

**Dominika Tabis**

Uniwersytet Jagielloński

Szkoła Doktorska Nauk Społecznych

<https://orcid.org/0000-0001-6722-4138>

# Wpływ pandemii COVID-19 na sytuację finansową polskich samorządów

DOI: [10.34616/149472](https://doi.org/10.34616/149472)

**Abstrakt:** Pandemia COVID-19 wywarła niewątpliwy wpływ na sytuację finansową polskich samorządów. Celem pracy było przedstawienie działań władz obrazujących rzeczywiste oddziaływanie pandemii na sytuację materialną jednostek samorządu terytorialnego oraz analiza danych liczbowych nakreślających skalę problemów w tej materii. Badanie uzupełnione zostało o przybliżenie nowych zadań przydzielonych jednostkom w związku z kryzysem oraz instrumentów pomocy przekazywanych od władz centralnych. Przeprowadzonemu badaniu towarzyszyła odpowiedź na pytania, w jaki sposób walka z pandemią wpłynęła na działalność samorządów oraz na ich status materialny.

**Słowa kluczowe:** administracja, COVID-19, finanse, pandemia, Polska, samorządy

## Wstęp

Pandemia COVID-19 wywarła niewątpliwy wpływ na funkcjonowanie administracji publicznej. Zarówno wśród struktur samorządowych, jak i na szczeblu centralnym niezbędne było podjęcie bezprecedensowych działań mających na celu walkę ze skutkami kryzysu. Zadania te znalazły swoje odzwierciedlenie we wszystkich dziedzinach funkcjonowania państwa, także w kwestii finansowej. Sfera ta jest silnie powiązana z bezpieczeństwem, ciągłością istnienia państwa oraz wykonywania jego podstawowych funkcji. Ze względu na nierozzerwalny związek finansów z zaspokajaniem potrzeb mieszkańców oraz powiązanie działalności jednostek samorządu terytorialnego z życiem codziennym każdego mieszkańca Rzeczypospolitej Polskiej zagadnienie to zasługuje na podjęcie szczegółowych rozważań w tym zakresie.

Niniejszy artykuł stanowi analizę wpływu pandemii COVID-19 na sytuację finansową polskich samorządów. Badanie koncentruje się na materialnych skutkach walki ze wspomnianym kryzysem, w odniesieniu do praktycznego funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego. Korzystając z deskryptywnej koncepcji referowania zjawisk, przedstawione zostaną wyniki jakościowej oraz ilościowej metody analizy danych

przybliżających stan budżetów lokalnych na przestrzeni 2020 roku w kontekście walki z pandemią. Informacje wykorzystane do badania pochodzą z najnowszych raportów, relacji medialnych, opracowań naukowych, a także oficjalnych dokumentów. Interpretacja omawianej problematyki będzie miała na celu weryfikację dwóch hipotez:

- 1) pandemia COVID-19 wywarła negatywny wpływ na sytuację finansową jednostek polskiego samorządu terytorialnego;
- 2) konsekwencje zmiany sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego wpłyną na realizację potrzeb mieszkańców oraz ich fundusze.

Celowi temu będzie towarzyszyć odpowiedź na pytanie, w jaki sposób walka z pandemią wpłynęła na działalność samorządów oraz na ich status materialny.

## 1. Ustawowe podstawy podejmowanych działań

Precyzując motywy prawne podejmowanych działań administracji publicznej, należy wspomnieć, że działania przedsięwzięte w związku z rozprzestrzenianiem się COVID-19 opierają się na mocy ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi<sup>1</sup>, która w artykule 46 umożliwia wprowadzanie stanu epidemii ogólnokrajowej przez ministra zdrowia, w sytuacji występowania takiegoż zjawiska na terenie więcej niż jednego województwa. W Polsce taka regulacja została ogłoszona 20 marca 2020 r. i nadal obowiązuje<sup>2</sup>.

Ponadto pandemia COVID-19 jest modelowym przykładem sytuacji kryzysowej, definiowanej przez ustawę z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym w artykule 3. We wskazanym dokumencie jest ona rozumiana jako „sytuacja wpływająca negatywnie na poziom bezpieczeństwa ludzi, mienia w znacznych rozmiarach lub środowiska, wywołującą znaczne ograniczenia w działaniu właściwych organów administracji publicznej ze względu na nieadekwatność posiadanych sił i środków”<sup>3</sup>. Z tego faktu wynika także stosowanie jej przepisów w stosunku do trwającej pandemii wirusa SARS-CoV-2. Wspomniana regulacja określa podstawy prawne, odpowiedzialność poszczególnych podmiotów oraz podział obowiązków w omawianej materii. Z tejsze ustawy wynika umiejscowienie na „pierwszej linii frontu” władz samorządowych. Niemniej jednak zgodnie z zasadą subsydiarności oraz decentralizacji władzy podmioty z wyższego szczebla rozpoczynają swoją działalność w momencie, gdy środki stosowane na

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz. U. z 2008 r. Nr 234 poz. 1570, art. 46).

<sup>2</sup> Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii (Dz. U. z 2020 r. poz. 491).

