



W jaki sposób pogarszanie się sytuacji finansowej wpływa na zmiany w realizowanych politykach lokalnych?

Paweł Swianiewicz, Julita Łukomska

Rok 2020 był bardzo trudny także dla samorządów. Pandemia COVID-19 spowodowała czasowe ograniczenia działalności gospodarczej, co było groźne nie tylko dla samych przedsiębiorstw, ale przekładało się także na niższe dochody podatkowe samorządów przy wcale niekoniecznie mniejszych (czasem nawet większych) kosztach działalności. Wchodzące w tym samym czasie w życie zmiany przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych miały negatywne skutki dla dochodów budżetów samorządowych. Jest oczywiste, że zmiany te nie były równie bolesne dla wszystkich samorządów. Różnice w tym zakresie zależały od przepisów dotyczących dochodów (odmiennych dla gmin, powiatów i województw), a także od różnic w strukturze społecznej i gospodarczej.

W prezentowanym opracowaniu zadajemy dwa podstawowe pytania:

- Które z samorządów najboleśniej odczuły zmiany strumienia dochodów budżetowych?
- Jakie były doraźne strategie radzenia sobie z trudnościami przez najbardziej dotknięte nimi samorządy?

Odpowiedź na to ostatnie pytanie może być przydatna nie tylko dla lepszego rozumienia tego, co się wydarzyło, ale także dla przewidywania tego, co się może wydarzyć w niedalekiej przyszłości. Wiemy bowiem, że obszerne zmiany podatkowe wprowadzane przez Polski Ład spowodują trudności finansowe wielu samorządów. Znajomość reakcji na niedawne „kryzysy finansowe” może pomóc w przewidywaniu, jak w nieodległej przyszłości mogą się zachować samorządy, znalazłszy się w podobnej sytuacji.

W naszej analizie przyglądamy się wszystkim samorządom terytorialnym, ale szczególną uwagę poświęcamy samorządom gminnym. Taka decyzja wynika z dwóch przesłanek. Po pierwsze, gminy odpowiadają za największą część zdecentralizowanych zadań publicznych. Ich budżety stanowią ponad 75% wszystkich budżetów samorządowych, są więc znacznie większe od powiatowych i wojewódzkich, a dostarczane przez nie usługi najmocniej związane są z codziennym życiem mieszkańców (utrzymanie ulic, lokalny transport, woda i kanalizacja, odbiór odpadów, żłobki, przedszkola, szkoły podstawowe itp.). Po drugie, gminy mają większą niż powiaty i województwa samodzielność finansową, więc zmiany wielkości dochodów własnych są przez nie silniej odczuwane. Aby nasz obraz był bardziej precyzyjny, wyróżniamy cztery, nieco bardziej homogeniczne, grupy gmin:

- miasta na prawach powiatu (czyli w przybliżeniu 66 największych miast Polski);
- gminy w strefach podmiejskich głównych aglomeracji¹;
- pozostałe gminy „duże” (liczące powyżej 7 tysięcy mieszkańców);
- gminy małe (poniżej 7 tysięcy mieszkańców).

Gdzie zmiany dochodów w 2020 roku były najbardziej bolesne?

Zacznijmy od definicji. Chcąc sprawdzić, które z samorządów miały ostatnio największe kłopoty finansowe, porównywaliśmy własne dochody bieżące w latach 2019 i 2020. Skoro skoncentrowaliśmy się na dochodach bieżących, pominęliśmy jednorazowe wpływy pochodzące na przykład ze sprzedaży majątku komunalnego. Przy czym zestawialiśmy dochody wyrażone w cenach stałych, a zatem uwzględniliśmy inflację (mierzoną wg oficjalnego wskaźnika GUS) w 2020 roku (wyniosła ona wtedy 3,4%).

Jako grupę dotkniętą trudnościami finansowymi określiliśmy te samorzady, których tak zdefiniowane realne dochody zmniejszyły się w ciągu roku o więcej niż 5%.

Patrząc na dane zbiorcze dla całych grup jednostek samorządowych, widzimy, że najbardziej ucierpiały miasta na prawach powiatu, gdzie łączne dochody własne spadły o 5,6%. Spory był także spadek dochodów powiatów (2,3%). Natomiast – jeśli w dalszym ciągu patrzymy na dane zbiorcze pozostałych kategorii samorządów (województwa, gminy) – widzimy, że albo straciły one bardzo niewiele, albo ich realne dochody własne pozostały na niezmiennym poziomie.

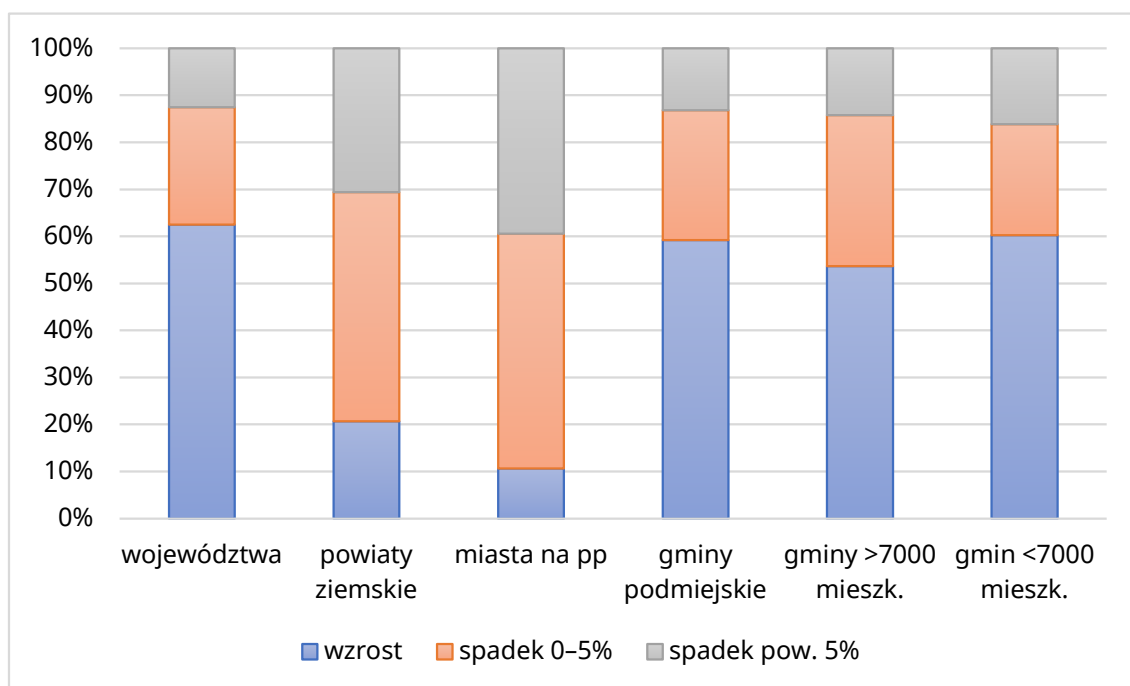
Rzecz jasna inaczej wygląda perspektywa pojedynczych samorządów. Największy spadek własnych dochodów bieżących w 2020 roku odnotowały gminy wiejskie: Cyców (woj. lubelskie; spadek o prawie 39%), Sidra (woj. podlaskie; spadek dochodów o ponad 35%) i Postomino (woj. zachodniopomorskie; spadek o 31%). Wśród województw największym ubytkiem dochodów odznacza się śląskie (prawie 13%). Dość liczna jest także grupa miast na prawach powiatu, które zanotowały znaczne obniżenie bieżących dochodów własnych. Są wśród nich: Sopot (spadek o prawie 13%), Lublin (prawie 10%), Ostrołęka (ponad 9%), a także Zielona Góra, Mysłowice, Radom i Bydgoszcz, gdzie ubytek wynosił lub nawet lekko przekraczał 8%. W sumie odnajdujemy 15 samorządów, w których bieżące dochody własne w 2020 roku w porównaniu z rokiem poprzednim obniżyły się o ponad 20%, 130 takich, gdzie spadek wyniósł więcej niż 10%, i ponad 200 takich, gdzie przekroczył 8%.

