

ŚIST

Świętokrzyski Instytut Samorządu Terytorialnego

Sytuacja finansowa JST w dobie pandemii COVID-19



KOMITET
DO SPRAW
POŻYTKU
PUBLICZNEGO



Narodowy Instytut Wolności
Centrum Rozwoju Społeczności Obywatelskich

Sfinansowano ze środków Narodowego Instytutu Wolności –
Centrum Rozwoju Społeczności Obywatelskiego
w ramach Rządowego Programu Rozwoju Organizacji Obywatelskich
na lata 2018–2030 PROO



Rządowy Program
Rozwoju Organizacji
Obywatelskich
na lata 2018–2030
PROO

Efekty działalności jednostek samorządu terytorialnego (JST) służące poprawie jakości życia mieszkańców są ściśle powiązane z ich sytuacją finansową, w tym ze zdolnością do systematycznego powiększania dochodów budżetowych i możliwością podejmowania przez samorzady nowych zadań ze sfery publicznej. Z kolei możliwości powiększania dochodów zależą w bardzo dużym stopniu nie tylko od sprawnego zarządzania jednostkami samorządowymi, lecz także od uwarunkowań makroekonomicznych kształtujących sytuację gospodarczą w całym kraju oraz od zdarzeń, których nie można przewidzieć, a które mocno zakłócają dotychczasowy proces zmian gospodarczych i społecznych.

Takim zdarzeniem było w 2020 r. pojawienie się pandemii koronawirusa. Liczne obostrzenia związane z jej zwalczaniem miały poważne skutki gospodarcze i społeczne, bo – jak wynika z danych Głównego Urzędu Statystycznego – produkt krajowy brutto (PKB) w 2020 r. zmniejszył się w Polsce o 2,8% w porównaniu z rokiem wcześniejszym, kiedy to tempo wzrostu gospodarczego wynosiło 4,5%. W tym samym czasie wzrosło bezrobocie i znacząco zwiększyło się zadłużenie sektora publicznego w Polsce, co miało związek z transferowaniem dużych kwot środków publicznych do instytucji i podmiotów gospodarczych w celu zmniejszenia negatywnych skutków recesji gospodarczej (deficyt budżetu państwa zwiększył się z 13,7 mld zł w 2019 r. do blisko 85 mld zł w 2020 r.).

Polskie samorzady od dłuższego czasu zmagają się z problemami finansowymi, które poważnie rzutują na ich budżety. W 2020 r. dwa wydarzenia miały szczególne znaczenie dla stanu finansów samorządowych. Pierwszym jest oczywiście wspomniana pandemia koronawirusa, która zmusiła JST do zwiększenia wydatków na opiekę zdrowotną, wsparcie lokalnych biznesów i mieszkańców. Drugim było wejście w życie zmian w przepisach dotyczących podatku PIT (obniżenie stawek z 18% do 17% oraz wprowadzenie zerowego PIT-u dla osób poniżej 26 roku życia), które miały bezpośredni wpływ na zmniejszenie samorządowych dochodów. Dlatego wielu działaczy samorządowych, ekspertów i analityków zapowiadało poważny deficyt w lokalnych budżetach i oceniało, że sytuacja JST znacznie się pogorszy w 2020 r. Natomiast dane zbiorcze opublikowane przez Ministerstwo Finansów (MF) prezentują, jak się wydaje, dobrą sytuację finansową samorządów i tak są komentowane przez władze centralne. Sytuacja sektora finansów publicznych w ujęciu zbiorczym po roku pandemii i dwóch lockdownach w 2020 r. nie wygląda, w porównaniu do lat poprzednich, katastrofalnie, tak jak zapowiadali to liczni eksperci w swoich raportach

Z różnych przeprowadzonych w 2020 r. badań dotyczących przewidywanych skutków pandemii i wywołanego nią kryzysu społeczno-gospodarczego wynika, że powszechne było oczekiwanie znacznego negatywnego wpływu pandemii na finanse samorządowe. Taka konkluzja pojawiła się m.in. w raporcie opracowanym przez Organizację Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) oraz Europejski Komitet Regionów. Podstawą opracowania raportu była ankieta przeprowadzona w połowie 2020 r. wśród przedstawicieli władz samorządowych różnych szczebli w 24 państwach członkowskich Unii Europejskiej. W perspektywie krótko i średnioterminowej większość samorządów spodziewała się negatywnego wpływu pandemii na ich finanse przez spowodowanie pogłębiającej się dysproporcji między zmniejszającymi się dochodami i rosnącymi wydatkami.