<sup>3</sup> Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. z 2021 r. poz. 159, art. 3), dalej: u.z.k.

danym, niższym poziomie okazały się niewystarczające<sup>4</sup>. Relacjonowana sytuacja kryzysowa ze względu na swoją skalę, dynamikę oraz złożoność z pewnością wymaga podejmowania niestandardowych kroków, a także daje podstawy do współdziałania władz samorządowych oraz centralnych.

## 2. Sytuacja finansowa wybranych jednostek samorządu terytorialnego

Przechodząc do analizy sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego, należy przedstawić odpowiednie dane liczbowe oraz incydenty obrazujące rzeczywisty ogląd problemu. Ze względu na skalę oraz wieloaspektowość zjawiska wybrane zostały przykłady najlepiej relacjonujące kondycję finansową budżetów lokalnych. W tym miejscu należy zaznaczyć, że czas trwania analizy obejmował okres od początku formalnego ogłoszenia stanu pandemii na terenie kraju do kwietnia 2021 r.

Ogólnokrajowe analizy przewidywały wówczas, że w 2021 r. problem z finansowaniem bieżącego funkcjonowania będzie mieć ok. 135 jednostek samorządu terytorialnego<sup>5</sup>. Z drugiej strony szacowano, że jego koszt wzrośnie o ok. 10% w stosunku do poprzedniego okresu rozliczeniowego<sup>6</sup>. Spadki dochodów dotyczyły przede wszystkim zysków z tytułu podatków PIT, CIT, sprzedaży oraz wynajmu nieruchomości, a także transportu publicznego. Przykładowe spadki dochodów w polskich miastach przedstawia poniższa tabela.

**Tabela 1. Spadek dochodów Białegostoku, Wrocławia oraz Gdańska od marca do grudnia 2020 r. w stosunku do roku poprzedniego.**

Miasto	PIT	CIT	Nieruchomości (sprzedaż i wynajem)	Komunikacja miejska
Białystok	-25 mln zł	brak danych	-4,5 mln zł	-10 mln zł
Wrocław	-77 mln zł	-10 mln zł	-36 mln zł	-40 mln zł
Gdańsk	-50 mln zł	-30 mln zł	brak danych	-40 mln zł

Opracowanie własne na podstawie: B. Krawczyk, *Pandemia uderza w budżety samorządów*, „Przegląd Komunalny” 2021, nr 1, s. 8–13.

<sup>4</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 2009 r. Nr 114 poz. 946, art. 15, art. 163).

<sup>5</sup> M. Gołaszewski, *Spadek dochodów zmusza samorzady do zadłużania się. W przyszłym roku kilkadziesiąt z nich będzie mieć problem z obsługą swojego długu*, <https://biznes.newseria.pl/news/spadek-dochodow-zmusza,p638220760> [dostęp: 15.04.2020].

<sup>6</sup> *Ibidem*.

Największe znamiona problemu zauważalne były w miastach oraz gminach podmiejskich. Najwyrazistsze spadki dochodów odnotowano w dużych jednostkach, takich jak Kraków, Warszawa, Białystok, Wrocław czy Gdańsk<sup>7</sup>.

W obliczu nowych wyzwań niewątpliwa była konieczność dokonania przez jednostki samorządu terytorialnego restrukturyzacji planów budżetowych, a co za tym idzie – wymuszenia oszczędności. Teoretycznie wydatki, które najłatwiej przełożyć na tak zwane lepsze czasy, to te niezwiązane z bezpośrednim funkcjonowaniem administracji publicznej i wykonywaniem zadań państwa. Do ich przykładów można zaliczyć przede wszystkim: remonty dróg, budowę nowych obiektów, transport publiczny, a także inwestycje w kulturę. Na tej podstawie można stwierdzić, że głównie w tych kategoriach były i będą szukane oszczędności. Działanie to można było zauważyć w dużych, polskich miastach.

Odnosząc się do materii związanej z działalnością transportu miejskiego, należy zauważyć, że według danych z 2020 r. przychody do miejskich budżetów odnotowały w tym zakresie gwałtowny spadek. Informacje liczbowe z Krakowa obrazujące tę sytuację ukazują skalę problemu. Spodziewane na początku roku wpływy z tego tytułu miały wynosić ok. 303 mln zł. Obserwując negatywne oddziaływanie sytuacji pandemicznej, skorygowano je do kwoty 221,5 mln zł. W praktyce ostateczne dochody w tej materii wyniosły 189,65 mln zł, co stanowiło 85,6% wykonania planu<sup>8</sup>. Dla porównania w Warszawie używano z tego tytułu ok. 200 mln zł mniej niż w roku poprzednim<sup>9</sup>. Miasto Kraków, poszukując nowych środków, od lutego 2021 r. wprowadziło podwyżki cen biletów komunikacji miejskiej<sup>10</sup>. Może się jednak okazać, że opisywane rozwiązanie nie przyniesie zakładanych rezultatów, a wręcz przeciwnie – zniechęci do korzystania z tychże usług. Możliwa jest także redukcja połączeń, co może doprowadzić do utrudnień w komunikacji, a tym samym utrudnić funkcjonowanie obywateli. Nie był to jednak jedyny sektor, który zmaga się z problemami. Budżet udało się wykonać w ok. 95%, natomiast największe trudności stanowiły w tej materii przychody dotyczące wpływów z tytułu posiadanego mienia i podatku od czynności cywilnoprawnych stanowiące kolejno 88,6 oraz 84,2% zakładanych dochodów<sup>11</sup>. Warto zaznaczyć, że jednostki samorządowe nie uzyskały przewidywanych wpływów do budżetu, gdyż w dużej mierze za sprawą wprowadzonych obostrzeń

<sup>7</sup> B. Krawczyk, *Pandemia uderza w budżety samorządów*, „Przegląd Komunalny” 2021, nr 1, s. 8–13.