¹ Wyróżnione na podstawie delimitacji zaproponowanej przez P. Śleszyńskiego, *Delimitacja miejskich obszarów funkcjonalnych stolic województw*, „Przegląd Geograficzny” 2013, nr 85 (2), s. 173–197. Opracowanie Śleszyńskiego było także podstawą przy tworzeniu rządowej Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju.

Rysunek 1. pokazuje, w których grupach samorządów w 2020 roku najczęściej pogarszała się sytuacja finansowa. W sumie spadek dochodów własnych dotknął 1342 jednostki samorządowe (czyli prawie połowę wszystkich), w tym spadek znaczny – powyżej 5% – dotyczył 485 samorządów. Zmniejszenie bieżących dochodów własnych odnotowało 90% miast na prawach powiatu, 80% powiatów i około 40% gmin.

Duży (o ponad 5%) spadek dochodów pojawia się najczęściej w dużych miastach – miał miejsce w 39% miast na prawach powiatu. Drugą dotkniętą spadkiem grupą są powiaty ziemskie (spadek dochodów własnych o ponad 5% w prawie 1/3 jednostek). Inne samorzady z takimi kłopotami finansowymi musiały się zmagać nieco rzadziej.

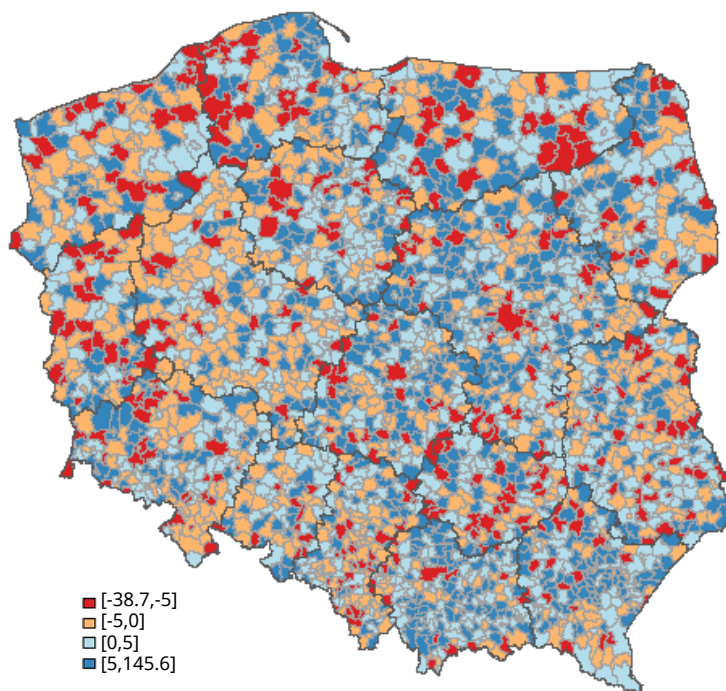
Rys. 1. Samorzady wg zmian własnych dochodów bieżących w roku 2020 w porównaniu z rokiem 2019



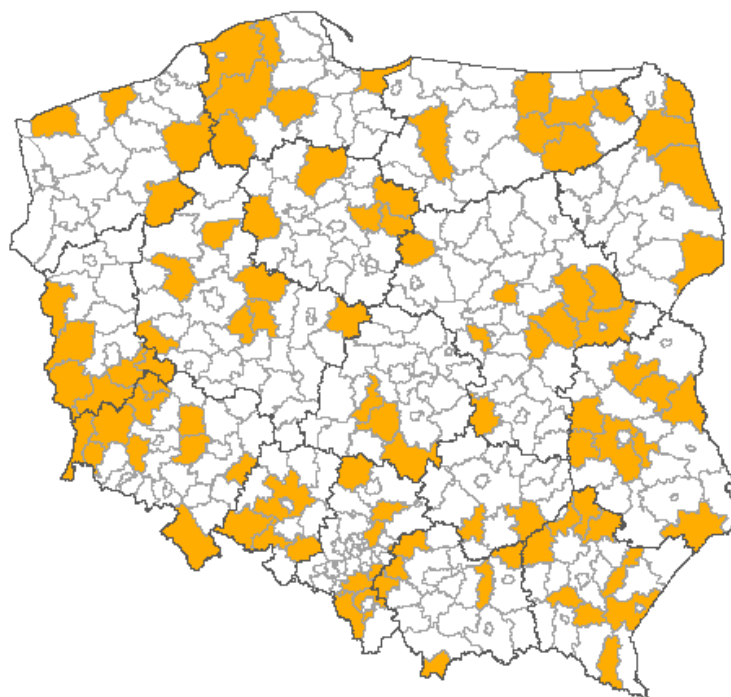
We wszystkich grupach mocniej dotknięte zostały jednostki bardziej zamożne, a zatem rok 2020 przyniósł pewne spłaszczenie poziomu dochodów samorządowych. I tak np. wśród gmin podmiejskich spadku dochodów własnych o ponad 5% doświadczyło 13% gmin. Natomiast kiedy spojrzymy tylko na grupę najzamożniejszych spośród nich (stanowiących ok. 1/3), udział ten wynosił 20%. Podobnie wśród gmin liczących ponad 7 tysięcy mieszkańców – tak silny spadek dochodów zanotowało 14%, ale wśród kwartyla najzamożniejszych spośród nich – 24%.

W ujęciu regionalnym najczęściej spadek dotyczył gminy Polski północno-zachodniej (województwa lubuskie, pomorskie, zachodniopomorskie, a także śląskie), a najrzadziej samorzady położone w południowo-wschodniej i centralnej części kraju (łódzkie, małopolskie, mazowieckie, podkarpackie oraz wielkopolskie). Opisana tu zależność nie jest jednak bardzo silną, bezwyjątkową regułą. Mapy 1-3 wskazują, że takie samorzady tracące dochody własne można spotkać w zasadzie we wszystkich regionach kraju.