Podobne wnioski zostały sformułowane w raporcie opublikowanym przez Bank Gospodarstwa Krajowego, którego celem była ocena sytuacji finansowej i planów inwestycyjnych JST w Polsce w kontekście kryzysu wywołanego pandemią COVID-19. W badaniu wzięło udział blisko 20% JST. Z raportu wynika, że większość samorządów przewidywała istotny spadek dochodów podatkowych w 2020 r. z tytułu PIT i CIT (o około 8–9 mld zł). Ponadto mniej więcej co czwarty samorząd zakładał spadek wpływów budżetowych z opłat lokalnych i dochodów majątkowych. Przedstawiciele władz samorządowych widzieli także konieczność zwiększania wydatków bieżących w związku z przeciwdziałaniem skutkom pandemii (w skali całego kraju szacowano ich wzrost o 3–4 mld zł) i ograniczenia innych wydatków budżetowych.

Łagodzeniu skutków pandemii miały służyć podjęte przez parlament i rząd rozwiązania prawne wpływające na gospodarkę finansową samorządów. Były to zmiany dotyczące m.in.: ułatwień w zaciąganiu zobowiązań; możliwości wcześniejszego przekazywania samorządom subwencji ogólnej; złagodzenia wymogu co najmniej zrównoważonego wyniku bieżącego budżetu JST; zmniejszenia rygorów związanych ze stosowaniem indywidualnego wskaźnika zadłużenia; zwiększenia możliwości korzystania przez samorządy z dotacji celowych z budżetu państwa; utworzenia Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych w kwocie 12 mld zł, wspierającego realizację zadań inwestycyjnych przez jednostki samorządu terytorialnego

Sytuacja sektora finansów publicznych w ujęciu zbiorczym po roku pandemii i dwóch lockdownach w 2020 r. nie wygląda, w porównaniu do lat poprzednich, katastrofalnie, tak jak zapowiadali to liczni eksperci w swoich raportach. Samorządy zamknęły rok 2020 nadwyżką budżetową w wysokości 5,6 mld zł, natomiast w 2019 r. i 2018 r. budżety jednostek samorządu

terytorialnego zamknęły się deficytem w wysokości odpowiednio 1,7 mld zł i 7,5 mld zł. Łączne dochody JST w 2020r. wzrosły w stosunku do roku poprzedniego o 26,4 mld zł (9,5%), natomiast łączne wydatki wzrosły o 19,0 mld zł (6,8%).

Z jednej strony problemy gospodarcze i społeczne spowodowane pandemią koronawirusa wywołały wiele obaw dotyczących pogorszenia się sytuacji finansowej JST i ograniczenia możliwości realizacji zadań mających istotne znaczenie dla mieszkańców. Z drugiej strony przez parlament i rząd zostały podjęte działania mające w założeniach neutralizować negatywne skutki kryzysu wywołanego pandemią. Pozytywne jest to, że nie zrealizowały się czarne scenariusze. Samorządom udało się utrzymać nadwyżkę bieżącą, zrealizować większość planowanych dochodów i zapewnić prawidłowe funkcjonowanie większości usług publicznych na swoim terenie. Nie oznacza to jednak, biorąc pod uwagę ich ograniczone w porównaniu z władzami centralnymi możliwości, że bez wsparcia poradzą sobie w kolejnych latach ze skutkami epidemii.

¹ Adam Czudec, *Finanse jednostek samorządu terytorialnego w okresie pandemii*

² Katarzyna Kostyk-Siekierska, Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu, *Wpływ pandemii COVID-19 na sytuację finansową i funkcjonowanie jednostek samorządu terytorialnego.*

³ Paweł Swianiewicz, Julita Łukomska, Fundacja im. Stefana Batorego, *Raport - Finanse samorządu terytorialnego w dobie pandemii*