<sup>8</sup> Ł. Zalewski, *Budżety lokalne: Rok 2020 wypadł słabo, 2021 będzie lepszy?*, <https://serwisy.gazeta.prawna.pl/samorzad/artykuly/8092696,budżety-lokalne-2020-2021-samorzady-spadek-dochodow-pit-cit.html> [dostęp: 16.04.2020].

<sup>9</sup> B. Krawczyk, *Pandemia...*, s. 8–13.

<sup>10</sup> Uchwała Nr XLVIII/1301/20 Rady Miasta Krakowa z dnia 18 listopada 2020 r. zmieniająca uchwałę Nr XXI/231/11 w sprawie ustalenia cen i opłat za usługi przewozowe, uprawnień do przejazdów ulgowych oraz przepisów taryfowych w komunikacji miejskiej realizowanej na obszarze Gminy Miejskiej Kraków oraz gmin sąsiadujących, które przystąpiły do porozumienia w celu wspólnej realizacji publicznego transportu zbiorowego.

<sup>11</sup> Ł. Zalewski, *Budżety...*

zmniejszył się popyt na niektóre usługi, na przykład związane ze wspomnianym transportem publicznym. Dodatkowo pandemia wirusa SARS-CoV-2 wymusiła zmianę koniunktury gospodarczej, przejście na naukę i pracę zdalną oraz problemy takie jak utrata zatrudnienia czy konieczność zawieszenia działalności przedsiębiorstwa.

Kolejnym, wartym uwagi przykładem był Ostrów Wielkopolski. Według przewidywań miasto miało otrzymać o ok. 4,5 mln mniej z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych, niż zakładano jeszcze w 2020 r.<sup>12</sup> Ponadto wpływy z tytułu transportu publicznego zmniejszyły się o 40% w stosunku do poprzedniego okresu rozliczeniowego<sup>13</sup>. Jednym z działań mających na celu walkę z kryzysem było poszukiwanie nowych źródeł finansowania działalności samorządu. Po pierwsze, podwyższono o 3,9% stawki podatków od nieruchomości<sup>14</sup>. Po drugie, od kilku lat w tamtejszych przedszkolach pobyt dziecka powyżej piątej godziny nie podlegał odpłatności. Jednak od 2021 r. w związku z kryzysem spowodowanym pandemią miasto wprowadziło opłatę w wysokości jednej złotówki za każdą godzinę powyżej piątej<sup>15</sup>. Cena była niska, niejako symboliczna, jednak w skali samorządu czy nawet w skali jednego przedszkola, w dłuższej perspektywie czasu, mogła mieć już wpływ na finanse instytucji.

Kondycja finansowa pogorszyła się także w Białymstoku, gdzie władze zadeklarowały, że będą szukać oszczędności we wszystkich dostępnych sektorach. Prezydent miasta Tadeusz Truskolaski stwierdził w wywiadzie: „Wstrzymaliśmy budowę Galerii Sportu Białostockiego, hali widowiskowo-sportowej i basenu o wymiarach olimpijskich. W przypadku projektu «Intermodalny węzeł komunikacyjny w Białymstoku» musieliśmy ograniczyć zakres inwestycji – zrezygnujemy z budowy części ulic, ograniczymy do minimum wykup gruntów”<sup>16</sup>. W mieście tym tylko do połowy listopada 2020 r. z budżetu miasta wydano 2,5 mln zł na środki ochrony osobistej, podczas gdy dofinansowanie z budżetu państwa wynosiło jedynie 24 tys.<sup>17</sup> Warto także skupić uwagę na problemach mniejszych jednostek samorządu terytorialnego. Ich przykładem było funkcjonowanie gminy Pawonków, która w maju 2020 r. straciła płynność finansową oraz zmagająca się z zagrożeniem niemożności wypłacania pensji urzędnikom<sup>18</sup>. Pod koniec marca 2021 r. w mediach

<sup>12</sup> B. Krawczyk, *Pandemia...*, s. 8–13.

<sup>13</sup> *Ibidem*, s. 8–13.

<sup>14</sup> Uchwała Nr XXI/217/2020 Rady Gminy Ostrów Wielkopolski z dnia 20 sierpnia 2020 r. w sprawie ustalenia wysokości stawek podatku od nieruchomości.

<sup>15</sup> *Opłata za przedszkola poszybuje w górę*, <https://www.ostrow24.tv/news/143144-za-przedszkola-oplata-poszybuje-w-gore.html> [dostęp: 15.04.2020].