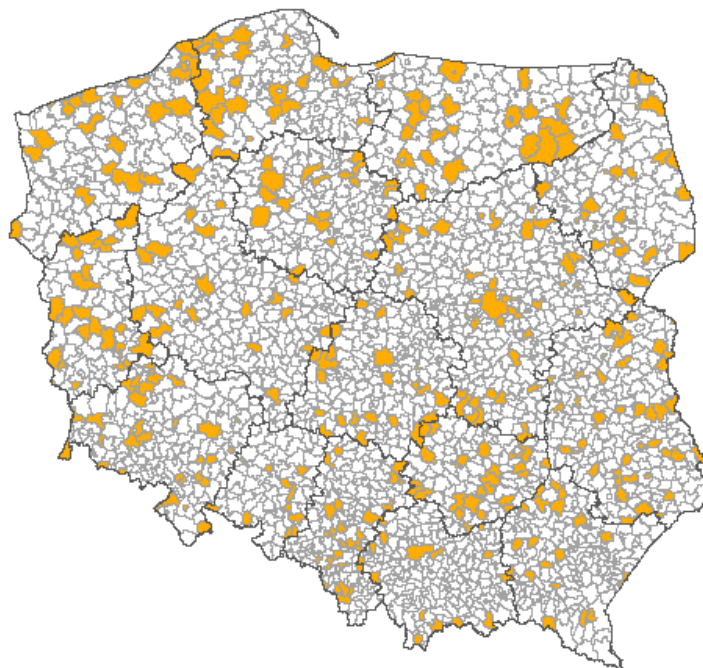
Mapa 1. Procentowa zmiana dochodów własnych bieżących w 2020 roku w porównaniu z rokiem 2019



Mapa 2. Powiaty ziemskie ze spadkiem >5% dochodów własnych bieżących w 2020 roku w porównaniu z rokiem 2019



Mapa 3. Gminy dotknięte >5% spadkiem dochodów własnych bieżących w 2020 roku w porównaniu z rokiem 2019



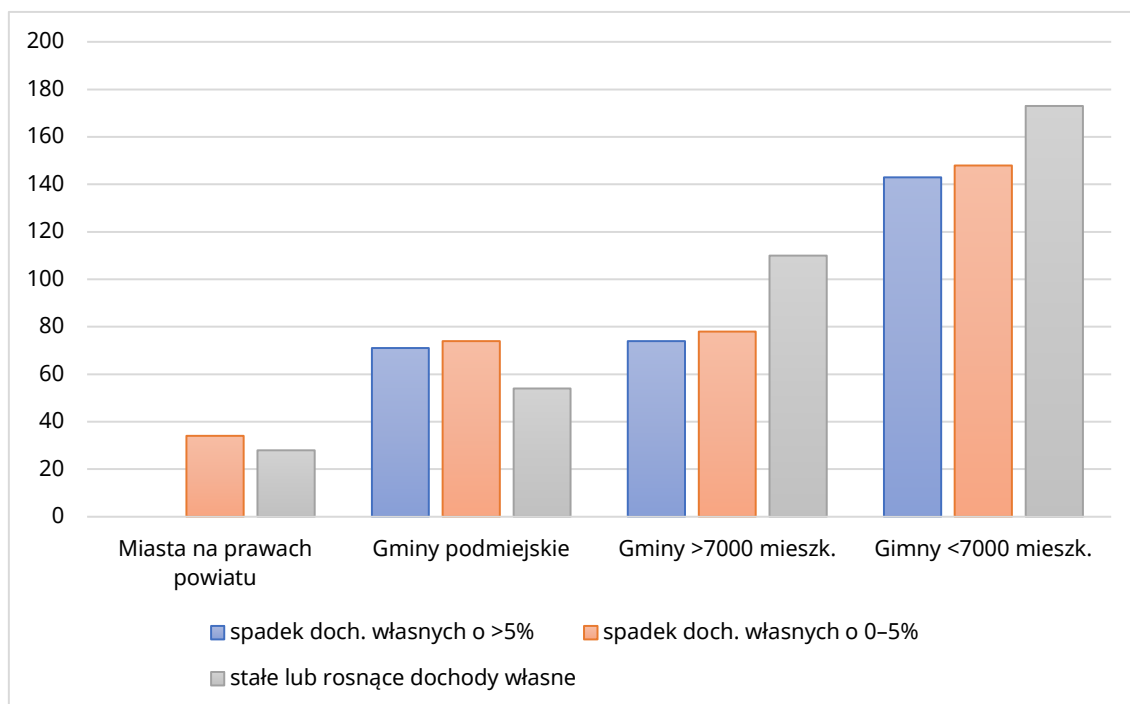
Najbardziej uderzające i zaskakujące są jednak zestawienia informacji o spadku dochodów własnych z wielkością pomocy otrzymanej w 2020 roku w ramach drugiego i trzeciego rozdania Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych (RFIL)². Program ten był przedstawiany przez rząd jako element wsparcia dla samorządów w związku z trudnościami finansowymi wywołanymi pandemią. Okazuje się jednak, że wcale nie jest tak, iż największą pomoc dostawały te samorzady, których dochody ucierpiały najwięcej. Rysunek 2. pokazuje, że mediana wielkości pomocy z RFIL w przeliczeniu na jednego mieszkańca była nawet nieco mniejsza w tych gminach, gdzie dochody spadały najszybciej. Najlepiej widoczna jest ta zależność w przypadku miast na prawach powiatu. Okazuje się bowiem, że większość spośród tych miast, w których dochody własne spadały najszybciej, nie otrzymała żadnej dotacji z RFIL. Widać też, że wsparcie z RFIL popłynęło w największym stopniu do gmin najmniejszych, a tam dochody niekoniecznie ucierpiały najbardziej.

Zaobserwowane wyżej prawidłowości pośrednio potwierdzają tezę stawianą we wcześniejszych raportach autorstwa Jarosława Flisa i Pawła Swianiewicza o politycznej, a nie merytorycznej motywacji alokacji środków z tego funduszu.

² W analizach uwzględniono dane dotyczące środków z RFIL przekazywanych w procedurze konkursowej.



Rys. 2. Mediana dotacji z RFIL w przeliczeniu na jednego mieszkańca



Jak samorządy reagują na spadek dochodów?

W 1983 roku Hal Wolman³ opisał, jak wygląda typowa reakcja samorządów na problemy finansowe. Przedstawił charakterystyczną sekwencję zachowań. W pierwszej kolejności podejmowane są próby przeczekania w nadziei, że kłopoty okażą się chwilowe. Opóźniane są płatności dla wykonawców usług, odkłada się na później remonty, a następnie redukuje wydatki inwestycyjne, tak by chronić polityki realizowane poprzez wydatki bieżące. Następnie władze samorządowe próbują zainteresować swoimi trudnościami rząd, domagając się pomocy.

Jeśli takie działania nie przynoszą rezultatów, następuje próba zwiększenia dochodów poprzez podniesienie opłat za usługi czy, w ostateczności, stawek podatków lokalnych.

Dopiero na samym końcu cięcia dotyczą wydatków bieżących. Jeśli konieczne są redukcje zatrudnienia, najchętniej stosuje się sposoby możliwie mało drastyczne i mało konfliktogenne. Unika się więc zwolnień, próbując ograniczać się do przenoszenia pracowników na emerytury i wstrzymywania przyjmowania nowych pracowników. Jeżeli trzeba ograniczać zakres świadczonych usług, wybiera się takie formy, które nie są natychmiast widoczne. Unika się więc likwidacji całych programów, a stosuje się raczej zmniejszanie ich rozmiarów. I tak, na przykład, decyzje będą zmierzały raczej do skracania godzin otwarcia kilku bibliotek, a nie do zamknięcia jednej z nich.

