójne różnice w analizie z wykorzystaniem kryterium prawnego i kryterium funkcjonalnego

Wyszczególnienie	Kryterium prawne	Kryterium funkcjonalne
	podwójna różnica	
Dochody własne na mieszkańca	-30,58 (101,45)	-59,46 (108,78)
Udział dochodów własnych w dochodach ogółem	-0,49 (0,97)	-1,08 (1,04)
Wydatki majątkowe na mieszkańca	-41,88 (55,99)	-65,59 (60,07)
Udział wydatków majątkowych w wydatkach ogółem	0,20 (0,66)	-0,07 (0,71)
Relacja długu do dochodów ogółem	0,03 (1,21)	-0,45 (1,30)

W nawiasach podano błędy standardowe. Istotność statystyczna na poziomie: *** $\alpha = 0,01$; ** $\alpha = 0,05$; * $\alpha = 0,1$

Źródło: opracowanie własne

kryterium funkcjonalnym. Wniosek o nieistotnej statystycznie zmianie różnic między gminami turystycznymi i uzdrowiskowymi a pozostałymi gminami pod względem rozpatrywanych wskaźników budżetowych pozostał w mocy. Okazał się on zatem niewrażliwy na zastosowane alternatywnego sposobu klasyfikacji badanych jednostek.

Podsumowanie

W niniejszym rozdziale zbadano zmiany kondycji budżetowej gmin turystycznych i uzdrowiskowych w obliczu pandemii koronawirusa, w porównaniu z innymi gminami w Polsce. Zważywszy na istniejące już przed wybuchem pandemii różnice chociażby w poziomie wyposażenia w dochody własne, konieczne okazało się zastosowanie metody różnicy w różnicach.

Z przeprowadzonego badania wynika, że pod względem dochodów własnych oraz wydatków majątkowych sytuacja gmin turystycznych i uzdrowiskowych była w całym badanym okresie (tj. w latach 2017–2020) lepsza niż pozostałych gmin. Odmienny wniosek dotyczy zadłużenia w relacji do dochodów ogółem. Gminy turystyczne i uzdrowiskowe były w latach 2017–2020 bardziej zadłużone, w porównaniu z pozostałymi gminami. Kryzys pandemiczny nie pociągnął za sobą zmian w relatywnej pozycji wyodrębnionych dwóch grup gmin. Przytoczone wnioski nie uległy zmianie, gdy w miejsce kryterium prawnego przyporządkowania gmin (pobór opłaty miejscowej lub opłaty uzdrowiskowej) zastosowane zostało kryterium funkcjonalne (relacja liczby turystów w relacji do liczby stałych mieszkańców ≥ 5). Konkludując, wbrew przypuszczeniom, w okresie pandemii koronawirusa nie zidentyfikowano relatywnego pogorszenia się kondycji budżetowej gmin turystycznych i uzdrowiskowych.

Ogólnie biorąc, niniejsze badanie potwierdza wnioski z wcześniejszych (wstępnych) analiz wskazujące na niewielki wpływ pandemii koronawirusa na dochody własne, zwiększenie uzależnienia od dochodów transferowych oraz spadek wydatków inwestycyjnych⁵⁷⁴. Odnosząc się do kierunków dalszych badań, można wskazać na przydatność zastosowanego w rozdziale podejścia quasi-eksperymentalnego do identyfikacji i oceny relatywnego wpływu kolejnych szoków (np. kryzysu energetycznego) na sytuację budżetową gmin w Polsce, a w szerszym ujęciu – do identyfikacji zależności o charakterze przyczynowo-skutkowym.

⁵⁷⁴ S. Kańduła, J. Przybylska: *Financial instruments used by Polish municipalities in response to the first wave of COVID-19*. Public Organization Review, 2021, vol. 21(4), s. 665–686; P. Swianiewicz, J. Łukomska: *Zmiany dochodów...*, op. cit.; K. Kostyk–Siekierska, *Wpływ pandemii...*, op. cit. A. Nelicki: *Wpływ ustawodawstwa...*, op. cit.; P. Swianiewicz, J. Łukomska: *Liderzy inwestycji. Ranking wydatków inwestycyjnych samorządów 2019–2021*, https://wspolnota.org.pl/fileadmin/user_upload/Ranking_Nr_20-2022_inwestycje_2019-2021.pdf