<sup>16</sup> B. Krawczyk, *Pandemia...*

<sup>17</sup> *Ibidem*.

<sup>18</sup> P. Ciastek, *Pawonków. Gmina ma problem: znów trzeba łączyć klasy. Zmiany demograficzne sprawiają, że szkoły drastycznie się kurczą*, <https://dziennikzachodni.pl/pawonkow-gmina-ma-problem-znow-trzeba-laczyc-klasy-zmiany-demograficzne-sprawiaja-ze-szkoly-drastycznie-sie-kurcza/ar/c5-15485002> [dostęp: 15.04.2020].

podniesiony został temat dotyczący funkcjonowania instytucji kulturalnych i działalności samorządów w tym zakresie. Według sprawozdań za 2020 rok: „przychody instytucji kulturalnych spadły w porównaniu z poprzednim rokiem o 5,3 proc., a ich koszty – o 5,9 proc.”<sup>19</sup> Zwykle przychody były jednak większe niż koszty, dlatego też w ogólnym rozrachunku odnotowano straty z tytułu działalności kulturalnej. Jako najgorszą zdiagnozowano sytuację w placówkach podległych samorządom, gdyż to właśnie na ten sektor przypadły duże oszczędności, ale także jego działalność była przez długi czas, i pozostaje nadal, ograniczona. Dla przykładu władze Ciechanowa zaoszczędziły w sferze sportu i kultury ok. 800 tys. zł<sup>20</sup>. Analitycy zwrócili uwagę, że w praktyce samorzady zmniejszyły nakłady na inwestycje, które z perspektywy długoterminowej są niezwykle istotne i stanowią ważne źródło dochodów gmin i miast. Dla przykładu w 2020 r. w Krakowie zrealizowano 77,3% planowanych inwestycji, podczas gdy rok wcześniej plasowały się one na poziomie 86,4%<sup>21</sup>.

### 3. Nowe kompetencje jednostek samorządu terytorialnego

Pandemia wirusa SARS-CoV-2 nałożyła na samorzady także nowe obowiązki. Specustawa uchwalona wiosną 2020 r. przewidziała możliwość nakładania przez władzę centralną obowiązków na podmioty lecznicze będące pod jurysdykcją samorządów, dotyczące zmian ich struktury organizacyjnej czy przekazywania „aparatury i sprzętu medycznego w celu zapewnienia kontynuacji udzielenia świadczeń zdrowotnych w innym podmiocie leczniczym”<sup>22</sup>. Działania te, choć zrozumiałe z punktu widzenia walki z pandemią, osłabiły wpływy władz samorządowych oraz wiązały się z koniecznością poniesienia nakładów finansowych na realizację tychże zadań. Ponadto do ustawy o zarządzaniu kryzysowym dodano artykuł 21b zobowiązujący „władze wykonawcze jednostek do udzielania pomocy dla lokalnej społeczności na potrzeby zapewnienia ochrony lokalnej społeczności w sytuacji kryzysowej lub możliwości wystąpienia sytuacji kryzysowej”<sup>23</sup>. Stanowisko to było kolejnym czynnikiem nakładającym na włodarzy samorządów nowe kompetencje, a także źródłem nieprzewidzianych w planach budżetowych wydatków. Dodatkowo bezsprzeczny wpływ na kwestie materialne lokalnych kas miały różnego

<sup>19</sup> M. Wierciszewski, *Finanse instytucji kulturalnych pod presją. Najgorzej mają się te finansowane przez samorzady*, <https://businessinsider.com.pl/finanse/gus-spadek-dochodow-instytucji-kulturalnych-w-2020-r-najgorzej-maja-sie-te/mlde9mn> [dostęp: 15.04.2020].

<sup>20</sup> M. Gąsiorowski, *Miasta w pandemii. Samorządowcy mówią o braku logiki, odcinaniu kroplówki i „smutnej praktyce” rządu*, <https://businessinsider.com.pl/finanse/wplyw-koronawirusa-na-samorzady-w-polsce-finanse-miast/pd3b8wz> [dostęp: 16.04.2020].

<sup>21</sup> Ł. Zalewski, *Budżety...*

<sup>22</sup> 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. 374, art. 10).

<sup>23</sup> Art. 21b u.z.k.

rodzaju zadania i wydatki związane z koniecznością funkcjonowania w reżimie sanitarnym, takie jak zakup środków dezynfekujących czy dostosowanie działalności urzędów do przyjmowania petentów w odpowiedniej odległości.