Kolejne kroki podejmuje się, kiedy poprzednie nie przyniosły satysfakcjonujących rezultatów.

3 H. Wolman, *Understanding Local Government Responses to Fiscal Pressure*, „Journal of Public Policy” 1983, nr 3.

Późniejsze badania dostarczały na ogół zbliżonych wyników, choć niektórzy autorzy zwracali uwagę na duże zróżnicowanie między poszczególnymi samorządami i twierdzili, że trudno odnaleźć jeden, dominujący wzorzec zachowań⁴.

Jak na tym tle wyglądają reakcje polskich samorządów tracących wpływy z dochodów własnych Anno Domini 2020? W naszej analizie skupiamy się na stronie wydatkowej, sprawdzając, gdzie samorządy poszukują oszczędności. Niektóre analizy nawiązujące do obserwacji Wolmana byłyby przedwczesne. Na przykład ewentualny wpływ na politykę w zakresie stawek podatków lokalnych może zaznaczyć się w dłuższej perspektywie, ale zmiany w tej sferze nie są możliwe w roku, kiedy pojawiły się trudności (stawki podatków uchwała się z wyprzedzeniem w roku poprzednim). Dlatego w naszym opracowaniu pomijamy część analiz poświęconych polityce podatkowej samorządów.

W celu wychwycenia typowych reakcji na trudności finansowe porównujemy zmiany struktury wydatków w samorządach, gdzie dochody własne spadły w ciągu ostatniego roku o ponad 5%, z „grupą kontrolną” samorządów, które nie zanotowały żadnego zmniejszenia dochodów. Chcąc, aby grupa kontrolna składała się z jednostek jak najbardziej podobnych do obserwowanych gmin, dodatkowo zawężiliśmy porównywane grupy według następującego schematu:

- Miasta na prawach powiatu najszybciej tracące dochody (33 jednostki) porównywane są z siedmioma miastami, w których dochody własne nie zmieniły się lub wzrosły.
- W grupie gmin podmiejskich skupiamy się na stosunkowo zamożnych samorządach⁵ (porównywanie zmian struktury wydatków w jednostkach bardzo zamożnych i dysponujących znacznie mniejszymi dochodami *per capita* mogłoby być mylące), zestawiając ewolucję budżetów gmin szybko tracących dochody własne (N=20) z gminami nienotującymi podobnych trudności (N=50).
- W grupie pozostałych gmin liczących powyżej 7 tysięcy mieszkańców koncentrujemy się na samorządach o zbliżonym do przeciętnego poziomie zamożności (wybraliśmy 350 gmin charakteryzujących się wskaźnikiem zamożności najbliższym medianie zamożności w tej grupie). Zestawiamy ewolucję struktury budżetów w 37 gminach odznaczających się szybkim spadkiem dochodów własnych z cechującymi się podobnym poziomem zamożności 202 gminami, które nie doświadczyły zmniejszenia strumienia dochodów własnych.
- Z kolei w grupie gmin małych (do 7 tysięcy mieszkańców) skupiamy naszą uwagę na jednostkach o niskim poziomie dochodów w przeliczeniu na jednego mieszkańca (do analizy wybraliśmy 500 najmniej zamożnych gmin z tej grupy). Porównujemy przy tym 52 gminy dotknięte szybkim spadkiem dochodów własnych z grupą 341 gmin o podobnie niskich dochodach budżetowych, ale nienotujących negatywnego trendu zmian w 2020 roku.

Z takiego zdefiniowania wynika, że prezentowane dalej wyniki koncentrują się na wybranych parach grup samorządów. Pomijamy na przykład uboższe od przeciętnych gminy podmiejskie albo zamożne gminy małe. Prezentacja wyników dla tych brakujących w analizie grup samorządów powodowałaby, że opracowanie obfitowałoby w zbyt dużą liczbę szczegółowych zestawień, co dałoby w efekcie małą czytelność wyników. W części opisywanych dalej szczegółowych analiz pomijamy także analizy budżet-

4 Takie opinie można znaleźć między innymi w opracowaniach: J.R. Bartle, *Coping with Cutbacks: City Response to Aid cuts in New York State*, „State and Local Government Review” 1996, nr 28, s. 38–48; G.W. Downs, D.M. Roche, *Theories of Budgetary Decisionmaking and Revenue Decline*, „Policy Sciences” 1984, nr 16, s. 329–347; W.J. Pammer, *Managing Fiscal Strain in Major American Cities*, Praeger 1990.

5 Zamożność zmierzona została dochodami własnymi gmin powiększonymi o wpływy z subwencji ogólnej w przeliczeniu na mieszkańca; wskaźnik ten skorygowano o wpłaty tzw. podatku janosikowego oraz powiększono o skutki zmniejszenia stawek, ulg i zwolnień w podatkach lokalnych. Skupiamy się na 100 najzamożniejszych gminach podmiejskich.

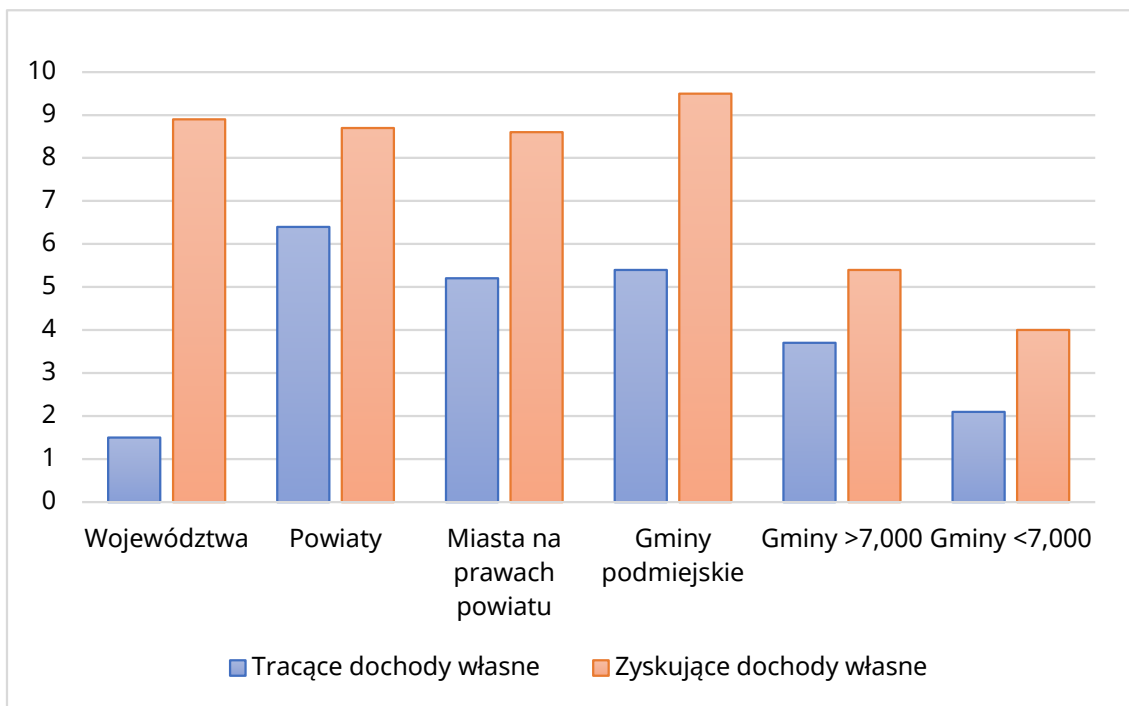
tów powiatowych i wojewódzkich, które w większym stopniu zależą od transferów z budżetu państwa i których struktura wydatków w mniejszym stopniu (niż w przypadku gmin) wynika z autonomicznych decyzji władz samorządowych.