#### 4. Pomoc od administracji centralnej

Zgodnie z przedstawioną wyżej ustawą z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym oraz zasadą subsydiarności w obliczu ogólnokrajowego kryzysu za oczywistą należy przyjąć konieczność uzyskania pomocy dla władz samorządowych od władz centralnych. Reakcja ta oparta była przede wszystkim na poluzowaniu reguł fiskalnych, w mniejszym stopniu na rzeczywistym wsparciu materialnym. Mniej jednak działania te miały na celu utrzymanie przez jednostki płynności finansowej. Zgodnie z informacjami zawartymi na rządowej stronie tak zwanej tarczy antykryzysowej dla samorządów wśród instrumentów pomocy wymieniono:

- „możliwość przedłużenia terminów wyłożenia uchwały krajobrazowej, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy;
- możliwość przedłużenia terminów wyłożenia Miejscowego Planu Zagospodarowania Przestrzennego;
- zawieszenie biegu terminów w postępowaniach administracyjnych;
- brak możliwości wymierzenia kary za nieterminowe wydanie decyzji o ustaleniu lokalizacji celu publicznego”<sup>24</sup>.

Na podstawie wymienionych w witrynie zadań można wywnioskować, że podjęte w tej materii kroki nie wnosiły radykalnych środków pomocowych, lecz stanowiły działania mające na celu minimalizację negatywnych objawów kryzysu, w sposób niejako „objawowy”, nieusuwający konkretnych źródeł problemów finansowych. Warto jednak zauważyć, że pośredni wpływ na poprawę sytuacji miały także tarcze skierowane do przedsiębiorców<sup>25</sup>.

Należy też pamiętać o Rządowym Funduszu Inwestycji Lokalnych, który miał być wsparciem dla władz samorządowych<sup>26</sup>. Niestety, możliwość udziału w tym przedsięwzięciu

---

<sup>24</sup> *Samorzady*, <https://www.gov.pl/web/tarczaantykryzysowa/dodatkowe-wsparcie-samorzady> [dostęp: 15.04.2020].

<sup>25</sup> Tarcze antykryzysowe skierowane do przedsiębiorców miały na celu minimalizację negatywnych skutków kryzysu poprzez: dofinansowania wynagrodzeń, dotacje i pożyczki, świadczenia postojowe oraz zwolnienia z obowiązku opłacania składek. Zob. *Tarcze antykryzysowe – aktualne wsparcie dla przedsiębiorców*, <https://www.biznes.gov.pl/pl/firma/sprawy-urzedowe/chce-przestrzegac-przepisow-szczegolnych/tarcze-antykryzysowe-aktualne-wsparcie-dla-przedsiębiorców> [dostęp: 18.08.2021].

<sup>26</sup> *Fundusz Inwestycji Lokalnych: ponad 1,1 mld zł wsparcia dla mazowieckich samorządów*, <https://www.gov.pl/web/uw-mazowiecki/fundusz-inwestycji-lokalnych-ponad-11-mld-zl-wsparcia-dla-mazowieckich-samorzadow> [dostęp: 15.04.2020].

była ograniczona. Wiele jednostek nie zostało uwzględnionych, a ich decydenci zarzucali władzom centralnym uznaniowość i kierowanie się przesłankami natury politycznej przy rozdziale środków<sup>27</sup>. Ponadto część wsparcia była także realizowana poprzez dotacje celowe, których przyznawanie nie miało ściśle określonych kryteriów podziału środków.

Problematykę tę uzasadniają także dane liczbowe. Według analiz podziału środków z Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych 28% wszystkich dotacji pochodzących z II tury rozdania subwencji zostało przekazanych do gmin zarządzanych przez władarzy powiązanych z partią rządzącą, pomimo że liczą one jedynie 9% mieszkańców Polski<sup>28</sup>. Ponadto na tychże terenach średnia kwota dofinansowania na jednego mieszkania wynosiła 250 zł, podczas gdy ogólnokrajowa średnia oscylowała na poziomie 83 zł<sup>29</sup>. Istotny był także fakt, że w odniesieniu do argumentów o nieuwzględnianiu jednostek reprezentowanych przez polityków z kręgów opozycyjnych badania pokazują, że we wspomnianej turze pominięte zostało 80% gmin „opozycyjnych” oraz 14%, nad którymi jurysdykcję sprawują decydenci związani z koalicją rządzącą<sup>30</sup>. W kontekście omawianego zjawiska należy sprecyzować, że na osłabienie sytuacji finansowej samorządu mogły mieć wpływ reformy centralne, finansowane z samorządowych budżetów, takie jak podwyżki dla nauczycieli czy zwolnienie z podatku osób poniżej 26. roku życia. Niemniej jednak, biorąc pod uwagę sytuację z pierwszego kwartału 2020 r., można stwierdzić, że te nie miały dużego wpływu na budżety w porównaniu ze stratami przyniesionymi w wyniku pandemii COVID-19 i że to ona była główną winowajczynią w tym zakresie<sup>31</sup>.

Wątkiem pośrednio związanym z finansami samorządów, ale wartym uwagi ze względu na częste sygnalizowanie przez samorządowców, był brak konsultowania z nimi decyzji zapadających na szczeblu centralnym<sup>32</sup>. Zarzut ten pojawiał się w debacie publicznej od początku trwania pandemii i motywowany był faktem wymuszania spontaniczności oraz niemożności lepszego zaplanowania działań. Władze lokalne uważały, że konsultacje i wspólne uzgadniania kolejnych kroków byłyby dużym ułatwieniem dla ich działalności, także we wspomnianej strefie finansowej. Uwaga ta pojawiała się najczęściej wśród polityków związanych ze środowiskami opozycyjnymi. W tym kontekście można

<sup>27</sup> G. Osiecki, T. Żółciak, *PiS i długo nic. Czyli jak podzielono 4 miliardy dla gmin*, <https://serwisy.gazetaprawna.pl/samorzad/artykuly/8067358,lokalne-inwestycje-dla-gmin-pis-samorzad.htm> [dostęp: 15.04.2020].

<sup>28</sup> J. Flis, P. Swianiewicz, *Pieniądze na inwestycje trafiły tylko do „swoich”? Analiza podziału Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych*, <https://klubjagiellonski.pl/2021/01/16/pieniadze-na-inwestycje-trafily-tylko-do-swoich-analiza-podzialu-rzadowego-funduszu-inwestycji-lokalnych/> [dostęp: 15.04.2020].

<sup>29</sup> *Ibidem*.

<sup>30</sup> *Ibidem*.

<sup>31</sup> J. Łukomska, P. Swianiewicz, *Finanse samorządu terytorialnego w dobie pandemii*, Warszawa 2020, s. 1.

<sup>32</sup> K. Kubicka-Żach, *Samorzady: Nie jesteśmy przez rząd traktowani po partnersku*, <https://www.prawo.pl/samorzad/dzialania-zwiazane-z-przeciwdzialaniem-rozprzestrzenianiu-sie,503796.html> [dostęp: 15.04.2020].



rozważyć, czy pandemia COVID-19 i związane z nią finanse nie stały się kolejnym elementem politycznej rywalizacji, zwłaszcza uwzględniając w tym aspekcie przedstawione wyżej dane liczbowe dotyczące kryterium podziału środków.

## 5. Wnioski

W kwietniu 2021 r. niedostępne były jeszcze dane zbiorcze za rok 2020, które przedstawiałyby szczegółowy i pełny ogląd sytuacji. Niemniej jednak bazując na dostępnych informacjach, uwzględniających sytuację w lutym 2021 r., domniemywano, że w tymże roku sytuacja samorządów nie ulegnie gwałtownej poprawie. Bazując na raporcie Fitch Ratings: *Sytuacja finansowa województw w Polsce oraz perspektywy na 2021 rok*, spekulowano, że wpływy z podatków PIT i CIT pozostaną niższe niż w roku 2019. Ponadto widocznego polepszenia sytuacji spodziewano się dopiero w 2022 r. W skali ogólnokrajowej należy zaznaczyć, że w 2020 r. można było zaobserwować pogorszenie wskaźnika spłaty zadłużeń oraz wzrost wydatków, przy spadku wpływów<sup>33</sup>.

Konkludując podejmowany temat, należy podkreślić, że pandemia COVID-19 niewątpliwie wpłynęła negatywnie na budżety polskich samorządów. W obliczu wyzwania władze lokalne zmuszone były do podjęcia odpowiednich kroków mających na celu zabezpieczenie płynności finansowej jednostek i poprawę sytuacji materialnej. Kryzys wymusił restrukturyzację wydatków, podwyższenie niektórych kosztów, a także rezygnację z części wydatków. Jak wskazał dr hab. Paweł Kubicki z SGH: „Pandemia [...] szczególnie mocno uderzyła w finanse samorządów, które wzięły na siebie główny ciężar walki z kryzysem”<sup>34</sup>. Ze względu na konstytucyjną zasadę decentralizacji władzy i podział administracyjny Rzeczypospolitej Polskiej w naturalny sposób skutki ogólnokrajowego, a w rzeczywistości ogólnoswiatowego kryzysu musiały dotknąć władzę, ale i finanse na obu szczeblach – centralnym i samorządowym.

Reasumując zawarte w pracy fakty, należy uwzględnić i usystematyzować dwie perspektywy opisywanego problemu. Po pierwsze, warto zwrócić uwagę, że w związku z pandemią samorządy zmuszone zostały do poniesienia dodatkowych, nieprzewidzianych w planach budżetowych wydatków. Po drugie, ograniczone zostały różnego rodzaju wpływy finansowe, między innymi z tytułu podatków PIT i CIT, wynajmu nieruchomości oraz transportu publicznego. W praktyce oba aspekty przełożyły się na pogorszenie sytuacji finansowej samorządów oraz trudności z wykonywaniem swoich zadań.

Przeprowadzona analiza zweryfikowała postawione hipotezy, przekształcając je w tezy, i doprowadziła do wniosku, że pandemia COVID-19 wywarła negatywny wpływ

<sup>33</sup> Ł. Zalewski, *Budżety...*

<sup>34</sup> M. Wierciszewski, *Finanse...*

na sytuację finansową jednostek polskiego samorządu terytorialnego, a jego konsekwencje wpłynęły na realizację potrzeb mieszkańców oraz ich fundusze. Najznamienitszym potwierdzeniem tychże konkluzji jest przedstawiona wyżej rezygnacja z części przedsięwzięć, mających na celu budowę nieruchomości użytku publicznego, a także wzrost kosztów, na przykład w sektorze komunikacji miejskiej czy podatkowym.