Po pierwsze – inwestycje

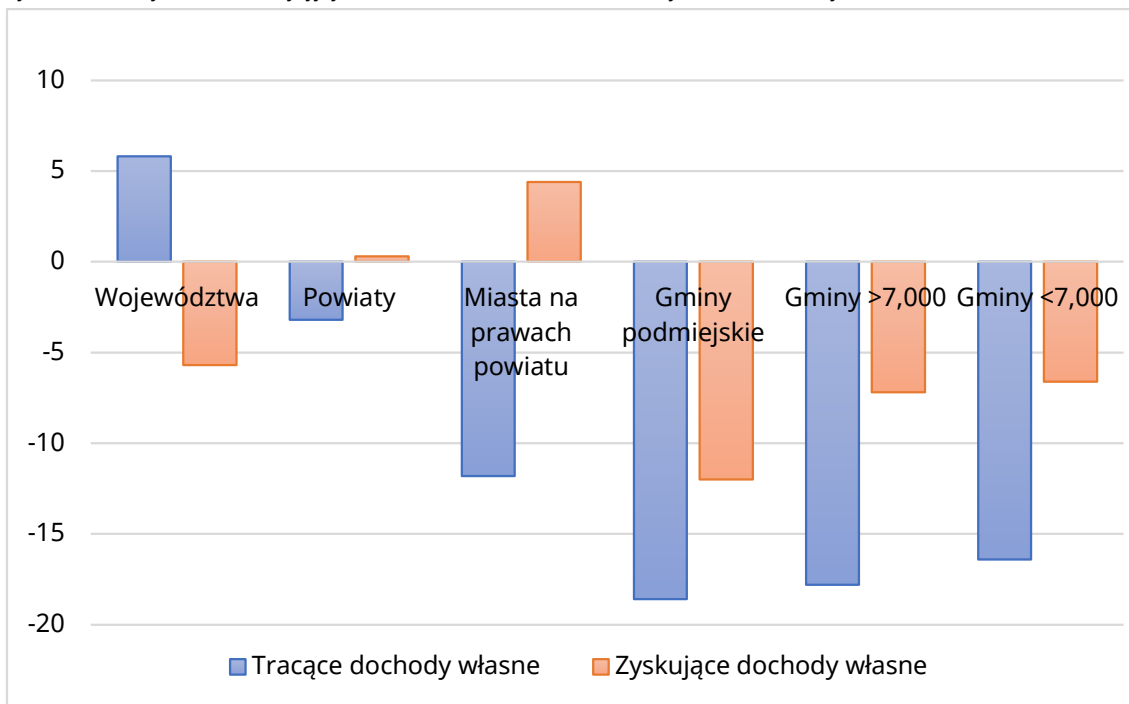
Zgromadzone dane jednoznacznie wskazują, że – zgodnie z regułą sformułowaną przez Wolmana – gminy w trudnej sytuacji finansowej oszczędzają przede wszystkim na inwestycjach. Możliwości redukcji wydatków bieżących są znacznie mniejsze. Z jednej strony, są to w dużym stopniu wydatki sztywne i nie da się ich zmniejszyć w krótkiej perspektywie czasowej. Albo nie pozwalają na to przepisy narzucające pewne wydatki, albo też taka redukcja wymagałaby zwolnień pracowników, co wiąże się z długotrwałymi procedurami (pomijając nawet fakt niechęci władz samorządowych do takich rozwiązań). Z drugiej strony, tak jak opisywał to Wolman, samorzady niechętnie redukują realizowane programy związane z bieżącym dostarczaniem usług, zdając sobie sprawę z ich znaczenia dla społeczności lokalnej i ewentualnego negatywnego wpływu takich zmian na popularność władz samorządowych. Odłożenie na później inwestycji nie wywołuje takich natychmiastowych negatywnych skutków. Oczywiście i tutaj możliwości manewru są ograniczone, choćby dlatego, że trudno przerwać już trwającą budowę, ale możliwości oszczędności są tu znacznie większe. Obserwacje te potwierdzają dane na rys. 3 i 4.

Widzimy, że wydatki bieżące w roku 2020 wzrastały we wszystkich grupach samorządów, ale wzrost ten był nieco wolniejszy w jednostkach dotkniętych spadkami dochodów własnych. Wzrost wydatków bieżących we wszystkich wyróżnionych grupach należy wiązać głównie z przepisami obowiązującymi samorzady, które wymuszają takie zmiany. Różnica jest większa w przypadku wydatków inwestycyjnych. Wymowny jest zwłaszcza obraz odnoszący się do miast na prawach powiatu i powiatów. W tych przypadkach wartość realizowanych inwestycji w samorządach tracących dochody własne spadała, zaś w jednostkach nienotujących takich spadków – rosła. Jeśli chodzi o gminy, to spadek inwestycji zanotowały wszystkie wyróżnione przez nas grupy samorządów, ale w jednostkach ze znacznym zmniejszeniem dochodów własnych spadki te są o około 10 punktów procentowych większe niż w gminach, gdzie dochody własne rosły.

Rys. 3. Zmiana wydatków bieżących (2020/2019) w zależności od zmiany dochodów własnych



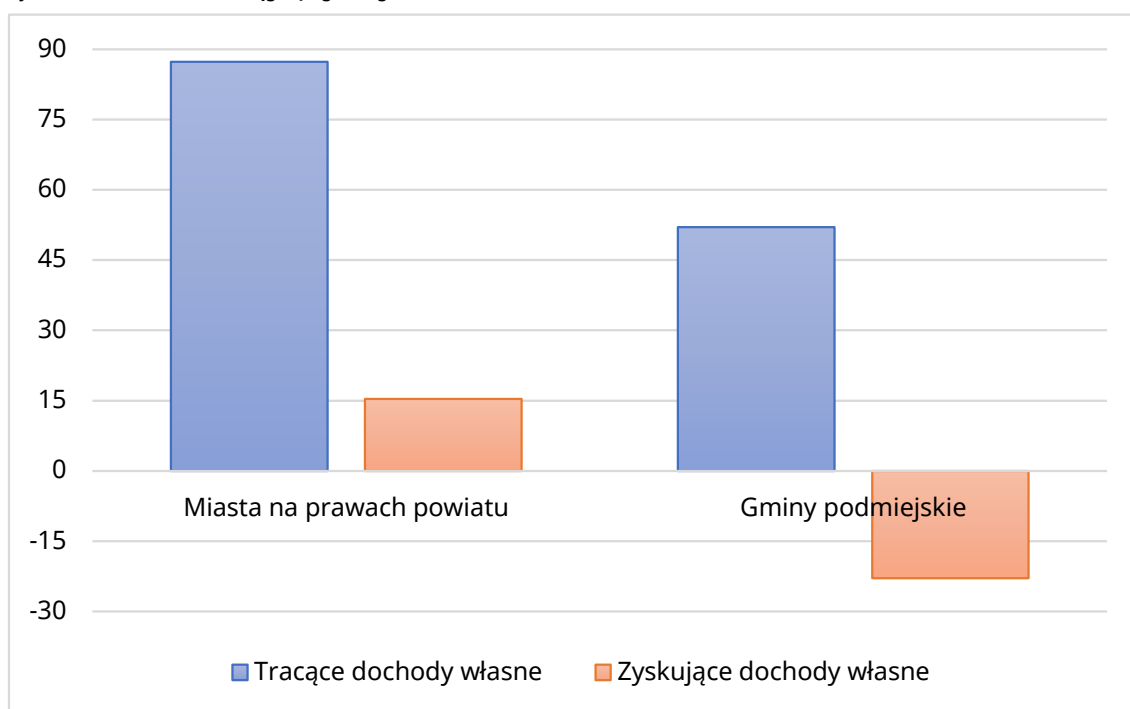
Rys. 4. Zmiana wydatków inwestycyjnych (2020/2019) w zależności od zmiany dochodów własnych



Natomiast – co zaskakujące – między gminami notującymi spadek dochodów własnych a tymi, gdzie dochody te były stabilne albo nawet rosły, nie widać wyraźnej różnicy w dynamice wydatków na remonty bieżące. Okazuje się, że w polskich samorządach w 2020 roku pozycja ta nie stanowiła typowego wyboru, jeśli chodzi o oszczędności w budżetach jednostek przeżywających trudności finansowe.

Zmiany w wydatkach inwestycyjnych byłyby być może jeszcze wyraźniej widoczne, gdyby nie to, że wiele samorządów ratowało się, zwiększając swoje zadłużenie. Jak wiemy, rząd w ramach pakietu pomocowego dla samorządów poluzował przepisy dotyczące limitów zadłużenia. Na krótką metę decyzja ta może być postrzegana jako pomoc, choć w dłuższej perspektywie może zachęcać samorzady do wpadnięcia w pułapkę nadmiernych zobowiązań finansowych, trudnych do udźwignięcia przez budżet. Nasze analizy wyraźnie wskazują, że wzrost długu zaciąganego w 2020 roku (w porównaniu z rokiem 2019) w miastach na prawach powiatu oraz w gminach podmiejskich dotkniętych spadkiem dochodów własnych był znacznie większy niż w podobnych jednostkach niedotkniętych takimi trudnościami finansowymi (por. rys. 5). Co ciekawe, w pozostałych gminach nie obserwujemy takiej zależności. Ale to właśnie duże miasta, a także dynamicznie rozwijające się gminy podmiejskie są największymi inwestorami samorządowymi.

Rys. 5. Zmiana wielkości zaciągniętego długu 2020 do 2019 (w %)



Warto jeszcze dodać, że w gminach dotkniętych spadkiem dochodów liczba samorządów z całkowitym poziomem zadłużenia przekraczającym 60% ich dochodów budżetowych wzrosła w 2020 roku o 4, podczas gdy w grupie gmin notujących stabilizację lub wzrost dochodów własnych spadła o 7.

Po drugie – zmiany w wydatkach bieżących

Jak zauważyliśmy powyżej, wydatki bieżące nie były głównym źródłem oszczędności w budżetach gmin, których dochody własne szybko się obniżały, ale dynamika wzrostu tych wydatków była wolniejsza od notowanej w samorządach, gdzie dochody własne nie zmieniały się bądź rosły. Można więc zapytać, których sektorów w największym stopniu dotyczyły względne oszczędności wpływające na istnienie tej różnicy. Szczegółowe porównania dają się sprowadzić do kilku prawidłowości:

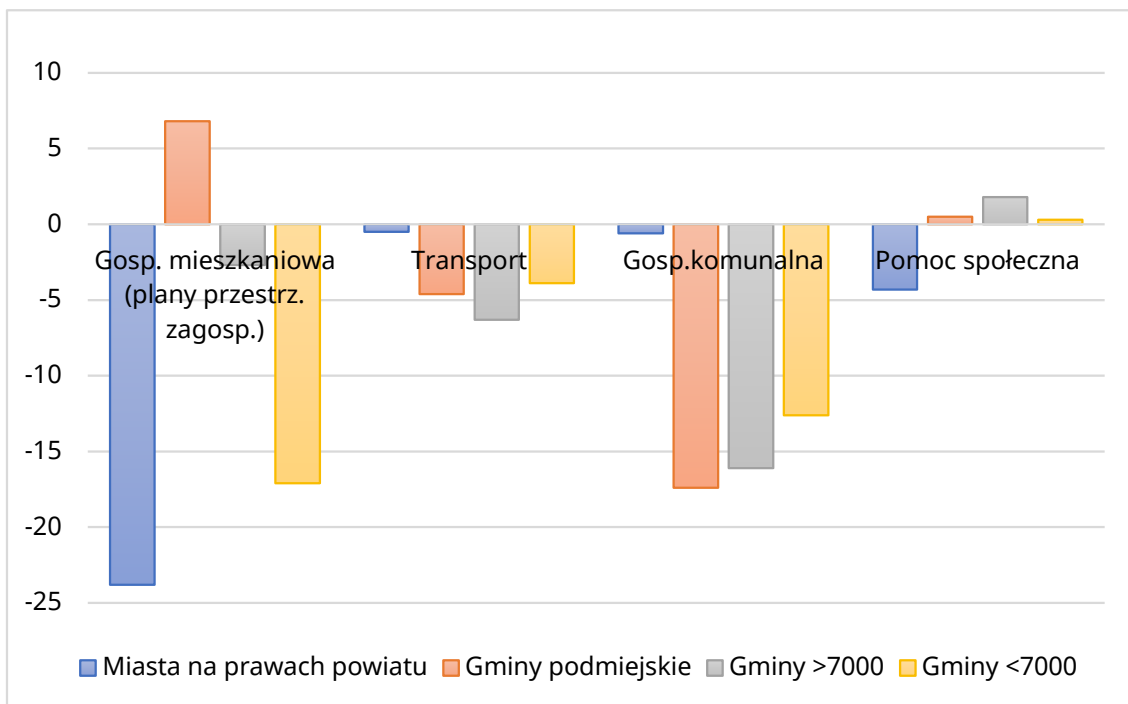
- Bardzo duża różnica dynamiki wydatków odnosi się do tych części (rozdziałów) budżetów, w których zapisywane są wydatki na opracowywanie Miejscowych Planów Zagospodarowania Prze-

strzennego. Tworzenie planów to spory wydatek, który wobec trudności budżetowych wydaje się dobrym źródłem oszczędności. Z takim opóźnieniem nie wiążą się żadne natychmiastowe konsekwencje, które byłyby negatywnie odczuwane przez mieszkańców, nie pojawia się także potrzeba redukcji zatrudnienia pracowników gminnych. Negatywne skutki zaniechań będą się pojawiać dopiero w bardziej odległej przyszłości. Opisywaną tu regułę trzeba jednak uzupełnić jedną uwagą: zaobserwowana prawidłowość nie odnosi się do gmin podmiejskich. Są to gminy zabudowujące się najbardziej dynamicznie i w ich przypadku presja związana z potrzebą tworzenia planów jest prawdopodobnie zbyt silnie odczuwalna, aby można było sobie pozwolić na opóźnienia w tym zakresie.