Ponadto za działającą stymulująco na pogorszenie się sytuacji finansowej można uznać współpracę w omawianym zakresie władz centralnych oraz samorządowych reprezentowanych przez przedstawicieli odmiennych opcji politycznych. Choć idealistyczne podejście zakłada, że dla dobra bezpieczeństwa publicznego interes polityczny powinien pełnić rolę drugoplanową, w praktyce, w polityce tego typu zasady często są traktowane z dużą rezerwą. W tym kontekście można rozważyć, czy zarządzanie kryzysowe oraz rozbieżności między decydentami na różnych szczeblach władzy o odmiennej orientacji politycznej dają w tym względzie pole do prowadzenia politycznej rywalizacji. Abstrahując od obecnej sytuacji w kraju, należy uwzględnić ogólny, możliwy do uniwersalnego zastosowania scenariusz. Tego typu rozważania dają podstawy do toczącej się wśród politologów dyskusji na temat tego, czy ewentualna reforma krajowego systemu zarządzania kryzysowego powinna pójść w kierunku centralizacji czy też decentralizacji działań i kompetencji w tym zakresie. Niemniej jednak kwestia ta pozostanie do indywidualnej rozważki każdego czytelnika.

## Zakończenie

Podsumowując wyniki przeprowadzonego badania, należy podkreślić, że środki podejmowane przez władze samorządowe są niezwykle istotnym elementem walki z negatywnymi skutkami pandemii COVID-19 na terenie Rzeczypospolitej Polskiej. Ta wymusiła zmianę planów w zakresie gospodarowania wydatkami samorządów. Działania te doprowadziły do względnego opanowania sytuacji i pomogły zachować płynność finansową jednostek samorządu terytorialnego. Biorąc pod uwagę ogólnokrajową sytuację, w 2021 r. spodziewano się wzrostu deficytu, za który w pierwszej kolejności odpowiedzialna była sytuacja pandemiczna w kraju, ale także wspomniane wcześniej reformy centralne<sup>35</sup>. Dla przykładu warto wskazać kazuś najbogatszej polskiej gminy – Kleszczowa. Tam, według prognoz, planowane dochody na rok 2021 miały zmniejszyć się o 7 mln w stosunku do poprzedniego okresu rozliczeniowego<sup>36</sup>. Warto także podkreślić, że trudności sprawiało sporządzenie planów przychodów oraz wydatków w roku 2021. Dynamika sytuacji oraz wprowadzanie i rezygnowanie z obostrzeń (ustalanych na

<sup>35</sup> Ł. Zalewski, *Budżety...*

<sup>36</sup> *Ibidem*.

szczeblu centralnym) czyniły zjawisko nieprzewidywalnym i bezpośrednio przekładały się na problemy z ustalaniem konkretnych, potencjalnych kwot w budżecie. Korzystną zmianą w tym zakresie była nowelizacja ustawy o finansach publicznych, a tym samym przedłużenie terminu uchwalania budżetów samorządowych z dnia 31 grudnia na 31 marca<sup>37</sup>. W związku z powyższym, choć z największymi trudnościami samorzady musiały zmierzyć się w I kwartale 2021 r., można przewidywać długoterminowe skutki pandemii w tym aspekcie<sup>38</sup>.

Pandemia COVID-19 wciąż trwa, sytuacja ulega dynamicznym zmianom, a jej ogólny wpływ na finanse samorządów będziemy mogli poznać dopiero po jej ustabilizowaniu i interpretacji całej sprawy z perspektywy długoterminowej. Dodatkowo ogromne trudności sprawia bezprecedensowość pandemii na terenie kraju i praktyczna konieczność testowania wszelkich metod w sposób niejako spontaniczny i intuicyjny. Na ten moment jednak przedstawione w pracy informacje wskazują negatywny wpływ przeanalizowanego kryzysu na status materialny jednostek samorządu terytorialnego oraz zamieszkujących je obywateli.

### **The impact of the COVID-19 virus pandemic on the financial situation of Polish local governments**

**Abstract:** The COVID-19 pandemic had an undeniable impact on the financial situation of Polish local governments. The aim of the study was to present the actions of the authorities depicting the real impact of the pandemic on the material situation of local government units and to analyse figures outlining the scale of the problems in this matter. The analysis has been supplemented with a presentation of new tasks assigned to units in connection with the crisis and instruments of assistance provided by central authorities. The study was accompanied by an answer to the questions of how the fight against the pandemic influenced the activities of local governments and what effect it had on their material status.

**Keywords:** administration, COVID-19, finance, pandemic, Poland, local governments

#### **Notka o autorce**

mgr Dominika Tabis – doktorantka w Szkole Doktorskiej Nauk Społecznych Uniwersytetu Jagiellońskiego. Absolwentka kierunków stosunki międzynarodowe i bezpieczeństwo narodowe na tejże uczelni. Stypendystka na East Carolina University (Greenville, NC, USA). Autorka publikacji naukowych, m.in. z zakresu analizy polskiej sceny politycznej, amerykańskiego systemu politycznego oraz myśli politycznej. Prelegentka międzynarodowych i ogólnopolskich konferencji naukowych o wspomnianej tematyce, a także mówczyni debat oksfordzkich. Uczestniczka

<sup>37</sup> Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 1998 r. poz. 1014, art. 122).