- W gminach poza obszarami największych aglomeracji drugim kandydatem do oszczędności w wydatkach bieżących są wydatki na gospodarkę komunalną. To dość obszerna kategoria i mieszczą się w niej np. utrzymanie dróg i ulic, oświetlenie ulic, utrzymanie terenów zielonych, a w wielu gminach także dofinansowanie wydatków na wodę i ścieki czy też na odbiór odpadów komunalnych, co pozwala na utrzymanie opłat mieszkańców na stosunkowo niskim poziomie. W dużych miastach opisywana tu prawidłowość nie jest zauważana zapewne z dwóch powodów. Po pierwsze, gospodarką komunalną w większym stopniu zajmują się tu spółki miejskie, w związku z tym wydatki na ten dział są mniej widoczne w budżecie (samodzielnie finansowane wydatki spółek nie znajdują odbicia w budżecie). Po drugie, w dużych miastach znacznie rzadziej zdarza się, aby koszty bieżącego wykonywania większości usług komunalnych nie były pokrywane przez opłaty użytkowników, stąd pole dla ewentualnych cięć budżetowych jest znacznie mniejsze.
- Poza obszarami aglomeracji przedmiotem oszczędności w wydatkach bieżących były także wydatki na transport. W dużych miastach dominującym kosztem w tym dziale są dopłaty do lokalnego transportu zbiorowego. W 2020 roku wielkość tych dopłat raczej się zwiększała, bo rosły niektóre koszty (np. dezynfekcji pojazdów), a w okresach lockdownów drastycznie spadała liczba pasażerów. Ale miasta starały się za wszelką cenę utrzymać sieć połączeń i nie podnosić cen biletów, więc pole do oszczędności wydatków było właściwie zerowe. Natomiast w gminach poza aglomeracjami większą część wydatków w tym dziale stanowi bieżące utrzymanie dróg lokalnych, dlatego gminy przeżywające trudności finansowe wyraźnie starały się tutaj szukać oszczędności.
- Nie widać natomiast, aby gminy doświadczające większych trudności finansowych szukały nadzwyczajnych oszczędności w wydatkach na administrację, kulturę, kulturę fizyczną i sport czy też oświatę. Jeśli chodzi o ten ostatni dział – pochłaniający największą część bieżących wydatków samorządowych – jedynym wyjątkiem są te fragmenty wydatków, które mają charakter „mniej sztywny”, takie jak dodatkowe szkolenia nauczycieli, organizacja zajęć pozalekcyjnych dla dzieci i młodzieży itp.
- Jeśli chodzi o wydatki na pomoc społeczną, to w tym przypadku w gminach przeżywających większe trudności finansowe można zaobserwować nawet nieco większą dynamikę wydatków niż w pozostałych gminach. To zrozumiałe, ponieważ trudności budżetowe często są pochodną procesów skutkujących zwiększeniem potrzeb w zakresie opieki społecznej.

Ilustracją opisanych tutaj prawidłowości jest rys. 6.

Rys. 6. Zmiany wielkości wydatków bieżących – różnica w pkt. proc. między gminami tracącymi i zyskującymi dochody własne



Oszczędności w inwestycjach

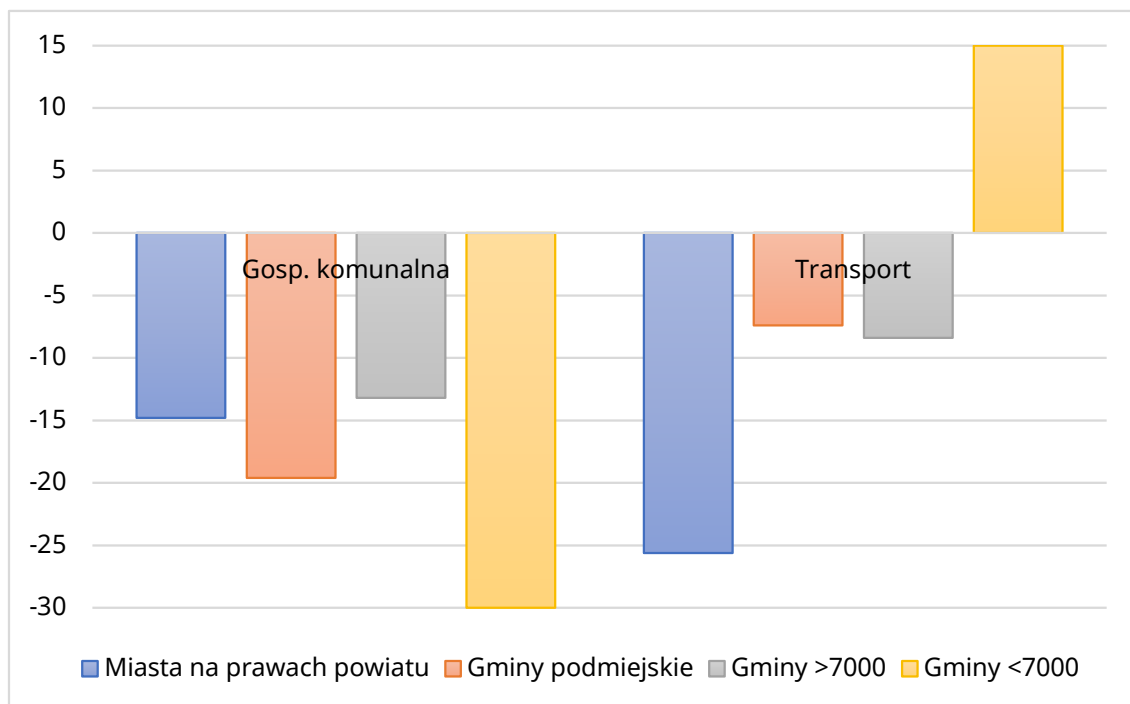
Wiemy już, że dotknięte kłopotami finansowymi jednostki w dużym stopniu poszukują oszczędności w programach inwestycyjnych. Natomiast które z projektów najczęściej padają ofiarą tych cięć? W tej kwestii jeszcze trudniej znaleźć jednolity wzorec reakcji samorządów niż w odniesieniu do wydatków bieżących. Daje się jednak zauważyć kilka prawidłowości.

Ofiarami oszczędności padają przede wszystkim te sektory, które zwykle pochłaniają największą część wydatków inwestycyjnych. Po pierwsze, gminy, w których znacząco spadły dochody własne, z reguły bardziej niż gminy, które nie zostały dotknięte tymi kłopotami, zmniejszają wydatki na gospodarkę komunalną (zwłaszcza na wodociągi, kanalizację, gospodarkę odpadami).

Po drugie, w gminach dotkniętych kłopotami finansowymi wyraźnie widzimy spowolnienie inwestycji transportowych. W tym przypadku reguła nie obejmuje jednak gmin najmniejszych (poniżej 7 tysięcy mieszkańców). Można się domyślać, że w takich gminach potrzeby w zakresie budowy i modernizacji dróg lokalnych są w dalszym ciągu tak wysokie, iż wydatki z tym związane są traktowane priorytetowo, a oszczędności poszukuje się w innych sektorach.

Zaobserwowane prawidłowości ilustruje rys. 7.

Rys. 7. Zmiany wielkości wydatków inwestycyjnych – różnica w pkt. proc. między gminami tracącymi i zyskującymi dochody własne



Poza tymi dwiema regułami, mającymi też swoje wyjątki, trudno znaleźć jednolity wzorec. W każdym razie nie można dostrzec jakiejś systematycznej tendencji do oszczędzania np. na inwestycjach związanych z kulturą, rekreacją i sportem czy też oświatą.

Trzeba pamiętać, że taka krótkookresowa (obejmująca tylko reakcje zaobserwowane w pierwszym roku od pojawienia się trudności) analiza ma swoje ograniczenia. Samorzady prowadzą wiele inwestycji w cyklach kilkuletnich. Rozpoczętych projektów często nie da się zatrzymać „w połowie drogi”. Poszukując możliwych oszczędności, władze lokalne są więc ograniczone w swoich wyborach także strukturą projektów już rozpoczętych, bo ich nagłe przerwanie byłoby niemożliwe lub też byłoby przejawem marnotrawienia już zainwestowanych środków.

Podsumowanie

Rok 2020 przyniósł pogorszenie sytuacji finansowej bardzo wielu samorządów. Dochody własne zmniejszyły się w prawie połowie jednostek samorządowych, w tym w niemal 500 spadek był bardzo bolesny – przekraczał 5% dochodów zebranych w poprzednim roku.

Najczęściej takimi problemami finansowymi dotknięte były miasta na prawach powiatu, a w dalszej kolejności powiaty. W każdej z analizowanych grup samorządów kłopoty związane ze zmniejszającym się strumieniem dochodów własnych częściej dotyczyły jednostki zamożniejsze, w efekcie doszło więc do pewnego spłaszczenia różnic między samorządami zamożniejszymi i biedniejszymi. Pomoc udzielona przez rząd w postaci Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych nie trafiła przede wszystkim do samorządów najsilniej dotkniętych trudnościami finansowymi. Odwrotnie, samorzady, których dochody najszybciej spadały, dostały na ogół mniejsze wsparcie od tych, które w mniejszym stopniu doświadczały kłopotów finansowych.

Przyglądając się reakcji samorządów na spadek dochodów własnych, zauważamy, że poszukiwały one oszczędności przede wszystkim w wydatkach inwestycyjnych⁶. Oszczędności te mogłyby być jeszcze większe, gdyby nie to, że wiele gmin dotkniętych spadkiem dochodów własnych ratowało się, zwiększając swoje zadłużenie. Rzecz jasna, takie rozwiązanie działa na krótką metę, w dłuższej perspektywie może dodatkowo skomplikować sytuację finansową danych samorządów.

Jeśli chodzi o wydatki bieżące, różnica między grupą samorządów dotkniętych zmniejszającymi się dochodami własnymi a gminami nienotującymi takich trudności była nieco mniejsza. W obu tych grupach wydatki bieżące rosły, choć w grupie samorządów doświadczających spadku dochodów własnych nieco wolniej niż w samorządach, których dochody rosły lub były stabilne.

Odnosnie do poszukiwania przez dotknięte kryzysem finansowym samorzady oszczędności w wydatkach bieżących, to najczęściej koncentrowały się one na:

- tej części wydatków w dziale „gospodarka mieszkaniowa”, która związana jest z planowaniem przestrzennym (opóźnianie tworzenia Miejscowych Planów Zagospodarowania Przestrzennego);
- dofinansowaniu usług z dziedziny gospodarki komunalnej;
- transporcie (ale ta reguła nie obejmuje dużych miast, które starały się utrzymać poziom lokalnego transportu zbiorowego w warunkach zmniejszającej się podczas pandemii liczby pasażerów i spadku wpływów za bilety).

Nie widać natomiast szczególnych oszczędności w sferze wydatków na oświatę, kulturę oraz sport i rekreację⁷.

Oszczędności w zakresie inwestycji skupiają się przede wszystkim na transporcie i gospodarce komunalnej. Podobnie jak w przypadku wydatków bieżących, nie widać tendencji do poszukiwania cięć w wydatkach na oświatę, kulturę oraz sport i rekreację.

Ograniczeniem naszej analizy jest krótki przedział czasowy. Trudności finansowe, zwłaszcza te będące pokłosiem pandemii oraz lockdownów gospodarki, spadły na samorzady niespodziewanie w trakcie roku i nasze obserwacje skupiają się tylko na natychmiastowych reakcjach w horyzoncie kolejnych miesięcy tego samego roku budżetowego. W związku z tym katalog możliwych posunięć władz samorządowych był ograniczony, np. poprzez niemożność zmiany stawek podatków lokalnych, a także opłat za niektóre usługi w trakcie roku. Pełniejsza analiza powinna zatem objąć dłuższy okres; niektóre reakcje na trudności występujące w roku 2020 mogą pojawić się dopiero w danych za rok 2021, a nawet 2022.

6 Wcześniejsze szacunki ekspertów wskazywały, że wypracowane przez samorzady środki, które miały zostać wykorzystane na inwestycje, będą niższe o co najmniej 7 mld zł. Część inwestycji zostanie odłożona na później, a z części planowanych inwestycji samorzady mogą zrezygnować trwale (B. Krawczyk, *Pandemia uderza w budżety samorządów*, „Przegląd Komunalny” 2021, nr 1 (352), <https://portalkomunalny.pl/plus/?art=Pandemia-uderza-w-budzety-samorzadow-26938>, dostęp: 15 listopada 2021).

7 Anegdotycznym potwierdzeniem tego braku związku jest badanie W. Kiełbasińskiego i M. Brzezińskiego, *Effect of COVID-19 Pandemic on State Funding of Polish Football Clubs*, „Journal of Physical Education and Sport” 2021, nr 4, s. 1211–1218, w którym autorzy stwierdzili brak związku pomiędzy kryzysem finansowym wywołanym pandemią a finansowaniem klubów piłkarskich Ekstraklasy przez polskie samorzady. W ramach dostępu do informacji publicznej pozyskali oni informacje finansowe z lat 2019 i 2020 od 12 klubów.

Paweł Swianiewicz – profesor nauk ekonomicznych, kierownik Katedry Rozwoju i Polityki Lokalnej na Wydziale Geografii i Studiów Regionalnych Uniwersytetu Warszawskiego. Członek Zespołu Ekspertów Samorządowych forumIdei Fundacji im. Stefana Batorego.

Julita Łukomska – adiunkt w Katedrze Rozwoju i Polityki Lokalnej na Uniwersytecie Warszawskim.

Fundacja im. Stefana Batorego

Sapieżyńska 10a
00-215 Warszawa
tel. (48-22) 536 02 00
faks (48-22) 536 02 20
batory@batory.org.pl
www.batory.org.pl

Teksty udostępniane na licencji Creative Commons. Uznanie autorstwa na tych samych warunkach

3.0 Polska (CC BY SA 3.0 PL)



Redakcja: Agnieszka Łodzińska
Korekta: Izabella Sariusz-Skapska
Warszawa 2021
ISBN 978-83-66544-13-0