<sup>38</sup> M. Gołaszewski, *Spadek...*

projektów naukowych z zakresu zarządzania zasobami ludzkimi, pracy w środowisku międzynarodowym oraz analizy statystycznej, a także kursów doształcających organizowanych przez międzynarodowe ośrodki naukowe, takie jak Yale University czy Stanford University.

## Bibliografia

### Literatura

Krawczyk B., *Pandemia uderza w budżety samorządów*, „Przegląd Komunalny” 2021, nr 1.

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

### Źródła internetowe

Ciastek P., *Pawonków. Gmina ma problem: znów trzeba łączyć klasy. Zmiany demograficzne sprawiają, że szkoły drastycznie się kurczą*, <https://dziennikzachodni.pl/pawonkow-gmina-ma-problem-znow-trzeba-laczyc-klasy-zmiany-demograficzne-sprawiaja-ze-szkoly-drastycznie-sie-kurcza/ar/c5-15485002>

Flis J., Swianiewicz P., *Pieniądze na inwestycje trafiły tylko do „swoich”? Analiza podziału Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych*, <https://klubjagiellonski.pl/2021/01/16/pieniazde-na-inwestycje-trafily-tylko-do-swoich-analiza-podzialu-rzadowego-funduszu-inwestycji-lokalnych/>

*Fundusz Inwestycji Lokalnych: ponad 1,1 mld zł wsparcia dla mazowieckich samorządów*, <https://www.gov.pl/web/uw-mazowiecki/fundusz-inwestycji-lokalnych-ponad-11-mln-zl-wsparcia-dla-mazowieckich-samorzadow>

Gąsiorowski M., *Miasta w pandemii. Samorządowcy mówią o braku logiki, odcinaniu kropłówki i „smutnej praktyce” rządu*, <https://businessinsider.com.pl/finanse/wplyw-koronawirusa-na-samorzady-w-polsce-finanse-miast/pd3b8wz>

Gołaszewski M., *Spadek dochodów zmusza samorzady do zadłużania się. W przyszłym roku kilkadziesiąt z nich będzie mieć problem z obsługą swojego długu*, <https://biznes.newseria.pl/news/spadek-dochodow-zmusza,p638220760>

Kubicka-Żach K., *Samorzady: Nie jesteśmy przez rząd traktowani po partnersku*, <https://www.prawo.pl/samorzad/dzialania-zwiazane-z-przeciwdzialaniem-rozprzestrzenianiu-sie,503796.html>

*Oplata za przedszkola poszybuje w górę*, <https://www.ostrow24.tv/news/143144-za-przedszkola-oplata-poszybuje-w-gore.html>

Osiecki G., Żółciak T., *PiS i dlugo nic. Czyli jak podzielono 4 miliardy dla gmin*, <https://serwis.gazetaprawna.pl/samorzad/artykuly/8067358,lokalne-inwestycje-dla-gmin-pis-samorzad.htm>

*Samorzady*, <https://www.gov.pl/web/tarczaantykryzysowa/dodatkowe-wsparcie-samorzady>

*Tarcze antykryzysowe – aktualne wsparcie dla przedsiębiorców*, <https://www.biznes.gov.pl/pl/firma/sprawy-urzedowe/chce-przestrzegac-przepisow-szczegolnych/tarcze-antykryzysowe-aktualne-wsparcie-dla-przedsiębiorcow>

Wierciszewski M., *Finanse instytucji kulturalnych pod presją. Najgorzej mają się te finansowane przez samorzady*, <https://businessinsider.com.pl/finanse/gus-spadek-dochodow-instytucji-kulturalnych-w-2020-r-najgorzej-maja-sie-te/mldc9mn>

Zalewski Ł., *Budżety lokalne: Rok 2020 wypadł słabo, 2021 będzie lepszy?*, <https://serwisy.gazeta-prawnicza.pl/samorzad/artykuly/8092696,budzety-lokalne-2020-2021-samorzady-spadek-dochodow-pit-cit.html>

## Akty prawne

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.

Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 155 z 1998 r. poz. 1014).

Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. z 2007 r. Nr 89, poz. 590).

Ustawa z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz. U. z 2008 r. Nr 234, poz. 1570).

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. 374).

Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii (Dz. U. z 2020 r. poz. 491).

Uchwała Nr XXI/217/2020 Rady Gminy Ostrów Wielkopolski z dnia 20 sierpnia 2020 r. w sprawie ustalenia wysokości stawek podatku od nieruchomości.

Uchwała Nr XLVIII/1301/20 Rady Miasta Krakowa z dnia 18 listopada 2020 r. zmieniająca uchwałę Nr XXI/231/11 w sprawie ustalenia cen i opłat za usługi przewozowe, uprawnień do przejazdów ulgowych oraz przepisów taryfowych w komunikacji miejskiej realizowanej na obszarze Gminy Miejskiej Kraków oraz gmin sąsiadujących, które przystąpiły do porozumienia w celu wspólnej realizacji publicznego transportu zbiorowego.

